



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University  
Faculty of Law



საარჩევნო სისტემებისა და წარმომადგენლობითი  
დემოკრატიის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი

Scientific-Research Institute of Electoral System  
and Representative Democracy

საკონსტიტუციო სამართლისა და პოლიტიკის ჟურნალი

Journal of Constitutional Law and Politics

№1  
2022

*ედენება ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის 100 წლის იუბილეს*

*Dedicated to 100<sup>th</sup> anniversary of Faculty of Law of Ivane  
Javakhishvili Tbilisi State University*



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

## **მთავარი რედაქტორი**

### **ნანა ჭილაძე**

სამართლის დოქტორი, საკონსტიტუციო  
სამართლის პროფესორი (თსუ)

## **სარედაქციო კოლეგია:**

### **გიორგი კვერენჩილაძე**

სამართლის დოქტორი, საკონსტიტუციო  
სამართლის პროფესორი (თსუ),  
საქართველოს საკონსტიტუციო  
სასამართლოს წევრი

### **ირაკლი კახიძე**

სამართლის დოქტორი, საკონსტიტუციო  
სამართლის ასოცირებული  
პროფესორი (თსუ)

### **გიორგი თევდორაშვილი**

სამართლის დოქტორი, საკონსტიტუციო  
სამართლის ასოცირებული პროფესორი  
(თსუ), საქართველოს საკონსტიტუციო  
სასამართლოს წევრი

### **ვასილ გონაშვილი**

სამართლის დოქტორი, საკონსტიტუციო  
სამართლის ასოცირებული  
პროფესორი (თსუ)

### **ნინო დოლუაშვილი**

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტის საჯარო  
სამართლის მაგისტრანტი, საქართველოს  
საკონსტიტუციო სასამართლოს  
სამართლებრივი მრჩეველი

### **თორნიკე ნემსწვერიძე**

სამართლის მაგისტრი, იროდიონ  
სურგულაძის სამართლის ინსტიტუტის  
უფროსი მკვლევარი

## **Editor in Chief**

### **Nana Chighladze**

Doctor of Law, Professor of Constitutional  
Law (TSU)

## **Editorial Board:**

### **Giorgi Kverenchkhiladze**

Doctor of Law, Professor of Constitutional  
Law (TSU), Member of Constitutional  
Court of Georgia

### **Irakli Kakhidze**

Doctor of Law, Associate Professor of  
Constitutional Law (TSU)

### **Giorgi Tevdorashvili**

Doctor of Law, Associate Professor of  
Constitutional Law (TSU), Member of  
Constitutional Court of Georgia

### **Vasil Gonashvili**

Doctor of Law, Associate Professor of  
Constitutional Law (TSU)

### **Nino Doluashvili**

Master Student of Public Law at Faculty  
of Law of Tbilisi State University, Legal  
Advisor at Constitutional Court of Georgia

### **Tornike Nemstsveridze**

Master of Law, Senior Researcher at  
Irodion Surguladze Institute of Law (ISIL)

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა, 2023

© Ivane Javakhishvili Tbilisi State University Press, 2023

ISSN 2960-9690

## შინაარსი

წინასიტყვაობა	5
<b>I. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი – 100</b>	7
ამონარიდები ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორთა საბჭოს ოქმებიდან	9
სოციალ[ურ]-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტი	15
სამართალი	
<b>იროდიონ სურგულაძე</b>	21
<b>II. სამეცნიერო სტატიები</b>	29
არღვევს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციას საჯარო თავშეყრის ადგილას გაკეთებული უხამსი გამონათქვამის გამო პირისათვის სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის დაკისრება	
<b>დავით აბესაძე</b>	31
კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა, როგორც პირის უფლება, არ იმოქმედოს საკუთარი სინდისისა და რწმენის საწინააღმდეგოდ	
<b>ნინო შარმანაშვილი</b>	53
საკონსტიტუციო ცვლილებათა კულტურა საქართველოში	
<b>გიორგი ალავერდაშვილი</b>	70
სექსუალური შევიწროება შრომით ურთიერთობებში	
<b>ნათია გველესიანი</b>	87
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას	
<b>ლევან ღავთაძე</b>	105
„საკანონმდებლო მაცნეს“ კონსტიტუციური საფუძვლები: აკმაყოფილებს თუ არა კანონქვემდებარე აქტებზე წვდომისათვის დაწესებული საფასური თანაზომიერების პრინციპს?	
<b>ალექსანდრე კახაძე</b>	123
Voter Abstention as a Threat to Democracy – Reasons and Possible Solutions	
<b>ANA KVANTALIANI</b>	140

მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება – გამონწვევა ქართული მართლმსაჯულებისთვის <b>მარიამ პირველი</b>	157
სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაციის წინააღმდეგ არსებული არგუმენტები <b>გიორგი ჯანელიძე</b>	170
პოლიტიკური პარტიების განვითარების პოსტსაბჭოთა სინდრომი კონსტიტუციური მოთხოვნების გათვალისწინებით <b>სალომე უგლავა</b>	187
სატელეფონო ლოკაციის მონაცემთა ანონიმიზაცია პანდემიის ნარატივში <b>გვანცა გოგსაძე</b>	198
Punishment for encouraging suicide in the digital world and its impact on freedom of expression <b>KALENIKE URIDIA</b>	213
2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით გათვალისწინებული პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის თავისებურებები <b>გია ჩხაიძე</b>	224
ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის როლი საარჩევნო კამპანიაში <b>ზურაბ ახნაურაშვილი, დავით ღონღაძე</b>	237
დროებითი საგამოძიებო კომისია, როგორც საპარლამენტო უმცირესობის უფლება, მისი ფორმირებისა და საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები და პრაქტიკული გამონწვევები (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი გერმანული და ქართული სამართლის მიხედვით) <b>მათე ბუბაშვილი</b>	247
ნდობის ჯგუფი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი <b>მარიამ ხარებაშვილი</b>	273
უფლებამოსილებათა დანაწილება ქართულ ორპალატიან პარლამენტში – ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტაცია საქართველოში <b>რატი ზანთარაია</b>	285
სავალდებულო ვაქცინაციისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის ურთიერთმიმართება <b>ანანო ნაჭყებია</b>	301
სავალდებულო გენდერული კვოტირების კონსტიტუციურობის საკითხი – საქართველოს კონსტიტუციისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მაგალითზე <b>ეკა ვარდიანაშვილი</b>	316

## წინასიტყვაობა

წინამდებარე „საკონსტიტუციო სამართლისა და პოლიტიკის ჟურნალი“ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საარჩევნო სისტემებისა და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის ინიციატივით და ორგანიზებით მომზადდა. განხორციელდა წლების განმავლობაში არსებული პერიოდული გამოცემის შექმნის სურვილი. ჟურნალში თავი მოიყარა ქართული კონსტიტუციონალიზმის აქტუალური პრობლემებისადმი მიძღვნილმა უდავოდ ღირებულმა ნაშრომებმა, რომლებიც მრავალფეროვან ავტორთა წრეს ეკუთვნის, მათ შორის, სამართლის სხვადასხვა საფეხურის სტუდენტებსა და პრაქტიკოს იურისტებს.

მნიშვნელოვანია, რომ დაგეგმილია „საკონსტიტუციო სამართლისა და პოლიტიკის ჟურნალის“ პერიოდული, ყოველწლიური გამოცემა. ამასთან, კიდევ უფრო მრავალფეროვანი გახდება მასში შემოთავაზებული პანელები. მისასალმებელია, რომ ჟურნალის პირველი ნომერი ეძღვნება ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის 100 წლის იუბილეს. ამიტომ, სტატიებთან ერთად, კრებულში წარმოდგენილია შესაბამის ისტორიულ დოკუმენტებზე დამყარებული ინფორმაცია პირველი ქართული სამართლის სკოლის დაარსებისა და განვითარების ეტაპებთან დაკავშირებით. მათ შორის, საინტერესოა ამონარიდები „ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორთა საბჭოს ოქმებიდან“.

მადლობა გვინდა გადავუხადოთ „საკონსტიტუციო სამართლისა და პოლიტიკის ჟურნალში“ გამოქვეყნებული სტატიების ავტორებს, რომელთაც გამოხატეს სურვილი და საინტერესო ნაშრომებით გაამდიდრეს წინამდებარე გამოცემა. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ჟურნალის გამოსაცემად მომზადებაში ფასდაუდებელია თორნიკე ნემსწვერიძისა და ნინო დოლუაშვილის წვლილი. არ შეიძლება, მაღლიერება არ გამოვხატოთ მათ მიმართ, განუული უანგარო შრომისთვის. თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ისტორიასთან დაკავშირებული წერილების ელექტრონული ვერსიის მომზადებაში აღსანიშნავია ქეთი თევზაძის წვლილი.

იმედი გვაქვს, როგორც პირველი, საიუბილეო, გამოცემა, ისე ჟურნალის მომდევნო ნომრებიც მათში გამოქვეყნებული ნაშრომებით დააკმაყოფილებს ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებით დაინტერესებული მკითხველის ინტერესს და მნიშვნელოვანი შენაძენი იქნება საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებისთვის.

ნანა ჭილაძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო სამართლის პროფესორი



**I. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტი – 100**





**ამონარიდები ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
პროფესორთა საბჭოს ოქმებიდან\***

**ქართული უნივერსიტეტი  
პროფესორთა საბჭო  
სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>1</sup>  
№18  
17 აგვისტოს 1918 წ.**

**დაესწრნენ:** რექტორი პ. მელიქიშვილი, დეკანი ივ. ჯავახიშვილი, ე. თაყაიშვილი, კ. კეკელიძე, დ. უზნაძე, გ. ახვლედიანი, ა. შანიძე, კრებაზე მონვეული იყო ექიმთა და ბუნებისმეტყველთა საზოგადოების თავმჯდომარე სპირიდონ ვირსალაძე.

**თავმჯდომარე:** რექტორი პ. მელიქიშვილი  
**მდივნის მაგიერ:** ა. შანიძე

**6. განსახილველი საგანი:** გიორგი ნანეიშვილის თხოვნა უნივერსიტეტთან დატოვების შესახებ.

**განაჩენი:** დატოვებულ იქმნეს, თანახმად თხოვნისა, სამართლის ფილოსოფიის კათედრაზე (პირველი აგვისტოდან).

ე. თაყაიშვილი, ივ. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, გ. ახვლედიანი

**ქართული უნივერსიტეტი  
პროფესორთა საბჭო  
სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>2</sup>  
№20  
3 ოქტომბერს 1918 წ.**

**დაესწრნენ:** ი. აბულაძე, გ. ახვლედიანი, ან. ბენაშვილი, ფ. გოგიჩაიშვილი, ე. თაყაიშვილი, კ. კეკელიძე, პ. მელიქიშვილი, შ. ნუცუბიძე, ან. რაზმაძე, დ. უზნაძე, სოლ. ქურ-

---

\* ამონარიდები მომზადებულია შემდეგი გამოცემიდან: ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, პროფესორთა საბჭოს ოქმები 1917-1926, გამოსაცემად მოამზადეს და საძიებლები დაურთეს **მ. ლილუაშვილმა** და **ზ. გაიპარაშვილმა**, **მ. ლორთქიფანიძის** რედაქტორობით, თბილისი, 2006. მოამზადა **თორნიკე ნემსწვერიძემ**.

<sup>1</sup> ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, პროფესორთა საბჭოს ოქმები 1917-1926, გამოსაცემად მოამზადეს და საძიებლები დაურთეს **მ. ლილუაშვილმა** და **ზ. გაიპარაშვილმა**, **მ. ლორთქიფანიძის** რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 262.

<sup>2</sup> იქვე, 137.

დიანი, ზაქ. ყანჩაველი, ი. ყიფშიძე, ა. შანიძე, ი. ჯავახიშვილი და მედიცინის დოქტორები: სპ. ვირსალაძე, ივ. თინაკაძე და გ. მუხაძე.

**თავმჯდომარე:** ი. ჯავახიშვილი, შემდეგ პ. მელიქიშვილი

**მდივანი:** გ. მუხაძე

**9. განსახილველი საგანი:** უნივერსიტეტში სამართლის ისტორიისა და ფილოსოფიის კათედრაზე დატოვებულის გიორგი ნანეიშვილის თხოვნა გაიგზავნოს ის გერმანიაში (ლეიპციგში) სწავლის გასაგრძელებლად, მიეცეს შესაფერი ნივთიერი დახმარება.

**განაჩენი:** გაიგზავნოს და მიეცეს თვეში 600 მანეთი.

პ. მელიქიშვილი, ა. რაზმაძე, ა. ბენაშვილი, ა. შანიძე, შ. ნუცუბიძე, ივ. ჯავახიშვილი, ი. ყიფშიძე

**ქართული უნივერსიტეტი**  
**პროფესორთა საბჭო**  
**სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>1</sup>**

№34

18 ივნისს 1919 წ.

**დაესწრნენ:** პ. მელიქიშვილი, ივ. ჯავახიშვილი, ა. რაზმაძე, ალ. ნათიშვილი, ს. ნავაშინი, ე. თაყაიშვილი, გ. ახვლედიანი, ალ. მაჭავარიანი, ვ. მოსეშვილი, სპ. ვირსალაძე, ი. მოსეშვილი, გ. მუხაძე, გ. ჩუბინაშვილი, ი. თინაკაძე, დ. უზნაძე, შ. ნუცუბიძე, კ. კეკელიძე, ფ. გოგიჩაიშვილი, არჩილ ხარაძე, ზ. მაისურაძე და ა. შანიძე.

**თავმჯდომარე:** პ. მელიქიშვილი

**მდივანი:** ა. შანიძე

**2. განსახილველი საგანი:** ფაკულტეტების მოხსენებანი:

A. სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტისა

**განსახილველი საგანი:** ხ) სამოქალაქო სამართლის კათედრაზე დატოვებულის, მოსე შანიძის დამტკიცება.

**განაჩენი:** ფაკულტეტის შუამდგომლობა მოსე გაბრიელის ძის შანიძის სამოქალაქო სამართლის კათედრაზე დატოვების შესახებ (სტიპენდიით, პირველი ივნისიდან) შეწყნარებულ იქმნეს.

პ. მელიქიშვილი, ივ. ჯავახიშვილი, ა. რაზმაძე, ს. ნავაშინი, შ. ნუცუბიძე, ვ. მოსეშვილი, ა. ხარაძე

ალ. ნათიშვილი, ზ. მაისურაძე, კ. კეკელიძე, გ. ახვლედიანი, გ. ჩუბინაშვილი, დ. უზნაძე

<sup>1</sup> იქვე, 168.

**ტფილისის საჯელმწიფო უნივერსიტეტი**  
**პროფესორთა საბჭოს**  
**სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>1</sup>**

№24

12 იანვარს 1921 წ.

**დაესწრო:** პრფ.-ები: ი. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, გ. ახვლედიანი, ა. ხარაძე, მუსხელიშვილი, გ. წერეთელი, პოლიევქტოვი, დიდებულიძე, ყიფიანი, ბენაშვილი, ლამბარაშვილი, მაჭავარიანი, ასათიანი, ალადაშვილი, თინაკაძე, შანიძე, ჩუბინაშვილი, თვალჭრელიძე, ბერიტაშვილი, ნათიშვილი, მოსეშვილი, ა. ჯავახიშვილი, ა. რაზმაძე, ე. თაყაიშვილი, უზნაძე, ს. ამირეჯიბი, კახიანი, მ. წერეთელი.

**თავმჯდომარე:** ივ. ჯავახიშვილი

**მდივანი:** მ. წერეთელი

**2. განიხილეს:** სიბრძნის-მეტყველ. ფაკულტეტის შუამდგომლობა, დამტკიცებულ იქმნას ფაკულტეტის მიერ არჩეული ლ.ნ. ანდრონიკაშვილი სამოქალაქო სამართლის კათედრაზე დოცენტის მოვალეობის აღმასრულებლად და მიეცეს მას პროფესორის სარგო.

**დაადგინეს:** დამტკიცებულ იქმნა (+17, -4).

ივ. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, ექ. თაყაიშვილი, ა. ალადაშვილი, ი. მოსეშვილი, ა. ბენაშვილი, მ. ასათიანი, ალ. ნათიშვილი, ალ. ჯავახიშვილი, გ. ახვლედიანი, ა. ხარაძე, ს. ამირეჯიბი, მ. პოლიევქტოვი, გ. ჩუბინაშვილი, ა. შანიძე, დ. უზნაძე, ა. რაზმაძე, ბერიტაშვილი, ა. დიდებულიძე, ნ. მუსხელიშვილი, საბჭოს მდივანი მ. წერეთელი

**ტფილისის საჯელმწიფო უნივერსიტეტი**  
**პროფესორთა საბჭოს**  
**სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>2</sup>**

№7

16 ივნისი 1922 წ.

**დაესწრო:** პროფესორები და დოცენტები: ივ. ჯავახიშვილი, ივ. ბერიტაშვილი, კ. კეკელიძე, ა. ჯავახიშვილი, გრ. წერეთელი, ნ. ყიფიანი, ა. შანიძე, ალ. ნათიშვილი, ალ. ალადაშვილი, ს. ამირეჯიბი, ი. მოსეშვილი, გ. ჯავახიშვილი, ლ. ანდრონიკაშვილი, მ. ასათიანი, გ. ახვლედიანი, გ. ნათაძე, გ. ჩუბინაშვილი, ბ. ლოლობერიძე, შ. ნუცუბიძე, ა. რაზმაძე, ა. ხარაძე, ს. გოგიტიძე, ა. ბენაშვილი, ფ. გოგიჩაიშვილი, ალ. დიდებულიძე, ი. ქუთათელაძე, თულაშვილი, გ. ლამბარაშვილი, მ. შალამბერიძე, მ. პოლიევქტოვი, დ. უზნაძე.

<sup>1</sup> იქვე, 262.

<sup>2</sup> იქვე, 312-313.

**თავმჯდომარე:**  
**მდივანი:**

**1. განიხილეს:** სიბრძნის მეტყველების ფაკულტეტის მოხსენებანი:

1. დაარსდეს უნივერსიტეტში სოციალურ-საეკონომიო ფაკულტეტი, სოციალურ და ეკონომიურ მეცნიერებათა ცალკე განყოფილებებით. დამტკიცდეს მისი სასწავლო გეგმა და პროექტი.

**დაადგინეს:** უნივერსიტეტში დაარსდეს ცალკე ფაკულტეტი სოციალურ-ეკონომიური ფაკულტეტის სახელწოდებით 17 ხმით ერთის წინააღმდეგ<sup>1</sup> ერთხმად.

შენიშვნა: პროფ. ივ. ჯავახიშვილი წინააღმდეგია ახალ ფაკულტეტში საეკონომიო მეცნიერებათა განყოფილებაც შედიოდეს. იგი ჰფიქრობს, რომ საეკონომიო მეცნიერებანი ისევ სიბრძნის მეტყველების ფაკულტეტის წიაღში უნდა დარჩენ, როგორც მისი ერთ-ერთი დარგი, ვინაიდან:

I. საეკონომიო მეცნიერებანი, როგორც წმინდა თეორიული შემეცნების დარგები უფრო ბუნებრივად სიბრძნის მეტყველების ფაკულტეტის დარგებს ეგუებიან, ვიდრე ნორმატიულს (იურიდიულ მეცნიერებათა) დარგებს. ამიტომ არის, რომ სიბრძნის მეტყველების თეორეტიულ მეცნიერებათა მეზობლობა საეკონომიო დარგებისათვის გაცილებით უფრო ხელსაყრელად უნდა ჩაითვალოს, ვიდრე მეზობლობა იურიდიულ მეცნიერულ დარგებთან.

ჩვენს უნივერსიტეტს არ მოეპოვება იმდენი ძალები, რომ შესძლოს ცალკე მთელი საეკონომიო განყოფილების სათანადოდ მოწყობა. ეს აზრი უარყოფილ იქნა 17 ხმით 6-ის წინააღმდეგ<sup>2</sup>.

II. სასწავლო გეგმისა და შტატების განხილვა გადაიდოს უახლოესი სხდომისათვის.

III. დაევალოს სიბრძნის მეტყველების ფაკულტეტს წარმოადგინოს წერილობითი დასაბუთება მომავალი სემესტრიდანვე ახალი ფაკულტეტის ექვსი სემესტრის გახსნის შესაძლებლობის შესახებ.

ივ. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, ა. შანიძე, გ. ახვლედიანი, ა. რაზმაძე, გ. ნათაძე, წერეთელი, ბერიტაშვილი, ასათიანი, ვ. თულაშვილი, გიორგი ჯავახიშვილი, ი. მოსეშვილი, ალ. ჯავახიშვილი, დიდებულიძე

<sup>1</sup> ხელით გადასწორებულია: ერთხმად.

<sup>2</sup> სიტყვები „ეს აზრი უარყოფილ იქნა 17 ხმით 6-ის წინააღმდეგ“ – ჩანერილია მელნით დ. უზნაძის მიერ.

**ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი**  
**პროფესორთა საბჭოს**  
**სხდომის დღიური (ამონარიდი)<sup>1</sup>**

№8

30 ივნისი 1922 წ.

**დაესწრო:** პროფესორები და დოცენტები: ივ. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, ა. ბენაშვილი, ა. შანიძე, გ. ახვლედიანი, ა. რაზმაძე, გ. ნათაძე, გ. წერეთელი, ნ. მუსხელიშვილი, მ. ასათიანი, ა. ნათიშვილი, ა. დიდებულიძე, ი. ბერიტაშვილი, ალ. ჯავახიშვილი, ი. მოსეშვილი, გ. ჯავახიშვილი, თულაშვილი, ნ. ყიფიანი, ი. ქუთათელაძე, ი. თინაკაძე, ა. თვალჭრელიძე, ფ. გოგიჩაიშვილი, გ. ჩუბინაშვილი, გ. მუხაძე, დ. უზნაძე, უმცროს მასწავლებელთა წარმომადგენელი აქ. მახვილაძე.

**თავმჯდომარე:**

**მდივანი:**

მოსმენილ და დამტკიცებულ იქმნა 23 ივნისის სხდომის ოქმი.

**I. განიხილეს:**

სიბრძნის მეტყველების განყოფილების შუამდგომლობანი:

ა/ მომავალ სასწავლო წლიდან გაიხსნას პირველი ოთხი სემესტრი სოციალურ-ეკონომიურ ფაკულტეტისა.

ბ/ სოციოლოგია და სახელმწიფო სამართალი ამოღებულ იქმნეს – პირველი ორი კურსის გეგმიდან, სანამ საჭირო კანდიდატები მოიძებნებოდეს.

გ/ გაიყოს რომისა და ბიზანტიის სამართლის კათედრა და რომის სამართლის ისტორიის კათედრაზე მონვეულ იქმნეს პროფესორი ი. სტ. ღამბაროვი.

ვ/ ნაცვლად ეთიკურ მოძღვრებათა ისტორიის კურსისა შემოღებულ იქმნეს სოციალურ და პოლიტიკურ მოძღვრებათა ისტორია და კულტურის ისტორიის ნაცვლად კულტურის განვითარების ფსიქოლოგია.

დ/ დაევალოს კურსების კითხვა შემდეგ პირთ:

1. სამეცნიერო მეთოდის – პროფესორ შალვა ნუცუბიძეს.
2. ზოგადი ფსიქოლოგიის – დ. უზნაძეს.
3. კულტურის განვითარების ფსიქოლოგიის – პროფ. გ. ჩუბინაშვილს.
4. სამართლის ისტორიის და
5. სამოქალაქო სამართლის – ლუარსაბ ანდრონიკაშვილს.
6. პოლიტიკური ეკონომიის და
7. სტატისტიკის – პროფ. ფ. გოგიჩაიშვილს.

<sup>1</sup> ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, პროფესორთა საბჭოს ოქმები 1917-1926, გამოცემად მოამზადეს და საძიებლები დაურთეს **მ. ლილუაშვილმა** და **ზ. გაიპარაშვილმა**, **მ. ლორთქიფანიძის** რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 315-317.

8. ბიზანტიის სამართლის ისტორიის – პროფ. კ. კეკელიძეს.
9. რომის სამართლის ისტორიის – პროფ. ი. ღამბაროვს.
10. სოციალურ და პოლიტიკურ მოძღვრებათა ისტორიის – პროფ. შალვა ნუცუბიძეს.
11. ქართველ სამართლის ისტორიის – პროფ. ივ. ჯავახიშვილს.
12. სოციალური და ეკონომიურ ისტორიის ახალი დროისა – პროფ. პოლიევკტოვს.
13. საქართველოს სამეურნეო ისტორიის – პროფ. ი. ჯავახიშვილს.
14. ბუხჰალტერიის – ლექტორ პარუნ-სარქისოვს.

**დაადგინეს:** შუამდგომლობანი დამტკიცდეს<sup>1</sup>.

2. განსახილველი საგანი: დამტკიცდეს ფაკულტეტის მდივნად დოც. გრიგოლ ნათაძე.

**დაადგინეს:** შუამდგომლობანი დამტკიცდეს.

**II. განსახილველი საგანი:** სიბრძნის მეტყველების ფაკულტეტის შუამდგომლობანი<sup>2</sup>:

3. დატოვებულ იქმნეს უნივერსიტეტში საპროფესოროდ მოსამზადებლად სტიპენდიით:

- ა/ გრიგოლ ჯაკობია – ქართველ მწერლობის ისტორიის კათედრასთან.
- ბ/ ლომოური თამარ – სომხეთის ისტორიის კათედრასთან.
- გ/ ჯანაშია სიმონ – სპარსეთის ისტორიის კათედრასთან.
- დ/ ჩიქობავა ბენედიქტე – ქართველ ენათმეცნიერების კათედ.
- ვ/ თოფურია ვარლამ „–“.
- ე/ ამირანაშვილი შალვა – ხელოვნების ისტორიის კათედრასთან.
- ზ/ ბაქრაძე კონსტანტინე – ფილოსოფიის კათედრასთან.
- თ/ სურგულაძე იროდიონ – სახელმწიფო სამართლის კათედრასთან.
- ი/ შურღაია ლაზარე – სისხლის სამართლის კათედრასთან.
- კ. ბაქრაძეს დაენიშნოს მგელაძის განთავისუფლებული სტიპენდია, გრ. ჯაკობიას – ს. კაკაბაძის. დანარჩენების სტიპენდიების შესახებ აღიძრას სათანადო შუამდგომლობა. შურღაიას დაენიშნოს სტიპენდია 1922 წლ. 1 იანვრიდან, ხოლო დანარჩენებს ა/ნ 1 ივლისიდან.

ივ. ჯავახიშვილი, კ. კეკელიძე, გ. ახვლედიანი, ა. რაზმაძე, გ. ჩუბინაშვილი, ბერიტაშვილი, ს. ქურდიანი, ა. შანიძე, ი. თინაკაძე, ალ. ნათიშვილი, დ. უზნაძე

<sup>1</sup> სიტყვები – „შუამდგომლობანი დამტკიცდეს“ – ჩანერილია მელნით დ. უზნაძის მიერ.

<sup>2</sup> სიტყვები – „სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტის შუამდგომლობანი“ – ჩანერილია მელნით დ. უზნაძის მიერ.

## სოციალ[ურ]-ეკონომიკური ფაკულტეტი\*

### 1. ისტორიული მიმოხილვა ეკონომიკური დარგის სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტიდან გამოყოფამდე

ეკონომიკურ და იურიდიულ მეცნიერებათა დარგის მოწყობის საკითხი ჩვენი უნივერსიტეტის დაარსებიდან წამოიჭრა. უნივერსიტეტის დამფუძნებელთა კოლეგია ანგარიშს უწევდა ქართული ახალგაზრდობის მარად უშრეტ ცხოველინტერესს სოციალურ პრობლემათათვის, რომელიც მას თან სდევდა რუსეთისა და დასავლეთ ევროპის უმაღლეს სასწავლებლებში და რომელიც რევოლუციით განახლებული ცხოვრების პირობებში მოსალოდნელი იყო, გაიზრდებოდა და გაცხოველდებოდა. მეორე მხრივ, სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის მოწყობას პრაქტიკული მოსაზრებაც მოითხოვდა. აუცილებელი იყო სამეცნიერო, სასამართლო და ადმინისტრაციული დარგის მომავალ მოღვაწეთა აღზრდა, ძველი რეჟიმის მოხელეთაგან განთავისუფლებული ადგილების შევსება ახალი მუშაკებით. ამისათვის საჭირო იყო მეცნიერ-ხელმძღვანელთა კადრი, ასეთები კი ჩვენს საზოგადოებაში ნაკლებად მოიძებნებოდა. მრავალ დაბრკოლებათა წყალობით ათასში ერთი ქართველი მეცნიერი, თუ იკვლევდა აკადემიური კარიერის გზას: განსაკუთრებით მცირე იყო ქართველ მეცნიერთა რიცხვი ეკონომიკურ და იურიდიულ მეცნიერებათა დარგში. სოციალური საკითხებით გატაცებული ახალგაზრდობის აქტიური ელემენტი მთელს ენერგიას ძველი რეჟიმის წინააღმდეგ ბრძოლას სწირავდა და იქ, სადაც მეცნიერება რეაქციის მორჩილ მორბედად გამხდარიყო, მისი მსახურებისათვის ქართველი ახალგაზრდობის მოწინავე რიგებს არც დრო ჰქონდა და არც ხალისი.

მეცნიერ-მუშაკთა ნაკლი ხელს უშლიდა ეკონომიკურ და იურიდიულ მეცნიერებათა დამოუკიდებელი ფაკულტეტის დაარსებას და პროფესორთა კოლეგიას ჯერ-ჯერობით სხვა გზას უკარნახებდა ამ მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად, მით უმეტეს, რომ უნივერსიტეტის დამფუძნებელთა უმრავლესობა გერმანული ტიპის უნივერსიტეტების სასარგებლოდ იყო განწყობილი და სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტის ფარგლებში მრავალ დამოუკიდებელ დისციპლინათა დარგს ათავსებდა. პროფესორთა კოლეგიამ 1917 წლის 26 ნოემბრის დადგენილებით საჭიროდ სცნო სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტთან ეკონომიკური განყოფილების დაარსება და მისი ორგანიზაციის პროექტის შემუშავება პროფ. ი. ჯავახიშვილსა და პროფ. ფ. გოგიჩაიშვილს მიანდო. უკანასკნელთა მიერ წარდგენილი პროექტი დამტკიცებულ იქმნა პროფესორთა საბჭოს მიერ და 1918 წელს უნივერსიტეტის გახსნისთანავე დაიწყო ამ დარგის ლექციების

---

\* პირველად გამოქვეყნდა კრებულში: ტფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 1918-1928, I, ზოგადი მიმოხილვა, ფაკულტეტების ანგარიშები, სტუდენტთა ორგანიზაციები, ტფილისი, 1928, 214-222.

წერილის ორიგინალიდან ტექსტი ელექტრონულად აკრიფა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მეოთხე კურსის სტუდენტმა ქეთი თევზაძემ [თ.წ.].



კითხვა. ამ დარგის პირველ მოღვაწეთა შორის ჩვენ ვხედავთ პროფ. ივანე ჯავახიშვილს, რომელიც ჰქმნის ქართული სამართლის და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების კურსებს და დიდს ყურადღებით ეპყრობა მისივე მთავარი ინიციატივით დაარსებულ ეკონომიკური განყოფილების მეცნიერული ძალებით უზრუნველყოფის საკითხს. წინათ ეკონომიკური საგნების კითხვა თავიდანვე პროფ. ფილიპე გოგიჩაიშვილს დაევალა. იგი კითხულობდა: პოლიტ. ეკონომიას, სტატისტიკას, ფინანსთა მეცნიერებას, ეკონომიკურ მოძღვრებათა ისტორიას. ახალი განყოფილების მოწყობაში მხურვალე მონაწილეობას იღებდნენ პროფ. შალვა ნუცუბიძე, რომელმაც იკისრა ფილოსოფიის შესავალი კურსის და ლოგიკის კითხვა, და პროფ. დ. უზნაძე, რომელიც ფსიქოლოგიას კითხულობდა. პროფ. სიმონ ავალიანი თავიდანვე (1919 წ.) კითხულობდა კურსებს: კოოპერაცია, დასავლეთის ეკონომიკური ისტორია, მინათმფლობელობა საქართველოში და დასავლეთ ევროპაში, აგრარული რეფორმა საქართველოში, მუშახელი საქართველოში, საქართველოს ეკონომიკური ისტორია მე-16 საუკუნიდან, სამთამადნო მრეწველობა საქართველოში. 1920 წლიდან ეკონომიკური გეოგრაფიის კათედრაზე მოწვეული იყო გ. გეხტმანი; 1920-1921 წ. პოლიტ. ეკონომიის კურსს კითხულობდა ცნობილი მეცნიერი მანუილოვი; ბუხჰალტერიას 1919 წლიდან გარდაცვალებამდე (1925 წ.) ასწავლიდა ა. სარქისოვი. 1919 წელს პოლიტიკური ეკონომიის კათედრასთან დატოვებული იყო ნიკოლოზ ქოიავა.

1921 წლამდე სიბრძნისმეტყველების ეკონომიკური განყოფილების პროგრამაში არც ერთი იურიდიული საგანი არ შედიოდა. მომავალი კათედრებისათვის 1918 წ. სამართლის ფილოსოფიაში მოსამზადებლად დატოვებული იყო გიორგი ნანეიშვილი და სამოქალაქო სამართლისათვის, 1919 წელს, მოსე შანიძე. 1921 წელს რუსეთიდან დაბრუნებული ცნობილი იურისტი ლუარსაბ ანდრონიკაშვილი მოწვეულ იქმნა სამართლის თეორიისა და სამოქალაქო სამართლის კათედრაზე და ამგვარად, საფუძველი ჩაეყარა მომავალ იურიდიულ დარგს. ლ. ანდრონიკაშვილი უნივერსიტეტში თავისი მოღვაწეობის დაწყებისთანავე თავგამოდებით სცდილობდა ეკონომიკურ და იურიდიულ მეცნიერებათა ჯგუფის ცალკე ფაკულტეტის დაარსებისათვის, რათა ამ მეცნიერებათა დარგს მეტი თავისუფლება მისცემოდა და განვითარების საკუთარი გზა აერჩია. ლ. ანდრონიკაშვილის სიტყვიერი განცხადების თანახმად, 1922 წ. 5 მარტს სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტის პროფესორთა საბჭომ საჭიროდ სცნო სოციალურ-ეკონომიკური ფაკულტეტის ცალკე დაარსება და მისი გეგმის შემუშავება პროფ. ფ. გოგიჩაიშვილსა და დოცენტ ლ. ანდრონიკაშვილს მიანდო. ამავე წლის 17 მაისს სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტის საბჭომ საბოლოოდ გადასწყვიტა ეკონომიკური განყოფილების ამ ფაკულტეტიდან გამოყოფის საკითხი, სოციალურ-ეკონომიკური ფაკულტეტის სახელით ახალის დაარსება და მისი საორგანიზაციო გეგმის შედგენა მიანდო კომისიას, რომელშიაც შედიოდნენ: პროფ. შ. ნუცუბიძე, პროფ. ფ. გოგიჩაიშვილი, პროფ. მ. პოლიევქტოვი, დოც. ლ. ანდრონიკაშვილი და დოც. გ. გეხტმანი. კომისიის მიერ წარდგენილი გეგმა და შტატები ფაკულტეტის საბჭომ დაამტკიცა (1922 წლ[ის] 7 ივნისს), დაადგინა მომავალი სასწავლო წლიდან მხოლოდ 3 კურსის მოწყობა და აღძრა უნივერსიტეტის პროფესორთა საბჭოს წინაშე გეგმის დასადასტურებლად და ახალი ფაკულტეტისათვის განათლების კომისარიატიდან საჭირო კრედიტის გამოსათხოვად. გეგმის დამტკიცების მოლოდინში სიბრძნისმეტყველების ფაკულტეტის მიერ 1922 წ. 11 ივნისს რომის სამართლის ისტორიის კათედრაზე მოწვეული იყო ან გარდაცვალებული



(1925 წ.) იურისტი გამბაროვი, ბიზანტიის სამართლის კათედრაზე პროფ. კ. კეკელიძე, ხოლო სამეცნიერო მეთოდოლოგიისათვის პროფ. შ. ნუცუბიძე. ვინაიდან გამოირკვა, რომ ყველა საგნებისათვის ლექტორები არ მოიპოვებოდნენ, საბჭომ ამავე სხდომაზე დაადგინა განზრახული 3 კურსის მაგიერ ახალი ფაკულტეტის 2 კურსის გახსნა. სახელმწიფო სამართლის კათედრასთან მოსამზადებლად უნივერსიტეტში დატოვებულ იქნა იროდიონ სურგულაძე და სისხლის სამართლის კათედრასთან ლაზარე შურღაია.

პროფესორთა საბჭომ 1922 წ. 30 ივნისს დაამტკიცა სოციალ[ურ]-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტის შემდეგი გეგმა და შტატები:

1. სამეცნიერო მეთოდოლოგია – პროფ. შ. ნუცუბიძე
2. სოციალურ და პოლიტიკურ მოძღვრებათა ისტორია – იგივე.
3. ფსიქოლოგია – პროფ. დ. უზნაძე.
4. საქართველოს ეკ[ლესიის] ისტორია – პროფ. ი. ჯავახიშვილი.
5. ქართული სამართ[ლის] ისტორია – იგივე.
6. სამართლის შესავალი – დოც. ლ. ანდრონიკაშვილი
7. სამოქალაქო სამართალი – იგივე.
8. პოლიტიკ. ეკონომია – პროფ. გოგიჩაიშვილი
9. სტატისტიკა – იგივე.
10. რომის სამართალი – პროფ. ი. გამბაროვი
11. ბიზანტიის სამართალი – პროფ. კ. კეკელიძე
12. ახალი დროის სოციალ[ურ]-ეკონ[ომიკური] ისტორია – პროფ. მ. პოლიევქტოვი.
13. კულტურ. განვითარ. ისტორია – პროფ. გ. ჩუბინაშვილი

## 2. სოციალ-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტი დღიდან მისი დაარსებისა 1926 წლამდე

სოციალ[ურ]-ეკონ[ომიკური] ფაკულტეტის პირველ დეკანად არჩეულ იქმნა პროფ. შ. ნუცუბიძე (14/7/22). მასვე დაევალა იურიდი[იული] დარგის მოწყობა, მდივნის მოვალეობას დროებით ასრულებდა დოც. გ. ნათაძე.

სოციალ[ურ]-ეკონ[ომიკური] ფაკულტეტის პროფესორთა საბჭოს პირველი სხდომა მოხდა 1922 წლის 14 ივლისს პროფ. შ. ნუცუბიძის თავმჯდომარეობით. ამ ფაკულტეტს მისი კონსტრუქციის პირველ ხანში კონკრეტ[ული] ფორმა არა ჰქონდა. მართალია, იგი ორს, ეკონომი[კ]ურ და სოციალურ დარგად იყო გაყოფილი, მაგრამ სტუდენტები ისმენდნენ თითქმის ერთსა და იმავე კურსებს, პროგრამაში შეტანილი იყო ეკონომი[კ]ურ და იურიდიულ დისციპლინებთან ფრიად შორეულ კავშირში მყოფი საგნები. პროფესორთა საბჭოს დადგენილებით გაიხსნა მხოლოდ ორი კურსი, საჭირო იყო თავიდანვე მომავლისათვის ზრუნვა, პროგრამული საკითხების მონესრიგება, ჯერ მცირეწლოვანი ფაკულტეტის ახალი ძალებით შევსება. თავისი პირველი სხდომის დადგენილებით ფაკულტეტის საბჭომ გადასწყვიტა კოოპერაციისა და ეკონომი[კ]ური გეოგრაფიის კათედრების დაარსება. პირველისათვის მონვეული იყო პროფ. ს. ავალიანი, მეორისათვის ლექტ. გ. გეხტმანი, რომელიც სადოქტორო ზეპირი გამოცდების შემდეგ არჩეულ იქმნა დოცენტად. ამავე წელს ფაკულტეტის პროგრამაში შეტანილი იყო სოციოლოგიის კურსი, რომლისთვისაც მონვეულ იქმნა ლექტ. ა. ვაჩიშვილი (1922 წ. 22 დეკემბერი), პოლიტიკური ეკონომიის კათედრასთან მოსამზადებლად ფაკულტეტის

საბჭომ დასტოვა ლ. ასათიანი. 1923 წ. დასაწყისში დაარსდა საერთაშორისო საჯარო სამართლის კათედრა, რომლისათვისაც ლექტორად არჩეულ იქმნა ე. ტატიშვილი (1923 წლ[ის] 20 თებ[ერვალი]), სახელმწიფო სამართლის კათედრაზე მონვეული იყო ი. სურგულაძე (1923 წ. 27 თებერ[ვალი]), სპეციალ[ურ]ი ბუხჰალტერიის კურსი მიენდო ა. ინწკირველს (1923 წ. 3 მარტი). 1923 წ. 13 მარტს მოხდა დეკანატი არჩევა. ფაკულტეტმა დეკანად პროფ. დ. უზნაძე და მდივნად ლექტ. ა. ვაჩიშვილი აირჩია.

მართალია, პროფესორთა საბჭოს დადგენილებით 1922 წლიდან ამ ფაკულტეტის ორი კურსი უნდა გახსნილიყო, მაგრამ მის პროგრამაში ფაქტიურად შეტანილი იყო შემდეგი უფროსი კურსებისათვის განზრახული საგნებიც. 1923-24 სასწავლო წლისათვის ფაკულტეტმა გადასწყვიტა ეკონომი[კ]ური დარგის ოთხივე და სოციალური დარგის (იურიდიულის) სამი კურსის გახსნა. მან ცოტად თუ ბევრად გარკვეული სახე მიიღო. დარგებს შორის პროგრამული განსხვავება დამყარდა, საჭირო იყო მხოლოდ ზოგიერთი ცარიელი კათედრის შევსება. ამ მიზნით, სპეციალ[ურ]ი სამოქალაქო სამართლის ლექტორად არჩეულ იქმნა გ. რცხილაძე (1923 წ. 23 ოქტ[ომბერი]) და ეკონომი[კ]ურ მოძღვრებათა ისტორიის ლექტორად ნ. ქოიავა, რომელმაც 1923 წ. 17 ოქტ[ომბერს] ზეპირი სადოქტორო გამოცდა ჩააბარა. დოც. ლ. ანდრონიკაშვილის უარის გამო სამართლის თეორიის კათედრაზე ლექტორად არჩეულ იქმნა ა. ვაჩიშვილი. სამოქალაქო სამართლის კათედრასთან დატოვებულ იქმნენ იოსებ მრევლიშვილი (1923 წ.) და ფატმან გოკიელი (1924 წ.) და პოლიტ. ეკონომიის კათედრასთან ბიძინა რამიშვილი. ამავე წელს ლექტ. ა. ვაჩიშვილმა და ი. სურგულაძემ ჩააბარეს ზეპირი სადოქტორო გამოცდა. ი. სურგულაძემ შემდეგ, 1927 წელს, წარუდგინა ფაკულტეტს სადისერტაციო შრომა „ხელისუფლება და სამართალი“, რომლის საჯარო დაცვის შემდეგ (1927) მას სამართლის დოქტორის ხარისხი მიენიჭა.

1924-25 წელს გაიხსნა, აგრეთვე, სოციალური დარგის მეოთხე კურსი და ახალ პირთაგან სავაჭრო სამართლის კათედრაზე ფაკულტეტმა ლექტორად სერგი ჯაფარიძე მონიჭა. ფაკულტეტის პროგრამა შეივსო ახალი საგნებით. 1924 წლის დეკემბერში მოხდა დეკანატის არჩევა: დეკანად არჩეულ იქმნა პროფ. შ. ნუცუბიძე, მდივნად ლექტ. ე. ტატიშვილი. 1925-26 წელში ფაკულტეტის საგნობრივი პროგრამა კვლავ გაიზარდა ახალი საგნებით. კოოპერაციის ლექტორად მონვეულ იყო ალექსანდრე ერქომაიშვილი (1925 წ.). საფინანსო სამართლის კათედრასთან დატოვებულ იქმნა გიორგი გამყრელიძე (1925 წ.).

### 3. სოციალ[ურ]-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტი 1926-27 წელს

ამგვარად, სოც[იალურ]-ეკონ[ომიკური] ფაკულტეტის მოქმედება იზრდება, და მისი დანიშნულებაც გამორკვეულია; სასამართლო დარგისა და სახალხო მეურნეობისათვის – მრეწველობის, ვაჭრობის, კოოპერაციის, ტრანსპორტის, ფინანსების, სტატისტიკის – განათლებულ მოღვაწეთა მომზადება; აუცილებელი იყო მხოლოდ თეორიული მომზადების ჩვენი ცხოვრების პრაქტიკულ ამოცანებთან მეტი დაკავშირება, ნაკლი, რომელიც თან სდევს ფაკულტეტის პროგრამას 1926 წლამდე. ამ მხრივ, ფაკულტეტის რეორგანიზაციის ინიციატივა 1926 წლიდან განათლების კომისარიატმა აიღო და მისი გეგმა მიზანს დაუახლოვა. მარქსისტულად განათლებულ, პრაქტიკულად მომზადებულ მაღალი

კვალიფიკაციის სახალხო მეურნეობისა და სასამართლო დარგის მოღვაწეთა მომზადება – ამ პრინციპით ხელმძღვანელობდა კომისარიატი ფაკულტეტის რეორგანიზაციის დროს. ამის თანახმად, განათლების კომისარიატის მიერ შემუშავებული პროგრამით, რომლის ცხოვრებაში გატარება დაევალა ახალ დეკანს, ა. ერქომაიშვილს, ეკონომიკური დარგის მესამე და მეოთხე კურსზე 1926 წლიდან მოეწყო: 1. კოოპერატიული, 2. სტატისტიკური და 3. ფინანსური განხრა სათანადო სპეციალური კურსებით. ამით ყოველს სტუდენტს საშუალება მიეცა ამა თუ იმ განხრის კურსის განვლის დროს უნივერსიტეტშივე მიიღოს საჭირო მოსამზადებელი პრაქტიკული სტაჟი და ცხოვრებაში გავიდეს არა როგორც მხოლოდ ეკონომისტი-ენციკლოპედისტი, არამედ, აგრეთვე, როგორც პრაქტიკული ცოდნით შეიარაღებული აქტიური მუშაკი. ამ მიზნით, სოციალურ-ეკონომიკური ფაკულტეტი დაკავშირებულია სახელმწიფო და სამეურნეო დაწესებულებებთან და სახალხო მეურნეობისადმი თავისი პროგრამის დაქვემდებარებით უზრუნველყოფილია მეურნეობაში წარმოებულ ცოცხალი მუშაობის დაშორებიდან; ამავე დროს, იგი ზრუნავს მსმენელთა თეორიული ცოდნის გაღრმავებისა და გაფართოებისათვის და თავის პროგრამაში შეტანილი აქვს ეკონომიკურ თეორიულ მეცნიერებათა მთელი ციკლი და სამართლის ზოგიერთი კურსი. რაც შეეხება იურიდიულ დარგს, გარდა იურიდიულ მეცნიერებათა სრული კორპუსისა, მისი პროგრამა შეიცავს ყოველი განათლებული იურისტისათვის საჭირო ეკონომიკურ და ისტორიულ დისციპლინათა ჯგუფს.

1926 წელს უნივერსიტეტში ახალ ლექტორებად მონვეული იყვნენ: 1. ცნობილი საზოგადო მოღვაწე ფილიპე მახარაძე (საქართველოს ეკონომიკური განვითარების ისტორია); 2. თედო ლლონტი (ფინანსთა მეცნიერება); 3. მალაქია ტოროშელიძე (ისტორიული მატერიალიზმი); 4. ბიძინა რამიშვილი (პოლიტ. ეკონომია); 5. სიმონ ხუნდაძე (მუშათა მოძრაობის და სოციალურ მოძღვრებათა ისტორია); 6. ვიქტორ თევზაია (პრაქტიკული პოლიტიკ. ეკონომია); 7. ინჟინერი კასიანე მეგრელიძე (საქონლის მცოდნეობა); 8. შალვა გოგებაშვილი (კოოპერაციის სპეციალური კურსები); 9. არჩილ რუხაძე (სტატისტიკის სპეციალური კურსები); 10. ლუარსაბ კარბელაშვილი (ტრანსპორტის სტატისტიკა); 11. ალექსანდრე ლანდია (ვაჭრობის სტატისტიკა); 12. ნიკიფორე იმნაიშვილი (ეკონომიკური მოძღვრებათა ისტორია); 13. გიორგი ნანეიშვილი (დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებრივი წყობილება); 14. კონსტანტინე მიქელაძე (მინის სამართალი); 15. ლაზარე შურღაია (პენიტენციალური სამართალი); 16. პროფ. ვლადიმერ ჟღენტი (სასამართლო მედიცინა); 17. კირილე ჭყონია (საღებო გადასახადების პრაქტიკა); 18. ნესტორ ლამბარაშვილი (ფარული გადასახადების პრაქტიკა); 19. ოსიტაშვილი (პირდაპირი გადასახადის პრაქტიკა).

კოოპერაციის კათედრასთან უნივერსიტეტში დატოვებული იყო აკაკი კალაძე.

1927 წელს ფაკულტეტს თავის პროგრამაში დიდი ცვლილებები არ შეუტანია.

სოციალურ-ეკონომიკური ფაკულტეტის დღეს მოქმედი პროგრამით ფაკულტეტი გაყოფილია ორ დარგად: ეკონომიკურსა და იურიდიულ დარგებად ოთხნობიანი კურსით. ეკონომიკური დარგის მეოთხე კურსზე სპეციალიზაციის მიზნით არსებობს სამი განხრა: კოოპერატიული, სტატისტიკური და ფინანსური, საერთო თეორიული საგნები კი პირველ სამ კურსზე ისწავლება. კურსის დამთავრებისათვის ფაკულტეტის ყოველ მსმენელს გარდა სავალდებულო საკურსო საგნების გამოცდის ჩაბარებისა მოეთხოვება ამა თუ იმ თავის სპეციალობის თემაზე დაწერილი სადიპლომო შრომის წარმოდგენა და

სათანადო სემინარში მისი დაცვა. სახელმწიფო გამოცდები ამ ფაკულტეტზე გაუქმდა სახალხო განათლების კომისარიატის განკარგულებით (1925 წ.), რასაც მხურვალედ მიესალმა როგორც ფაკულტეტის პროფესურა, აგრეთვე, სტუდენტობაც.

ფაკულტეტის სასწავლო-საორგანიზაციო საქმეს განაგებს მისი დეკანატი (დეკანი, მდივანი და სტუდენტთა წარმომადგენელი) და საგნობრივი კომისია უნივერსიტეტის გამგეობის ზედამხედველობით. სწავლა ფაკულტეტში სწარმოებს სამი სისტემით: ლექციების, სემინარებისა და რეპეტიტორიუმების და, სადაც შესაძლებელია, ლაბორატორიული ნესითაც, რაც სტატისტიკურ, კოოპერატიულ და სხვა დანესებულებათა მასალის დამუშავებით გამოიხატება. სამწუხაროდ ნივთიერი უსახსრობა ფაკულტეტს საშუალებას არ აძლევს სემინარების და რეპეტიტორიუმების ჯგუფობრივი წარმოებისათვის, რაც ცხადია ფრიად აბრკოლებს მეცადინეობის საქმეს.

უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში უფროსი კურსის სტუდენტები იგზავნიან არდადეგების დროს პრაქტიკანტებად, ხოლო კურსდამთავრებულნი სტაჟიორებად სხვადასხვა სახელმწიფო და საწარმოო დანესებულებებში, სადაც პრაქტიკულად ეცნობიან მათთვის საინტერესო საკითხებს და იმ არეს, სადაც მათ შემდეგში მუშაობა მოუხდებათ.

სოციალ[ურ]-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტის ორგანიზაციის სუსტ მხარედ ჩაითვლება სპეციალ[ურ] დამხმარე სასწავლო დანესებულებათა თითქმის სრული უქონლობა, რაც, უმთავრესად, მატერიალურ უსახსრობას მიეწერება. ეკონომი[კ]ური გეოგრაფიის კაბინეტი ძლიერ ღარიბია, შრომის მეცნიერული ორგანიზაციის კაბინეტს მრავალი რამ სჭირდება, სტატისტიკის კაბინეტი სულ არ არსებობს, არ არსებობს, აგრეთვე, საქონლის მცოდნეობის კაბინეტი, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ ლექტ. კ. მეგრელიძის მიერ დიდის გაჭირვებით თავმოყრილ კოლექციას.

უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკა საკმაოდ მდიდარია ეკონომი[კ]ური და იურიდიული დარგის წიგნებით. გამგეობა შეძლებისდაგვარად მუდამ სცდილობდა ამ დარგის წიგნების შექენას და ჟურნალებით უზრუნველყოფას. 1925 წ. შექენილ იქმნა გარდაცვალებული პროფესორის, ი. გამბაროვის მდიდარი ბიბლიოთეკა. დიდი დახმარება აღმოუჩინა ფაკულტეტს „ჩემომ“, რომელმაც თავისი ლიკვიდაციის დროს შემოსწირა მას 5000 მანეთი და საშუალება მისცა ფაკულტეტს მისთვის საჭირო ახალი ლიტერატურის შექენისათვის. სამწუხაროდ ბიბლიოთეკა ნაკლებად აკმაყოფილებს სტუდენტთა მოთხოვნილებას, სახელმძღვანელოების მხრივ; არ არსებობს, აგრეთვე, ცალკე ბიბლიოთეკები სემინარული მუშაობის წარმოებისათვის, რაც ფრიად გაუადვილებდა მეცადინეობას მასწავლებელთ და სტუდენტობას.

ფაკულტეტის უკანასკნელმა რეორგანიზაციამ ფრიად ნაყოფიერი შედეგი გამოიღო. სტუდენტობამ თავისი მუშაობა გააორკეცა და მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ სოც[იალურ]-ეკონ[ომიკურ] ფაკულტეტში თავმოყრილია სხვა ფაკულტეტებთან შედარებით ყველაზე მეტი პროლეტარული ელემენტი, რომელსაც ხშირად ლუკმა პურის საშოვნელად სხვადასხვა დანესებულებაში უხდება სამსახური, იგი მაინც გმირული ენერგიით შრომობს ცოდნის შექენისათვის ქვეყნისა და მშრომელი ხალხის საკეთილდღეოდ.

**სოც[იალურ]-ეკონომი[კ]ური ფაკულტეტის დეკანატი**

## სამართალი\*

### პროფესორი იროდიონ სურგულაძე\*\*

საქართველოს მიერ პოლიტიკური დამოუკიდებლობის დაკარგვამ და, ამასთან დაკავშირებით, ეროვნული უფლებრივი განვითარების შეწყვეტამ, საკმაოდ უარყოფითი გავლენა მოახდინა ჩვენში იურიდიული აზრის განვითარებაზე. ერთადერთი დარგი, საითაც შეიძლებოდა მიმართულიყო XIX ს. და აგრეთვე XX ს. დასაწყისში მეცნიერული კვლევა-ძიება, ეს იყო საქართველოს სახელმწიფოს და სამართლის ისტორია. ამ პერიოდში მკვლევართა ყურადღებას იპყრობს ძველი იურიდიული ძეგლები, საქართველოს სახელმწიფოებრივი წყობილება წარსულში და სხვა. პირველად ყოვლისა შეიძლება დავასახელოთ ნ. ურბნელი (ხიზანიშვილი), რომელმაც თავისი შრომები უძღვნა ძველი ქართული სამართლის ძეგლების შესწავლას („ათაბაგნი ბექა და ალბულა და მათი სამართალი“). ამ შრომებს დღესაც არ დაუკარგავთ თავისი მნიშვნელობა ქართული სამართლის ისტორიის შესწავლისთვის. აღსანიშნავია აგრეთვე ივ. ჯავახიშვილის სადისერტაციო შრომა: „Государственный строй древней Грузии и Арменией“ (1907 წ.), რომელშიც აღწერილია საქართველოსა და სომხეთის პოლიტიკური ცხოვრება-უძველეს პერიოდში.

საბჭოთახელისუფლების დამყარებამ საქართველოში საფუძველი ჩაუყარა სამართლის მეცნიერების აღორძინებას. ქართველი ხალხის პოლიტიკური დამოუკიდებლობის აღდგენის შედეგად ჩნდება ახალი სისტემა საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და სასამართლო ორგანოებისა, რომლების მოქმედებაც რეგულირებულია სამართლის ნორმებით. ბუნებრივად იბადება მოთხოვნილება დამუშავებულ იქნეს ახლად-

---

\* პირველად გამოქვეყნდა კრებულში: იროდიონ სურგულაძე, სამართალი, კრებულში: მეცნიერება საბჭოთა საქართველოში 25 წლის მანძილზე, III, ფილოსოფია, ფსიქოლოგია, პედაგოგიკა, ენათმეცნიერება, ლიტერატურის ისტორია, სამართალი, რედაქტორი აკადემიკოსი გიორგი ახვლედიანი, თბილისი, 1946, 103-110.

წერილის ორიგინალიდან ტექსტი ელექტრონულად აკრიფა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მეოთხე კურსის სტუდენტმა ქეთი თევზაძემ [თ.წ.].

\*\* **პროფესორი იროდიონ სურგულაძე** (1892-1945) – უმაღლესი იურიდიული განათლების ერთ-ერთი ფუძემდებელი საქართველოში, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი (1927), თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი, სამართლის თეორიის, სამართლის ფილოსოფიის, სახელმწიფო სამართლის, ადმინისტრაციული სამართლის და სამართლის ისტორიის ერთ-ერთი მესაძირკვე საქართველოში, სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის კათედრის გამგე, საქართველოს უმაღლესი სასამართლოს წევრი (1925-1927), საბჭოთა აღმშენებლობისა და სამართლის ინსტიტუტის დირექტორის მოადგილე (1930-1932), თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, საქართველოს მეცნიერების დამსახურებული მოღვაწე (1944) [თ.წ.].



წარმოქმნილი სოციალისტური სამართალი, აგრეთვე, აღზრდილ იქნენ შესაფერისი იურიდიული კადრები სახელმწიფოებრივი (და პირველ რიგში სასამართლო) ორგანოების მომსახურებისათვის. ამ მიზნით თბილისის სახ. უნივერსიტეტში ჩამოყალიბდა იურიდიული ფაკულტეტი, რომელიც წარმოადგენს უმაღლესი იურიდიული განათლების ცენტრს და იმავე დროს სამართლის მეცნიერების განვითარების კერას საქართველოში. ეს განვითარება სხვადასხვა მიმართულებით მიმდინარეობს.

საქართველოში მანამდე არსებული ტრადიცია ისტორიულ-იურიდიული კვლევისა განსაკუთრებული სიცხოველით ვითარდება. განსვენებული აკად. ჯავახიშვილის კაპიტალური შრომა („საქართველოს სამართლის ისტორია“) წარმოადგენს მთელ ეპოქას საქართველოს ისტორიულ-იურიდიულ მეცნიერების ვითარებაში. თუ დღეს არსებობს ქართული სამართლის ისტორია, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერება, ეს სწორედ ამ შრომის შედეგია. ი. ჯავახიშვილი ეხება თავის შრომაში როგორც საქართველოს კონსტიტუციური განვითარების ისტორიას, ისე სამოქალაქო და სისხლის სამართლის ისტორიას და აგრეთვე ისტორიას პროცესუალური ფორმებისას (მას განხილული აქვს როგორც სასამართლოს ორგანიზაციის საკითხები, ისე სპეციალურად სამოქალაქო და სისხლის სამართლის პროცესი). ბოლოს იგი ეხება უფლებრივ-პოლიტიკური იდეოლოგიის დამახასიათებელ თვისებებს – სხვადასხვა ეპოქაში. პირველწყაროების დეტალური შესწავლა და ღრმა ცოდნა საშუალებას აძლევდა განსვენებულ მეცნიერს საფუძვლიანად დაესაბუთებინა მთელი რიგი დებულებები ქართული სამართლის ისტორიის დარგში, და თუ ზოგი წამოყენებული დებულება სავსებით დამაჯერებელი არაა, ერთი რამ უდავოა: ყოველი ახალი გამოკვლევა საქართველოს სახელმწიფოს და სამართლის ისტორიიდან არა თუ გვერდს ვერ აუხვევს ი. ჯავახიშვილის შრომებს, არამედ მათ უნდა ემყარებოდეს.

საბჭოთა ხელისუფლების დამყარების შემდეგ, კიდევ ერთმა გარემოებამ შეუწყო ხელი ქართული სამართლის ისტორიის შესწავლას. შეიქმნა სხვადასხვა სამეცნიერო დაწესებულება, სადაც წარმოებს გეგმაშენონილი შესწავლა სამუზეუმო, საარქივო და არქეოლოგიური მასალებისა; წამოიზარდა მთელი პლეადა სათანადო ერუდიციით აღჭურვილ მკვლევარებისა; ყველაფერი ეს ხელს უწყობს ქართული საისტორიო მეცნიერების აყვავებას, ეროვნული კულტურის მემკვიდრეობის ათვისების დროს ისტორიკოსებს არ შეუძლიათ გვერდი აუხვიონ საკითხს საქართველოს სახელმწიფოს წარმოშობის შესახებ და მისი განვითარების ეტაპებს; ვერ აუხვევენ გვერდს აგრეთვე ცალკეული ეპოქებისათვის დამახასიათებელ იურიდიულ შეხედულებებს, რადგანაც ყველა ეს მომენტი მჭიდროდაა დაკავშირებული ქართველი ერის ისტორიასთან საერთოდ. ამიტომ შემთხვევითი არაა, რომ ივ. ჯავახიშვილის მიერ დაწყებული საქმე გრძელდება მისი მოწაფეების მიერ, რომლებიც თავის შრომებში განიხილავენ ქართული სამართლის ისტორიისათვის დიდი მნიშვნელობის მქონე პრობლემებს. ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ეს შრომა პირდაპირ ეხება აღნიშნულ საკითხებს, ხოლო სხვები თუმცა არ ისახავენ ამ ამოცანას, მაგრამ სავსებით შეიძლება გამოყენებულ იქნენ სამართლის ისტორიის მრავალი პრობლემის გადასაწყვეტად.

პირველი კატეგორიის შრომებს მიეკუთვნება ლ. მუსხელიშვილის მიერ 1937 წელს გამოცემული „ვაჰანის ქვაბთა განგება“, რომელშიც კარგად არის გამოხატული ძველი

ქართული საკორპორაციო სამართლის პრინციპები. შრომას წინ უძღვის გამოცემის ავტორის მნიშვნელოვანი წინასიტყვაობა ძეგლის შესახებ.

ფეოდალური ხანის საქართველოს სახელმწიფოებრივი სამართლის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს ეხება აკად. ნ. ბერძენიშვილის შრომა: „სავაზირო ფეოდალურ საქართველოში“ (გამოქვეყნებულია 1940-1941 წლებში). შრომაში გარკვეულია მნიგნობართუხუცესის აღზევების მიზეზები და ის პირობები, რომელთა ძალითაც ეს თანამდებობა დაკავშირებული იყო ჭყონდიდლობასთან. გარკვეულია ამ მოვლენათა ისტორიულ-მიზეზობრივი კავშირი იმ სოციალურ პოლიტიკურ ბრძოლასთან მეფისა და დიდგვარიან აზნაურთა შორის, რომელსაც ადგილი ჰქონდა საქართველოში XI-XII საუკუნეებში ფეოდალური მონარქიის გაძლიერებასთან დაკავშირებით. ეს გამოკვლევა, უდავოდ, ფრიად მნიშვნელოვანია ფეოდალური მონარქიის განვითარების გარკვეული პერიოდის სახელმწიფოებრივი წყობილების შესწავლისათვის. აღსანიშნავია აგრეთვე ნ. ბერძენიშვილის ნაშრომი, რომელშიც იგი ეხება სპეციალურ საკითხს, სახელდობრ საკითხს დასავლეთ საქართველოს საეკლესიო წყობილების შესახებ. ამავე ავტორს ეკუთვნის ორი პუბლიკაცია (1938 და 1940 წწ.), რომლებშიც შეკრებილია მასალები საქართველოს სოციალური და პოლიტიკური ისტორიისათვის. ორივე ეს კრებული (განსაკუთრებით მეორე – „დოკუმენტები საქართველოს სოციალური ისტორიიდან“ თითქმის მთლიანად შედგება საჯარო და კერძო-უფლებრივი აქტებისაგან, რის გამოც ისინი განსაკუთრებული მნიშვნელობის არიან არა მარტო სოციალური ისტორიისათვის, არამედ ფეოდალური ეპოქის სამოქალაქო სამართლისა, სასამართლო პროცესისა და სახელმწიფო სამართლისათვის, დაბოლოს, საყურადღებოა ნ. ბერძენიშვილის შრომა „ფეოდალური ურთიერთობიდან XV საუკუნეში“ (1937 წ.), რომელშიც განხილულია ფეოდალური ეპოქის მემკვიდრეობითი სამართლისა და პროცესის საკითხები.

გარდა ჩამოთვლილი შრომებისა, რომლებსაც თავისი თემატიკითა და შინაარსით უშუალო კავშირი აქვთ სამართლის ისტორიასთან, ისტორიკოსებისა (და ნაწილობრივ ლინგვისტების) კალამს ეკუთვნის შრომები, რომლებიც პირდაპირ არ ეხებიან სამართლის ისტორიის საკითხებს, მაგრამ მათ მიერ წამოყენებული დებულებებიდან გამომდინარეობენ მეტად საგულისხმო დასკვნები ქართული სამართლის ისტორიის შესახებ.

აქ პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს აკად. ს. ჯანაშიას გამოკვლევები: „ფეოდალური რევოლუცია საქართველოში“ (1935 წ.), „საქართველო ადრინდელი ფეოდალიზაციის გზაზე“ (1937 წ.) და სხვ. ამ მოკლე მიმოხილვაში არა გვაქვს შესაძლებლობა, რომ გავჩერდეთ ყველა იმ დასკვნაზე, რომელთა გამოტანაც შეიძლება ს. ჯანაშიას შრომების საფუძველზე. საკმარისია აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი წყობილების ისტორიის მკვლევარი მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებს გაერკვიოს ისეთ რთულ საკითხებში, როგორც არის ქართული სახელმწიფოებრიობის გენეზისი და მისი დაახლოებითი თარიღი, საჯარო სამართლის პირველადი ინსტიტუტების შინაარსი და ამ ინსტიტუტების განმსაზღვრელი სოციალური გარემო, – თუ იგი გაითვალისწინებს ს. ჯანაშიას შრომებში მოცემულ ისტორიული განვითარების პერსპექტივას და დაეყრდნობა ავტორის მიერ წარმოდგენილ დებულებებს.

დიდ დახმარებას გაუწევს საქართველოს უძველესი პერიოდის პოლიტიკური წყობილების მკვლევარს პროფ. გიორგი წერეთლის ნაშრომი „არმაზის ბილინგვა.“ იგი იძლევა იმის უდავო საბუთებს, რომ I-II საუკუნეებში (ჩ. ნელთალრიცხვით) საქართველოში საკმაოდ განვითარებული სახელმწიფოებრივი სისტემა არსებობდა.

ყველა ზემოაღნიშნული ნაშრომი ეკუთვნის ისტორიკოსებს (უკანასკნელი – ლინგვისტს). შედარებით გვიან იწყებენ სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის საკითხების კვლევას იურისტები. ეს ნაწილობრივად იმით აიხსნება, რომ დღემდე არ არსებობს ქართული სამართლის ძეგლების კრიტიკულ-მეცნიერული გამოცემები. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ იურისტების მიდგომა სამართლის საკითხებისადმი ყოველთვის სპეციფიკურ ხასიათს ატარებს; იურისტს შეუძლია შესასწავლი ობიექტის ისეთი მხარეები გამოავლინოს, რომლებიც არაიურისტისათვის ზოგჯერ შეუმჩნეველი რჩებიან.

მხოლოდ სულ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ქართველ იურისტ-მეცნიერთა ნაწილმა მოჰკიდა ხელი სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის საკითხების შესწავლას.

პროფ. იროდიონ სურგულაძე თავის შრომებში, რომლებიც საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის „მომბეში“ იყო მოთავსებული (1940-1941 წ.წ.), შეეცადა გამოერკვია საკითხი ძველი ეგვიპტის საგვარეულო წყობილების ორგანოების რეკონსტრუქციისა. მეორე ნარკვევში, რომელიც 1943 წ. დაიბეჭდა („ძველი ერისთავთა“ და მისი მნიშვნელობა საქართველოში სახელმწიფოს წარმოშობის ზოგი საკითხისათვის), იგივე ავტორი შეეცადა გამოეყენებინა ქსნის ერისთავთა საგვარეულო ქრონიკაში შემონახული ცნობები რამდენიმე სადავო საკითხის გასაშუქებლად-საქართველოში სახელმწიფოს წარმოშობისა და პოლიტიკური ხელისუფლების ჩასახვის პრობლემის სფეროდან.

1944 წ. პროფ. ა. ვაჩიშვილმა გამოაქვეყნა წერილი („თბილისის უნივერსიტეტის შრომებში“), რომელშიც ავტორი შეეცადა გამოერკვია ვახტანგ VI-ის კანონმდებლობასთან და ქართული სამართლის სხვა საკანონმდებლო ძეგლებთან დაკავშირებული საკითხები. წერილში მთავარი ყურადღება ექცევა საჯარო ბრალდების საკითხს. საკითხს, თუ რა იურიდიული ძალა უნდა ჰქონოდა ვახტანგ VI-ის კრებულში შემავალ ძეგლებს – თვით ვახტანგ VI-ის მიერ გამოცემულ კანონებთან შედარებით, და აგრეთვე საკითხს – კომპოზიციებისა და მათი ხვედრითი წონის შესახებ ქართულ იურიდიულ ძეგლებში. დასასრულ ავტორი ჩერდება ცალკეულ მომენტებზე, რომლებიც, მისი აზრით, მოწმობენ ქართული ძეგლების ერთგვარ ჩამორჩენილობას.

დოცენტმა ივანე სურგულაძემ მოამზადა დასაბეჭდად შემდეგი შრომები: “Источники историков по истории государства и права Грузии”; “Распорядок царского двора” (ხელმწიფის კარის გარიგება) – რუსული თარგმანი წინასიტყვაობით და კომენტარებით.

სამართლის მეცნიერების განვითარება საქართველოში არ განისაზღვრა მხოლოდ სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის შესწავლით. მის ძირითად დანიშნულებას წარმოადგენს თანამედროვე სამართლის პრობლემათა შესწავლა. ეს შესწავლა არ უნდა შემოიფარგლოს საკანონმდებლო მასალის უბრალო კომენტარებით, არამედ მის მთავარ ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს როგორც სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის, ისე ცალკეული სამართლის დისციპლინების ძირითად კატეგორიათა ანალიზი.



განვლილი 25 წლის განმავლობაში განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა სახელმწიფოს და სამართლის ზოგადი თეორიის საკითხებს, სისხლის სამართალს, საბჭოთა სახელმწიფო სამართალს და სამოქალაქო პროცესს.

პროფ. ი. სურგულაძის შრომა „ხელისუფლება და სამართალი“ (1925 წ.) ეხება სახელმწიფო სამართლისა და სამართლის ზოგადი თეორიის ძირითად საკითხებს. ავტორის აზრით, სახელმწიფო სამართლის ბუნების გამოსარკვევად აუცილებელია მართლწესრიგის ცნების ანალიზი; ამ მიზნით იგი განიხილავს მართლწესრიგის უმარტივეს ელემენტს – უფლებრივ ურთიერთობას. უფლებრივი ურთიერთობის შემადგენელი ნაწილების (სუბიექტისა, ობიექტისა, უფლების და მოვალეობის) და მათთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემების განხილვა შეადგენს ზემოდასახელებული შრომის მთელ შინაარსს.

სამართლის მეთოდოლოგიის საკითხებს ეხება ი. სურგულაძის პოლემიკური წერილი „იურიდიული მეთოდოლოგიის პრობლემისათვის“ (1923 წ.).

ა. ვაჩიშვილის ვრცელი წერილის „კელზენის მოძღვრება სახელმწიფოზე და სამართალზე“ (1929 წ.) შინაარსს შეადგენს გადმოცემა და კრიტიკული შეფასება ცნობილი ბურჟუაზიული იურისტის კელზენის კონცეფციისა სახელმწიფოსა და საართლის შესახებ.

აქ ჩამოთვლილი შრომები ი. სურგულაძისა („ხელისუფლება და სამართალი“, „იურიდიული მეთოდოლოგიის პრობლემისათვის“) და ა. ვაჩიშვილის („კელზენის მოძღვრება სახელმწიფოზე და სამართალზე“) როგორც მეთოდოლოგიურად, ისე შინაარსის მხრივ ჯერ კიდევ ბურჟუაზიული უფლებრივი იდეოლოგიის ძლიერი გავლენის ქვეშ იმყოფებოდნენ.

კ. კაუტსკის შრომის („ისტორიის მატერიალისტური გაგება“, ტ. I და II) გამოსვლის შემდეგ, ი. სურგულაძემ გამოაქვეყნა წერილი: „კაუტსკის ახალი თეორია სახელმწიფოს წარმოშობის შესახებ“ (1929 წ.). წერილში ავტორი აკრიტიკებს კაუტსკის, რომელიც რევოზიას უკეთებს კ. მარქსისა და ფ. ენგელსის მოძღვრებას სახელმწიფოს წარმოშობაზე და ცდილობს აღადგინოს გუმპლოვიჩის შეხედულებანი ზოგიერთი უმნიშვნელო ცვლილების შეტანით.

თავის შრომაში „მარქსისტულ-ლენინური მოძღვრება სამართალზე“ (1939 წ.) პროფ. ი. ტალახაძე მიუთითებს მავნებლობაზე, რომელსაც ადგილი ჰქონდა იურიდიულ ფრონტზე და აღნიშნავს ბოლშევიკური სიფხიზლისა და პრინციპულობის აუცილებლობას – სამართლის თეორიასა და პრაქტიკაში. ავტორს მოჰყავს სათანადო ადგილები მარქსის და ენგელსის შრომებიდან და დაასკვნის, რომ სამართალი წარმოადგენს ერთ-ერთ იდეოლოგიურ ზედნაშენს, რომელშიც ასახულია საზოგადოების მატერიალური ურთიერთობანი. ავტორი იძლევა სამართლის ამგვარ განმარტებას: „სამართალი არის საზოგადოებრივ ურთიერთობათა გამოსახვისა და სახელმწიფოებრივ – იძულებითი მონესრიგების ფორმა გაბატონებული კლასის ინტერესების დასაცავად“. იგი არ იზიარებს შეხედულებას, რომლის მიხედვითაც სამართალი წარმოადგენს ნორმათა ერთობლიობას, მისი აზრით, „სამართალი არ არის კანონთა კრებადობა, არც ნორმა, ან წესი, არამედ წესრიგი, ფორმა, წყობილება, რომელიც უშუალოდ ასახავს და გამოხატავს საზოგადოების ეკონომიურ სტრუქტურას.“

სტალინური კონსტიტუციის მიღების შემდეგ განსაკუთრებით გაცხოველდა ქართული იურიდიული მეცნიერების ინტერესი საბჭოთა სახელმწიფო სამართლის საკითხებისადმი. კონსტიტუციის მე-10 თავი – მოქალაქეთა ძირითადი უფლებებისა და მოვალეობათა შესახებ – წარმოადგენს ი. სურგულაძის სპეციალური წერილის თემას (1937 წ.). ავტორი განიხილავს ისტორიულ ასპექტში მოქალაქის უფლებრივ მდგომარეობას სხვადასხვა ეპოქაში: ანტიკურ ქვეყანაში, ფეოდალურ საზოგადოებაში და კაპიტალიზმის დროს. განსაკუთრებით ვრცლად ჩერდება იგი მოქალაქის უფლებრივი მდგომარეობის საკითხებზე კაპიტალისტურ ქვეყნებში. ამასთან დაკავშირებით იგი აკრიტიკებს სუბიექტური საჯარო უფლების ბურჟუაზიულ კონცეფციას. დასასრულ, ავტორი არკვევს სტალინური კონსტიტუციის მიერ გათვალისწინებულ სუბიექტური საჯარო უფლების თვისობრივად განსხვავებულ ბუნებას.

იმავე საკითხს – მოქალაქეთა უფლების შესახებ სტალინური კონსტიტუციის მიხედვით – ეხება ი. ტალახაძე თავის წერილში „სტალინური კონსტიტუცია – ყველაზე უფრო დემოკრატიული კონსტიტუცია მთელ მსოფლიოში“ (1938 წ.). ავტორი კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებათა დამახასიათებელ თავისებურებებს ხედავს იმაში, რომ ისინი რეალურ ხასიათს ატარებენ, მაშინ, როდესაც ბურჟუაზიულ კონსტიტუციებში მათ ფორმალური, არა-ნამდვილი ხასიათი აქვთ.

ქართული იურიდიული მეცნიერებისა და კერძოდ სისხლის სამართლის განვითარების ისტორიაში თვალსაჩინო კვალი დატოვა განსვენებული პროფ. ლ. ანდრონიკაშვილის სამეცნიერო პედაგოგიურმა მოღვაწეობამ.

ლ. ანდრონიკაშვილს არ დაუტოვებია ნაბეჭდი შრომები. იგი ეკუთვნოდა იურისტ-მეცნიერთა იმ მცირეოდენ რიცხვს (ა.ა. კონი, კ.კ. არსენიევი), რომელთაც თავისი ნიჭი შეაღიეს, უმთავრესად, პრაქტიკულ მუშაობას, ამდიდრებდნენ რა მას სამართლისა და ფილოსოფიის თეორიული საკითხების ღრმა ცოდნით. ლ. ანდრონიკაშვილმა მეცნიერულ-პედაგოგიურ მოღვაწეობას თავისი სიცოცხლის მხოლოდ უკანასკნელი ორი ათეული წელი შესწირა. სამშობლოში ლ. ანდრონიკაშვილი ჩამოვიდა 1921 წელს, თბილისის უნივერსიტეტის მოწვევით, რის შემდეგაც იგი შეუდგა იურიდიული განყოფილების ჩამოყალიბებას სოციალურ-ეკონომიურ ფაკულტეტთან. ლ. ანდრონიკაშვილი ხელს უწყობდა იურიდიული აზრის განვითარებას საქართველოში არა მარტო იმით, რომ კითხულობდა ლექციებს სამართლის მთელ რიგ ძირითად დისციპლინებში, არამედ, უმთავრესად, თავისი მეცნიერული მოხსენებებით, რომლებიც წარმოადგენდნენ ღრმა იურიდიული და ფილოსოფიური ანალიზის ნიმუშებს.

მოხსენებაში „ანტიკური მჭევრმეტყველების შესახებ“ ლ. ანდრონიკაშვილი არკვევს, თუ როგორ ესმოდათ ანტიკურ ავტორებს სასამართლო მჭევრმეტყველების ამოცანა. განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს იგი არისტოტელეს მიერ შექმნილ მოძღვრებას (ორატორის მჭევრმეტყველების მიზანსა, საგანსა, მეთოდსა და სტილზე), რომელსაც უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა სასამართლო ქვეყნების დადგენისთვის. მოხსენებაში „შერაცხვისათვის სისხლის სამართალში“ ლ. ანდრონიკაშვილი უარყოფს იმ ბურჟუაზიულ მეცნიერთა მეთოდოლოგიურ გზას (ლისტი, ტაგანცევი და სხვ.), რომელნიც შერაცხვის ცნების განსაზღვრისას გამოდიან სასჯელის მიზნებიდან. ლ. ანდრონიკაშვილი უკავშირებს შერაცხვის ცნებას დანაშაულის ცნებას, ამ უკანასკნელის სუბიექტურ მხარეს;

ე.ი. ბრალს, და არსებითად ეხება ინდეტერმინიზმისა და დეტერმინიზმის საკითხს სისხლის სამართალში, რომლის თავისებურს გაშუქებასაც ის იძლევა.

ორიგინალურ ხასიათს ატარებს ლ. ანდრონიკაშვილის მოხსენება „ბრალის ფორმების შესახებ“; მოხსენებაში მთავარი ყურადღება იყო მიმართული ევენტუალური განზრახვის ბუნების დადგენისაკენ. დანაშაულის ცნების გამორკვევისადმი მიძღვნილ მოხსენებაში ლ. ანდრონიკაშვილი აკრიტიკებს დანაშაულის ფორმალურ განმარტებას და ცდილობს დაადგინოს მატერიალური ნიშანი, რომლითაც დანაშაული განსხვავდება უმართლობის სხვა სახეობათაგან.

განსაკუთრებით ნაყოფიერი იყო ლ. ანდრონიკაშვილის მოღვაწეობა ახალგაზრდა სამეცნიერო კადრების აღზრდის საქმეში. მისი უახლოესი მოწაფეების შრომები უკვე ცნობილია საქართველოს გარეშეც.

აქ პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს თინათინ წერეთელი, რომელმაც 1942 წელს გამოაქვეყნა თბილისის უნივერსიტეტის შრომებში გამოკვლევა „რეალური შესაძლებლობის კატეგორიის გამოყენება მცდელობის ცნების აგებისათვის.“ მცდელობის პრობლემის გამორკვევისათვის ამ შრომაში გამოყენებულია რეალური შესაძლებლობის კატეგორია იმ სახით, როგორც იგი ესმის დიალექტიკურ მატერიალიზმს. თავის სადისერტაციო შრომაში: „ობიექტური მომენტის მნიშვნელობა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისათვის“ თ. წერეთელი განიხილავს სისხლის სამართლის მთელ რიგ პრობლემებს (დაუმთავრებელი დანაშაული, თანამონაწილეობა, გაუფრთხილებლობა, ევენტუალური განზრახვა და სხვ.). აღსანიშნავია ავტორის ცდა გააშუქოს თანამონაწილეობის ინსტიტუტი, კაუზალური ფაქტორების არათანაბარი ფასიანობის იდეის საფუძველზე.

სისხლის სამართლის საკითხებს ეხება აგრეთვე ვ.ლ. მაყაშვილის გამოკვლევები. შრომაში „გაუფრთხილებლობისათვის საბჭოთა სისხლის სამართალში“ (დანერილია თ. წერეთელთან ერთად და გამოქვეყნებულია ჟურნ. „Проблемы социалистического права“, 1939 г.) იგი განიხილავს გაუფრთხილებელი ბრალის ცნებას და არკვევს სოციალისტური სისხლის სამართლის კანონმდებლობის პოზიციას ამ ბრალის ფორმის მიმართ. მეორე გამოკვლევაში „ბრალის მომენტი არაცნობიერი გაუფრთხილებლობის დროს“ (შრომა იბეჭდება კრებულში „Вопросы уголовного права“) ვ. მაყაშვილი არაცნობიერი გაუფრთხილებლობის მასალის ანალიზის საფუძველზე ცდილობს დაადგინოს ბრალის ზოგადი ცნება და გამოარკვიოს მისი ცალკეული ელემენტების მნიშვნელობა

ლ. ანდრონიკაშვილის მესამე მოწაფე დ. პოლუმორდვინოვი მუშაობს სამოქალაქო პროცესის დარგში. მის შრომათა შორის განსაკუთრებულად აღსანიშნავია „მხარეთა აღიარება სამოქალაქო პროცესში“ (შრომა მიღებულია დასაბეჭდად). ავტორს მიაჩნია, რომ მხარის აღიარების ინსტიტუტი პირდაპირაა დამოკიდებული იმ ძირითად პრინციპებზე, რომლებიც დამახასიათებელი არიან მოცემული საზოგადოებრივი წყობილების სამოქალაქო პროცესისათვის, ისტორიული და დოგმატიკური მასალის შესწავლის საფუძველზე ავტორი ღებულობს გარკვეულ დასკვნებს მხარის აღიარების შინაარსისა და მნიშვნელობის შესახებ სოციალისტურ სამოქალაქო პროცესში.

იურიდიული კადრების მომზადებაში საკმაოდ დადებითი როლი შეასრულეს ა. ვაჩიშვილის სახელმძღვანელოებმა „სამართლის ზოგადი თეორია“ და „სოციოლოგიის

შესავალი“, რომლებიც გამოიცა თბილისის უნივერსიტეტში იურიდიული ფაკულტეტის დაარსების პირველ წლებში. ასეთივე მნიშვნელობა აქვთ ი. ტალახაძის მიერ 1939 წელს გამოცემულ ლექციებს სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგად თეორიაში და აგრეთვე დოც. ბ. ფურცხვანიძის შრომას (1946 წ.), რომელიც სასამართლო წყობილების მასალებს შეიცავს.

დასასრულ უნდა აღინიშნოს მეცნიერ მუშაკთა დ. მირიანაშვილის, ბ. ფურცხვანიძის, ივ. სურგულაძის წერილები, უპირატესად პრაქტიკული ხასიათისა – სისხლის სამართლისა, სისხლის სამართლის პროცესისა და კრიმინალისტიკის საკითხებზე. წერილები იბეჭდებოდა ქართულ იურიდიულ ჟურნალში „საბჭოთა სამართალი“.

## II. სამეცნიერო სტატიები



# არღვევს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციას საჯარო თავშეყრის ადგილას გაკეთებული უხამსი გამონათქვამის გამო პირისათვის სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის დაკისრება\*

## დავით აბესაძე\*\*

### შესავალი

წინამდებარე სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს, რა კონსტიტუციურსამართლებრივი დაცვის სტანდარტი გავრცელდება (შესაბამის შემთხვევაში) საჯარო თავშეყრის ადგილას გაკეთებულ უცენზურო შინაარსის განცხადებაზე და როდის შეიძლება ჩაითვალოს დასაშვებად აღნიშნული ქმედების გამო პირისათვის სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის დაკისრება. დასმული საკითხის არა მხოლოდ თეორიულ, არამედ პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე მეტყველებს ქართულ და უცხოურ სასამართლოთა პრაქტიკაში განხილული არაერთი საქმე, მათ შორის, ამჟამად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს (შემდგომ – საკონსტიტუციო სასამართლო) წარმოებაში არსებული დავა – „კონსტანტინე ჩაჩანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“<sup>1</sup>. მითითებული საკონსტიტუციო დავის ფარგლებში გასაჩივრებულია გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლებათა ქრილში საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლის (წვრილმანი ხულიგნობა) ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც პასუხისმგებლობას ადგენს საჯარო თავშეყრის ადგილას უცენზურო შინაარსის გამონათქვამის გავრცელებისათვის.

\* წინამდებარე სტატია ეყრდნობა ავტორის მიერ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წარმოებაში არსებულ საქმეზე – „კონსტანტინე ჩაჩანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ – წარდგენილ სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებას (აქ1367, 2022 წლის 1-ელი ნომბერი). აღსანიშნავია, რომ ავტორს წინამდებარე სტატიაზე მუშაობა უკვე დასრულებული ჰქონდა, როდესაც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე – „ფერაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ – გადაწყვეტილება გამოიტანა და კონსტანტინე ჩაჩანიძის მიმართ საქართველოს სახელმწიფოს მიერ კონვენციის (მშვიდობიანი შეკრების უფლება, მე-11 მუხლი) დარღვევა დაადგინა (იხ. „ფერაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“, no. 5631/16, 2022 წლის 15 დეკემბერი).

\*\* LL.M. (Bucerius), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, საქართველოს ეროვნული ბანკის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ზედამხედველობის დეპარტამენტის მთავარი სპეციალისტი, თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი (ასისტენტი), იროდიონ სურგულაძის სამართლის ინსტიტუტის (ისსი) უფროსი მკვლევარი.

<sup>1</sup> იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 მარტის №2/6/1367 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – „კონსტანტინე ჩაჩანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.



სტატიაში განვითარებული მოსაზრების თანახმად, კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან შეუსაბამოა (სათანადო გამონაკლისების გათვალისწინებით) პასუხისმგებლობის დაკისრება საჯარო სივრცეში წერილობითი ფორმით (მათ შორის, პლაკატის მეშვეობით) უცენზურო შინაარსის განცხადების გაკეთების გამო, თუ ეს განცხადება უპირატეს მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხთან დაკავშირებით პოზიციის დაფიქსირებას და არ არის მიმართული კონკრეტული ფიზიკური პირის (ფიზიკური პირების) წინააღმდეგ.

კვლევის ანალიტიკურ, დოგმატურ-ნორმატიულ და შედარებითსამართლებრივ მეთოდებზე დაყრდნობით, სტატიაში მოხმობილია, ერთი მხრივ, ზემოაღნიშნული დასკვნის გამამყარებელი არგუმენტაცია, ხოლო, მეორე მხრივ, განხილულია, როდის შეიძლება, საზოგადოებრივად აღიარებული ქცევითი ნორმების (დეკორუმის) დაცვის ინტერესი განხილული იქნეს ინდივიდის დევიანტური გამონატვის მიმართ უპირატესად.

## 1. უცენზურო გამონატვამის მოქცევა ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადებითა და მეორე პუნქტით გარანტირებულია აზრის, გამონატვისა და ინფორმაციის მიღების/გავრცელების თავისუფლება („აზრისა და მისი გამონატვის თავისუფლება დაცულია“; „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია“), ხოლო 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს შეკრების თავისუფლებას („ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების უფლება“). საჯარო თავშეყრის ადგილას გამონატული უცენზურო გამონატვამი, ძირითადად, ექცევა ზემოხსენებული ძირითადი უფლებით (უფლებებით) დაცულ სფეროში (სფეროებში).

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებში არაერთხელ მითითებული ცნობილი ციტატის პერიფრაზირებას თუ მოვასხდნთ, გამონატვის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ხვდება არა მხოლოდ ისეთი ინფორმაცია თუ იდეები, რომელთაც მოჰყვება დადებითი რეაქცია ან, სულაც, ნეიტრალურად აღიქმება საზოგადოების წევრთა მიერ, არამედ ისეთიც, რომელიც ინვესს გაღიზიანებას, შეურაცხმყოფელი ან შოკისმომგვრელია.<sup>1</sup> დაცულ სფეროსთან მიმართებით მსგავსი პრაქტიკა აქვს დადგენილი საკონსტიტუციო სასამართლოსაც.<sup>2</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამონატვის თავისუფლების უფლება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობის, მისი სრულფასოვანი განვითარების ერთ-

<sup>1</sup> Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, §49, Series A no. 24; Pedersen and Baadsgaard v. Denmark [GC], no. 49017/99, ECHR 2004-XI, §71; Björk Eidsdóttir v. Iceland, no. 46443/09, §63, 10 July 2012.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/6/561,568 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-40.



ერთი აუცილებელი წინაპირობაა. აზრისა და ინფორმაციის შეუფერხებელი გავრცელება უზრუნველყოფს შეხედულებათა მრავალფეროვნებას, ხელს უწყობს საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე საჯარო და ინფორმირებულ მსჯელობას, შესაძლებელს ხდის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საზოგადოების თითოეული წევრის ჩართულობას<sup>1</sup>. რაც შეეხება შეკრების თავისუფლებას, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, „კონსტიტუციის 25-ე [21-ე] მუხლი, რომელიც ადამიანთა ჯგუფის მიერ აზრის გამოხატვის კოლექტიურ შესაძლებლობას იცავს, კონსტიტუციის 24-ე [მე-17] მუხლის გაგრძელებას წარმოადგენს“<sup>2</sup>.

რასაკვირველია, უფლებით დაცულ სფეროში კონკრეტული ქმედების ან/და განცხადების მოქცევა თავისთავად არ გულისხმობს მის უპირობო დასაშვებობას ან/და შეუზღუდაობას კონსტიტუციურსამართლებრივ სივრცეში. გამოსატყა, რომელიც დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადებითა და მეორე პუნქტით, იმავდროულად, შესაძლებელია შეიზღუდოს იმავე მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე<sup>3</sup>. მაგრამ გამაღიზიანებელი, შეურაცხმყოფელი თუ შოკისმომგვრელი განცხადებების გამოხატვის თავისუფლებით დაცვასთან დაკავშირებით ავტორიტეტულ გადაწყვეტილებებში გაკეთებული განმარტებებიდან, სულ მცირე, ის მაინც გამომდინარეობს, რომ ცალკეული განცხადებით გამონვეული მძაფრი უარყოფითი რეაქცია a priori არ ქმნის საფუძველს სახელმწიფოს ჩარევისათვის და რომ ძირითადი უფლების შეზღუდვა ასეთ პირობებში დამატებით უნდა იქნეს დასაბუთებული.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 11 აპრილის №1/1/468 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წინამდებარე სტატიის ფარგლებში შეკრების თავისუფლების კონტექსტში ცალკე აღარ ვიმსჯელებთ.

<sup>3</sup> ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის კონტექსტში, აღნიშნულ საკითხზე დამატებით იხ.: ლიჩი ფ., როგორ მივმართოთ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, თბილისი, 2013, 434-435; გოცირიძე ე., გამოხატვის თავისუფლება კონფლიქტურ ღირებულებათა სამართლიანი დაბალანსების კონტექსტში (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და სტრასბურგის სასამართლოს იურისპრუდენციის მიხედვით), სადისერტაციო ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, თბილისი, 2007, 262-268; იხ., აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა: Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, §49, Series A no. 24; Palomo Sánchez and Others v. Spain [GC], nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06 and 28964/06, §53, 12 September 2011.

## 2. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილება

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილების (დადგენილების)<sup>1</sup> საფუძველზე, – რომელიც, როგორც კონსტიტუციურ სარჩელში ვკითხულობთ, გასაჩივრების შემდეგ ძალაში დატოვა თბილისის სააპელაციო სასამართლომ (როგორც მსგავსი კატეგორიის საქმეებზე ბოლო ინსტანციამ), – კონსტანტინე ჩაჩანიძეს დაეკისრა ადმინისტრაციული სახდელი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედებისათვის (წვრილმანი ხულიგნობა), რაც გულისხმობს შემდეგს: „საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინება, მოქალაქეებზე შეურაცხმყოფელი გადაკიდება და სხვა ამგვარი მოქმედება, რომელიც არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგსა და მოქალაქეთა სიმშვიდეს...“. კერძოდ, კონსტანტინე ჩაჩანიძე და სხვა პირები ქ. თბილისში, თავისუფლების მოედანზე, ქ. თბილისის საკრებულოს ადმინისტრაციულ შენობასთან, აპროტესტებდნენ „პანორამა თბილისის“ პროექტის მშენებლობას, რასთან დაკავშირებითაც ეკავათ სხვადასხვა სახის პლაკატები. ერთ-ერთი პლაკატი, რომელიც ეჭირა მოსარჩელეს და რომლის გამოც, კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, განხორციელდა მისი ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემა, ატარებდა წარწერას – „პანორამა არა ყ...“.<sup>2</sup>

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ზემოხსენებულ დადგენილებაში ვკითხულობთ: „წვრილმანი ხულიგნობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი დაცვის ობიექტია საზოგადოებრივი წესრიგი. საზოგადოებრივი წესრიგი არის იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ერთობლიობა, რაც უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ სიმშვიდეს და ცხოვრების ნორმალურ რიტმს. ეს კი გამოხატულებას პოულობს საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას მოქალაქეთა ღირსეულ ქცევაში... ქმედების წვრილმან ხულიგნობად მიჩნევისათვის მნიშვნელოვნად განმსაზღვრელია საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევა. ამ დროს პირს გაცნობიერებული აქვს, რომ ჩადის ისეთ ქმედებას, რომლითაც არაფრად

<sup>1</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება საქმეზე №4/4710-15.

<sup>2</sup> აღსანიშნავია, რომ, საქალაქო სასამართლოს დადგენილების თანახმად, პასუხისგებაში მიცემულ პირებს, მათ შორის, კონსტანტინე ჩაჩანიძეს, „ეკავათ ქალაქები უცენზურო სიტყვების შემცველი წარწერით, რომელიც იყო როგორც ზოგადი შინაარსის, ასევე, მიმართული კონკრეტული პიროვნების მიმართ“ (თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება საქმეზე №4/4710-15). დადგენილებიდან არ ირკვევა, თუ რაში გამოიხატა ის გარემოება, რომ უცენზურო წარწერა მიემართებოდა კონკრეტულ პიროვნებას, ან რამდენად ვრცელდება სასამართლოს ეს დასკვნა უშუალოდ კონსტანტინე ჩაჩანიძის ქმედებაზე. შესაბამისად, წინამდებარე სტატიის მიზნებისათვის, ვეყრდნობით როგორც მოცემულობას, რომ კონსტანტინე ჩაჩანიძის მხრიდან პროფანაციული ტერმინის გამოყენება არ მომხდარა კონკრეტული პირის მიმართ (წინააღმდეგ) და, შესაბამისად, სწორედ ამ მიმართულებით განვავითარებთ ჩვენს შემდგომ მსჯელობას.

აგდებს საზოგადოებას“.<sup>1</sup> სასამართლოს დასკვნით, პლაკატზე წარმოდგენილი უცენზურო „გამონათქვამი არის უშინაარსო და მასში ყურადღებას იქცევს მხოლოდ უცენზურო სიტყვა, გამონათქვამს არა აქვს პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულება და იგი უხეშად ლახავს საზოგადოებაში საყოველთაოდ დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს, აღნიშნული უცენზურო სიტყვა საზოგადოების მხრიდან აღიქმება შეურაცხმყოფლად და მისი აღკვეთით დაცულია საზოგადოებრივი მორალი, დაცულია არასრულწლოვანთა ზნეობრივი განვითარება“.<sup>2</sup>

გასაჩივრებული ნორმის ამგვარი ნორმატიული შინაარსი, რომლის თანახმად, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას საჯარო დისკუსიის ფარგლებში პლაკატის საშუალებით უცენზურო სიტყვის შემცველი განცხადების გავრცელება იმთავითვე არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგს, ვინაიდან იგი საზოგადოების მხრიდან აღქმული იქნება როგორც შეურაცხმყოფელი, სერიოზულ კითხვის ნიშნებს ბადებს კონსტიტუციურსამართლებრივი თვალსაზრისით.

### **3. უფლებაში ჩარევის გამართლება და შესაბამისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტანდარტები**

#### **3.1. ზოგადი მიმოხილვა**

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს იმავე მუხლით განმტკიცებულ უფლებებში საჯარო ხელისუფლების ჩარევის საფუძვლებს დამიუთითებს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად“. რაც შეეხება შეკრების თავისუფლებაში ჩარევის საფუძვლებს, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, „[საქართველოს კონსტიტუციის] 25-ე [21-ე] მუხლი არ იძლევა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების ჩამონათვალს, როგორც ეს გათვალისწინებულია 24-ე [მე-17] მუხლით გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევის მართლზომიერების შეფასებისთვის. თუმცა, ვინაიდან კონსტიტუციის 24-ე [მე-17] მუხლი შეკრების (მანიფესტაციის) ფორმით აზრის გამოხატვასაც მოიცავს, ამ ფარგლებში 24-ე [მე-17] და 25-ე [21-ე] მუხლებით დაცული უფლებების შინაარსი და მათი შეზღუდვის საფუძველი იდენტური შეიძლება იყოს. შესაბამისად, შეკრების (მანიფესტაციის) უფლების შემზღუდველი ნორმების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი კონსტიტუციის 24-ე [მე-17] მუხლით დანესებული სტანდარტით შეიძლება შეფასდეს.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება საქმეზე – №4/4710-15.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502

საჯარო ხელისუფლების ნებისმიერი ჩარევა გამოხატვის თავისუფლებაში – მაშინაც კი, როცა გამოხატვა არის შეურაცხმყოფელი, გამოაგნებელი ან შემაშფოთებელი – კონსტიტუციით დადგენილ ჩარევის სტანდარტს უნდა აკმაყოფილებდეს. ამასთან დაკავშირებით, გასაზიარებელია იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრება, რომლის თანახმად, „რადგან დემოკრატიული საზოგადოება არ არსებობს პლურალიზმის, შემწყნარებლობისა და ფართო თვალსაზრისის მოთხოვნების გარეშე, ამიტომ სახელმწიფომ და ადამიანებმა უნდა აიტანონ მათთვის შეურაცხმყოფელი, გამოაგნებელი თუ შემაშფოთებელი იდეების ან ინფორმაციის მოსმენა... დემოკრატიულ საზოგადოებაში მათი შეზღუდვა ლოგიკურად მხოლოდ იშვიათად შეიძლება აღმოჩნდეს აუცილებელი.“<sup>1</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ზოგადად, სახელმწიფოს არ შეუძლია, შეზღუდოს ინფორმაციის თავისუფლება იმ საფუძვლით, რომ გარკვეული ინფორმაცია ან იდეები შეიძლება ემოციურად გამაღიზიანებელი აღმოჩნდეს, ან მიუღებელი საქციელის წამახალისებელი იყოს. ადამიანებს უფლება აქვთ, მიიღონ და გაავრცელონ იდეები და თავად გადაწყვიტონ, რა არის მათთვის მისაღები ან მიუღებელი“.<sup>2</sup> „სახელმწიფო ვალდებულია, დაიცვას ობიექტურად იდენტიფიცირებადი ინტერესები, მაგრამ არა სუბიექტური გრძნობები“.<sup>3</sup> აქედან გამომდინარეობს, რომ საზოგადოებაში, სადაც მოქმედებს პლურალიზმისა და შემწყნარებლობის პრინციპები, ზოგადად, დასაშვებად უნდა იქნეს მიჩნეული გამოხატვა, რომელიც შეიძლება აღქმულ იქნეს სოციუმის ან მისი ნაწილის მიერ როგორც შეურაცხმყოფელი, თუ ეს გამოხატვა სხვა მხრივ არ დაარღვევს საჯარო წესრიგს და არ შელახავს მესამე პირთა სამართლით დაცულ ინტერესებს.<sup>4</sup>

გასათვალისწინებელია, რომ ნორმა, რომელიც პასუხისმგებლობას დაადგენს განცხადების გავრცელებისათვის მისი უცენზურო შინაარსის გამო, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის შესაბამისად ჩაითვლება გამოხატვის თავისუფლების დაცვის საფუძვლით.

გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიმკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

<sup>1</sup> გოცირიძე ე., გამოხატვის თავისუფლება კონფლიქტურ ღირებულებათა სამართლიანი დაბალანსების კონტექსტში (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და სტრასბურგის სასამართლოს იურისპრუდენციის მიხედვით), სადისერტაციო ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, თბილისი, 2007, 264.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იხ. *mutatis mutandis*, ლიჩი ფ., როგორ მივმართოთ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, თბილისი, 2013, 434; *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, §49, Series A no. 24; *Palomo Sánchez and Others v. Spain [GC]*, nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06 and 28964/06, §53, 12 September 2011.

ვისუფლების შინაარსობრივ რეგულირებად. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ჩვეულებრივ, უფრო მკაცრად ფასდება ისეთი რეგულირება, რომელიც შინაარსის მიხედვით გამოარჩევს კონკრეტულ გამოხატვას სხვა გამოხატვისგან და ამის საფუძველზე ადგენს შეზღუდვას: „გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, შინაარსობრივი რეგულირების შემოღების გზით, ამ უფლებაში ჩარევის ერთ-ერთი ყველაზე მძიმე ფორმაა“;<sup>1</sup> „შინაარსობრივი ხასიათის შეზღუდვა, კონსტიტუციის 24-ე მუხლით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების მიღწევის თანაზომად საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს... შინაარსობრივი შეზღუდვის დანესებისას სახელმწიფოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები მკვეთრად შეზღუდულია“.<sup>23</sup>

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-36.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-28.

<sup>3</sup> ამისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ხელისუფლება შედარებით ფართო დისკრეციით სარგებლობს, როდესაც ის უფლების შეზღუდვის, მისი რეგულირების ფორმალურ საფუძველს არ სცდება და შინაარსობრივად ნეიტრალურ ნორმებს ადგენს. ფორმალური ხასიათის შეზღუდვების დანესების შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ მარეგულირებელი ნორმები არ იყოს ამკარად არაგონივრული, შესასრულებლად მძიმე და არსებითად აზრს არ უკარგავდეს კონსტიტუციით აღიარებული უფლებების რეალიზაციას. ამავე დროს, კონსტიტუციური უფლების მარეგულირებელი, შინაარსობრივად ნეიტრალური ნორმების დადგენა ასევე კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების უზრუნველსაყოფად არის დასაშვები.“ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-29; ასევე, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკით, შეზღუდვა, რომელიც გავლენას არ ახდენს ინფორმაციის ან იდეების შინაარსზე, კონსტიტუციურად ნებადართულია, თუ იგი არის მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის დასაცავად ვინაობა მიზანმიმართული და ტოვებს ინფორმაციის სხვა გზებით გავრცელების ეფექტურ შესაძლებლობას. იხ. *Clark v. Community for Nonviolence*, 468 U.S. 288, 293 (1984). გამოხატვის შინაარსობრივად ნეიტრალური რეგულირების მაგალითებია დასახლებულ პუნქტებში სპეციალური ადგილების გამოყოფა, სადაც ნებადართული იქნება კარვების გამლა (სხვა ადგილებში კი – აკრძალული); საჯარო სივრცეში შიშველ ან ნახევრად შიშველ მდგომარეობაში ყოფნის აკრძალვა; სამედიცინო დანესებულების სიახლოვეს პროტესტის გამართვის აკრძალვა; დასაშვები ხმაურის დონის დადგენა და სხვ. მსგავსი ტიპის შეზღუდვები,



თუმცა ყველა ტიპის შინაარსობრივი რეგულირება როდია, ხატოვნად რომ ვთქვათ, თანასწორად შექმნილი. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის შედარებით ფართო დისკრეცია სახელმწიფოს შეიძლება მიენიჭოს მაშინ, როდესაც შეზღუდვას დაქვემდებარებული გამოხატვა უხამსი შინაარსისაა“.<sup>1</sup> გრადაციები არსებობს თავად უცენზურო გამოხატვის ფორმებსა და საშუალებებშიც. აქედან გამომდინარე, დაუსაბუთებელი იქნებოდა იმის მტკიცება, რომ კონსტიტუციურად ნებადართული უნდა ან შეიძლება იყოს საზოგადოებაში მიღებული ზრდილობის (დეკორუმის) წესების ნებისმიერი დარღვევა ნებისმიერი საშუალებით, ნებისმიერ ადგილას და ნებისმიერი მიზნით.<sup>2</sup> თუ რა წანამძღვრები და დათქმები შეიძლება არსებობდეს ამ თვალსაზრისით, უფრო დანვრილებით ქვემოთ იქნება განხილული.

### **3.2. გარემოებები, რომლებმაც შესაძლებელია გავლენა მოახდინოს უცენზურო გამოხატვის გამო პირის პასუხისმგებებაში მიცემის კონსტიტუციურობის შეფასებაზე**

იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად შეესაბამება კონსტიტუციის მოთხოვნებს საჯარო თავშეყრის ადგილას უცენზურო შინაარსის გამოხატვის გამო პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია შემდეგი გარემოებების<sup>3</sup> დადგენა:

როგორც წესი, უმტკივნეულოდ იქნა დაშვებული აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ. იხ. Bhagwat A., *The Test That Ate Everything: Intermediate Scrutiny in First Amendment Jurisprudence*, *University of Illinois Law Review*, No 3, 2007, 783-838, 788-789, 817.

- <sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7.
- <sup>2</sup> ამასთან დაკავშირებით, კლასიკური ლიბერალიზმის თვალსაჩინო წარმომადგენელი, ჯონ სტიუარტ მილი, თავის ნაშრომში „თავისუფლების შესახებ“ წერს: „ისე და ისე, არსებობს ბევრი ისეთი ქმედება, რომელიც კანონით არ უნდა იყოს აკრძალული, რადგან უშუალო ვნებას მხოლოდ თავად მოქმედ პირს აყენებს, მაგრამ თუ მისი საჯაროდ ჩადენა თავაზიანობის ნორმებისგან გადახვევაა და, ამდენად, სხვების შეურაცხყოფის კატეგორიას მიეკუთვნება, მისი აკრძალვა შეიძლება სამართლიანი იყოს.“ იხ. მილი ჯ.ს., *თავისუფლების შესახებ*, თბილისი, 2010.
- <sup>3</sup> ამასთან, ყოველი კონკრეტული შემთხვევის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეიძლება არსებობდეს სხვა, დამატებითი გარემოება/გარემოებები, რომლის/რომელთა გათვალისწინებითაც შესაძლოა კონსტიტუციურად გამართლებულად ჩაითვალოს შეზღუდვის დაწესება საჯარო თავშეყრის ადგილას უცენზურო შინაარსის განცხადების გაკეთებისათვის. ამგვარი კონსტელაციების ამომწურავი ჩამონათვალის გაკეთება წინასწარ, ჰიპოთეზურად, შეუძლებლად მიგვაჩნია, თუმცა ნებისმიერ შემთხვევაში, საჯაროსამართლებრივი შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილ ზღვარს და არ უნდა არღვევდეს პრინციპს, რომლის მიხედვითაც ცალკეული განცხადებით გამოწვეული მძაფრი უარყოფითი რეაქცია a priori არ ქმნის საფუძველს სახელმწიფო ჩარევისათვის და რომ ძირითადი უფლების შეზღუდვა ასეთ პირობებში დამატებით უნდა იქნეს დასაბუთებული.

- არის თუ არა განცხადების უპირატესი მიზანი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხთან დაკავშირებით აზრის ან დამოკიდებულების გამოხატვა;
- არის თუ არა განცხადება კონკრეტული ფიზიკური პირისკენ/პირებისკენ მიმართული;
- არის თუ არა განცხადება მიმართული უკანონო ქმედების მყისიერად განხორციელებისკენ ან არსებობს თუ არა განცხადების შედეგად ამგვარი ქმედების განხორციელების მყისიერი საფრთხე;
- შეიცავს თუ არა განცხადება სიძულვილის ენას;
- გაუმართლებლად იჭრება თუ არა განცხადება მესამე პირთა კერძო ცხოვრების დაცულ სფეროში.

### **3.2.1. ისახავს თუ არა განცხადება უპირატეს მიზნად საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხთან დაკავშირებით აზრის ან დამოკიდებულების გამოხატვას**

უცენზურო შინაარსის გამოხატვას, თუკი მას კონტექსტის გათვალისწინებით აღვიქვამთ და არა მარტო იზოლირებულად, შესაძლებელია ჰქონდეს სოციალური ან პოლიტიკური დატვირთვა/ღირებულება, რაც აუცილებელია, გათვალისწინებულ იქნეს ჩარევის შეფასებისას. საკითხისადმი სხვაგვარი დამოკიდებულება, რაც გულისხმობს სამართალდამცავი ორგანოებისა და, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს მიერ მორალური პოლიციის როლის კისრებას, შეუთავსებელი იქნებოდა თავისუფალი გამოხატვის იდეასთან და წარმოშობდა მსუსხავ ეფექტს ინდივიდის მიერ კონსტიტუციური უფლებით სარგებლობასთან დაკავშირებით. როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიუთითა თავის გადაწყვეტილებაში – „სერგეი კუზნეცოვი რუსეთის წინააღმდეგ“, „ნებისმიერი ღონისძიება, რომელიც წარმოადგენს ჩარევას შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებაში (გარდა ძალადობისკენ მოწოდების ან დემოკრატიული პრინციპების უარყოფის შემთხვევებისა), როგორი შოკისმომგვრელი და მიუღებელიც უნდა იყოს ცალკეული შეხედულებები ან სიტყვები უფლებამოსილი ორგანოებისათვის, ცუდ სამსახურს უწევს დემოკრაციას და ხშირად საფრთხეშიც აგდებს მას“.<sup>1</sup>

აღსანიშნავია, რომ, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი შესწორება<sup>2</sup> ვრცელდება ლიტერატურული, მხატვრული, პოლიტიკური ან სამეცნიერო ღირებულების მქონე უცენზურო შინაარსის გამოხატვაზე (და, პირიქით, უცენზურო გამოხატვა, რომელიც მოკლებულია ამგვარ ღირებულებას, შეიძლება, როგორც უკიდურესი უხამსობა, საერთოდ არ იქნეს დაცული კონსტიტუციით).<sup>3</sup> მაგალითად, საქმის – „კონი კალიფორნიის წინააღმდეგ“

<sup>1</sup> Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, §45, 23 October 2008.

<sup>2</sup> აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი შესწორება, რომელიც, მათ შორის, განამტკიცებს გამოხატვის თავისუფლებას (Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech, or of the press).

<sup>3</sup> Miller v. California, 413 U. S. 15, 24 (1973). აღნიშნული გადაწყვეტილების საფუძველზე დადგენილ სტანდარტს დღემდე იყენებენ ამერიკული სასამართლოები უხამსობის შემზღვეველი

– მიხედვით, აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი შესწორების სანინალმდეგოდ იქნა მიჩნეული პირის გასამართლება წვრილმანი დარღვევის (misdemeanor), კერძოდ, წესრიგის დარღვევის ბრალდებით სასამართლოს შენობის დერეფანში “Fuck the Draft” ნარწერიანი ქურთუკის ტარების გამო, რაც სავალდებულო სამხედრო სამსახურში განწვევის კრიტიკას ემსახურებოდა.<sup>1</sup> ანალოგიურად, საქმეში – „ბეიკერი გლოვერის წინააღმდეგ“ – არაკონსტიტუციურად იქნა მიჩნეული პირის პასუხისგებაში მიცემა მისი კუთვნილი ავტომობილის ბამპერზე “Eat Shit” ნარწერიანი სტიკერის მიკვრის გამო, რაც მიზნად ისახავდა საგზაო მოძრაობის წესების დამრღვევი პირების თაობაზე პოლიციის ინფორმირების მხარდამჭერი კამპანიის გაკრიტიკებას.<sup>2</sup> ორივე შემთხვევაში, სადავო გამონათქვამი, მისი უცენზურო შინაარსის მიუხედავად, არ დაკვალიფიცირდა როგორც „უხამსობა“ (ამ ცნების აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში დამკვიდრებული გაგებით) და შეზღუდვა მკაცრი შეფასების ტესტის საფუძველზე შეფასდა კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის შედარებით ფართო დისკრეცია სახელმწიფოს შეიძლება მიენიჭოს მაშინ, როდესაც შეზღუდვას დაქვემდებარებული გამოხატვა უხამსი შინაარსისაა“.<sup>3</sup> თუმცა ნებისმიერი შემზღუდველი ღონისძიების გატარებისას უფლებამოსილ ორგანოებს მართებთ განსაკუთრებული სიფრთხილე, თუ უცენზურო შინაარსის გამოხატვის ავტორი მიზნად ისახავს ამგვარი გაზვიადებული ფორმით საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხთან მიმართებით საკუთარი შეხედულების დაფიქსირებას და ამ გზით კონკრეტული იდეისაკენ სოციუმის ყურადღების მიპყრობას. პროვოკაციული, მათ შორის, უცენზურო, განცხადებების გაკეთება არ არის სრულიად უცხო მსგავსი დებატისათვის და ასეთ ვითარებაში, ყოველი უცენზურო სიტყვის მკაცრი

---

ღონისძიებების კონსტიტუციურობის შესამოწმებლად. გადანყვეტილების თანახმად, „ნაწარმოები“, როგორც უკიდურესი უხამსობა (obscenity), საერთოდ არ დაექვემდებარება დაცვას კონსტიტუციით, თუ კუმულაციურად დაკმაყოფილდება შემდეგი სამი კრიტერიუმი: 1. ნაწარმოები, საშუალო ადამიანის თვალსაწიერადან, მთლიანობაში ემსახურება ავხორცი ინტერესის აღძვრას; 2. ნაწარმოები აშკარად უხეში ფორმით ასახავს ან აღწერს სექსუალურ ქცევას; და 3. ნაწარმოებს, მთლიანობაში, არ გააჩნია სერიოზული ლიტერატურული, მხატვრული, პოლიტიკური და სამეცნიერო ღირებულება (Miller v. California, 413 U. S. 15, 24 (1973)). გადანყვეტილებაში ჩამოთვლილია, აგრეთვე, მაგალითები, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს, მე-2 კრიტერიუმის მიზნებისათვის, სექსუალური ქცევის აშკარად უხეში ფორმით ასახვად ან აღწერად: აშკარად უხეში ფორმით ჩვენება ან აღწერა სქესობრივი აქტისა (ნამდვილი ან სიმულირებული, ჩვეულებრივი ან პერვერსიული); აშკარად უხეში ფორმით ჩვენება ან აღწერა მასტურბაციის ან ექსკრეციისა; სქესობრივი ორგანოების უხამსი ფორმით ჩვენება (იქვე, 25).

<sup>1</sup> Cohen v. California, 403 U.S. 15 (1971).

<sup>2</sup> Baker v. Glover, 776 F. Supp. 1511 (M.D. Ala. 1991).

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადანყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7.



მორალური ცენზურის ქვეშ გატარება სერიოზულ დაბრკოლებას შეუქმნიდა თავისუფალ აზრთა გაცვლასა და დისკუსიას.<sup>1</sup>

### 3.2.2. არის თუ არა განცხადება მიმართული კონკრეტული ფიზიკური პირის/პირების წინააღმდეგ

მხოლოდ ის გარემოება, რომ უცენზურო შინაარსის განცხადება გაკეთებულია საჯარო დებატის ფარგლებში, იმთავითვე არ მოასწავებს უფლებაში ჩარევის არაკონსტიტუციურობას. არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება იმ ფაქტსაც, სადავო გამონათქვამის ადრესატი არის/არიან თუ არა კონკრეტული ფიზიკური პირი/პირები.<sup>2</sup>

განსაკუთრებულად მაღალი და წონადია სახელმწიფოს მიერ ძირითადი უფლების შეზღუდვის ინტერესი, როდესაც უფლების განხორციელება ძალადობის პირდაპირ და უშუალო საფრთხეს წარმოქმნის. ზოგადი ცხოვრებისეული გამოცდილებიდან გამომდინარე, კანონმდებელს აქვს უფლება, ივარაუდოს, რომ კონკრეტული თანმყოფი პირის/პირების მისამართით საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას უცენზურო გამონათქვამის გამოყენებას შესაძლებელია, საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევა მოჰყვეს შედეგად. ამასთანავე, სახელმწიფოს, კონსტიტუციის შესაბამისად, არ ეკისრება ვალდებულება, დაელოდოს, მართლაც მოჰყვება თუ არა ობიექტურად წესრიგის დარღვევა უცენზურო სიტყვის/სიტყვების შემცველ გამონათქვამს; არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება იმ ფაქტორს, რომ პირის ამგვარი ქმედება პირდაპირ და უშუალოდ წარმოშობს უწესრიგობის საფრთხეს, რისი რეალიზების ალბათობაც, ზოგად ცხოვრებისეულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, არის საკმაოდ მაღალი.

სწორედ აღნიშნულ გარემოებაზე იქნა გამახვილებული ყურადღება აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ზემოთ ხსენებულ საქმეზე – „კოენი კალიფორნიის წინააღმდეგ“. კერძოდ, სასამართლომ ხაზი გაუსვა, რომ კოენის მიერ შერჩეული გამოხატვის ფორმა არ იყო მიმართული დამსწრე პირებისადმი და ამდენად, არ და ვერ აღიქმებოდა, როგორც დამსწრე პირების შეურაცხყოფა, რასაც ასევე, ადასტურებდა ის ფაქტი, რომ კოენის ქმედებას არ მოჰყოლია ძალადობა ან ძალადობის მცდელობა აღნიშნულ პირთა მხრიდან.<sup>3</sup> ამ თვალსაზრისს ზურგს უმაგრებს აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული მყარი პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც, ვერბალური გამოხატვა, რომელიც წარმოადგენს პიროვნულ შეურაცხყოფას თანმყოფი პირის მიმართ

<sup>1</sup> იხ., *mutatis mutandis*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადანყვეტილება საქმეზე – „კაკაბაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“, no. 1484/07, პარ. 88-89, 2012 წლის 2 ოქტომბერი.

<sup>2</sup> ე.ი. გამონათქვამი არის თუ არა გაკეთებული კონკრეტული პირის/პირების საწინააღმდეგოდ. შესაბამისად, მხოლოდ ის ფაქტი, რომ კონკრეტული პირი შეესწრო უცენზურო შინაარსის სიტყვის შემცველი განცხადების გაკეთებას, არ გამოდგება იმის დასადასტურებლად, რომ ეს განცხადება უშუალოდ მის წინააღმდეგ იყო გაკეთებული.

<sup>3</sup> *Cohen v. California*, 403 U.S. 15, 20 (1971).

და რომელსაც, საშუალო გონიერი ადამიანის თვალსაწიერიდან საპასუხოდ შეიძლება მოჰყვეს ადრესატის მხრიდან ძალადობა, არ იმსახურებს კონსტიტუციურ დაცვას.<sup>1</sup>

თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი ღირებულებათა წესრიგის ფარგლებში, არათანმყოფი პირების მისამართით (საწინააღმდეგოდ) აგრეთვე, მსგავსი ტიპის შეურაცხმყოფელი განცხადების გაკეთებაც შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საკმარის და რელევანტურ საფუძვლად სუბიექტის გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევისათვის. მოცემულ ვითარებაში „მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპით დადგენილი მოთხოვნებიც (საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტი). კონსტიტუციით დადგენილ ღირებულებათა წესრიგში ადამიანის ღირსების განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს მისი ადგილი ძირითადი კანონით განმტკიცებულ ადამიანის უფლებათა კატალოგში. ყურადღებას იმსახურებს ამ კუთხით გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება, სადაც მან აღნიშნა, რომ „აზრის გამოხატვის თავისუფლება გადადის მეორე პლანზე, როდესაც, მაგალითად, პირის გამონათქვამი ეხება მეორე პირის ღირსებას. ეს პრინციპი, რომელიც დამკვიდრებულია ხელოვნების თავისუფლებასთან მიმართებით (იხ: BVerfGE 75, 369 [380]), ასევე მოქმედებს აზრის გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებში, ვინაიდან ადამიანის ღირსება, როგორც ყველა ძირითადი უფლების საფუძველი და საძირკველი, არ იზომება არცერთ კონკრეტულ ძირითად უფლებასთან ურთიერთშეფარდების ფარგლებში...“ (იხ. ი. შვაბე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, 2011, გვ. 112).<sup>2</sup>

მაგალითად, მოსამართლის მისამართით უცენზურო სიტყვების შემცველი, უკიდურესად შეურაცხმყოფელი განცხადების გაკეთება, თუკი განცხადების მიზანი ან/და ეფექტი არის სასამართლოს მიმართ უპატივცემულობის დაფიქსირება, შესაძლებელია დაკვალიფიცირდეს როგორც დანაშაული საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 366-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, რასაც ვერ დააბრკოლებს ის გარემოება, რომ განცხადება არ იყო გაკეთებული სასამართლოს სხდომის დარბაზში ან/და მოსამართლის თანდასწრებით. „მოსამართლის შეურაცხყოფა სასამართლო სხდომის დარბაზში ან

<sup>1</sup> იქვე, *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U. S. 568, 573-574 (1942). ჩეპლინსკი სამართალდამრღვევად იქნა ცნობილი საჯარო სივრცეში ქალაქის მარშალის მისამართით გამოთქმული შემდეგი სიტყვებისათვის: „წყეული რეკეტიორი“ და „წყეული ფაშისტი“. ნიუ-ჰემფშირში მოქმედი კანონის თანახმად, აკრძალვას გულისხმობდა „ქუჩაში ან სხვა საჯარო ადგილას კანონიერად მყოფი პირისადმი შეურაცხმყოფელი, აბურად ამგდები ან გამაღიზიანებელი სიტყვით მიმართვა ან მისთვის შეურაცხმყოფელი ან აბურად ამგდები სიტყვის წოდება“. ნიუ-ჰემფშირის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, კანონი მიზნად ისახავდა მხოლოდ იმ კატეგორიის სიტყვების გამოყენების აკრძალვას, რომლებსაც შეიძლება, გონიერი ადამიანის თვალსაწიერიდან მოჰყოლოდა ადრესატის მძაფრი ფიზიკური რეაქცია, გამოხატული ძალადობით ან სხვა არამართლზომიერი ქმედებით. შტატის სასამართლოს მიერ ნორმის ასეთი ვიწრო განმარტების გათვალისწინებით, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ კონსტიტუციურად მიიჩნია გასაჩივრებული კანონი და, აგრეთვე, ჩეპლინსკის მიმართ გამოყენებული სანქცია.

<sup>2</sup> აბესაძე დ., სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება საქმეზე – „ზვიად კუპრავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, (ac1394, 2019 წლის 21 ოქტომბერი).

სასამართლოს შენობაში უმართლობის უფრო მაღალი ხარისხის მატარებელია, ვიდრე იგივე ქმედება – განხორციელებული სასამართლოს შენობის ფარგლებს მიღმა, თუმცა ამ უკანასკნელ შემთხვევაშიც არ უნდა იყოს გამორიცხული სისხლისსამართლებრივი სანქციის დაკისრება, ვინაიდან სასამართლოს მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის დაცვა არ შემოიფარგლება არც მხოლოდ სასამართლო სხდომის დარბაზით და არც, თუნდაც, სასამართლოს შენობით (*mutatis mutandis*, *Meslot v. France (dec.)*, no. 50538/12, 9 January 2018).<sup>1</sup>

აგრეთვე, სხვაგვარი კონსტელაციების ფარგლებშიც, არათანმყოფ პირზე განხორციელებულმა ვერბალურმა თავდასხმამ შეიძლება მიაღწიოს სიმწვავის იმ ზღვარს, რომ გამართლებულად ჩაითვალოს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, მათ შორის, სამოქალაქო პასუხისმგებლობის დაკისრებით. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, „პიროვნების შეურაცხყოფის საქმეების განხილვის დროს სასამართლოს წინაშეა მთავარი კითხვა: იყო თუ არა აღნიშნული განცხადება „გადაჭარბებული“? ევროსასამართლოს განმარტებით, განცხადების შეფასებისას მნიშვნელოვანი ელემენტია, რამდენად შეიცავს იგი შეურაცხყოფელ ტერმინებს, ასევე, მათი შინაარსი და გავლენა საზოგადოებაზე (*Chauvy v France*). ამდენად, შესაფასებელია გამოხატვის ფორმა და ღირებულება, მისი საზოგადოებრივი მნიშვნელობა“.<sup>2</sup> შესაბამისად, უნდა შეფასდეს, არის თუ არა კონკრეტული უცენზურო, შეურაცხყოფელი განცხადების შეზღუდვა „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროება“.<sup>3</sup>

ამ თვალსაზრისით, განსხვავებული სტანდარტით უნდა შეფასდეს, ერთი მხრივ, პოლიტიკური ფიგურის და, მეორე მხრივ, კერძო პირის მიმართ გაკეთებული უცენზურო განცხადება. როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, „მცირეა გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლები [კონვენციის] მე-10 მუხლის

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2016 წლის 11 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე – №ას-569-540-2014, §24.

<sup>3</sup> „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროების“ ტესტი ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ გამოხატვის თავისუფლების კონტექსტში პირველად „ჰენდისაიდის“ ცნობილ საქმეზე გამოიყენა, სადაც სასამართლო ტერმინ „აუცილებლის“ განმარტების საჭიროების წინაშე დადგა: „სასამართლო აღნიშნავს, რომ, მართალია, ზედსართავი სახელი „აუცილებელი“, მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილის გაგებით არ არის სინონიმი „უკიდურესი აუცილებლობისა“ (მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილში და მე-6 მუხლის 1-ლ ნაწილში), რომელიც გამოხატულია სიტყვებით: „აბსოლუტურად აუცილებელი“ და „მკაცრად აუცილებელი“; და, არც ფრაზისა – „იმ ზომით, რამდენადაც ამას მკაცრად მოითხოვს მდგომარეობის სიმწვავე“, მე-15 მუხლის 1-ლ ნაწილში, მაგრამ იგი არც ისეთი მოქნილია თავისი შინაარსით, როგორც გამოთქმები: „დასაშვები“, „ჩვეულებრივი“ (მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილი) „სასარგებლო“ (1-ელი ოქმის 1-ელი ნაწილის ფრანგული ორიგინალური ტექსტი), „გონივრული“ (მე-5 მუხლის მე-3 ნაწილი და მე-6 მუხლის 1-ელი ნაწილი) ან „სასურველი“. ამის მიუხედავად, უწინარესად სწორედ ეროვნული ხელისუფლების საქმეა, შეაფასოს რეალურობა „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებისა“, რომელსაც „აუცილებლობა“ გულისხმობს მოცემულ კონტექსტში“. იხ. *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, §48, Series A no. 24.

მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად, როდესაც გამოხატვა თუ დებატი პოლიტიკური ხასიათისაა – სადაც გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობა უაღრესად დიდია – ან, როდესაც გამოხატვა უკავშირდება საჯარო ინტერესის საგანს. დასაშვები კრიტიკის საზღვრები უფრო ფართოა, როდესაც საქმე ეხება პოლიტიკოსს და არა კერძო პიროვნებას. უკანასკნელისაგან განსხვავებით, პოლიტიკოსი საზოგადოების ყურადღების ცენტრში თავს შეგნებულად აყენებს, მისი ყოველი სიტყვა და საქმე გარდაუვლად ხდება როგორც ჟურნალისტების, ისე მთლიანად, საზოგადოების დაჟინებული, გამომცდელი მეთვალყურეობის ობიექტი, ამიტომ პოლიტიკოსს უფრო მეტი შემწყნარებლობის გამოჩენა მართებს.<sup>1</sup> თუმცა პოლიტიკოსის შემთხვევაშიც კი, „თუ გამოხატვის ერთადერთი მიზანი არის შეურაცხყოფა, კერძოდ უსაფუძვლოდ დამცირება ან პერსონალური თავდასხმა უმიზეზოდ, პროპორციული სანქციის დაკისრება, არსებითად, არ ჩაითვლება გამოხატვის თავისუფლების დარღვევად“.<sup>2</sup> მაშასადამე, უცენზურო განცხადება, რომელიც არათანმიყოფი პირის/პირების მისამართითაა გაკეთებული, არ სარგებლობს ავტომატური კონსტიტუციური პრივილეგიით და არ იმსახურებს ავტომატურ დაცვას, როგორც კონსტიტუციურად ნებადართული კრიტიკა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, არის/არაიან თუ არა უცენზურო გამონათქვამის ადრესატი/ადრესატები კონკრეტული პირი/პირები, და, ასეთის არსებობისას, არის/არაიან თუ არა ეს პირი/პირები თანმიყოფი პირი/პირები. ამ კითხვებზე გაცემული პასუხები შეიძლება, კონკრეტული გარემოებების მიხედვით, გამორიცხავდეს, ან, პირიქით, დამატებით ასაბუთებდეს გამოხატვის შეზღუდვის „მწვავე საზოგადოებრივ საჭიროებას“.

### **3.2.3. არის თუ არა განცხადება მიმართული უკანონო ქმედების მყისიერად განხორციელებისკენ, ან არსებობს თუ არა განცხადების შედეგად ამგვარი ქმედების განხორციელების ობიექტური საფრთხე**

ლოგიკურია და პრინციპულად არ იწვევს ეჭვს გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევა ისეთი ვითარებაში, როცა გამოხატვა „კანონსაწინააღმდეგო ქმედების განხორციელებისკენ არის მიმართული და ასეთი ქმედების განხორციელების ალბათობა მაღალია“.<sup>3</sup> შედარებისათვის, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ პრეცედენტულ საქმეზე „ბრანდენბურგი ოჰაიოს წინააღმდეგ“ დამკვიდრებული „მყისიერი საფრთხის“ ტესტის მიხედვით, დასაშვებია სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვა, თუკი ამ თავისუფლებით

<sup>1</sup> Eon v. France, no. 26118/10, §59, 14 March 2013.

<sup>2</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2016)002, Opinion on Articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey, §68.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიმკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-100.

სარგებლობა მიმართულია კანონსაწინააღმდეგო შედეგის იმწუთიერად დადგომისკენ და ასეთი შედეგის დადგომა მოცემულ სიტუაციაში პრაქტიკულადაც მოსალოდნელია.<sup>1</sup> აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით, გამოსატყვისა და მშვიდობიანი შეკრების გარანტიები სახელმწიფოს არ უკრძალავს, დააკისროს პირს პასუხისმგებლობა ძალადობისკენ მონოდების შემცველი განცხადების გავრცელების შემთხვევაში.<sup>2</sup>

მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტისა და 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად ჩაითვლება უცენზურო შინაარსის შემცველი განცხადების გავრცელებისათვის პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, თუ განცხადების ავტორი ქმნის უკანონო ქმედების განხორციელების ან შედეგის დადგომის მყისიერ და რეალურ საფრთხეს.<sup>3</sup>

### 3.2.4. შეიცავს თუ არა განცხადება სიძულვილის ენას

საქართველოს კონსტიტუციით დაცულ გამოსატყვის თავისუფლებას არ არღვევს სიძულვილის ენის<sup>4</sup> შემცველი განცხადების გაკეთების გამო პირისათვის პროპორციული პასუხისმგებლობის დაკისრება. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, „გამოსატყვის თავისუფლების ზღვარი გაივლის იქ, სადაც გამოსატყვა კონსტიტუციით დაცულ სიკეთეს, კონსტიტუციით გაცხადებულ პრინციპებსა და ღირებულებებს შეუქმნის საფრთხეს. კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციით დაცული სიკეთის უზრუნველსაყოფად შეიძლება განხორციელდეს“.<sup>5</sup> სიძულვილის ენის გამო-

<sup>1</sup> *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 447 (1969).

<sup>2</sup> *Sergey Kuznetsov v. Russia*, no. 10877/04, §45, 23 October 2008.

<sup>3</sup> აღნიშნული, ასევე, ქმნის დამატებით საფუძველს თანმყოფი პირის მიმართ უცენზურო შინაარსის გამონათქვამის გაკეთების გამო პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის. როგორც ზემოთ აღინიშნა (იხ. ზემოთ, 3.2.2 პარაგრაფი), აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაშიც ე.წ. *Fighting words*-ის გამო გამოსატყვის შეზღუდვა სწორედ ამგვარ რაციონალს ეფუძნება: სახელმწიფოს შეუძლია, ლეგიტიმურად შეზღუდოს ისეთი გამოსატყვა, რომელიც ადრესატს, ზოგადი ცხოვრებისეული გამოცდილებიდან გამომდინარე, მაღალი ალბათობით, ფიზიკური ანგარიშსწორებისკენ განაწყობს/უბიძგებს და ამგვარად საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევის უშუალო საფრთხეს წარმოშობს.

<sup>4</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1997 წლის №97/20 რეკომენდაციით „სიძულვილის ენის შესახებ“, სიძულვილის ენა განიმარტება როგორც „გამოსატყვის ნებისმიერი ფორმა, რომელიც ავრცელებს, აქეზებს, ახალისებს ან ამართლებს რასობრივ სიძულვილს, ქსენოფობიას, ანტისემიტობას ან შეუწყნარებლობით გამოწვეულ სხვაგვარ სიძულვილს, მათ შორის სიძულვილს, გამოწვეულს აგრესიული ნაციონალიზმითა და ეთნოცენტრიზმით, უმცირესობების, მიგრანტების, იმიგრანტების შთამომავლების მიმართ არსებული დისკრიმინაციული და მტრული დამოკიდებულებით“.

<sup>5</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს



ყენება ეწინააღმდეგება პლურალიზმის, ტოლერანტულობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპებს, რომლებიც, იმავდროულად, კონსტიტუციურ ღირებულებებს წარმოადგენს და დემოკრატიული სახელმწიფოს საძირკველს ქმნის. ცალკეული კატეგორიის სიძულვილის ენის აკრძალვას სახელმწიფოებს ავალდებულებს საერთაშორისო პაქტი „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“, რომლის ნევრი, აგრეთვე, არის საქართველო. ამ პაქტის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ყოველგვარი ეროვნული, რასობრივი ან რელიგიური შუღლის გაღვივებისაკენ მიმართული გამოსვლა, რაც წარმოადგენს დისკრიმინაციის, მტრობის ან ძალადობის ნაქებებს, უნდა აიკრძალოს კანონით.“

სიძულვილის ენასთან მიმართებით განსხვავებულია დამოკიდებულება, ერთი მხრივ, აშშ-ის და, მეორე მხრივ, ევროპის საბჭოს ქვეყანათა სამართლებრივ სისტემებში. ბრანდენბურგის საქმეზე დადგენილი სტანდარტით, აშშ-ში დაუშვებლად მიიჩნევა სიძულვილის ენის შემცველი გამოხატვის შეზღუდვა სახელმწიფოს მიერ, თუ არ იქმნება კანონსაწინააღმდეგო შედეგის დადგომის იმნუთიერი და აშკარა საფრთხე.<sup>1</sup> ვენეციის კომისიის მითითებით, „ევროპული მიდგომა არ არის ასეთი კატეგორიული. როგორც ასეთი, შინაარსობრივი შეზღუდვები არ არის აკრძალული ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით, ან ევროპის კავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის მე-11 მუხლით. უფრო მეტიც, არსებობს არაერთი საერთაშორისო ინსტრუმენტი, რომლებიც მოუწოდებს სახელმწიფოებს, გაატარონ ღონისძიებები სიძულვილის ენასთან საბრძოლველად [...]“.<sup>2</sup>

არც საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი, არც საქართველოში არსებული პრეცედენტები ან/და სპეციფიკური სამართლებრივ-კულტურული ტრადიცია არ იძლევა იმ დასკვნის საფუძველს, რომ საქართველოს კონსტიტუციით დაცული გამოხატვის შეზღუდვა პრინციპულად დაუშვებლად იქნეს მიჩნეული სიძულვილის ენის გამოყენების შემთხვევაში. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტისა და 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად შეიძლება იქნეს მიჩნეული სიძულვილის ენის შემცველი უცენზურო გამონათქვამის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრება, თუნდაც არ არსებობდეს გამონათქვამის საფუძველზე ვინმეს მხრიდან უკანონო ქმედების განხორციელების მყისიერი და რეალური საფრთხე.

ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-90.

<sup>1</sup> Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444, 447-448 (1969). აღნიშნულის გათვალისწინებით, „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ პაქტის სავალდებულოდ აღიარებისას აშშ-მა გააკეთა დათქმა იმის თაობაზე, რომ პაქტის მე-20 მუხლით დაკისრებულ ვალდებულებას იგი შეასრულებდა მხოლოდ კონსტიტუციის პირველი შესწორებით დაშვებულ ფარგლებში.

<sup>2</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2015)015, Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, §21. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ საქართველომ (ისევე როგორც სხვა ევროპის საბჭოს ქვეყნებმა) არ გააკეთა აშშ-ის მსგავსი დათქმა „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ პაქტის მე-20 მუხლთან მიმართებით, პაქტზე მიერთებისას.

**3.2.5. გაუმართლებლად იჭრება თუ არა განცხადება მესამე პირთა კერძო ცხოვრების დაცულ სფეროში**

როგორც აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ოლივერ ვენდელ ჰოლმსმა ხატონად შენიშნა საქმეზე – „შენკი შეერთებული შტატების წინააღმდეგ“ – სიტყვის თავისუფლების უმკაცრესი სტანდარტიც კი ვერ აარიდებს პასუხისმგებლობას ადამიანს, რომელიც ხალხმრავალ თეატრში ცრუ განგამის ასატეხად დაიყვირებს – „ცეცხლი!“.<sup>1</sup> თუკი გამოხატვა გაუმართლებლად იჭრება მესამე პირთა პირად სივრცეში ან/და არღვევს მათ სიმშვიდეს, სახელმწიფოს აქვს უფლება, კანონის საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება ამგვარი გამოხატვის აღსაკვეთად. ამ შემთხვევაში, ორივე ინტერესი – ერთი მხრივ, სიტყვის თავისუფლება და, მეორე მხრივ, პირადი სივრცის დაცულობა – კონსტიტუციურად ღირებულ სიკეთეებს წარმოადგენს, რაც ამ ორი ინტერესის დაბალანსების აუცილებლობის წინაშე გვაყენებს.

მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე კონსტიტუციურად მიიჩნია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი შინაარსობრივად ნეიტრალური რეგულირება, რომელიც კრძალავდა შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას მოსამართლის საცხოვრებელ ადგილას, და მიუთითა, რომ „სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად გამოცხადება ასეთ შემთხვევებში მოსამართლეს, მის პირად ცხოვრებაში გაუმართლებელი ჩარევისაგან დაცვის შესაძლებლობის გარეშე დატოვებს [...] სადავო ნორმა ლეგიტიმური მიზნის – მოსამართლის (სასამართლოს) დამოუკიდებლობის და მოსამართლის პირადი ცხოვრების დაცვის, უზრუნველყოფის პროპორციულ საშუალებას წარმოადგენს“.<sup>2</sup> ანალოგიურად, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ, შინაარსობრივად ნეიტრალური რეგულირებისათვის განკუთვნილი ნაკლებად მკაცრი შეფასების ტესტის გამოყენებით, კონსტიტუციურად მიიჩნია ნორმა, რომელიც კრძალავდა პირის საცხოვრებელ ადგილას პიკეტირებას, თუკი პიკეტირების ადრესატს თავად ეს პირი წარმოადგენდა.<sup>3</sup> უფრო მეტიც, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციასთან შესაბამისად შეიძლება იქნეს მიჩნეული შინაარსობრივი რეგულირებაც, თუკი მისი მოწესრიგების/შეზღუდვის საგანი უცენზურო გამოხატვაა, რომელიც პირის საცხოვრისში „იჭრება“, ან რომლისთვის თავის არიდებაც შექმნილ სიტუაციაში არაპრაქტიკულია.<sup>4</sup>

ზოგადად, უფლება პირადი სივრცის დაცულობაზე არ მთავრდება საცხოვრისის ზღურბლთან (თუმცა კი, საცხოვრისში ან მის მიმდებარედ ამ უფლების დაცვის მოლოდი-

<sup>1</sup> Schenck v. United States (1919), 249 U.S. 47, 52.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-68, 70.

<sup>3</sup> Frisby v. Schultz, 487 U.S. 474 (1988).

<sup>4</sup> Erznoznik v. City of Jacksonville, 422 U.S. 205, 209-211 (1975).



ნიცა და ინტერესიც ყველაზე უფრო მაღალია). საცხოვრისის გარეთაც შეიძლება შეიქმნას სიტუაცია, როდესაც პირი/პირები, რომელიც/რომლებიც კონკრეტული გამოხატვის თანდამსწრე, მსმენელი ან/და შემხედვარე არის/არიან, წარმოადგენს/წარმოადგენენ ე.წ. დატყვევებულ აუდიტორიას (captive audience). მაგალითად, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ გამართლებულად მიიჩნია შინაარსობრივი რეგულირება, რომელიც კრძალავდა საჯარო ტრანსპორტში პოლიტიკური ხასიათის რეკლამის განთავსებას, მათ შორის, იმ არგუმენტზე დაყრდნობით, რომ მგზავრს არ აქვს შესაძლებლობა, თავი აარიდოს ტრანსპორტში განთავსებულ რეკლამას, განსხვავებით ქუჩაში ან პარკში მიმავალი ადამიანისგან.<sup>1</sup> ამის საპირისპიროდ, სასამართლომ ზემოთ უკვე ხსენებულ კოენის საქმეზე პირადი სივრცის შელახვის არგუმენტი არადაამაჯურებლად მიიჩნია, რადგან, ერთი მხრივ, დამსწრე პირებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, თავიდან აეცილებინათ არასასურველი გამოხატვა მისთვის თვალის არიდებით, მეორე მხრივ კი, არასასურველ გამოხატვასთან შემხებლობა მეტად ხანმოკლე იყო.<sup>2</sup> როგორც სასამართლომ აღნიშნა, საცხოვრისის მიღმა, როგორც წესი, პირი ვალდებულია, ითმინოს მისთვის მიუღებელი გამოხატვა: „ხელისუფლების შესაძლებლობა, კონსტიტუციის შესაბამისად, ჩაახშოს დისკურსი მხოლოდ იმ საფუძვლით, რათა დაიცვას სხვები მისი მოსმენისგან [...], დამოკიდებულია იმის დადასტურებაზე, რომ ილახება მნიშვნელოვანი პრივატული ინტერესები განსაკუთრებულად მიუღებელი ფორმით. ნებისმიერი სხვაგვარი გააზრება ამ უფლებამოსილებისა მიანიჭებდა უმრავლესობას პრაქტიკულ შესაძლებლობას, გაეჩუმებინა დისიდენტები პირადი განწყობებისა და დამოკიდებულების შესაბამისად“.<sup>3</sup>

ამ თვალსაზრისით, ზოგადი ცხოვრებისეული გამოცდილების გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ არავერბალური ვულგარიზმი ინვაზიურობის უფრო მაღალი ხარისხის მატარებელია, ვიდრე სიტყვიერი<sup>4</sup>; აგრეთვე, ზეპირი უხამსობა უფრო ინვაზიურია, ვიდრე წერილობით ან გრაფიკულად გამოხატული. მნიშვნელობა უნდა მივანიჭოთ არასასურველი და თავსმოხვეული გამოხატვის ხანგრძლივობასაც (მაგალითად, საპროტესტო აქციაზე სპონტანურად წამოსროლილი უცენზურო სიტყვა ან ფრაზა ავტომატურად არ უნდა იქნეს მიჩნეული, როგორც გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებიდან გაცდენა, იმის მიუხედავად, რომ ნეიტრალური პირი გამოხატვის ამგვარ ფორმას ვერ აარიდებს თავს ისეთივე წარმატებით, როგორც პლაკატზე გაკეთებულ წარწერას<sup>5</sup>).

და ბოლოს, არასრულწლოვანთა დაცვა, მათი ჯანმრთელი და ჰარმონიული განვითარება, რასაკვირველია, ასევე, არის ის ლეგიტიმური საჯარო ინტერესი, რომლის რეალიზებისთვისაც სახელმწიფომ შეიძლება მართლზომიერად შეზღუდოს უცენზურო

<sup>1</sup> Lehman v. City of Shaker Heights, 418 U.S. 298 (1974).

<sup>2</sup> Cohen v. California, 403 U.S. 15, 21-22 (1971).

<sup>3</sup> იქვე, 21.

<sup>4</sup> ამასთან, როგორც უკვე აღინიშნა, არავერბალური ფორმით განხორციელებული გამოხატვა შეიძლება დამატებით დაექვემდებაროს შინაარსობრივად ნეიტრალურ რეგულირებას, რომელიც ნაკლებად მკაცრი ტესტით შეფასდება (იხ. ზემოთ 3.1 პარაგრაფი).

<sup>5</sup> შდრ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე – „კაკაბაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“, no. 1484/07, პარ. 88-89, 2012 წლის 2 ოქტომბერი.

შინაარსის მქონე განცხადების გავრცელება. შეიძლება ითქვას, არასრულწლოვნები, მათი განსაკუთრებული მოწყვლადობის გათვალისწინებით, გათანაბრებული არიან ე.წ. დატყვევებულ აუდიტორიასთან. თუმცა არასრულწლოვანთა დაცვის არგუმენტი საჯარო ხელისუფლებისთვის არ არის *carte blanche* ნებისმიერი შეზღუდვის ასა- მოქმედებლად, რომელიც მხოლოდ მარგინალურად შეიძლება იყოს შემხებლობაში არასრულწლოვანთა ინტერესებთან. საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტით ნაგულისხმები შეზღუდვის ტესტი ამ შემთხვევაშიც მოითხოვს, რომ ჩარევა იმაზე მასშტაბური და მძიმე არ იყოს, ვიდრე ამას მოითხოვს „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროება“. ამის ნათელი მაგალითია აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილული ერთ-ერთი საქმე – „ბატლერი მიჩიგანის წინააღმდეგ“ (1957), რომელიც შეეხებოდა მიჩიგანის შტატის კანონის კონსტიტუციურობას გარკვეული კატეგორიის შინაარსის მასალის გავრცელებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, კანონი ადგენდა ისეთი მასალის საზოგადოდ გავრცელებისათვის პასუხისმგებლობას, რომელსაც, ზოგადად რომ ვთქვათ, შეიძლებოდა მავნე ზეგავლენა ჰქონოდა არასრულწლოვნებზე. აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ჩათვალა აღნიშნული კანონი და იგი ხატოვნად შეადარა „კერძის მომზადების მიზნით სახლის დანვას“, ვინაიდან, სასამართლოს დასკვნით, სადავო აქტი იყო ზედმეტად ფართო, იგი არ იყო უშუალოდ მიმართული შეზღუდვის გასამართლებლად მოხმობილი სიკეთის დასაცავად და, ფაქტობრივად, შტატის მთლიან ზრდასრულ მოსახლეობას უთანაბრებდა არასრულწლოვნებს.<sup>1</sup> ანალოგიურად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე – „ბაიევი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ“ – ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ საჯარო თავშეყრის ადგილას, რომელიც არასრულწლოვანთათვის სპეციალურად არ იყო განკუთვნილი, განხორციელებული გამოხატვის შეზღუდვა არ შეიძლებოდა გამართლებული ყოფილიყო არასრულწლოვანთა დაცვის ლეგიტიმურ ინტერესზე მითითებით.<sup>2</sup>

#### **4. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის გადაწყვეტილების შეფასება ზემოთ განხილული პრინციპების საფუძველზე**

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლს მიანიჭა იმგვარი ნორმატიული შინაარსი, რომლის თანახმადაც, სამართალდარღვევად კვალიფიცირდება საჯარო ადგილას უცენზურო შინაარსის მქონე განცხადების გავრცელება, როგორც *a priori* საზოგადოებრივი წესრიგის დამრღვევი ქმედება. ეს გამოხატვის შინაარსობრივად შეზღუდვაა, რომლის დანესებისას, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახელმწიფოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები მკვეთრად შეზღუდულია.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Butler v. Michigan, 352 U. S. 380, 383 (1957).

<sup>2</sup> Bayev and Others v. Russia, nos. 67667/09 and 2 others, §75, 20 June 2017.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის დადგენილებით, ეჭვქვეშაა დაყენებული სადავო განცხადების სოციალური თუ პოლიტიკური ღირებულება მისი უცენზურო შინაარსის გამო. საერთო სასამართლოს განმარტებით, „უხამსი და უცენზურო სიტყვის შემცველი გამონათქვამი არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ განხორციელდეს საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება კონკრეტულად იმ საკითხზე, რისი გაპროტესტებაც ხდებოდა ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულ პირთა მხრიდან, აღნიშნული გამონათქვამი არის უშინაარსო და მასში ყურადღებას იქცევს მხოლოდ უცენზურო სიტყვა, გამონათქვამს არა აქვს პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულება“.<sup>1</sup>

განსახილველ შემთხვევაში მოსარჩელის მიერ არჩეული გამოსატყვის ფორმა მიზნად ისახავდა საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხთან – კერძოდ, პროექტ „პანორამას“ განხორციელებასთან – დაკავშირებით საჯაროდ მწვავე დამოკიდებულების დაფიქსირებას და ამ გზით კონკრეტული შეხედულების ირგვლივ საერთო აზრის ფორმირებას სოციუმში. კონტექსტიდან გამომდინარე, სადავო გამონათქვამი პოლიტიკურ შინაარსსაც იძენდა, ვინაიდან აქციის მიზანი გახლდათ სახელისუფლებო ორგანოების გაკრიტიკება „პანორამა თბილისის“ პროექტის შესაძლო განხორციელების გამო, რაც წარმოადგენდა მწვავე საზოგადოებრივი დისკუსიის საგანს დედაქალაქის იერსახის შენარჩუნების გარშემო გამართული კამათის კონტექსტში.<sup>2</sup> სწორედ ეს განაპირობებს თბილისის საქალაქო სასამართლოს დადგენილებაში განვითარებული მსჯელობის ხარვეზულობასაც: სასამართლოს დასკვნა, ფაქტობრივად, ავტომატურად კონსტიტუციური დაცვის ფარგლებს მიღმა ტოვებს უცენზურო შინაარსის გამონათქვამს და განზრახ უგულებელყოფს კონტექსტს, თუ რა ვითარებაში იქნა ასეთი განცხადება გაკეთებული.

ამასთან, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება იმ ფაქტორსაც, რომ სადავო გამონათქვამის ადრესატი არ ყოფილა კონკრეტული ფიზიკური პირი/პირები. სასამართლოს დადგენილებით, არც ის დგინდება, რომ კონსტანტინე ჩაჩანიძე მისთვის წვრილმან ხულიგნობად შერაცხული ქმედებით – უცენზურო სიტყვის გამომხატველი პლაკატის დემონსტრირებით – მიზნად ისახავდა ან უშვებდა რაიმე კანონსაწინააღმდეგო ქმედების (ძალადობა ან სხვ.) იმნუთიერად განხორციელებას (უშუალოდ ან მესამე პირების მიერ), ან, რომ არსებობდა ასეთი ქმედების განხორციელების ობიექტური საფრთხე. აგრეთვე, სადავო გამონათქვამი არ შეიცავდა სიძულვილის ენას.

და ბოლოს, საქალაქო სასამართლოს დადგენილებიდან არ დასტურდება არც მესამე პირთა კერძო ცხოვრების დაცულ სფეროში განსაკუთრებულად მიუღებელი ფორმით

პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-28.

<sup>1</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება საქმეზე – №4/4710-15.

<sup>2</sup> კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, „აქციის გამართვა განპირობებული იყო 2015 წლის 16 ივლისს გავრცელებული ინფორმაციით, რომლის თანახმადაც, სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტომ „პანორამა თბილისის“ პროექტზე მშენებლობის ნებართვა გასცა“.

შეჭრა. კერძოდ, დადგენილებაში სასამართლო შემოიფარგლა იმაზე მითითებით, რომ სადავო განცხადება, მისი შინაარსის გამო, შეურაცხმყოფელი იყო დამსწრე პირებისათვის, არღვევდა საზოგადოებრივად დადგენილ მორალურ ნორმებს და არ შეესაბამებოდა არასრულწლოვანთა დაცვის ინტერესებს.<sup>1</sup> ამ შემთხვევაში, როგორც სასამართლოს მიერ დადგენილად მიჩნეული ფაქტობრივი გარემოებებიდან იკვეთება, განცხადება გაკეთებული იყო საჯარო ვითარებაში და ივარაუდება, რომ საზოგადოების წევრებს ადვილად შეეძლოთ მათთვის არასასურველი გამოხატვისათვის თავის არიდება (შდრ. ხალხმრავალი თეატრის ან საჯარო ტრანსპორტის მაგალითი). ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია, რომ განცხადება გაკეთებული იყო პლაკატის საშუალებით, წერილობით, და არა ზეპირი ფორმით, რაც კიდევ უფრო მეტად ამცირებდა საზოგადოების წევრების ე.წ. „დატყვევებულ აუდიტორიად“ მიჩნევის რისკს. აგრეთვე, განცხადება არ იყო გაკეთებული ისეთ ადგილას, რომელიც სპეციალურად არასრულწლოვნებისთვის იყო განკუთვნილი (მაგ., საჯარო სკოლის ან მსგავსი დაწესებულების სიახლოვეს). მაშასადამე, ვერც მესამე პირთა პირადი სფეროს ან არასრულწლოვანთა დაცვის ინტერესი ვერ გაამართლებდა წინამდებარე შემთხვევაში მოსარჩელისათვის დაკისრებულ ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ძირითადი კანონის მოთხოვნებს ეწინააღმდეგება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლის სიტყვების: „წვრილმანი ხულიგნობა – საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინება, მოქალაქეებზე შეურაცხმყოფელი გადაკიდება და სხვა ამგვარი მოქმედება, რომელიც არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგსა და მოქალაქეთა სიმშვიდეს,-“ – ის ნორმატიული შინაარსი, რომლის საფუძველზეც საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას წერილობითი ფორმით (მათ შორის, პლაკატის საშუალებით) განხორციელებული უცენზურო შინაარსის გამოხატვა, რომელიც უპირატეს მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხთან დაკავშირებით პოზიციის/დამოკიდებულების დაფიქსირებას და არ არის მიმართული კონკრეტული ფიზიკური პირის (ფიზიკური პირების) წინააღმდეგ, იმთავითვე/ავტომატურად კვალიფიცირდება წვრილმან ხულიგნობად, კონსტიტუციურად მნიშვნელოვანი სხვა დამატებითი გარემოებების დადგენის გარეშე.

## დასკვნა

საკამათო არ უნდა იყოს მტკიცება იმისა, რომ არ არსებობს ზოგადი უფლება, გამოხატვის თავისუფლების საფარქვეშ, საზოგადოებრივად აღიარებული ქცევის ნებისმიერი ნორმიდან გადახვევისა – ნებისმიერი ფორმით, ნებისმიერ ადგილას თუ ნებისმიერი მიზნით. მართლაც, არსებობს დეკორუმის დარღვევის იმგვარი შემთხვევები, რომელთა მიმართ საზოგადოების უარყოფითი რეაქცია იმდენად მძაფრი და გარდაუვალია, რომ გამართლებულად შეიძლება ჩაითვალოს პრევენციის მიზნით სახელმწიფოს მიერ დაწესებული შეზღუდვები.

<sup>1</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება საქმეზე №4/4710-15.

თუმცა საჯარო თავშეყრის ადგილას წერილობითი ფორმით, პლაკატის საშუალებით ან თუნდაც სპონტანურად ზეპირად გაცხადებული უცენზურო სიტყვა ან გამოთქმა, როდესაც ეს ხორციელდება საზოგადოებრივი დებატის ფარგლებში, ჩვეულებრივ, არ აღწევს სიმწვავის ისეთ ზღვარს, რომ გაამართლოს სოციუმის მიერ დაგმობა სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დადგენის გზით. მარტოოდენ მორალური მიუღებლობა უმრავლესობის მხრიდან გამოხატვის ამა თუ იმ ფორმისა არ არის საკმარისი საფუძველი გამოხატვის შეზღუდვისათვის. ასეთი შეზღუდვას ექნებოდა მსუსხავი ეფექტი აზრთა თავისუფალი გაცვლის პროცესსა და საზოგადოებრივ დისკუსიაზე, რაც შეუთავსებელი იქნებოდა კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიული მმართველობისა და პლურალიზმის პრინციპებთან.

## **Whether Holding a Person Liable by Government for Making a Lewd Statement in Public Setting Contravenes the Constitution of Georgia**

**DAVID ABESADZE**

The purpose of the article is to examine the extent to which the constitutional guarantee of free speech protects public display of indecent language in the course of public debate. In that respect, the issue is addressed through the lens of a case involving conviction of a protester for holding a banner containing a lewd word aimed against the construction of the Panorama Tbilisi which was qualified by authorities as an administrative offence of disorderly conduct.

It is now commonly accepted that the mere offensiveness of the content of the message is not sufficient for the government to interfere with the expression. It is however equally understandable that, as John Stuart Mill noted in his seminal treatise, ‘there are many acts which ... if done publicly, are a violation of good manners, and coming within the category of offences against others, may rightly be prohibited. Of this kind are offences against decency; ... the objection to publicity being equally strong in the case of many actions not in themselves condemnable, nor supposed to be’.

While the above passage from Mill is primarily concerned with indecent conduct per se rather than speech, its logic remains valid in relation to content-based speech regulations as well. Acknowledging in passing that content-neutral restrictions have to pass a less lenient constitutional muster, the article devotes much of the attention to a content-based regulation of indecent public speech and concludes the following: 1. Public display of offensive language in the context of a social or political debate shall be generally tolerated from the constitutional stand-point; 2. There are instances where content-based regulation of the latter could be justified, for example where the statement at issue may incite an imminent lawless action, or where substantial privacy interests are being violated (the ‘captive audience’ situation being the prime example).



# კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა, როგორც პირის უფლება, არ იმოქმედოს საკუთარი სინდისისა და რწმენის სანააღმდეგოდ

## ნინო შარმანაშვილი\*

### შესავალი

კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის თავდაპირველ გამოხატულებას რელიგიური ან მორალური წინააღმდეგობის გამო სავალდებულო სამხედრო სამსახურის შესრულებაზე უარი წარმოადგენდა. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, როდესაც სამხედრო სამსახურში განვევა ფართოდ გამოიყენებოდა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკითხი მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მიღებით და, შემდგომში, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტში ზემოაღნიშნული უფლების ინტეგრირებით, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა ადამიანის უფლებების მნიშვნელოვანი ნაწილი გახდა და, შესაბამისად, მის მიმართ სამეცნიერო კვლევის ინტერესიც გაიზარდა<sup>1</sup>.

ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფცია დინამიკურად განვითარდა და გასცდა მხოლოდ სამხედრო სამსახურის თემას. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფციამ მოიცვა ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: სამედიცინო პროცედურები, ელექტრონული დოკუმენტაცია, გარკვეული სახის მედიკამენტის დამზადება და ა.შ.

კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობას პირდაპირი კავშირი აქვს რწმენის თავისუფლებასთან, რაც საკითხს მეტ დელიკატურობასა და სიმწვავეს სძენს. დასახელებული საკითხი გამოწვევა არა მხოლოდ მოსამართლეთათვის, არამედ კანონმდებლისთვისაც. ერთი მხრივ, შეუძლებელია, მათ განჭვრიტონ ყველა სახის წინააღმდეგობა და არეგულირებულ საკითხებთან მიმართებით, მეორე მხრივ, კი მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გაითვალისწინოს ინდივიდის რწმენის თავისუფლების უფლების დაცვის მაქსიმალურად სრულფასოვანი ბერკეტები. იურიდიულ ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, თუ კანონმდებელსა და მოსამართლეს მოუწევთ, ინდივიდუალურად შეაფასონ ყველა სახის წინააღმდეგობის საკითხი, ისინი აღმოჩნდებიან მრავალი სირთულის წინაშე და შესაძლოა, საკითხი რეგულირების გარეშე დარჩეს<sup>2</sup>.

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო სამართლის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> United Nations human rights, Office of the high commissioner, New York and Geneva, 2012, 5.

<sup>2</sup> Puppinc G., Conscientious Objection and Human Rights: A Systematic Analysis, Strasbourg, 2017, 1.

აღნიშნული კი საფრთხის ქვეშ დააყენებს რწმენისა და რელიგიის თავისუფლებას. ამასთან, არანაკლებ გასათვალისწინებელია საკითხის მეორე მხარეს არსებული რისკებიც. იმ შემთხვევაში, თუ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნება ზედმეტად ფართოდ განიმარტება, არსებობს მისი ბოროტად გამოყენების საშიშროებაც.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის, ევა გოცირიძის სიტყვები ზუსტად ასახავს საკითხის ხასიათს: „როგორც არაერთხელ აღნიშნულა, კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობასთან დაკავშირებული საქმეები, სამართლებრივი თვალსაზრისით, კომპლექსური ხასიათისაა. ისინი საკითხის სხვადასხვა რაკურსით შესწავლას და სხვადასხვა კრიტერიუმების გამოყენებას მოითხოვენ, თანაც დიდი სიფრთხილით. ეს ბუნებრივიცაა, რადგან საქმე შეეხება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნდამენტურ უფლებას – რწმენის თავისუფლებას და რწმენის შესაბამისად მოქმედების შესაძლებლობას“<sup>1</sup>.

როგორც ზემოთ აღნიშნა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკითხი ბევრ განსხვავებულ სფეროს მოიცავს. წარმოდგენილ ნაშრომში ყურადღება გამახვილდება სამხედრო სამსახურში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკითხზე, რომელიც კონცეფციის აღმოცენებისა და განვითარების თავდაპირველი საფუძველი გახლდათ.

კვლევის მიზანია, შესწავლილ იქნეს სამხედრო სამსახურში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის დაცვის ფარგლები, მათ შორის, გამოკვეთილ იქნეს ის კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებითაც შეიძლება მისი დაცვის ფარგლების რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლების კონტექსტში შეფასება. ამასთან, კვლევის პროცესში განალიზდება კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის რეგულირების თავისებურება საქართველოს კანონმდებლობაში და განხორციელდება მისი შედარება სხვა ქვეყნებისა და საერთაშორისო სამართალში დამკვიდრებულ მიდგომებთან.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად აუცილებელია კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფციის სრული გაანალიზება. ის ზოგჯერ განიხილება არა მხოლოდ როგორც უფლება, არამედ როგორც ვალდებულება. აღნიშნული წინააღმდეგობრივი ბუნება კონცეფციას განსაკუთრებულად საინტერესოდ აქცევს და მის მიმართ კვლევის ინტერესს ზრდის.

დასახელებული საკითხების გამოსაკვლევად ნაშრომში გამოყენებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი, რათა პრაქტიკაში გამოიკვეთოს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნების განვითარების ტენდენციები და მის განმარტებასთან დაკავშირებული სირთულეები.

კვლევაში გამოყენებულია ტელეოლოგიური, ინდუქციური და დედუქციური მეთოდებიც იმისათვის, რომ განისაზღვროს გარკვეული ნორმებისა და ცნებების თავისებურებები, მიზანი და განვითარების თანამედროვე ტენდენციები.

ნაშრომში დიდი მნიშვნელობის მქონეა ისტორიული მეთოდიც, ვინაიდან სწორედ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნების ევოლუცია და განვითარების თითოეულ

<sup>1</sup> გოცირიძე ე., კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა (ქართული პრაქტიკა – ე.წ. „ID ბარათების საქმე“), ჟურნალი „სამართალი და მსოფლიო“, №18, 2021, 110.



ეტაპზე კანონმდებლის ნების ამოცნობა მნიშვნელოვანი წვლილის მქონეა საკითხთან დაკავშირებით სრული სურათის დანახვაში.

შედარებითსამართლებრივი კვლევის მეთოდის გამოყენებით, მიმოხილულია სხვადასხვა ქვეყნისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის მაგალითი. აღნიშნული საშუალებას იძლევა, უფრო კომპლექსურად და სრულფასოვნად შეფასდეს საკვლევი საკითხები.

## 1. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფცია

იმისათვის, რომ ნაშრომში დასმულ შეკითხვას ამომწურავად გაეცეს პასუხი, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, განიმარტოს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნება. ეს კონცეფცია, თავის მხრივ, რამდენიმე მიმართულებას მოიცავს. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნების სრულფასოვანი შესწავლა ფარავს მის, როგორც ფილოსოფიური კატეგორიის, დახასიათებას, პოზიტიურ კანონმდებლობაში მისი ასახვის თავისებურებების კვლევასა და კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის, როგორც უფლები-სა და მოვალეობის, განხილვას.

### 1.1. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა საერთაშორისოსამართლებრივ აქტებში

კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა არის რწმენის თავისუფლების კომპონენტი, რომელიც, თავის მხრივ, აღიარებულია პოზიტიური კანონმდებლობით. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოსაკვეთია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (შემდგომ – პაქტი) მე-18 მუხლი და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის (შემდგომ – კონვენცია) მე-6 მუხლი. რწმენის თავისუფლება ემყარება ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის პირველ მუხლს, რომლის თანახმადაც, „ყველა ადამიანი იბადება თავისუფალი და თანასწორი თავისი ღირსებითა და უფლებებით. მათ მინიჭებული აქვთ გონება და სინდისი და ერთმანეთის მიმართ უნდა იქცეოდნენ ძმობის სულისკვეთებით“.<sup>1</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალური მომხსენებელი რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების საკითხებში აღნიშნავს, რომ რწმენის თავისუფლების დაცვის დროს სასწორზე დევს, არც მეტი არც ნაკლები, ადამიანებს შორის მორალური საზომის ბირთვი.<sup>2</sup> საინტერესოა ისიც, რომ ჰელსინკის კონფერენციის დასკვნითი აქტი ფუნდამენტურად ანალიზებს ამ საკითხს: „ამ ფარგლებში მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ და პატივს სცემენ პირის რწმენის თავისუფლებას, მარტო ან სხვებთან ერთად იმოქმედონ საკუთარი სინდისის კარნახით“.<sup>3</sup> სინდისი ექვემდებარება უფლებებს მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც იგი აკისრებს მოვალეობებს ადამიანს. ეს ორმაგი ასპექტი ყველაზე ნათლად ჩანს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის სქემაში. სამეცნიერო ლიტერატურაში

<sup>1</sup> <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/aqtebi3.pdf>> [13.06.2022].

<sup>2</sup> Bielefeldt H., Ghanea N., Wiener M., *Freedom of Religion or Belief, an International Law Commentary*, Oxford University Press, 2016, 294.

<sup>3</sup> Conference on security and co-operation in Europe final act, Helsinki, 1975.

გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, ეს უკანასკნელი ჯერ უნდა იქნეს აღქმული როგორც „მოვალეობა“, სანამ ის აღიქმება „უფლებად“.<sup>1</sup>

## 1.2. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა როგორც უფლება

პოზიტიურ კანონმდებლობაში, როგორც უკვე აღინიშნა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლება საერთაშორისო დონეზეა აღიარებული. მას აღიარებს როგორც პაქტი, ისე კონვენცია. მართალია, თანამედროვე რეალობაში ეს უფლება მოქცეულია რწმენისა და რელიგიის თავისუფლების უფლებით დაცულ სფეროში, თუმცა ამ შედეგის მიღწევას მრავალი წელი დასჭირდა. იმისათვის, რომ მისი, როგორც უფლების, არსის სრულყოფილი აღქმა მოხდეს, საჭიროა, მოკლედ დახასიათდეს ის სამართლებრივი მსჯელობები და დისკუსიები, რომლებიც წლების განმავლობაში ამ უფლების ირგვლივ არსებობდა.

### 1.2.1. სამხედრო სამსახურის მიმართ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის, როგორც უფლების, აღიარებამდე არსებული სამართლებრივი მსჯელობები

1947 წლის დეკემბერში გაეროს ადამიანის უფლებათა კომისიის<sup>2</sup> ქვეკომიტეტმა დაიწყო მსოფლიო უფლებათა კანონპროექტის შემუშავება. მომდევნო 7 წლის განმავლობაში ამ სამუშაო კომიტეტმა ორჯერ წამოჭრა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების საკითხი. მისი შთაგონების წყარო იყო ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და ევროპაში არსებული სოციალური მოძრაობები, რომლებიც აპროტესტებდნენ წარსული ომის ტრაგიკულ შედეგებს და მომავალი ომის საფრთხეებს. თუმცა იმ დროისათვის ეს მოძრაობა არ აღმოჩნდა გადამწყვეტი მნიშვნელობისა და კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლებამ ვერ დაიკავა ადგილი მაშინდელ უფლებათა კატალოგში.

როგორც ელეონორ რუზველტი, ისე ჩარლზ მალიკი<sup>3</sup> მხარს უჭერდნენ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების გარკვეულ რეგულირებას. საკუთარ კომენტარებში რუზველტი ახსენებდა, რომ შეიძლება, იმ დროს სახელმწიფოები არ აღიარებდნენ კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობას, თუმცა სამომავლოდ ის აუცილებლად გასათვალისწინებელი გახდებოდა. თავის მხრივ, მალიკიც დასძინდა, რომ „კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფცია არ გახლდათ მივიწყებადი ტრადიცია, არამედ იყო დასაწყისი მზარდი მოძრაობისა“.<sup>4</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებული

<sup>1</sup> Puppinc G., *Conscientious Objection and Human Rights: A Systematic Analysis*, Strasbourg, 2017, 14.

<sup>2</sup> აღსანიშნავია, რომ 2006 წელს ადამიანის უფლებათა კომისია ჩაანაცვლა ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა.

<sup>3</sup> ჩარლზ ჰაბიბ მალიკი – ლიბანელი აკადემიკოსი, დიპლომატი, ფილოსოფოსი და პოლიტიკოსი. იგი გახლდათ ლიბანის წარმომადგენელი გაერთიანებული ერების ორგანიზაციაში, ადამიანის უფლებათა კომისიისა და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის პრეზიდენტი. ჩარლზ მალიკი მონაწილეობდა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის ჩამოყალიბებაში 1948 წელს.

<sup>4</sup> U.N. Comm'n on Human Rights, *Compilation of Comments on the Draft International Cove-*

მოსაზრებები ნამდვილად მყარად გამოხატავდა რეალობას, რადგან თანამედროვე საზოგადოებაში არა მხოლოდ სამხედრო სამსახურის, არამედ სხვა საკითხების მიმართ გაჩნდა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების დაცვის მოთხოვნა (მაგალითად: ნადირობა, სამედიცინო მანიპულაციები, ციფრული დოკუმენტაცია და ა.შ.).

გარდა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების მხარდამჭერი არგუმენტებისა, საინტერესოა გაანალიზდეს მის წინააღმდეგ გამოთქმული მოსაზრებები. ამ მხრივ პირველი გახლდათ ჩილეს წარმომადგენელი, რომლის მოსაზრებითაც, მიუხედავად იმისა, რომ იგი აფასებდა ფილიპინების მთავრობის მიერ სინდისის თავისუფლების მხარდამჭერის სენტიმენტს, მაინც შეუძლებლად მიაჩნდა წამოყენებული წინადადების გაზიარება. ჩილეს წარმომადგენლის განმარტებით, ყველამ, მიუხედავად მისი მაღალი ზრახვებისა, უნდა შეასრულოს საკუთარი მოვალეობები საზოგადოების წინაშე.<sup>1</sup>

დისკუსიების მიმდინარეობისას, აგრეთვე, გამოიკვეთა იდეა, რომ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა არა მე-18 მუხლის (რწმენის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება) საფარქვეშ უნდა მოქცეულიყო, არამედ, მე-8 მუხლის (იძულებითი ან სავალდებულო სამუშაოს აკრძალვა) შემადგენელ ნაწილად უნდა ქცეულიყო.

პაქტის მე-8 და მე-18 მუხლების ჩამოყალიბების ისტორია ცხადყოფს, რომ კომისიის დელეგატების უმრავლესობა კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების რეგლამენტირებას. მხოლოდ და მხოლოდ ათწლეულის შემდგომ ხელახლა განიხილა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ ეს უფლება, მაშინ, როდესაც ვიეტნამის ომის საწინააღმდეგო მოძრაობამ საფუძველი ჩაუყარა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ერთიანი სტანდარტის დამყარებას.<sup>2</sup>

მრავალი დისკუსიის შედეგად ადამიანის უფლებათა კომისიამ 1987 წლის 10 მარტს პირველად დაამტკიცა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლება სამხედრო სამსახურის მიმართ, რომელიც მოიცავდა ყველა მოქალაქეს და არა მხოლოდ მათ, ვისაც გააჩნდა წინააღმდეგობა კოლონიური რეჟიმების მიმართ.

საბოლოო ჯამში კი, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების მე-18 და მე-8 მუხლებთან დაკავშირების საკითხი სინდისის, რწმენისა და რელიგიის თავისუფლების კონტექსტისაკენ გადაიხარა. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგად კომენტარებში მე-18 მუხლის განმარტების ანალიზი: „პაქტი პირდაპირ არ განსაზღვრავს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლებას, თუმცა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ ამგვარი უფლება მომდინარეობს მე-18 მუხლის დანაწესიდან.“

ამ განმარტების პრაქტიკული გამოვლინება და საბოლოო დასტურია ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ამ თემაზე არსებული პირველი გადანყვეტილება<sup>3</sup>, სადაც დადგინდა მე-18 მუხლის დარღვევა სახელმწიფოს მხრიდან ალტერნატიული სამხედრო სამსახურის არარსებობის გამო.

---

nant on Human Rights and the Proposed Additional Articles, 6th Sess., U.N. Doc. E/CN.4/365, at 29 (Mar. 22, 1950).

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> HRC, Case of Yeo-Bum Yoon and Myung-Jin Choi v. Republic of Korea no. CCPR/C/88/D/1321-1322/2004, 23/01/2007.

### 1.2.2. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლება საქართველოს კანონმდებლობაში

წინა თავებში არსებული მსჯელობის შედეგად გამოიკვეთა, რომ, მიუხედავად მრავალწლიანი დისკუსიისა, საერთაშორისო დონეზე კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლებამ ადგილი რწმენის თავისუფლების დაცულ სფეროში მოიპოვა. საინტერესოა ამ მხრივ კანონმდებლის ნება და მიდგომა.

აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას მნიშვნელოვანია განისაზღვროს კონსტიტუციის 2017-2018 წლის რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებულ რედაქციაში რწმენის თავისუფლების არქიტექტურა. როგორც უკვე გამოიკვეთა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა რელიგიურ ან არარელიგიურ რწმენას შეიძლება ემყარებოდეს. გარდა ამისა, აუცილებელია, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის შედეგად გამოსატყუი უარი იყოს რაიმე რწმენის გაცხადება. შესაბამისად, თუ ეს დანაწესი არ არის შესაბამისად დარეგულირებული, შესაძლოა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების დაცვის კონტექსტში შეიქმნას რიგი პრობლემებისა. ამ საკითხების გამორკვევისთვის აუცილებელია 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო კომისიის მსჯელობების, საკომიტეტო განხილვებისა და კანონპროექტთან დაკავშირებული დასკვნების ანალიზი, რის შედეგადაც ვლინდება კანონმდებლის ნება.

პირველ რიგში, ხაზგასასმელია, რომ ზემოთ დასახელებული რეფორმის ფარგლებში მიმდინარეობდა განხილვა იმის თაობაზე, უნდა ყოფილიყო თუ არა კონსტიტუციის ტექსტში სიტყვა „აღმსარებლობა“. აღნიშნული დისკუსიის საფუძველი გახლდათ 2017 წლის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე გაჟღერებული შემდეგი არგუმენტი: „დაცული სფერო არის ერთი. ეს არის რწმენის თავისუფლება, რომელიც მოიცავს რელიგიურ და არარელიგიურ რწმენას და ასევე ამ რწმენის გამოსატყვას, ასევე კონფესიის თავისუფლების უფლებას. შესაბამისად, რწმენის უფლება თავის თავში ყველაფერს გულისხმობს. არსებობს რისკი იმისა, რომ აღმსარებლობისა და რწმენის ცალ-ცალკე ჩანერის შემთხვევაში, შეიძლება ისე იქნეს აღქმული, რომ ორი სხვადასხვა დაცული სფეროა. დაცული სფერო არის ერთი, ეს არის რწმენის თავისუფლება და მოიცავს ყველაფერს აბსოლუტურად თავის თავში, მათ შორის გამოსატყვასაც, აღმსარებლობასაც“.<sup>1</sup>

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ ზემოთ დასახელებული არგუმენტი, რომელიც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მიერ საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში იქნა გაჟღერებული, მართალია, უშუალოდ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკითხს არ ეხება, თუმცა ამ კუთხით გვაძლევს უკვე დასმულ მნიშვნელოვან შეკითხვაზე პასუხს: „დაცული სფერო არის ერთი. ეს არის რწმენის თავისუფლება, რომელიც მოიცავს რელიგიურ და არარელიგიურ რწმენას და ასევე ამ რწმენის გამოსატყვას, ასევე კონფესიის თავისუფლების უფლებას“. შესაბამისად, ვასკვნით, რომ, ვინაიდან კანონმდებლის ნება იყო, ამ მუხლით დაცულ სფეროს მოეცვა ნებისმიერი, როგორც რელიგიური, ისე არარელიგიური რწმენა თუ კონფესია, იმგვარი კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლება, რომელიც არ გამომდინარეობს რელიგიური რწმენიდან, შესაძლოა, იყოს დაცული რწმენის თავისუფლების კონსტი-

<sup>1</sup> საკონსტიტუციო კომისიის 2017 წლის 10 აპრილის სხდომის ოქმი.

ტუციით გარანტირებული უფლებით, ბუნებრივია, იმ კრიტერიუმების გავლის შედეგად, რომელიც დადგენილია სასამართლო პრაქტიკით. აღნიშნულზე მოგვიანებით იქნება საუბარი.

უფრო დეტალურად, სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებით ზემოხსენებულ საკითხებს საქართველოში არეგულირებს საქართველოს კანონები „არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ“ და „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“.

იმისათვის, რომ კონკრეტული უფლების დაცვა სრულყოფილად მოხდეს, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობაში ამ უფლების რეალიზების ქმედითი მექანიზმების არსებობა. საქართველოს კანონმდებლობით რეგულირებულია კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის მოტივით სამხედრო სამსახურისგან გათავისუფლების შესაძლებლობა. ამ შემთხვევაში აუცილებელია, დადგინდეს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის მოტივით სამხედრო სამსახურისგან გათავისუფლების პროცედურის ხელმისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის საკითხი საქართველოში. გარდა ამისა, აუცილებელია, შეფასდეს არასამხედრო შრომითი სამსახურის ხანგრძლივობის კრიტერიუმიც.

საერთაშორისო დონეზე არსებული რეკომენდაციების თანახმად, სამხედრო სამსახურში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების სრულფასოვანი რეალიზებისათვის მნიშვნელოვანია რამდენიმე კრიტერიუმი, მათ შორის ერთ-ერთია აღნიშნულზე განაცხადის შეტანის პროცედურის განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა. მნიშვნელოვანია, რომ რწმენის მოტივით სამხედრო სავალდებულო სამსახურისგან გათავისუფლების პროცედურა იყოს ნათლად და ამომწურავად დარეგულირებული.<sup>1</sup>

აღსანიშნავია, რომ, ამ მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობაში არსებობს გარკვეული ტიპის ხარვეზები. ზემოხსენებული უფლების დაცვის კრიტერიუმებზე ნაშრომის შემდგომ ნაწილშია საუბარი, შესაბამისად, აღნიშნული კრიტერიუმების საქართველოს კანონმდებლობაში ასახვის პრობლემატიკაც შესაბამის ნაწილებშია განხილული.

### **1.3. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულებით სამართლებრივი ბუნება**

როგორც ნაშრომის წინა ნაწილში აღინიშნა, საზოგადოდ, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფციის აღქმა ხშირ შემთხვევაში არასრულფასოვნად ხდება, ვინაიდან ის მოაზრებულია როგორც მხოლოდ უფლებრივი კატეგორია, თუმცა ისტორიული ანალიზი ცხადყოფს, რომ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულებითსამართლებრივი დანიშნულება არანაკლებ მნიშვნელოვანია.

#### **1.3.1. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულებითსამართლებრივი ბუნება საქართველოს კანონმდებლობაში**

საქართველოს კანონმდებლობა კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობას ცალსახად იცავს როგორც უფლებას, საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის ფარგლებში.

<sup>1</sup> Ficarrota C., *Selective Conscientious Objection: Some Guidelines for Implementation*, London, 2014, 117.



თუმცა საინტერესოა, თუ როგორ არის დანახული საქართველოს კანონმდებლობაში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა, როგორც ვალდებულება.

წინამდებარე თავში კვლევის საგანია საქართველოს კანონმდებლის ხედვა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის, როგორც ვალდებულების, თაობაზე.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი აწესებს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას წინასწარი შეცნობით დანაშაულებრივი ბრძანების შესრულებისთვის: „წინასწარი შეცნობით დანაშაულებრივი ბრძანების ან განკარგულების შესრულებისათვის პირს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისრება საერთო წესით, თუ არ არსებობს ბრალის გამომრიცხველი სხვა გარემოება“.<sup>1</sup> სისხლის სამართლის კოდექსი, ამ მხრივ, სპეციალურ შემადგენლობასაც ვთავაზობს. ეს შემადგენლობა არის სამხედრო სამსახურის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების კარში: „დადგენილი წესით გაცემული უფროსის ბრძანების შეუსრულებლობა ხელქვეითის მიერ, რამაც არსებითად დააზიანა სამხედრო სამსახურის ინტერესი, – ისჯება სამხედრო პირის სამსახურებრივი შეზღუდვით ვადით ორ წლამდე ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით ერთ წლამდე“.<sup>2</sup> ამ შემთხვევაში საინტერესოა შემდეგი გარემოება: სისხლის სამართლის კოდექსი დასჯად ქმედებად აცხადებს უკანონო ბრძანების შესრულებას და, ამასთან, კოდექსის მიხედვით სამხედრო პირს უფროსის ბრძანების შეუსრულებლობად არ ჩაეთვლება დადგენილი წესის დარღვევით (უკანონო ბრძანების) გაცემული ბრძანების შეუსრულებლობა. შესაბამისად, ვასკვნით, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი იცნობს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულებას.

გარდა სისხლის სამართლის კოდექსისა, ამ კუთხით მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს სპეციალური კანონიც, კერძოდ, საქართველოს კანონი „სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ“. ამ კანონის ნორმების სისტემური ანალიზის საფუძველზე შესაძლოა გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

- სამხედრო მოსამსახურეს უპირობოდ ევალება, შეასრულოს სამხედრო მეთაურის დავალებები (განკარგულებები) წინააღმდეგ შემთხვევაში დაეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
- კანონსწინააღმდეგო ბრძანების გაცემის უფლება არ აქვს სამხედრო მეთაურს;
- ამგვარი ბრძანების შესრულების შემთხვევაში პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ მეთაურს;
- ამგვარი ბრძანების გასაჩივრების უფლება აქვს სამხედრო მოსამსახურეს, თუმცა გასაჩივრება მას არ ათავისუფლებს ბრძანების შესრულების მოვალეობისგან.

ამ კანონისა და სისხლის სამართლის კოდექსის ნორმების ერთობლივი ანალიზით რთული ხდება სამხედრო მოსამსახურისათვის, განჭვრიტოს, ეკისრება თუ არა მას კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის (არ შეასრულოს უკანონო ბრძანება) ვალდებულება. ერთი მხრივ, სისხლის სამართლის კოდექსი მას უკრძალავს, წინასწარი შეცნობით შეასრულოს ამგვარი ბრძანება და უკანონო ბრძანების შეუსრულებლობას არ უთვლის მართლსწინააღმდეგო ქმედებად, ხოლო, მეორე მხრივ, სპეციალური კანონი მას ავალდებულებს, მიუხედავად ბრძანების უკანონობის შეცნობისა და მისი გასაჩივრებისა,

<sup>1</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

<sup>2</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 383-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი.



მაინც შეასრულოს ბრძანება და, მეტიც, წინააღმდეგ შემთხვევაში განუსაზღვრავს მას პასუხისმგებლობას.

ზემოაღნიშნული ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ „სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტურ მიდგომას აყალიბებს და ყველანაირი ინდივიდუალური შეფასების საშუალების გარეშე ავალდებულებს სამხედრო მოსამსახურეს, მიუხედავად ბრძანების უკანონო ხასიათის შეცნობისა, გასაჩივრების შემთხვევაშიც კი შეასრულოს ის. გასათვალისწინებელია, რომ ამ ნორმას შეიძლება ჰქონდეს ნამდვილად ღირებული ლეგიტიმური საჯარო მიზანი. შესაბამისად, მიდგომა საჭიროებს დიდ სიფრთხილეს.

ზემოთ მითითებული ნორმა ბლანკეტურია და მოითხოვს დახვეწას. კერძოდ, იმისათვის, რომ არც ნორმის ლეგიტიმურ მიზანს შეექმნას საფრთხე და არც კონკრეტული ინდივიდის ვალდებულებას/უფლებას, აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს რაიმე სახის დიფერენცირებული მიდგომა, რომელიც სამართლიანი ბალანსის გზით დაარეგულირებს საკითხს. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება რამდენიმე მაგალითის მოყვანა: თუ საქმე ეხება ბრძანების მყისიერად შესრულების აუცილებლობას, ვინაიდან სასწორზე დგას იმგვარი სახის სიკეთეები, როგორებიცაა: ადამიანის სიცოცხლე, ჯანმრთელობა და ა.შ., ბუნებრივია, ამ დროს არაგონივრული იქნება, პირი დაელოდოს ბრძანების გასაჩივრების შედეგებს. ვინაიდან, ასეთ შემთხვევაში, დადგება გამოუსწორებელი შედეგი, მაგრამ, თუ საქმე ეხება იმგვარი ბრძანების შესრულებას, რომელიც, მაგალითად, დისციპლინას ეხება ან კანონმდებლობის აშკარა დარღვევაა, ამ შემთხვევაში პირს გასაჩივრების შემდგომ არ უნდა ევალებოდეს უპირობოდ მისი შესრულება.

### **1.3.2. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულებითი ხასიათი საზღვარგარეთის ქვეყნებში**

როგორც უკვე აღინიშნა, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, სანამ კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობას განვიხილავთ როგორც უფლებას, აუცილებელია, ის განვიხილოთ როგორც ვალდებულება (პირის ვალდებულება, შეენი-წინააღმდეგოს უკანონო ბრძანების შესრულებას).

ამ მხრივ საინტერესოა ამერიკის შეერთებული შტატების რეგულირება, კერძოდ, სამხედრო მართლმსაჯულების ერთიანი კოდექსის<sup>1</sup> სისტემური ანალიზი ცხადყოფს, რომ უკანონო ბრძანების შეუსრულებლობა არა უფლებად, არამედ პირდაპირ ვალდებულებად განიხილება და, მეტიც, ამგვარი ბრძანების შესრულება ვალდებულების დარღვევად მოიაზრება, რაც კანონით დასჯადია.<sup>2</sup>

იმისათვის, რომ აღნიშნული კონცეფციის ვალდებულებითი ბუნება უკეთ გამოჩნდეს, მნიშვნელოვანია, გავანალიზოთ, ამ მხრივ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა და სასამართლო პრაქტიკა.

საფრანგეთში საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა ითვალისწინებს რეგულირებას, რომლის თანახმადაც, საჯარო მოხელეს აქვს უფლება, არ დაემორჩილოს

<sup>1</sup> Uniform Code of Military Justice, იხ. <[https://media.npr.org/documents/2009/nov/military\\_justice.pdf](https://media.npr.org/documents/2009/nov/military_justice.pdf)> [06.06.2022].

<sup>2</sup> იხ. <<https://www.thebalancecareers.com/military-orders-3332819>> [08.04.2022].

იმ ბრძანებას, რომელიც აშკარად კანონსაწინააღმდეგო ხასიათისაა და ეწინააღმდეგება საჯარო ინტერესებს.<sup>1</sup>

გერმანიის ადმინისტრაციული ტრიბუნალის განმარტებით, შეიარაღებული ძალების ვალდებულება, დაემორჩილონ ბრძანებას, არ გულისხმობს მათ უპირობო მორჩილებას. მასში იგულისხმება კარგად გააზრებული მორჩილება. ამ განმარტებაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შემდეგი ნაწილი: ბრძანების შესრულებისას მხედველობაშია მისაღები კანონის ფარგლები და საკუთარი სინდისის ეთიკური ასპექტები.<sup>2</sup> გერმანიის ადმინისტრაციული ტრიბუნალის ეს განმარტება კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს, რომ ასეთ შემთხვევებში ინდივიდის სინდისი საბოლოო დამზღვევი მექანიზმია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ, სანამ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა გახდება „უფლება“, იგი, უპირველეს ყოვლისა, არის მორალური და სამართლებრივი „მოვალეობა“, რომელიც აიძულებს ადამიანს ან ადამიანთა ჯგუფს, უარყოს უსამართლო ბრძანების შესრულება. თუმცა, წინააღმდეგობის მოვალეობის გარდა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა დღითიდღე იძენს იმგვარ ხასიათს, რომ პირს (გარკვეული წინაპირობების არსებობის შემთხვევებში) შეეძლოს, გამოხატოს იგი სამსახურის დაკარგვის ან სხვა სახის შეზღუდვის გარეშე<sup>3</sup>, ანუ, შეასრულოს თავისი ვალდებულება გარკვეული შეზღუდვების შიშის გარეშე. აღნიშნულის შედეგად კი ეს ვალდებულება უფლებად ტრანსფორმირდება.

## 2. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების დაცვის სტანდარტები

როგორც ზემოთ მოცემული მსჯელობიდან გამოიკვეთა, კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლება რწმენის, რელიგიისა და სინდისის თავისუფლების უფლებით დაცულ სფეროში მოიაზრება. ეს არ გულისხმობს იმას, რომ ნებისმიერი სახის წინააღმდეგობა ავტომატურად ამ მუხლით დაცულ სიკეთედ ჩაითვლება. ამისათვის აუცილებელია, რომ ინდივიდის წინააღმდეგობამ გადალახოს დადგენილი შეფასების ესა თუ ის ტესტი. ამ შეფასების სტანდარტები დადგენილია როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზეც. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს აქვს საკმაოდ მყარი და მრავალფეროვანი პრაქტიკა ამ საკითხთან დაკავშირებით; არანაკლებ საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების ტესტიც, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი.

### 2.1. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების დაცვის სტანდარტები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

რაც შეეხება შეფასების ტესტს, როგორც უკვე აღინიშნა, ეს ტესტი ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა საქმეზე – „ბაიათიანი სომხეთის

<sup>1</sup> საფრანგეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 28-ე მუხლი (Le statut général des fonctionnaires).

<sup>2</sup> Administrative Tribunal of Germany, 21 June 2005, BVerwG 2 WD 12.04, ILDC 483 (DE 2005).

<sup>3</sup> Puppinc G., Conscientious Objection and Human Rights: A Systematic Analysis, Strasbourg, 2017, 17.

წინააღმდეგ“, რომლითაც შეცვალა საკუთარი პრაქტიკა. საინტერესოა ისიც, რომ პრაქტიკის შეცვლასთან დაკავშირებით სასამართლომ აღნიშნა, კონვენცია არის ცოცხალი ინსტრუმენტი, რომელიც უნდა განიმარტოს იმ დროისთვის არსებული მდგომარეობით და დემოკრატიულ საზოგადოებაში არსებული იდეის უპირატესობით.<sup>1</sup> კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობასთან დაკავშირებით პრაქტიკის შეცვლაზე სასამართლომ განმარტა: ცოცხალი ინსტრუმენტის ლოგიკის განვითარების შედეგად, სასამართლო მიიჩნევს, რომ ვერ იქნება გაზიარებული კომისიის მიდგომა და, შესაბამისად, რწმენის თავისუფლების უფლება ვერ განიხილება იძულებითი და სავალდებულო შრომის ცნებასთან ერთობლიობაში. შესაბამისად, ეს საქმე სასამართლომ მხოლოდ რწმენის უფლების ჩრჩილში განიხილა სპეციალური ტესტის გამოყენებით. კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის შეფასების ტესტი კი ქვემოთ იქნება გაანალიზებული დეტალურად.<sup>2</sup>

შეფასების ტესტზე მსჯელობისას სასამართლო ზოგადად განმარტავს, რომ კონვენციის მე-9 მუხლი ექსპლიციტურ მითითებას არ აკეთებს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლებაზე, თუმცა, ამის მიუხედავად, სასამართლო აღნიშნავს, რომ სამხედრო სამსახურის მიმართ წინააღმდეგობა დაცვის ღირსია, როდესაც ის მოტივირებულია გადაულახავი კონფლიქტით სამხედრო სამსახურის ვალდებულებასა და პირის სინდისს, ან მის ღრმა რელიგიურ თუ სხვაგვარ რწმენას შორის.<sup>3</sup>

თავის მხრივ, ეს რწმენა უნდა აღწევდეს დამაჯერებლობის, სერიოზულობის, თანამიმდევრულობისა და მნიშვნელოვნების იმ ხარისხს, რომ ექცეოდეს კონვენციის მე-9 მუხლით დაცულ სფეროში. რწმენის ლეგიტიმურობის შეფასება არ არის მისი დისკრეცია. დაუშვებელია, განისაზღვროს ამა თუ იმ პირის რწმენის ვალიდურობა. გაუმართლებელია, ვიდავოთ იმაზე, თუ რატომ აქვს პირს იმგვარი რწმენა, როგორსაც იგი განაცხადებს. არც ლოგიკური და არც სამართლებრივი არგუმენტი ამასთან დაკავშირებით არ შეიძლება, რომ წამოიჭრას. თუმცა, მიუხედავად ამისა, აღნიშნული არ აბრკოლებს სასამართლოს, დაადგინოს განმცხადებლის რწმენის გულწრფელობა.<sup>4</sup>

თუ რა დოზით ექცევა სამხედრო სამსახურის მიმართ წინააღმდეგობა ამ მუხლის სფეროში, უნდა გაანალიზდეს შესაბამისი საქმის ინდივიდუალური გარემოებებიდან გამომდინარე.

მას შემდეგ, რაც დადასტურდება, რომ ესა თუ ის წინააღმდეგობა გამონვეულია გადაულახავი კონფლიქტით გარკვეულ ვალდებულებასა და პირის სინდისს ან მის ღრმა რელიგიურ ან სხვაგვარ რწმენას შორის და რომ ეს რწმენა აკმაყოფილებს ზემოთ ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს, უნდა შემოწმდეს, პირის ქცევა შეიძლება ჩაითვალოს თუ არა იმ რწმენის პირდაპირ გამოხატვად, რომელიც დაცვას მოითხოვს. მხოლოდ ამ ეტაპების გავლის შემდგომ უნდა შემოწმდეს ჩარევის არსებობის საკითხი და ჩარევის გამართლება.

ჩარევის დადასტურების შემდგომ აუცილებელია, შემოწმდეს, ეს ჩარევა იყო თუ არა გამართლებული ანუ: 1) იყო თუ არა განსაზღვრული კანონით, 2) ჰქონდა თუ

<sup>1</sup> ECHR, Case of Bayatyan V. Armenia, no. 23459/03, 07/07/2011, §102.

<sup>2</sup> იქვე, §109.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> ECHR, Skugar and others v. Russia, no. 40010/04, 03/12/2009, §44.

არა ლეგიტიმური საჯარო მიზანი და 3) იყო თუ არა აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

ძირითადი უფლების დარღვევის პირველი და მეორე საფეხურები არსებითად იდენტურია, როგორც, ზოგადად, ნებისმიერი უფლების დარღვევის შემონმებისას, შესაბამისად, მათი დეტალური განხილვა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონტექსტში არ იქნება წარმოდგენილი. ამ შემთხვევაში, თავისებურებით ხასიათდება ტესტის ბოლო ეტაპი, კერძოდ კი, პროპორციულობა და აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

თავისი დამკვიდრებული პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, სასამართლო კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოებს უტოვებს მიხედულების ფარგლებს იმის გადასაწყვეტად, არის თუ არა ჩარევა საჭირო და რა ფარგლებში. მიხედულების ეს ფარგლები პარალელურად ზედამხედველობას გადის, რომელიც მოიცავს როგორც კანონის, ასევე მისი გამოყენების კონტროლს. სასამართლოს ამოცანაა, დაადგინოს, იყო თუ არა ეროვნულ დონეზე მიღებული ზომები პრინციპულად გამართლებული და პროპორციული.<sup>1</sup>

იმისათვის, რომ განისაზღვროს მიხედულების ფარგლების მოცულობა, სასამართლო უნდა გაითვალისწინოს ის, რაც სასწორზე დგას, კერძოდ, ჭეშმარიტი რელიგიური პლურალიზმის შენარჩუნების აუცილებლობა, რომელიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია დემოკრატიული საზოგადოების გადარჩენისთვის.<sup>2</sup>

სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროპის საბჭოს თითქმის ყველა წევრმა სახელმწიფომ, რომლებსაც ოდესმე ჰქონდათ, ან ჯერ კიდევ აქვთ სავალდებულო სამხედრო სამსახური, შემოიღეს ასეთი სამსახურის ალტერნატივა, რათა უზრუნველყოთ ინდივიდუალურ სინდისსა და სამხედრო ვალდებულებებს შორის შესაძლო კონფლიქტის პრევენცია. შესაბამისად, სახელმწიფო, რომელსაც ეს არ გაუკეთებია, სარგებლობს მხოლოდ შეფასების შეზღუდული ზღვარით და უნდა წარადგინოს დამაჯერებელი მიზეზები ნებისმიერი ჩარევის გასამართლებლად. კერძოდ, მან უნდა აჩვენოს, რომ ჩარევა შეესაბამება „მწვავე საზოგადოებრივ საჭიროებას“.<sup>3</sup>

გარდა იმისა, რომ ტესტის ამ ეტაპის ერთ-ერთ თავისებურებაა საკმაოდ მაღალი სტანდარტის არსებობა „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროების“ მტკიცებისა, ასევე საინტერესოა პროპორციულობის ეტაპის ამგვარი საქმეებისათვის დამახასიათებელი დეტალი. კერძოდ კი, სასამართლომ შემოიტანა დამატებითი კრიტერიუმი და სახელმწიფოებს მიუთითა, რომ ალტერნატიული სამსახურის დანესებით მოქალაქეებს არ უნდა ეკისრებოდეთ გაუმართლებელი ტვირთი. აღნიშნულთან დაკავშირებით კი, მინისტრთა კომიტეტმა განმარტა: „წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ შეიარაღებული ძალების წევრების აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლების ნებისმიერი შეზღუდვა შეესაბამებოდეს კონვენციის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს, რომ წვევამდელებს უნდა ჰქონდეთ უფლება მიენიჭოთ კეთილსინდისიერი პირის სტატუსი და შესაბამისად, აირჩიონ სამოქალაქო ხასიათის ალტერნატიული

<sup>1</sup> ECHR, Manoussakis and Others, no. 18748/01, 26/09/1996, §44.

<sup>2</sup> ECHR, Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, 17/10/2012, §119.

<sup>3</sup> ECHR, Serif v. Greece, no. 38178/97, 14/12/1999, §49.

სამსახური. ამ რეკომენდაციის განმარტებით მემორანდუმში აღნიშნულია, რომ ნე-ბისმიერი ალტერნატიული სამსახურის ხანგრძლივობა უნდა იყოს გონივრული ჩვეულებრივი სამსახურის ხანგრძლივობასთან მიმართებით. ალტერნატიული სამუშაოს ხანგრძლივობა როდესაც ერთ ნახევარზე მეტჯერ აღემატება ჩვეულებრივი სამსახურის ხანგრძლივობას, არაგონივრულია“.<sup>1</sup>

## **2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს სტანდარტი და საქართველოს კანონმდებლობაში მისი ასახვის პრობლემატიკა**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული საქმე – „ნანა სეფაშვილი და ია რეხვიაშვილი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“<sup>2</sup> წინამდებარე ნაშრომის მიზნებისათვის არაერთი თვალსაზრისით არის საინტერესო. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს რეალობაში სწორედ ამ გადაწყვეტილებით დადგინდა კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლების შეფასების დეტალური ტესტი, რომელიც დიდ გავლენას მოახდენს სამხედრო სამსახურის მიმართ არსებული კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის შეფასებაზე. მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ საქმემდეც ჰქონდა პრაქტიკა სამხედრო სამსახურში არსებული წინააღმდეგობის საკითხზე, თუმცა აღნიშნული პრაქტიკა მხოლოდ ზოგადი განმარტებებითაა შემოფარგლული. შესაბამისად, ე.წ. „ID ბარათების საქმეზე“ დადგენილი სტანდარტი სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებით არსებულ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის შეფასების მოცემულობასაც რადიკალურად შეცვლის. სწორედ ამიტომ აუცილებელია, მოხდეს დადგენილი ტესტის დეტალური ანალიზი.

შეჯამების სახით მნიშვნელოვანია, კიდევ ერთხელ აღინიშნოს, რომ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკითხის გადაწყვეტისას სასამართლო აფასებს:

- 1) არის თუ არა მოსარჩელის რწმენა საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ სფეროში მოქცეული. აღნიშნულზე მსჯელობისას, თავის მხრივ, სამსჯელოა, აღწევს თუ არა ეს რწმენა დამაჯერებლობის, თანმიმდევრულობისა და სერიოზულობის შესაბამის სტანდარტს;
- 2) წარმოადგენს თუ არა პირის უარი „რწმენის გაცხადებას“. ამ შემთხვევაში კი სასამართლო იყენებს პირდაპირი და უშუალო კავშირის სტანდარტს. აგრეთვე, სასამართლომ შემოიღო პირის გულწრფელობის კრიტერიუმი;
- 3) არის თუ არა სახეზე ჩარევა (Forum internum, Forum externum);
- 4) თუ სახეზე არ არის სახელმწიფოს მხრიდან რწმენის თავისუფლებაში ჩარევა, შესაფასებელია პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა/არდარღვევის საკითხი ნეიტრალური ნორმის მოქმედების პირობებში (ეს შემთხვევა დადგა „ID ბარათების საქმეზე“).

<sup>1</sup> ECHR, Adyan and others v. Armenia no. 75604/11,12/10/2017. §41.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 4 ივნისის №1/1/1404 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნანა სეფაშვილი და ია რეხვიაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.



5) თუ სახეზეა ჩარევა Forum externum-ში (Forum Internum აბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას მიეკუთვნება და მასში ჩარევა დაუშვებელია), მაშინ საკითხი ფასდება პროპორციულობის ტესტით („სამხედრო სამსახურის საქმე“).

წინამდებარე ნაშრომის მიზნებისათვის წარმოდგენილი ტესტი გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, ვინაიდან სწორედ დახასიათებული სტანდარტის შესაბამისად შეფასდება ნებისმიერი წინააღმდეგობის საკითხი საქართველოში, მათ შორის, სამხედრო სამსახურშიც. ეს გადანყვეტილება პრეცედენტული მნიშვნელობისაა საკვლევ თემასთან მიმართებით. ის სახელმძღვანელო პრინციპებს ადგენს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის მოტივით პირის სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების კრიტერიუმების ჩამოყალიბების პროცესში.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ არსებობს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის მოტივით პირის სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების კრიტერიუმების მკაფიო ჩამონათვალი. ეს ხარვეზი კი, შესაძლოა, საზიანო აღმოჩნდეს როგორც კონკრეტული ლეგიტიმური საჯარო მიზნისათვის (სახელმწიფო უსაფრთხოება და თავდაცვა), ისე ინდივიდუალური უფლებისათვისაც.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პირის განწვევისა და მისი სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხს წყვეტს გამწვევი კომისია. მკაფიო კრიტერიუმების არარსებობის ფარგლებში, შესაბამისმა სახელმწიფო კომისიამ შესაძლოა, არასათანადო საფუძვლით გაათავისუფლოს პირი სამხედრო სამსახურისგან. აღნიშნული კი საფრთხის ქვეშ დააყენებს ღირებულ ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს. ზემოთ დასახელებული რეგულირების ხარვეზი დამაზიანებელია ინდივიდუალური სიკეთისთვისაც, რადგან პროცედურის ბუნდოვანებამ შესაძლოა, განაცხადზე დაუსაბუთებელი უარიც გამოიწვიოს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოცემულ გადანყვეტილებაში დასახელებული კრიტერიუმების კანონმდებლობაში იმპლემენტაცია მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს ზემოთ დასახელებულ ხარვეზს. „არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლში დარეგულირებულია განცხადების განხილვის წესი. ამ მუხლის თანახმად, „გამწვევი კომისია შეისწავლის მოქალაქის პირად საქმეს და მოიძიებს მასალებს, რომლებითაც დასტურდება მის მიერ მოყვანილი არგუმენტის სისწორე. განმცხადებელს უფლება აქვს, დაესწროს გამწვევი კომისიის სხდომას და დაასაბუთოს თავისი მოსაზრება.“ აშკარაა, რომ კანონი გამწვევ კომისიას არ აწვდის რაიმე სახის კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზეც უნდა დაკმაყოფილდეს განაცხადი. ამგვარ მითითებას არც შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შეიცავს. შესაბამისად, კომისიას რჩება ფართო დისკრეცია, წინასწარ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების გარეშე, თავად გადანყვიტოს პირის სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხი. ეს კი არღვევს განჭვრეტადობის პრინციპს. ამასთან, განმცხადებლისთვის არ არის ცნობილი, რა კრიტერიუმების საშუალებით უნდა წარმოადგინოს სრულყოფილი არგუმენტაცია არსებული კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის დასადასტურებლად.

ზემოთ დასახელებული პრობლემის გადასაჭრელად უმჯობესია, უფლების შეზღუდვისა და განმარტების ძირითადი კრიტერიუმები კანონში იყოს მოცემული, ხოლო



აღსრულებისა და შეფასებისთვის საჭირო დეტალური ინსტრუქცია და განმარტება – კანონქვემდებარე აქტში.

უპირველეს ყოვლისა, კრიტერიუმად უნდა იქნეს განხილული წინააღმდეგობის გამომწვევი რწმენის „ლეგიტიმურობა“. ამ შემთხვევაში, კომისიის მიერ უნდა შეფასდეს, აღწევს თუ არა ეს რწმენა დამაჯერებლობის, თანამიმდევრულობის, სერიოზულობის გარკვეულ სტანდარტს და წარმოადგენს თუ არა პირის უარი „რწმენის გაცხადებას“. ამ ეტაპზე კომისიამ უნდა გამორიცხოს პირის „ახირება“ და დაადასტუროს წინააღმდეგობის რეალური წყაროს არსებობა. ასეთი შედეგის მიღება განმცხადებლის მიერ შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენით და მასთან გასაუბრების გზით შეიძლება მოხდეს. უმჯობესია, თუ ამ პროცესში ფსიქოლოგის ჩართულობაც იქნება გათვალისწინებული.

ზემოთ დასახელებული შედეგის მისაღწევად სასურველია, მოხდეს კომისიის წევრთა გადამზადება და მათთვის დადგენილი კრიტერიუმების სრულყოფილი განმარტება.

კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის უფლებით ეფექტური სარგებლობისთვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია აღნიშნული უფლების თაობაზე პირის ინფორმირება. ამ მხრივ, სასურველია, რომ ყოველი განვევის ფურცელზე მითითებული იყოს დასახელებული უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობის თაობაზე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია სამხედრო სამსახურში არსებული კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფციის სრული შესწავლა – მისი, როგორც უფლებრივი, ისე ვალდებულებითი, ხასიათის გამოკვლევა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დღემდე არ დამდგარა იმ საჭიროების წინაშე, რომ ემსჯელა კეთილსინდისიერ წინააღმდეგობაზე, როგორც ვალდებულებაზე.

## დასკვნა

წარმოდგენილი ნაშრომის მთავარი მიზანია სამხედრო სამსახურში კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის დაცვის ფარგლების გამოკვეთა, მათ შორის, იმ კრიტერიუმების იდენტიფიცირება, რომელთა საშუალებითაც შეიძლება მისი დაცვის ფარგლების რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლების კონტექსტში შეფასება.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობა ნამდვილად არის ის სამართლებრივი კატეგორია, რომელიც ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა რანგს მიეკუთვნება, მიუხედავად იმისა, რომ მისი რეგლამენტირება პირდაპირ არ არის მოცემული. ეს კონცეფცია რწმენის თავისუფლების უფლებითაა დაცული. გარდა ამისა, ხაზგასასმელია, რომ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის კონცეფციის ანალიზმა ცხადყო, მას საკმაოდ კომპლექსური ხასიათი აქვს – ასევე ვალდებულებითსამართლებრივი ხასიათიც და მნიშვნელოვანია, მისი ეს ხასიათი კანონმდებლობაში სწორად იყოს ასახული.

ნაშრომში წარმოდგენილი შედარებითსამართლებრივი კვლევის შეჯამების შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამხედრო სამსახურის მიმართ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საკანონმდებლო რეგულირების ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა პროცედურის ნაკლები ხელმისაწვდომობაა.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ სამხედრო სამსახურის მიმართ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ცნება მოიცავს არა მხოლოდ უფლებრივი ხასიათის კატეგორიას, არამედ

არანაკლები დატვირთვისაა მისი ვალდებულებითი ბუნებაც. საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლამ გამოკვეთა, რომ არაერთ სახელმწიფოში არსებობს ნორმები, რომელთა საფუძველზეც ინდივიდებს ზოგიერთი საკითხის მიმართ ეკისრებათ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის ვალდებულება. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების რეგულირების, კერძოდ, სამხედრო მართლმსაჯულების ერთიანი კოდექსის თანახმად, უკანონო ბრძანების შეუსრულებლობა არა უფლებად, არამედ პირდაპირ ვალდებულებად განიხილება და, მეტიც, ამგვარი ბრძანების შესრულება ვალდებულების დარღვევად მოიაზრება, რაც კანონით დასჯადია.<sup>1</sup>

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი აწესებს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას წინასწარი შეცნობით დანაშაულებრივი ბრძანების შესრულებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ამ მხრივ საინტერესო საკითხს ვაწყდებით „სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონშიც, რომლის ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ „სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტურ მიდგომას აყალიბებს და ყველანაირი ინდივიდუალური შეფასების საშუალების გარეშე ავალდებულებს სამხედრო მოსამსახურეს, მიუხედავად ბრძანების უკანონო ხასიათის შეცნობისა, გასაჩივრების შემთხვევაშიც კი შეასრულოს ის.

გასათვალისწინებელია, რომ ამ ნორმას შეიძლება ჰქონდეს ნამდვილად ღირებული ლეგიტიმური საჯარო მიზანი. შესაბამისად, მიდგომა საჭიროებს დიდ სიფრთხილეს, კერძოდ, იმისათვის, რომ არც ნორმის ლეგიტიმურ მიზანს შეექმნას საფრთხე და არც კონკრეტული ინდივიდის ვალდებულებას/უფლებას, აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს რაიმე სახის დიფერენცირებული მიდგომა, რომელიც სამართლიანი ბალანსის გზით დაარეგულირებს საკითხს. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება რამდენიმე მაგალითის მოყვანა: თუ საქმე ეხება ბრძანების მყისიერად შესრულების აუცილებლობას, ვინაიდან სასწორზე დგას იმგვარი სახის სიკეთეები, როგორებიცაა: ადამიანის სიცოცხლე, ჯანმრთელობა და ა.შ., ბუნებრივია, ამ დროს არაგონივრული იქნება, პირი დაელოდოს ბრძანების გასაჩივრების შედეგებს. ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში დადგება გამოუსწორებელი შედეგი, მაგრამ, თუ საქმე ეხება იმგვარი ბრძანების შესრულებას, რომელიც, მაგალითად, დისციპლინას ეხება ან კანონმდებლობის ამკარა დარღვევაა, ამ შემთხვევაში, პირს გასაჩივრების შემდგომ არ უნდა ევალებოდეს უპირობოდ მისი შესრულება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ არსებობს კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის მოტივით პირის სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების კრიტერიუმების მკაფიო ჩამონათვალი. ეს ხარვეზი კი შესაძლოა, საზიანო აღმოჩნდეს როგორც კონკრეტული ლეგიტიმური საჯარო მიზნისათვის (სახელმწიფო უსაფრთხოება და თავდაცვა), ისე ინდივიდუალური უფლებისათვისაც.

ზემოთ დასახელებული პრობლემის გადასაჭრელად უმჯობესია, უფლების შეზღუდვისა და განმარტების ძირითადი კრიტერიუმები კანონში იყოს მოცემული, ხოლო აღსრულებისა და შეფასებისთვის საჭირო დეტალური ინსტრუქცია და განმარტება

<sup>1</sup> Uniform Code of Military Justice. იხ. <<https://www.thebalancecareers.com/military-orders-3332819>> [08.04.2022].

კანონქვემდებარე აქტში. ამისათვის კი მნიშვნელოვანი დახმარების გამწევა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტებიც.

**Conscientious objection as a person's right not to act  
against his conscience and faith**

**NINO SHARMANASHVILI**

The subject of conscientious objection is becoming more and more relevant in modern society. Following the development, the courts have to consider a much wider range of cases in relation to the aforesaid term. It is also important to mention that since conscientious objection is directly related to freedom of belief, the issue becomes more delicate.

The presented issue is a puzzle not only for judges, but also for legislators. On the one hand, it is impossible for them to anticipate all kinds of objections to regulate, and on the other hand, it is important for the state to take into account the most comprehensive means for the protection of an individual's right to freedom of belief.

Issues related to conscientious objection require a very careful and complex approach. It is quite difficult to assess whether a person's objection should be considered as a right protected by law (legitimate objection). When solving such an issue, reasoning requires passing a number of prerequisites and steps.

The aim of the paper is to analyze the mentioned concept not only as a right, but also as an obligatory category, also to establishing the scope of the right to conscientious objection and describe the standard of its protection. Often in the literature, conscientious objection is seen only as a right, although if we consider the depth of the issue, it also has an obligatory character.

## საკონსტიტუციო ცვლილებათა კულტურა საქართველოში

### გიორგი ალავერდაშვილი\*

#### შესავალი

საკონსტიტუციო სამართალში მკვლევრები ცდილობენ, შექმნან ფორმულა, რომელიც მათ დაეხმარებათ ძირითადი კანონის სიმყარის გაზომვაში.<sup>1</sup> თუმცა პროფესორთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ არსებული ფორმულები ხარვეზიანია, რაც ართულებს კონსტიტუციების დრეკადობის თაობაზე სრულფასოვანი სურათის შექმნას.<sup>2</sup> მათი აზრით, ყურადღების მიღმა რჩება მნიშვნელოვანი ცვლადი – გადასინჯვის კულტურა, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელია მთავარ კითხვებზე პასუხის მიღება. წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, კულტურათა გამოყენებით ახსნას გაუთავებელი საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში.

სტატია ხუთი თავისგან შედგება, საიდანაც პირველი და ბოლო შესავალი და დასკვნაა; მეორე თავის დანიშნულებაა, მკითხველს გააცნოს კონსტიტუციის სიმყარის გაზომვის პრობლემა. ამისთვის გამოყენებულია, ერთი მხრივ, ამერიკის, ხოლო, მეორე მხრივ, იაპონიის გამოცდილება; მესამე თავი საკონსტიტუციო ცვლილებათა კულტურას ეხება. ჯერ განმარტებულია მისი ცნება, ხოლო შემდეგ აღწერილია მისი ტიპები და მოყვანილია მაგალითები მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოდან; სტატიის მეოთხე თავი სრულად საქართველოს ეთმობა. ამ თავის ერთი ნაწილის მიზანია, წარმოაჩინოს, თუ რამდენად ხისტი გადასინჯვის მოდელი ჰქონდა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის არსებობის სხვადასხვა ეტაპზე. ამისთვის ნორმები განხილულია ორი მიმართულებით: პირველ რიგში, ნაშრომი ეხება მის პროცედურულ მხარეს, შემდეგ კი დიზაინს. ამ ორ ასპექტში ნორმების მიმოხილვის შემდეგ ვნახავთ მათ გავლენას ძირითადი კანონის მოდიფიცირების სიხშირეზე; მეოთხე თავის მეორე ნაწილი ეხება კონსტიტუციის გადასინჯვის კულტურას საქართველოში. მასში მიმოხილულია პოლიტიკური კონტექსტი, როგორც კულტურის ერთ-ერთი მდგენელი.

სტატია ეყრდნობა კვლევის ისეთ მეთოდებს, როგორებიცაა: აღწერილობითი, შედარებით-სამართლებრივი, ისტორიული, ანალიტიკური და სტატისტიკური.

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> ამ კუთხით, ერთ-ერთი უახლესი ნაშრომი პორტუგალიელ პროფესორებს ეკუთვნით: Garoupa N., Botelho C., *Measuring Procedural and Substantial Amendment Rules: An Empirical Exploration*, *German Law Journal*, Volume 22, Issue 2, 2021, 216-237.

<sup>2</sup> Ginsburg T., Melton J., *Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty*, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, 2015, 686-713.

## 1. კონსტიტუციების დრეკადობის გაზომვის პრობლემა<sup>1</sup>

### 1.1. ამერიკის კონსტიტუციის სიმყარის მითი

ამერიკის ძირითადი კანონი ერთ-ერთი ყველაზე მყარი კონსტიტუციაა.<sup>2</sup> დამფუძნებელი მამებისთვის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის დიზაინის უმთავრესი ღირსება მისი არც ბოლომდე ეროვნული და არც ბოლომდე ფედერალური ბუნება იყო.<sup>3</sup> მათი აზრით, გადასინჯვის ნორმით როგორც ეროვნული, ისე შტატების საკანონმდებლო ორგანოების თანხმობის მოთხოვნა იყო შიდა შეკავების მექანიზმი, რაც ხელს შეუშლიდა ცვლილებების პროცესის და, ზოგადად, კონსტიტუციის მიტაცების მანკიერ მცდელობებს.<sup>4</sup> შედეგად კი მყარი უზენაესი კანონი ჩამოყალიბდა.<sup>5</sup> ზოგადად, ძირითად კანონთა სტაბილურობისთვის ერთგვარი მდგრადობა აუცილებელია. თუ ცვლილების პროცესი ძალიან მარტივია და არ წარმოადგენს კონსტიტუციითა და მიმდინარე კანონით მოსაწესრიგებელ საკითხებს შორის წყალგამყოფს, მაშინ ზიანდება ვარაუდი, რომ ცალკეული საკითხები მაღალი დონის მსჯელობას საჭიროებს.<sup>6</sup> ამის პარალელურად, თუ პროცესი საკმაოდ რთულია და ხელს უშლის დაშვებული შეცდომების გამოსწორებას, მაშინ უგულებელყოფილია ადამიანური შეცდომის ალბათობა, რაც ხელს უშლის სახალხო სუვერენიტეტის ეფექტურ განხორციელებას.<sup>7</sup>

პროფესორმა დონალდ ლუტსმა შეიმუშავა კონსტიტუციის სიმყარის გამოსათვლელი კრიტერიუმები.<sup>8</sup> მან ჩამოწერა გადასინჯვის პროცესში გათვალისწინებული შესაძლო ნაბიჯები და თითოეულს შესაბამისი ქულა მიანიჭა.<sup>9</sup> იმის მიხედვით, თუ რომელი ეტაპია განსაზღვრული ამა თუ იმ კონსტიტუციის შესწორების პროცესში, შესაძლებელია გადასინჯვის სირთულის გამოთვლა. მისი მტკიცებით, რაც უფრო რთულია გადასინჯვის პროცესი, მით უფრო ნაკლებია ცვლილებათა სიხშირე, და პირიქით.<sup>10</sup> ცვლილებათა სიხშირე გულისხმობს ფორმალური შესწორებების რიცხვის საშუალოს უზენაესი

<sup>1</sup> ნაშრომის ეს ქვეთავი ეყრდნობა 2021 წელს პროფესორ რიჩარდ ალბერტთან გავლილი ონლაინკურსის ფარგლებში გამართულ დისკუსიებს.

<sup>2</sup> Albert R., *The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada*, *Alberta Law Review*, Volume 53, No 1, 2015, 91.

<sup>3</sup> Albert R., *America's Amoral Constitution*, *American University Law Review*, Volume 70, 2021, 810.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> Lutz D., *Towards a Theory of Constitutional Amendment*, *American Political Science Review*, Volume 88, No. 2, 1994, 356.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> Lutz D., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006, 167-168.

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> Lutz D., *Towards a Theory of Constitutional Amendment*, *American Political Science Review*, Volume 88, No. 2, 1994, 362.

კანონის მიღების დღიდან.<sup>1</sup> ლუტსის მეთოდით მის მიერ შესწავლილი სახელმწიფოებიდან ამერიკის კონსტიტუცია ყველაზე რთულად გადასასინჯია.<sup>2</sup> გარდა ლუტსისა, ლორენსი და ლიუფარტიც ამერიკის კონსტიტუციას ერთ-ერთ ყველაზე მყარ ძირითად კანონთა რიგს მიაკუთვნებენ.<sup>3</sup>

ერთი შეხედვით, ამერიკის უზენაესი კანონი მართლაც მყარი დოკუმენტია. თუმცა შესაძლოა, სიმყარე ილუზორულად მოგვეჩვენოს, როცა ცალკეულ ცვლილებებს ახლოდან გავაანალიზებთ. მას შემდეგ, რაც კორვინის შესწორება ჩავარდა, რომელიც კონსტიტუციაში მონობის ჩაბეჭონებას ისახავდა მიზნად,<sup>4</sup> გზა გაეხსნა ე.წ. რეკონსტრუქციის შესწორებებს. პროფესორ ბრიუს აკერმანის შეფასებით, რეკონსტრუქცია თავისი მნიშვნელობით უტოლდება კონსტიტუციის შექმნის პროცესს და არაფრით ჩამოუვარდება დაფუძნების ეტაპს.<sup>5</sup> ცვლილებები აერთიანებს მე-13, მე-14 და მე-15 შესწორებებს.<sup>6</sup> კვლევის ფარგლებში ინტერესს იწვევს მათი მიღება დროის მცირე მონაკვეთში. დასახელებული ცვლილებები ძალაში შევიდა, შესაბამისად, 1865, 1868 და 1870 წლებში.<sup>7</sup> გარდა სწრაფი ფუნდამენტური მნიშვნელობის ცვლილებებისა, შეერთებული შტატების ძირითად კანონში შევიდა რამდენიმე, შედარებით მცირე მნიშვნელობის, ცვლილება დროის უფრო მოკლე მონაკვეთში. 1919 და 1920 წლებში კონსტიტუციას მე-18 და მე-19 შესწორებები დაემატა.<sup>8</sup> 1933 წელს კი 2 ცვლილება შევიდა ძალაში.<sup>9</sup> ყურადსაღებია, რომ დასახელებული შესწორებები ძირითად კანონს დაემატა ერთი და იმავე გადასინჯვის ნორმის მეშვეობით, რომელიც დღემდე უცვლელია. მოყვანილი მაგალითები ცხადყოფს, რომ ამერიკის ისტორიაში საკონსტიტუციო

<sup>1</sup> Lutz D., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006, 154.

<sup>2</sup> იქვე, 170.

<sup>3</sup> Albert R., *The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada*, *Alberta Law Review*, Volume 53, No 1, 2015, 91-92.

<sup>4</sup> ვრცლად კორვინის შესწორების შესახებ იხ.: Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 82-84; Albert R., *The Unamendable Corwin Amendment*, *International Journal of Constitutional Law Blog*, 2013, იხ. <http://www.iconnectblog.com/2013/02/the-unamendable-corwin-amendment> [20.07.2022].

<sup>5</sup> Ackerman B., *We the People*, Volume 1: Foundations, Harvard University Press, 1991, 46.

<sup>6</sup> მე-13 შესწორებამ გააუქმა მონობა, მე-14 შესწორება ეხება მოქალაქეობას, სამართლიან სასამართლოს და კანონის წინაშე თანასწორობას, მე-15 შესწორება კრძალავს ხმის მიცემის უფლების შეზღუდვას რასის, კანის ფერისა და წინარე სამსახურის (წარსულში მონობის გამო) საფუძველზე.

<sup>7</sup> United States of America, *Constitutional Chronology*, იხ. [https://constituteproject.org/countries/Americas/United\\_States\\_of\\_America?lang=en](https://constituteproject.org/countries/Americas/United_States_of_America?lang=en) [20.07.2022].

<sup>8</sup> იქვე. მე-18 შესწორება ეხება ამერიკის ტერიტორიაზე ალკოჰოლური ნივთიერებების აკრძალვას, მე-19 კი სქესის გამო საარჩევნო უფლების ხელყოფას.

<sup>9</sup> ესენია მე-20 და 21-ე შესწორებები. მე-20 შესწორება ეხება პრეზიდენტისა და კონგრესის უფლებამოსილებების ვადების დანყების დროსა და პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობის საკითხს. 21-ე შესწორებამ კი მე-18 შესწორება გააუქმა. *Constitution of the United States*, Amendment XX, Amendment XXI.



ცვლილებები არც ისეთი იშვიათობა იყო. შესაძლოა, ერთი საუკუნის წინ ან უფრო ადრეც ძირითადი კანონი ისეთი მყარი არ იყო მაშინდელი მოსახლეობისთვის, როგორც დღეს მკვლევრები აცხადებენ.<sup>1</sup> შესაძლოა, პროფესორები ცდებიან და კონსტიტუციის მდგრადობა ცვლილებების მიმართ უბრალოდ მითია. თუმცა ერთი რამ ფაქტია: ნორმა, რომელიც დღეს ერთ-ერთ მონინავე ადგილს იკავებს გადასინჯვის ნორმების სირთულის სკალაზე, დაახლოებით ერთი საუკუნის წინ კონსტიტუციაში ხშირი ცვლილების ლოკომოტივად წარმოდგებოდა.

## 1.2. სახელმწიფოთა დღემდე უცვლელი კონსტიტუციები

პროფესორ ლუტისის მიხედვით, რაც უფრო რთულია გადასინჯვის პროცესი, უფრო დაბალია ცვლილებათა სიხშირე, და პირიქით.<sup>2</sup> შესაბამისად, რაც უფრო დაბალია სიხშირე, უფრო და უფრო მყარ კონსტიტუციასთან გვაქვს საქმე.<sup>3</sup> რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუციაში არცერთი ცვლილება არ შესულა? ამ ლოგიკით, ასეთი ძირითადი კანონი უმყარესი უნდა იყოს. პროფესორების – ზაქარი ელკინსის, ტომ გინსბურგისა და ჯემს მელტონის მიერ შექმნილი ონლაინმონაცემთა ბაზის მიხედვით, მსოფლიოს 35 სახელმწიფოს დღემდე უცვლელი კონსტიტუცია აქვს.<sup>4</sup> მათგან უდიდესი რეზონანსი სამეცნიერო წრეში იაპონიამ დაიმსახურა. ამიტომ, სტატიაში სწორედ მას განვიხილავთ.

იაპონიის ძირითადი კანონი არის დაწესებული კონსტიტუცია (imposed constitution).<sup>5</sup> აღმოსავლეთი აზიის დიდი ომის დასრულების შემდგომ გაერომ შეიმუშავა პოტსდამის დეკლარაცია, სადაც კაპიტულაციის პირობები განისაზღვრა იაპონიისთვის.<sup>6</sup> ახალი

<sup>1</sup> ეს ვარაუდი გაჩნდა პროფესორ რიჩარდ ალბერტის მიერ ორგანიზებულ ერთ-ერთ ლექციაზე დისკუსიისას.

<sup>2</sup> Lutz D., Towards a Theory of Constitutional Amendment, *American Political Science Review*, Volume 88, No. 2, 1994, 362.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> ამ სახელმწიფოებს მიეკუთვნება: ავღანეთი, ალჟირი, ანდორა, ანტიგუა და ბარბუდა, ბაჰამა, ბოლივია, ბუტანი, დანია, დომინიკის რესპუბლიკა, ეთიოპია, ერაყი, ერთორეა, იაპონია, კენია, კომორის კუნძულები, კონგო, კოტ-დ'ივუარი, ლიბერია, მადაგასკარი, მაროკო, სენტ კიტსი და ნევისი, სენტ ლუსია, სენტ ვინსენტი და გრენადები, სერბეთი, სვაზილენდი, სირია, ტაილანდი, ტიმორ-ლესტე, ფილიპინები, ფიჯი, ქუვეითი, ყატარი და ჩადი. *Timeline of Constitutions, Data from the Comparative Constitutions Project*, იხ. <https://comparativeconstitutionsproject.org/chronology/> [20.07.2022].

<sup>5</sup> დაწესებულ და ოქტროირებულ კონსტიტუციებს შორის განსხვავებაზე ვრცლად იხ. Gerkrath J., Are 'octroyed constitutions' of the 19th century to be considered as imposed constitutions? In: *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2019, 120-139. არსებობს განსხვავებული მოსაზრება, რომ იაპონიის კონსტიტუციის მონათვლა დაწესებულ კონსტიტუციად არასწორია. Law D., *The Myth of the Imposed Constitution*, *Legal Studies Research Paper Series*, 2013, 252-259.

<sup>6</sup> Negishi Y., The constituent power of the 'imposed' Constitution of Japan – An amalgam of internationalized revolutionary power and nationalist devolutionary power, in: *The Law and*

კონსტიტუციის ტექსტი უცხო ძალების მიერ დაინერა.<sup>1</sup> ამერიკელ გენერლ მაკარტურს თავდაპირველად სურდა, რომ ძირითადი კანონის ტექსტი იაპონელებს შეექმნათ.<sup>2</sup> მას შემდეგ, რაც იმდროინდელმა მთავრობამ დავალებას თავი ვერ გაართვა, მაკარტურმა საკუთარ პერსონალს მიმართა კონსტიტუციის დასაწერად.<sup>3</sup> ტექსტი 2 კვირაში მომზადდა.<sup>4</sup> ძირითადი კანონი 1947 წელს შევიდა ძალაში და დღემდე უძველესი კონსტიტუციაა, რომელშიც მიღების დღიდან არცერთი ცვლილება არ შესულა.<sup>5</sup> ერთი შეხედვით, ეს უცნაურია, რადგან ლუტისის შექმნილ კონსტიტუციის გადასინჯვის სირთულის სკალაზე იაპონიას 3,1 ქულა აქვს.<sup>6</sup> დაახლოებით მსგავსი ქულები აქვთ ჩილეს (3,05), ირლანდიასა (3) და ნორვეგიას (3,35).<sup>7</sup> დასახელებულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციები ძალაში შესვლიდან დღემდე კი შეიცვალა, შესაბამისად, 26-ჯერ,<sup>8</sup> 23-ჯერ<sup>9</sup> და 80-ჯერ.<sup>10</sup> გამოდის, რომ ამ სახელმწიფოებს, გარკვეულწილად, მოქნილი უზენაესი კანონები აქვთ. ამიტომ გონივრული მოლოდინი არსებობს, რომ იაპონიის ძირითად კანონს ერთი შესწორება მაინც უნდა ჰქონდეს. ცვლილების ერთ-ერთი მოტივაცია, თუნდაც, დაწესებული კონსტიტუციის სტატუსი და ცალკეული ნორმების შეცვლა შეიძლება იყოს. თუმცა პრაქტიკაში იგი ამერიკის ძირითად კანონზე უფრო მეტ სიმყარეს იჩენს.

1955 წლიდან იაპონიის ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტია ცდილობს კონსტიტუციის შეცვლას, რათა იგი ადგილობრივი შემოქმედების ნაყოფი გახდეს.<sup>11</sup> ძირითადი

---

Legitimacy of Imposed Constitutions, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2019, 196.

<sup>1</sup> იქვე, 190.

<sup>2</sup> Law D., The Myth of the Imposed Constitution, Legal Studies Research Paper Series, 2013, 242.

<sup>3</sup> იქვე, 243.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> Komamura K., Yokodaido S., Sugaya M., Japan, in: The International Review of Constitutional Reform 2020, Edited by L. Roberto Barroso and R. Albert, Program on Constitutional Studies at the University of Texas at Austin and the International Forum on the Future of Constitutionalism, 2021, 166.

<sup>6</sup> Lutz D., Principles of Constitutional Design, Cambridge University Press, 2006, 170.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> Chile, Constitutional Chronology, იხ. <https://constituteproject.org/countries/Americas/Chile?lang=en> [20.07.2022]. აღსანიშნავია, რომ ჩილეში ახლა მიმდინარე პროცესშია მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის მიზანია ახალი ძირითადი კანონის მიღება. ამ საკითხზე დამატებით იხ. ალავერდაშვილი გ., ჩილეს გზა ავტორიტარული მმართველობიდან დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობამდე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2021, იხ. <https://tinyurl.com/2s3uepv7> [20.07.2022].

<sup>9</sup> Ireland, Constitutional Chronology, იხ. <https://constituteproject.org/countries/Europe/Ireland?lang=en> [20.07.2022].

<sup>10</sup> Norway, Constitutional Chronology, იხ. <https://constituteproject.org/countries/Europe/Norway?lang=en> [20.07.2022].

<sup>11</sup> Albert R., Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions, Ox-

სამიზნე ე.წ. მშვიდობის მუხლია.<sup>1</sup> თუმცა აღსანიშნავია, რომ იგი, როგორც საბაბი, იაპონიამ კორეისა და ვიეტნამის ომებში ჩართვისგან თავის ასარიდებლად გამოიყენა, რაც მის ინტერესებშიც შედიოდა.<sup>2</sup> ბოლო ათწლეულის განმავლობაში პრემიერ-მინისტრ შინზო აბეს მეთაურობით რამდენიმე საკონსტიტუციო ცვლილებაზე, მათ შორის, მე-9 მუხლის მოდიფიცირებაზე, მიმდინარეობდა მუშაობა,<sup>3</sup> თუმცა ყველა მცდელობა მარცხით დასრულდა.<sup>4</sup> ამის ერთ-ერთი მიზეზია კონსტიტუციის აღქმა მოსახლეობაში. სკოლის ბავშვებს ასწავლიან, რომ უშუალოდ მშვიდობის მუხლი ეროვნული სიამაყეა.<sup>5</sup> ომის შედეგად დაწესებული კონსტიტუცია წარმატებული იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ წაგებული სახელმწიფოს მოქალაქეები მას მიიღებენ როგორც მშობლიურს.<sup>6</sup> იაპონელებმაც სწორედ ასე გააკეთეს. ამერიკელი მკვლევრებიც კი პოზიტიურად აფასებენ მათ წინააღმდეგობას მე-9 მუხლის შეცვლის თაობაზე.<sup>7</sup> მართალია, კონსტიტუცია ფორმალურად უცვლელია, თუმცა დასახელებული ნორმა არაფორმალური წესით რამდენჯერმე შეიცვალა.<sup>8</sup> რადგან არაფორმალური ცვლილებები არაკოდიფიცირებულია,<sup>9</sup> რთულია მათი აღმოჩენა. ამიტომ სტატიის ფარგლებში მხოლოდ ის საკონსტიტუციო ცვლილებები გვანტერესებს, რომლებიც გადასინჯვისთვის დადგენილი წესით მიიღება.

ford University Press, 2019, 67.

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> Levinson S., On the Priority That Publius Gives to National Security in Constitutional Design, Reflections on the Longevity of Article 9 of the Japanese Constitution, in: *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2019, 184.

<sup>3</sup> Komamura K., Yokodaido S., Sugaya M., Japan, in: *The International Review of Constitutional Reform 2020*, Edited by L. Roberto Barroso and R. Albert, Program on Constitutional Studies at the University of Texas at Austin and the International Forum on the Future of Constitutionalism, 2021, 166-168.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 68.

<sup>6</sup> Rosenfeld M., *The Identity of the Constitutional Subject Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Routledge, 2010, 195.

<sup>7</sup> Levinson S., On the Priority That Publius Gives to National Security in Constitutional Design, Reflections on the Longevity of Article 9 of the Japanese Constitution, in: *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2019, 188.

<sup>8</sup> Negishi Y., The constituent power of the ‘imposed’ Constitution of Japan – An amalgam of internationalized revolutionary power and nationalist devolutionary power, in: *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2019, 202.

<sup>9</sup> Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 44.

იაპონიის შემთხვევა კიდევ ერთხელ გვარწმუნებს, რომ კონსტიტუციების დაყოფამ მყარ და მოქნილ დოკუმენტებად შესაძლოა, შეცდომაში შეგვიყვანოს. როგორც კვლევები ადასტურებს, იაპონიის ძირითადი კანონი თეორიულად საკმაოდ მოქნილია, თუმცა რეალურ ცხოვრებაში არნახული სიხისტით გამოირჩევა. ამიტომ აუცილებელია, კონსტიტუციებს სხვა კუთხიდან შევხედოთ, რაც დაგვეხმარება მსგავსი უცნაურობების გაგებაში.

## 2. საკონსტიტუციო ცვლილებათა კულტურა

### 2.1. ცნება

პროფესორები – ტომ გინსბურგი და ჯეიმს მელტონი კონსტიტუციის მოქნილობის გაზომვის პრობლემას წააწყდნენ.<sup>1</sup> მათი თქმით, თუ პოლიტიკური კონფიგურაცია, გარემო პირობების ცვლილების სიხშირე და კონსტიტუციის შინაარსი მუდმივად უცვლელი დარჩება, მაშინ შესაძლებელი იქნება ცვლილებათა სირთულის ქმედითი მზომი გამოვიყენოთ მომავალში ცვლილებების სიხშირის საწინასწარმეტყველოდ.<sup>2</sup> გარდა ამისა, გადასინჯვის ნორმათა ელემენტების მრავალფეროვნება ართულებს ან სულაც შეუძლებელს ხდის ქვეყანათაშორის ინდიკატორის შემუშავებას.<sup>3</sup>

პროფესორების – გინსბურგისა და მელტონის მიხედვით, ის ფაქტი რომ სხვადასხვა მეთოდით კონსტიტუციათა დრეკადობის შეფასება განსხვავებულ შედეგს დებს, გამონეულია მნიშვნელოვანი ელემენტის დანაკლისით.<sup>4</sup> მათი აზრით, პრობლემის გასაღებია საკონსტიტუციო ცვლილებათა კულტურა. იგი გულისხმობს ცვლილებათა მიღების შესახებ საერთო პოზიციათა სიმრავლეს (set of shared attitudes), რომელიც საკითხის შინაარსისა და შესწორების წნეხისგან დამოუკიდებელია.<sup>5</sup> პროფესორების მიხედვით, გადასინჯვის კულტურა არის ქვეყნის წინა კონსტიტუციის ცვლილების სიხშირე.<sup>6</sup> იმ ქვეყნებს კი, სადაც ჯერ კიდევ პირველი ძირითადი კანონია ძალაში, მიენიჭებათ ნული, რადგან ცვლილებათა კულტურა უცნობია.<sup>7</sup> იმის აღწერა, თუ როგორ ართულებს ან ამარტივებს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანას ესა თუ ის კულტურა, საკმაოდ რთული საქმეა და გადასინჯვის სირთულის შკალებზე ეს ინფორმაცია ჯერ ასახული არ არის.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Ginsburg T., Melton J., Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, 2015, 694-697.

<sup>2</sup> იქვე, 692.

<sup>3</sup> იქვე, 693.

<sup>4</sup> იქვე, 699.

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> იქვე, 708.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 110.

## 2.2. კულტურის სახეები

პროფესორებმა – გინსბურგმა და მელტონმა საკუთარ სტატიაში მხოლოდ კულტურის ცნებაზე იმსჯელეს. მის სახეებზე კი სამეცნიერო დისკუსიას ავითარებს პროფესორი რიჩარდ ალბერტი. იგი, განსხვავებით გინსბურგისა და მელტონისგან, კულტურის იდენტიფიცირებას სახელმწიფოთა მოქმედ ძირითად კანონებში ცდილობს.<sup>1</sup> პროფესორი ალბერტი სამ ტიპს გამოყოფს – აქსელერაციის, გადამისამართებისა და უუნარობის.<sup>2</sup> თავის წიგნში ავტორი დამატებით ორ შესაძლო ტიპზეც საუბრობს, თუმცა მათ დეტალურად არ განიხილავს.<sup>3</sup> წინამდებარე სტატიაშიც მხოლოდ სამ დასახელებულ კულტურაზეა გაკეთებული აქცენტი.

აქსელერაციის კულტურა გულისხმობს კონსტიტუციებში ხშირ ცვლილებებს. მისი ჩამოყალიბება შესაძლოა, რამდენიმე მიზეზმა განაპირობოს. პირველ რიგში, ახალგაზრდა კონსტიტუციების მქონე სახელმწიფოებში ძირითადი კანონის ხშირი შესწორება მმართველი პოლიტიკური პარტიის დომინირებით არის განპირობებული.<sup>4</sup> კონსტიტუციური უმრავლესობის ქონა მას შესაძლებლობას აძლევს, ცვლილებები სურვილისამებრ გაატაროს;<sup>5</sup> მეორე მიზეზი შეიძლება იყოს პრაქტიკაში წარმოშობილი პრობლემების გადაჭრა;<sup>6</sup> მესამე შემთხვევაში, სახელმწიფოებში ასეთი კულტურის არსებობა იმის აღიარებაა, რომ ხშირი ცვლილებები თავად გადასინჯვის მექანიზმს ძირს არ უთხრის და მის მნიშვნელობას არ აკნინებს.<sup>7</sup> ამ კულტურას ვხვდებით აფრიკის ქვეყნებში, მაგალითად, ეკვატორულ გვინეაში, გაბონსა და ტანზანიაში.<sup>8</sup> ნიშანდობლივია, რომ აქსელერაციის კულტურას ვხვდებით აშშ-შიც, შტატების დონეზე. მაგალითად, ყველაზე ხშირად ცვალებადი ძირითადი კანონები აქვთ ალაბამას, სამხრეთ კაროლინასა და ტეხასს.<sup>9</sup> ამის მიზეზად შესაძლოა დასახელდეს საკითხთა დეტალური მონესრიგება.<sup>10</sup> აქსელერაციის კულტურას შეგვიძლია მივაკუთვნოთ ბრაზილიაც. ამ სახელმწიფოში ძირითადი კანონის მიღებიდან, 1988 წლიდან, დღემდე 125 ცვლილება

<sup>1</sup> იქვე, 112-119.

<sup>2</sup> იქვე, 111.

<sup>3</sup> ერთ-ერთ კულტურად მას მოჰყავს შემთხვევა, როცა, ძირითად კანონში ცვლილებების შეტანის ნაცვლად, ახალი კონსტიტუციები მიიღება. ამის მაგალითად პროფესორი ალბერტი ასახელებს ჰაიტისა და დომინიკის რესპუბლიკებს; მეორე კულტურად იგი აიდენტიფიცირებს მოვლენას, როცა კონსტიტუციებში დიდი ცვლილებების შეტანას უფრო წყალობენ, ვიდრე მცირე შესწორებებისას. ამის საილუსტრაციოდ იგი სამხრეთ კორეას ასახელებს. Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 112.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> იქვე.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> იქვე, 113.

<sup>9</sup> იქვე, 114.

<sup>10</sup> იქვე.

შევიდა.<sup>1</sup> აღსანიშნავია, რომ ამ ცვლილებათა უმრავლესობა შინაარსობრივი კუთხით ნაკლებ მნიშვნელოვანი იყო.<sup>2</sup> პროფესორი ალბერტი არ განასხვავებს მცირე და დიდ ცვლილებებს ამ კულტურის დადგენის მიზნებისთვის. პროფესორების – გინსბურგისა და მელტონის მიხედვით, კულტურის განმაპირობებელი ვერ იქნება ცვლილების შინაარსი.<sup>3</sup> დასახელებულ მკვლევართა პოზიციები გასაზიარებელია. განსახილველი კულტურა აჩვენებს სახელმწიფოს დამოკიდებულებას კონსტიტუციის მიმართ. ამიტომ მისი იდენტიფიცირებისთვის არსებითი არ უნდა იყოს ფუნდამენტური და უმნიშვნელო ცვლილებათა რაოდენობა ცალ-ცალკე.

გადამისამართების კულტურის მიზანია, საკონსტიტუციო ცვლილებათა ფორმალური გზის ნაცვლად, არაფორმალური მეთოდების გამოყენების წახალისება.<sup>4</sup> ამის თვალსაჩინო მაგალითია იაპონიის გამოცდილება. როგორც 1.2 ქვეთავში ვნახეთ, იაპონიის კონსტიტუცია გადასინჯვისთვის დადგენილი წესის გამოყენებით არასდროს შეცვლილა. ყურადსაღებია, რომ მეიჯიც, ძველი ძირითადი კანონი, შესწორებების გარეშე არსებობდა მანამ, სანამ მოქმედმა უზენაესმა კანონმა იგი არ ჩაანაცვლა.<sup>5</sup> ამ კულტურაზე საუბრისას პროფესორი ალბერტი აღიარებს, რომ არაფორმალური ცვლილებები სხვადასხვა სახელმწიფოშიც გვხვდება.<sup>6</sup> თუმცა იგი აღნიშნავს, რომ იაპონიის გამოცდილება განსხვავებულია, რადგან ვანყდებით თავშეკავების კულტურას ფორმალური გადასინჯვის პროცესის დაწყების თაობაზე.<sup>7</sup>

უუნარობის კულტურა ვლინდება მაშინ, როცა პოლიტიკური აქტორების შეუთანხმებლობის შედეგი ცვლილებების პროცესის პარალიზებაა.<sup>8</sup> შესაბამისად, გადასინჯვის ნორმები უნარს კარგავს, შეასრულოს საკუთარი ფუნქცია. პროფესორი ალბერტი კულტურის ამ ტიპის საილუსტრაციოდ განიხილავს კანადის შემთხვევას.<sup>9</sup> გარდა იმისა, რომ კანადის კონსტიტუცია საკმაოდ კომპლექსურ გადასინჯვის მექანიზმს იყენებს, პროცესს უფრო ართულებს ე.წ. ექსტრა-კონსტიტუციური ნორმები<sup>10</sup> და პოლიტიკურ

<sup>1</sup> Emendas Constitucionais, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, ob. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm) [20.07.2022].

<sup>2</sup> Benvindo J., The Brazilian Constitutional Amendment Rate: A Culture of Change? International Journal of Constitutional Law Blog, 2016, ob. <http://www.icconnectblog.com/2016/08/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/> [20.07.2022].

<sup>3</sup> Ginsburg T., Melton J., Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 3, 2015, 699.

<sup>4</sup> Albert R., Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions, Oxford University Press, 2019, 115.

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> იქვე.

<sup>7</sup> იქვე, 116.

<sup>8</sup> იქვე, 111.

<sup>9</sup> იქვე, 116-119.

<sup>10</sup> Albert R., The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada, Alberta Law Review, Vol-



პარტიებს შორის უთანხმოება.<sup>1</sup> ცვლილებათა პროცესი გაყინულია ყველა ისეთი საკითხისთვის, რომელთა გადასაჭრელად გადასინჯვის საბაზისო ან ერთსულოვნების წესის გამოყენებაა საჭირო.<sup>2</sup> ალბერტის თქმით, რეფორმისთვის შესაბამის პირებს სჭირდებათ წარმოუდგენელი გმრობის ჩადენა.<sup>3</sup>

### 3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კულტურის ძიება საქართველოში

#### 3.1. გადასინჯვის ნორმების მიმართება ცვლილებათა სიხშირესთან

საქართველოს კონსტიტუცია ბოლო 27 წლის განმავლობაში 36-ჯერ შეიცვალა.<sup>4</sup> საშუალოდ 1-ზე მეტჯერ განახლდა ყოველ წელს. სხვადასხვა პერიოდში ძირითადი კანონი განსხვავებული გადასინჯვის წესებით მოდიფიცირდა. სტატიის ამ ნაწილის მიზანია, გააანალიზოს გადასინჯვის ნორმები კომპლექსურობის ორი მიმართულებით – პროცედურისა და დიზაინის კუთხით. პირველ შემთხვევაში ამოცანაა ნორმების მოქნილობის შეფასება ლუტსის შკალის მიხედვით და საბოლოო შედეგის რიცხობრივი წარმოდგენა, მეორეში კი – კონსტიტუციაში ცვლილებების შემტანი წესების განხილვა არქიტექტურული სირთულის თვალსაზრისით. ამისთვის გამოყენებულია პროფესორ რიჩარდ ალბერტის ტიპოლოგია. საბოლოოდ, დასახელებული ორი ასპექტის ერთობლივი გამოყენებით აღვწერთ, თუ როგორ ზემოქმედებენ ისინი ცვლილებათა სიხშირეზე.

საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის ნორმები 1995 წლიდან დღემდე 3-ჯერ შეიცვალა.<sup>5</sup> ნორმების თავდაპირველი რედაქციით, კანონპროექტი შესაძლოა 3 სხვადასხვა სუბიექტს დაეინიცირებინა,<sup>6</sup> ხოლო მის მისაღებად საკმარისი იყო პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა 2/3-ის უმრავლესობა.<sup>7</sup> ლუტსის შკალის მიხედვით, თუ ინიციატორია აღმასრულებელი ხელისუფლება, მას 0,25 ქულა აქვს.<sup>8</sup> რადგან საქართველოს პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იყო 1995-2004 წლებში, ხოლო 2004-13 წლებში კი მნიშვნელოვან აღმასრულებელ ფუნქციებს

ume 53, No 1, 2015, 96-105.

<sup>1</sup> იქვე, 107.

<sup>2</sup> Albert R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, 2019, 117.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> ცვლილებათა რაოდენობა დათვლილია 2022 წლის 20 ივლისის მდგომარეობით.

<sup>5</sup> ლუაშვილი გ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №2, 2018, 89-90.

<sup>6</sup> ესენი იყვნენ საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა და 200 000 ამომრჩეველი.

<sup>7</sup> მუხლი 102, საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1995. საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995. 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია.

<sup>8</sup> Lutz D., *Towards a Theory of Constitutional Amendment*, *American Political Science Review*, Volume 88, No. 2, 1994, 368.

ფლობდა, მიზანშეწონილია, იგი, როგორც ინიციატორი, ლუტსის შკალის მიზნებისთვის აღმასრულებელ ხელისუფლებად მივიჩნით. ამიტომ ამ ნაწილში გადასინჯვის ნორმას ჯერჯერობით 0,25 ქულა აქვს. ერთპალატიანი პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობისთვის ლუტსი 0,5-ს, ხოლო არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ჩართვის შემთხვევაში 3 ქულას განსაზღვრავს.<sup>1</sup> ჯამურად, მხოლოდ ინიციატორთა წრეზე დაყრდნობით, სიმყარე 3.75 ქულით შეფასდა. ერთპალატიანი პარლამენტის მიერ ცვლილების მიღებას 2/3-ის უმრავლესობით 0.8 ქულა აქვს.<sup>2</sup> ჯამურად, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის ნორმების პირველი რედაქცია 4,55 ქულით შეფასდა.

2010 წლის რეფორმის შედეგად ინიციატორთა წრეს გამოაკლდა პრეზიდენტი.<sup>3</sup> ამიტომ ამ ნაწილში გადასინჯვის ნორმას 3,5 ქულა აქვს. 2011 წლის ცვლილებით კი პარლამენტს კონსტიტუციური კანონპროექტის მისაღებად სჭირდებოდა ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა 3 თვის ინტერვალით 3/4-ის უმრავლესობა.<sup>4</sup> ამისთვის ლუტსი დამატებით 0,9 ქულას ანიჭებს ნორმას.<sup>5</sup> ჯამურად, 2010 წლის შემდგომ გადასინჯვის ნორმამ 4,4 ქულა დააგროვა. როგორც ჩანს, თავდაპირველ რედაქციასთან შედარებით იგი ოდნავ მოქნილი გახდა.

2017-2018 წლების მასშტაბური რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის ყველა დებულება შეიცვალა, მათ შორის, გადასინჯვის ნორმებიც. უცვლელი დარჩა ინიციატორთა წრე. ამიტომ, მსგავსად წინა მოდელისა, აქაც 3,5 ქულა აქვს ცვლილებათა ნორმას. პარლამენტს კი კანონპროექტის მისაღებად 2 გზა აქვს: ერთ შემთხვევაში, იგი მიიღება 3/4-ის უმრავლესობით და ამისთვის ნორმას დაემატება 0,9 ქულა;<sup>6</sup> მეორე შემთხვევაში, იგი მიიღება 2/3-ის უმრავლესობით, თუ მას შემდეგი მოწვევის პარლამენტიც დაამტკიცებს. 2/3-ის უმრავლესობისა და კენჭისყრებს შორის არჩევნებისთვის ნორმა დამატებით მიიღებს 0,65 და 0,25 ქულებს.<sup>7</sup> ჯამურად, მოქმედ გადასინჯვის ნორმას აქვს

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> 2010 წლის 15 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის 44-ე პუნქტი.

<sup>4</sup> 2011 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, პირველი მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>5</sup> აღსანიშნავია, რომ ლუტსი ცალკე რიცხვით მნიშვნელობას არ ანიჭებს კანონპროექტის 2-ჯერ 3/4-ის უმრავლესობით პროექტის მიღებას. მისი მიდგომით, თუ კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტს პარლამენტი იღებს ერთხელ ან ორჯერ 1/2-ის უმრავლესობით, მას 0.5 ქულას ანიჭებს ორივე შემთხვევაში. მსგავსი მიდგომა აქვს მაშინაც, როცა პროექტი 3/5-ის უმრავლესობით მიიღება ერთხელ ან ორჯერ და ორივე შემთხვევაში მას 0.65 ქულას ანიჭებს. გამოდის, რომ ლუტსი ყურადღებას არ ამახვილებს კენჭისყრების რაოდენობაზე და მისთვის მხოლოდ კვორუმი გადამწყვეტი. ამიტომ, წინამდებარე სტატიის ფარგლებში, პროექტის 2-ჯერ 3/4-ით მიღების შემთხვევისთვის ავიღეთ ზოგადად ამ კვორუმისთვის დადგენილი ქულა, რაც 0.9-ს შეადგენს. Lutz D., *Towards a Theory of Constitutional Amendment*, *American Political Science Review*, Volume 88, No. 2, 1994, 368.

<sup>6</sup> იქვე.

<sup>7</sup> იქვე.

5,3 ქულა. შედეგად, იგი ასწრებს შეერთებულ შტატებს, რომელსაც 5,1 ქულა აქვს.<sup>1</sup>

გადასინჯვის ნორმების დიზაინი მნიშვნელოვანი თემაა საკონსტიტუციო ცვლილებათა სამართალში. პროფესორმა ალბერტმა 6 ტიპი გამოყო ამ მხრივ.<sup>2</sup> წინამდებარე ნაშრომის მიზანი არ არის მათი ამომწურავი განხილვა. ამიტომ სტატიაში საუბარია მხოლოდ საქართველოსთვის რელევანტურ მოდელზე.

1995 წლიდან დღემდე არქიტექტურული თვალსაზრისით გადასინჯვის ნორმებს ერთი დიზაინი ჰქონდათ. ისინი შეიძლება მივაკუთვნოთ მრავალრელსიან საგამონაკლისო (exceptional multitrack) მოდელს.<sup>3</sup> ერთ-ერთ ნაშრომში მოქმედი გადასინჯვის ნორმის ჩარჩო განხილულია დანვრილებით.<sup>4</sup> ამიტომ წინამდებარე სტატია ვინრო მიმოხილვას სთავაზობს მკითხველს. მრავალრელსიანობა გულისხმობს ცვლილებათა პროცესის რამდენიმე განსხვავებული გზით დაწყების ან წარმართვის შესაძლებლობას.<sup>5</sup> 1995 წლიდან 2010 წლის რეფორმამდე არსებულ რედაქციაში გადასინჯვის ინიციატორი 3 სუბიექტი შეიძლება ყოფილიყო, 2010 წლის შემდეგ კი ის 2-ამდე შემცირდა, ხოლო 2017 წლის რეფორმის შემდეგ დაინიცირებული პროექტის ორი განსხვავებული გზით მიღების შესაძლებლობა დადგინდა. მოდელის მრავალრელსიანობა სწორედ აქ იკვეთება. საგამონაკლისო მოდელი მიუთითებს განსაკუთრებული წესის არსებობაზე.<sup>6</sup> 1995 წლიდან დღემდე ძირითადი კანონი სპეციალურ წესებს ითვალისწინებდა ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის თაობაზე კონსტიტუციური კანონისთვის.<sup>7</sup> ლუტისა და ალბერტის კვლევების ერთობლივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ყველაზე რთული გადასინჯვის მქონე სახელმწიფოებს სწორედ საგამონაკლისო ერთრელსიანი ან მრავალრელსიანი მოდელები აქვთ.<sup>8</sup>

წარმოდგენილი მსჯელობა მიუთითებს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმა ყველა ეტაპზე საკმაოდ რთულ გადასინჯვის მექანიზმს აწესებდა, როგორც პროცედურული, ისე არქიტექტურული თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, ცვლილე-

<sup>1</sup> იქვე, 369.

<sup>2</sup> Albert R., *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, *Wake Forest Law Review*, Volume 49, 2014, 936-948.

<sup>3</sup> იქვე, 940.

<sup>4</sup> Alaverdashvili G., *Georgia*, in: *The International Review of Constitutional Reform 2020*, Edited by L. Roberto Barroso and R. Albert, Program on Constitutional Studies at the University of Texas at Austin and the International Forum on the Future of Constitutionalism, 2021, 118.

<sup>5</sup> Albert R., *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, *Wake Forest Law Review*, Volume 49, 2014, 941.

<sup>6</sup> იქვე, 946.

<sup>7</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, 2020 წლის 29 ივნისის რედაქცია. ასევე იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 108-ე მუხლი, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია. ეს ნორმა მოქმედებდა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების მომენტამდე.

<sup>8</sup> Albert R., *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, *Wake Forest Law Review*, Volume 49, 2014, 972-973.

ბების შეტანა მმართველ პარტიას არასდროს გასჭირვებია.<sup>1</sup> ამის მიზეზი ნაკლებადაა გადასინჯვის ნორმები. იგი ცვლილებათა კულტურაში უნდა ვეძებოთ.

### 3.2. გადასინჯვის კულტურა საქართველოში

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუცია დღიდან მიღებისა 36-ჯერ შეიცვალა. რა თქმა უნდა, ყველა შესწორება ერთნაირი მნიშვნელობის არაა. შესაძლოა გამოიყოს 3 ძირითადი რეფორმა: 2004 წლის 4 თებერვლის, 2010 წლის 15 ოქტომბრისა და 2017 წლის 13 ოქტომბრის. კულტურის გამოსაკვეთად აქცენტი გაკეთებულია დასახელებული ცვლილებების დამახასიათებელ ელემენტებსა და დანარჩენი შესწორებების ზოგად ტენდენციებზე.

მოქმედი ძირითადი კანონით ჩატარებული 7 საპარლამენტო არჩევნებიდან 5-ში მმართველმა პარტიამ საკონსტიტუციო უმრავლესობა მოიპოვა.<sup>2</sup> უზენაესი კანონის ხშირი მოდიფიცირება კი სწორედ ასეთი შემადგენლობის საკანონმდებლო ორგანოს შედეგი იყო. ზემოთ დასახელებული სამივე გარდამტეხი ცვლილებაც მსგავს პირობებში გატარდა.

2004 წლის რეფორმა ვარდების რევოლუციას მოჰყვა და აშკარაა, რომ მაშინდელმა მმართველმა გუნდმა დიდი სახალხო მხარდაჭერის შედეგად საკონსტიტუციო უმრავლესობა მოიპოვა. ლიტერატურაში ეს მასშტაბური რეფორმა აღქმულია როგორც კონსტიტუციის მორგება პოლიტიკური პარტიის მიერ.<sup>3</sup> მას ასევე აკრიტიკებენ დაჩქარებული ტემპით მიღების გამო.<sup>4</sup> ამ მოდელში ძალაუფლების დაუბალანსებლობა

<sup>1</sup> გამონაკლისია 2019 წლის ჩავარდნილი რეფორმა. მასზე დაწვრილებით იხ. Nakashidze M., Sirabidze D., *Constitutional Reforms on Electoral System for Consolidation of Parliamentary Democracy in Georgia*, *International Comparative Jurisprudence*, Volume 6, No. 1, 9, 2020, 17-18.

<sup>2</sup> 1995, 1999, 2004, 2008 და 2016 წლების საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებულ პარტიას საკონსტიტუციო უმრავლესობა ჰქონდა. 2012-2016 წლებში და 2020 წლის არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებულ პარლამენტში ვერც ერთი პარტია ცალკე აღებული კონსტიტუციურ უმრავლესობას ვერ ფლობდა. მხედველობაში არ მიიღება 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნები, გაყალბების გამო. არჩევნების ისტორია საქართველოში (1918-2016), იხ. <https://tinyurl.com/2vedh36x> [20.07.2022]; ვის რამდენი დეპუტატი ეყოლებოდა პარლამენტში, 2016 წლის არჩევნები პროპორციული წესით რომ ჩატარებულიყო, იხ. <http://go.on.ge/151q> [20.07.2022]; საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, იხ. <https://tinyurl.com/y8ktw968> [20.07.2022].

<sup>3</sup> მენაბდე ვ., „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას?“ წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 129-130; პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელის პერსპექტივა – ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 23.

<sup>4</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2019, 55.

ძირითადი კანონის მორიგი გადამუშავების მიზეზი გახდა.<sup>1</sup>

2010 წლის მონუმენტური ცვლილება კონსტიტუციის დაახლოებით 40%-ს შეეხო.<sup>2</sup> სტატიის მიზანი არა მათი დეტალური განხილვაა,<sup>3</sup> არამედ პოლიტიკური აქტორების ქცევის ანალიზი. კანონპროექტის მისაღებად სამივე კენჭისყრა 3 კვირაში ჩატარდა.<sup>4</sup> ამასთან, თითოეულ ჯერზე მმართველი პარტიის ხმები სავსებით საკმარისი იყო კვორუმის მისაღწევად, თუმცა რამდენიმე ოპოზიციურმა დეპუტატმაც დაუჭირა ცვლილებებს მხარი.<sup>5</sup>

2017 წლის რეფორმით პრაქტიკულად ახალი უზენაესი კანონი მივიღეთ.<sup>6</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ისიც დაჩქარებულად მიიღო პარლამენტმა. პირველი და მეორე მოსმენით კენჭისყრებს შორის 1 დღე იყო, ხოლო მე-3 მოსმენა, მაშინდელი კონსტიტუციის რედაქციით, 3 თვის შემდეგ ჩატარდა.<sup>7</sup> პირველი და მეორე მოსმენით კანონპროექტი მხოლოდ მმართველი ძალის დეპუტატებმა მიიღეს, ხოლო მესამე მოსმენაზე მათ 1 ოპოზიციონერი დეპუტატი შეუერთდა.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> იქვე, 56.

<sup>2</sup> პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელის პერსპექტივა – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 24.

<sup>3</sup> 2010 წლის ცვლილებების შინაარსზე იხ.: კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა №5, 2012, 185-200; დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 11-37; ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 38-66.

<sup>4</sup> კენჭისყრების შესახებ ინფორმაციისთვის იხილეთ საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, იხ. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/7437> [21.07.2022].

<sup>5</sup> პირველი მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/72956?> [21.07.2022]. მეორე მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/70010?> [21.07.2022]. მესამე მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/72697?> [21.07.2022].

<sup>6</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2019, 57.

<sup>7</sup> კენჭისყრების შესახებ ინფორმაციისთვის იხილეთ საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, იხ. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831>, [21.07.2022].

<sup>8</sup> მე-3 მოსმენაზე მაშინ პატრიოტთა ალიანსის წევრმა ნატო ჩხეიძემ მხარი დაუჭირა კონსტიტუციური კანონის პროექტს. პირველი მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/152581?> [21.07.2022]; მეორე მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/152695?>



მიუხედავად გადასინჯვის მოდელის მოდიფიცირებისა, ხშირი საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში აშკარაა. ასევე, თვალსაჩინოა ცალკეულ კანონპროექტებზე სხვადასხვა მოსმენით კენჭისყრები დროში მცირე ინტერვალით. იგი განპირობებულია მმართველი პარტიის მიერ საკონსტიტუციო უმრავლესობის ქონით. ამიტომ დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში აქსელერაციის კულტურაა დამკვიდრებული. ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ უცვლელი ნორმების არსებობამ შესაძლოა, ეს ტენდენცია შეაჩეროს.<sup>1</sup> პროფესორი როზნაი შესანიშნავად მიმოიხილავს მუდმივი ნორმების მიგრაციას მსოფლიოში. მისი კვლევა ადასტურებს, რომ ბრაზილიის ძირითადი კანონი არაერთ უცვლელ დებულებას შეიცავს.<sup>2</sup> მიუხედავად ამისა, წინამდებარე სტატიის 2.2. ქვეთავში გამოჩნდა, რომ ბრაზილიაც აქსელერაციის კულტურას მიეკუთვნება. ამიტომ ნაკლებად სავარაუდოა, დაცული დებულებების არსებობამ შეცვალოს გადასინჯვის კულტურა საქართველოში. ამ საკითხის მეტად გაშლა მიზანშეწონილი არაა, რადგან სხვა სტატიის თემაა.

## დასკვნა

საკონსტიტუციო ცვლილებათა სამართალი, როგორც საკონსტიტუციო სამართლის ერთ-ერთი ქვედარგი, ბოლო პერიოდში ნელ-ნელა უფრო ვითარდება.<sup>3</sup> გადასინჯვის კულტურა მისი ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია. სტატიის დასაწყისში ორი, კონსტიტუციის მოდიფიცირების კუთხით, ერთმანეთისგან განსხვავებული სახელმწიფოების ანალიზმა წარმოაჩინა, რომ მხოლოდ და მხოლოდ ცვლილებათა ნორმები ვერ განსაზღვრავს ძირითადი კანონის სიმყარეს. მეტიც, მკვლევრების დაკვირვებით, სხვადასხვა მეთოდით ერთი და იმავე დოკუმენტის სიმყარის გაზომვა განსხვავებულ შედეგს იძლევა. ამის მიზეზად კი დასახელებულია კალკულაციაში მნიშვნელოვანი ცვლადის – კულტურის გაუთვალისწინებლობა.

პროფესორები – გინსბურგი და მელტონი გადასინჯვის კულტურის მნიშვნელობაზე ამახვილებენ ყურადღებას და მის ცნებას გვთავაზობენ. პროფესორი რიჩარდი კი კულტურის სახეებზე აკეთებს აქცენტს. ამ მკვლევართა ნაშრომები უდავოდ ამდიდრებს დარგს. წინამდებარე სტატიის მიზანია არსებული ცოდნის გამოყენებით სა-

[21.07.2022]; მესამე მოსმენით კენჭისყრის შედეგები, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159205?> [21.07.2022].

<sup>1</sup> ლუაშვილი გ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №2, 2018, 92.

<sup>2</sup> Roznai Y., Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 61, No 3, 2013, 678.

<sup>3</sup> საკონსტიტუციო ცვლილებათა სამართალზე, როგორც საკონსტიტუციო სამართლის ერთ-ერთ ქვედარგზე იხ. Albert R., *The State of the Art in Constitutional Amendment*, in *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Edited by R. Albert, X. Contiades and A. Fotiadou, Hart Publishing, 2017, 1-19; Contiades X., Fotiadou A., *Comparative Constitutional Change: a New Academic Field*, in *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, Edited by X. Contiades and A. Fotiadou, Routledge, 2021, 1-21.



ქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებების შეფასება. ბევრი კონსტიტუციონალისტი მუშაობს ოპტიმალური გადასინჯვის მოდელის შემუშავებაზე,<sup>1</sup> თუმცა ამ პროცესში მნიშვნელოვანია კულტურის გათვალისწინება. ამ დოკუმენტმა აღწერა საქართველოში ძირითადი კანონის მოდიფიკაცია და მათი მიღების ფორმები. შედეგად კი დადგინდა, რომ ჩვენს სახელმწიფოში არსებობს აქსელერაციის კულტურა. ჯერ საკმაოდ ადრეა საუბარი იმაზე, თუ რამდენად პოზიტიურ როლს ასრულებს იგი დემოკრატიული პროცესების განვითარებაში. მიუხედავად ამისა, ეს ინფორმაცია შეიძლება გამოადგეს მკვლევრებს და საქართველოს კონსტიტუციის დიზაინერებს გადასინჯვის ნორმების შემუშავებისას.

გადასინჯვის კულტურა საკმაოდ ახალი ფენომენია საკონსტიტუციო ცვლილებათა სამართალში. ამიტომ არსებობს მნიშვნელოვანი კითხვები, რომლებიც პასუხებს საჭიროებენ. მაგალითად, შესაძლებელია თუ არა, ერთი და იმავე ძირითადი კანონის პირობებში კულტურა შეიცვალოს სულ მცირე ერთხელ? კონკრეტულად რა ფაქტორები განაპირობებს ამა თუ იმ კულტურის ჩამოყალიბებას? რა როლი აქვს ცალკეულ კულტურას კონსტიტუციონალიზმის განვითარებაში ან მის გამოფიტვაში? მართლა არ აქვს კონსტიტუციის გადასინჯვის ნორმებს მნიშვნელობა?<sup>2</sup> რა როლი აქვს მუდმივ ნორმებს კულტურის განსაზღვრისას? ამ კითხვების დამუშავება ჩვენ, მკვლევრებს, შესაძლებლობას გვაძლევს, დავხვეწოთ და განვახილოთ შედარებითი საკონსტიტუციო ცვლილებათა სამართალი. ამიტომ სასურველია, რომ მომავალი კვლევების ერთ-ერთი არეალი სწორედ ეს ვინრო მიმართულება იყოს.

## Constitutional Amendment Culture in Georgia

GIORGI ALAVERDASHVILI

Constitution of Georgia has been amended various times and authors try to come up with the amendment formula that would keep the balance between rigidity and the flexibility of the Constitution. This article shows how the concept of rigidity could be confusing and sometimes hard to measure. The paper discusses the problem related to measuring rigidity of a constitution. On the one hand, it tries to demonstrate how one of the most rigid constitution, the one of the US, has been amended a number of times in a short period of time. On the other hand, the Constitution of Japan, which has relatively flexible

<sup>1</sup> პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელის პერსპექტივა – ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 47-81; ლუაშვილი გ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №2, 2018, 108-109.

<sup>2</sup> პროფესორები – გინსბურგი და მელტონი მსგავს კითხვას სვამენ თავის სტატიაში. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში კი ცდილობენ, მას პასუხი გასცენ. Ginsburg T., Melton J., Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 3, 2015, 712-713.

amendment rule, has never been modified since its adoption. The article claims that instead of focusing on measuring rigidity of a constitution and trying to come up with an improved amendment formula, it is better to analyze amendments through the cultures. Professors Tom Ginsburg and James Melton have proposed the idea of amendment culture. The article briefly explains the concept of the amendment culture and its types. The latter has been identified by Professor Richard Albert. Finally, the paper analyzes the main amendments to the Constitution of Georgia and the political context in which they've been adopted. This serves as a ground for identifying the amendment culture in Georgia and therefore explains the frequent modifications of the Constitution. In the summary, the article poses some of the questions, which need to be answered in the future studies.

## სექსუალური შევიწროება შრომით ურთიერთობებში

### ნათია გველესიანი\*

#### შესავალი

სექსუალური შევიწროება გენდერული უთანასწორობის ერთ-ერთი გამოხატულება და სერიოზული გამოწვევაა, როგორც საქართველოსთვის, ისე მთელი მსოფლიოს მასშტაბით. მიუხედავად იმისა, რომ 2019 წელს საქართველოში არაერთ საკანონმდებლო აქტში, მათ შორის, შრომის კოდექსში შევიდა ცვლილება და განისაზღვრა სექსუალური შევიწროების დეფინიცია, კვლავ დაბალია საზოგადოებრივი ცნობიერების, მგრძობელობისა და მართლშეგნების დონე სექსუალური შევიწროების ფენომენტთან დაკავშირებით.

სექსუალური შევიწროება ფართოდ გავრცელებული და, იმავდროულად, რთულად იდენტიფიცირებადი სქესის/გენდერის ნიშნით დისკრიმინაციის ფორმა და გენდერული ნიშნით სექსუალური ძალადობის სახეა, რომელიც ვლინდება როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. ამასთან, სექსუალური შევიწროება გენდერზე დაფუძნებული ადამიანის უფლებების დარღვევაა. იგი საფრთხეს უქმნის გენდერული თანასწორობის უფლების, ღირსების უფლების, სიცოცხლის უფლების, ჯანმრთელობის უფლების, შრომის თავისუფლების, მიმოსვლის თავისუფლების, პირადი ხელშეუხებლობის უფლების, პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებისა და სხვა ძირითადი უფლებების რეალიზებას.

სექსუალური შევიწროება განსაკუთრებით ხშირად ვლინდება შრომის სფეროში და იწვევს თანაბარი მოპყრობისა და თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპის დარღვევას. იგი ძირს უთხრის ღირსეულ, უსაფრთხო, ჯანსაღ, არატოქსიკურ გარემოში მუშაობას, თანაბარუფლებიანობას, პროფესიულ სარბიელზე წინსვლა-განვითარებას, ისევე, როგორც ქალების მიერ მამაკაცებით დომინირებულ პროფესიებში, საქმიანობებსა და სექტორებში ადგილის დამკვიდრებას, და პირუკუ. სექსუალურ შევიწროებას ახასიათებს ლატენცურობა, ფარული ხასიათი, ამიტომ პრაქტიკაში რთულდება მისი გამოვლენა.

წინამდებარე სტატიის მიზანია, გაანალიზდეს სექსუალური შევიწროების გენეზისი, არსი, შემადგენელი მაკვალიფიცირებელი ელემენტები, სამიზნე სუბიექტები, შრომის სფეროში სექსუალური შევიწროების გამოხატვის ფორმები და მისი გავლენა ადამიანის მთელ ცხოვრებისეულ ციკლზე. ამასთან, სტატიაში წარმოდგენილია საქართველოში არსებული სექსუალური შევიწროების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო,

---

\* ა(ა)იპ საერთაშორისო შრომის სოლიდარობის ამერიკის ცენტრის საქართველოს წარმომადგენლობის ასისტენტი სამართლებრივ საკითხებში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულების დოქტორანტი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების მიმართულებით, იროდიონ სურგულაძის სამართლის ინსტიტუტის სამართლის პრაქტიკის კვლევის ცენტრის ხელმძღვანელი.

აღსრულების მექანიზმები, მტკიცების ტვირთის გადანაწილების სპეციფიკა და საქართველოს სახალხო დამცველის, სასამართლოსა და შრომის ინსპექციის პრაქტიკა. სტატიის დასკვნით ნაწილში შემუშავებულია რეკომენდაციები სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და აღმოფხვრის მიზნით.

## 1. სექსუალური შევიწროების კონცეფცია

### 1.1. სექსუალური შევიწროების გენეზისი და მისი განმარტების საერთაშორისო ქრილი

სექსუალური შევიწროება გენდერული უთანასწორობის გამოხატულებაა, რომელიც საუკუნეების განმავლობაში სოციალურ და კულტურულ შრეებში გაბატონებული მასკულიზმის, ე.წ. პატრიარქალური კულტურის გამოძახილია, ისტორიულად ქალებსა და მამაკაცებს შორის არათანაბრად გადანაწილებული ძალაუფლების, ტვირთის შედეგია, რომელიც უმრავლეს შემთხვევაში არაპროპორციულად უარყოფით და მავნე გავლენას ახდენს ქალებზე. შესაბამისად, სექსუალური შევიწროება გენდერული უთანასწორობის გამომწვევი მიზეზიცაა და მისი ლოგიკური გაგრძელება, შედეგი.

სექსუალური შევიწროება სათავეს იღებს გენდერული სტერეოტიპული როლებიდან, ანუ იმ ქცევებიდან, საქმიანობიდან, მახასიათებლებიდან, რომლებსაც საზოგადოება ქალისა და მამაკაცისთვის შესაფერისად მიიჩნევს. მაგალითად, ნეგატიური გენდერული სტერეოტიპი იმის შესახებ, რომ ქალის მთავარი მისია და დანიშნულება რეპროდუქციული ხასიათისაა და მზრუნველობითი ტვირთის აწევას უკავშირდება, რაც მოიცავს, მათ შორის, ბავშვის მოვლას/აღზრდასა და საოჯახო საქმეებს, რაც არაანაზღაურებად, უხილავ შრომას მიეკუთვნება. ამის საპირისპირო პოლუსზე დგას მამაკაცი, რომელსაც საზოგადოება მთავარი ფუნქციის სახით იარლიყად აკრავს საჯარო, საზოგადოებრივ სივრცეში მართვის სადავეების ხელში ჩაგდებას, გადანყვეტილების მიმღები პოზიციების დაკავებას, ლიდერობას, დომინანტობას, ოჯახის უფროსობასა და ა.შ. სწორედ გენდერული სტერეოტიპული როლები იწვევს გენდერულად სეგრეგირებული შრომის ბაზრის ფორმირებასა და სექსუალური შევიწროების სტიმულირებას.

„ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ გაეროს კონვენციის (შემდგომ – გაეროს კონვენცია) მიხედვით, სექსუალური შევიწროება გენდერულად სპეციფიკური ძალადობაა (gender-specific violence), რომელიც „მოიცავს არასასურველ, სექსუალური ხასიათის ქცევას, მათ შორის, ფიზიკურ კონტაქტსა და სხვა მცდელობებს, სექსუალური შინაარსის მქონე შენიშვნებს, პორნოგრაფიის ჩვენებასა და სექსუალური ხასიათის მოთხოვნებს, მიუხედავად იმისა, ასეთი ქცევა გამოხატულია სიტყვიერად თუ ქმედებით. ასეთი პრაქტიკა დამამცირებელია და შესაძლოა, გამოიწვიოს ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული პრობლემები. ქმედება დისკრიმინაციულია, თუ ქალს აქვს გონივრული ეჭვი, რომ მის მიერ რაღაცის გაპროტესტება უარყოფით გავლენას მოახდენს მის სამსახურებრივ მდგომარეობაზე, მათ შორის, რეკრუტირებასა თუ დანიშნულებაზე ან როდესაც ასეთი ქცევა მას მტრულ სამუშაო გარემოს უქმნის.“<sup>1</sup> სექსუალური შევიწროება, როგორც

<sup>1</sup> UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Rec-

ქალთა მიმართ ძალადობის ფორმა, გაეროს მდგრადი განვითარების (SDG) მე-5 მიზნის პირველი ნიშნულია, რომელიც მოითხოვს „ქალების და გოგონების მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრას საჯარო და კერძო სფეროებში.“<sup>1</sup>

„ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციის (შემდგომ – სტამბოლის კონვენცია) მე-40 მუხლის თანახმად, ხელშემკვრელი მხარეები იღებენ ყველა საჭირო საკანონმდებლო ან სხვა ზომას იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სექსუალური ხასიათის ნებისმიერი ფორმის არასასურველი სიტყვიერი, არასიტყვიერი ან ფიზიკური ქცევა, რომელიც მიზნად ისახავს ან იწვევს ადამიანის ღირსების შელახვას, კერძოდ, მისთვის დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი, შეურაცხყოფელი ან აგრესიული გარემოს შექმნის გზით დაექვემდებაროს სისხლის სამართლის ან სხვა სახის სამართლებრივ სანქციებს. სტამბოლის კონვენციის მიხედვით, სექსუალური შევიწროება ქალთა მიმართ ძალადობის ფორმაა, რომელიც აღიქმება როგორც ადამიანის უფლებების დარღვევა და ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ერთ-ერთი ფორმა და გულისხმობს გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობის ყველა იმ აქტს, რომელსაც შედეგად მოჰყვება ან შეიძლება მოჰყვეს ქალებისთვის ფიზიკური, სექსუალური, ფსიქოლოგიური ან ეკონომიკური ზიანის ან ტანჯვის მიყენება, მათ შორის, ასეთი აქტების ჩადენის მუქარა, იძულება ან თავისუფლების თვითნებური აღკვეთა, იმის მიუხედავად, თუ სად ხდება ეს – საზოგადოებრივ თუ პირად ცხოვრებაში.

გარდა ამისა, სტამბოლის კონვენციის მე-5 მუხლი სახელმწიფო ორგანოებსა და სახელმწიფოს სახელით მოქმედ პირებს აკისრებს როგორც ნეგატიურ ვალდებულებას – თავი შეიკავონ ქალთა მიმართ ძალადობის ნებისმიერი ქმედების ჩადენისგან, ისე პოზიტიურ ვალდებულებას – სათანადო გულისხმიერების პრინციპის (principle of due diligence) საფუძველზე, აღკვეთონ, გამოიძიონ, დასაჯონ და გაითვალისწინონ კომპენსაცია, როცა ამას კერძო პირები სჩადიან. შესაბამისად, სექსუალური შევიწროების კონტექსტში, კონვენციის ხელშემკვრელ სახელმწიფოს წარმოეშობა ვალდებულება, სათანადო გულისხმიერებიდან გამომდინარე, მიიღოს პრევენციული ზომები, აღკვეთოს იგი, ხოლო მისი ჩადენის შემთხვევაში, გაითვალისწინოს სანქცია და მსხვერპლისთვის რეპარაციის შესაძლებლობა. ტერმინ „რეპარაციაში“ შეიძლება მოიაზრებოდეს რესტიტუცია, კომპენსაცია, რეაბილიტაცია, სატისფაქცია და ქმედების აღარ განმეორების გარანტია.<sup>2</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტის განმარტებით, სექსუალური შევიწროება, ანუ არასასურველი სექსუალური ყურადღება, სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის ფორმაა, რომელიც გულისხმობს ნებისმიერ შეურაცხყოფას ან შეუსაბამო შენიშვნას, ხუმრობას, გადაკრულ სიტყვასა და კომენტარს ადამიანის

---

ommendation No. 19: Violence against women, 1992, §18.

<sup>1</sup> სექსუალური შევიწროებისა და სიძულვილის ენის აკრძალვის კონცეფცია, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა და საუნივერსიტეტო პოლიტიკა, თ. ზარანდიასა და ნ. ჩიტაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 11.

<sup>2</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series No. 210, 11.

ჩაცმულობაზე, გარეგნობაზე, ასაკზე, ოჯახურ მდგომარეობაზე და ა.შ.; სექსუალური ხასიათის მფარველობით და პატერნალისტურ დამოკიდებულებას, რომელიც ხელყოფს ღირსებას; არასასურველ დაპატიჟებასა და მოთხოვნას, მიუხედავად იმისა, შეიცავს თუ არა მუქარას; სექსუალურობასთან დაკავშირებულ ავხორცულ მზერასა და სხვა ფესტიკულაციას, ისევე, როგორც არასაჭირო ფიზიკურ კონტაქტს, როგორებიცაა, მაგალითად: შეხება, მოფერება, ბნკენა ან თავდასხმა.<sup>1</sup>

სექსუალური შევიწროების ამკრძალავი რეგულაცია, ასევე, გვხვდება 2006/54/EC ევროკავშირის დირექტივაში, რომლის თანახმად, შევიწროება და სექსუალური შევიწროება ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მოპყრობის პრინციპს ხელყოფს და წარმოადგენს სქესის ნიშნით დისკრიმინაციას.<sup>2</sup> დისკრიმინაციის ეს ფორმები გვხვდება არა მხოლოდ სამუშაო ადგილზე, არამედ დასაქმების ხელმისაწვდომობის, პროფესიული სწავლებისა და დანინაურების ფარგლებშიც.<sup>3</sup> 2006/54/EC ევროკავშირის დირექტივის მიხედვით: „სექსუალური შევიწროება არასასურველი, სექსუალური ხასიათის ფიზიკური, ვერბალური ან არავერბალური ქცევაა, რომელიც მიზნად ისახავს ან იწვევს ღირსების შელახვას, კერძოდ, როდესაც იქმნება დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი, შეურაცხმყოფელი ან ღირსების შემლახავი გარემო.“

ზემოსხენებული საერთაშორისო ორგანიზაციების მიდგომების ანალიზიდან გამომდინარე, სექსუალური შევიწროება არასასურველი სექსუალური ხასიათის სიტყვიერი/ვერბალური, არასიტყვიერი/არავერბალური ან/და ფიზიკური ქცევაა, რომელიც მიზნად ისახავს ან/და შედეგად იწვევს ღირსების შელახვას და ქმნის დამაშინებელ, მტრულ, დამამცირებელ, ღირსების შემლახველ ან შეურაცხმყოფელ გარემოს. ამასთან, სექსუალური შევიწროება სექსუალური შეფერილობის მქონე სქესის ან გენდერის ნიშნით დისკრიმინაციის ფორმა და გენდერული ნიშნით სექსუალური ძალადობის სახეა.

## 1.2. სექსუალური შევიწროების მაკვალიფიცირებელი ელემენტები

### 1.2.1. არასასურველობა

ქცევის სექსუალურ შევიწროებად დაკვალიფიცირებისთვის აუცილებელია სამი ნინაპირობის კუმულაციური ერთობლიობა, სახელდობრ: 1. მსხვერპლისთვის ქცევის არასასურველობა, მიუღებლობა; 2. ქცევის სექსუალური ხასიათი, გამოხატული სიტყვიერი, არასიტყვიერი ან ფიზიკური ქცევის ფორმით; და 3. განზრახ ან განზრახვის გარეშე, დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი, ღირსების შემლახველი ან შეურაცხმყოფელი გარემოს შექმნა. სექსუალური შევიწროების კონტექსტის ანალიზისას,

<sup>1</sup> Equality in employment and occupation: Special survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111, International Labor Office, Geneva, 1996, Para. 39.

<sup>2</sup> Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, 1 (6). იხ. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=EN>> [25.09.2022].

<sup>3</sup> იქვე.



ასევე, გასათვალისწინებელია, ქვეყანაში არსებული სოციალური, კულტურული, ეთნიკური, ისტორიული მოცემულობა.

ქცევის არასასურველობა უნდა შეფასდეს მსხვერპლის, შემავინროებლისა და „გონიერი მესამე პირის“ სამკუთხედოვან განზომილებაში, კერძოდ:

**1. მსხვერპლის სუბიექტური აღქმა** – გამოვლენილი ქცევა მსხვერპლისთვის არასასურველი, მიუღებელი, დისკომფორტის შემქმნელი უნდა იყოს. იმ შემთხვევაში, თუ პირი ხმისამოუღებლად ეთანხმება, ექვემდებარება ან არ აპროტესტებს შევიწროებას, რაც, ერთი შეხედვით, ქმნის იმის შთაბეჭდილებას, რომ ქცევა კონსენსუალურია, არ ნიშნავს, რომ არ ხდება სექსუალური შევიწროება.<sup>1</sup> სექსუალური შევიწროების არასასურველობა არ გულისხმობს ქმედების „იძულებითობას“, „არანებაყოფლობითობას“ – მსხვერპლი შესაძლოა, ეთანხმებოდეს კონკრეტულ ქცევას და აქტიურადაც მონაწილეობდეს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ქმედება შესაძლოა, პროტესტის გამომწვევი, უსიამოვნო და შეურაცხმყოფელი იყოს მისთვის.<sup>2</sup> შესაბამისად, არასასურველობა შეიძლება გამოიხატოს როგორც სიტყვიერი, ისე არასიტყვიერი ფორმით, მაგალითად, როცა თანამშრომელი პირდაპირ ეუბნება შემავინროებელს, რომ მისთვის ქცევა არასასიამოვნოა, შეურაცხმყოფელია, ან, როცა ზიზღნარევი გამომეტყველებით ტოვებს იმ სივრცეს, სადაც მას სექსუალური ხასიათის კითხვებს უსვამენ,<sup>3</sup> სოციალური ქსელში ბლოკავს<sup>4</sup> ან უკმაყოფილებას გამოხატავს სხეულის ენით, ჟესტიკულაციით. გავრცელებული პატრიარქალური კულტურული ნორმების გამო შემავინროებლები ზოგჯერ ვერ იაზრებენ, რომ მათი სექსუალური ხასიათის ყურადღება მეორე მხარისთვის სასურველი არ არის და შეიძლება, სექსუალურ შევიწროებად აღიქმებოდეს.<sup>5</sup> ამდენად, გასათვალისწინებელია ქალისა და მამაკაცის განსხვავებული აღქმები და სოციალური გამოცდილება. საქართველოში დღემდე არსებობს უარყოფითი გენდერული სტერეოტიპები, რომლის თანახმად, დასაქმების ადგილზე თუ სხვა სიტუაციაში არასასურველი მოპყრობის გამომწვევი თავად ქალია, რის გამოც ქალებს აქვთ მოლოდინი, რომ, კაცის მხრიდან შევიწროების შემთხვევაში, საზოგადოებამ, ოჯახმა თუ კოლეგებმა ის, შესაძლოა, საზოგადოებაში დამკვიდრებულ მორალურ პრინციპებთან შეუსაბამო ქცევაში დაადანაშაულონ.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Code of Conduct and Guidelines to Prevent and Address Sexual Harassment in Workplaces, Employers' Federation of Ceylon (EFC) and International Labor Organization (ILO), 2013, 3.

<sup>2</sup> UN, What is Sexual Harassment? 1. იხ. <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/whatish.pdf>> [25.09.2022].

<sup>3</sup> Ontario Human Rights Commission, Policy on preventing sexual and gender-based harassment, 2. Identifying sexual harassment. იხ. <<http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-gender-based-harassment/2-identifying-sexual-harassment>> [25.09.2022].

<sup>4</sup> სახალხო დამცველის რეკომენდაცია სექსუალური შევიწროების დადგენის შესახებ. იხ. <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2022070909085989736.pdf>> [25.09.2022].

<sup>5</sup> UN Women, „სექსუალური შევიწროება სამუშაო ადგილზე საქართველოს საჯარო სამსახურში“, 24. იხ. <<https://bit.ly/3q9XxGa>> [25.09.2022].

<sup>6</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრება, 6. იხ. <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019102911372525529.pdf>> [25.09.2022].

იმის დასადგენად, უნდა სცოდნოდა (ought to have known) თუ არა შემავიწროებელს, რომ კონკრეტული სექსუალური ხასიათის ქცევა მიუღებელი იქნებოდა მსხვერპლისათვის, გამოიყოფა სუბიექტურობისა და ობიექტურობის ტესტები, კერძოდ:

**2. სუბიექტურობის ტესტი** – შემავიწროებლის განჭვრეტადობა, თუ როგორ იქნებოდა მისი ქცევა მიღებული,<sup>1</sup> რათა სავარაუდო შემავიწროებლისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება არ მოხდეს იმ ქმედებისთვის, რომელსაც ის ვერც კი წარმოიდგენდა, რომ ადრესატისთვის მიუღებელი და არასასურველი იქნებოდა.

**3. ობიექტურობის ტესტი** – ზოგადად, თუ როგორ იქნებოდა კონკრეტული ქცევა მიღებული „გონიერი მესამე პირის“<sup>2</sup> (reasonable person standard), ობიექტური დამკვირვებლის მიერ. ამ უკანასკნელის შეფასება უნდა მოხდეს „გონიერი მსხვერპლის“ ან „გონიერი ქალის“ პერსპექტივიდან.<sup>3</sup> „გონიერი მსხვერპლის“ არსში, ასევე, შეიძლება მოიაზრებოდეს ფერადკანიანი ქალი/კაცი, აფროამერიკელი ქალი/კაცი და ა.შ. გასათვალისწინებელია, რომ, სქესთა შორის ბიოლოგიური განსხვავების გამო, განსხვავებული სქესის წარმომადგენლები ქცევის სექსუალურ, შეურაცხმყოფელ ხასიათს, შესაძლოა, სხვადასხვაგვარად აღიქვამდნენ. ამდენად, „გონიერი მესამე პირის“ ამპლუაში მყოფი პირი გენდერულად მგრძობიარე უნდა იყოს მსხვერპლის მდგომარეობის მიმართ.

### 1.2.2. სექსუალური ხასიათის ფიზიკური, სიტყვიერი და არასიტყვიერი ქცევა

სექსუალური შევიწროების კონცეფცია განსხვავდება ქვეყნების სოციალური, კულტურული, პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემების მიხედვით. იგი მრავალშრიანი ფენომენია, ქცევათა ფართო სპექტრის შემცველია, ამიტომ სექსუალური ხასიათის ქცევის ჩამონათვალი ღია და ამოუნურავია. სექსუალური შევიწროება შეიძლება გამოვლინდეს ფიზიკური, სიტყვიერი ან/და არასიტყვიერი ქცევის სახით, კერძოდ:

**სექსუალური ხასიათის ფიზიკური ქცევა** – ფიზიკური ძალადობა, შეხება, ბზკენა<sup>4</sup>, კისრისა და მხრების არეში მასაჟის გაკეთება, სექსუალური ხასიათის ხახუნი,<sup>5</sup> ჩახუტება, კოცნა, მოფერება, ჩქმეტა, შეხება. აღსანიშნავია, რომ მამაკაცი დასაქმებულის მიერ დასაქმებული ქალის მკერდზე ერთხელ ხელის მირტყმის შემთხვევა სექსუალურ შევიწროებად დაკვალიფიცირდა.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Ontario Human Rights Commission, Policy on preventing sexual and gender-based harassment, 2. Identifying sexual harassment. იხ. <<http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-gender-based-harassment/2-identifying-sexual-harassment>> [25.09.2022].

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> McCann D., Sexual harassment at work: National and international responses, International Labor Office, Geneva, 2005, 20.

<sup>4</sup> იქვე, 2.

<sup>5</sup> UN, What is Sexual Harassment? 3-4. იხ. <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/whatissh.pdf>> [25.09.2022].

<sup>6</sup> Ontario Human Rights Commission, Policy on preventing sexual and gender-based harassment, 2. Identifying sexual harassment. იხ. <<http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-gender-based-harassment/2-identifying-sexual-harassment>> [25.09.2022].

**სექსუალური ხასიათის სიცივიერი ქცევა** – კომენტარები, მათ შორის: გარეგნობის, ასაკის, პირადი ცხოვრების შესახებ, სექსუალური ხასიათის კომენტარები, ამბები ან/და ხუმრობები, განმეორებითი დაპატიჟებები, სქესის ნიშნით შეურაცხყოფა, მფარველობითი ან პატერნალისტური (მამობრივი) შენიშვნები<sup>1</sup>, ისეთი მიმართვა, როგორებიცაა კნინობით-ალერსობითი მეტსახელები – „თოჯინავ“, „პატარავ“, „ტკბილო“, კითხვები სექსუალურ ფანტაზიებზე, უპირატესობებზე, ისტორიაზე, სექსუალურ ცხოვრებაზე, სექსუალური ცხოვრების შესახებ ჭორების გავრცელება.<sup>2</sup>

ყურადსაღებია, რომ მამაკაცი თანამშრომლის მიერ ქალი თანამშრომლის მიმართ გაკეთებული განმეორებითი და ნეგატიური კომენტარები მის გარეგნობასა და ჭარბ ნონაზე, რომლის მიზანიც ქალი თანამშრომლის ფიზიკურ არამიმზიდველობასა და სექსუალურად არასასურველობაზე ხაზგასმა იყო, სექსუალურ შევიწროებად დაკვალიფიცირდა.<sup>3</sup>

**სექსუალური ხასიათის არასიცივიერი ქცევა** – არასიცივიერ ქცევაში შეიძლება მოიაზრებოდეს როგორც შესტიკულაცია, სხეულის ენა და მიმონერა, ისე ვიზუალური ქცევა. არასიცივიერად შეიძლება მივიჩნიოთ: ამკარად სექსუალურად გამოხატული მასალის ჩვენება, სექსუალური ხასიათის შესტიკულაცია, სტვენა<sup>4</sup>, თვალის ჩაკვრა, ჰაეროვანი კოცნის გაგზავნა, ტუჩების გალოკვა, გასასვლელის ბლოკირება, ზემოდან ქვემოთ ათვალეიერებ-ჩათვალეიერება (Elevator eyes)<sup>5</sup>, კუთხეში მიმწყვდევა, მაგიდაზე გადაწოლა, პორნოგრაფიული მასალის/საჩუქრების ჩვენება, გამოფენა ან/და გაგზავნა, გაშიშვლება, გენიტალიების ჩვენება, სექსუალური ხასიათის მიმიკები, პოზირება, გრაფიტი, ელექტრონული წერილებისა და მოკლე ტექსტური შეტყობინებების გაგზავნა, ინტიმური ფოტოების, ვიდეოების თანხმობის გარეშე გასაჯაროება/სოციალურ მედიაში განთავსება.

### 1.2.3. განზრახ ან განზრახვის გარეშე ღირსების შელახვა

ღირსება სექსუალური შევიწროების დეფინიციის საკვანძო და არსებითი შემადგენელი კომპონენტია. ღირსების უფლება აბსოლუტურად უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებაა, კატეგორიული იმპერატივია, რადგან არ არსებობს ლეგიტიმური მიზანი, დაუძლეველი ინტერესი, რომელიც ადამიანის მიზნის მიღწევის საშუალებად მიჩნევას, მის

<sup>1</sup> McCann D., Sexual harassment at work: National and international responses, International Labor Office, Geneva, 2005, 2.

<sup>2</sup> UN, What is Sexual Harassment? 3. იხ. <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/whatissh.pdf>> [25.09.2022]

<sup>3</sup> Ontario Human Rights Commission, Policy on preventing sexual and gender-based harassment, 2. Identifying sexual harassment. იხ. <<http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-gender-based-harassment/2-identifying-sexual-harassment>> [25.09.2022].

<sup>4</sup> McCann D., Sexual harassment at work: National and international responses, International Labor Office, Geneva, 2005, 2.

<sup>5</sup> UN, What is Sexual Harassment? 3. იხ. <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/whatissh.pdf>> [25.09.2022].

მიმართ არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობასა თუ სასჯელს გაამართლებდა. როდესაც ხდება ადამიანის ექსპლუატაციის საგნად, შიშველ, ბრმა ინსტრუმენტად, ნივთად, საკუთრების ობიექტად ან მეორეხარისხოვნად, არასრულფასოვნად წარმოჩენა, ხდება მისი, როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდის, სუბიექტის სტატუსის ეჭვქვეშ დაყენება, რაც დაუშვებელია. ღირსების უფლება გამოორიცხავს, მათ შორის, სქესის ნიშნით ადამიანების დამცირებას, მარგინალიზაციას, სეგრეგაციას, სტიგმატიზაციას, ბულინგს, შეურაცხყოფას, ობიექტივიზაციას, სხვა სიტყვებით, პიროვნების გაუფასურებასა და დაკნინებას. სიტყვათა წყობა „ღირსების შელახვა“ თავის თავში მოიცავს დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი ან შეურაცხმყოფელი გარემოს შექმნას, რასაც ცხადყოფს 2006/54/EC ევროკავშირის დირექტივაც.

სექსუალური შევიწროება *a priori* ღირსებისშემლახველია. მას არ სჭირდება მოტივი, სექსუალური ხასიათის ქცევა თავისთავად შეიძლება შეურაცხმყოფელი იყოს სავარაუდო მსხვერპლისთვის, შემავიწროებლის განზრახვის მიუხედავად<sup>1</sup>. საკმარისია, რომ ქმედებას ჰქონდეს დისკრიმინაციული გავლენა, რამდენადაც, ყურადღება უნდა გამახვილდეს არა განზრახვაზე, არამედ ქმედების შედეგზე.<sup>2</sup>

## 2. სექსუალური შევიწროება შრომის სფეროში

### 2.1. სექსუალური შევიწროების გავლენა შრომით ურთიერთობებზე

სექსუალური შევიწროება არ არის ტრივიალური, უმნიშვნელო მოვლენა, რადგან, შესაძლოა, გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს მსხვერპლის ფსიქიკურ ჯანმრთელობას. მსხვერპლისთვის სექსუალური შევიწროების გვერდითი ეფექტი შეიძლება იყოს: სტრესი, უსუსურობის, დაუცველობის განცდა, ვიქტიმიზაციის შიში, საკუთარი თავის დადანაშაულება, დაბალი თვითშეფასება, დეპრესია, ნერვული შფოთვა, უძილობა, ალკოჰოლზე დამოკიდებულება, თვითმკვლელობა და სხვა სახის ფსიქოლოგიური ტრავმა. მძიმე ფსიქოემოციური ფონის შექმნის გარდა, მას შეუძლია, გააუარესოს როგორც დასაქმებულის, ისე დამსაქმებლის ეკონომიკური მდგომარეობა. დასაქმებულის შემთხვევაში ფინანსური დანაკლისია, მაგალითად, დაკავებული სამსახურებრივი პოზიციის დატოვება, ხელფასის დაკლება, მაღალანაზღაურებად და ტრადიციულად მამაკაცებით დომინირებულ სამსახურებზე უარის თქმა, ხოლო დამსაქმებლის შემთხვევაში, დასაქმებულის ბიულეტენზე ყოფნის პერიოდის ანაზღაურება, სასამართლო დავის წაგების შემთხვევაში, მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება და სხვა. ორგანიზაციაში სექსუალური შევიწროების დადასტურება, ასევე, აზიანებს ორგანიზაციის იმიჯს, საქმიან რეპუტაციას, იწვევს „ღირებულ თანამშრომელთა გადინებას, თანამშრომელთა დემოტივაციას, ნდობისა და გუნდური მუშაობის ნაკლებობას, სამსახურში გამოუცხადებლობას, ანუ აბსენტიზმს, შრომისუნარიანობის

<sup>1</sup> რეკომენდაცია სექსუალური შევიწროების სავარაუდო ფაქტის არაეფექტიანი შესწავლის (პოზიტიური ვალდებულების შეუსრულებლობის) შესახებ, 7.

<sup>2</sup> Ontario Human Rights Commission, Policy on preventing sexual and gender-based harassment, 7. Burden of Proof, Evidentiary Issues. [http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-genderbasedharassment/7-burden-proof-evidentiary-issues-0#\\_ftn154](http://www.ohrc.on.ca/en/policy-preventing-sexual-and-genderbasedharassment/7-burden-proof-evidentiary-issues-0#_ftn154) [25.09.2022].

დაქვეითებას<sup>1</sup> და ა.შ.. საქართველოში არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, სექსუალურ შევიწროებას დაქვემდებარებული დასაქმებულები სამსახურს ტოვებენ და მხოლოდ ამის შემდეგ იწყებენ საკუთარი უფლებების დასაცავად სამართლებრივი გზებით ბრძოლას.

სექსუალური შევიწროება კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს რა ინდივიდუალურ მთლიანობასა და დასაქმებულთა კეთილდღეობას, ძირს უთხრის სამუშაო ადგილზე თანასწორობას, აზიანებს შრომით ურთიერთობებს და ზღუდავს პროდუქტიულობას.<sup>2</sup> იგი ბლოკავს ადამიანის შესაძლებლობების სრულფასოვნად გამოვლენას, თესავს შიშს და იწვევს გაჩუმების ეფექტს. ამდენად, სამუშაო ადგილზე სექსუალური შევიწროება დამაზიანებელია დასაქმებულთა სამუშაო პირობების, დასაქმებისა და წინსვლის პერსპექტივის თვალსაზრისით.<sup>3</sup>

## 2.2. სექსუალური შევიწროების სამიზნე ძირითადი სოციალური სეგმენტი

სექსუალური შევიწროება გენდერულად ნეიტრალური შინაარსის მატარებელია. სექსუალური შევიწროების მსხვერპლი შეიძლება გახდეს როგორც ქალი და მამაკაცი, ისე განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციისა თუ გენდერული იდენტობის მქონე პირი.

უმეტესწილად, სექსუალური შევიწროების სამიზნე სუბიექტებს მიეკუთვნებიან: ახალგაზრდები, დასაოჯახებლები, დაშორებულები, განქორწინებულები, ქვრივები, ქალები, რომლებიც დასაქმებულები არიან არატრადიციულ, მამაკაცებით დომინირებულ სამსახურებში, ქალები, რომლებსაც ჰყავთ მამაკაცი უფროსები, მიგრანტები, არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულები, ქალებით დომინირებულ სამსახურებში დასაქმებული მამაკაცები, ჰომოსექსუალები, ეთნიკური და რასობრივი უმცირესობის წარმომადგენლები.<sup>4</sup>

გარდა ზემოხსენებული ჩამონათვალისა, განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ისიც, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები და მამაკაცები უფრო მეტად ექვემდებარებიან სექსუალურ შევიწროებას, ვიდრე შეზღუდული შესაძლებლობის არმქონე ქალები და მამაკაცები.<sup>5</sup> გაბატონებული სტიგმებითა და ეიბლიზმით (ableism) გამოკვეთილი კულტურული ვარაუდების მიხედვით, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალების მიმართ გამოვლენილი ინტერესი, მიუხედავად იმისა, რომ თანხმობაზე არ არის დაფუძნებული, სამადლობელი უნდა იყოს, რადგან ისინი აღიქმებიან ინფანტილურებად,

<sup>1</sup> Code of Conduct and Guidelines to Prevent and Address Sexual Harassment in Workplaces, Employers' Federation of Ceylon (EFC) and International Labor Organization (ILO), 2013, 7.

<sup>2</sup> Equality in employment and occupation: Special survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111, International Labor Office, Geneva, 1996, Para. 40.

<sup>3</sup> Resolution on Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women in Employment, Adopted by the International Labor Conference, 1985, Geneva, Para. 6.

<sup>4</sup> McCann D., Sexual harassment at work: National and international responses, International Labor Office, Geneva, 2005, 5.

<sup>5</sup> Sexual harassment against women with disabilities in the world of work and on campus, UN Women, New York, 2020, 5.



„არასექსუალურებად“, „ასექსუალებად“, „არასასურველებად“;<sup>1</sup> რაც კატეგორიულად მიუღებელი და დასაგმობია.

### 2.3. სექსუალური შევიწროების გამოვლენის ფორმები შრომის სფეროში

შრომის სფეროში სექსუალური შევიწროება შეიძლება იყოს როგორც ვერტიკალურ, იერარქიულ, ავტორიტეტულ სიბრტყეში, მაგალითად, უფროსსა და დაქვემდებარებაში მყოფ თანამშრომელს შორის, ისე ჰორიზონტალურ სიბრტყეში – თანამშრომლებს შორის, დამსაქმებელსა და კონტრაქტორს შორის, დასაქმებულებსა და კლიენტებს, სერვისის მიმწოდებლებს, მესამე მხარეებს შორის.<sup>2</sup>

სამუშაო ადგილზე სექსუალურ შევიწროებას ორი ფორმა აქვს: 1. *Quid pro quo* (რალაცის სანაცვლოდ, მომსახურება მომსახურების სანაცვლოდ) და 2. მტრული გარემო. *Quid pro quo* გულისხმობს სექსუალური კავშირის სანაცვლოდ დასაქმებულისთვის სამსახურებრივ სარგებელს, მაგალითად – ხელფასის მომატებას, დანიშნულებას, შრომითი ხელშეკრულების გაგრძელებას,<sup>3</sup> დასაქმებას, პრემიის გაცემას, ნაკლები სამუშაოს შესრულებას. შრომით ურთიერთობაში დამსაქმებელი ძლიერი მხარეა, ხოლო დასაქმებული სუსტი, შესაბამისად, სექსუალურ კავშირზე უარმა შესაძლოა, გააუარესოს დასაქმებულის მდგომარეობა, რადგან დამსაქმებელმა ის შეიძლება დააქვეითოს, ხელფასი შეუმციროს, შრომითი ხელშეკრულება შეუნყვიტოს ან აღარ გაუგრძელოს.

მტრული სამუშაო გარემო კი თავის თავში მოიცავს ტოქსიკურ, არაჯანსაღ, დამამინებელ, დამამცირებელ, ღირსებისშემლახველ ან შეურაცხმყოფელ გარემოს, მაგალითად: შიშველი ქალის ფოტოების განთავსება, განგრძობადი, სისტემატური სექსუალური ხასიათის ხუმრობები, კომენტარები. *Quid pro quo* თავისი არსით აერთიანებს მტრული სამუშაო გარემოს დეფინიციის ელემენტებსაც, მაშინ, როდესაც მტრული სამუშაო *per se* არ მოიცავს *Quid pro quo*-ს. გარდა ამისა, *Quid pro quo* უმეტესწილად არის ვერტიკალურ ურთიერთობაში, ვინაიდან დამსაქმებელი/პოტენციური დამსაქმებელი დასაქმებულის/პოტენციური დასაქმებულის მდგომარეობის ნეგატიურად თუ პოზიტიურად შეცვლის ბერკეტების არსენალს ფლობს. მტრული სამუშაო გარემო კი როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ განზომილებაში ვლინდება.

## 3. სექსუალური შევიწროებისგან სამართლებრივი დაცვის გარანტიები და აღსრულების მექანიზმები საქართველოში

### 3.1. სამართლებრივი ჩარჩო და მტკიცების ტვირთი

საქართველოში სექსუალური შევიწროების დეფინიცია საერთაშორისოდ შეთანხმებული განმარტების შესაბამისია და ექსპლიციტურად ასახულია „დისკრიმინაციის

<sup>1</sup> იქვე, 7, 10.

<sup>2</sup> Guidelines on Sexual Harassment Prevention at the Workplace, Issued by the Circular Note of the Minister of Manpower and Transmigration and International Labor Organization, Indonesia, 2011, 6.

<sup>3</sup> McCann D., Sexual harassment at work: National and international responses, International Labor Office, Geneva, 2005, 18.



ყველა ფორმის აღმოფხრის შესახებ“ საქართველოს კანონში (შემდგომ – ანტი-დისკრიმინაციული კანონი), „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონში, შრომის კოდექსსა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. საქართველოში მოქმედი შრომის კანონმდებლობის საფუძველზე, სექსუალური შევიწროების მსხვერპლი აღჭურვილია როგორც შიდაორგანიზაციული, ისე გარე, სახელმწიფო ინსტიტუტების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმებით. საქართველოს კანონმდებლობა შრომის სფეროში გარე დაცვის ინსტიტუტებად გამოყოფს სახალხო დამცველს, შრომის ინსპექციასა და სასამართლოს და მათ შესაბამისი რეაგირების ბერკეტებითა და მანდატით უზრუნველყოფს.

ანტიდისკრიმინაციული კანონით განსაზღვრული სამართლებრივი დაცვა ნებისმიერ სფეროში განხორციელებულ სექსუალურ შევიწროებას მოიცავს – ეს შეიძლება იყოს სამუშაო ადგილი, საგანმანათლებლო სივრცე, სამედიცინო სივრცე, საჯარო სივრცე, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის, კვების/გასართობი/დასასვენებელი ობიექტების ჩათვლით და სხვა ნებისმიერი სივრცე, სადაც სექსუალური შევიწროების ფაქტი შეიძლება მოხდეს.<sup>1</sup> სასამართლოს მანდატიც ნებისმიერ სფეროში განხორციელებულ სექსუალურ შევიწროებას ფარავს. სახალხო დამცველისა და სასამართლოსგან განსხვავებით, შრომის ინსპექცია შეისწავლის შრომის სფეროში მომხდარ საქმეებს.

სავარაუდო სექსუალური შევიწროების, ისევე, როგორც სხვა სახის დისკრიმინაციული ქმედებისგანხორციელების შემთხვევაში, მსხვერპლს მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება აქვს მხოლოდ სასამართლოსთვის მიმართვისას, რადგან, სექსუალური შევიწროების დადგენის შემთხვევაში, სახალხო დამცველსა და შრომის ინსპექციას არ აქვთ შემავიწროებლისთვის მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების დაკისრების უფლებამოსილება. სექსუალური შევიწროების აკრძალვის პრინციპისა და მისგან მომდინარე ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში, შრომის ინსპექცია უფლებამოსილია, სამართალდამრღვევ დამსაქმებელს, შრომის კოდექსის 77-ე მუხლის 1-ელი ნაწილის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სახდელის სახით შეუფარდოს ჯარიმა სამმაგი ოდენობით ან გაფრთხილება.<sup>2</sup> გარდა ამისა, სექსუალური შევიწროების სამართალდამრღვევი დამსაქმებულისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება დამსაქმებელს არ ათავისუფლებს შესაბამისი პასუხისმგებლობისგან, თუ მისთვის ცნობილი გახდა სექსუალური შევიწროების ფაქტი და მან ამ ფაქტის შესახებ არ შეატყობინა შრომის ინსპექციას ან/და არ მიიღო შესაბამისი ზომები აღნიშნული ქმედების აღსაკვეთად.<sup>3</sup> რაც შეეხება სახალხო დამცველს, სექსუალური შევიწროების დადგენის შემთხვევაში, იგი გამოსცემს რეკომენდაციას. ხაზგასასმელია, რომ სექსუალური შევიწროების დეფინიციის შემოღების შემდეგ სახალხო დამცველისთვის მიმართვიანობა გაიზარდა და სამუშაო ადგილზე სექსუალური შევიწროების არაერთი

<sup>1</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია სექსუალური შევიწროების დადგენის შესახებ, 9. იხ. <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021020311331174244.pdf>> [25.09.2022].

<sup>2</sup> იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, სსმ, 4113-რს, 27/12/2010, 77-ე და 78-ე მუხლები.

<sup>3</sup> იქვე, 78-ე მუხლი.

შემთხვევა გამოვლინდა. სახალხო დამცველის პრაქტიკის ნაწილში, განხილული იქნება ორი რეკომენდაცია კომპანიებში დადგენილი სექსუალური შევიწროების შესახებ.

სავარაუდო სექსუალური შევიწროების საქმის განხილვისას მტკიცების ტვირთი შემდეგნაირადაა გადანაწილებული – პირმა სახალხო დამცველს, შრომის ინსპექციას, სასამართლოს უნდა წარუდგინოს ფაქტები და შესაბამისი მტკიცებულებები, რომლებიც სექსუალური შევიწროების განხორციელების ვარაუდის საფუძველს იძლევა, რის შემდეგაც მოპასუხეს ეკისრება იმის მტკიცების ტვირთი, რომ სექსუალური შევიწროება არ განხორციელებულა. ამდენად, სავარაუდო მსხვერპლმა უნდა წარადგინოს *prima facie* მტკიცებულებები, ხოლო სავარაუდო შემავიწროებელმა უნდა დაამტკიცოს, რომ მისი მხრიდან არასასურველი სექსუალური ხასიათის ქცევა არ ყოფილა.

სექსუალური შევიწროებისა და შევიწროების დადგენის ტესტი მნიშვნელოვნად განსხვავდება პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაციის დადგენის ტესტისგან. სექსუალური შევიწროების დადგენა არ მოითხოვს ანალოგიურ ან იდენტურ მდგომარეობაში მყოფი შესადარებელი პირის, ე.წ. კომპარატორის, არსებობას, განსხვავებული მოპყრობის არსებობას, დაცული ნიშნის გამოკვეთასა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლების დარღვევას.

### 3.2. შრომის ინსპექციის პრაქტიკა

წინასახელშეკრულებო ურთიერთობისას, შრომითი ხელშეკრულების დადებამდე, დამსაქმებელი ვალდებულია, კანდიდატს გააცნოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული დებულებები პირთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპისა და მისი დაცვის საშუალებების შესახებ.<sup>1</sup> გასათვალისწინებელია, რომ კანდიდატისთვის წინასახელშეკრულებო ეტაპზე უნდა იყოს ცნობილი სავარაუდო დისკრიმინაციული ფაქტის, *inter alia*, სავარაუდო სექსუალური შევიწროების ფაქტის არსებობის შემთხვევაში, მისი გასაჩივრების მექანიზმები, განხილვისა და მოკვლევის ვადები და გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი სტრუქტურული დანაყოფი/პირი<sup>2</sup>. ასევე, დამსაქმებელი ვალდებულია, მიიღოს ზომები სამუშაო ადგილზე პირთა მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, დისკრიმინაციის ამკრძალავი დებულებები ასახოს შრომის შინაგანანესში, კოლექტიურ ხელშეკრულებებსა და სხვა დოკუმენტებში და უზრუნველყოს მათი შესრულება.<sup>3</sup> მსგავსი რეგულაცია გათვალისწინებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონშიც.<sup>4</sup>

შრომის ინსპექციის პრაქტიკიდან გამომდინარე, დამსაქმებლის მიერ ანტიდისკრიმინაციული კუთხით გატარებულ ქმედით ღონისძიებაზე მსჯელობისას გასათვა-

<sup>1</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსის“ მე-11 მუხლის მე-9 ნაწილი.

<sup>2</sup> სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი №002363, 2021, 5.

<sup>3</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, სსმ, 4113-რს, 27/12/2010, მე-11 მუხლის მე-9 ნაწილი; ასევე, 23-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

<sup>4</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სსმ, 4346-იხ, 11/ 11/2015, 56-ე მუხლი.

ლისწინებელია შემდეგი კრიტერიუმები:<sup>1</sup> 1. ჰქონდა თუ არა დამსაქმებელს შემუშავებული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკის შიდა დოკუმენტი, რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს ფაქტის არსებობის შემთხვევაში, მისი გასაჩივრების წესსა და მექანიზმებს; 2. იყვნენ თუ არა დასაქმებულები ინფორმირებულები აღნიშნული მექანიზმების არსებობის შესახებ; 3. ფაქტის შეტყობინების შემდეგ დამსაქმებლის რეაგირება (რამდენად დროულად და სრულყოფილად განახორციელა მოკვლევა); 4. განხორციელებული მოკვლევის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება იყო თუ არა გონივრული და, შესაბამისად, გატარდა თუ არა ქმედითი ღონისძიებები დასაქმებულისთვის უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შესაქმნელად; 5. განსაზღვრული იყო თუ არა დისკრიმინაციული ნიშნების შემცველ ქმედებებზე საჩივრების მიღებაზე კონკრეტული უფლებამოსილი პირი თანამდებობრივი პოზიციისა და სამსახურებრივი საკონტაქტო ინფორმაციის მითითებით, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს მსხვერპლის მეორეული ვიქტიმიზაციის თავიდან აცილებას, რამეთუ უფლებამოსილი პირის ძიების პროცესში ინფორმაცია, შესაძლოა, ცნობილი გახდეს სხვა დასაქმებულებისთვისაც.<sup>2</sup>

შრომის ინსპექციამ განსახილველად მიიღო შპს „ევოლუშენ ჯორჯიას“ წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივარი, რომელიც ეხებოდა ერთი დასაქმებულის მხრიდან მეორე დასაქმებულის მიმართ (ჰორიზონტალურ სიბრტყეში) სავარაუდო სექსუალური შევიწროების განხორციელებას. შრომის ინსპექციამ განმარტა, რომ მას არ აქვს დასაქმებულის ქმედების კანონიერების შესწავლის უფლებამოსილება და სავარაუდო სექსუალური შევიწროების ფაქტის შემდგომი შესწავლის მიზნით საჩივარი გადააგზავნა სახალხო დამცველის აპარატში. შპს „ევოლუშენ ჯორჯიას“ წინააღმდეგ წარდგენილ საჩივართან დაკავშირებით, შრომის ინსპექციამ იმსჯელა ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის არარსებობის კონტექსტში, რომლის საფუძველზეც შეადგინა შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი,<sup>3</sup> შპს „ევოლუშენ ჯორჯიას“ ადმინისტრაციული სახდელის სახით შეუფარდა გაფრთხილება და დარღვევის აღმოფხრის მიზნით, მისცა მითითება 30 კალენდარულ დღეში, მათ შორის, შესაბამისი ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმის დანერგვის შესახებ. მითითებული ვადის გასვლის შემდეგ, იდენტიფიცირებული დარღვევების გამოსწორების შემოწმების მიზნით, შრომის ინსპექციამ განახორციელა აღნიშნული ობიექტის რეინსპექტირება. შპს „ევოლუშენ ჯორჯიას“ მიერ შემუშავებული შრომითი დისკრიმინაციის პრევენციის პოლიტიკის დოკუმენტი არასრულყოფილი იყო, შესაბამისად, შრომის ინსპექციამ შეადგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი და შპს „ევოლუშენ ჯორჯიას“ ადმინისტრაციული სახდელის სახით შეუფარდა ჯარიმა 600 ლარის ოდენობით.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი №002363, 2021, 6.

<sup>2</sup> სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი №002867, 2022, 5.

<sup>3</sup> სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი №002363, 2021, 6.

<sup>4</sup> სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი №002867, 2022, 13.

შესაბამისად, შრომისა და დასაქმების სფეროში „თანაბარი მოპყრობის პრინციპის“ უზრუნველყოფის ქვეშ, მათ შორის, მოიაზრება სექსუალური შევიწროებისგან თავისუფალი სამუშაო გარემოს შექმნა, დამსაქმებლის ვალდებულება, სექსუალური შევიწროების ამკრძალავი დებულებები ასახოს შრომის შინაგანანწესსა თუ სხვა დოკუმენტებში, განსაზღვროს საჩივრების მიმღები კონკრეტული უფლებამოსილი პირი, დამრღვევის მიმართ გამოიყენოს დისციპლინური პასუხისმგებლობა, ანტიდისკრიმინაციული დებულებები გააცნოს თანამშრომლებს და უზრუნველყოს მათი პრაქტიკული და ეფექტიანი რეალიზება.

### **3.3. სახალხო დამცველის პრაქტიკა**

#### **3.3.1. რეკომენდაცია შპს “CD Company”-ს<sup>1</sup>**

სექსუალური შევიწროების მსხვერპლი დასაქმებული იყო შპს “CD Company”-ში. სამსახურის დაწყებიდან ცოტა ხანში, კომპანიის დირექტორმა მასთან არასამსახურებრივ საკითხებზე სისტემატური მიმონერა დაიწყო. დასაქმებულმა ქალმა თავიდანვე განუმარტა თავის უფროსს, რომ მისთვის მიუღებელი იყო პირად ცხოვრებაზე საუბარი, თუმცა დამსაქმებელი მაინც აგრძელებდა პირადი ცხოვრების შესახებ შეკითხვების დასმასა და მის მიმართ სიმპათიის გამოხატვას. დამსაქმებელი, ასევე, აქტიურად ადევნებდა თვალს განმცხადებლის სოციალურ ქსელებს და ცალკეული ფოტოს შესახებ თავის აზრებსაც უზიარებდა. მას შემდეგ, რაც განმცხადებელმა დამსაქმებელი ყველა სოციალურ ქსელში დაბლოკა, უფროსს მისი საქმიანობა უკვე აღარ მოსწონდა და ხშირად დაიწყო უკმაყოფილების გამოხატვა. შედეგად, დასაქმებულ ქალს სამსახურის დატოვება მოუწია. სახალხო დამცველმა დაადგინა, რომ დამსაქმებლის მხრიდან მოხდა სექსუალური შევიწროება, რაც გამოიხატა არასასურველ სექსუალური ხასიათის მიმონერაში, რომელმაც განმცხადებელს მტრული, შეურაცხმყოფელი და ღირსების შემლახავი გარემო შეუქმნა.

სახალხო დამცველმა რეკომენდაციაში კომპანიის ხელმძღვანელს მოუწოდა, სექსუალური შევიწროების პრევენციის მიზნით შეიმუშაოს შიდაორგანიზაციული დოკუმენტი, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება სავარაუდო სექსუალური შევიწროების ფაქტის გასაჩივრებისა და შესწავლის პროცედურები.

#### **3.3.2. რეკომენდაცია სამშენებლო-სარემონტო კომპანია „ფაქტორ გრუპის“ დირექტორს<sup>2</sup>**

სამსახურის დაწყებიდან ცოტა ხანში კომპანია „ფაქტორ გრუპის“ დირექტორმა ქალ დასაქმებულთან არასამსახურებრივ საკითხებზე სისტემატური მიმონერა დაიწყო.

<sup>1</sup> <<https://www.ombudsman.ge/geo/191127024229seksualuri-shevitsroeba/220714123634sakhalkho-damtsvelma-shromit-urtiertobashi-seksualuri-shevitsroeba-daadgina>> [25.09.2022].

<sup>2</sup> <<https://www.ombudsman.ge/geo/191127024229seksualuri-shevitsroeba/sakhalkho-damtsvelma-shromit-urtiertobashi-seksualuri-shevitsroeba-momsakhureba-momsakhurebis-sanatsvlod-daadgina>> [25.09.2022].

მიმონერისას იგი ხაზს უსვამდა ქალის გარეგნობას და ირიბად მიანიშნებდა, რომ მისი კარიერული წინსვლა მის ქცევაზე იყო დამოკიდებული. მას შემდეგ, რაც ქალმა დამსაქმებელს განუმარტა, რომ ჰყავდა მეგობარი მამაკაცი და მისთვის უსიამოვნო და მიუღებელი იყო უფროსთან პირად საკითხებზე კომუნიკაცია, დირექტორმა თანამშრომლის საქმიანობასთან დაკავშირებით უკმაყოფილების გამოხატვა დაიწყო. შედეგად, ქალს სამსახურის დატოვება მოუხდა. საგულისხმოა, რომ ამ საქმეში სახალხო დამცველმა პირველად დაადგინა სექსუალური შევიწროების სახე – „მომსახურება მომსახურების სანაცვლოდ (Quid pro quo)“.

სახალხო დამცველმა თავის რეკომენდაციაში კომპანიის ხელმძღვანელს მოუწოდა, სექსუალური შევიწროების პრევენციის მიზნით, შეიმუშაოს შიდაორგანიზაციული დოკუმენტი, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება სავარაუდო სექსუალური შევიწროების ფაქტის გასაჩივრებისა და შესწავლის პროცედურები.

### 3.4. სასამართლო პრაქტიკა

#### 3.4.1. თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე – „თ.ს. შ.რ.-ის წინააღმდეგ“<sup>1</sup>

შ. რ. (შემდგომ – მოპასუხე) დასაქმებული იყო სამხატვრო ხელმძღვანელის პოზიციაზე, რომლის უფლებამოსილებაში შედიოდა მსახიობების პროექტში დასაქმების საკითხი. თ.ს. (შემდგომ – მოსარჩელე) პროექტში მსახიობად იყო დასაქმებული. მოპასუხემ კარიერული წინსვლის სანაცვლოდ მოსარჩელეს სექსუალური კავშირი შესთავაზა. სექსუალური კავშირის განმეორებით შეთავაზების შემდეგ მოსარჩელე იძულებული გახდა, დაეტოვებინა სამსახური. თ.ს.-მ თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიას სარჩელით მიმართა და მოპასუხე შ.რ.-ის მიმართ მოითხოვა მატერიალური ზიანის 5550 ლარის გადახდა და მორალური ზიანის 2000 ლარის გადახდის დაკისრება. კარიერული წინსვლის სანაცვლოდ სექსუალური კავშირის შეთავაზების დამადასტურებელ მტკიცებულებად თ.ს.-მ წარადგინა აუდიოჩანაწერი.

ფაქტობრივი გარემოებების, საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობისა და საერთაშორისო სტანდარტების შეფასების საფუძველზე, თბილისის საქალაქო სასამართლომ დაადგინა, რომ მოპასუხემ მოსარჩელე სექსუალურად შეავიწროვა და მოპასუხეს მოსარჩელის სასარგებლოდ დააკისრა მორალური ზიანის სახით 2000 ლარისა და მოსარჩელის მიერ გადახდილი სახელმწიფო ბაჟიდან 60 ლარის გადახდა.

ამ საქმეზე გაკეთებული სამართლებრივი შეფასებიდან მნიშვნელოვანია თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ ქვემოთ წარმოდგენილი შემდეგი განმარტებები:

- შრომითი ურთიერთობისას დასაქმებული ვალდებულია, პირადად და კეთილსინდისიერად შეასრულოს სამუშაო, დაემორჩილოს დამსაქმებლის მიერ დადგენილ შინაგანაწესს, ხოლო დამსაქმებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს კანონით და მხარეთა შეთანხმებით გათვალისწინებული შრომის პირობები. ეს უკანასკნელი

<sup>1</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 3 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №330210016001416304. იხ. <<https://ecd.court.ge/Decision#!>> [25.09.2022].



თავის თავში გულისხმობს დამსაქმებლის მოვალეობას – უზრუნველყოს დასაქმებული ხელშეკრულების პირობების შესაბამისი, კონკრეტული სამუშაოთი, შექმნას შრომის ჯანსაღი და უსაფრთხო პირობები და გასწიოს ზედამხედველობა ამ პირობების დაცვაზე. ჯანსაღი და უსაფრთხო გარემოს შექმნა კი, ასევე, გულისხმობს დასაქმებულების დაცვას სამსახურებრივი ურთიერთობის დროს ყოველგვარი შევიწროებისაგან, რომელიც მომდინარეობს, თუნდაც, იმავე საწარმოში დასაქმებული სხვა მოსამსახურეებისაგან, განურჩევლად მათ მიერ დაკავებული თანამდებობისა.

- პირადი არაქონებრივი უფლებების დარღვევით გამოწვეულ მორალურ ზიანს მატერიალური ეკვივალენტი არ გააჩნია და ობიექტურად შეუძლებელია პატივისა და ღირსების შელახვასთან დაკავშირებული პირის მიერ განცდილი სულიერი ტკივილის ხარისხის შეფასება და მისი ფულადი თანხით კომპენსირება. კომპენსაციის მიზანია, მორალური ზიანით გამოწვეული ტკივილის შემსუბუქება. იგი მიმართულია უარყოფითი ემოციების გასაქარწყლებლად. ზიანის ოდენობა უსაშველოდ არ უნდა იყოს გაზრდილი და მისი მიზანი არ უნდა იყოს მოპასუხის დასჯა.

### 3.4.2. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება<sup>1</sup>

თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის მიერ მიღებული ზემოხსენებული გადაწყვეტილება მორალური ზიანისა და ბაჟის გადახდის დაკისრების ნაწილში გაასაჩივრა შ. რ.-მა. აპელანტი შ. რ., მათ შორის, ასაჩივრებდა აუდიოჩანაწერის მტკიცებულების სახით დაშვებას. მისი განმარტებით, არ არსებობდა უკანონოდ მოპოვებული აუდიოჩანაწერის გაზიარების საფუძველი. ასევე, შ. რ.-ის განმარტებით, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 103-ე და 104-ე მუხლების თანახმად, დაუშვებელ მტკიცებულებად უნდა ყოფილიყო მიჩნეული და საქმის მასალებიდან ამორიცხულიყო აუდიოჩანაწერი და მისგან გამომდინარე საუბრის ჩანაწერის ტრანსკრიპტი, ექსპერტიზის დასკვნა და ექსპერტიზის დასკვნის მიღება-ჩაბარების აქტი. აპელანტი შ.რ. ითხოვდა თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილების გაუქმებასა და ახალი გადაწყვეტილების მიღებით სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმას.

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა შ.რ.-ის სააპელაციო საჩივარი და უცვლელად დატოვა თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება. ამ საქმეზე გაკეთებული სამართლებრივი შეფასებიდან მნიშვნელოვანია თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მიერ ქვემოთ წარმოდგენილი შემდეგი განმარტებები:

- *Quid pro quo* – არის თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, ძალადობა და აღნიშნული ხდება, როდესაც: 1) სამსახურებრივი წახალისება, დასაქმება, დანიშნულება, ხელფასის გაზრდა, ნაკლები სამუშაოს მიცემა და სხვა სამსახურებრივი

<sup>1</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2018 წლის 12 დეკემბრის განჩინება საქმეზე №330210016001416304. იხ. <<https://ecd.court.ge/Decision#/>> [25.09.2022].



გარემოებები ხდება სექსობრივი კავშირის სანაცვლოდ. მოძალადე ძირითად შემთხვევაში არის სამსახურის უფროსი, მეთვალყურე, დასაქმებულის აგენტი, რომელსაც აქვს შესაძლებლობა, დასაქმებულის საქციელზე მოახდინოს გავლენა, ან 2) სექსუალურ კავშირზე უარი გავლენას ახდენს პირის სამსახურებრივ მდგომარეობაზე (მაგ., დაქვეითება);

- მტკიცებულების მოპოვების ხერხი, კერძოდ: ფარული მოსმენა, მიყურადება, ჩანერა საამისოდ არაუფლებამოსილ პირთა მიერ მხარის კონსტიტუციურ ღირებულებებს ხელყოფს და მიუხედავად იმისა, თუ რა სახის ინფორმაციის მატარებელია ფარული ჩანანერი, იგი, როგორც კონსტიტუციურ ღირებულებათა სანინააღმდეგოდ მოპოვებული, დაუშვებელი მტკიცებულებაა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა მტკიცებულების შექმნისას მხარე „აუცილებელი თვითდახმარების მდგომარეობაში“ ან „აუცილებელ თვითდახმარების მდგომარეობასთან მიახლოებულ მდგომარეობაში“, ანუ, როდესაც მტკიცებულების შექმნა მხარისთვის საკუთარი უფლებების დაცვის ერთადერთი საშუალებაა, ან, როდესაც ყველა სხვა მტკიცებულების განადგურების რეალური საშიშროება არსებობს.

როგორც საქმის მასალებით დადასტურდა, თ.ს.-ემ თვითდახმარების ფარგლებში თავად განახორციელა ფარული ჩანანერი, რომელიც იყო ერთადერთი გზა საკუთარი უფლების დასაცავად. ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ წარდგენილი ფარული ჩანანერი კანონდარღვევით მოპოვებული მტკიცებულება იყო, თბილისის სააპელაციო სასამართლომ დასაშვებ მტკიცებულებად მიიჩნია.

## დასკვნა

რელიგიიდან, ტრადიციებიდან, კულტურიდან, ეგრეთ წოდებული „ღირსების“ სახელიდან მომდინარე გენდერული სტერეოტიპები არქაული, უსამართლო და უთანასწორობაზე დაფუძნებული რწმენა-წარმოდგენებია, რომლებიც მემკვიდრეობის სახით მექანიკურად გადაეცემა თაობიდან თაობას და ხელს უშლის ადამიანური კაპიტალისა თუ პოტენციალის სრულად ათვისებას. სექსუალური შევიწროება, რომელიც სწორედ სექსისტური გენდერული სტერეოტიპების ანარეკლია, სისტემური და სტრუქტურული გამოწვევაა, რომელიც აფერხებს ინკლუზიური შრომის ბაზრის განვითარებასა და როგორც პირადი, ისე ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის მიღწევას.

სექსუალური შევიწროებისგან, ანუ დისკრიმინაციისა და ძალადობისგან თავისუფალი სამუშაო გარემო ღირსეული შრომის წინაპირობაა. სექსუალური შევიწროება არ არის შრომის კულტურის ნაწილი და მისი ნორმალიზება მანკიერი პრაქტიკაა. იგი ქმნის ხელოვნურად აგებულ, თვითნებურ ბარიერებს, რაც აფერხებს ქალებს, დაიკავონ გადამწყვეტილების მიმღები პოზიციები, დაწინაურდნენ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა საზოგადოებრივ სარბიელზე და შევიდნენ მამაკაცებით დომინირებულ მაღალანაზრაურობად პროფესიებში, საქმიანობებსა და სექტორებში.

დახვეწილი, რაფინირებული კანონმდებლობა, სამოქმედო გეგმები და აღსრულების მექანიზმები აზრს დაკარგავს, თუ არ მოხდება საზოგადოებრივ მენტალიტეტსა

თუ ცნობიერებაში ღრმად ფესვგადგმული გენდერული როლების, სტერეოტიპების, ნორმების, სტიგმების, კლიშოსა თუ არაცნობიერი მიკერძოების გადააზრება. საზოგადოებრივი ცნობიერების ტრანსფორმაციის თვალსაზრისით, დადებითი დინამიკა შეიმჩნევა, თუმცა, წინ ჯერ კიდევ გრძელი გზაა გასავლელი. სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და მასთან ბრძოლის მიზნით კომპლექსური და თანმიმდევრული ღონისძიებებია გასატარებელი, მათ შორის, რეკომენდებულია:

- კერძო და საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ შიდა რეგულირების დოკუმენტებში – შინაგანანესში, პოლიტიკის დოკუმენტში, ქცევისა თუ ეთიკის კოდექსში სექსუალური შევიწროების სახელდებით აკრძალვა, ხოლო მისი გამოვლენის შემთხვევაში, კონფიდენციალურობის დაცვით, შიდა გასაჩივრების მექანიზმის დანერგვა და დისციპლინური სანქციების დანესება;
- კერძო და საჯარო დაწესებულებებმა განსაზღვრონ საჩივრების მიღებაზე კონკრეტული უფლებამოსილი პირი თანამდებობრივი პოზიციისა და სამსახურებრივი საკონტაქტო ინფორმაციის მითითებით, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს მსხვერპლის მეორეული ვიქტიმიზაციის თავიდან აცილებას;
- ტრენინგი ჩაუტარდეთ საჯარო და კერძო დაწესებულებებში მომუშავე პირებს, მათ შორის: აღმზრდელებს, მასწავლებლებს, ლექტორებს, სოციალურ მომსახურებაში მომუშავე პირებს, ჟურნალისტებს, მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებს, სამართალდამცავებს;
- ინფორმაციისა და ცნობიერების ასამაღლებელი კასკადური კამპანიები ჩატარდეს საჯარო და კერძო დაწესებულებებში, მასმედიისა და საგანმანათლებლო დაწესებულების ჩათვლით.

## **Sexual harassment in labor relations**

### **NATIA GVELESIANI**

Across the world, as well as in Georgia, sexual harassment remains one of the most pervasive and latent forms of gender-based discrimination and violence. Sexual harassment often occurs in labor relations and leads to the violation of the principle of equal treatment and equal opportunities. The purpose of this article is to analyze the genesis of sexual harassment, its essence, constituent qualifying elements, target subjects, forms of expression of sexual harassment in the field of work and its impact on the entire life cycle of a person. In addition, the article presents the legal framework regulating sexual harassment in Georgia, the enforcement mechanisms, the distribution of the burden of proof and the case law of the Public Defender of Georgia, the Court and the Labor Inspectorate. In the final part of the article, recommendations are developed for the prevention and elimination of sexual harassment.

# საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას

## ლევან ლავთაძე\*

### შესავალი

*„ხელისუფლებაში რომ ანგელოზები ყოფილიყვნენ, არც მისი შინაგანი კონტროლი იქნებოდა აუცილებელი და არც გარეგანი.“<sup>1</sup>*

საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ინსტიტუტი არაერთი ასპექტისგან შედგება, რომელიც, ერთი მხრივ, ემსახურება დემოკრატიის დაცვას (არ მოხდეს საპარლამენტო საქმიანობის განხორციელება იმ პარლამენტის წევრების მიერ, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან პარლამენტის ეფექტიან ფუნქციონირებას/ავტორიტეტს), ხოლო, მეორე მხრივ, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმის გამოყენებით არ უნდა მოხდეს ხალხის მიერ გამოვლენილი ნების თვითნებური დაძლევა. საკითხი აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც საქართველოს პარლამენტის წევრის საქმიანობის დაუბრკოლებლად განხორციელების კონსტიტუციური გარანტიის არსებითი შემადგენელი ნაწილი სწორედ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისგან დაცვაა.

გამომდინარე იქიდან, რომ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით შესაძლოა, დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ნორმა-პრინციპები, შესაბამისად, საკითხის თავისებურების გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციამ საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის განხორციელება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას მიაკუთვნა.

სტატიის ფარგლებში განიხილება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას, რაც ღირებული იქნება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი მართლწესრიგის გააზრებისთვის.

სტატიის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციურ მართლწესრიგში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ინსტიტუტთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხების ანალიზი, იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრებების

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> მედისონი ჯ., ფედერალისტი №51, ფედერალისტური წერილები, გ. ბარამიდის თარგმანი, თბილისი, 2008, 288.

განხილვა და სათანადო დასკვნების გამოტანა. სტატიის მიზანია, ასევე, დაინტერესებული მკითხველისთვის პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით სტატიის ავტორის ხედვის გაზიარება.

## 1. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ინსტიტუტი

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტით<sup>1</sup> და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-6 მუხლით.<sup>2</sup>

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისპრუდენციით, „პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა კომპლექსური საკითხია, რომელიც, ერთი მხრივ, დემოკრატიის უშუალო მოთხოვნაა, რათა არ მოხდეს უმრავლესობის ნების თავად დემოკრატიის საწინააღმდეგოდ გამოყენება და საფრთხე არ შეექმნას პარლამენტის ეფექტიან ფუნქციონირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ უფლებამოსილების ბოროტად ან არასწორად გამოყენება შეიცავს ძალაუფლების უშუალო წყაროს – ხალხის ნების დაძლევის რისკებს. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხისადმი უკიდურესად ფრთხილი მიდგომის საჭიროებას წარმოშობს, ერთი მხრივ, თავად ეს ინსტიტუტი და მისგან მომდინარე შესაძლო რისკები, ხოლო, მეორე მხრივ, საქართველოს პარლამენტის წევრის როლი, ფუნქცია და ლეგიტიმაციის წყაროს მნიშვნელობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში. შესაბამისად, საკუთრივ დემოკრატიის ეფექტიანი ფუნქციონირება მოითხოვს, რომ არსებობდეს ხალხის წარმომადგენლისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმი, რომელიც გამოყენებული უნდა იქნეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც არსებობს შესაბამისი საფუძველი, კერძოდ, როდესაც უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა გამართლებულია ხელისუფლების სიჯანსაღის დაცვისა და მისდამი ხალხის ნდობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის წევრისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესაძლებლობა მართლაც არის გარკვეული რისკების შემცველი“.<sup>3</sup>

### 1.1. Numerus clausus პრინციპი პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებთან მიმართებით

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტით ამომწურავადაა განსაზღვრული ის საფუძვლები, რომელთა არსებობის შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი. ამ პუნქტით პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, იხ. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [13.09.2022].

<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-6 მუხლი, იხ. <<https://matsne.gov.ge/document/view/4401423?publication=29>> [13.09.2022].

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7.

განსაზღვრულია “Numerus clausus” პრინციპით, რომელიც ლათინური სიტყვაა და ქართულად დახურულ რიცხვს ნიშნავს და გულისხმობს კანონით გათვალისწინებულ ამომწურავ ჩამონათვალს.

საინტერესო განმარტება გააკეთა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტში ჩამოთვლილ საფუძვლებთან დაკავშირებით, კერძოდ, დასახელებულ დებულებაში ჩამოთვლილი საფუძვლები პირობითად შეიძლება დაიყოს რამდენიმე კატეგორიად: 1) პარლამენტის წევრს არ სურს უფლებამოსილების განხორციელება და პირადი განცხადებით ითხოვს უფლებამოსილების შეწყვეტას; 2) პარლამენტის წევრი ვერ ან არ ახორციელებს საკუთარ უფლებამოსილებას (არასაპატიო მიზეზით არ ესწრება სხდომებს; სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, სასამართლომ აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულადან გამოაცხადა გარდაცვლილად; გარდაიცვალა.); 3) როდესაც პარლამენტის წევრი, საკუთარი ქმედებებიდან გამომდინარე, აღარ უნდა ახორციელებდეს საკუთარ უფლებამოსილებას (მაგალითად, იკავებს სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ახორციელებს ამგვარ საქმიანობას; დამნაშავედ იქნა ცნობილი კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენით; დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას).<sup>1</sup> 4) 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამატებული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ახალი საფუძველი – ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

## **1.2. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება**

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების ექსკლუზიური უფლებამოსილება პარლამენტს აქვს. მას შემდეგ, რაც წარმოიშობა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გათვალისწინებული რომელიმე საფუძველი, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი დგება კენჭისყრაზე და პარლამენტი იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას (პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ან არშეწყვეტის შესახებ). პარლამენტის დასახელებული გადაწყვეტილება თავისი ბუნებით პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხასიათისაა, რადგან პარლამენტის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს, გადაწყვეტილებები ვერ იქნება პოლიტიკური კონტექსტისგან დაცლილი. გადაწყვეტილების სამართლებრივი მხარე არის ის საფუძველი, რომელიც გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტით, ხოლო როდესაც უკვე შეიქმნება სამართლებრივი საფუძველი, პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს მიხედულების გარკვეული ფარგლები აქვს.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-30.



## 2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის განხილვისას

საკონსტიტუციო სასამართლო განამტკიცებს კონსტიტუციის უზენაესობასა და პირდაპირ მოქმედებას სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, იგი კონსტიტუციის სასამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი მთავარი საშუალებაა. გამომდინარე იქიდან, რომ კონსტიტუცია საზოგადოების „ფუნდამენტური ხედვაა“ (იგი არის პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტი), შესაბამისად, კონსტიტუციას განსაკუთრებული ადგილი უკავია სამართლებრივ სისტემაში და ისეთი როლი აკისრია, რომელსაც ვერცერთი სხვა დოკუმენტი ვერ ჩაანაცვლებს.<sup>1</sup>

„დემოკრატიის გადარჩენას და შენარჩუნებას ხელს უწყობენ კონსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც აბალანსებენ პოლიტიკურ ხელისუფლებას, ზღვარს უდებენ მის ძალაუფლებას, ხელს უშლიან მის თვითნებობას, ანეიტრალებენ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკებს. სწორედ ასეთი კონსტიტუციური მანდატი აქვს ხელისუფლებაში საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ხელისუფლების შტოთა დაბალანსების, ურთიერთშეკავებისა და განონანსწორების მექანიზმის ქმედითობას, შედეგად, ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში ფუნქციონირებას, ხოლო, მეორე მხრივ – კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას ხელისუფლების გაუმართლებელი ჩარევისაგან. საკონსტიტუციო სასამართლო იცავს კონსტიტუციით განმტკიცებულ ღირებულებათა სისტემას ხელისუფლების თვითნებობისაგან.“<sup>2</sup>

მართალია, საქართველოს კონსტიტუციით პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის გადაწყვეტა პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიეკუთვნება, თუმცა თავად საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას (საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტი). საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება – განიხილოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობა – განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის ზ) ქვეპუნქტით<sup>3</sup> და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს დანიშნულებაა, უზრუნველყოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციასთან, ხოლო ინდივიდუალურსამართლებრივი

<sup>1</sup> Barak A., *Purposive Interpretation in Law*, Translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 371.

<sup>2</sup> ერემაძე ქ., თავისუფლება კონსტიტუციის ფარგლებში და თავად კონსტიტუციის გააზრების თავისუფლება, კრებულში: საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, ვ. ნაცვლიშვილისა და დ. ზედელაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 162-163.

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი, იხ. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [13.09.2022].



აქტების მართლზომიერების შემოწმება, როგორც წესი, საერთო სასამართლოების კომპეტენციაა. ამ საერთო წესიდან გამონაკლისია საქართველოს პარლამენტის მიერ პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი, რადგან შესაძლებელია, ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტით (პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილება პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტასთან დაკავშირებით) დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავენ საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს პერსონალურ შემადგენლობას. დავის საგნის სპეციფიკის გათვალისწინებით, კონსტიტუციამ აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადობას მიაკუთვნა.<sup>1</sup>

პარლამენტის მიერ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხზე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე საკონსტიტუციო კონტროლის გავრცელება გამომდინარეობს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში მიუთითა, „დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები უმნიშვნელოვანესია კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. ამ პრინციპებს ეყრდნობა მთლიანად კონსტიტუციური წყობა. ამასთან, ისინი ავალდებულებენ ხელისუფლებას, შეიზღუდოს კონსტიტუციური წყობით, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელისუფლების არც ერთ შტოს არა აქვს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოტივაციის საფუძველზე. ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს“.<sup>2</sup>

ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია ამომწურავად ჩამოთვლის პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს, შესაბამისად, პარლამენტის დისკრეციის ფარგლები პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის დღის წესრიგში დაყენებასთან დაკავშირებით მინიმუმამდეა დაყვანილი. საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში განსაზღვრა ის სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელიც გათვალისწინებული იქნება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობის შეფასებისას, კერძოდ: „პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებს თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს, ჩამონათვალი არ ექვემდებარება გაფართოებას ქვემდგომი საკანონმდებლო აქტებით. ნებისმიერი სხვა საფუძვლით პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა თავისთავად შეეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. სხვა სახელმწიფო თანამდებობისაგან განსხვავებით, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობის შემოწმებისას სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს არა შეზღუდვის პროპორციულობის ან/და გათავისუფლების დასაბუთებულობის გზით, არამედ იმის შეფასებით, თუ რამდენად სწორად გამოიყენა

<sup>1</sup> ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2020, 196.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.

საქართველოს პარლამენტმა კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ესა თუ ის დებულება, რომელიც სადავო დადგენილების მიღებას დაედო საფუძვლად<sup>1</sup>.

შედეგად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანაა, საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების ფარგლებში დაადგინოს, რამდენად შესაბამისობაშია პარლამენტის მიერ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნებთან.

## **2.1. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების სუბიექტთა წრისა და ვადის დანიშნულება**

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების – შეაფასოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობა – განხილვისას აუცილებელია, გაანალიზდეს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების სუბიექტთა წრისა და ვადის დანიშნულება.

### **2.1.1. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების სუბიექტთა წრის დანიშნულება**

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია განიხილოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობა, თუ პარლამენტი მიიღებს შესაბამის დადგენილებას და ამ უკანასკნელს საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებს უფლებამოსილი სუბიექტი. დასახელებულ საკითხზე კონსტიტუციური სარჩელის უფლებამოსილი სუბიექტებს წარმოადგენენ – პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი (იგულისხმება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეხუთედი) ან შესაბამისი პირი. დასახელებული წინაპირობების გარეშე, საკონსტიტუციო სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, შეაფასოს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილების კონსტიტუციურობა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედისთვის კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილების მინიჭება დაკავშირებულია საპარლამენტო უმცირესობის დაცვის ფუნქციასთან, კერძოდ, პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს (საპარლამენტო უმცირესობა) შესაძლებლობა აქვს, საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებში დღის წესრიგში დააყენოს საპარლამენტო უმრავლესობას მიკუთვნებული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის საკითხი.

საინტერესოა, თუ ვის მოიაზრებს საქართველოს კონსტიტუცია შესაბამის პირში, რადგან „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგა-

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4.

ნული კანონის მე-40 მუხლის პირველი პუნქტი ბუნდოვნად განმარტავს საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის გადანყვეტილების თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის უფლებამოსილ სუბიექტთა წრეს, კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის გადანყვეტილების თაობაზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვს: ა) საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს; ბ) იმ მოქალაქეს, რომლის, როგორც საქართველოს პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილება არ ცნო ან ვადამდე შეწყვიტა საქართველოს პარლამენტმა.

დასახელებული დებულების ანალიზიდან გამომდინარე, იქმნება ისეთი რეალობა თითქოს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული გადანყვეტილების პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე არშეწყვეტის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება მხოლოდ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს გააჩნია, რაც არ არის მართებული და წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, რომ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელდეს საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთა მიხედვითაც, კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერის მსგავსად, განისაზღვრება, ერთი მხრივ, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილი სუბიექტები, ხოლო, მეორე მხრივ, დაზუსტდება „შესაბამისი პირის“ დეფინიცია. ამ კუთხით, მისასალმებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 5 აპრილის №3/5/1565,1568,1569<sup>1</sup> საოქმო ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც, არსებითად განსახილველად იქნამიღებული ზურაბ გირჩი ჯაფარიძის, თამარ კორძაიასა და ელენე ხოშტარიას კონსტიტუციური სარჩელები, რითაც დასახელებული კონსტიტუციური სარჩელებით სადავოდ იყო გამხდარი პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილებები საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ, რომელთა მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტმა მოსარჩელებს ვადამდე არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტში არსებულ ტერმინ „შესაბამის პირში“ მოიაზრა ის პარლამენტის წევრი, რომელსაც პარლამენტმა ვადამდე არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება.

თუ ვის მოიაზრებს საქართველოს კონსტიტუცია ტერმინ „შესაბამის პირში“, დამოკიდებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ გადანყვეტილებაზე: *პირველი შემთხვევა* – თუ პარლამენტმა ვადამდე შეუწყვიტა უფლებამოსილება პარლამენტის წევრს, მაშინ უნდა მოვიაზროთ ის პირი, რომელსაც საქართველოს პარლამენტმა ვადამდე შეუწყვიტა პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება; *მეორე შემთხვევა* – თუ

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 5 აპრილის №3/5/1565,1568,1569 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – „ზურაბ გირჩი ჯაფარიძე, თამარ კორძაია და ელენე ხოშტარია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, იხ. <<https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=11048>> [14.09.2022].

პარლამენტმა ვადამდე არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება პარლამენტის წევრს, მაშინ უნდა მოვიაზროთ ის პარლამენტის წევრი, რომელსაც პარლამენტმა ვადამდე არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება ან/და ის პირი, რომელიც ადგილმონაცვლეობის წესით გახდებოდა პარლამენტის წევრი (მაგ., პარლამენტის წევრი გარდაიცვალა და პარლამენტმა არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება, ასეთ დროს ტერმინ „შესაბამის პირში“ კონსტიტუციური სარჩელის შემტან უფლებამოსილ სუბიექტად, ვფიქრობ, სწორედ პარტიულ სიაში მყოფი ადგილმონაცვლე მოიაზრება).

### **2.1.2. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადის დანიშნულება**

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადის საკითხი დარეგულირებულია „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, კერძოდ, დასახელებული კანონის მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს ორ კვირას საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ამოქმედებიდან. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 131-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარლამენტის დადგენილება, გარდა ნორმატიული ხასიათის დადგენილებისა, ძალაში შედის მიღებისთანავე, თუ ამ დადგენილებით სხვა ვადა არ არის განსაზღვრული. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად,<sup>1</sup> არანორმატიულია საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, რომელიც საკადრო ან პერსონალურ საკითხებს ეხება, შესაბამისად, პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილება პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტასთან დაკავშირებით პერსონალურ საკითხს ეხება და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია, რომელიც ძალაში შევა მიღებისთანავე, თუ ამ დადგენილებით სხვა ვადა არ იქნება განსაზღვრული და საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის ვადაც სწორედ ძალაში შესვლის მომენტიდან აითვლება.

დასახელებული კონსტიტუციური სარჩელის შეტანისთვის ორკვირიანი ვადის არსებობა განპირობებულია იმ მიზნით, რომ, ერთი მხრივ, არ მოხდეს საკანონმდებლო ორგანოში ისეთი პირის დაშვება, რომლისთვისაც პარლამენტს უნდა შეეწყვიტა უფლებამოსილება, ხოლო, მეორე მხრივ, პირს ჰქონდეს შესაძლებლობა, რაც შეიძლება სწრაფად აღიდგინოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება, თუ პარლამენტმა კონსტიტუციის მოთხოვნათა დარღვევით შეუწყვიტა უფლებამოსილება. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31<sup>3</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური სარჩელის კანონით დადგენილი ვადის არასაპატიო მიზეზით დარღვევის შემთხვევაში, კონსტიტუციური სარჩელი განსახილველად არ მიიღება. აღსანიშნავია, რომ საპატიო მიზეზების ჩამონათვალი განსაზღვრული არ არის არც „საქართველოს საკონსტიტუციო

<sup>1</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-9 პუნქტი, იხ. <<https://matsne.gov.ge/document/view/90052?publication=35>> [13.09.2022].

სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით და არც – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში იღებს გადაწყვეტილებას კანონით დადგენილი ვადის დარღვევისას ჩაითვლება თუ არა კონკრეტული მიზეზი საპატიოდ.

საგულისხმოა, რომ 2021 წლის 5 აპრილს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა განჩინებით არსებითად განსახილველად არ მიიღო საქართველოს პარლამენტის წევრის შალვა ნათელაშვილის კონსტიტუციური სარჩელი (№1581), რადგან დარღვეული იყო კონსტიტუციური სარჩელის შეტანისთვის დადგენილი ვადა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინების თანახმად, „№1581 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის საქართველოს პარლამენტის დადგენილებას მისთვის პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე არ შეწყვეტის შესახებ. აღნიშნული დადგენილება მიღებულ იქნა 2021 წლის 2 თებერვალს და ამავე დადგენილების მე-2 პუნქტის თანახმად, იგი ამოქმედდა მიღებისთანავე. შესაბამისად, სადავოდ ქცეული დადგენილება ამოქმედდა 2021 წლის 2 თებერვლიდან და მისი კანონით დადგენილი ორკვირიანი გასაჩივრების ვადის ათვლაც ამ მომენტიდან დაიწყო. მოსარჩელე მხარემ საკონსტიტუციო სასამართლოს მომართა 2021 წლის 23 მარტს, ზემოაღნიშნული დადგენილების კანონით გათვალისწინებული გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ. იმავდროულად, კონსტიტუციური სარჩელიდან არ იკვეთება რაიმე ისეთი გარემოება, რაც გასაჩივრების ვადის დარღვევის საპატიო გარემოების არსებობაზე მიუთითებდა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, იმსჯელოს მოსარჩელისთვის პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე არშეწყვეტის შესახებ სადავო დადგენილების კონსტიტუციურობის თაობაზე“.<sup>1</sup>

## **2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების ვადის პრობლემატიკა**

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობა საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიის განსჯადია, ამასთან, ამავე კანონის 21<sup>1</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგია უფლებამოსილია, საქმის განხილვისა და გადაწყვეტის ნებისმიერ ეტაპზე დასაბუთებული განჩინებით დასახელებული საქმე განსახილველად გადასცეს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს, თუ:

ა) კოლეგია მიიჩნევს, რომ სასამართლოს მიერ ადრე გამოტანილ გადაწყვეტილებაში გამოხატული პოზიცია განსხვავდება იმ პოზიციისგან, რომელიც განსახილველი საქმიდან გამომდინარეობს.

ბ) საქმის განხილვა წარმოშობს საქართველოს კონსტიტუციის განმარტების/გა-მოყენების იშვიათ ან/და განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას.

<sup>1</sup> საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 5 აპრილის №3/1/1581 განჩინება საქმეზე – „შალვა ნათელაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1,2.



საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვის ვადის საკითხი მოწესრიგებულია „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტით, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების განხილვის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების რეგისტრაციის მომენტიდან. განსაკუთრებულ შემთხვევაში სარჩელის განხილვის ვადას არა უმეტეს 2 თვით აგრძელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. აღსანიშნავია, დასახელებული ჩანაწერის წაკითხვა შეიძლება იმგვარად, რომ დასახელებული ვადები მიემართება მხოლოდ კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების განხილვას და არ ეხება გადაწყვეტილების მიღებას. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლოში გადაწყვეტილების მიღების ვადები საკმაოდ ხანგრძლივია (ხშირ შემთხვევაში რამდენიმე წელსაც კი გრძელდება). ამ მხრივ გამონაკლისი არც პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საკითხია. ამ მოსაზრების ნათელსაყოფად კარგი მაგალითია N3/5/1565,1568,1569 კონსტიტუციური სარჩელები (ზურაბ გირჩი ჯაფარიძის, თამარ კორძაიას და ელენე ხოშტარია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ). დასახელებული კონსტიტუციური სარჩელებით სადავოდ იყო გამხდარი პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილებები საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ, რომელთა მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტმა მოსარჩელებს ვადამდე არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება. საქმის არსებითი განხილვა გაიმართა 2021 წლის 10-11 ივნისს (მოსარჩელე თამარ კორძაიამ უარი თქვა სარჩელზე (N1568) და საქმის განხილვა გაგრძელდა დარჩენილი ორი მოსარჩელის მიმართ).<sup>1</sup> წელიწადზე მეტი დროა გასული და საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ კიდევ არ აქვს გადაწყვეტილება გამოტანილი. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანამდე პარლამენტმა ორივე მოსარჩელეს ზურაბ გირჩი ჯაფარიძესა<sup>2</sup> და ელენე ხოშტარიას<sup>3</sup> ვადამდე შეუწყვიტა უფლებამოსილება. ამდენად, მოსარჩელები რასაც ითხოვდნენ საკონსტიტუციო სასამართლოში (ვიდრე საკონსტიტუციო სასამართლო მიიღებდა გადაწყვეტილებას), პარლამენტმა ორივე მოსარჩელეს ვადამდე შეუწყვიტა უფლებამოსილება, ანუ, ფაქტობრივად, მოსარჩელებისთვის დაიკარგა ინტერესი კონსტიტუციური სარჩელების მიმართ (თეორიულად რომც დაკმაყოფილდეს კონსტიტუციური სარჩელები, მოსარჩელების მიზანი (უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა) უკვე მიღწეულია).

<sup>1</sup> არსებითი განხილვა საქმეზე – „ზურაბ გირჩი ჯაფარიძე, თამარ კორძაია და ელენე ხოშტარია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, იხ. <<https://www.youtube.com/watch?v=jCdy1ScSZa0>> [14.09.2022]; <<https://www.youtube.com/watch?v=OquLhUduZl8>> [14.09.22].

<sup>2</sup> ზურაბ გირჩი ჯაფარიძისათვის საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება. იხ. <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/285316?>> [14.09.2022].

<sup>3</sup> ელენე ხოშტარიასათვის საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება. იხ. <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/295030?>> [14.09.2022].



დასახელებული პრობლემის აღმოსაფხვრელად, ვფიქრობ, არსებობს გადაწყვეტის ორი შესაძლო გზა: 1) განხორციელდეს საკანონმდებლო ცვლილება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში, რომლის თანახმადაც საკონსტიტუციო სასამართლოში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის განხილვა/გადაწყვეტილების მიღება მოექცევა კონკრეტულ ვადაში; 2) საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიყენოს შიდა მექანიზმი და დასახელებული საქმე განიხილოს პრიორიტეტულად, რის შესაძლებლობასაც აძლევს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი/კოლეგია უფლებამოსილია, მიიღოს დასაბუთებული საოქმო ჩანაწერი საქმის, სხვა საქმეებთან შედარებით, პრიორიტეტულად განხილვა/გადაწყვეტის შესახებ.

### **2.3. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა და პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ახალი საფუძვლის გაჩენა**

2017-2018 წლებში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, გარდა პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლების რედაქციული ცვლილებებისა, საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტში გაჩნდა პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ახალი საფუძველი, კერძოდ, პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით.<sup>1</sup> აკადემიკოს ჯონი ხეცურიანის მოსაზრებით, დასახელებულ საფუძველში იგულისხმება ის შემთხვევა, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურად ცნობს იმ პოლიტიკური პარტიის საქმიანობას, რომლის წარდგენითაც არჩეული იყო პარლამენტის წევრი.<sup>2</sup> 2017-2018 წლებში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციამ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიანიჭა უფლებამოსილება, პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობის განხილვასთან ერთად, აგრეთვე განიხილოს იმავე პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხიც (საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი). საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ პოლიტიკური პარტიის აკრძალვას შედეგად უნდა მოსდევდეს ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ამ პარტიიდან არჩეული წევრებისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, ოღონდ ეს უნდა იყოს პარლამენტის და არა საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივა.<sup>3</sup>

მიმაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტში, რომლის თანახმადაც პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მოაზრებული უნდა იყოს ისეთი შემთხვევა, როდესაც

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

<sup>2</sup> ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2020, 226.

<sup>3</sup> იქვე, 227.

საკონსტიტუციო სასამართლო დააკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ კონსტიტუციურ სარჩელს და რომლითაც დადგინდება, ერთი მხრივ, პოლიტიკური პარტიის აკრძალვა (რეგისტრაციის გაუქმება), ხოლო, მეორე მხრივ, ამ პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის/წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტა. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, გადაწყვეტილების საბოლოო მიმღები საქართველოს პარლამენტია და ეს უკანასკნელი უფლებამოსილია, პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე არ შეუნწყვიტოს, მიუხედავად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებისა. პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ვერ იქნება დაცლილი პოლიტიკური კონტექსტისგან, შესაბამისად, მიღებული გადაწყვეტილებაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ქვეშ მოექცევა. დასახელებული შემთხვევა მსგავსია იმპიჩმენტის პროცედურისა, რა დროსაც შესაძლოა, სახეზე გვექნოდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა, რომლითაც დასტურდება საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის პირველ პუნქტში დასახელებული თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა, ან მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა, თუმცა საქართველოს პარლამენტმა მაინც არ დაუჭიროს მხარი კონკრეტული თანამდებობის პირისთვის იმპიჩმენტის გამოცხადებას.

### **3. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით**

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას საკონსტიტუციო სასამართლო კანონმდებლობის მხოლოდ ზემოაღნიშნული დებულებებით როდი შემოიფარგლება. ზოგიერთ შემთხვევაში, იგი თავად იძლევა დეპუტატის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის კონსტიტუციური საფუძვლების ინტერპრეტაციას და ქმნის ფრიად საგულისხმო სასამართლო პრეცედენტებს.<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან ყურადღება გამახვილებული იქნება ორ საქმეზე: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 13 ივლისის №1/2/378 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე ვალერი გელაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

#### **საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 13 ივლისის №1/2/378 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე ვალერი გელაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“**

2006 წლის 31 მარტს საქართველოს პარლამენტმა ვალერი გელაშვილს სადეპუტატო უფლებამოსილება ვადამდე შეუნწყვიტა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების გამო (ვალერი გელაშვილი იყო საქართველოს პარლამენტის წევრი და, ამავე დროს, სამშენებლო კომპანია შპს „ევრას“

<sup>1</sup> იქვე, 217.

ერთადერთი პარტნიორი (100%-იანი წილის მფლობელი), იგი საქმიან მოლაპარაკებებს აწარმოებდა სხვადასხვა თანამდებობის პირებთან შპს „ევრას“ სახელით და მისი ინტერესების სასარგებლოდ). ვალერი გელაშვილი კონსტიტუციური სარჩელით მიმართა საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვა პარლამენტის ზემოაღნიშნული დადგენილების არაკონსტიტუციურად, ძალადაკარგულად ცნობა და მისი, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილების აღდგენა. მოსარჩელე თავის მოთხოვნას ასაბუთებდა იმით, რომ მას თავისი წილი შპს „ევრასში“ სამართავად სხვისთვის ჰქონდა გადაცემული. შესაბამისად, იგი არ არღვევდა საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებს. ასევე, იგი არ ახორციელებდა არც საწარმოს ხელმძღვანელობით და წარმომადგენლობით უფლებამოსილებას, რადგან არ იყო შპს „ევრას“ არც დირექტორი და არც სამეთვალყურეო, სარევიზიო და საკონსულტაციო ორგანოს წევრი.<sup>1</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა გაეცა მთავარ კითხვაზე პასუხი – სამეწარმეო საქმიანობის კონსტიტუციურსამართლებრივი გაგება განსხვავდებოდა თუ არა სამეწარმეო საქმიანობის კერძოსამართლებრივი გაგებისგან. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა: „საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლის (საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციის 39-ე მუხლი) მიზანმიმართულებიდან გამომდინარე, მისი გონივრული განმარტება უნდა გულისხმობდეს დეპუტატის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების დაუშვებლობას არა მარტო ფორმალური – კანონის მოთხოვნათა საფუძველზე დანიშნული დირექტორის სახით, არამედ იმ პირის მიერაც, რომელიც, მართალია, არ არის დირექტორი, მაგრამ, ფაქტობრივად, ახორციელებს დირექტორის ფუნქციას. საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლის მიზანმიმართულება ისეთია, რომ პარლამენტის წევრმა არ გამოიყენოს თავისი ძალაუფლება პირადი ინტერესების სასარგებლოდ და საზოგადო ინტერესების საზიანოდ. კონსტიტუციურსამართლებრივად შეფასებას მოკლებული ვერ იქნება საწარმოს ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ფაქტობრივი განხორციელება. როცა საუბარია დეპუტატის მხრიდან სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობაზე, მართლწესრიგისათვის მიუღებელია ამ საქმიანობის არა მარტო ჩვეულებრივი სახით (ფორმალური ნიშნების დაცვით) განხორციელება, არამედ ფაქტობრივი განხორციელებაც. როცა დაუშვებელ საქმიანობაზეა საუბარი, საჯარო წესრიგისათვის საშიში იქნება ფაქტობრივი სინამდვილის იგნორირება და არსებულად მხოლოდ იმის აღიარება, რაც მხოლოდ ფორმალურად არსებულია. ასეთი მიდგომა ხელფეხს გაუხსნიდა თანამდებობის პირებს, განხორციელებინათ სამეწარმეო საქმიანობა და ფორმის არარსებობის მოტივით ემართლებინათ თავი. როცა თანამდებობის პირი არ შეიძლება იყოს სამეწარმეო საზოგადოების დირექტორი, ივარაუდება, რომ მას ეკრძალება შესაბამისი ფაქტობრივი ხელმძღვანელობითი საქმიანობაც.“<sup>2</sup> შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა ვალერი გელაშვილის კონსტიტუციური სარჩელი.

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 13 ივლისის №1/2/378 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე ვალერი გელაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, V.

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის  
№3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს  
პარლამენტის წინააღმდეგ“**

კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, „ნიკანორ მელიასათვის საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 12 დეკემბრის №5544-IX დადგენილებით, მოსარჩელე ნიკანორ მელიას პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდა 2019 წლის 12 დეკემბერს, თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2019 წლის 2 დეკემბრის განაჩენის (საქმე №1/2644-13) საფუძველზე. ხსენებული განაჩენის თანახმად, ნიკანორ მელია ცნობილ იქნა დამნაშავედ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენისათვის (სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება) და სასჯელის სახედ და ზომად განესაზღვრა ჯარიმა 25 000 ლარის ოდენობით. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 43-ე მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე, ნიკანორ მელიას დამატებითი სასჯელის სახით 3 წლის ვადით ჩამოერთვა თანამდებობის დაკავების უფლება.<sup>1</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა დაედგინა შემდეგი საკითხი – საქართველოს პარლამენტის წევრის ხელშეუხებლობის გარანტიების გათვალისწინებით რა სახის განაჩენი შეიძლება დაედოს საფუძველად პარლამენტის წევრისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას და რა მომენტს უკავშირდება განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიზნებისთვის.<sup>2</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „პარლამენტის მიმართ ხალხის ნდობა მისი ეფექტიანი საქმიანობის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა. ის გარემოება, რომ ამომრჩეველმა საპარლამენტო არჩევნებში ხმა მისცა ამა თუ იმ კანდიდატს, მაგრამ დეპუტატად გახდომის შემდეგ პირველი ინსტანციის სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით დადასტურდება მის მიერ დანაშაულის ჩადენა, თავისთავად არ ნიშნავს იმას, რომ ეს პირი, ჩადენილის მიუხედავად, კვლავ სარგებლობს თავისი ამომრჩევლის მაღალი ნდობით, მათი თავდაპირველი დამოკიდებულებით და იმ მანდატით, რაც მათგან მიიღო მისი არჩევისას. შეიძლება ითქვას, რომ ხალხის, მათ შორის, მისი ამომრჩევლების არსებით ინტერესებში უფრო ხელისუფლებისაგან მისი ჩამოცილება უნდა იყოს, რათა დაცულ იქნეს ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მაღალი ავტორიტეტი და მის მიმართ საზოგადოების ნდობა. საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო საქმიანობის შედეგად ქმნის ნორმატიულ ბაზას პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ თუ სამართლებრივ სფეროებში და ადგენს ყველასათვის სავალდებულოდ შესასრულებელ ქცევის წესებს. ამგვარი ძალაუფლების არსებობის პირობებში საზოგადოებაში მუდმივად შეიძლება არსებობდეს კითხვები ამა თუ იმ ქცევის წესის მიღების მიზნებსა თუ მოტივებთან დაკავშირებით. როდესაც პარლამენტის წევრი პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ გამამტყუნებელი განაჩენით დამნაშავედ

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I-6.

<sup>2</sup> იქვე, II-1.

იქნა ცნობილი პარლამენტის წევრის საქმიანობასთან შეუთავსებელი ქცევის გამო, რაც გამოიხატა მის მიერ სამოხელეო დანაშაულის ჩადენაში და იგი, ამის მიუხედავად, ინარჩუნებს პარლამენტის წევრის სტატუსს და კვლავინდებურად აგრძელებს საპარლამენტო საქმიანობაში მონაწილეობას, საზოგადოებას უყალიბდება სკეპტიკური დამოკიდებულება და უნდობლობა არა მარტო უშუალოდ მის მიმართ, არამედ მთელი საკანონმდებლო ორგანოსა და მის საქმიანობასთან მიმართებაში“.<sup>1</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ დასახელებულ საქმეში ჩათვალა, რომ „საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის დროს პარლამენტმა იმოქმედა კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნათა შესაბამისად და კონსტიტუციის მითითებული ტერმინის პარლამენტის მიერ შინაარსობრივად სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის იდენტურად განმარტება და გამოყენება სრულ შესაბამისობაშია ხსენებული კონსტიტუციური ნორმის მიზანსა და დანიშნულებასთან, მის ნამდვილ ბუნებასთან. იმ შემთხვევაში, თუკი პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ დამნაშავედ ცნობილი პირი კვლავ განაგრძობს საკანონმდებლო ორგანოში საქმიანობას და, საბოლოოდ, ბოლო ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებითაც დადასტურდება მისი დამნაშავეობა, ამით გამოუსწორებელი რეპუტაციული ზიანი მიადგება არა მხოლოდ პარლამენტს, არამედ პარლამენტის ამ წევრის მონაწილეობით დროის გარკვეულ მონაკვეთში განხორციელებულ წარმომადგენლობით, საკანონმდებლო, მაკონტროლებელ და სხვა საქმიანობას“.<sup>2</sup>

აღსანიშნავია, რომ დასახელებულ საქმეზე დაინერა განსხვავებული აზრიც, რომლის თანახმადაც, „საქართველოს პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობისა და საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების ყველა კონსტიტუციური გარანტია აზრს დაკარგავს, თუ მის უფლებებში ყველაზე მაღალი ინტენსივობით ჩარევა – უფლებამოსილების შეწყვეტა, დამოკიდებული იქნება მხოლოდ პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე, რომლის კანონიერებაც მოწმდება ზემდგომ სასამართლოებში. პარლამენტის წევრის მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ საბოლოო განაჩენის მიღება, გარკვეულწილად, აზღვევს ყველა ზემოთ დასახელებულ საფრთხეს და უზრუნველყოფს, რომ არ მოხდეს მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა სასამართლოს იმგვარი განაჩენით, რომელიც ექვემდებარება გადასინჯვასა და შეცვლას და, შესაბამისად, ატარებს შეცდომის დაშვების უფრო მაღალ რისკს, ვიდრე საქმეზე ბოლო ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება“.<sup>3</sup>

განსხვავებული აზრის ავტორთა პოზიციით, „საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მიზნებისათვის განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა მოითხოვს საქმეზე პირის დამნაშავეობის შესახებ პირდაპირი გასაჩივრების

<sup>1</sup> იქვე, II-31.

<sup>2</sup> იქვე, II-32.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების – თეიმურაზ ტულუშის, ირინე იმერლიშვილის, გიორგი კვერენჩილაძის და თამაზ ცაბუტაშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, II-28.



მექანიზმების ამონურვას. განაჩენი კანონიერ ძალაშია შესული, თუ გავიდა მისი გასაჩივრების კანონით დადგენილი ვადა ან გადაწყვეტილება მიღებულია ბოლო ინსტანციის სასამართლოს მიერ. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის, მისი ფუნქციებისა და საქმიანობის ლეგიტიმაციის წყაროს გათვალისწინებით, სწორედ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის პირდაპირი გასაჩივრების მექანიზმების ამონურვის შემდეგ უნდა მოხდეს მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა, რათა მაქსიმალურად იქნეს დაცული პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობის და მანდატის თავისუფლად განხორციელების კონსტიტუციური ინტერესი“.<sup>1</sup>

## დასკვნა

საკონსტიტუციო სასამართლოს როლზე მსჯელობა (პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის კონსტიტუციურობის შეფასებისას) არაერთი საინტერესო დასკვნის გამოტანის საშუალებას იძლევა. საქართველოს კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, “Numerus clausus” პრინციპით განსაზღვრავს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების თვითნებურად შეწყვეტისგან დაცვის გარანტიებს, ხოლო, მეორე მხრივ, განსაზღვრავს პარლამენტის წევრის საქმიანობის ბუნებასთან შეუთავსებელ საფუძვლებს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება (პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით) წარმოადგენს ინდივიდუალურსამართლებრივ აქტს. ვინაიდან ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტით შეიძლება დაირღვეს კონსტიტუციით დადგენილი ნორმები, დავის საგნის თავისებურების გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციამ აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადობას მიაკუთვნა.<sup>2</sup> ვთვლი, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილების კონსტიტუციურობა უნდა შეაფასოს კონსტიტუციის ცალკეული დებულებების მითითების გარეშე, რადგან, გადაწყვეტილების ინდივიდუალური ხასიათიდან გამომდინარე, დადგენილების კონსტიტუციურობის შეფასებაც მისი მიღების მომენტში არსებული ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს. ამასთან, საკითხი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლი არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ფორმალური მხარის შეფასებით, არამედ მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილების შინაარსობრივი მხარის კონსტიტუციურობა.

სტატიაში გამოკვეთილი პრობლემატური საკითხების მოსაწესრიგებლად, მიზანშეწონილია, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელდეს საკანონმდებლო ცვლილებები:

- დაზუსტდეს, თუ ვის მოიაზრებს საქართველოს კონსტიტუცია ტერმინ „შესაბამის პირში“, რის შედეგადაც აღმოიფხვრება საკანონმდებლო კოლიზია საქართველოს კონსტიტუციასა და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“

<sup>1</sup> იქვე, II-36.

<sup>2</sup> ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2020, 196.

საქართველოს ორგანულ კანონს შორის და, იმავდროულად, განისაზღვრება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებამოსილი სუბიექტები;

- საკონსტიტუციო სასამართლოში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის განხილვის/გადაწყვეტილების მიღების გაჭიანურებული ვადის თავიდან აცილების მიზნით (რაც პრაქტიკითაც დასტურდება), აუცილებელია, განისაზღვროს კონკრეტული ვადა;
- ბუნდოვანების აღმოფხვრის მიზნით, დაზუსტდეს, რა შემთხვევას/შემთხვევებს მიემართება 2017-2018 წლებში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტში დამატებული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ახალი საფუძველი (პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით).<sup>1</sup>

დაბოლოს, რაც ყველაზე მთავარია, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმის გამოყენებით, არ უნდა დაზიანდეს ამომრჩევლის ინტერესები, რომლებიც შეიძლება დაირღვეს როგორც პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტით, ისე – არშეწყვეტით. კონსტიტუციის მოთხოვნათა დარღვევით უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა იწვევს ამომრჩევლის მიერ გამოვლენილი ნების თვითნებურ დაძლევას, ხოლო როდესაც უფლებამოსილება ვადამდე არ უწყდება პარლამენტის წევრს, რომელსაც არ სურს, განახორციელოს უფლებამოსილება და, იმავდროულად, დღის წესრიგში დგება მანდატის ათვისება ადგილმონაცვლეობის წესით – აგრეთვე, ირღვევა ამომრჩევლის ინტერესი, საკუთარი ძალაუფლება განახორციელოს თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით. ამდენად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე საკონსტიტუციო კონტროლის გავრცელება უზრუნველყოფს პარლამენტის დადგენილების შესაბამისობას საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებთან.

## **The role of the Constitutional Court of Georgia on the issues of constitutionality of the decision on early termination of the powers of a Member of Parliament**

**LEVAN GHAVTADZE**

The purpose of the article is to analyze the current issues related to the institution of early termination of the powers of a Member of Parliament in the constitutional order of Georgia, discuss the opinions expressed in the legal literature and draw appropriate conclusions. The purpose of the article is also to share the view of the author of the article

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

regarding the institution of early termination of the powers of a Member of Parliament for the interested readers.

Within the framework of the article there will be a discussion on such important issues as: Institution of early termination of the powers of a Member of Parliament; The political-legal nature of the decision on early termination of the powers of a Member of Parliament; Importance of the subjects and the deadline for appealing the decision on the issue; Constitutional reform of 2017-2018 and the emergence of a new basis for early termination of the powers of a Member of Parliament; The practice of the Constitutional Court regarding the issue of early termination of the powers of a Member of Parliament.

At the end of the article, a conclusion is offered regarding the discussed issues. Based on the fact that, the purpose of this article is to discuss the role of the Constitutional Court of Georgia on the issues of constitutionality of the decision on early termination of the powers of a Member of Parliament, also, possible ways are suggested to solve the problems highlighted in this article.

# „საკანონმდებლო მაცნეს“ კონსტიტუციური საფუძვლები: აკმაყოფილებს თუ არა კანონქვემდებარე აქტებზე წვდომისათვის დანესებული საფასური თანაზომიერების პრინციპს?

ალექსანდრე კახაძე\*

## შესავალი

საქართველოში ჩატარებულ მრავალ საკანონმდებლო ცვლილებათაგან „საკანონმდებლო მაცნეს“ (შემდგომში – მაცნე ან საკანონმდებლო მაცნე) შექმნა და მისი ეტაპობრივი განვითარება მე-20 და 21-ე საუკუნეების მიჯნის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი მონაპოვარია.<sup>1</sup> მიუხედავად ამ სიკეთისა, ამდროინდელი საკანონმდებლო მოწყობით, არსებობს გარკვეული პრობლემური საკითხები, რაც უშუალოდ მაცნეს მომსახურების საფასურს შეეხება. კერძოდ, იუსტიციის მინისტრის ბრძანების შესაბამისად, სისტემატიზებული სახის მქონე ყველა კანონქვემდებარე აქტზე წვდომა არის ფასიანი.<sup>2</sup> მართალია, კანონქვემდებარე აქტების სულისკვეთება ერთია – საკანონმდებლო აქტის შესრულების უზრუნველყოფა,<sup>3</sup> თუმცა შინაარსობრივ დონეზე მათ შორისაც არსებობს განსხვავება. ყველა კანონქვემდებარე აქტის ერთ ჭრილში განხილვა შეიძლება პრობლემური გახდეს.

## 1. საკანონმდებლო მაცნეს შექმნის მიზნები

მაცნე საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილების სფეროში მოქცეული სსიპ-ია, რომელიც წარმოადგენს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოს.<sup>4</sup> ის 1998 წლიდან 2010 წლამდე ფუნქციონირებდა ბეჭდური სახით, ხოლო შემდეგ, მინისტრის ბრძანებით, გადავიდა ელექტრონულ ფორმატზე.<sup>5</sup> მისი პირვანდელი მიზნები, გან-

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საერთაშორისო სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-3 კურსის სტუდენტი.

<sup>1</sup> „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან საქართველოს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ შექმნის თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 1998 წლის 29 სექტემბრის №157 ბრძანება.

<sup>2</sup> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისთვის დანესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2022 წლის 6 იანვრის №802 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>3</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტი.

<sup>4</sup> საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ისტორია, <<https://matsne.gov.ge/ka/node/212>> [29.05.2022].

<sup>5</sup> „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 29 დეკემბრის №237 ბრძანება.

საზღვრული 1998 წლის ბრძანებით, ასეთი იყო: ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება, კანონმდებლობის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირება, მოქალაქეებში სამართლებრივი კულტურის ამაღლება და საზოგადოებრივი ფორმირების ხელშეწყობა.<sup>1</sup> 2009 წლის ბრძანებით მოცემული ჩამონათვალი კიდევ უფრო დაკონკრეტდა და ყურადღება ზოგადი სიკეთეებიდან სპეციფიკურ მოვალეობებზე გადავიდა, ისეთებზე, როგორებიცაა: ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება, საქართველოს კანონმდებლობის სისტემატიზაცია, საზოგადოდ მნიშვნელოვან საკითხებზე ნაშრომებისა და სტატიების გამოცემა და სხვ.<sup>2</sup> დღესდღეობით მოქმედი ბრძანებით მოცემული თემა მეტად დავინროებულია, კერძოდ, მაცნეს მიზანია ნორმატიული აქტების სახელმწიფო აღრიცხვა, სისტემატიზაცია და, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სამართლებრივი სისტემის საჯაროობის უზრუნველყოფა.<sup>3</sup> როგორც ვხედავთ, წლების განმავლობაში მაცნეს მისაღწევმა მიზნებმა სულ უფრო იკლო, რაც შესაძლებელია, გამონვეული ყოფილიყო წინარე დასახული მიზნების მიღწევითა და ახალზე კონცენტრირებით, თუმცა შესრულდა კი 1998 წელს დასახული გეგმა მოქალაქეებში საზოგადოებრივი ფორმირების ხელშეწყობისა და სამართლებრივი კულტურის ამაღლებასთან მიმართებით 2009 წლისათვის, მაშინ, როცა ეს ცვლილებები განხორციელდა, საკითხავია.

## 2. კონსტიტუციური წინაპირობები

### 2.1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

მაცნეს მიდგომა ნორმატიული აქტების საჯარო გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით ნაკარნახევია წლების განმავლობაში განვითარებული კონსტიტუციური ცვლილებებითა თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, სამართლებრივ სახელმწიფოსთან მიმართებით. თვით საქართველოს კონსტიტუცია მხოლოდ მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საქართველო წარმოადგენს სამართლებრივ სახელმწიფოს, თუმცა მის ზუსტ განმარტებას არ ახდენს, სამაგიეროდ მას ეხმაურება სასამართლო პრაქტიკა.<sup>4</sup> ასე მაგალითად, საქმე №2/3/406,408-ზე საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ „არსებობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ არ იყოს გათვალისწინებული კონსტიტუციის რომელიმე ნორმით, მაგრამ არანაკლები დატვირთვა მიენიჭოთ, რადგანაც მათ გარეშე შეუძლებელია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ამგვარი ელემენტია ე.წ. „განჭვრეტადობის პრინციპი“.<sup>5</sup> ისეთი ღონისძიებების გატარება,

<sup>1</sup> „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან საქართველოს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ შექმნის თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 1998 წლის 29 სექტემბრის №157 ბრძანების მე-6 მუხლი.

<sup>2</sup> „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 29 დეკემბრის №237 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების მე-2 მუხლი.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>5</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408



რომლებიც ზღუდავს პიროვნებათა თავისუფლებას, მკაცრად უნდა იყოს განერილი, რათა არ მოხდეს მოქალაქეთა ძირითადი თავისუფლების უკონტროლო შეზღუდვა. ასე მაგალითად, 2013 წლის საქმე №1/2/503,513-ზე საკონსტიტუციო სასამართლო აკონკრეტებს, რომ პოლიციის უფლებები და მოვალეობები მკაფიოდ უნდა იყოს განერილი კანონით, რათა არ მოხდეს სხვათა უფლებების დარღვევა.<sup>1</sup> ამასთანავე, მაცნეს როლი მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი თუ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დამაარსებელი ნორმების გასაჯაროებით არ შემოიფარგლება.

## 2.2. საგანმანათლებლო სფერო

კიდევ ერთი კონსტიტუციური დანაწესი, რომლის დაცვასაც ხელს უწყობს მაცნეს საქმიანობა, არის განათლების მიღების თავისუფლება.<sup>2</sup> ეს სფერო მეტად ვრცელია, ამიტომ საჭიროებს დაკონკრეტებას. უმაღლესი განათლების შესახებ კანონი გვანვდის იმ ძირითად მიზნებს, რომელთაც უნდა მიაღწიოს სახელმწიფომ მოქალაქეებისათვის განათლების მიწოდების პროცესში, ესენია: პიროვნული პოტენციალის რეალიზება, კონკურენტუნარიანობის ზრდა, კვალიფიკაციის ამაღლება და სხვ.<sup>3</sup> ამ მიზნების მიღწევისათვის სახელმწიფოს შემოთავაზებული აქვს მრავალი გზა, მაგალითად: განათლების ხელმისაწვდომობა და ღიაობა, განათლებისა და მეცნიერების ინტეგრაცია, სხვა რაიმე პირობის შექმნა, რომელიც დაეხმარება სახელმწიფოს ზემოთ ჩამოთვლილი მიზნების მიღწევაში.<sup>4</sup>

როგორც ირკვევა, მაცნეზე გამოქვეყნებულ ნორმატიულ აქტებს, იქნება ეს საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე, აქვს დიდი მნიშვნელობა უმაღლეს საგანმანათლებლო დანებებულებებში ჩარიცხულ სტუდენტთათვის.<sup>5</sup> შესაბამისად, საჭირო ხდება უმაღლესი სასწავლებლების სასწავლო პროგრამით მოთხოვნილი ხარისხის უზრუნველყოფისათვის მოცემულ აქტებზე წვდომა, იქნება ეს ფასიანი თუ უფასო. მაცნეზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია არის როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპი – „განჭვრეტადობის“ გარანტი, ასევე ათასობით სტუდენტისათვის დისციპლინათა მთელ რიგში სახელმძღვანელოების პირველწყარო. როგორც საქსტატის კვლევიდან ვიგებთ, სტუდენტთა რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება, რასაც თან მოსდევს

გადანყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §33.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §25.

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 27-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>3</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>4</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

<sup>5</sup> იხ. სეუ-ის ბიზნეს-ადმინისტრირების საგანმანათლებლო პროგრამა (სავალდებულო საგანი: ბიზნეს სამართალი), თსუ-ის: ბიზნეს-ადმინისტრირების პროგრამა (სავალდებულო საგანი: ბიზნესსამართალი, არასავალდებულო: შესავალი სამართლისმცოდნეობაში), საერთაშორისო ურთიერთობები (სავალდებულო საგანი: საერთაშორისო სამართალი).

ლიტერატურაზე (ონლაინ თუ ბეჭდური სახის) მოთხოვნის ზრდა.<sup>1</sup> ასეთ დროს თვით სახელმწიფოსათვის პრიორიტეტი უნდა იყოს მისი მოქალაქეებისათვის, როგორც სოციალური სახელმწიფოს პრინციპით მცხოვრები ინდივიდებისათვის, მატერიალური ხელშეწყობა, რაც, საბოლოო ჯამში, განათლების ხარისხზეც აისახება.<sup>2</sup> ეს უკანასკნელი, გამყარებულია საქართველოს კონსტიტუციით, კერძოდ: „სახელმწიფო ზრუნავს... განათლების, კულტურისა და მეცნიერების განვითარებაზე.“<sup>3</sup>

განათლების მიღების შემდეგ, ან/და მიღების პროცესში პიროვნება ნებისმიერ დროს შეიძლება ჩაერთოს შრომით ურთიერთობაში საჯარო სამსახურთან, სადაც კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი შემოდის.

### 2.3. საჯარო მოხელეთა შრომითი ანაზღაურების განსაზღვრა

საქართველოს ორგანული კანონის – შრომის კოდექსის მიხედვით, პირის ანაზღაურების განსაზღვრა წარმოადგენს შრომითი ხელშეკრულების არსებით პირობას.<sup>4</sup> შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, პიროვნებამ იცოდეს ბაზარზე საკუთარი შრომის ღირებულება. ამის გარკვევა კერძო სექტორში დიდ გამოწვევებთან არ არის დაკავშირებული, პიროვნებას მარტივად შეუძლია, დასთანხმდეს ან უარყოს მისთვის შეთავაზებულ პირობებს, ან სცადოს მოლაპარაკება, თუმცა საქმე სულ სხვაგვარადაა საჯარო სამსახურის მოხელეთათვის. აქ პიროვნების თანამდებობრივი სარგო ზუსტად არის განერილი კანონით საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ და სხვა კანონქვემდებარე აქტებით. ხსენებული ნორმატიული მასალა კი სათანადო წესით გამოქვეყნებულია მაცნეს ვებგვერდზე. სწორედ ეს საჯარო სერვისი აძლევს საშუალებას საჯარო სამსახურთა თანამშრომლებს, ჰქონდეთ სწრაფი და მარტივი წვდომა საკუთარი სარგოს გამოთვლის გზებთან.

ზემოთ ხსენებული კანონი განსაზღვრავს თანამდებობის იერარქიული რანგის შესაბამის კოეფიციენტებს, რომელთა გამოყენებითაც უნდა მოხდეს სარგოს ან მისი ზედა ზღვრის გამოთვლა,<sup>5</sup> ხოლო კონკრეტულ შემთხვევებში ხელფასის ზუსტი ოდენობა გამოითვლება კანონქვემდებარე აქტებით. მათშია გათვალისწინებული ყველა ის ნიუანსი, რომელსაც ექვევს ყურადღება პირის კვალიფიკაციის დადგენისას. მაგალითისათვის, ასეთია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება №126/ნ, საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობისა და პირობების დადგენის თაობაზე. ეს ბრძანება აკონკრეტებს

<sup>1</sup> შეად. საქსტატის კვლევა 2018/2019 წლებისთვის <[https://www.geostat.ge/media/18181/umaglesi-ganatileba-%28geo%29\\_2018.pdf](https://www.geostat.ge/media/18181/umaglesi-ganatileba-%28geo%29_2018.pdf)> [29.05.2022]; საქსტატის კვლევა 2019/2020 წლებისათვის <<https://www.geostat.ge/media/29787/უმაღლესი-და-პროფესიული-განათლება---2019.pdf>> [29.05.2022] (2019/2020 წლის მონაცემებით სტუდენტთა რაოდენობა 1.6 ათასით გაიზარდა).

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>4</sup> „საქართველოს შრომის კოდექსი“ მე-14 მუხლის 1-ელი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი.

<sup>5</sup> „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის დანართები №1, 2, 3.

პედაგოგთა ანაზღაურების ისეთ სპეციფიკურ საკითხებს, როგორებიცაა: გამოცდილების შესაბამისად თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთი, დანამატები სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე (დამრიგებელი, არაქართულენოვანი სექტორის პედაგოგი და სხვ.), უმაღლესი განათლების შესაბამისად სარგოს დიფერენცირება და სხვ.<sup>1</sup> ამ ნორმატიული მასალის საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნება ხელს უწყობს საჯარო მოხელეებს, თვითონვე გამოთვალონ ყოველთვიური სარგოს ოდენობა და იცოდნენ ბაზარზე საკუთარი ფასი, რაც მათ კიდევ ერთ უფლებას – თავისუფალი განვითარების უფლებას – განამყარებს.

#### 2.4. თავისუფალი განვითარების უფლება

ზემოთ განხილული ინფორმაციის ცოდნა მნიშვნელოვანია ნებისმიერი საჯარო მოხელის ცხოვრებაში, რათა მათ სწორად წარმართონ პროფესიული საქმიანობა და, საქართველოს კონსტიტუციის ფარგლებში, სრულად გამოიყენონ თავისუფალი განვითარების უფლება. ეს უკანასკნელი გამყარებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ასევე გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით.<sup>2</sup> მოცემული რეზოლუცია ადგენს შემდეგს: სახელმწიფოები იღებენ პასუხისმგებლობას, რათა უზრუნველყონ განვითარების უფლების რეალიზება საკუთარ ტერიტორიებზე მოქალაქეთათვის თანაბარი შესაძლებლობების მიწოდებით – განათლების... დასაქმებისა და შემოსავლების გადანაწილების მხრივ.<sup>3</sup> პიროვნება შესაძლებელია, ლოგიკურად ელოდეს, რომ პროფესიული გადამზადების შემდეგ მისი თანამდებობრივი სარგო გაიზრდება, თუმცა მისი ზუსტი ოდენობისა და გამოთვლის წესების ცოდნა თავისუფალი განვითარების უფლების გეგმური გამოყენების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ასეთი ცოდნის მიღება მხოლოდ ოფიციალურ დოკუმენტებზე წვდომით შეიძლება იყოს მიღწეული, რის გარანტიც საქართველოში არის საკანონმდებლო მაცნე.

### 3. ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების წესი

#### 3.1. საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების გამიჯვნა

საქართველოს კანონმდებლობა შედგება საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან.<sup>4</sup> თითოეული მათგანის გამოქვეყნება მონესრიგებულია განსხვავებულად. ერთი მხრივ, ყველა საკანონმდებლო ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ და შემდგომში მათი სისტემატიზაცია უნდა მოხდეს ყო-

<sup>1</sup> „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობისა და პირობების დადგენის თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2015 წლის 28 სექტემბრის №126/6 ბრძანების დანართები №1, 2, 3, 4.

<sup>2</sup> United Nations General Assembly (UNGA), Declaration on the Right to Development, 1986, A/RES/41/128.

<sup>3</sup> იქვე, მე-8 მუხლი.

<sup>4</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

ველგვარი საფასურის გარეშე, ხოლო მეორე მხრივ, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების უსასყიდლოდ მხოლოდ პირველადი გამოცემა არის საჭირო.<sup>1</sup> ეს უკანასკნელი დაკავშირებულია მათი ამოქმედების საკითხთან, კერძოდ, ყველა ნორმატიული აქტი, რომელთა ძალაში შესვლაც უკავშირდება მათ ოფიციალურ გამოქვეყნებას, ძალაში შედის მხოლოდ წესების დაცვით გამოქვეყნების შემდგომ.<sup>2</sup> ეს წესი ავალდებულებს საქართველოს მთავრობას, უსასყიდლოდ გამოსცეს ყველა ნორმატიული აქტის პირველადი სახე (გარდა „საიდუმლო“ გრიფის მქონე აქტებისა).

### 3.2. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №802

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ იპოვა ერთგვარი შემოვლითი გზა ნორმატიული აქტების ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონით გაწერილი წესისათვის. კერძოდ, მაცნეზე გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტების **სისტემატიზებული** ვერსია (გარდა საკანონმდებლო აქტებისა) არის ფასიანი.<sup>3</sup> ეს გვანვდის შემდეგ ინფორმაციას – თითოეული კანონქვემდებარე აქტი პირველ ჯერზე გამოიცემა უსასყიდლოდ, რაც თანხვედრაში მოდის მათი ძალაში შესვლის წესთან, თუმცა მათში ცვლილებების შეტანის შემდეგ კონსოლიდირებული ვერსიის სანახავად საჭიროა საფასურის გადახდა. შესაბამისად, მაცნეზე წარმოდგენილი კანონქვემდებარე აქტების პირველადი სახე ეხმიანება მხოლოდ ამ აქტთა ძალაში შესვლის საკითხს, მათი გამოყენება იმ კონსტიტუციური დანაწესების განსამტკიცებლად, რომლებიც მაღლა მაგალითებად არის მოყვანილი, კარგავს ყოველივე აზრს. მხოლოდ ბრძანებაში მასწავლებელთა ანაზღაურების შესახებ 6 წლის განმავლობაში შესულია 15 ცვლილება.<sup>4</sup> ამ ბრძანების პირვანდელი სახის უსასყიდლოდ გამოქვეყნება, ფორმალური წესების დაცვის გარდა, სხვა არავითარ მიზანს არ ემსახურება.

<sup>1</sup> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისთვის დაწესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2022 წლის 6 იანვრის №802 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>2</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>3</sup> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისთვის დაწესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2022 წლის 6 იანვრის №802 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>4</sup> „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობისა და პირობების დადგენის თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2015 წლის 28 სექტემბრის №126/ნ ბრძანებაში შეტანილია 15 ცვლილება მისი მიღებიდან, 2015 წლიდან, დღემდე.

#### 4. მაცნეზე საფასურის დაწესების პრობლემური საკითხები

##### 4.1. კანონქვემდებარე აქტები, როგორც სახელმძღვანელოთა პირველწყარო

როგორც უკვე აღინიშნა, მაცნეზე გამოქვეყნებულ ნორმატიულ აქტთა დიდი ნაწილი სტუდენტების მიერ გამოიყენება მათ ყოველდღიურ საგანმანათლებლო საქმიანობაში. ასე მაგალითად, საქართველოს ორგანული კანონი – შრომის კოდექსი ნებისმიერი სტუდენტისათვის, რომელსაც შეხება აქვს შრომით ურთიერთობებთან, არის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, რომლითაც რეგულირდება ამ ურთიერთობათა პირობები, ესენია: ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება, შრომითი ურთიერთობის ათვლის წერტილი, სამუშაო გრაფიკი თუ სხვა. ამ კოდექსსაც აქვს მისი შემავსებელი კანონქვემდებარე აქტები, ისეთი, როგორიცაა მთავრობის დადგენილება სპეციალური სამუშაო რეჟიმის დარგების ჩამონათვალის დამტკიცების შესახებ. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს ისეთ სამუშაოთა რიცხვს, რომელთაც აქვთ სპეციალური სამუშაო გრაფიკი, შესაბამისად, აქ მომუშავეთა კვირეული დატვირთვა შეიძლება აღემატებოდეს ნორმალურ 40-ს და იყოს 48 საათი.<sup>1</sup> ამ სამუშაოთა სიის გაცნობისათვის სტუდენტს ესაჭიროება სპეციალური აბონემენტის შექმნა მაცნესაგან, რაც თვიურად შეადგენს 39 ლარს.<sup>2</sup> შესაძლებელია თითოეული ნორმატიული აქტის სათითაოდ შექმნაც, რაც 4 ლარი ღირს, თუმცა იმ გარემოებების გათვალისწინებით, რომ ასეთი აქტების რაოდენობა ერთეულებით არ შემოიფარგლება და ისინი თითქმის ყოველწლიურად იცვლება, მათი ცალ-ცალკე შექმნა აზრს კარგავს.<sup>3</sup> იმავე ბედს იზიარებს მთავრობის დადგენილებები: სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ, მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობების ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე თუ სხვ.<sup>4</sup> ეს დადგენილებები არის ბაზისი სამშენებლო სამართლის საწყისების დაუფლებისათვის, ან იმ პირთა წრისათვის, ვინც ამ განხრით გადაინ სტაჟირებას/მუშაობენ. ამ და კიდევ სხვა მრავალ კანონქვემდებარე აქტებზე წვდომისათვის საფასურის დაწესება განათლების უფლების გამოყენების ერთ-ერთი არსებითი დამაბრკოლებელი გარემოებაა.

<sup>1</sup> „საქართველოს შრომის კოდექსის“ 24-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

<sup>2</sup> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისთვის დაწესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2022 წლის 6 იანვრის №802 ბრძანების №1 დანართის 1-ელი მუხლის მე-2 პუნქტის 1-ელი ქვეპუნქტი.

<sup>3</sup> იქვე, №1 დანართის 1-ელი მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი.

<sup>4</sup> შეად. „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის №255 დადგენილება, „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №59 დადგენილება, „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №260 დადგენილება.



## 4.2. საჯარო სამსახურში პროფესიული განვითარება და შრომის ანაზღაურება

საჯარო მოხელეთა უმრავლესობის ხელფასი განისაზღვრება თვით საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით, ან მინისტრთა ბრძანებებით. მარტივი მაგალითი, რომელიც უკვე მოყვანილია სტატიის ფარგლებში, არის მასწავლებელთა შრომითი ანაზღაურების საკითხი.<sup>1</sup> მართალია, სკოლასთან შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების დროს პედაგოგს ეძლევა შესაძლებლობა, გაეცნოს მის სრულ შრომით სარგოს, თუმცა საკითხავია, ეს კალკულაცია სწორად არის თუ არა გაკეთებული. პირველ რიგში, დასაქმებულს უნდა შეეძლოს თავისი ხელფასის გამოთვლის ხერხების გადამონმება, რათა თავიდან აიცილოს ადმინისტრაციის თვითნებობა, რაც შეიძლება გამოიხატოს დასაქმებულთა ხელფასების გამოთვლის წესის დარღვევაში, ხოლო მეორე მხრივ, მომავალ პედაგოგთათვის იმის ცოდნა, რა რაოდენობით განსხვავდება ბაკალავრის დიპლომის მქონე პიროვნების ანაზღაურება მაგისტრის ხარისხის მფლობელისაგან, შეიძლება გადამწყვეტი აღმოჩნდეს სამომავლო განვითარების გზის არჩევისას.<sup>2</sup> მოცემულ მაგალითზე დაყრდნობით, ასეთ მნიშვნელოვან კანონქვემდებარე აქტებზე საფასურის დანსება წინააღმდეგობაში მოდის საჯარო მოხელეთა მიერ თავისუფალი განვითარების უფლების განხორციელებასთან. იმისათვის, რომ მოქალაქეებმა საჯარო სამსახურში საკუთარი სარგო სწორად განსაზღვრონ და მომავალი დაგეგმონ, მათ უნევთ მაცნეს მომსახურებისათვის საფასურის გადახდა.

## 4.3. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი

საქართველოს, როგორც სოციალურ სახელმწიფოს, აქვს აღებული ვალდებულება, იზრუნოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სოციალური თანასწორობისა და სოციალურ-ეკონომიკური შესაძლებლობების თანაბარი დანაწილებისათვის.<sup>3</sup> ამისათვის მთავრობას შემოღებული აქვს მრავალი პროგრამა, მათ შორის: სოციალური დახმარების, საყოველთაო ჯანდაცვის, მაღალმთიანი რეგიონების მაცხოვრებელთა დახმარებისა და სხვ. გარკვეულ შემთხვევებში პრობლემური ხდება იმის დადგენა, მოქალაქე მონყვლად ჯგუფს მიეკუთვნება თუ არა. მაგალითად, როგორც საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე ავტონომიურ რესპუბლიკებს შემოღებული აქვთ ფინანსური ნახალისების პროგრამები იმ ახალგაზრდებისათვის, რომლებიც ცხოვრობენ მაღალმთიან რეგიონებში,<sup>4</sup> თუმცა მაღალმთიანი რეგიონების ჩამონათვალი განსაზღვრული არის

<sup>1</sup> „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობისა და პირობების დადგენის თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2015 წლის 28 სექტემბრის №126/ნ ბრძანება.

<sup>2</sup> იქვე, №3 დანართი.

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>4</sup> იხ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო – სტუდენტური დახმარების პროგრამა <<http://adjara.gov.ge/branches/description.aspx?pid=1456&gid=6&ppid=12#.YyDcYHZBzIU>> [10.09.2022].

მთავრობის დადგენილებით,<sup>1</sup> რომელზე წვდომაც ფასიანია. შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეს ფინანსური სახსრების გაღება უნევს იმისათვის, რომ გაარკვიოს, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპით გათვალისწინებული სიკეთეები ვრცელდება თუ არა მასზე.

ასეთი მოცემულობის არსებობის გამო, ერთი მხრივ, ეჭვქვეშ დგება საერთოდ საკანონმდებლო მაცნეზე დანესებული საფასურის ლეგიტიმურობა, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ფაქტობრივად ხელოვნურად ქმნის წინაღობას იმ მიზნების განხორციელებისაკენ მიმავალ გზაზე, რაც თვით საქართველოს კონსტიტუციით არის განმტკიცებული.

#### 4.4. შეუთავსებლობა ევროკავშირის სამართალთან

ზემოთ ჩამოთვლილ პრობლემებზე მსჯელობასთან ერთად, აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს *de lege ferenda*-ს, იმას, თუ როგორი უნდა იყოს კანონმდებლობა სამომავლოდ. საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულებით აქვს აღებული ვალდებულება, ეტაპობრივად და დინამიკურად დაახლოვდეს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობა ევროკავშირის დღის წესრიგთან.<sup>2</sup> ამ ხელშეკრულებით საქართველო ვალდებულია, დაუახლოვდეს ევროკავშირის 600-ამდე სამართლებრივ აქტს.<sup>3</sup> თვით ევროკავშირის კანონმდებლობა, საქართველოს მსგავსად, იყოფა ძირითად (*Primary*) და კანონქვემდებარე (*Secondary*) ნორმატიულ აქტებად. სწორედ ევროკავშირის კანონქვემდებარე აქტები არის ის ძირითადი საფუძველი, რომელთანაც უნდა დაახლოვდეს ქართული სამართლებრივი სივრცე, სახელდობრ ესენია: დირექტივები, რეგულაციები, გადაწყვეტილებები, მოსაზრებები და რეკომენდაციები.

მართალია, მოცემულ მომენტში საკანონმდებლო მაცნეზე თავისუფლად გამოიყენება ევროკავშირში მოქმედი დირექტივები და რეგულაციები,<sup>4</sup> თუმცა ეს კითხვის ნიშნებს აჩენს. კერძოდ, საქართველოს კანონმდებლობით ყოველი კანონქვემდებარე აქტის კონსოლიდირებული ვერსია არის ფასიანი, ხოლო ზემოთ ჩამოთვლილი ნორმატიული აქტები წარმოადგენს ევროკავშირის კანონქვემდებარე სამართალს, რომლებიც უფასოდ გამოიყენება. იქმნება ერთგვარი სამართლებრივი ლიმბო.

გასაგებია, რომ საკანონმდებლო მაცნე უფასოდ აქვეყნებს ხსენებულ ნორმატიულ აქტებს, რითაც იცავს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის არსებულ ინტერესებს, თუმცა, ამავე დროს, იქმნება სამართლებრივი გაურკვეველობა. ამ საკითხის წინასწარი

<sup>1</sup> „მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის №671 დადგენილება.

<sup>2</sup> „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“ საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 27 ივნისის საერთაშორისო შეთანხმების 417-ე და 418-ე მუხლები.

<sup>3</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკა, 138, <<https://mfa.gov.ge/getattachment/ევროპული-და-ევრო-ატლანტიკური-ინტეგრაცია/ROADMAP2EU-GE-01-03-2019.pdf.aspx>> [02.06.2022].

<sup>4</sup> ევროკავშირის კანონქვემდებარე აქტები საკანონმდებლო მაცნეზე <<https://matsne.gov.ge/ka/document/search?type=all&group=3591321>> [02.08.2022].

მონესრიგება აუცილებელია შემდეგი ტერმინოლოგიური აღრევის თავიდან ასაცილებლად.

#### **4.5. იუსტიციის მინისტრის №802 ბრძანების ფორმალური შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელ პუნქტთან მიმართებით**

##### **4.5.1. საკანონმდებლო მაცნეზე დაწესებული საფასურის კონსტიტუციური ბუნება**

ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლის მე-2 აბზაცით გათვალისწინებულია... სახელმწიფოს უფლება, საკუთარი მიხედულებით, „საერთო ინტერესების“ შესაბამისად, განახორციელოს საკუთრებით სარგებლობაზე კონტროლი, ასევე უზრუნველყოს გადასახადების, მოსაკრებლებისა და ჯარიმების გადახდა.<sup>1</sup> „მხოლოდ კანონით“ დაიშვება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთის ფარგლების დადგენა.<sup>2</sup>

იმისათვის, რომ დავინყოთ მსჯელობა სადავო ნორმისა და კონსტიტუციის შესაბამისობასთან დაკავშირებით, ჯერ უნდა გავარკვიოთ თვით კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის შინაარსი.<sup>3</sup> ხსენებული ნორმის მიზნებისათვის, გადასახადი არის სახელმწიფო ხაზინაში ისეთი შენატანი, რის შედეგადაც მოქალაქე არ იღებს რაიმე საპასუხო შესრულებას, ხოლო მოსაკრებელი, გადასახადისაგან განსხვავებით, გადაიხდება სპეციფიკური მიზნებით, საჯარო დაწესებულის მიერ განეული მომსახურებისათვის და ის ეკისრება იმ პიროვნებათა წრეს, რომელიც სარგებლობს ან პოტენციურად ისარგებლებს გარკვეული მომსახურებით.<sup>4</sup>

საკანონმდებლო მაცნესათვის გადახდილი აბონემენტის საფასური უშუალოდ არის მიმართული ამ საჯარო დაწესებულებისგან გარკვეული მომსახურების მიღებისკენ და მას არ გააჩნია ზოგადსახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა. იუსტიციის მინისტრის მიერ განსაზღვრული საფასური უზრუნველყოფს საკანონმდებლო მაცნეს მომსახურებას. როგორც უკვე აღინიშნა, მაცნეს მიზანია ნორმატიული აქტების სახელმწიფო აღრიცხვა, სისტემატიზაცია და, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სამართლებრივი სისტემის საჯაროობის უზრუნველყოფა.<sup>5</sup> მაშასადამე, ჩვენი განსახილველი ღონისძიება მიეკუთვნება საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტით გათვალისწინებულ მოსაკრებელს.

<sup>1</sup> ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, მ. კოპალეიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 254.

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ლევან ალაფიშვილი და „ქს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II, §25.

<sup>4</sup> იქვე, II, §26-27.

<sup>5</sup> „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 29 დეკემბრის №237 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების მე-2 მუხლი.

#### 4.5.2. კონსტიტუციური სტანდარტი მოსაკრებლის განსაზღვრასთან დაკავშირებით

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლი მკაფიოდ განსაზღვრავს იმ ღონისძიების ტიპს, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს გადასახადისა თუ მოსაკრებლის დადგენა.<sup>1</sup> მისი განსაზღვრა შეიძლება მოხდეს „მხოლოდ კანონით“.<sup>2</sup> შესაბამისად, საკანონმდებლო მაცნეზე დაწესებული მოსაკრებლის სტრუქტურის და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა უნდა მომხდარიყო უშუალოდ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის მიერ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის ფორმულირება გამორიცხავს კანონმდებლის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილებების დელეგირებას სხვა ორგანოზე,<sup>3</sup> თუმცა, არსებული მოცემულობით, ის ნესრიგდება იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით.<sup>4</sup>

#### 4.5.3. უფლებამოსილების დელეგირება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით

ზოგადი გაგებით, ტერმინი „დელეგირება“ მრავალი მნიშვნელობით გამოიყენება, მაგრამ სამართლებრივი თვალსაზრისით მას უფრო ზუსტი დატვირთვა აქვს.<sup>5</sup> განსახილველ შემთხვევაში, საქმე ეხება ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი კონსტიტუციური უფლების აღმასრულებელი ორგანოსათვის გადაცემას. გარკვეულ შემთხვევებში საკანონმდებლო უფლებამოსილების აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადაცემა ეხმარება სახელმწიფოს ოპერატიულად მუშაობაში, რაც მოსახლეობის ინტერესებით არის ნაკარნახევი.<sup>6</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ სწორედ ხელისუფლების სამ შტოდ დანაწილება აძლევს თითოეულ მათგანს საშუალებას, აკონტროლოს დანარჩენი ორი – საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

<sup>2</sup> ხოფერია რ., განათლების უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის საკითხი COVID-19-ის პანდემიის პირობებში, კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა, პანდემია და სამართლის უზენაესობა, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 91.

<sup>3</sup> იქვე, მითითებულია: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II, §40-41.

<sup>4</sup> „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებისა და მომსახურებისთვის დაწესებული საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2022 წლის 6 იანვრის №802 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>5</sup> კარდონა ფ., გადაწყვეტილების მიღების დელეგირება – საჯარო დაწესებულებებში პროფესიონალური მენეჯმენტის განვითარება, კარგი მმართველობის გზამკვლევი, №9, 2018, 13.

<sup>6</sup> Bailey S. H., Cases, Materials and Commentary on Administrative Law, 4th ed., Sweet and Maxwell, London, 2005, 206.

შესაძლებელია მოხდეს მკაცრად განსაზღვრული მიზნის და პასუხისმგებლობის მექანიზმების არსებობის პირობებში.<sup>1</sup>

საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ პირდაპირ ახდენს საკანონმდებლო მაცნეს მომსახურების მიღებისათვის საფასურის დაწესების უფლებამოსილების დელეგირებას იუსტიციის მინისტრზე, როგორც კანონში წერია: „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებისა და მომსახურების საფასურის ოდენობა, ასევე გადახდის წესი განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით“.<sup>2</sup> ერთი შეხედვით, პარლამენტმა იუსტიციის მინისტრს კანონმდებლობით, მით უმეტეს ორგანული კანონით, გადასცა ხსენებული ბერკეტი, რითაც უნდა მოგვარდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების საკითხი, თუმცა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას თვით ეს საკანონმდებლო დებულება.

#### **4.5.4. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ფორმალური შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელ პუნქტთან მიმართებით**

საქართველოს პარლამენტმა, საკუთარი გადაწყვეტილებით, საკანონმდებლო მაცნესთან მიმართებით არსებული ყველა ძირითადი უფლებამოსილება, მათ შორის მომსახურების საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის განსაზღვრა, გადასცა იუსტიციის სამინისტროს. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს საქმე №1/4/757-ზე: „კონსტიტუციით დადგენილი ფორმალური მოთხოვნა, რომ ესა თუ ის საკითხი მონესრიგდეს კანონით, კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღებ ლეგიტიმურ ორგანოდ, საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრას ემსახურება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუცია სახელდებით მიუთითებს იმ საკითხებს, რომელთა მონესრიგების უფლებამოსილება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტს გააჩნია“.<sup>3</sup> სწორედ ასეთი საკითხია საკანონმდებლო მაცნეზე დაწესებული მომსახურების საფასური.

ზემოთ გაკეთებულ შენიშვნებთან ერთად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო პარლამენტს აძლევს შესაძლებლობას, 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტით მისთვის გადაცემული უფლებამოსილების – გადასახადისა და მოსაკრებლის განაკვეთის დადგენის – დელეგირება მოახდინოს წინასწარ განსაზღვრული ჩარჩოებით. ასე, მაგალითად, საქმე №2/3/1279-ზე ის განმარტავს, რომ საქართველოს პარლამენტს, მოსაკრებლის განაკვეთის დადგენასთან დაკავშირებით, მხოლოდ მაშინ შეუძლია საკუთარი უფლებამოსილების დელეგირება, თუ შეასრულებს ვალდებულებას და

<sup>1</sup> ლობჯანიძე მ., საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების საკითხები, ნაშრომი შესრულებულია თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის მაგისტრის ხარისხის მოსაპოვებლად, ნაშრომის ხელმძღვანელი ნ. ჭილაძე, თბილისი, 2019, 2.

<sup>2</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II, §20.



ხსენებული ბერკეტების გადაცემასთან ერთად დაადგენს მინიმალურ და მაქსიმალურ ზღვარს, რომელსაც არ უნდა გასცდეს მოსაკრებლის განაკვეთი.<sup>1</sup>

საქართველოს ორგანული კანონის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ მოცემულობა არსებული მდგომარეობით პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ წინარე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან, ვინაიდან პარლამენტს საკუთარი უფლებამოსილების დელეგირება აქვს განხორციელებული ყოველგვარი პარამეტრის განსაზღვრის გარეშე და ამ საკითხში სრულ თავისუფლებას ანიჭებს იუსტიციის მინისტრს. ასეთი გარემოებების არსებობის ფარგლებში საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება არ არის გამართლებული.

ნორმაშემოქმედებითი ფუნქცია, თავისი ბუნებით, ხალხს ისედაც დელეგირებული აქვს საკანონმდებლო ორგანოსთვის, ხოლო ამ უკანასკნელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების სხვა ორგანოსთვის გადაცემა არ არის დასაშვები.<sup>2</sup> მართალია, პარლამენტის მიერ გამოცემული ორგანული კანონმდებლობა აძლევს იუსტიციის მინისტრს უფლებას, განსაზღვროს მოსაკრებლის განაკვეთი, თუმცა, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მოთხოვნათა დარღვევით უფლებამოსილების დელეგირება ვერ აქცევს საქართველოს მთავრობას საკითხის მონესრიგების ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოდ.<sup>3</sup>

დღეს მოქმედი იუსტიციის მინისტრის ბრძანება № 802, რომელიც მოქმედებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის საფუძველზე, ფორმალურად შეუსაბამოა კონსტიტუციასა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დამკვიდრებულ წინარე პრაქტიკასთან.

## 4.6. თანაზომიერების პრინციპი

### 4.6.1. ლეგიტიმური მიზანი

განსახილველი ბრძანების ფორმალურ შესაბამისობასთან ერთად აუცილებელია განვიხილოთ მისი მატერიალური დასაშვებობა კონსტიტუციასთან მიმართებით. სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის დასადგენად უნდა მოხდეს დაწესებული შეზღუდვების დასაშვებობის, აუცილებლობის, კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის პროპორციულობის საკითხების ანალიზი.<sup>4</sup> სახელდობრ, თანაზომიერების პრინციპის

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II, §49.

<sup>2</sup> Locke J., *Two Treatises of Government*, Edited By Laslett P., Cambridge University Press, 1988, 362.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II, §50.

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §20.

მოცემული ელემენტები უნდა წარმოაჩინდნენ კავშირს გამოყენებულ ღონისძიებასა და მისაღწევ მიზანს შორის. ამასთან, მოცემული შეზღუდვის ინტენსივობა უნდა იყოს აუცილებელი ბერკეტი დასახული მიზნის მისაღწევად.<sup>1</sup>

კვლევის ფარგლებში, საკანონმდებლო მაცნეს იურიდიულ დეპარტამენტთან კონტაქტის შემდეგ გაირკვა, რომ კანონქვემდებარე აქტების სისტემატიზებულ ვერსიებზე წვდომისათვის საფასურის დაწესება ამ დაწესებულებისათვის შემოსავლის ერთ-ერთი მთავარი წყაროა, რომლის გამოყენებითაც ის ფუნქციონირებს. ამდენად, მთავრობის ლეგიტიმური მიზანი მაშინ, როცა მოსახლეობას უზღუდავს კანონქვემდებარე აქტებზე უფასო წვდომას, არის სახელმწიფო ხაზინისათვის წნეხის შემსუბუქება. ასეთი ზოგადი სიკეთით სარგებლობს თითოეული მოქალაქე და მიზანშეწონილი იქნებოდა, თუ მისი დაფინანსება მოხდებოდა პირდაპირ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რათა დაცული იყოს კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის უფლებები, რომელთაც პირდაპირ განამყარებს საკანონმდებლო მაცნე. მიუხედავად ზემოთ აღნიშნულისა, დავუშვათ, რომ მოცემულ მომსახურებაზე საფასურის დაწესებისთვის განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზანი აკმაყოფილებს დადგენილ სტანდარტს.

#### 4.6.2. შეზღუდვის დასაშვებობა

შესაბამისობის ნაწილი სადავოა. მართალია, მაცნეს შემოსავალი განეული მომსახურებიდან 2015 წლის შემდეგ ყოველწლიურად 1 მილიონიდან 2 მილიონ ლარამდე მერყეობს,<sup>2</sup> თუმცა მისი ბალანსი მე-4 კვარტლებისათვის, წლების მიხედვით, უმეტესად ნეგატიურია. ჯამში, 2015 წლიდან 2022 წლამდე საკანონმდებლო მაცნეს ხარჯებმა შემოსავალს 3 მილიონ 314 ათასი ლარით გადააჭარბა.<sup>3</sup> ასეთ პირობებში მაცნეს მიერ დასახული ლეგიტიმური მიზნის შესრულება კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს საქმე №1/3/534-ზე: „უფლების შემზღუდავი ღონისძიება მიზნის მიღწევის ვარგის, მისაღებ საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს.“<sup>4</sup> ზემოთმოყვანილი სტატისტიკიდან გამომდინარე, მოცემული ღონისძიება სრულად ვერ აკმაყოფილებს ვარგისიანობის სტანდარტს, თუმცა კვლევის ფარგლებში დავუშვათ, რომ, უარყოფითი ბალანსის მიუხედავად, ის თანხა, რაც მაცნეს სახელმწიფო ხაზინაში შეაქვს, სრულებით ამართლებს მის დასაშვებობის საკითხს.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 7 დეკემბრის №2/8/765 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე დავით ძონენიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §18.

<sup>2</sup> იხ. მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია, სხვა საჯარო ინფორმაცია, ველები: 31-58, წარმოდგენილია საკანონმდებლო მაცნეს ფინანსური მონაცემები კვარტლების მიხედვით. <<https://matsne.gov.ge/ka/node/1217>> [01.06.2022].

<sup>3</sup> იხ. მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია, სხვა საჯარო ინფორმაცია, ველები: 32, 35, 39, 43, 47, 51, 55, წარმოდგენილია ფინანსური მონაცემები 2015-2021 წლების მე-4 კვარტლებისათვის, <<https://matsne.gov.ge/ka/node/1217>> [01.06.2022].

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §30.

### 4.6.3. აუცილებლობა

საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე კომერციული მიზნებით რეკლამებისა თუ სხვა ტიპის მომსახურებების განთავსებად ანახარჯების ასანაზღაურებლად გაუმართლებელია. აუცილებლობის მხრივ რთულია რაიმე ისეთი ღონისძიების მოფიქრება, რომელიც მოქალაქეთა უფლებების უფრო მცირედი შეზღუდვით მიაღწევდა იმავე ლეგიტიმურ მიზანს. თუ სახელმწიფო ხედავს აუცილებლობას, მოცემული ორგანოს ფინანსური დანახარჯების ანაზღაურება ინდივიდუალურად თითოეულ მოქალაქეს დააკისროს, მაშინ მოცემული კრიტერიუმიც დაკმაყოფილებულია.

### 4.6.4. კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობა

ერთ მხარეს გვაქვს სახელმწიფო მოხელეთა უფლება, წინასწარ განჭვრიტონ საკუთარი შრომითი ურთიერთობები, დაგეგმონ მომავალი, თავისუფლად განვითარდნენ, იცოდნენ თავიანთი შრომის ფასი, სტუდენტთა უფლება, მიიღონ სრულფასოვანი განათლება, ისე, რომ კანონქვემდებარე აქტების ყოველი ცვლილებისას ხელახლა არ მოუწიოთ ერთჯერადი ნორმატიული აქტის ან ერთთვიანი მაცნეს აბონემენტის შექმნა, ზოგადად მოქალაქეთა უფლება, „განჭვრეტადობის პრინციპის“ ფარგლებში წვდომა ჰქონდეთ ყველა უფლების შემზღუდველ აქტთან, რომელიც შესაძლოა, კანონქვემდებარე ნორმად გამოიცეს, სოციალური პროგრამებით მოსარგებლეთა უფლება, თავადვე გაარკვიონ საკუთარი სტატუსი, ხოლო მეორე მხრეს – სახელმწიფო ხაზინაზე ზედმეტი დანახარჯების არიდების ლეგიტიმური მიზანი.

აქვე საჭიროა განისაზღვროს ამ დანახარჯთა მოცულობა. 2015 წლიდან დღემდე მათი ოდენობა, წლების მიხედვით, 2-იდან 4 მილიონამდე მერყეობს,<sup>1</sup> ხოლო შემოსავალი ამ დანახარჯებიდან 1-იდან 2 მილიონამდე ლარს აკომპენსირებს.<sup>2</sup> დაისმის კითხვა – საშუალოდ 2 მილიონი ლარის შემოსავალი გადანონის თუ არა ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ სიკეთეს? – ამ კითხვას უარყოფითი პასუხი უნდა გაეცეს.

წინამდებარე კვლევამ წარმოაჩინა საგრძნობი რაოდენობა კანონქვემდებარე აქტებისა, რომლებზე წვდომისათვის საფასურის დაწესებაც ზღუდავს საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით გამყარებულ უფლებებს, კერძოდ – სოციალური სახელმწიფოსა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს, თავისუფალი განვითარებისა და განათლების უფლებებს. ამდენად, ხსენებული სიკეთეების შეზღუდვა ვერ იქნება გამართლებული წლიურად 2 მილიონი ლარის დაზოგვით.

## 5. პრობლემის გადაჭრის შესაძლო გზა

ზემოთ ხსენებული სიკეთეების ჩამონათვალიდან გამომდინარე, აუცილებელია საკანონმდებლო მაცნეს ფორმალური და მატერიალური კონსტიტუციურობის საკითხის

<sup>1</sup> იხ. მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია, სხვა საჯარო ინფორმაცია, ველები: 32, 35, 39, 43, 47, 51, 55, წარმოდგენილია ფინანსური მონაცემები 2015-2021 წლების მე-4 კვარტლებისათვის, <<https://matsne.gov.ge/ka/node/1217>> [01.06.2022].

<sup>2</sup> იქვე.

გადაწყვეტა, რათა ის მოვიდეს შესაბამისობაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებთან და მასზე წვდომა მოქალაქეთათვის გახდეს უფასო. პარლამენტის მიერ ამ საკითხის საკანონმდებლო მონესრიგება შესაძლებელია გამოიხატოს მის მიერ კანონის გამოცემაში, რომელიც უშუალოდ განსაზღვრავს საკანონმდებლო მაცნეს მოსაკრებლის შემოღების საკითხს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების დელეგირების დროს, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში პარლამენტმა თვითონვე უნდა განსაზღვროს მოსაკრებლის ძირითადი პარამეტრები და გააუქმოს საფასური კანონქვემდებარე აქტებზე. მოცემული დააკმაყოფილებდა არა მარტო შიდა ბაზრის მოთხოვნებს, არამედ თავიდან აიცილებდა ტერმინოლოგიურ შეუსაბამობას ევროკავშირის სამართალთან, ვინაიდან კანონქვემდებარე აქტებზე საფასურის გაუქმება გზას გაუხსნიდა ევროკავშირის სამართლებრივი აქტების ჩვეულ გამოქვეყნებას.

## დასკვნა

ამდენად, საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებული ყველა კანონქვემდებარე აქტის მიმართ ერთგვარი მიდგომის გამოყენება ყველა შემთხვევაში გამართლებული არ არის. მოქალაქეთა ინტერესების უკეთ დასაცავად საჭირო ხდება მათთვის ყველა ნორმატიული აქტის თანაბარი მიწოდება. კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა რამდენიმე კონსტიტუციური ნორმა, რომელთა დაცვასაც ეხმიანება სისტემატიზებული სახით საკანონმდებლო აქტების მაცნეზე გამოქვეყნება.

მით უმეტეს, პრობლემატურია ეს საკითხი საქართველოს კონსტიტუციასთან ფორმალური შეუსაბამობის მხრივ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი წინარე პრაქტიკა, კონსტიტუციის 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის 1-ელი წინადადების განმარტებასთან დაკავშირებით, აშკარა წინააღმდეგობაში მოდის საკანონმდებლო მაცნეზე არსებულ სამართლებრივ წყობასთან. ფაქტობრივად, იმავე ფორმულირების მქონე საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 27 დეკემბრის №489 დადგენილება, რომელიც მთავრობას აძლევდა საშუალებას, განესაზღვრა „112“-ის მომსახურების საფასური, 2019 წელს უკვე არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.<sup>1</sup> სამწუხაროა, რომ ამ საქმის განხილვის შემდეგ არ მოხდა გადასახადებისა და მოსაკრებლების რეგლამენტის დადგენის უფლებამოსილებების დელეგირების საკითხის ზოგადი გადახედვა, რაც სამართალმცოდნეებს აიძულებს, თითოეული პრობლემა ცალ-ცალკე დააყენონ დღის წესრიგში.

რაც შეეხება მატერიალურ კანონიერებას, გასაგებია, რომ საქართველოში არსებული მოცემულობით მისაღები იქნებოდა, ორგანო თვითმყოფადი ყოფილიყო, თუმცა უშუალოდ 2 მილიონი ლარის კომპენსირებისათვის ქართველი სტუდენტებისთვის

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

სახელმძღვანელოებზე საფასურის დანესება, საჯარო სამსახურში მომუშავეთათვის თავისუფალი განვითარების უფლების შეზღუდვა და სოციალურად მონყვლადი ჯგუფებისათვის გარკვეული ინფორმაციის მიღებაზე გადასახადის დადგენას დანახარჯების გაქვითვის ყოვლად მიუღებელი მეთოდია. ეს პრაქტიკა როგორც უფლებამოსილი ორგანოს მიერ დამტკიცების საკითხში, ასევე, ზოგადად, მატერიალურ ჭრილში საჭიროებს სიღრმისეულ გადახედვას.

**Constitutional basis of the Legislative Herald of Georgia:  
Does the price for access to the secondary legislation comply  
with the requirements of the principle of proportionality?**

**ALEXANDRE KAKHADZE**

This article reviews The Legislative Herald of Georgia and its constitutional basis. In particular, the starting prerequisites for the Herald's creation and aftermath. The article focuses on three main constitutional paragraphs, namely: Legal Certainty, Right to Development, and Right to Education – All of which are secured by the publicity of the Herald. However, this „Publicity“ is partly hidden by the order of the Minister of Justice, which establishes a price to access all the systematized secondary legislative acts.

Even though, the main purpose of all the subordinate legislation is the same – to help in enacting primary legislation – this kind of identical treatment to all the secondary legislation may not be justified in the long run. If the same practice is preserved it will eventually disrupt one's constitutional right. On top of that, the current method of approach toward bylaws may cause problems in the near future concerning harmonization of the Georgia with the European Union's legislation, since the most of EU's current normative acts are comprised of secondary legislation, such as regulations, directives, decisions, etc. Considering that, current Georgian legislation puts a price on accessing these kinds of information, which may cause terminological challenges between the two.



# Voter Abstention as a Threat to Democracy – Reasons and Possible Solutions

ANA KVANTALIANI\*

## Introduction

Voter turnout has been declining across the globe since the beginning of 1990s. Such a trend in democratic participation has raised many concerns among election stakeholders.<sup>1</sup> Because of its importance, media and civil society actors, as well as the democracy support communities are concerned when citizens do not turn out to vote.

Over the past thirty years, the scientific community and politicians in consolidated democracies have been regularly alarmed by electoral participation undergoing a brutal and linear decline. Each election is now scrutinized not only in terms of its results but also of its level of electoral turnout.<sup>2</sup> Citizens in modern societies want to be sure they have good reasons to vote before going out of their homes to the polls. “Voting is getting more rationalized and individualized, which constitutes both its nobleness and also its fragility.”<sup>3</sup>

The special term for expressing low voter turnout is voter abstention. Abstention is a term in election procedure for when a participant in a vote either does not go to vote (on Election Day) or is present during the vote, but does not cast a ballot. In another manner, an intentionally spoilt vote could be interpreted as an active abstention. An intentionally spoilt vote is caused by a voter who either does not show on the polling station, or turns to an election and invalidates the ballot paper in some way. The voter abstention affects the primal functions of elections – accountability and mandate. The former is a function of holding past government accountable and the latter guarantees to entitle future governments with a mandate.<sup>4</sup>

Declining voter turnout can be based on numerous possible reasons. It might suggest that fewer citizens consider elections as the main instrument for legitimizing political parties' control over political decision making<sup>5</sup> or lower citizen participation in elections

---

\* Lawyer.

<sup>1</sup> Solijonov A., Voter Turnout Trends all over the world, IDEA, 2016, 1.

<sup>2</sup> Delwit P., The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII, Open Journal of Political Science, Volume 3 No. 1, 2013, 1.

<sup>3</sup> Bréchon P., Conthier F., European Values: Trends and Divides Over Thirty Years, 2002, 84.

<sup>4</sup> Rosema M., Low turnout: The threat to democracy or blessing in disguise? Consequences of citizens' varying tendencies to vote, Electoral Studies, 2007, 613.

<sup>5</sup> Solijonov A., Voter Turnout Trends all over the world, IDEA, 2016, 1.

might not necessarily mean that citizens are becoming less active in politics, on the contrary, it may mean that the world needs a new platform of political engagement, such as social media, for example.

Voter abstention refers to the issue of the very legitimacy of elections and, therefore, of representative democracy.<sup>1</sup> A political institution is legitimate when it succeeds in persuading people of the normative necessity of its existence. Legitimacy is widely considered to be a necessary condition for the survival and effectiveness of political regimes. Normatively, the assessment of the legitimacy of a given democracy rests on the quality of the consent of the people in a variety of ways – first and foremost an electoral authorisation and the level of participation in the elections. A passive electoral society puts the democratic legitimacy of the representative body in danger. Election is an act of granting the authority by the voters to the elected officials. Normally this grant of authority is limited to time, so that the officials’ status as representatives ends when the time comes for new elections. “Election is the one which puts a man into office.” Elections are acts of “vesting authority.”<sup>2</sup> Therefore, the higher the participation, the more legitimate democracy would be deemed to be. Conversely, a low turnout would make the democratic system less legitimate and less robust.

Lower turnout represents to be a clear threat to democracy especially in countries like Georgia where there is no legislative database for scrutinizing the legislation, except a post factum constitutional control, and the public participation in a law and policy making process is practically impossible. In Georgia, there is no binding or any non-binding document which regulates public participation, only a single article of the Law on Normative Acts indirectly provides a possibility of public consultation in the process of adopting the primary legislation only.<sup>3</sup> Even though we may conclude that the law gives a possibility to consult with public sector, neither any regulation nor the practice knows the way consultation process should be conducted. The total absence of public involvement in any legislative or policy making process leave the citizens in a position where they have to follow the directions and obey the rules without any of their prior consent. Therefore, it will not be exaggerated to state that in the countries like Georgia, elections represent the only way of the society to be involved in political processes.

The following article supports the idea that lower turnout is an emerging problem of democracy in nowadays world, particularly in the post-communist states. Furthermore, it states that higher voter turnout is, in most cases, a sign of the vitality of democracy,

<sup>1</sup> Purdam K., Fieldhouse E., Kalra V., Russell A., Voter engagement among black and minority ethnic communities, Research Report, The Electoral Commission, 2002.

<sup>2</sup> Luce R., Legislative Principles, Liberties and Communities, Boston, 1930, chapt. 15-16, 131-133.

<sup>3</sup> It stipulates that among the documents attached to the normative acts should be consultations received in the draft law preparation process. Specifically, state, non-state and/or international organizations, (institutions), experts, if any, participating in the preparation of the draft law; the Law on Normative Acts, Art 17 (1) < <https://matsne.gov.ge/> > accessed 31.08.2022.

while lower turnout is usually associated with voter apathy and mistrust of the political process. It also highlights key trends and developments on voter turnout in the post-communist countries and discusses Romanian and Georgian examples for better illustration. By reviewing the factors that affect voter turnout, it also provides some insights into how to understand complex voter behavior and improve voter turnout statistics on the bases of successful examples of Estonian and Swedish experience.

## 1. Post-Communism Context

Falling voter turnout in Europe, in both well-established and new democracies, is a worrying phenomenon, however, a comparison of turnout trends between established democracies and the group of emerging democracies shows a big difference in the rate of decline in the past 30 years. The latter group of countries, which consists of the post-communist states, show a much steeper decline compared to the countries of established democracies. Average turnout in the former group of states has declined by around 27% since the first free elections held at the end of the 1980s.<sup>1</sup> More precisely, from initial rates of 81%, average turnout rates have reduced to 54% in the years of 2014-2018.<sup>2</sup>

**Table 1.** The difference in turnout between the first election and recent elections in some European post-communist countries.<sup>3</sup>

Countries	Year	Turnout (%)	Year	Turnout (%)	Difference in Turnout (%)
Albania	1991	98.9	2017	46.7	- 52.2
Bulgaria	1991	83.8	2017	53.8	- 30
Czech Republic	1990	96.3	2017	60.8	- 35.5
Croatia	1990	84.5	2016	52.6	- 31.9
Estonia	1990	78.2	2015	64.2	- 14
Poland	1989	62.1	2015	50.9	- 11.2

<sup>1</sup> Solijonov A., Voter Turnout Trends all over the world, IDEA, 2016, 25.

<sup>2</sup> Karp A. J., Milazzo C., Democratic scepticism and political participation in Europe, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Volume 25, No. 1, 2015, 97-110; Kostadinova T., Voter turnout dynamics in post-communist Europe, *European Journal of Political Research*, Volume 42, No. 6, 2003, 741-759; Pacek A. C., Pop-Eleches G., Tucker J. A., Disenchanted or discerning: Voter turnout in post-communist countries, *The Journal of Politics*, Volume 71, No. 2, 2009, 473-491.

<sup>3</sup> Region/Political entity: Central/Eastern European countries, parliamentary elections, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>> [31.08.2022].



**Table 2.** Romania experienced approximately 54% decrease in voter turnout from 1990 to 2020.<sup>1</sup>

Election Year	1990	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Turnout (%)	86.19	76.29	76.01	61	55	37	40	38	32

Analyzing the Romanian electoral phenomenon since 1989 after the declaration of freedom from Soviet Union indicates a downward trend in the voters' interest. Since 1990 to 2020 parliamentary elections are characterized of an extremely decreasing tendency.<sup>2</sup>

Decreasing trend is also found in the presidential elections, however, the proportion of decreasing the turnout was lower than in the parliamentary elections. Statistics show that the turnout decreased from 85% (1990) to 55% (2019, second round) by 30% at the presidential elections.<sup>3</sup>

In the case of the presidential election the stake is clearer – it is about voting a single candidate among several candidates that voters know and for whom they have opinions and feelings clearly outlined. In the presidential elections the attention of the citizens is stronger captured through the media – the “war” between the candidates is spectacular and has a strong emotional impact. The larger turnout in the case of the presidential election in comparison to the parliamentary elections is an intense manifestation of the feelings that voters have for one or another candidate.

Analysis have revealed that top factors determining electoral abstention in Romania are, first and foremost, poor political parties that cannot afford voter mobilisation campaigns; secondly, the similarity of all the political parties.<sup>4</sup> Poor electoral campaign can be a reason of lower voter turnout. Studies illustrate that the reason people do not take part in politics is based on the idea that “nobody asked.”<sup>5</sup> It is important to include social networks such as family, friends, co-workers, politicians, parties, church, voluntary associations and interest groups, as these social networks can be considered important channels for mobilising individuals through political discussions.

<sup>1</sup> Country: Romania, parliamentary elections, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>> [31.08.2022].

<sup>2</sup> Nardelli A., The curious case of voter turnout in Hungary, The Guardian, 2014, <<https://bit.ly/3Q49pnp>> [31.08.2022].

<sup>3</sup> Country: Romania, presidential elections, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>> [31.08.2022].

<sup>4</sup> Why is voter turnout so low in Romania? <<https://www.eurosci.net/polls/why-voter-turnout-so-low-romania>> [31.08.2022].

<sup>5</sup> Verba S., Schlozman K. L., Brady H. E., Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.



As for the similarity of political parties, the tightening of the limits of political action also makes it harder to understand the political game and therefore causes less incentive to vote. The “ideological convergence” of the main parties can account for a decisive erosion of voter turnout and the disenchantment of the voters with the election act.<sup>1</sup>

Additionally, scholars have discovered that in Romania the level of education has decreased and the level of poverty has risen in the past decades.<sup>2</sup> There is a strong correlation between the educational/economic condition of the society and their political activism – the more educated and financially content the citizens are, the more they participate in the elections. They are less concerned about personal immediate material matters, and their role as responsible citizens is stronger.<sup>3</sup>

Another factor influencing Romanian lower turnout is the urban-rural ratio – urban population largely outnumbers the rural.<sup>4</sup> There is a clear tendency in Romania in recent years that the rural turnout is higher than urban, which can be explained by the existence of another type of human relations in rural communities: the individual can hardly shirk from a civic duty, he is well known and judged by the community. This is about the membership to small groups that operate by different rules than larger ones. It is also possible that rural communities have a local leader that manage successfully the turnout of people. This is not a bad thing since the leader or anybody else does not intervene in the way people vote. Even though rural voters are comparably active in elections, they do not help the abstention problem countrywide because, as stated above, urban population represents the majority in Romania.

Additional factor causing electoral abstention in Romania is the emotional factor, namely sympathy and trust in politicians. It is well known that in surveys made in recent years in Romania, political parties, politicians, government and parliament have obtained the lowest scores at the questions regarding the trust of the population.<sup>5</sup> Electoral abstention can be deemed as a silent protest against the current state in Romanian politics. Citizens are thus in a position to ask: “Whom do I vote?”

<sup>1</sup> Delwit P., The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII, *Open Journal of Political Science*, Volume 3 No. 1, 2013, 1.

<sup>2</sup> Banach I., Romania’s (Un)Educated Youth, *Green European Journal*, 2022, <<https://www.greeneuropeanjournal.eu/romania-uneducated-youth/>> [31.08.2022].

<sup>3</sup> Viros R., A Qualitative Approach to Electoral Abstention, *Universitat Pompeu Fabra, Working Paper no. 98, Barcelona, 1994*, <[https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_98.pdf?noga=1](https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_98.pdf?noga=1)> [15.08.2022].

<sup>4</sup> <[https://www.indexmundi.com/romania/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/romania/demographics_profile.html)> [31.08.2022].

<sup>5</sup> Gronlund K., Serala M., *Low Electoral Turnout: An indication of Legitimacy Deficit?*, Uppsala, 2004, 1.

## 1.2. Voter Abstention in Georgia

Georgia, as well as Romania, belongs to the post-Soviet countries with the difference that Georgia is still aspiring to the candidate status in the European Union. Since gaining its independence in 1991 post-Soviet Georgia has suffered from economic crisis and political instability.

In 2018 the role of the Georgian parliament has increased as a result of significant constitutional amendments in 2017. Parliamentary functions were further extended and new and effective mechanisms to better exercise of its legislative, oversight and representative functions were introduced. So, accordingly, the new amendments diminished the powers of the president and increased those of the prime minister, who became the head of the government, with the executive authority over domestic and foreign policy. The prime minister, together with the cabinet, is elected by a simple parliamentary majority, while the president remains the head of the state and commander-in-chief of the armed forces but without the right to initiate laws, to introduce the state budget or hold an official post in a political party.

The parliament of Georgia is elected for a four-year term and the president of Georgia is elected for a five-year term. The last direct presidential elections were held in October 2018 due to constitutional changes taking effect in 2024, after which the president will be elected by a parliamentary college of electors. The series of constitutional changes, initiated in 2017, stipulated a one-time transitional presidential term of six years for 2018-2024.

Voter Abstention represents a challenge of Georgian democracy since the state gained its independence. Similar to the other post-Soviet states Georgian parliamentary elections are characterized with the decreasing trend of the electoral turnout.

**Table 3.** The turnout in Georgian parliamentary elections from 1992 to 2020.<sup>1</sup>

Election Year	1992	1995	1999	2003	2004	2008	2012	2016	2020
Turnout (%)	74.77	67.82	67.9	60.06	63.93	53	60.8	51.6 (I round)/ 37.5(II round)	56.1

Similarly, a decreasing trend is noticeable in the presidential elections as well. From initial rates of 82.59%, average turnout rates have reduced to 46.8%.

**Table 4.** The turnout in Georgian presidential elections from 1991 to 2018.<sup>2</sup>

Election Year	1991	1995	2000	2004	2008	2013	2018
Turnout (%)	82.59	68.29	75.86	87.97	56.62	46.6	46.8 (I round)/ 56.4 (II round)

<sup>1</sup> Elections, <<https://cesko.ge/en/>> [31.08.2022].

<sup>2</sup> Ibid.

Political polarization and mistrust towards political parties can be named as two major factors of lower voter turnout in Georgian elections. For example, prior to the 2018 Georgian presidential elections, almost three out of four Georgians thought that candidates should spend “a little” or no time criticizing the competing parties.<sup>1</sup>

As for the lack of trust, from 2012 to 2017, trust towards Georgian political parties decreased from 21% to 8%, while distrust increased from 22% to 43%.<sup>2</sup> Although the level of trust has never been particularly high, this trend is alarming and inspire political parties to act. Lack of transparency of political parties, which adds to voters’ lack of awareness and knowledge leads to low levels of trust which consequently leads to high rates of voter abstention in Georgian elections.<sup>3</sup>

According to the National Democratic Institute (NDI), people’s trust in state institutions and leaders has declined, and the number of Georgians who evaluate the current government’s performance as “bad“ has increased from 49% (2018) to 64% (2020). A plurality of Georgians cannot identify a party that is closest to them. While 65% of respondents said they would vote if elections were held tomorrow, 56% are undecided for whom.<sup>4</sup> Political parties and other stakeholders who are interested in Georgian democracy, should be aware that high number of distrustful voters directly impact on the level of citizens’ participation in politics.

## **2. Why Voters do not Turn out – Reasons**

Obviously, voters do not abstain at random. There are various reasons people do not vote which can be categorized as either political, socio-economic or ideological factors.

### **2.1. Political Factors**

A key factor for explaining why people do not participate in politics is voters’ lack of motivation which is measured by three variables – political efficacy, political interest and political trust/satisfaction with democracy.<sup>5</sup>

Firstly, political efficacy refers to the degree in which voters believe they can understand national politics and the belief or perception that their actions generally

---

<sup>1</sup> Kakhishvili L., Decreasing level of trust in Georgian political parties: What does it mean for democracy and how to avoid negative consequences? Georgian Institute of Politics, Policy Brief, Issue 17, 2019, 5.

<sup>2</sup> Ibid., 2.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> NDI Poll: Declining Trust in Country’s Democratic Institutions; Georgians Negatively Assess Parliament’s Failure to Ensure Fully Proportional 2020 Elections, 2020, <<https://bit.ly/3Qi2Pd7>> [31.08.2022].

<sup>5</sup> Verba S., Schlozman K. L., Brady H. E., Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

have an influence on political institutions. Studies show that lack of political efficacy is a major source of low voter turnout.<sup>1</sup> The individuals who are considered efficacious tend to be much more involved in politics in post-communist Europe and Western democracies.<sup>2</sup>

Next, political interest is defined as the degree to which politics or political affairs arouse curiosity or attention among citizens. As expected, findings across established and emerging democracies do show that individuals who declared to be more politically interested are more likely to engage in politics, most especially in terms of voting,<sup>3</sup> with lack of political interest being argued as a cause of lower voter turnout.<sup>4</sup>

Thirdly, political trust is broadly defined as voters' or citizens' evaluation of their political system. Trust is the basis of democratic society;<sup>5</sup> this therefore means people will be more willingly to vote if they believe the political system is responding to their needs. Additionally, the increasing concern globally about the role of money in politics (International IDEA 2015) may be reason of mistrust from the society and consequently the cause of voter abstention. The involvement of large amounts of money in election campaigns, mainly from private donors, is creating intense debate about the impact of the richest segments of the population on national policies.<sup>6</sup>

Another political factor of voter abstention is polarization of the campaign and the conflict. So called battle-elections may cause low turnout.<sup>7</sup> Georgia is a clear demonstration of this particular problem. Extremely polarized parties protesting every action of each other instead of focusing on their own result-oriented action plans, causes distrust and confusion of the electorate, which ends up in abstention on the Election Day. Research has demonstrated that negative campaigning reduces the level of trust in political parties and lowers the turnout on the election.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Campbell A., Gurin G., Miller W. E., Stokes D. E., *The Voter Decides*. Westport, CT: Greenwood Press, 1954.

<sup>2</sup> Tambe E. B., *Electoral participation in new-democracies: applying existing models of turnout to new democracies in Africa, East Asia and post-communist Europe* [Doctoral dissertation], University of Sussex, 2018.

<sup>3</sup> Sheerin C., *Political Efficacy and Youth Non-Voting*, Saarbrücken, 2008.

<sup>4</sup> Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H., *The People's Choice*, New York, 1948.

<sup>5</sup> Putnam R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, 2000.

<sup>6</sup> Besir C., *The perils of political competition: Explaining participation and trust in political parties in Eastern Europe*, *Comparative Political Studies*, Volume 46, No. 12, 2012, 1610-1635.

<sup>7</sup> Delwit P., *The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII*, *Open Journal of Political Science*, Volume 3 No. 1, 2013, 1.

<sup>8</sup> Kakhishvili L., *Decreasing level of trust in Georgian political parties: What does it mean for democracy and how to avoid negative consequences?* *Georgian Institute of Politics, Policy Brief*, Issue 17, 2019, 5-6.

Vice versa, the “ideological convergence” among political parties can cause confusion and mistrust of the electorate which may lead them making a choice not to go to elections.<sup>1</sup>

Moreover, the lack of public participation in political processes can be a factor that lowers the turnout at elections. Governments that encourage citizens’ interest in the political process through the introduction of citizenship education in schools, public political discussions or through other activities, experience higher voter turnout.<sup>2</sup> Voters who are less involved in, and less informed about politics are presumably the first to abstain.<sup>3</sup>

Lastly, poor electoral campaign and lack of discussion platforms, as mentioned in the Romanian example, can be a reason of lower voter turnout as well.<sup>4</sup>

## 2.2. Socio-Economic Factors

Socio-economic status (SES) consists of a voter’s educational level and/or income, with studies suggesting those with a higher are considered to have a higher propensity to participate.<sup>5</sup> The so called “condition abstention” is studied by the greatest numbers of authors<sup>6</sup> meaning that the higher the economic level, the greater the participation and vice versa. In times of higher unemployment and growing social and economic inequalities, it is not surprising to see the decreasing turnout trend in elections, especially in the post-communist countries of Europe.<sup>7</sup>

Also, studies suggest that individuals who are more educated tend to participate at a higher rate because they can better understand the issues at stake in an election.<sup>8</sup> In the context of new democracies, with regards to post-communist Europe statistics support that those with higher education and income levels are most likely to participate.<sup>9</sup>

Moreover, age is one of the most important social factors to affect voter turnout. Electoral participation of younger generation causes a great concern among political authorities in many democratic states and it focuses the attention of political scientists

<sup>1</sup> Delwit P., The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII, Open Journal of Political Science, Volume 3 No. 1, 2013, 1.

<sup>2</sup> Solijonov A., Voter Turnout Trends all over the world, IDEA, 2016, 40.

<sup>3</sup> Dahl R. A., Democracy and Its Critics, New Haven, 1989, 27.

<sup>4</sup> Verba S., Schlozman K. L., Brady H. E., Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

<sup>5</sup> Wolfinger R. E., Rosenstone S. J., Who Votes? New Haven, 1980.

<sup>6</sup> Andolfatto D., Business Cycles and Labor Market Search, 1996, 112-132.

<sup>7</sup> Delwit P., The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII, Open Journal of Political Science, Volume 3 No. 1, 2013, 1.

<sup>8</sup> Verba S., Schlozman K. L., Brady H. E., Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge, 1995.

<sup>9</sup> Marta O., Anetta C., John H., Intended electoral participation in transitional countries, Economics of Governance, Volume 6, No 3, 2005, 211-228.



as well.<sup>1</sup> The findings of the World Value Survey research conducted between 2010 and 2014 which covered 59 countries of all the regions in the world, show that people aged 25 or under are clearly less politically active than those aged 26 or over.<sup>2</sup> Scholars explain that political experience is generally considered to be acquired over time, most especially as voters face concrete policy issues. By building on this conclusion, those with more political experience are much more likely to engage with or participate in politics.<sup>3</sup>

### **2.3. Ideological Factors**

A perception of civic duty is one of the most crucial ideological factors affecting attitudes of voters in elections. In many societies people perceive it to be their duty to contribute to political decision making.<sup>4</sup>

Furthermore, some people are called strategic non-voters. They claim that voting does not make any positive difference. The ideology is the following: “If voting changed anything, they’d make it illegal,” is an oft-cited sentiment attributed to anarchist Emma Goldman.<sup>5</sup>

Apart from strategic non-voters, there are also ethical non-voters, those who reject voting not because it is ineffective tactic for making a change, but moreover because they view the act as either a grant of consent to be governed by the state, a means of imposing illegitimate control over one’s countrymen, or both.<sup>6</sup> Lastly, an abstention may occur when voting individual is a collective thinker, which means that she/he has a certain position about an issue, but since the popular sentiment supports the abstention, it might not be socially expedient to vote according to his or her conscience.<sup>7</sup>

### **3. Possible Solutions – Successful Examples**

Faced with a voter abstention, several officials and political scientists have tried to find the “remedies” for the problem.

---

<sup>1</sup> Ibid., 3.

<sup>2</sup> Solijonov A., Voter Turnout Trends all over the world, IDEA, 2016, 57.

<sup>3</sup> Carreras and Castañeda-Angarita, Who votes in Latin America? A test of three theoretical perspective, Comparative Political Studies, Volume 47, No 8, 2014, 1079-1104.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Goldman’s actual writings expressed a distinct sentiment: “There is no hope even that woman, with her right to vote, will ever purify politics.” Goldman E., “The Tragedy of Women’s Emancipation”, Anarchism and Other Essays (Second revised ed.), Mother Earth Publishing Association, 1991, 219-231.

<sup>6</sup> Spencer H., The Best of the OLL No. 22: Herbert Spencer, “The Right to Ignore the State”, 1851.

<sup>7</sup> Hernandez R., Drew C., “It’s Not Just ‘Ayes’ and ‘Nays’: Obama’s Votes in Illinois Echo”, New York Times, 2007.

The most radical solution aims at introducing compulsory voting.<sup>1</sup> In some countries voting is considered to be a citizen's obligation rather than the civil right and has been regulated in the national constitutions and electoral laws. As a rule, voter turnout is clearly greater in such countries, for example, Chile, an OECD member country, had a compulsory voting law up until 2012. In the election prior to abandoning compulsory voting, turnout was at 87% of registered voters, while turnout in the first election without compulsory voting dropped to 46%.<sup>2</sup>

Compulsory voting is not a new concept across the world. Some of the first states that introduced mandatory voting laws were Belgium in 1892, Argentina in 1914 and Australia in 1924. There are also examples of countries such as Venezuela and the Netherlands which at one time in their history practiced compulsory voting but have since abolished it.<sup>3</sup> Some countries go as far as to impose sanctions on non-voters. According to the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 21 countries mandate voting with varying levels of enforcement. In a handful of countries, such as Bolivia, voting is compulsory, but it's not enforced.<sup>4</sup> Whereas some nations demand non-voters to give a legitimate reason or pay a fine. For example, in Australia non-voters pay \$19 fine. In some areas, people who refuse to settle the fine can be jailed.<sup>5</sup> Other nations penalize non-voters through civil rights infringement and sentence them to conduct some social services if they do not have proof of voting.<sup>6</sup>

Advocates of compulsory voting argue that decisions made by democratically elected governments are more legitimate when higher proportions of the population participate, whereas the contrary leading argument against compulsory voting is that it is not consistent with the freedom associated with democracy. Voting is not an intrinsic obligation and the enforcement of the law would be an infringement of the citizens' freedom associated with democratic elections.<sup>7</sup>

Apart from compulsory voting, there are less radical ways to make the voting process more pleasant, accessible, and desirable on Election Day. Such as, allowing people to schedule voting appointments so that they do not stand in long lines or giving them flexibility about when they vote within a period of a week.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Delwit P., The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII, *Open Journal of Political Science*, Volume 3 No. 1, 2013, 45.

<sup>2</sup> Christensen H. M., Why Does Sweden Have Higher Levels of Voter Turnout than Finland? *Gettysburg College, the Cupola, Student Publications* 527, 2017, 2.

<sup>3</sup> <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>> [27.08.2022].

<sup>4</sup> CBC, Canadian election: What's the best way to increase voter turnout? *Politics*, 2015, <<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-voter-turnout-1.3230342>> [29.08.2022].

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>> [27.08.2022].

<sup>8</sup> Insider, 11 ways to get more people to vote, according to designers, 2016, <<https://bit.ly/3Q1dcl5>> [31.08.2022].

Furthermore, a large part of the proposals revolves around technical solutions – electronic voting and Internet or SMS voting. Lower citizen participation in elections does not necessarily mean that citizens are becoming less active in politics. On the contrary, we have seen a rise in other forms of citizen activism, such as mass protests and increased use of social media as a new platform of political engagement. Such a shift in the channels of political participation requires a transition to new forms of societal participation. Modern communication technologies have a potential of establishing new democratic arenas and providing new means for public involvement in a political life. There are far-reaching expectations that electronic democracy will increase political participation, and include previously underrepresented groups in politics. “If citizens will not come to the polls, why not bring the polls closer to the citizens?”<sup>1</sup>.

According to the latest survey by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 8 countries in the world currently allow their voters to cast their ballots online. However, the way in which these countries use internet voting differs substantially from one case to another. To date, Estonia remains the only country in the world in which any citizen can cast a remote electronic vote during elections to their national parliament (the Riigikogu), to local government councils, or to the parliament of the European Union. The Baltic state, which became an online voting pioneer in 2005, is now a standard reference for the use of internet voting technology, and their citizens are increasingly taking advantage of it. During the 2019 Riigikogu elections, for example, 247,232 voters cast an online ballot. That same year, 47% of the valid votes cast during the elections to the European parliament were cast by online voters.<sup>2</sup>

Even though Estonia gained its independence in 1991, it is deemed to be the least corrupt and most prosperous countries of all the former Soviet republics.<sup>3</sup> The knowledge of technology is on a high level and people are well-acquainted with computers and internet usage. Internet voting facilitated access to the polls for those citizens who live in remote areas, far away from the closest polling station. On average, 360 internet voters stated that they saved 25 minutes by voting on the internet instead of voting at the polls in a special post-election survey. An estimation for 30,000 total internet voters results in a figure of 12,000 hours saved in total, by the nation of Estonia.<sup>4</sup>

Voter turnout increased after internet voting was introduced in Estonia. Before establishing electronic voting in 2003 parliamentary elections, the turnout was 58%,

---

<sup>1</sup> Independent Report on E-voting in Estonia, <<https://estoniaevoting.org/>> [29.08.2022].

<sup>2</sup> Which Countries Use Online Voting? <<https://medium.com/edge-elections/which-countries-use-online-voting-3f7300ce2f0>> [29.08.2022].

<sup>3</sup> Burke J., Post-Soviet world: what you need to know about the 15 states, The Guardian, 2014, <<https://bit.ly/3R7RbCO>> [20.08.2022].

<sup>4</sup> Bochsler D., Can Internet voting increase political participation? An Analysis of Remote Electronic Voting’s Effect on Turnout, CEU, Hungary, 2010, 24.

whereas, after electronic voting in 2007 the turnout increased up to 61.9%, then in 2011 – up to 63.5%, in 2015 – up to 64.2% and in 2019 the turnout was 63.7%.<sup>1</sup>

Nowadays to vote in Estonia, one simply visits the national election website, downloads and installs the voting application, inserts a national identity card into the computer card reader, fills out the digital ballot, confirms the choice, digitally signs and submits the e-ballot. All of this can be done from the comfort of a voter’s own home in the seven days leading up to Election Day.<sup>2</sup>

The advantages of internet voting are obvious – cheap and easy communication through the internet is expected to diminish financial and other inequalities in public life; new technologies simplify the time-consuming process of voting, and thereby attract additional voters. Young citizens who nowadays are particularly likely to belong to the group of election abstainers will become more involved in an election process as they are most accustomed to use the Internet.<sup>3</sup>

The main concern of electronic voting is its security. There are some questions in procedural and operational security, like it might be an easy target for cyber-attacks from foreign powers.<sup>4</sup> Another issue, especially in less developed countries, is that the internet usage still remains a socially selective phenomenon, meaning that internet voting can only ease the process for those who are already familiar with the internet: that is to say, predominantly young, rich, educated people living in urban areas.<sup>5</sup>

Some countries only allow certain groups of voters to cast their ballots over the internet. In countries such as France, Panama or Pakistan, for example, the option to vote online is reserved for voters who live abroad.<sup>6</sup> In other countries, such as Armenia, this possibility is further reserved to diplomatic and military staff posted abroad.<sup>7</sup> Similarly, several States in Australia have taken advantage of internet voting to ensure that voters with disabilities, particularly those with visual impairments or lower literacy levels, can cast their votes independently and without breaching the secrecy of their choices. By being able to use their computer screen reader tools when accessing a web-based platform, visually impaired voters are able to vote remotely and on their own.<sup>8</sup> The State of New South Wales started piloting online voting in 2011 and greatly extended the

<sup>1</sup> <<http://www.electionguide.org>> [31.08.2022].

<sup>2</sup> Leetaru K., How Estonia’s E-voting system could be the Future, Forbes, 2017.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Independent Report on E-voting in Estonia, <<https://estoniaevoting.org/>> [29.08.2022].

<sup>5</sup> Bochsler D., Can Internet voting increase political participation? An Analysis of Remote Electronic Voting’s Effect on Turnout, CEU, Hungary, 2010, 5.

<sup>6</sup> Which Countries Use Online Voting? <<https://bit.ly/3pYWpVq>> [29.08.2022].

<sup>7</sup> Question: If e-voting is currently being used, is it available for all voters or only some groups of voters? <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/745>> [29.08.2022].

<sup>8</sup> Which Countries Use Online Voting? <<https://bit.ly/3pYWpVq>> [29.08.2022].

option in 2015, when 286,000 voters used this channel. Similar projects were replicated in Western Australia in 2017.<sup>1</sup>

There are some European countries which have introduced neither compulsory voting, nor eVoting or iVoting systems but still have the highest turnout. One of the clear examples is Sweden which belongs to the top 10 countries with the highest rates of voter turnout in Europe.<sup>2</sup>

**Table 5.** The trend of electoral turnout in Sweden in 1991-2018 in the parliamentary elections.<sup>3</sup>

Election Year	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Turnout (%)	86.74	86.82	81.39	80.11	81.99	84.63	85.81	87.18

This kind of turnout is influenced by various factors, such as trust in democratic institutions, respect for the electoral system, and the fact that parliamentary elections are combined with elections to local and regional governments.<sup>4</sup> Moreover, more affluent groups vote to a greater extent, these include tertiary educated, people with high incomes, white-collar workers and employed and conversely, voter participation is lower among those with less education, lower pay, blue-collar workers or those without employment.<sup>5</sup> As the standard of living in Sweden is high and the majority of the citizens belong to the first group, the tendency of going to elections is also high resulting in one of the highest percentage of voter turnout in Europe.

In Sweden voter turnout is also high among younger people. There are theories about voting as a habitual act where the first election in one's life plays a part in subsequent voting.<sup>6</sup> Therefore, schools often prepare students for voting before they turn 18 by inviting representatives of different political parties, so that students can learn about how the country's democratic system works and what the different parties stand for. That way, young people have the opportunity to compare and draw their own conclusions.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> <<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/voter-turnout-by-country>> [19.08.2022].

<sup>3</sup> Country: Sweden, parliamentary elections, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>> [31.08.2022].

<sup>4</sup> Democracy in Sweden, Equal, Open and Scrutinised by media, Here are 10 features of Swedish democracy, 2021, <<https://sweden.se/life/democracy/democracy-in-sweden>> [19.08.2022].

<sup>5</sup> Lindström A., Who votes in Sweden? Linköping University, 2021 <<https://liu.se/en/news-item/vem-rostar-i-sverige>> [29.08.2022].

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Democracy in Sweden, Equal, Open and Scrutinised by media. Here are 10 features of Swedish



Additionally, parliamentary diversity in Sweden, as a reflection of the country, drives more voters to the election poles. Diversity in the Swedish parliament is related to gender, age, educational background, religious views, sexual orientation, etc. For example, the youngest members of parliament (MPs) elected in 2018 were 22 and the oldest – 85. Income and education levels vary as well.<sup>1</sup> As for the gender equality, after the 2018 elections, there were 188 men and 161 women in the Swedish parliament and of the 23 ministers in the current government, 12 are women, including the current Prime Minister. This reflects the gender balance among voters: in 2018, almost equal proportion of men and women went to the polls.<sup>2</sup>

## Conclusion

This paper highlighted a multitude of reasons of voter abstention fallen under political, socio-economic or ideological categories and also analyzed specific examples of Romania and Georgia as two post-communist countries struggling from the decrease of electoral participation since 1990s. Both examples made it clear that society's nihilistic attitude towards elections and state institutions greatly affect the turnout in elections. Romanian example shed the light on how poorly organized political campaigns and the ideological similarity of all the political parties affect voter turnout. Moreover, country-specific analysis demonstrated that the level of education and poverty directly influence citizens' political activism. As for Georgia, mistrust, towards governmental institutions and extreme political polarization was deemed to be main factors encouraging voter abstention. Even though the paper emphasized numerous reasons of voter abstention in the post-Soviet space and briefly overviewed the examples of Romania and Georgia, more thorough country by country research should be conducted for better understanding of the problem. Given the importance of elections to democracy, the issue of voter participation should be taken more seriously by scholars and public officials.

With regard to the solutions, this work demonstrated that a short-term and effective answer is technology – electronic voting and internet voting. Considering a successful example of Estonia, this is the right time for other post-Soviet governments to adapt to recent developments and come up with innovative technological responses.

A long-term but solid and sustainable plan for regaining societal respect towards the elections and representative governance, includes earning citizens' trust in democratic institutions, increasing education level, improving citizens' financial condition and ensuring parliamentary diversity. These are the factors, which, for instance, positively influence electoral turnout in Sweden. Additionally, it is worth mentioning that youth participation should also be encouraged by multitude of activities.

---

democracy, 2021, <<https://sweden.se/life/democracy/democracy-in-sweden>> [19.08.2022].

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

## **Voter Abstention as a Threat to Democracy – Reasons and Possible Solutions**

**ANA KVANTALIANI**

The declining trend of voter turnout in elections across the globe has been a matter of a great concern in democratic societies. Low voter turnout questions the very legitimacy of elections and represents a clear threat to democracy. In countries like Georgia, elections remain the only avenue for the society to be involved in political activities. The abovementioned limited public participation in democratic decision-making is primarily a consequence of the two following facts: there is no legislative database for scrutinizing the legislation, apart from post factum constitutional control, and public participation in the law-making and policy-formation process is hardly possible.

The reasons for voter abstention fall under political, socio-economic and ideological categories. In this spectrum, a brief analysis of Romanian and Georgian electoral abstention history highlights that a nihilistic approach towards elections and state institutions negatively affects voter turnout. In respect of Georgia, the main causes leading towards voter abstention are considered to be mistrust towards governmental institutions and extreme political polarization.

As a possible solution, the article proposes the Estonian and Swedish models as examples of successfully overcoming the challenges of voter abstention and democracy deficiency. The case study of Estonia makes it clear that a short-term and effective solution stems from technology, specifically electronic and internet voting. Adopting this approach would allow other post-Soviet governments to respond to recent developments and come up with innovative technological solutions. The Swedish example, on the other hand, advocates for a long-term but stable and sustainable plan for regaining societal respect towards the elections and representative governance, which includes: earning citizens' trust in democratic institutions, encouraging youth participation through the multitude of activities, improving citizens' financial conditions and promoting inclusion and diversity in parliaments.

## მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება – გამოწვევა ქართული მართლმსაჯულებისთვის

**მარიამ პირველი\***

„სადაც სასამართლო დამოუკიდებელი არ არის, თავისუფლება არ არსებობს“ –  
მიხეილ ჯავახიშვილი

### შესავალი

სამართლიანი სასამართლო ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ქვაკუთხედი. ამ უფლების სათანადოდ დაცვა კი შეუძლებელია ინდივიდუალურ მოსამართლეთა თავისუფლების, პროფესიონალიზმის, მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის გარეშე. თავის მხრივ, მოსამართლეთა თავისუფლების ხარისხი იმ ინსტიტუციურ გარანტიებზე დგას, რომლებიც სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მყარი საკანონმდებლო რეგულაციებით. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება, უფრო სწორად, უნდა ემსახურებოდეს საქართველოში უკანასკნელ წლებში განხორციელებული სასამართლო რეფორმის არა ერთი, არამედ ოთხი ტალღა.<sup>1</sup> თუმცა კითხვაზე, ამართლებს თუ არა მიზანი საშუალებას, კაცობრიობას ერთგვაროვანი პასუხი ჯერ კიდევ არ აქვს, შესაბამისად, გამონაკლისი არც აზვირთებულ ტალღებში მოლივლივე ქართული სასამართლოს რეფორმაა.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანი მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების პროცესში არსებული ხარვეზების გამოვლენა და იმის ხაზგასმია, რომ სამართლიანი სასამართლოს უფლების სიცოცხლისუნარიანობა დიდწილად სწორედ ამ უკანასკნელზეა დამოკიდებული. ნაშრომის ფარგლებში უნდა გამოიკვეთოს, რატომ იქცა მართლმსაჯულების სისტემა დაუძლეველ გამოწვევად ქართული სახელმწიფოსთვის, რატომ ვერ მოიტანა ეფექტიანი შედეგი მართლმსაჯულების სისტემაში განხორციელებულმა ვერცერთმა „ტალღამ“ და,

---

\* საჯარო სამართლისა და პოლიტიკის მაგისტრი (ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლა).

<sup>1</sup> საქართველოს პარლამენტი, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 580-III; 01.05.2013, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1924526?publication=0#DOCUMENT:1>>; საქართველოს პარლამენტი, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2647-რს; 01/08/2014, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2455845?publication=0#DOCUMENT:1>>; საქართველოს პარლამენტი, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 169-რს; 21/12/2016, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3504094?publication=0#DOCUMENT:1>>; საქართველოს პარლამენტი, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 5569-III; 13/12/2019, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4733708?publication=0#DOCUMENT:1>>.



ერთი მთავარი, რის გამოც ჩვენი სახელმწიფოს ევროპული მომავალი ამ დროისთვის გაშვებულ შანსად მოგვევლინა, სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებული კითხვის ნიშნები<sup>1</sup> და მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების წესია.<sup>2</sup> ირონიულია, რომ იმ მრავალი კითხვის ნიშნისა და სკეპტიციზმის ფონზე, რომლებიც საძირკველშივე არსებობს სასამართლო ხელისუფლების მიმართ, კანონმდებელმა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში იმგვარი ცვლილებები შეიტანა,<sup>3</sup> რომელთა გასაჩივრებისთვისაც თავისუფლების შეზღუდვის მოლოდინში მყოფ მოსამართლეებს სხვა გზა აღარ დარჩენიათ, გარდა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვისა.<sup>4</sup> პერიპეტიები, რომლებიც სახელმწიფო მოვლენების გარშემო ვითარდება, სკრუპულოზური კვლევისა და გააზრების საგანი უნდა იყოს დემოკრატიზაციის გზაგასაყარზე მდგომი სახელმწიფოსთვის, რომელსაც სასამართლო სისტემის მრავალსაუკუნოვანი ტრადიცია აქვს,<sup>5</sup> თუმცა საკითხი სწორედ იმდაგვარად დგას, თუ რამდენად ვიაზრებთ მემკვიდრეობის განუზომელ ფასს და რამდენად მივყავართ უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში განხორციელებულ რეფორმათა რიგს გარდაუვალ მიზნამდე, რომელიც სამართლიანი სასამართლოს ფორმირებასა და ხელმისაწვდომობას გულისხმობს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული რომ აბსტრაქცია არ არის და მას საფუძვლად კონკრეტულ მოვლენათა ჯაჭვი აქვს, სწორედ წინამდებარე ნაშრომის ქრონოლოგიაში უნდა დავინახოთ. უახლესი სამართლებრივ-პოლიტიკური პერიპეტიების კვალდაკვალ, ნაშრომმა მკითხველს უნდა აპოვნინოს პასუხი კითხვაზე: რატომ იქცა ქართული მართლმსაჯულების სისტემისათვის დაუძლეველ გამონვევად მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება დამსახურებაზე დაფუძნებული, გამჭვირვალე და ობიექტური პროცესის საფუძველზე და რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას იმისათვის, რომ სასამართლოსადმი ნდობა იყოს არა ილუზია, არამედ რეალობა, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოსა და საზოგადოების კეთილდღეობის საწინდარია.

## 1. მინდა ვენდო სასამართლოს ანუ საზოგადოების ნდობა, როგორც სამართლიანი სასამართლოს ქვაკუთხედი

როგორ გამოიყურება საზოგადოების თვალში მსაჯული, რომელიც „რჩეული კაცის“ ილიასეულ პოსტულატს უნდა ამართლებდეს? ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა ფართო

[ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_3822](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_3822) > [22.06.2022].

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> საქართველოს პარლამენტი, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი 447-IVმს-Xმპ, (თბილისი, 01/04/2021).

<sup>4</sup> კონსტიტუციური სარჩელი N1693 საქმეზე – „ეკა არემიძე, ქეთევან მესხიშვილი, მადონა მაისურაძე, მამუკა ნიკლაური და თამარ ხაყოშია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>5</sup> მათ შორის, და არა მხოლოდ: გიორგის V-ის ძეგლისდება, ბექა-აღბულას სამართლის წიგნი, კათალიკოსთა სამართალი და ვახტანგ VI-ის სამართლის წიგნთა კრებული, რომელიც შედგენილია 1705-1708 წლებში, ერეკლე II-ისა და კათალიკოს ანტონის კანონი, ლევან და ვახტანგ ბატონიშვილების კანონი.



საზოგადოებისთვისაც კი გაცილებით მარტივი გახდა მას შემდეგ, რაც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების გასაუბრებების საჯარო ტრანსლირება შესაძლებელი გახდა პროექტის: „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ფარგლებში.<sup>1</sup>

მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების საჯარო ტრანსლირების პირველივე დღიდან დაინტერესებულ პირთათვის ცხადი გახდა მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული უამრავი ხარვეზი, როგორც კვალიფიკაციის, ასევე კეთილსინდისიერების ნაწილში. პრობლემა კიდევ უფრო მწვავედ წარმოჩნდა მას შემდეგ, რაც 2021 წლის 19 აპრილს, ქვეყანაში შექმნილი პოლიტიკური კრიზისის განმუხტვის მიზნით, ქართულ პოლიტიკურ ელიტას ევროპული საბჭოს პრეზიდენტმა შარლ მიშელმა სამოქმედო გეგმა<sup>2</sup> (შემდგომ – „გეგმა“) შესთავაზა, რომლის არსებით ელემენტადაც „კანონის უზენაესობა/სასამართლო რეფორმა“ განისაზღვრა. „გეგმის“ თანახმად, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილებულიყო მოსამართლეების დანიშვნის პროცესსა და დამსახურებაზე დაფუძნებული კანდიდატების შერჩევაზე.<sup>3</sup> მეტიც, გეგმაში ექსპლიციტურად ჩაინერა: „უზენაეს სასამართლოში ყველა მიმდინარე დანიშვნა უნდა შეჩერდეს და ხელახლა დაიწყოს განცხადებების მიღება ახალ კანდიდატებთან დაკავშირებითაც მას შემდეგ, რაც ახალი კანონი ძალაში შევა“.<sup>4</sup>

მიუხედავად როგორც ადგილობრივი,<sup>5</sup> ასევე საერთაშორისო ექსპერტების<sup>7</sup> მკაფიო მონოდებისა, არსებული სისტემისა და პროცედურის ფარგლებში შეჩერებულიყო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის პროცესი, საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნული რეკომენდაციები არ გაითვალისწინა.<sup>8</sup> მეტიც, საპასუხოდ 2021 წლის 4 ნოემბერს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ადმინისტრაციულმა კომი-

<sup>1</sup> პროექტი – „მინდა ვენდო სასამართლოს“ არასამთავრობო ორგანიზაცია – კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულების“ მიერ შეიქმნა, რომლის მიზანიც სასამართლო სისტემაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებაა.

<sup>2</sup> „A way ahead for Georgia“- Proposal by President of the European Council Charles Michel to the representatives of Georgian political parties; April 19, 2021, <<https://euneighbourseast.eu/news-and-stories/publications/a-way-ahead-for-georgia-proposal-by-president-of-the-european-council-charles-michel-to-the-representatives-of-georgian-political-parties/>> [23.06.2022].

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> „პარტიები იღებენ ვალდებულებას, განაგრძონ სასამართლო რეფორმა ინკლუზიური პროცესის საშუალებით, სასამართლო რეფორმის მესამე და მეოთხე ტალღის ეფექტიანობის შეფასების ჩათვლით. ამ რეფორმების განხორციელების პროცესში გამოყენებული იქნება საერთაშორისო ექსპერტების რჩევები და დახმარება, განსაკუთრებით დასანიშნი მოსამართლეების კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით“.

<sup>6</sup> „მართლმსაჯულების რეფორმის მორიგი გამოყენებელი შესაძლებლობა – 19 აპრილის შეთანხმება“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> იქვე.

ტექმა გაავრცელა განცხადება, რომლითაც საერთაშორისო აქტორების კრიტიკას<sup>1</sup> „დაუსაბუთებელი, გადაჭარბებული და წინააღმდეგობრივი უწოდეს“.<sup>2</sup> მხოლოდ ერთეულებმა შეძლეს განსხვავებული აზრის საჯაროდ დაფიქსირება და ზემოაღნიშნულ განცხადებასთან გამიჯვნა,<sup>3</sup> რომელთა ადგილიც, ცხადია, უმაღლეს ინსტანციაში ვერ მოიძებნა.

გასაუბრების დროს გამოვლინდა, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატებს, რომლებსაც აქვთ ამბიციაც, სახელმწიფოში უმაღლესი მსაჯულის თანამდებობა დაიკავონ, უჭირთ, პასუხი გაცენ ისეთ კითხვაზე, როგორიკაა: რა დატვირთვა აქვს 1921 წლის კონსტიტუციას?<sup>4</sup> თავად ამ კითხვის ავტორს გაუჭირდა, ეპასუხა კითხვაზე, თუ რომელი უფლებები განეკუთვნება აბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას, თუმცა აღნიშნული არა მისი პროფესიონალიზმის ნაკლოვანებით, არამედ ვინრო სპეციალიზაციაში განსწავლულობით ახსნა.<sup>5</sup> იყვნენ ისეთებიც, ვის იურიდიულ განათლებასთან დაკავშირებითაც არსებობდა კითხვის ნიშნებიც<sup>6</sup> და მიუხედავად იმისა, რომ მათი გაქარწყლება ვერ მოხერხდა, ისევე როგორც ბოლომდე დაუდგენელი დარჩა, ვინ იყვნენ კანდიდატის კურსელები ან/და ლექტორები, კანდიდატმა მაინც წარმატებით შეძლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის მანტიის უვადოდ მორგება.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> აშშ-ის საელჩოს განცხადება მოსამართლეთა კონფერენციის შესახებ, <<https://ge.usembassy.gov/ka/u-s-embassy-statement-on-conference-of-judges-2-ka/>> [23.06.2022].

<sup>2</sup> საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის განცხადება, <[https://idfi.ge/ge/the\\_coalition\\_reacts\\_to\\_the\\_protest\\_of\\_several\\_judges](https://idfi.ge/ge/the_coalition_reacts_to_the_protest_of_several_judges)> [17.6.2022].

<sup>3</sup> მოსამართლე მესხიშვილი ემიჯნება ელჩების კრიტიკის პასუხად მოსამართლეების განცხადებას, <<https://netgazeti.ge/law/573871/>> [23.06.2022].

<sup>4</sup> 2021 წლის 15 ნოემბრის გასაუბრებაზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის შეკითხვა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე ან უკვე განწესებულ პირთან – „ა.ძ“-სთან. პასუხი: „ნუ, ზოგადად, რაც მახსოვს ახლა, 1921 წლის კონსტიტუციამ დიდხანს ვერ იარსება, შემდგომ რაც მოხდა, ყველამ ვიცით. ნუ, ალბათ, რამით გარკვეულ კავშირს ვამყარებთ, ალბათ... იმ 1921 წლის საზოგადოების მიერ გამოხატული ნება იყო ის კონსტიტუცია, რა თქმა უნდა, და ანუ რალაცნაირად, აი, ამ ვაკუუმის შევსება, ალბათ, თუ შეიძლება ამდგავარად ჩემი ხედვა იქნეს მიღებული, რა ვიცი“. ხელმისაწვდომია, „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ოფიციალურ ფეისბუქგვერდზე [17.06.2022].

<sup>5</sup> გიორგი მშვენიერაძის შეკითხვა 2020 წლის 17 მარტს მიმდინარე გასაუბრებაზე საქართველოს პარლამენტში საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ან უკვე მოსამართლესთან, რომელმაც აბსოლუტურ უფლებად დაასახელა: სიცოცხლის უფლება, ვერ გაიხსენა მირანდას კანონები, სიძულვილის ენის მაგალითად კი უხამსობა დაასახელა. იხ. „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ოფიციალურ ფეისბუქგვერდზე.

<sup>6</sup> კითხვები შალვა თადუმაძის დიპლომის ნამდვილობასთან დაკავშირებით, 2018 წლის 18 ოქტომბერი, <<https://osgf.ge/kitkhvebi-shalva-tadumadzis-diplomis-namdvilobastan-dakavshirebit/>> [17.06.2022]. მამუკა მდინარაძის კითხვა შალვა თადუმაძეს 2019 წლის 9 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტში მიმდინარე გასაუბრებაზე. იხ. „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ოფიციალურ ფეისბუქგვერდზე.

<sup>7</sup> იქვე.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე ან უკვე განწესებულ არაერთ კანდიდატს არ შექმნია უხერხულობა, როდესაც საერთოდ ვერ გაიხსენა მხატვრული ლიტერატურა, რომელიც პროფესიულ საქმიანობასთან იყო შემხებლობაში<sup>1</sup> ან/და, ზოგადად, ლიტერატურა, რომელსაც უკანასკნელ პერიოდში გაცნო.<sup>2</sup> ანმყო და მომავალი გვიჩვენებს, რამდენად არგებენ ქართველ ხალხსა და სახელმწიფოს უვადოდ დანიშნული მოსამართლეები, რომლებსაც წინ აქვთ „პირველად ნაკითხვის ბედნიერება“<sup>3</sup>.

ამის პარალელურად კი ირონიული და დასანანიია, რომ კანდიდატები, რომლებმაც პროფესიული განსწავლულობისა და ზოგადი განათლების უზადლო ნიმუში გამოავლინეს, ვერ მოხვდნენ მოსამართლეთა რიცხვში, რომლებიც უმაღლესი ინსტანციიდან მართლმსაჯულების განვითარებასა და ადამიანის უფლებების დაცვას შეძლებდნენ. სიმბოლურია, რომ ერთ-ერთმა ასეთმა კანდიდატმა გასაუბრების ბოლოს პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის წევრებს შემდეგი სიტყვით მიმართა:<sup>4</sup> „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ნუ იხელმძღვანელებთ პოლიტიკური მიზანშეწონილობით, არამედ იხელმძღვანელებთ იმით, თუ როგორი ხვალისდელი დღე და სასამართლო გინდათ თქვენი შვილებისთვის“.<sup>5</sup> სამწუხაროდ, იურიდიული კომიტეტის წევრებმა საზოგადოებას ერთხმად უთხრეს, რომ საკუთარი შვილებისთვის არა დამსახურებაზე დაფუძნებული პროცესის მიხედვით შერჩეული მოსამართლეები ემეტებათ, არამედ ისინი, ვისთან მიმართებითაც ხელშესახებია განცდა, რომ კეთილსინდისიერი პროცესის წარმართვის პირობებში რადიკალურად განსხვავებული გადაწყვეტილება იქნებოდა მიღებული.

ამდენად, სასამართლო სისტემაში შექმნილი კრიზისი, პოლიტიკური ხელისუფლებისა და სასამართლო სისტემაში მყარად ფესვგადგმული გავლენიანი ჯგუფის წყალობით, დღითიდღე შორდება იმ სტანდარტს, რომელიც დემოკრატიულ სახელმწიფოში ადამიანზე, როგორც უმთავრეს მიზანზე მორგებულ სამართლიან სასამართლოს უნდა ახასიათებდეს. „წლების განმავლობაში როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების, ისე თავად სასამართლოს მესვეურთა ხშირად ურთიერთკოორდინირებული ძალისხმევით, ქართული მართლმსაჯულება ქართული დემოკრატიისთვის ყველაზე დიდ საფრთხედ

<sup>1</sup> რატი იონათამიშვილის შეკითხვა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატს, თეა ძიმისტარაშვილს, 2021 წლის 28 ნოემბერი. იხ. „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ოფიციალურ ფეისბუქგვერდზე.

<sup>2</sup> გიორგი მშვენიერაძის კითხვა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატს, მამუკა ვასაძეს 2019 წლის 27 სექტემბრის გასაუბრებაზე. იხ. „მინდა ვენდო სასამართლოს“ ოფიციალურ ფეისბუქგვერდზე.

<sup>3</sup> დოჩანაშვილი გ., კაცი, რომელსაც ლიტერატურა ძლიერ უყვარდა, თბილისი, 1973.

<sup>4</sup> იგულისხმება თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის, ქეთევან მესხიშვილის, 2021 წლის 7 ივლისის გასაუბრება, რომელიც საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ კომიტეტში იქნა წარმართული და, მიუხედავად უკლებლივ ყველა კითხვაზე გამორჩეული პასუხისა, მოსამართლე მესხიშვილი თანამდებობაზე არ განწესდა.

<sup>5</sup> იგულისხმება თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის, ქეთევან მესხიშვილის, 2021 წლის 7 ივლისის გასაუბრება, რომელიც საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ კომიტეტში ჩატარდა. საქართველოს პარლამენტის იურიდიულმა კომიტეტმა 2021 წლის 12 ივლისს ქეთევან მესხიშვილს მხარი არ დაუჭირა.

იქცა. კანონმდებლობაში ჩადებული თუ შენარჩუნებული ნაღმების, პოლიტიკური ნების არარსებობის და მოსამართლის მანტიით ფარისევლობის შედეგად მივიღეთ ინსტიტუტი, რომელსაც სასამართლოსთან მხოლოდ სახელწოდება აკავშირებს, სადაც ადამიანის უფლებების დარღვევის მოლოდინი კანონზომიერებაა, დაცვა კი აუხსნელი გამონაკლისი.“<sup>1</sup>

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ზემოაღნიშნულ გასაუბრებაში საზოგადოების დიდი ნაწილი აქტიურად იყო ჩართული. შედეგად გამოწვეული ფრუსტრაცია, რომ ადამიანის ბედის სამჭედლო მძიმედ გამოიყურება, გასაკვირი არ არის. პროცესმა აჩვენა, რომ, მიუხედავად „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელებული მთელი რიგი ცვლილებებისა, მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების უმთავრეს კრიტერიუმად მაინც პოლიტიკური ნება და გავლენიან ჯგუფთა გემოვნება გვევლინება. იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს არათუ ანგარიშვალდებულების არავითარი ნიშანი, არამედ უხერხულობის განცდაც კი, რომ უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოს მანტიას ვიმეტებთ არა საუკეთესო, არამედ სასურველი კადრებისთვის, „ქვეყანაზედ უნდა არსებობდეს ქალაქის გარდა კიდევ სინდისი“<sup>2</sup>, რომლის გარანტორადაც სამართლებრივ სახელმწიფოში ვინ, თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა გვევლინებოდეს. თუმცა, სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს მნიშვნელოვანი როლი სათანადოდ ვერ შეასრულა. მეტიც, დროთა განმავლობაში დაადგინა პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც: იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, რომელიც პასუხისმგებელია ზემოაღნიშნულ მანკიერ დანიშნის პროცესზე, სარგებლობს ლეგიტიმაციის იმ ხარისხით, რომლის გადაწყვეტილებასაც დასაბუთება, უბრალოდ, არ სჭირდება.

## 2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა და მისი მიმართება ქართული მართლმსაჯულების სისტემის მომავალთან

2020 წლის 1 დეკემბერს საქმეზე – **Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland**<sup>3</sup> და 2021 წლის 9 თებერვალს საქმეზე – **Xhoxhaj v. Albania**<sup>4</sup> ევროსასამართლომ განმარტა ქართული მართლმსაჯულებისთვის გამოწვევად ქცეული საკითხები, მათ შორის და არა მხოლოდ:

ა) რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება იმისათვის, რომ ევროსასამართლომ ტრიბუნალი კანონის საფუძველზე შექმნილად მიიჩნიოს?

ბ) რა შემთხვევაში და რა ფორმით არის შესაძლებელი სასამართლო სისტემის რეფორმა და სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზებისთვის, რა სახის დისციპლინური ღონისძიებების გამოყენება მიიჩნევა პროპორციულ ღონისძიებად?

<sup>1</sup> ერემაძე ქ., ძირითადი უფლებები თავისუფლებისთვის, თბილისი, 2021, 15.

<sup>2</sup> ილია ჭავჭავაძე: „გახსოვდეს ყოველთვის, რომ ქვეყანაზედ ქალაქის გარდა, არსებობს კიდევ სინდისი“.

<sup>3</sup> ECHR, Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland, Application No. 26374/18, 01.12.2020.

<sup>4</sup> ECHR, Xhoxhaj v. Albania, Application No. 15227/9, 21.05.2021.

საქმეზე – **Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland** – ერთხმად დადგინდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (შემდგომ – „კონვენცია“) მე-6 მუხლის 1-ელი პუნქტის დარღვევა. ევროსასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესი „კანონის საფუძველზე შექმნილი სასამართლოს“ ცნების არსებითი ელემენტია. სასამართლოს, რომელიც არ არის შექმნილი კანონმდებლის მიზნების შესაბამისად, არ აქვს დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი ლეგიტიმაცია.<sup>1</sup>

**მოკლედ ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ:** ისლანდიის იუსტიციის მინისტრმა მოსამართლეთა თანამდებობაზე განსაზღვრული თხუთმეტი კანდიდატისგან შემდგარ სიაში, რომელიც, შემფასებელი კომისიის თანახმად, ყველაზე კვალიფიციური პირებისგან შედგებოდა, დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებით ოთხი კანდიდატი ჩაანაცვლა უფრო დაბალი ქულების მქონე კანდიდატებით. გარდა ამისა, კანონის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, პარლამენტმა არ ჩაატარა ცალ-ცალკე კენჭისყრა თითოეულ კანდიდატთან მიმართებით და ამის ნაცვლად მინისტრის მიერ წარდგენილ ერთიან სიას დაუჭირა მხარი. განმცხადებელი გუდმუნდურ ანდრი ასტრადსონი აპელირებდა, რომ მისი საქმის განმხილველი პალატა დაკომპლექტებული იყო სწორედ იმ ოთხი მოსამართლით, რომლებიც დასანიშნად წარდგენილი იყო იუსტიციის მინისტრის მიერ. მიუხედავად განმცხადებლის შუამდგომლობისა, პროცედურული დარღვევით დანიშნული მოსამართლე ჩამოცილებული ყოფილიყო საქმის განხილვისგან, შუამდგომლობა არ დაკმაყოფილდა. ისლანდიის უზენაესმა სასამართლომ, მართალია, დაადასტურა, რომ მოსამართლის დანიშვნის პროცესი კანონის დარღვევებით წარიმართა, თუმცა სასამართლომ მიიჩნია, რომ ეს დარღვევები დანიშვნის გაუქმებას ვერ გამოიწვევდა და, შესაბამისად, განმცხადებლის საქმე სამართლიანმა სასამართლომ განიხილა.<sup>2</sup> როგორც ისლანდიის უზენაესმა სასამართლომ დაადასტურა, ეროვნული კანონმდებლობის ამკარა დარღვევა არ მომხდარა ორ შემთხვევაში: პირველი, იუსტიციის მინისტრმა სათანადოდ ვერ დაასაბუთა, თუ რატომ გადაუხვია შეფასების კომისიის მიერ შეთავაზებულ წინადადებას; მეორე, პარლამენტმა არ დაიცვა კენჭისყრის სპეციალური პროცედურა.<sup>3</sup>

**ევროსასამართლოს განმარტების თანახმად,** მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესი კანონის საფუძველზე შექმნილი სასამართლოს ცნების არსებითი ელემენტია.<sup>4</sup> ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ მინისტრის უშუალო და დაუსაბუთებელი ჩარევა მოსამართლეების დანიშვნის პროცესში იმდენად დიდ კითხვის ნიშნებს ბადებდა, რომ მთლიანად პროცესის ლეგიტიმურობას შეუქმნა საფრთხე.<sup>5</sup>

ამდენად, წინამდებარე გადაწყვეტილებით განიმარტა კონვენციის მე-6 მუხლის პირველი პარაგრაფით გათვალისწინებული სიტყვების ფარგლები მოსამართლეთა თა-

<sup>1</sup> გადაწყვეტილების პუნქტი, 227.

<sup>2</sup> კუკავა ქ., „გუდმუნდურ ანდრი ასტრადსონი ისლანდიის წინააღმდეგ“ – მოსამართლეთა დანიშვნის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევამ სამართლიანი სასამართლოს უფლების შელახვა გამოიწვია, 10 თებერვალი, 2021 წელი, <[https://idf.ge/ge/gu%C3%B0mundur\\_andri\\_%C3%81str%C3%A1%C3%B0sson\\_v\\_iceland\\_breach\\_of\\_domestic\\_law\\_on\\_judicial\\_appointments\\_violated\\_the\\_right\\_to\\_a\\_fair\\_trial](https://idf.ge/ge/gu%C3%B0mundur_andri_%C3%81str%C3%A1%C3%B0sson_v_iceland_breach_of_domestic_law_on_judicial_appointments_violated_the_right_to_a_fair_trial)> [17.06.2022].

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> ECHR, Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland, Application No. 26374/18, 01.12.2020, §227.

<sup>5</sup> იქვე, §265.



ნამდებობაზე განწესების, როგორც სამართლიანი სასამართლოს უფლების უმთავრესი კომპონენტის კონტექსტში.

(ა) „კანონის საფუძველზე შექმნილი სასამართლო“ – „დემოკრატიულ საზოგადოებაში სასამართლო ხელისუფლების მოწყობა არა აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტების, არამედ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს“.

(ბ) „სასამართლო“ – სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტება მოსამართლეთა დამსახურების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს. კერძოდ, სასამართლო ხელისუფლების დამაკომპლექტებელი მოსამართლეები კომპეტენციისა და კეთილსინდისიერების კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდნენ.

(გ) „შექმნილი“ – პროცედურების დარღვევით თანამდებობაზე განწესებული მოსამართლის მიერ საქმის განხილვის ფაქტს შეუძლია, ამ მოსამართლის მიერ საქმის განხილვა არასამართლიანად აქციოს.<sup>1</sup>

**Xhoxhaj v. Albania/ალბანური მოდელი – მოკლედ ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ:** 2016 წელს ალბანეთის კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, მიღებულ იქნა კანონი მოსამართლეებისა და პროკურორების შეფასების შესახებ (Vetting Act), რასაც წინ უძღოდა კორუფციაში ჩართულობის თაობაზე საზოგადოებაში გაბატონებული მოსაზრებები და საერთაშორისო თუ ადგილობრივი სადამკვირვებლო მისიების კრიტიკული ანგარიშები/მოსაზრებები.<sup>2</sup>

რეფორმის მიზანი იყო სამართლის უზენაესობის, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების სისტემის უზრუნველყოფა და მის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის აღდგენა, რაც, თავის მხრივ, ემყარებოდა 2014 წელს ალბანეთის მიერ ევროპის კავშირის წევრობის სტატუსის მინიჭებასა და მკაცრ შეფასებას სასამართლო სისტემაში არსებულ პრობლემებსა და მათი აღმოფხვრის საჭიროებასთან დაკავშირებით.<sup>3</sup>

ვენეციის კომისიის შეფასებით, ალბანური მოდელის პარადოქსულობა ვლინდებოდა შემდეგში: „ალბანეთის მართლმსაჯულების სისტემაში განხორციელებული რეფორმები და არსებული კონსტიტუციური მოწესრიგებები, რომლებიც განსაზღვრავს სასამართლოს სტატუსს, თეორიულად, საკმარისია მისი დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტიებისათვის. თუმცა ალბანეთში, როგორც ზოგიერთ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში, სასამართლოს დამოუკიდებლობის სტანდარტების კონსტიტუციონალიზაციამ გამოიღო პარადოქსული შედეგი: კონსტიტუციური გარანტიებით დასაჩუქრდნენ მოსამართლეები, რომლებიც პრაქტიკაში დამოუკიდებელნი და მიუკერძოებელნი ჯერ არ იყვნენ. შედეგად, ალბანელი პოლიტიკოსებისა და ფართო საზოგადოების აზრით, სასამართლოს ბევრმა წევრმა გამოიმუშავა კორუპციისტიკული დამოკიდებულება, რამაც გამოიწვია ფართომასშტაბიანი კორუფცია, პროფესიონალიზმისა და ეფექტიანობის ნაკლებობა“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> იქვე, §274.

<sup>2</sup> ECHR, Xhoxhaj v. Albania, Application No. 15227/9, 21.05.2021.

<sup>3</sup> ზედელაშვილი დ., მოსამართლეთა თანამდებობასთან შესაბამისობის შემოწმება თეორიულ და შედარებით პერსპექტივაში, თბილისი, 2022, იხ. კვლევა [https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2022/02/Mosamartleta\\_Shemocmeba\\_FORWEB.pdf](https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2022/02/Mosamartleta_Shemocmeba_FORWEB.pdf).

<sup>4</sup> იქვე.

მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადად, ვენეციის კომისიის მიერვე არ აღიქმება გამართლებულად ხისტი ჩარევა სასამართლო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში, უკიდურეს შემთხვევაში, ვენეციის კომისიის მიერვე იქნა რეკომენდებული, მსგავსი ტიპის რეფორმა სასამართლო სისტემის გადარჩენის მიზნით.<sup>1</sup>

ამდენად, არსებობდა რა ფართო საზოგადოებრივი და პოლიტიკური კონსენსუსი, მოსამართლეთა და პროკურორთა შეფასება დაეყრდნო შემდეგ კრიტერიუმებს:

- (1) შესაბამისი პირის და მისი ახლო ოჯახის წევრების ქონების წარმომავლობა;
- (2) პროფესიული წესიერებისა და პირადი ისტორიის/კავშირების შემოწმება;
- (3) პროფესიული კომპეტენცია.

განმცხადებელი საკონსტიტუციო სასამართლოდან გათავისუფლდა კორუფციაში ჩართულობისა და არაკომპეტენტურობის საფუძვლით და აეკრძალა საჯარო თანამდებობის დაკავება. შედეგად, დავობდა კონვენციის მე-6 მუხლისა და მე-8 მუხლების დარღვევაზე. იგი აპელირებდა მასზე, რომ შეფასების სისტემაში ჩართული პირები არ იყვნენ სათანადო კვალიფიკაციის მქონენი, თავად შეფასების სისტემა მოკლებული იყო სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპს და რომ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დადგენილი იქნებოდა მის მიერ რაიმე ტიპის დარღვევის ჩადენის ფაქტი, დისციპლინური სახდელის სახით გამოყენებული ღონისძიება არ იყო პროპორციული და გამოსადეგი დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.

ევროსასამართლომ ვრცელი სამართლებრივი მსჯელობა განავითარა და მივიდა დასკვნამდე, რომ ალბანეთში სასამართლო სისტემაში არსებული უკიდურესი კორუფცია და სასამართლო სისტემისადმი საზოგადოებაში გაბატონებული უნდობლობა, აუცილებელს ხდიდა ამგვარი რეფორმის გატარებას, რომელიც, თავის მხრივ, აკმაყოფილებდა სამართლებრივი განსაზღვრულობისა და განჭვრეტადობის ყოველგვარ კრიტერიუმს. სასამართლომ სრულად გაიზიარა ვენეციის კომისიის მოსაზრება რეფორმის აუცილებლობასა და გარდაუვლობასთან დაკავშირებით, იმისათვის, რომ მთლიანად არ დანგრეულიყო სასამართლო სისტემა.

ამდენად, სასამართლომ მოიხმო საქმეზე – **Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland** შემუშავებული, კანონის მიხედვით შექმნილი/დაკომპლექტებული ტრიბუნალის/კოლეგიის შეფასების ტესტი, რომლის საფუძველზეც დაადგინა, რომ შეფასების განმხორციელებელი, როგორც პირველი, ასევე სააპელაციო ინსტანციის ორგანოები სრულად აკმაყოფილებდნენ ზემოაღნიშნულ სტანდარტს და მათ მიერ მიღებული გადანყვეტილება მაქსიმალურად გამორიცხავდა კითხვის ნიშნებს მიღებული გადანყვეტილების კანონიერების თაობაზე. უფრო კონკრეტულად, სასამართლომ დადებითად შეაფასა შეფასების განმხორციელებელი კომისიის დაკომპლექტების წესი<sup>2</sup> და რეფორმის ლეგიტიმურ მიზნად სასამართლო სისტემის კორუფციისაგან განმწმენდა, კანონის უზენაესობისა და საზოგადოებაში მისდამი ნდობის აღდგენა დაასახელა. გადანყვეტილებაში ვკითხულობთ: „მსგავსი მწვავე ჩარევა და სასამართლო სისტემაში რეფორმის განხორციელება, რომელიც უკლებლივ ყველა მოქმედ მოსამართლესა და პროკურორს შეეხო, განპირობებულ იქნა მწვავე სოციალური საჭიროებით... მეტიც, სასამართლო აღნიშნავს, რომ, ბანგალორის პრინციპების თანახმად, მოსამართლეები,

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> ECHR, *Xhoxhaj v. Albania*, Application No. 15227/9, 21.05.2021.

რომლებიც თავიანთი საქმიანობის ბუნებით ითვლებიან კანონის უზენაესობის გარანტორებად, უნდა პასუხობდნენ კეთილსინდისიერების განსაკუთრებით მაღალ სტანდარტს, მაშინაც კი, როდესაც ისინი ახორციელებენ კერძო საქმიანობას, იმისათვის, რომ საშუალო გონიერი დამკვირვებლის თვალში მათი ქცევა აღიქმებოდეს საზოგადოების ნდობის შენარჩუნების ღირსად და აძლიერებდეს ხალხის რწმენას სასამართლო სისტემის მთლიანობის/პატიოსნების შესახებ“.<sup>1</sup>

სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ყველაზე მკაცრი დისციპლინური სახდელის გამოყენება და მოსამართლისათვის სამოსამართლო თანამდებობის დაკავების აკრძალვა პროპორციული ღონისძიება იყო იმ მიზნის მისაღწევად, რასაც სასამართლო ხელისუფლების ლეგიტიმაცია და საზოგადოების მხრიდან მისდამი ნდობის აღდგენა მოიაზრებს. სასამართლომ განმარტა, რომ მოსამართლის თანამდებობა, თავისი არსით, უნდა პასუხობდეს სახელმწიფოს სუვერენიტეტის მაღალკონსტიტუციურ იდეას და სამართალი არა მხოლოდ უნდა აღსრულდეს, არამედ საზოგადოების თვალში უნდა აღიქმებოდეს, რომ ის აღსრულდა.

**მიმართება ქართული მართლმსაჯულების სისტემაში არსებულ გამოწვევებთან.**

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ შემუშავებული ტესტის მიხედვით, სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევა სახეზეა, როდესაც ტრიბუნალი დაკომპლექტებულია არა კანონის მიხედვით მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმებისა და პოლიტიკური ნებისაგან დამოუკიდებლად, არამედ კანონმდებლობაში არსებული წესის გვერდის ავლით, პოლიტიკური ნების, გაუმჭვირვალე და დაუსაბუთებელი პროცედურის საფუძველზე. ამ მოცემულობის ქართულ კონტექსტში ადაპტირების შედეგად დავინახავთ, რომ უკანასკნელ პერიოდში ყველა ინსტანციაში, მით უფრო, უზენაეს სასამართლოში უვადოდ განწესებულ მოსამართლეთა დიდი ნაწილის მიმართ გაჩნდა ლეგიტიმური კითხვები, თუ რამდენად აკმაყოფილებდნენ ისინი, ერთი მხრივ, საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს კანონში გაწერილ კრიტერიუმებს, ხოლო, მეორე მხრივ, კრიტერიუმთა დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი, რამდენად იყვნენ ისინი საუკეთესო კანდიდატები, რომლებიც კვალიფიკაციასა და კეთილსინდისიერებას ასაბუთებდნენ ღია პასუხებით და რომელთა მიმართაც აშკარა იყო, რომ არ არსებობდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის წევრთა ნება, განწესებულიყვნენ მოსამართლის თანამდებობაზე. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ მავანს გაუჩნდება სურვილი, სამართლიანი სასამართლოს დარღვეული უფლების დასაცავად მიმართოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს და განუმარტოს, რომ მისი საქმე განიხილა არა დამსახურების მიხედვით და კომპლექტებულმა ტრიბუნალმა, არამედ ტრიბუნალმა, რომლის დაკომპლექტების პროცესშიც ჭარბობდა პოლიტიკური მიზანშეწონილობა, საშუალო გონებრივი მონაცემების მქონე დამკვირვებლისათვის ცხადზე უცხადესია შედეგი, რომელიც ამგვარ საჩივარს შედეგად მოჰყვეს.

გარდა გარდაუვალი საფრთხისა, რომ რიგი საქმეებისა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვის გარეშე განხილულად მიიჩნიოს, რაც, ცხადია, თითოეულ მათგანს არა ლეგიტიმურად აქცევს, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ შეიმუშავა ე.წ. „მზა რეცეპტი“, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების რეფორმის პროცესში გამოსადეგად და ვარგისად

<sup>1</sup> იქვე.

მიიჩნია. თითოეული ის წინაპირობა/კრიტერიუმი, რომელიც ალბანური მოდელის მიხედვით სასამართლომ ლეგიტიმურ და აუცილებელ ღონისძიებად განიხილა იმისათვის, რომ საზოგადოებაში არსებული უკიდურესი უნდობლობა სასამართლო ხელისუფლებისადმი გაქარწყლებულიყო, პრაქტიკულად, სამოქმედო გეგმად შეიძლება იქნეს განხილული იმ შემთხვევისათვის, თუ ქართულ პოლიტიკურ და სამართლებრივ სარბიელზე იარსებებს ნება, განხორციელდეს ობიექტური და გამჭვირვალე რეფორმა სასამართლო ხელისუფლებაში არსებული უმწვავესი პრობლემების აღმოფხვრის მიზნით. მეტიც, წინაპირობები, რომლებმაც ალბანეთში სასამართლო სისტემაში მწვავე ჩარევა გამართლებულად აქცია, უკიდურესად მსგავსია, მაგალითად: საზოგადოების მწვავე კრიტიკა, ვენეციის კომისიის შეუსრულებელი და მწვავე რეკომენდაციები, სახალხო დამცველისა და საერთაშორისო თუ ადგილობრივ აქტორთა შეფასებები, კორუფციისა და დაბალი კვალიფიკაციის სავარაუდო თუ დადასტურებული შემთხვევები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკა წინამდებარე ნაშრომში განხილულ საქმეებთან მიმართებით სხვა არაფერია, თუ არა მზა სამოქმედო გეგმა სასამართლო ხელისუფლების გაჯანსაღების გულწრფელ მესვეურთათვის.

## დასკვნა

„ღვთისა და ერის წინაშე ვფიცავ, ყოველივეს ვილონებ, რათა: ღირსემსახურებდე სიმართლესა და სამართლიანობას; ერთგულად ვიცავდე ადამიანის უფლებებს, საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონებს; განვსჯიდე უანგაროდ, ცოდნითა და რწმენით; ვიყო დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი; პირნათლად ვასრულებდე მოსამართლის მაღალ დანიშნულებას!“

მაშასადამე, „არაფერია იმაზე მნიშვნელოვანი, როდესაც ეს სიტყვები წარმოთქმულია არა მხოლოდ კონსტიტუციაში ამოტვიფრული ღირებულებების განცალკევებული მორჩილებით, არამედ, როდესაც ფიცის წარმოთქმის წამებში თითოეული მოსამართლის წინაშე საკუთარი სამშობლოს ხატი იძერწება და ამ ფიცით მას უანგარო სამსახურს აღუთქვამენ. ეს სამსახური და უკიდევანო ვალდებულება მუდამ თან სდევთ უფერული აჩრდილივით, მაშინ, როდესაც მანტიას მოირგებენ და მაშინაც, როდესაც ჩაქუჩის ჩუმი მაგრამ მაინც გამაყრუებელი ხმა კედლებსაც გასცდება და სამარადისო სამყოფელს პოვებს იქ, რასაც საკუთარი სინდისის ხმა ჰქვია!“

„დანოლისას, დაძინებამდე არის ერთი პატარა, გარდამავალი წამი, როდესაც საკუთარი თავი ყველამ კარგად ვიცით“. <sup>1</sup> „სწორედ ეს წამი ღირს იმად, რომ, როდესაც ნებისმიერი მოსამართლე საზოგადოებას საკუთარ გადაწყვეტილებას ამცნობს სიტყვებით: „საქართველოს სახელით“, ხმაში ბზარი არ არსებობდეს და სინდისის წინაშე ყოველ ჯერზე იყოს იმაზე მართალი და ამაყი, ვიდრე უნინ, ვიდრე ოდესმე და ასე უსასრულოდ იმ წუთამდე, ვიდრე „განგება“ მათ მოსამართლის მანტიის ტარებისა და გადაწყვეტილების საქართველოს სახელით გამოცხადების ღირსად ყოფნა უსახსოვრა“. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> დოჩანაშვილი გ., კაცი, რომელსაც ლიტერატურა ძლიერ უყვარდა, თბილისი, 1973.

<sup>2</sup> პირველი მ., „საქართველოს სახელით“, რადიო თავისუფლება, თავისუფალი სივრცე, 15.08.2019.

## **Appointment of judge – a challenge for Georgian justice**

**MARIAM PIRVELI**

Conscientious and qualified individuals and judges who decide a person's fate on behalf of the state play a critical role in the process of realizing the right to a fair trial. Throughout history of independent Georgia, a number of reforms have been implemented to ensure that the judicial mantle is only assumed by worthy judges. However, a thorough examination of such reforms is beyond the scope of this paper. As a result, the work focuses on the reforms implemented over the last decade, which had parallels in their original meaning with such a powerful event as the "waves of judicial reform".

The goal of this paper is to look into the major flaws that have plagued the Georgian judiciary in the aftermath of each wave. Protection of fundamental human rights in the absence of a fair trial is highly contentious and undermines the spirit of democracy and the rule of law significantly.

The author's goal is to identify institutional and legislative gaps that threaten the transparency of constitutional standards for judicial appointment, which makes the concept of fair courts fragile from the start, and without this concept, no state can have a democratic future. The paper outlines how to deal with such a harsh reality where significant mistakes are made, as well as how to correct them.

The paper's main accomplishment can be considered if it identifies the negative outcomes that the state may face as a result of vague constitutional standards for the appointment of judges. The main goal is to demonstrate that any ambiguity in the judicial system can be a significant impediment to the state's democratic development. Local and international practice, expert opinions, research findings, and the author's opinions developed as a result of summarizing the above components will serve as the primary support functions in this process.



# სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაციის წინააღმდეგ არსებული არგუმენტები

## გიორგი ჯანელიძე\*

### შესავალი

ეკონომიკური და სოციალური უფლებების აღმოცენებიდანვე აქტუალური იყო უფლებათა ამ კატეგორიების შედარება სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებთან.<sup>1</sup> მნიშვნელოვანი განსჯის საგანია, თუ რამდენად მიეკუთვნება სოციალური უფლებები ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს.<sup>2</sup> სოციალურ უფლებებს ხშირად თვლიან საკმაოდ მძიმე არგუმენტად ადამიანის უფლებათა მორალური თეორიის სასარგებლოდ. არსებობს შიში, რომ სოციალური უფლებები ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დაცვის პროექტს საფრთხის ქვეშ აყენებს, იმდენად, რამდენადაც ის თრგუნავს თანამედროვე სოციალური სტრუქტურების ფარგლებში სოციალური დანიანურების სწრაფვას.<sup>3</sup> ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოში შეიმჩნევა სოციალური უფლებების განსჯადობის ახალი ტალღა. ამ მხრივ გამოირჩევა სამხრეთ აფრიკის, ინდოეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სასამართლოები.<sup>4</sup> 1990-იანი წლების პირველ ნახევარში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა ახალი კონსტიტუციები მიიღეს. მათი ნაწილი თავიდან დაიწერა, ნაწილი გადაისინჯა, ზოგიც, უბრალოდ, შეიცვალა. ახალმიღებული საკონსტიტუციო დებულებები, სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტიებსა და ადამიანის პოლიტიკურ უფლებებთან ერთად, ეკონომიკური და სოციალური უფლებების ვრცელ ჩამონათვალსაც შეიცავდა. თავის მხრივ, ამერიკელ ექსპერტთა მოსაზრებით, კონსტიტუციაში მხოლოდ ადამიანის ცხოვრებასა და საქმიანობაში სახელმწიფოს ჩარევის წინააღმდეგ მიმართული ნეგატიური უფლებები და არა სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებასთან დაკავშირებული პოზიტიური უფლებები უნდა ასახულიყო.<sup>5</sup>

---

\* სამართლის მაგისტრი (თსუ).

<sup>1</sup> Steiner H. J., Alston P., Goodman R., *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals* (3rd edition, Oxford, 2007), 263.

<sup>2</sup> Plant R., *Social and Economic Rights Revisited*, *Kings College Law Journal*, 2003, 14, 1.

<sup>3</sup> Langford M., *Socio-Economic Rights Between essentialism and egalitarianism*, Cambridge University Press, 2017, 258. <[https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolml/socioeconomic\\_rights.pdf](https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolml/socioeconomic_rights.pdf)> [10/08/22].

<sup>4</sup> ნაცვლიშვილი ვ., ღვინიანიძე ლ., *სოციალური უფლებების შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი*, თბილისი, 2017, / 6. <<https://emcrights.files.wordpress.com/2017/04/e183a1e1839de183aae18398e18390e1839ae183a3e183a0e18398-e183a3e183a4e1839ae18394e18391e18394e18391e18398.pdf>> [10.08.2022].

<sup>5</sup> შვარცი ჰ., *კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში*, 2003, 20.

მიუხედავად ბოლოდროინდელი ტენდენციებისა, სოციალური უფლებების გარშემო მაინც ნარჩუნდება აზრთა სხვადასხვაობა. წინამდებარე სტატია დაეთმობა იმ ძირითადი არგუმენტების წარმოჩენას, რომლებიც დღესდღეობით არსებობენ სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაციის წინააღმდეგ. ასევე, წარმოდგენილი იქნება ზოგიერთ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ორგანოთა მიერ სოციალურ უფლებებთან მიმართებით მიღებული რელევანტური გადაწყვეტილებები.

### 1. ძირითადი სოციალური უფლებები

სოციალურ უფლებებს მიეკუთვნებიან ისეთი უფლებები, როგორებიცაა: განათლების უფლება, ჯანდაცვის უფლება და სხვა სოციალური სერვისები. ამ სერვისებით ინდივიდთა უზრუნველყოფისთვის მთავარი პასუხისმგებელია სახელმწიფო. ეს უფლებები შეიძლება გავაერთიანოთ უნივერსალურ საჯარო სერვისებზე უფლებად.<sup>1</sup> ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-9 მუხლის თანახმად: „წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ ყველა სოციალურ უფლებას, მათ შორის, უფლებას სოციალურ დაზღვევაზეც.“<sup>2</sup>

განათლების უფლებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვან განმარტებას აკეთებს ისრაელის უზენაესი სასამართლო გადაწყვეტილებაში – „ისრაელში არაბთა საქმეების ზედამხედველობის უმაღლესი კომიტეტი და სხვანი პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ“. უზენაესმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა განათლების მნიშვნელობას: „განათლება წარმოადგენს მნიშვნელოვან სოციალურ ინსტრუმენტს და მისი არასათანადოდ შეფასება დაუშვებელია. განათლება უმნიშვნელოვანესია თავისუფალი, სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიის შექმნისათვის. განათლება თვითრეალიზაციის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. განათლება ნებისმიერი საზოგადოების სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ძირითადი იარაღია. განათლების უფლების სრულფასოვანი რეალიზაცია საზოგადოებაში სოციალური თანასწორობის მიღწევის ერთ-ერთი წინაპირობაა. განათლების უფლება არ შემოიფარგლება მხოლოდ ინდივიდის უფლებით, თავად აირჩიოს განათლების ის ფორმა, როგორც მიღებაც სურს, ის, ასევე, გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, მისცეს შესაძლებლობა ადამიანებს, მიიღონ თანასწორი საწყისებზე დამყარებული ზოგადი განათლება.“<sup>3</sup>

მნიშვნელოვანი ადგილი უკავიათ სოციალურ უფლებათა ჯგუფში შრომით უფლებებს. შრომითი უფლებები მშრომელებს იცავენ არასათანადო ექსპლუატაციისგან. შრომითი უფლებები მოიცავენ უფლებას შევბუღებაზე, სამუშაოს ხანგრძლივობაზე, მინიმალურ ანაზღაურებაზე, პროფკავშირების შექმნასა და მათში გაერთიანებაზე, სანარმოს

<sup>1</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 9.

<sup>2</sup> იხ. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-9.

<sup>3</sup> Supreme Monitoring Committee for Arab Education in Israel v. Minister of Education, Culture and Sport, <<https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/supreme-monitoring-committee-arab-affairs-israel-and-others-v-prime-minister-israel>> [5.08.2020].

მართვაში მშრომელთა ჩართულობაზე, სამსახურიდან უკანონო გათავისუფლების აკრძალვაზე, აგრეთვე, ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო სამუშაო გარემოზე.<sup>1</sup>

მნიშვნელოვანი სოციალური უფლებაა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე. სათანადო საცხოვრებლის უფლება დაცულია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტითაც,<sup>2</sup> აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით. კერძოდ, ამ უკანასკნელის 25-ე მუხლის თანახმად: „ყველა ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე (საკვების, ტანსაცმლის ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით), რომელიც აუცილებელია თავად მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად და უფლება, უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შეზღუდული შესაძლებლობის და ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებათა დაკარგვის სხვა შემთხვევაში.“<sup>3</sup> სოციალური უფლებების ევროპული კომიტეტი (შემდგომ – „ევროპული კომიტეტი“) საქმეში – „ბოშათა უფლებების ევროპული ცენტრი პორტუგალიის წინააღმდეგ“ – გაიმეორა მისივე განმარტება, რომ სათანადო საცხოვრებლის ცნება გულისხმობს საცხოვრებლს, რომელიც უსაფრთხოა, როგორც სანიტარიული, ასევე ჯანმრთელობის დაცვის კუთხით, რაც ნიშნავს, რომ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ისეთი საერთო სიკეთეები, როგორებიცაა: წყალი, ელექტრორობა, სანიტარიული გაყვანილობა და ნაგვის შესაბამის ადგილას განთავსების შესაძლებლობა. კომიტეტი განსაკუთრებით ყურადღებას ამახვილებს წყლის კომპონენტზე და მიუთითებს, რომ სათანადო საცხოვრებლის უფლება ნიშნავს სუფთა წყალზე წვდომას, რომელიც გონივრულ მანძილზე უნდა განთავსდეს.“<sup>4</sup>

სოციალური უფლებები ხშირად შეიძლება იქნეს გამოყენებული კონკრეტული სოციალური ჯგუფების მისამართით. მაგალითად, კონსტიტუცია შეიძლება პირდაპირ განსაზღვრავდეს სახელმწიფოს ვალდებულებებს ქალთა, განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე პირთა, მოზარდთა, ხანში შესულთა, ეთნიკური უმცირესობების მიმართ, ვისზეც სოციოეკონომიკურ უფლებებს შესაძლებელია განსხვავებული ზეგავლენა ჰქონდეთ. მაგალითად, კონსტიტუცია შესაძლებელია, კონკრეტულად მისწინარეოდეს ქალთა რეპროდუქციული უფლებების დაცვისაკენ, ან განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირთათვის შესაბამისი საგანმანათლებლო და შრომითი პირობების შექმნის ხელშეწყობისაკენ.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dawood A., Bulmer E., Social and Economic Rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 10.

<sup>2</sup> იხ. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლი.

<sup>3</sup> იხ. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლი.

<sup>4</sup> ქაშაკაშვილი ნ., გვიშანი ლ., ჯანიაშვილი მ., უფლება სათანადო საცხოვრებელზე, თბილისი, 2018, 23. <[https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/Housing\\_GEO\\_WEB\\_1542875321.pdf](https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/Housing_GEO_WEB_1542875321.pdf)> [10.08.2020].

<sup>5</sup> Dawood A., Bulmer E., Social and Economic Rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 10.

ეკოლოგიური მდგომარეობა თანამედროვე მსოფლიოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა. აღსანიშნავია, რომ ბუნებრივ რესურსებზე წვდომის (გარემოს დაცვის) უფლება საკმაოდ მნიშვნელოვანი სოციალური უფლებაა. ეს უფლება გულისხმობს ინდივიდთა შესაძლებლობას, ჰქონდეთ წვდომა სუფთა წყალზე, ბუნებრივ გარემოსა და მინაზე. გარდა ამისა, შესაძლებელია გათვალისწინება სპეციალური დათქმებისა, რათა დაცულ იქნეს მიწის რესურსები, ფაუნის მრავალფეროვნება (ნადირობისა და თევზაობის უფლებები).<sup>1</sup>

საკუთრების უფლება ტრადიციულად უფრო მეტად განიხილება როგორც „პირველი თაობის“ სამოქალაქო უფლება, ვიდრე სოციალური უფლება. თუმცა იმ ფაქტის აღიარება, რომ საკუთრების უფლება არ არის აბსოლუტური, რომ ის შეიძლება შეიზღუდოს სოციალური საჭიროებების გამო, შესაძლებელია, განვიხილოთ როგორც მნიშვნელოვანი სოციოეკონომიკური შედეგების მქონე შესაძლებლობა. მაგალითად, ირლანდიის კონსტიტუციის 43-ე მუხლში საკუთრების უფლებასთან კავშირში ყურადღება გამახვილებულია სამოქალაქო საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დაცვის აუცილებლობაზე და ნებას რთავს სახელმწიფოს, კანონის შესაბამისად დაადგინოს საზღვრები საკუთრების უფლების განხორციელებისათვის, რა დროსაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს საზოგადოებრივი სიკეთის მიზნებიც.<sup>2</sup>

## 2. უარი სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაცია

მიუხედავად ევროპული, განსაკუთრებით აღმოსავლეთევროპული გამოცდილებისა, სადაც შეიმჩნევა სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაციის მაღალი ხარისხი, არსებობენ რიგი სახელმწიფოებისა, რომლებშიც სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაცია საკმაოდ შორეულ პერსპექტივად ითვლება. ერთ-ერთი ნათელი მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატები. „ამერიკის შეერთებული შტატების და ზოგიერთი კონსტიტუციის თეორეტიკოსის გარდა, დღევანდელ მსოფლიოში ყველა აღიარებს ისეთ სოციალურ და ეკონომიკურ საჭიროებებს, როგორიცაა საკვები, სამოსი, თავშესაფარი, სამედიცინო უზრუნველყოფა და სამუშაო ადგილი, აგრეთვე იმას, რომ ხალხს აქვს უფლება მოსთხოვოს მთავრობას ყველა ზემოაღნიშნული საჭიროების დაკმაყოფილება. ამ საკითხზე აკადემიური დებატების კვლავაც მიმდინარეობის მიუხედავად, მათ დიდი მნიშვნელობა აღარ ენიჭება, რადგან აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილმა კომუნისტურმა ქვეყნებმა, მსოფლიოს არაერთი სახელმწიფოს მსგავსად, კონსტიტუციაში განსაზღვრა ისეთი ეკონომიკური და სოციალური უფლებები, რომელთა დაცვაც უნდა უზრუნველყოს საკონსტიტუციო სასამართლომ.“<sup>3</sup> „ამერიკელების უმრავლესობას მიაჩნია, რომ ასეთი პოზიტიური უფლებებით კონსტიტუციის გადატვირთვა საშიშია“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, თბილისი, 2003. 44.

<sup>4</sup> იქვე, 24.

## 2.1. სოციალური უფლებები როგორც „ძვირადღირებული უფლებები“

ზოგ სახელმწიფოში სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების მიღწევის ფინანსური ღირებულება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინააღმდეგობაა. სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალიზება მოითხოვს საჯარო რესურსებს. თუკი სახელმწიფო ვერ ახერხებს შესაბამისი რესურსების მობილიზებას, მაშინ უფლებები იარსებებენ მხოლოდ როგორც შეუსრულებელი დაპირებები. გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, უფლებათა მხოლოდ ფორმალურ არსებობას შესაძლებელია ჰქონდეს უარყოფითი ზეგავლენა როგორც სხვა უფლებებზე, ასევე მთლიანად საკონსტიტუციო სისტემაზე, რადგან ასეთ შემთხვევაში ყალიბდება პოლიტიკური კულტურა, როდესაც განსაზღვრული უფლებები არსებობენ მხოლოდ სამართლებრივი აქტების ტექსტებში, მათი რეალური აღსრულება კი არ ხდება.<sup>1</sup>

კონსტიტუციის შედგენისას აუცილებელია, განერილი ნორმები იყოს რეალისტური. კონსტიტუცია არის არა სტატიკური, არამედ ცოცხალი სამართლებრივი აქტი, რომელიც უნდა პასუხობდეს სახელმწიფოს რეალურ გამოწვევებს. სოციალურ უფლებებთან მიმართებითაც კონსტიტუციის ტექსტმა ეს უფლებები იმ მოცულობით უნდა განეროს, რომ სახელმწიფომ შეძლოს მასზე დაკისრებული პოზიტიური ვალდებულებების მინიმალური სტანდარტის შესრულება მაინც.<sup>2</sup>

განსაზღვრულ შემთხვევებში, კონსტიტუციურ დაპირებასა და რეალობას შორის არსებულმა დისტანციამ სახელმწიფოს მკვეთრი ნაბიჯების გადადგმა უნდა აიძულოს. ზოგი სოციალური უფლება შესაძლებელია ინტერპრეტირებული იყოს იმგვარად, რომ დაცული იქნეს ბალანსი სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შესრულებასა და ფინანსური რესურსების განკარგვას შორის. მაგალითად, სათანადო საცხოვრებლის უფლება ყველა უსახლკაროს ვერ უზრუნველყოფს საცხოვრისით, თუმცა ამ უფლებამ უნდა დაიცვას უფლების მატარებელი უკანონო გამოსახლებისაგან იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს არ ძალუძს სხვა საცხოვრებლით ინდივიდის უზრუნველყოფა.<sup>3</sup>

სათანადო საცხოვრებლის უფლებაზე იმსჯელა სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლომ ე.წ. *გროობუმის საქმეში (Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others)*. საქმის გარემოებეთა თანახმად, ერთ-ერთ უკანონო დასახლებაში მცხოვრები ადამიანები, რომელთა უმრავლესობას ბავშვები წარმოადგენდნენ, გამოასახლეს საკუთარი საცხოვრებლიდან, რის გამოც ისინი სახელმწიფოსაგან მოითხოვდნენ დროებითი საცხოვრებლით უზრუნველყოფას. ამ საქმის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიმართა მიზანშეწონილობის ტესტს (*reasonableness test*), სასამართლო შეეცადა, აეხსნა, რამდენად მიზანშეწონილი იყო საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით არსებული საკანონმდებლო თუ სხვა მიღებული ზომები.<sup>4</sup> სასამართლოს აზრით, მიზანშეწონილობის კომპონენტებზე საუბ-

<sup>1</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 15.

<sup>2</sup> იქვე, 15.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> Coomans F., *Reviewing Implementation of Social and Economic Rights: An Assessment of the*



რისას მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებულ იქნეს სოციალური, ეკონომიკური და ისტორიული კონტექსტი, რომლის მოწესრიგებასაც ემსახურებოდა კონკრეტული სახელმწიფო პოლიტიკა. სასამართლომ, ასევე, აღნიშნა, რომ საბინაო პოლიტიკის განსაზღვრისას საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი უმნიშვნელოვანესია. თუმცა იქვე დაამატა, რომ მხოლოდ ნორმატიული უზრუნველყოფა, კონკრეტული სახელმწიფო პროგრამების გარეშე, არასაკმარისია.<sup>1</sup> სასამართლომ სიღარიბეში მცხოვრებთა და უსახლკაროთა უფლებების დაცვა სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებად მიიჩნია.<sup>2</sup>

სასამართლომ დაადგინა, რომ სოციალური უფლებებიდან გამომდინარე, ვალდებულებები ეკისრება სახელმწიფოს სამივე შტოს, რის გამოც, სასამართლო ვალდებულია, მიიღოს სათანადო ზომები სოციოეკონომიკური უფლებების აღსასრულებლად.<sup>3</sup> საბოლოოდ, ამ საქმეში სასამართლომ სახელმწიფოს მოქმედება მიზანშეუწონლად მიიჩნია, რადგან სახელმწიფომ ვერ შეძლო, მიეღო სათანადო ღონისძიებები, რომლებიც აღკვეთავდნენ მომჩივანთა საცხოვრებლის გარეშე დარჩენას.<sup>4</sup>

უფლებათა ძვირადღირებულების კონტექსტში საინტერესოა, ყურადღება მიექცეს კანადის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებას საქმეზე – „ელდრიჯი ბრიტანული კოლუმბიის“ წინააღმდეგ.<sup>5</sup> ამ საქმეში მომჩივნებს წარმოადგენდნენ სმენადაქვეითებული პირები, რომელთაც სურდათ, ჟესტების ენის მთარგმნელთა სერვისით ექიმებთან ურთიერთობა დაფარული ყოფილიყო ჯანმრთელობის დაზღვევით. წარსულში, გარკვეული დროის განმავლობაში, აღნიშნული სერვისით სარგებლობას ერთ-ერთი კერძო კომპანია აფინანსებდა, თუმცა ფინანსური პრობლემების გამო დაფინანსება შეწყდა. მომჩივანთა აზრით, ექიმებთან არასათანადო კომუნიკაციის გამო, ისინი იღებდნენ დაბალი ხარისხის სამედიცინო მომსახურებას. მათი აზრით, ასეთი დისკრიმინაციული მოპყრობით ირღვეოდა კანადის კონსტიტუციის უფლებათა ქარტიის 15.1. მუხლით გათვალისწინებული კანონის წინაშე თანასწორობის უფლება.<sup>6</sup>

კანადის უზენაესმა სასამართლომ არ გაიზიარა ქვემდგომი ინსტანციის მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საავადმყოფოები არ წარმოადგენენ სამთავრობო ინსტიტუტს, შესაბამისად, არ არიან პასუხისმგებელი ქარტიის დარღვევისათვის. უზენაესი სასამართლოს აზრით, სამედიცინო დაზღვევის შესახებ აქტი საავადმყოფოებს ავალდებულებს, პაციენტები უზრუნველყონ სათანადო სოციალური პროგრამებით. სასამართლომ დაასკვნა, რომ თარჯიმანთა სერვისის ვერშეთავაზება იყო არა კონკრეტული საავადმყოფოს შიდა მენეჯმენტის პრობლემა, არამედ ის იყო არასწორი სამთავრობო

“reasonableness” Test as Developed by the South African Constitutional Court, 2005, 175. <[https://www.zaocerv.de/65\\_2005/65\\_2005\\_1\\_a\\_167\\_196.pdf](https://www.zaocerv.de/65_2005/65_2005_1_a_167_196.pdf)> [03.08.2020].

<sup>1</sup> Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others, CCT11-00 (2000), 41-42.

<sup>2</sup> იქვე, 24.

<sup>3</sup> იქვე, 94.

<sup>4</sup> იქვე, 99.

<sup>5</sup> იხ. Eldridge v. British Columbia (Attorney General) 1997.

<sup>6</sup> იქვე.

პოლიტიკის შედეგი. სასამართლომ, ასევე, დაადგინა, რომ სამედიცინო სერვისების კომისია წარმოადგენს სამთავრობო ინსტიტუციას, რამდენადაც ის ახდენს სამთავრობო პოლიტიკის იმპლემენტაციას.<sup>1</sup> უზენაესმა სასამართლომ ჯანმრთელობის, კერძოდ კი, დაზღვევის სერვისის სარგებლობაზე იმსჯელა თანასწორობის უფლების ქრილში. სასამართლომ დაასკვნა, რომ სამედიცინო სერვისების კომისიის მიერ თარჯიმანთა სერვისით დაუკმაყოფილებლობა *prima facie* არის სმენადაქვეითებულთა მიმართ დისკრიმინაციულ მიდგომა.<sup>2</sup> უზენაესმა სასამართლომ პირდაპირ მიუთითა, რომ მხოლოდ ფინანსური გარემოებები არ იყო თარჯიმანთა უზრუნველყოფაზე უარის თქმის სათანადო საფუძველი. საბოლოოდ, სასამართლომ დაადგინა უფლების დარღვევა და ბრიტანული კოლუმბიის ადმინისტრაციას დაავალა, გაეკონტროლებინა სამედიცინო დაზღვევის შესახებ აქტისა და სამედიცინო და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ აქტების აღსრულება შესაბამისობაში ყოფილიყო ქარტიის 15.1. მუხლთან. თავის მხრივ, სახელმწიფოს მიეცა 6 თვე, რათა შეემუშავებინა შესაბამისი მეთოდები სასამართლო გადაწყვეტილების აღსასრულებლად.<sup>3</sup>

სოციალური უფლებების ეკონომიკურ ფაქტორებზე ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც. კერძოდ, 2002 წლის 30 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ სოციალური სახელმწიფოს ძალისხმევის სფეროს მიაკუთვნა სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის იმ ნაწილის სუბსიდირება, რომელსაც არ შეეძლო ელექტროენერჯის ხარჯების დაფარვა.<sup>4</sup> „ეს პოზიცია შეიძლება იქნეს გაზიარებული, რამდენადაც ამგვარი ტიპის მომსახურება, მით უმეტეს XXI საუკუნეში, შეიძლება ელემენტარულად და სასიცოცხლოდ აუცილებლად ჩაითვალოს. ამისგან განსხვავებით, გარკვეულ ეჭვს იწვევს და გადაჭარბებულად უნდა იქნეს მიჩნეული საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიცია, რომ სახელმწიფო, რომელიც სოციალურ სახელმწიფოს აშენებს, მოვალეა, თავის თავზე აიღოს არასტაბილური ეკონომიკის ნეგატიური შედეგები. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ასეთი მაღალი მასშტაბი სცდება სოციალური სახელმწიფოსათვის დასახული ამოცანების ფარგლებს. შეიძლება იმის მტკიცება, რომ ამ შემთხვევაში სასამართლო სახელმწიფოსაგან ითხოვს არა „სულ ცოტა, მინიმუმ“, არამედ მაქსიმუმ, რომელიც მის შესაძლებლობებს შეიძლება დიდად აღემატებოდეს.“<sup>5</sup>

<sup>1</sup> A civil society through education and dialogue, Landmark Case, Equality Rights Eldridge v. British Columbia(Attorney general), 3. <[http://ojen.ca/wp-content/uploads/Eldridge-English\\_0.pdf](http://ojen.ca/wp-content/uploads/Eldridge-English_0.pdf)> [11.08.2020].

<sup>2</sup> იქვე, 4.

<sup>3</sup> იქვე, 4-5.

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 30 დეკემბრის №1/3/136 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე შალვა ნათელაშვილი საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკის) წინააღმდეგ“.

<sup>5</sup> ლოლაძე ბ., სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის?, კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, 2012, 117.

სოციალურ უფლებებთან მიმართებით ყურადღებას იმსახურებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი პირველი გადაწყვეტილება, სადაც დავის საგანი იყო ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე (კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი) მუხლთან მიმართებით. მოსარჩელები წარმოადგენდნენ ვეტერანებს, რომლებსაც ჰქონდათ განსაზღვრული სოციალური შეღავათები, თუმცა, „მათ აზრით“, გასაჩივრებულ კანონებში შეტანილი ცვლილებები აუარესებდა მათ სოციალურ მდგომარეობას, რითაც სახელმწიფო არღვევდა თავის სოციალურ ვალდებულებებს. სასამართლომ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ „ყოველი სახელმწიფო ვალდებულია, არსებული რესურსების ფარგლებში მოსახლეობის სოციალური უფლებების დასაცავად მაქსიმალურ ძალისხმევას მიმართავდეს, რათა ამ უფლებათა დაცვის, სულ მცირე, მინიმალურად აუცილებელი დონე მაინც რომ უზრუნველყოს. სხვანაირად აზრი ეკარგება სახელმწიფოთა საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს, რაც გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოს მოქმედებანი ამ მიმართულებით სტაბილურ, ევოლუციურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და დადებითი დინამიკით გამოირჩეოდეს.<sup>1</sup>

## 2.2. სოციალური უფლებების სასამართლო წესით აღსრულება

კონსტიტუციაში ადამიანის ინდივიდუალურ უფლებად წარმოდგენა თავის თავში მოიაზრებს, რომ შესაძლებელი უნდა იყოს მათი სასამართლო წესით დაცვა. ადამიანის უფლებათა ყველა ძირითადი საერთაშორისო შეთანხმება პირდაპირ მიუთითებს უფლებათა სასამართლო წესით დაცვის შესაძლებლობაზე.<sup>2</sup> სოციალურ უფლებებთან მიმართებითაც, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს კომიტეტის №3 ზოგადი კომენტარის ექსპლიციტური მოთხოვნაა, რომ ნებისმიერი ეს უფლება უნდა იყოს აღსრულებული, რისთვისაც უნდა არსებობდეს შესაბამისი სასამართლო მექანიზმები.<sup>3</sup>

სოციალური უფლებები პოზიტიური უფლებების ნაირსახეობაა, რომლებიც ინდივიდს აძლევს შესაძლებლობას სახელმწიფოსგან მოითხოვოს მზრუნველობა. სოციალური უფლებების აღსასრულებლად განსაზღვრულ შემთხვევებში სასამართლომ შესაძლოა სახელმწიფოს დაავალოს ინდივიდთათვის გარკვეული მომსახურების თუ საქონლის მიწოდება. თავის მხრივ, აღნიშნულმა დავალებამ შეიძლება წარმოშვას ილუზია, რომ სასამართლო ხელისუფლება განკარგავს საგადასახადო პოლიტიკასა და რესურსების გადანაწილების საკითხებს, რისი დემოკრატიული ლეგიტიმაციაც

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის №1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაციბაია, ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, IV.

<sup>2</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-13 მუხლი; ადამიანის და ხალხთა უფლებების შესახებ აფრიკული ქარტიის პირველი მუხლი.

<sup>3</sup> ESCR Committee GC №3 on the Nature of State Parties Obligation, 5.

მოსამართლეებს არ გააჩნიათ. სასამართლო ხელისუფლება არ არის შესაბამისი სახელისუფლებო შტო, რომელსაც შეუძლია ისეთი საკითხების განკარგვა, როგორებიცაა საკვები ან საცხოვრებლის უფლებები.<sup>1</sup> სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებული გადანყვეტილების მიღებისას სასამართლო შეიძლება შეეხოს სხვადასხვა ტიპის საბიუჯეტო, ხარჯთაღრიცხვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მკვლევართა აზრით, მოსამართლეები სათანადოდ არ არიან მომზადებულნი ამ ტიპის კომპლექსური საკითხების გადასაწყვეტად.<sup>2</sup> ეს არგუმენტი არარელევანტურია, რადგან სასამართლო პროცესის სირთულე არ არის დაკავშირებული ექსკლუზიურად სოციალურ უფლებებთან, მოსამართლეს სხვა საქმეების გადასაწყვეტად უწევს არანაკლებ სერიოზული სამუშაოს შესრულება. სოციალური უფლებების თაობაზე მსჯელობისას მოსამართლეს არ მოეთხოვება სოციალური ასპექტების ექსპერტული ცოდნა, არამედ ევალება სამთავრობო ღონისძიებათა სამართლებრივ ქრილში შეფასება. გარდა ამისა, საქმის სირთულე ვერ გახდება სასამართლო განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი. მსგავსი აუცილებელი საჭიროებისას მოსამართლე არ არის მოკლებული შესაძლებლობით, სპეციფიკური საკითხების გადასაწყვეტად ისარგებლოს საექსპერტო დახმარებით.<sup>3</sup>

მკვლევართა ნაწილის აზრით, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების კონსტიტუციურ აღიარებას შეუძლია სასამართლოს პოლიტიზება. სხვაგვარად რომ ითქვას, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების კონსტიტუციონალიზაცია მოსამართლეებს უფლებას მისცემთ, განსაზღვრონ სოციალური პოლიტიკა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან. ეს შეიძლება არადემოკრატიულ ნაბიჯად იქნეს მიჩნეული, რადგან ასეთ შემთხვევაში სოციალურ პოლიტიკას განსაზღვრავენ არა ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები, არამედ სასამართლო სისტემა.<sup>4</sup> წარმოიშობა გარკვეული რისკი სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაში ჩარევისა.<sup>5</sup> ამ საკითხთან დაკავშირებით საინტერესო განმარტება გააკეთა ირლანდიის უზენაესმა სასამართლომ: „ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური დისკუსიის საგანია, თუ რა მოცულობით და საშუალებებით სრულდება სახელმწიფო შემოსავალი და რა მიზნებით ხდება საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა, სახელმწიფოში ამ საკითხების რეგულირების მთავარი ფუნქცია აკისრია აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პარლამენტს. ამ სფეროში სასამართლოების მხრიდან აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული

<sup>1</sup> Landau D., *The Reality of Social Rights Enforcement.*, Harvard International Law Journal, Volume 53 №1, 2012, 194.

<sup>2</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 17.

<sup>3</sup> Nolan A., Porter B., Langford M., *The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal*, 2007, 4. <[https://www.researchgate.net/publication/228275150\\_The\\_Justiciability\\_of\\_Social\\_and\\_Economic\\_Rights\\_An\\_Updated\\_Appraisal](https://www.researchgate.net/publication/228275150_The_Justiciability_of_Social_and_Economic_Rights_An_Updated_Appraisal) > [12/07/20].

<sup>4</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 17.

<sup>5</sup> Fabre C., *Constitutionalising Social Rights*, Journal of Political Philosophy, Volume 6, №3 1998, 280.

გადაწყვეტილებების გადასინჯვა გულისხმობს მათ მიერ იმ ფუნქციათა მორგებას, რომელთა უფლებამოსილებებიც ხელისუფლების სხვა შტოებს აქვთ. ამასთანავე, სასამართლოები მოუმზადებელნი არიან მსგავსი ფუნქციების განსახორციელებლად”.<sup>1</sup>

ძალაუფლების გამიჯვნის რისკებთან დაკავშირებით არსებობს კონტრარგუმენტიც. კერძოდ, მოსამართლეები, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, განუხრელად სოციალური უფლებების სასამართლო წესით განხილვისა, ჩართულნი არიან პოლიტიკის შემოქმედების პროცესში. სასამართლოს ჩართულობა არ უნდა იქნეს განხილული როგორც უფლებამოსილებათა გამიჯვნის დარღვევა. სასამართლო, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს თანამშრომლობა იმ დოზით, რომ არ წარმოიშვას შტოთაშორისი კონფლიქტი. ხელისუფლების სამივე შტო თანაბრად მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური, დემოკრატიული წესრიგის დამყარებისათვის.<sup>2</sup>

სასამართლო ხელისუფლების მოქმედების ფარგლებსა და ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან დაკავშირებით ძალზე საინტერესო პოზიცია არის დაფიქსირებული საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“<sup>3</sup>, კერძოდ კი, ამ გადაწყვეტილებაზე დაფიქსირებულ განსხვავებულ აზრში. „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულად რეალიზაციაში ზუსტად სასამართლო ხელისუფლებას ეკუთვნის მნიშვნელოვანი როლი – ის, ერთი მხრივ, არის საშუალება ადამიანებისთვის, თავი დაიცვან ხელისუფლების თვითნებობისგან, მეორე მხრივ, თავად ხელისუფლების შტოებისათვის დამატებითი შესაძლებლობაა, უზრუნველყონ ერთიმეორის მოქმედება საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში კონსტიტუციისა და კანონის სრული დაცვით. თუმცა, ბუნებრივია, ამის მიღწევა შეუძლებელი იქნება სასამართლოს მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სრულად გამოუყენებლობის, ისევე როგორც მისი გადამეტების შემთხვევაში. ამიტომ მკვეთრად უნდა განისაზღვროს, სად გადის სასამართლოს უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების ზღვარი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე.“<sup>4</sup> „ბუნებრივია, სოციალური უფლებების თავისებურებების გამო, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაურღვევლობის მიჯნაზე გავლა სასამართლოსგან მოითხოვს მეტ სიფრთხილეს და ზომიერებას. მაგრამ ის, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საქმის განხილველმა სასამართლომ შესაძლოა, ვერ იმოქმედოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ჩარჩოებში, არ გამოდგება არგუმენტად ამ სფეროში სასამართლო კონტროლის გაუქმებისათვის. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში

<sup>1</sup> McKenna v. An Taoiseach (№2) [1995] 2 IR 10.

<sup>2</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 17.*

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს №1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს №1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების, ქეთევან ერემაძისა და ბესარიონ ზოიძის განსხვავებული აზრი, მე-17 პუნქტი.



სასამართლოს შესაფასებელია, როგორ უნდა იმოქმედოს ამ პრინციპის ფარგლებში, ხოლო მის მიერ ამ თვალსაზრისით არასწორი გადანყვეტილების მიღება ჩვეულებრივი კანონიერების პრობლემაა.<sup>1</sup>

სახელისუფლებო შტოთაშორისი ურთიერთობის კონტექსტში მნიშვნელოვანია სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება, რომელიც ცნობილია ე.წ. TAC-ის საქმის სახელით.<sup>2</sup> გადანყვეტილებაში სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა ძალაუფლების გამიჯვნის საკითხებზე. სასამართლოს აზრით, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების აღსრულებით არ ირღვევა სახელისუფლებო შტოთა ბალანსი, არამედ მიიღწევა შტოთა ურთიერთკონტროლისა და განონასწორების მიზანი.<sup>3</sup> სოციალური უფლებების დარღვევის შემთხვევაში სასამართლომ ყველანაირი გზით უნდა სცადოს მათი აღდგენა, თუმცა სასამართლო კონკრეტული აღმდგენი მექანიზმების დადგენისას არ უნდა არღვევდეს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს.<sup>4</sup>

Olga Tellis-ის საქმეში სასამართლომ აღიარა სოციალური უფლებების აღსრულებადობა, რისთვისაც ეს უფლებები სიცოცხლის უფლების ფარგლებში იქნა განხილული.<sup>5</sup> ამ პრეცედენტულმა გადანყვეტილებამ აჩვენა, რომ, თუკი ვერ ხერხდება სოციალური უფლებების პირდაპირი აღსრულება, შესაძლებელია მათი დაკავშირება სხვა უფლებებთან და მათთან კავშირში უფლებათა ამ კატეგორიის სასამართლოს წესით ირიბი აღსრულება.<sup>6</sup>

ჯანმრთელობის უფლების დაცვის კონტექსტში მნიშვნელოვანია კოლუმბიის საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი გადანყვეტილება,<sup>7</sup> რომელშიც საქმე შეეხებოდა ბავშვთა სახელმწიფო ვაქცინაციის პროგრამას – სასამართლომ ხაზი გაუსვა, ზოგადად, სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებებს, რომლებიც სახელმწიფოს უკრძალავენ კონკრეტულ უფლებრივ სივრცეში კანონით დასაშვებ ფარგლებზე მეტად შეჭრას. აქვე სასამართლომ დისკრიმინაციისა და მარგინალიზაციისაგან დაცვის საქმეში სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები ამოიკითხა. იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოს ევალება პოზიტიური ვალდებულებების განხორციელება, სახელმწიფო მხოლოდ უფლებაში ჩარევისაგან თავშეკავებით ვერ დაკმაყოფილდება. სოციალური თანასწორობის იდეა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს. ასეთ შემთხვევაში, სასამართლოს ფუნქცია არა პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულებების ჩანაცვლებაა, არამედ სახელმწიფოსათვის მითითება, რომ ირღვევა კონსტიტუციით გარანტირებული ფუნდამენტური უფლებები.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others (№1) (CCT9/02) (2002).

<sup>3</sup> იქვე, 99.

<sup>4</sup> იქვე, 102.

<sup>5</sup> Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation, Supreme Court of India (1985), 37.

<sup>6</sup> ძამაშვილი ბ., თანასწორობის სამართალი, თბილისი, 2018, 156.

<sup>7</sup> Constitutional Court of Colombia judgement SU-225/98, May 20, 1998.

<sup>8</sup> იქვე.

### 2.3. სოციალური და პოლიტიკური უფლებების შედარებითი ანალიზი

ეკონომიკური და სოციალური უფლებების აღმოცენებიდანვე აქტუალური იყო უფლებათა აღნიშნული კატეგორიის შედარება სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებთან.<sup>1</sup> მნიშვნელოვანი განსჯის საგანია, თუ რამდენად მიეკუთვნება სოციალური უფლებები ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს.<sup>2</sup> სოციალურ უფლებებს ხშირად თვლიან საკმაოდ მძიმე არგუმენტად ადამიანის უფლებათა მორალური თეორიის სასარგებლოდ. არსებობს შიში, რომ სოციალური უფლებები ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დაცვის პროექტს საფრთხის ქვეშ აყენებს, იმდენად, რამდენადაც ის თრგუნავს თანამედროვე სოციალური სტრუქტურების ფარგლებში სოციალური დანინაურების სწრაფვას.<sup>3</sup>

სოციალური უფლებები სხვადასხვა სახელითაა ცნობილი, როგორც: „სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები (ზოგჯერ „სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებები“) ან „მეორე თაობის უფლებები“. ძველ სამეცნიერო ლიტერატურაში მათ ზოგჯერ მოიხსენიებდნენ „პოზიტიურ უფლებებად“, რადგან მათ თავისუფლებათა პოზიტიურ ხედვას, აღქმას შეუწყვეს ხელი.<sup>4</sup>

სოციოეკონომიკური უფლებების წინააღმდეგ ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად დასახელებული არგუმენტი უფლებათა ამ კატეგორიის მხრიდან სახელმწიფოსათვის პოზიტიური ვალდებულებების დაწესებაა, განსხვავებით სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისაგან, რომლებიც ნეგატიურ ვალდებულებებს აწესებენ, რაც სოციალური უფლებების სრულ იმპლემენტაციას შეუძლებელს ხდის.<sup>5</sup>

არსებობს მოსაზრება, რომ სოციალური უფლებები არის არასაკმარისად განსაზღვრული და ხშირად მათ მიერ წარმოდგენილი ნეგატიური და პოზიტიური ვალდებულებები მსგავსია. არც სოციალური და არც პოლიტიკური უფლებები არ გვთავაზობენ ვალდებულებებისა და აღსრულების ერთიან მოდელს. არცერთი უფლება არ შეიძლება დაყვანილ იქნეს სახელმწიფოს მხრიდან მხოლოდ ერთი განსაზღვრული მოქმედების განხორციელებაზე, მაგალითად, მხოლოდ კონკრეტული მოქმედების განხორციელებაზე, ან განხორციელებიდან თავის შეკავებაზე. ტრადიციული შეხედულება, რომ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები მხოლოდ ნეგატიურ, ხოლო სოციალური უფლებები პო-

<sup>1</sup> Steiner H. J., Alston P., Goodman R., *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, 3rd edition, Oxford, 2007, 263.

<sup>2</sup> Plant R., *Social and Economic Rights Revisited*, Kings College Law Journal, Volume 14, Issue 1, 2003.

<sup>3</sup> Langford M., *Socio-Economic Rights Between essentialism and egalitarianism.*, Cambridge University Press, 2017, 258, <[https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolm/socioeconomic\\_rights.pdf](https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolm/socioeconomic_rights.pdf)> [10.08.2022].

<sup>4</sup> Dawood A., Bulmer E., *Social and Economic Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 8.

<sup>5</sup> ძამაშვილი ბ., სოციოეკონომიკური უფლებები: ძირითადი უფლებები თუ სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართულება, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის ჟურნალი, №1, 2015, 391.

ზიტიურ ვალდებულებებს წარმოშობენ, არასწორია. ადამიანის ყველა უფლება მოიცავს როგორც პოზიტიურ, ასევე ნეგატიურ ვალდებულებების კომპლექტს.<sup>1</sup>

პოზიტიური ვალდებულება იყოფა ორ ნაწილად, სახელმწიფოს მიერ უფლებების მესამე პირთა ჩარევისაგან დაცვა (duty to protect) და უფლებების უზრუნველსაყოფად შესაბამისი პირობების შექმნა (duty to fulfill).<sup>2</sup> „ორივე სახის პოზიტიური ვალდებულება არსებითი მახასიათებელია არა მხოლოდ სოციოეკონომიკური უფლებების, არამედ სამოქალაქო პოლიტიკურ უფლებებისთვისაც.“<sup>3</sup>

სოციალური უფლებები სინამდვილეში არ განსხვავდება ტრადიციული, „პირველი თაობის უფლებებისაგან“ და სასამართლოს არა მარტო შეუძლია მათი აღსრულების თაობაზე გადამწყვეტილების მიღება, არამედ ვალდებულიცაა. სოციალური უფლებები პოზიტიურთან ერთად ნეგატიურ ვალდებულებებსაც წარმოშობენ. ხშირად სასამართლო იძულებულია, აუკრძალოს სახელმწიფოს ისეთი მოქმედებების განხორციელება, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან სოციალურ უფლებებს, მაგალითად, სამრეწველო განვითარება, რომელიც საფრთხის შემცველია ადამიანთა ჯანმრთელობისა და საცხოვრისისათვის.<sup>4</sup> ფინანსური დანახარჯები მხოლოდ სოციალური უფლებების დამახასიათებელ ნიშანს არ წარმოადგენს – სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების რეალიზებაც, აგრეთვე, მნიშვნელოვან ფინანსურ დანახარჯებთანაა დაკავშირებული და ამის საუკეთესო მაგალითი საარჩევნო უფლებაა, რომლის რეალიზებაც სახელმწიფოს ძალიან ძვირი უჯდება.<sup>5</sup> ისეთი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები, როგორებიცაა: საკუთრების უფლება, სამართლიანი განხილვის უფლება, აგრეთვე, მნიშვნელოვან ხარჯებთანაა დაკავშირებული.<sup>6</sup>

სოციოეკონომიკური უფლებების სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისაგან განმასხვავებელი ერთ-ერთი უმთავრესი მახასიათებელი შესასრულებელი ვალდებულების პროგრესულობაა.<sup>7</sup> პროგრესული რეალიზებისას მნიშვნელოვანია გათვალის-

<sup>1</sup> International Commission of Jurists, Courts and the legal enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability, Human Rights and Rule of Law Series, 2008, 10.

<sup>2</sup> ძამაშვილი ბ., სოციოეკონომიკური უფლებები: ძირითადი უფლებები თუ სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართულება, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის ჟურნალი, №1, 2015, 391.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> Landau D., The Reality of Social Rights Enforcement., Harvard International Law Journal, Volume 53 № 1, 2012, 194.

<sup>5</sup> International Commission of Jurists, Courts and the legal enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability, Human Rights and Rule of Law Series, 2008, 83.

<sup>6</sup> Dawood A., Bulmer E., Social and Economic Rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 16.

<sup>7</sup> ძამაშვილი ბ., სოციოეკონომიკური უფლებები: ძირითადი უფლებები თუ სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართულება, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის ჟურნალი, №1, 2015, 391.

ნინებულ იქნეს სახელმწიფოს რესურსები. სახელმწიფო ვალდებულია, განავითაროს კონკრეტული უფლების ხელმისაწვდომობა. ამასთანავე, სახელმწიფოს არ აქვს რეგრესის უფლება.<sup>1</sup>

სოციალურ უფლებებს აქვთ პროგრესული „რეალიზაციის მოთხოვნილება“. სახელმწიფოს აკრძალული აქვს პროგრესის სანინალმდეგო ნაბიჯების გადადგმა. პროგრესული რეალიზებისას თანასწორი მიდგომები უნდა იქნეს დაცული, აკრძალულია, პოზიტიური ვალდებულებების პირობებში სახელმწიფომ ერთი მომსახურების შეთავაზების მიზეზით სრულად უგულებელყოს სხვა მომსახურებანი.<sup>2</sup>

პროგრესული რეალიზება დაკავშირებულია განსაზღვრულ დროით მონაკვეთთან,<sup>3</sup> მაგრამ ზუსტად არ არის განსაზღვრული, თუ დროის ზუსტ მონაკვეთში სახელმწიფომ კონკრეტული სოციალური უფლების პროგრესს რა მოცულობით უნდა მიაღწიოს, თუმცა არსებობს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა „პატივისცემისა და უზრუნველყოფის“ დაუყოვნებლივი ვალდებულება, რაც თავის თავში მოიაზრებს ცხოვრების ნებისმიერ სფეროში დისკრიმინაციისაგან თავისუფლებას. ამ დათქმის ქვეშ ექცევიან სოციალური უფლებებიც, მაგალითად, განათლების, სოციალური უსაფრთხოების, ჯანდაცვის უფლებები.<sup>4</sup>

#### **2.4. სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაცია, როგორც მიზნის მიღწევის არაეფექტური საშუალება**

სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაციის სასარგებლო იდეა გამყარებულია იმ არგუმენტაციით, რომ ეს პოზიტიურ გავლენას მოახდენს სოციალური უფლებების აღსრულებასა და დაცვაზე. თუმცა პრაქტიკა ამ არგუმენტს ვერ სძენს დამაჯერებლობას. მაგალითად, აღსანიშნავია ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციები, რომლებიც სოციალური უფლებებით ფართოდ არის დასუფილული, თუმცა პრაქტიკაში ისინი ფუჭ დაპირებებად რჩებიან და ინდივიდები ვერ სარგებლობენ აღნიშნული უფლებებით. თუმცა ეს ფაქტი კონსტიტუციის აღსრულებადობის ნაკლოვანებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ და არა ტექსტუალურ, შინაარსობლივ პრობლემად. ვითარება, რომელშიც სახელმწიფოები უარს ამბობენ კონსტიტუციური უფლებების, პოზიტიური ვალდებულებების აღსრულებაზე, ვერ გამოდგება სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაციის სანინალმდეგო არგუმენტად, რადგან, მართალია, არსებობენ „არაკეთილსინდისიერი სახელმწიფოები“,

<sup>1</sup> Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in the Courtroom, a Litigators guide to using equality and non-discrimination strategies to advance economic and social rights*, London, 2014, IV.

<sup>2</sup> იქვე, 18.

<sup>3</sup> CESCR, General comment №3: The nature of States parties obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), UN Doc. 1993/23, 1990, §9.

<sup>4</sup> Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in the Courtroom, a Litigators guide to using equality and non-discrimination strategies to advance economic and social rights*, London, 2014, 18.

თუმცა, ამასთანავე, არსებობენ რიგი სახელმწიფოებისა, სადაც მაღალი სტანდარტით ხორციელდება კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლებების აღსრულება.<sup>1</sup>

ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციებში სოციოეკონომიკური უფლებები ან საერთოდ არ არის წარმოდგენილი, ანდა მინიმალური ოდენობით გვხვდება, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ამ ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სტანდარტები მაღალ დონეზეა. ავსტრალია, დანია, ფინეთი, შვედეთი – ასეთ სახელმწიფოთა ნათელ მაგალითებს წარმოადგენენ. თუმცა ამგვარი მიდგომის ნაკლია ის, რომ სოციალური სიკეთეებით სარგებლობა დამოკიდებულია არა უმაღლეს სამართლებრივ აქტზე, არამედ კონკრეტული მმართველი პოლიტიკური ძალის პოლიტიკურ პროგრამაზე. სოციალურ უფლებათა კონსტიტუციონალიზაცია არ არის პანაცეა, არამედ უნდა განვიხილოთ როგორც მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი მექანიზმი.

კონსტიტუციონალიზაციის ერთ-ერთ ნაკლოვანებად, ასევე, განიხილება ის, რომ ხშირად სოციალურ უფლებათა ბენეფიციარები არ არიან რეალურად ამ საჭიროების მქონე პირები. მაგალითად, უმაღლესი განათლების შესაძლებლობებით უმეტესად საშუალო და მაღალი შემოსავლის მქონე საზოგადოების ფენები სარგებლობენ. ლათინოამერიკული, კერძოდ, ბრაზილიისა და კოლუმბიის გამოცდილების თანახმად, სოციალურ უფლებათა უპირატესობებით ხშირ შემთხვევაში საშუალო შემოსავლის მქონე ინდივიდები სარგებლობენ. ეს გარემოება კონსტიტუციონალიზაციის სანინააღმდეგო არგუმენტია, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ სოციალურ უფლებათა მიზანი ღარიბთათვის მინიმალური სტანდარტის შექმნაა. თუმცა მინიმალური სტანდარტის შექმნა სოციალურ უფლებათა ერთადერთი მიზანი არ არის. სოციალური თანასწორობა, აგრეთვე, ერთ-ერთი მიზანია. როგორც ღარიბმა, ასევე, საშუალო შემოსავლის მქონე ინდივიდებმა უნდა ისარგებლონ სოციალური სიკეთეებით, უფლებათა სამიზნე მხოლოდ უპოვარები არ უნდა იყვნენ. სოციალური უფლებების სრულფასოვანმა იმპლემენტაციამ ხელი უნდა შეუწყოს საზოგადოების ეკონომიკური ეგალიტარიანიზმის იდეას.<sup>2</sup>

პირველი კონცეპტუალური ელემენტი, რომელიც გვეხმარება სოციალურ უფლებებთან მიმართებით სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების დადგენაში, არის ძირითადი შიგთავსის (მინიმუმის) იდეა. სხვაგვარად შეგვიძლია ვუწოდოთ „ძირითადი მინიმალური ვალდებულება“. გერმანულ კონსტიტუციონალურ ტრადიციაში ცნობილია ტერმინით – „აუცილებელი მოცულობა“. ეს კონცეფცია თავის თავში გულისხმობს აბსოლუტურ, აუცილებელ მინიმუმს, რომლის გარეშეც კონკრეტული უფლება ფიქციად გადაიქცეოდა. ეს პრინციპი არა მარტო სოციალური, არამედ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების კონტექსტშიც შეგვიძლია განვიხილოთ. ამ პრინციპს კავშირი აქვს ადამიანის ღირსების უფლებასთანაც. ზოგიერთი მკვლევარი მას „გადასარჩენად აუცილებელ კომპლექტსაც“ (Survival kit) უწოდებს.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dawood A., Bulmer E., Social and Economic Rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, 2017, 18.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> International Commission of Jurists., Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights, Comparative experiences of justiciability, Human Rights and Rule of Law Series, 2008, 23.



მინიმალური სტანდარტი ტექნოლოგიური და მეცნიერული განვითარების მიღწევებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, დროთა განმავლობაში შეიცვალოს. ეს დათქმა რელევანტურია სამედიცინო მომსახურების, ზოგადად, ჯანდაცვის უფლების კონტექსტში. ტექნოლოგიურ განვითარებას თავისი როლის შესრულება შეუძლია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების მინიმალური სტანდარტის კუთხითაც. მაგალითად, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება შესაძლებელია, გაცილებით უფრო მარტივად შეილახოს ტექნოლოგიურად გაუმჯობესებული მონყობილობების საშუალებით. ზოგიერთი უფლების მიმართ, მაგალითად, განათლების უფლების თაობაზე არსებობს ერთგვარი კონსენსუსი, რომ მინიმალურ სტანდარტად ითვლება სახელმწიფოს მხრიდან უფასო, სავალდებულო დანაწიებით და საბაზო განათლების უზრუნველყოფა.<sup>1</sup>

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციულმა სასამართლოებმა არაერთხელ იმსჯელეს მინიმალურ სტანდარტზე. სასამართლო განმარტებისას დაეყრდნო სოციალური სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპსა და ადამიანის ღირსებას. გერმანულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ ამ კონსტიტუციური პრინციპებიდან გამომდინარეობს სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები, უზრუნველყოს „სასიცოცხლო მინიმუმი.“<sup>2</sup>

## დასკვნა

სტატიაში სოციალური უფლებების საწინააღმდეგოდ წარმოდგენილი არგუმენტების არსებობის მიუხედავად, სამეცნიერო წრეებში და, რაც მთავარია, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ორგანოების გადანყვეტილებებში მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა სხვადასხვა სოციალურ უფლებას, მათ პრიორიტეტულობასა და მნიშვნელობას ადამიანთა ღირსეული ცხოვრების უზრუნველყოფის პროცესში. სასამართლო ორგანოები ყოველ ჯერზე ცდილობენ, მიაღწიონ სოციალურ უფლებათა მაქსიმალურ რეალიზებას, პროცესში ითვალისწინებენ რა იმ რეალურ ფინანსურ წნეხს, რომელშიც უფლებათა ამ ჯგუფის რეალიზება აქცევს სახელმწიფოს. სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის „სიძვირე“ აიძულებს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ორგანოებს, დიდი სიფრთხილით მოეკიდონ აღნიშნული უფლებების აღსრულების საკითხებს. მიუხედავად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საკმაოდ ფრთხილი პოზიციისა, საბიუჯეტო რესურსებზე საუბრისას, მართალია, სასამართლომ მიუთითა სახელმწიფოს მხრიდან ფართო მიხედულების ფარგლებზე, მაგრამ იქვე აღნიშნა – „ისეთი ამონურვადი სახელმწიფო რესურსი, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტი, პირველ რიგში, ადამიანის ძირითადი უფლებების ეფექტურ რეალიზაციას უნდა მოხმარდეს.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 12 სექტემბრის №2/3/540 გადაწყვეტილება საქმეზე – „რუსეთის მოქალაქეები – ოგანეს დარბიანი, რუდოლფ დარბიანი, სუსანა ჟამკოციანი და სომხეთის მოქალაქეები – მილენა ბარსელიანი და ლენა ბარსელიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 26.

## **Arguments against the constitutionalization of social rights**

**GIORGI JANELIDZE**

Since the emergence of economic and social rights, it has been relevant to compare this category of rights with civil and political ones. The extent to which social rights belong to fundamental human rights is an important matter of judgement. This article will be devoted to present the main arguments that exist today against the constitutionalization of social rights, relevant judgements regarding social rights made by the judicial bodies of constitutional control of a number of states will also be highlighted. Despite the existence of a number of arguments against social rights presented in the article, in scientific circles and most importantly in the decisions of the judicial bodies of constitutional control, significant attention is paid to various social rights, their priority and importance in the process of ensuring a dignified life of people. In the last few decades, the world has seen a new wave of constitutionalisation of the social rights.

The purpose of the article is to review all the main arguments that are relevant to social rights and also to introduce the judgements made by the judicial bodies of constitutional control of different states. In these judgements judicial bodies delivered a different approach towards the social rights. The article includes cases on different types of social rights, such as: The right to health, the right to education, the right to a healthy environment, the right to adequate housing, the provision of a minimum standard in the enforcement of social rights. In this regard, the courts of South Africa, India and Eastern Europe stand out.

However, it is important to note that the constitutional justice remains cautious when discussing social rights, to the extent that they do not want to intrude into the competences of legislative and executive branch more than it is appropriate.

# პოლიტიკური პარტიების განვითარების პოსტსაბჭოთა სინდრომი კონსტიტუციური მოთხოვნების გათვალისწინებით

## სალომე უვლავა\*

### შესავალი

პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი რეგულირების ფარგლები და მათი იდეოლოგიური სიღრმე განაპირობებს ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ნიშნულს.

პოლიტიკური პარტიები წარმოიქმნებიან და ფუნქციონირებენ საზოგადოების დაკვეთის შესაბამისად. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს, სხვა მსოფლიოსგან განსხვავებით, განვლილი ავტოკრატიული წყობილების შემდეგ ახასიათებთ პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიური მახასიათებლები, რომლებიც მეტწილად განპირობებულია განვითარების ეტაპის მიხედვით.

პარტიების იდეოლოგიური სიმყარე მყარ მხარდამჭერ ვექტორს გულისხმობს, რომელიც დამახასიათებელია იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც ცდილობენ, გვერდი აუარონ ერთპიროვნული მმართველობის ნეგატიურ ფორმებს. პარტიების ფუნქციონირების ღიაობა და გამჭვირვალობა აისახება საკანონმდებლო რეგულირების ჩარჩოში, რომელიც განიცდის სენსიტიურ პოსტსაბჭოურ ზეგავლენას, მათ შორის, შემზღუდველ ნაწილში. პოლიტიკური პარტიების შინაარსობრივი მხარე და მათი სამოქმედო მიმართულებები პირდაპირი ასახვაა ქვეყნის პოსტსაბჭოური ეტაპის მაჩვენებლისა, რითაც მოსახლეობა იკვებება და ეძიებს დემოკრატიულ ცვლილებებს.

პოსტსოციალური სინდრომი არსებით ზეგავლენას ახდენს ყველა საზოგადოებრივ ფორმატზე და ეტაპობრივი ცვლილებები განაპირობებს გარკვეული ქვეყნების დემოკრატიული განვითარების ნიშნულს. პოლიტიკური პარტიების თავისუფალი დაფუძნებისა და ფუნქციონირების უფლება იმდენადვეა ფართო, რამდენადაც პოლიტიკური პარტია არ დაემსგავსება პოსტსაბჭოური იდეოლოგიის ვექტორს და საფრთხეს არ შეუქმნის დამოუკიდებელი სახელმწიფოს საზოგადოებრივ და ფუნქციონალურ უსაფრთხოებას.

### 1. პოლიტიკური პარტიის განვითარების უფლების უზრუნველყოფა პოსტსაბჭოთა გარემოში

სახელმწიფოსა და საზოგადოების დაკავშირების შესაძლებლობაა პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირება ღია დემოკრატიულ სივრცეში<sup>1</sup>. პოლიტიკური პარტიებისადმი საკანონმდებლო იდეოლოგიური სიმყარე განაპირობებს ქვეყნის როლს სა-

---

\* სამართლის მაგისტრი.

<sup>1</sup> Duverger M., The Study of Politics, Amsterdam, 2012, 54.

ერთო განვითარებად სკალაზე.<sup>1</sup> პოლიტიკური პარტიები მონადინებულები არიან, პოპულარიზაცია გაუწიონ საკუთარ ხედვებს და ხშირად ეს თანმხვედრი/წინააღმდეგობრივია სახელმწიფოებრივი ინტერესებისა. სახელმწიფოებრივი ინტერესის თანხვედრა მოქმედი პარტიების იდეოლოგიურ ხედვებთან ხშირად განსხვავებულია, რაც შესაძლოა, კიდევ ერთხელ დამახასიათებელი იყოს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის, კერძოდ, კანონმდებლობა მოქმედი რეალობების მიღმა.

პარტია, როგორც თავისუფალი დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნაწილი, არჩევნების მეშვეობით და კანონმდებლობით ნებადართული სხვა საშუალებებით მონაწილეობს მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების ფორმირებასა და გამოხატვაში.<sup>2</sup> პოლიტიკური პარტიის დაფუძნების უფლება აღიარებული უფლებაა საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით.<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, დაუშვებელია ისეთი პარტიის ფუნქციონირება, რომელიც დამოუკიდებლობის ხელყოფისკენ არის მიმართული და აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს. დაუშვებელია, საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა მიერ შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა.<sup>4</sup> ანალოგიური ჩანაწერი გვხვდება საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით მოქმედ კონსტიტუციურ რედაქციებშიც.

რიგი ანგარიშებისა და „ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტის“ „მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის კვლევითი ჯგუფის“ მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, პოლიტიკური პარტია ექცევა გარკვეულ იდეოლოგიურ მოთხოვნათა ჩარჩოში, ის უნდა იყოს აღმოცენებული ღირებულებათა საფუძველზე და მოიცავდეს რომელიმე პოლიტიკურად მიკუთვნებული მხარისთვის დამახასიათებელ ნიშნებს.<sup>5</sup> ღირებულებები განაპირობებენ აღქმად მიმართულებებს, რაც გაცილებით მარტივია პოპულარიზაციისა თუ ფასადური ლანდშაფტის შესაქმნელად. მსგავსი მიმართულებები პარტიის წესდების, სამოქმედო გეგმების, წინასაარჩევნო პროგრამების ნაწილია და შესაძლოა, გაუაზრებლადაც მიუთითებდეს რომელიმე მიკუთვნებად ჯგუფზე. დაუნსის ერთგვარი თეორიის მიხედვით,<sup>6</sup> პარტია ამომრჩეველთა ხმების მისაღები ინსტრუმენტი და ეხმიანება რაციონალური არჩევანის თეორიას, რომელიც პირდაპირ ეყრდნობა საზოგადოებრივ ცოდნას, რომელიც, ასევე, ებმის საკანონმდებლო მოთხოვნებს. პირობითად, თუ ნორმატიული აქტი მიმითითებს მაქსიმალურ ღიაობას პოლიტიკური პარტიის ყოველმხრივობის კუთხით, ცხადია, რაციონალური ცოდნის გაზრდის შესაძლებლობა მეტად ეფექტური იქნება.

<sup>1</sup> Shepsle K., *Analayzing Politics*, New York, 2010, 77.

<sup>2</sup> იხ. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 მუხლი.

<sup>3</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, 23-ე მუხლი.

<sup>4</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>5</sup> Janda K., *Adopting Party Law, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington, 2005, 225.

<sup>6</sup> იქვე, 17.

პარტიები იყოფიან მუდმივ მოქმედ პარტიებად, საარჩევნო პარტიებად და ლიდერების პარტიებად.<sup>7</sup> საარჩევნო პარტიები წინასაარჩევნო გაერთიანებას წარმოადგენენ და შესაძლოა, მათი იდეოლოგიური შიგთავსი ძალიან ჰგავდეს ბლოკის გაცხადებულად წინასაარჩევნო ერთობის შიგთავსს, რაც განაპირობებს ზოგად იდეოლოგიურ მიწოდებას საზოგადოების საარჩევნო მოთხოვნის მიხედვით. მსგავსი საარჩევნო პარტიები ხასიათდებიან ცვლადი მონაწილეებით და ან/და დაშლით. ლიდერების პარტია მეტად დამახასიათებელია მოსახლეობის ხასიათისა და ქარიზმატულობის მოთხოვნით. პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში ხშირია ქარიზმატული ლიდერებისადმი მხარდამჭერი დამოკიდებულება, მით უფრო საპრეზიდენტო მოდელის დროს. მუდმივმოქმედი პარტიები წარმოადგენენ მყარ იდეოლოგიურ საფუძველზე აგებულ გაერთიანებას.

პოლიტიკური პარტიების მრავალფეროვნება, განურჩევლად იმისა, რომელ ზემოთქმულ ნიშნულს მიეკუთვნებიან, არის ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების მაჩვენებელი.<sup>8</sup> პოლიტიკური პარტია, რომელიც სახელისუფლებო პარტიას წარმოადგენს, პირდაპირ უნდა ასახავდეს მოსახლეობის მოთხოვნების მაჩვენებელს, ასევე, უნდა ასახავდეს არსებულ რაციონალური ცოდნის ფორმას. პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში სახელისუფლებო პარტია და პოლიტიკური პარტიების სხვადასხვაობა განაპირობებს რეალურ საზოგადოებრივ მაჩვენებელს – რამდენი ერთობაც იქმნება, იმდენი საზოგადოებრივი აზრი ცირკულირებს ხალხში.<sup>9</sup>

პოსტსოციალისტურ ქვეყნებს სასიცოცხლოდ ესაჭიროებათ პოლიტიკური მრავალფეროვნების აუცილებლობა, რომელსაც საკანონმდებლო ჩარჩო განაპირობებს. ორპარტიული სისტემა სახელმწიფოს ორპარტიულ დანაყოფად ყოფს, რაც დამახასიათებელია პოსტსაბჭოთა, ახალი დემოკრატიული სისტემისთვის. საპრეზიდენტო სისტემა ყველა პოსტსოციალისტურმა ქვეყანამ გაიარა, რადგან ერთი ლიდერის ჩრდილი ეპოქალურად ზემოქმედია ხშირ შემთხვევაში და საჭირო, რათა სახელმწიფოებმა დემოკრატიული განვითარების ეტაპები მშვიდ ეკონომიკურ ზღვრებში გადალახონ. ცხადია, საპრეზიდენტო სისტემას აქვს ავტოკრატიული მმართველობის ცხადი საფრთხე, რომელიც წინდანინვე კლავს პარტიების ფუნქციონირების შესაძლებლობას, მაგ.: რუსეთი. ამ ყოველივეს მიხედვით, მრავალპარტიულობა არის ის სისტემა, რომლებიც ესაჭიროებათ განვითარებად დემოკრატიებს, ნაკლები ავტოკრატიული მოლოდინებით, განვითარების შესაძლებლობებით. თუ ვერ იფუნქციონირებს მოქმედი პარტია, ვერ განვითარდებიან სხვა ახალდაბადებული პარტიები.

## 2. პოსტსაბჭოთა სინდრომი პოლიტიკურ პარტიებში

### 2.1. პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიური ბრძოლები

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების კოლექტიური ტრავმა ხშირად მეხსიერების ფორმირებით ხასიათდება და მხოლოდ აღდგენის მეთოდით შესაძლებელია შეიცვალოს ყველა ის შე-

<sup>7</sup> Duverger M., *The Study of Politics*, Amsterdam, 2012, 145.

<sup>8</sup> Riker W.H., *The Art of Political Manipulation*, Yale University, 1986, 35.

<sup>9</sup> Mersel Y., *Hans Kelsen and Political Parties*, *Israel Law Review*, Volume 39, Issue 2, 2006, 89.



ხედულება, რაც, როგორც წესი, დამახასიათებელია პოსტსაბჭოთა ქვეყნების პოლიტიკური პარტიების შინაარსობრივ და იდეოლოგიურ კონტექსტთან.

მეხსიერების ფორმირების ფორმებს განეკუთვნებიან არაოფიციალური პოლიტიკური მეხსიერება და პოლიტიკური ოფიციალური მეხსიერება.<sup>1</sup> ოფიციალური პოლიტიკური მეხსიერება სახელმწიფოებრივ პარტიულ შესაძლებლობათა გამოყენებას გულისხმობს და იგი ვლინდება საკანონმდებლო აქტებსა და ნორმატიულ ქვემდებარე აქტებში. არაოფიციალური მეხსიერების ჩამომყალიბებელია მედია, ბეჭდვითი გამოცემები და პუბლიკაციები, რომლებიც ირიბ ზეგავლენას და ნაკადს აფორმირებენ კონკრეტული სახასიათო თემის მიმართ. მსგავსი ბერკეტის გამოყენება აქტიური იყო საბჭოთა კავშირში და პოსტსოციალისტური ქვეყნებისთვის დღემდე დამახასიათებელია აქტიური მეხსიერების ნაშლისა თუ შექმნის მცდელობის არამართებული მეთოდები. სწორედ მსგავს საწყისებზე ყალიბდება პოსტსაბჭოთა პოლიტიკური კულტურა, რომელიც თავისთავად განიცდის მრავალმხრივ ზეგავლენებს.

1989 წლიდან სოციალურმა კომპენსაციებმა მეხსიერების ერთგვარი შერყევა გამოიწვიეს, რითაც ოფიციალური მეხსიერების ფორმირების საშუალებები გახდა საეჭვო და ყველა ზემოქმედი ფაქტორი ნელი ტემპით, თუმცა ცხადად, გამოაშკარავდა.<sup>2</sup> ეს ფაქტორი გახდა დასაწყისის დასასრულის ეტაპი და პოლიტიკური პარტიის არსებობის საწინდარი. იქ, სადაც პოლიტიკური პარტია თავისუფალ გაერთიანებას წარმოადგენს, თავის თავში მოიცავს ყველა სხვა უფლებამოსილებისა და უფლების განხორციელების შესაძლებლობის ფართო არეალს.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ჩატარებულმა პირველმა თავისუფალმა, შეჯიბრებითობის პრინციპზე დამყარებულმა არჩევნებმა<sup>3</sup>, განაპირობეს რღვევა პოსტსოციალისტურ მენტალურ სტრესში, პარტიული და სახელმწიფოებრივი დაკავშირების ფუნდამენტურ გზაჯვარედინზე. ცხადია, დღემდე ზოგიერთ ქვეყანას – ტაჯიკეთს, უზბეკეთს – ვერ გადაულახავს პარტიული თავისუფლების საწინდარი და უპირატესი თავისუფლების განვითარების წიაღები. საბჭოთა ერთპარტიული სისტემა ებრძვის ორპარტიული და მრავალპარტიული სისტემის აღმოცენებას, მას ეშინია სწორედ ზემოთქმული მეხსიერების აღდგენის მეთოდის, ეშინია ხილვადობის და პოლიტიკური ისტორიის მართებული შეფასებისა. თავდაპირველად ერთპარტიული სისტემა გახდა ამომავალი შესაძლებლობა პარტიებისთვის, რათა მსგავს სისტემაში ეცოცხლათ, მიეღწიათ დათქმული ბარიერებისთვის და გაერღვიათ შებოჭილი სივრცე.<sup>4</sup> ამ პერიოდს თან ახლდა ქარიზმატული ლიდერების მიმართ დაუოკებელი მოთხოვნა, რომელიც აჩრდილივით ჰგავდა დიდი ბელადის სიყვარულს და ერთიან ლენინისეულ იდეალურ მახასიათებლებს.<sup>5</sup> ქარიზმატულმა ლიდერებმა შექამეს ბარიერებისა და მრავალფეროვნების აუცილებ-

<sup>1</sup> Janda K., *Adopting Party Law, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington, 2005, 39.

<sup>2</sup> Diamond L., *Thinking about Hybrid Regimes*, *Journal of Democracy*, Volume 13, No 2, 2002, 21-35.

<sup>3</sup> Duverger M., *The Study of Politics*, Amsterdam, 2012, 66.

<sup>4</sup> Schmitter P.C., Terry K., *What democracy is... and is not*, Washington, 1991, 52.

<sup>5</sup> Gardner J.A., *Can Party Politics Be Virtuous?*, *Columbia Law Review*, Volume 100, 2000, 24.

ლობა პარტიული ფუნქციონირებისთვის. დუვერჟეს ჰიპოთეზით,<sup>1</sup> პარტია ცოცხლობს ბარიერით და მინიმალური ზღვრით. სანყისი ფორმირებების შემდეგ გარდამტეხი გზა აღმოჩნდა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის პროპორციული სისტემის, მრავალპარტიულობისა და საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის გაზიარების ნებელობა სამომავლო დემოკრატიული განვითარებისთვის, რაც თავის თავში მოსპობს პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირებისა და იდეოლოგიური ხედვების მანკიერ ირაციონალურ ცოდნას.<sup>2</sup>

პოსტსოციალისტური ქვეყნების განვითარების ინდექსის შემფასებელია, რამდენად განვითარებულია პოლიტიკური პარტიების მრავალფეროვნება, რომელიც არსებით, საჯარო ასახვას ელექტორალურ პროცესებში პოულობს. პოსტსაბჭოთა სივრცეში სხვადასხვა პერიოდში ზოგიერთმა ქვეყანამ გადალახა ელექტორალური პროცესების დანყების აუცილებლობის ეტაპები, რომელთა შორის ტაჯიკეთმა, უზბეკეთმა დღემდეც ვერ შეძლეს ამ ფუნდამენტური პროცესების დანერგვისა და განვითარების უფლების რეალიზება. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მძლავრია გავლენიანი და ლიდერული პარტიების როლი საზოგადოებრივი რაციონალური ცოდნის გამომუშავებაში, რასაც განაპირობებს მეტნილად ირიბი ან/და პირდაპირი ორპარტიული სისტემა.<sup>3</sup>

**ცხრილი 1.** პარტიების მახასიათებლები და მათი როლი საზოგადოებრივ რაციონალურ ცოდნაში პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში:<sup>4</sup>

ქვეყანა	ადამიანი/კმ1	გავლენიანი პარტიების ჯგუფი	გავლენიანი პარტიების ჯგუფი (მეორეული)
საქართველო	78,83	2,66	-
ლიეტუვა	53,63	5,74	5,53
ლატვია	36,78	6,41	6,28
მოლდავეთი	125,90	3,45	4,00
ესტონეთი	32,55	5,37	4,99
რუსეთი	8,87	6,02	3,66
უკრაინა	83,40	6,08	-

<sup>1</sup> Waltz K.N., Theory of international politics, London, 1979, 59-61.

<sup>2</sup> Kitschelt H., Mansfeldova Z., Markowski R., Tóka G., Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation, London, 1999, 39-42.

<sup>3</sup> იხ. რონდელი ა., პატარა ქვეყანა საერთაშორისო სისტემაში, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი, „ნეკერი“, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2009, 33.

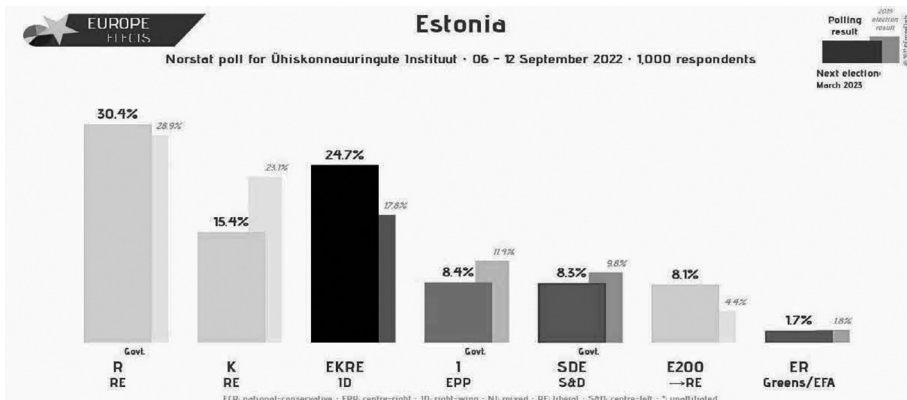
<sup>4</sup> მსოფლიო ბანკის ინდიკატორების მიხედვით <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>.

**ცხრილი 2.** პოსტსაბჭოთა ქვეყნების პოლიტიკური პარტიების სტაბილური ინდექსი<sup>1</sup>

ქვეყანა	
საქართველო	40,4 %
ლიეტუვა	33,3 %
ლატვია	53,0 %
მოლდავეთი	29,7 %
უკრაინა	88,9 %
ესტონეთი	15,8 %

კორელაციური შედარებები ასახავს პოსტსოციალისტურ ფაქტორებს კონკრეტული სახელმწიფოს განვითარების ეტაპის მიხედვით. აღნიშნულის აშკარა და ფაქტობრივი გამომხატველია გამოკითხვები და საარჩევნო შედეგების მაჩვენებლები, რომლებიც მიუთითებენ პარტიულ მრავალფეროვნებაზე და არსებულ, იდეოლოგიურ ხედვებზე. მდგრადი პარტიული გარემო ხშირად ხასიათდება რამდენადმე იდეოლოგიური შინაარსით, იმდენადვე მოიაზრებს მრავალწლიანი გარდამტეხი პარტიების ფუნქციონირებას.

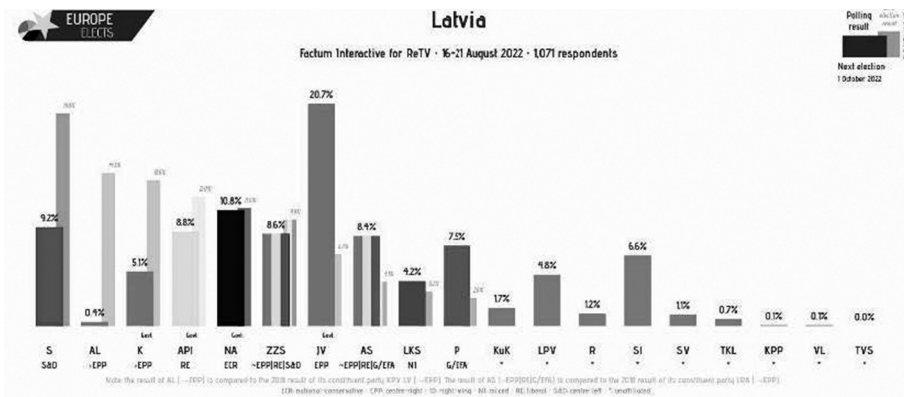
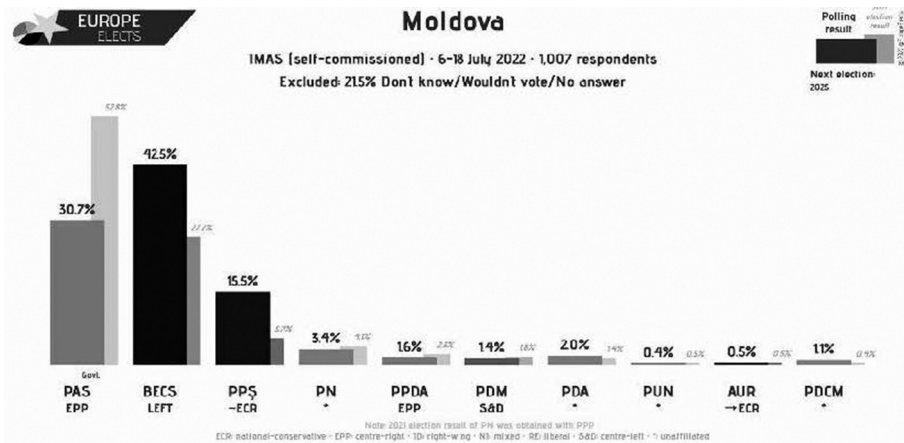
პოსტსაბჭოთა ქვეყნების პარტიული გამოკითხვები და საარჩევნო შედეგები ნათლად გამოხატავს მრავალპარტიულობის სიმწირეს თანაბარ სკალაზე, თუმცა არსებულ მაჩვენებლებში ორპარტიულობა „სამპარტიულობაში“ გადაზრდილი, რაც, საბოლოოდ, ჯანსაღ მრავალფეროვნებას შექმნის. მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკური პარტიები იდეოლოგიურად პატრიოტულ სულისკვეთებაზე, ევროპულ ღირებულებებზე აკეთებენ აქცენტებს და მოსახლეობის მზარდი ნაწილი სწორედ მათი მხარდამჭერია, მაგალითად, ესტონეთის, ლატვიის, მოლდოვის თემატური გამოკითხვების შედეგები ამა თუ იმ პარტიისადმი მხარდაჭერისა და დამოკიდებულების მიხედვით:<sup>2</sup>



<sup>1</sup> კორელაციის საშუალო კოეფიციენტი -0.41 -0.21, ინდექსის საშუალო შკალა 0-100%, ცხრილი 1 და ცხრილი 2.

<sup>2</sup> <<https://europeelects.eu/>> [19.09.2022].

## II. სამეცნიერო სტატიები



კორელაციური შედარებები, გამოსატყუი სხვადასხვა ფორმით, ზუსტად ასახავს პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიურ ხედვებს<sup>1</sup> და მათდამი მოსახლეობის დამოკიდებულებას. შედარებები მიუთითებს, რომ ლატვიამ, ლიეტუვამ და, შედარებით, ესტონეთმა ყველაზე მართებულად გადალახეს პოსტსაბჭოთა ზეგავლენები, განსხვავებით სრული უკიდურესობით გამორჩეულმა ტაჯიკეთმა და უზბეკეთმა, ანალოგიურად შედარების მიხედვით, სომხეთმა და აზერბაიჯანმა. საქართველო, უკრაინა, მოლდოვა სწორედ რომ ებრძვის, იმარჯვებს და ეძიებს ერთპარტიული, ლიდერული პარტიებისადმი მიდრეკილებებს და მეტად ღია ხდება პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიური სულისკვთების ჩარჩოები. აღსანიშნავია, რომ პარტიებს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, რომლებსაც კონკრეტული საბჭოური ვექტორი აქვთ, ახასიათებთ ჯერ კიდევ გამოსატყუი საბჭოური ერთგვაროვანი მიდრეკილებები, ირიბი საფრთხის შემცველი გამოსატყუები.<sup>2</sup>

მნიშვნელოვანია, რამდენად რთულია, პოსტსოციალისტურმა ქვეყანამ გადალახოს ირიბი ერთპარტიული ზეგავლენა. კიდევ უფრო რთულია ეს რუსეთისთვის, რომელსაც

<sup>1</sup> Diamond L., Thinking about hybrid regimes, Journal of Democracy, 2002, 25-46.

<sup>2</sup> Kitschelt H., Mansfeldova Z., Markowski R., Herbut R., Baluk W., Transformation of Political Systems in Post-Soviet Space, S. P. The Clash of Civilizations? Foreign Affairs №3, 2010, 72.

სრული ერთპარტიული სისტემა და პარტიული ნულოვანი მრავალფეროვნება ჯერაც ვერ გადაულახავს; ცხადია, რამომაკვდინებელი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს მისი პოლიტიკური ცხოვრებისთვის საბჭოთა პარტიული იდეოლოგიებისა და წყობის გაზიარებას, ან/და ცვლილების გარეშე არსებული პარტიული სამართლებრივი ჩარჩოების საკანონმდებლო ნულოვანი ინვენტარიზაციის/გამოაშკარავების/ძიების გარეშე ფუნქციონირებას, რაც სპობს პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიური განვითარების შესაძლებლობას.

## **2.2. პოსტსაბჭოთა ზეგავლენებისგან დაცვის სამართლებრივი მექანიზმების საჭიროება**

პოლიტიკური პარტიის შექმნა და ფუნქციონირება კონსტიტუციური უფლებაა, თუმცა საგამონაკლისო დანართებით დაუშვებელია ისეთი პარტიის შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან/და ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ან/და რომელიც ეწევა ომის, ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.<sup>1</sup> პოლიტიკურ პარტიას შეუძლია, იფუნქციონიროს სწორედ სახელმწიფოებრივი დემოკრატიული ინტერესების გათვალისწინებით, ყველა სხვა გადახვევა დისონანსური პროცესია.

კანონმდებლობა მოკლებულია ამ ნორმის აშკარა კვლევისა და აღსრულების მექანიზმებით. პარტიული წესდება და წარდგენილი მონაცემები განზოგადებულ ჭრილში მოიცავენ საკანონმდებლო მოთხოვნების შემონმების არეალს. ხშირად შემდგომი ღონისძიებები და გამოსატყუი იდეოლოგიური ხედვები სცდება ამ საკანონმდებლო მოთხოვნებს, რომელთა არსებითი ხარვეზია ზემოთქმული არაკონკრეტიზებული კანონმდებლობა. იდეოლოგიური მოსაზრებები უნდა იყოს შეფასებითი ნაწილი, რათა არ დაირღვეს ფუნდამენტური უფლებები.

პოლიტიკური პარტია „საქართველოს კონსერვატიული მოძრაობა“ წარდგენილი წესდებით ექცევა საკანონმდებლო დაცვის მექანიზმებში, მიუხედავად იმისა, რომ მოსაზრებებით იგი ირიბ პოსტსაბჭოურ იდეოლოგიურ პროპაგანდას ეწევა, რომელიც, ზემოთქმულის თანახმად, დამახასიათებელია პოსტსაბჭოური ქვეყნებისთვის. ქართული რეალობის მსგავსად, ყველა განხილულ ქვეყანას ახასიათებს მცირე მხარდაჭერის მქონე „საბჭოური“ პარტიების არსებობა პოლიტიკურ სკალაზე, თუმცა ქართული რეალობა მეტად საფრთხილოა შეფარვითი იდეოლოგიების მიხედვით, მცოცავი ომისა თუ ტერიტორიული ფაქტორების გათვალისწინებით. პოლიტიკური პარტია „საქართველოს კონსერვატიული მოძრაობა“ დამახასიათებელი საბჭოური სინდრომის ოფიციალური და არაოფიციალური ცოდნის დანერგვის მეთოდებით, კერძოდ, თავს აფარებს რელიგიურ, ფსევდოპატრიოტულ პარტიული იდეოლოგიის მიმართულებას და, ამავ დროს, აშკარა საბჭოურ, ჩრდილოვან კურსს უძღვება. არსებითია სწორედ მსგავსი პარტიული თავისუფლების ზღვრები და, მით უფრო, სატელევიზიო და სხვა რესურსების მზარდი გამოყენების თავისუფლების ფარგლები, რასაც ვერ კვეთს საკანონმდებლო ჩარჩო,

<sup>1</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.



რომელიც მსგავს აკრძალვის მეთოდებს წესდებებში ეძიებს, რომელიც ნაკლებად არის სავსე მსგავსი საგამონაკლისო, დაუშვებლობის ნორმების განერით.<sup>1</sup> ამ მითითებებს მოიცავს რეკომენდაციები და პარტიული, დემოკრატიული სისტემის დანერგვის საფეხურები, კერძოდ, კონკრეტიზებული კანონმდებლობა, მაქსიმალური უფლებათა შეპირისპირების გათვალისწინებით.

### 3. კონსტიტუციური მოთხოვნების კვალდაკვალ საპირწონე ცვლილებები

დროის გასვლის მიუხედავად, საბჭოთა კავშირის ჩრდილოვანი ზეგავლენა ფუნდამენტურ ცვლილებებს საჭიროებს, თითოეული სახელმწიფოს მახასიათებლის მიხედვით. ახალდაბადებულ სახელმწიფოებს ჰქონდათ განსხვავებული კულტურული, ეთნიკური მახასიათებლები, რაც საჭიროებდა განსხვავებულ მიდგომებს, თუმცა, თუ საარჩევნო უფლება გახდებოდა აღიარებული თითოეული სახელმწიფოს მიერ, ეს გამოიწვევდა პოლიტიკური პარტიის დაფუძნების აუცილებლობას, რაც თავის თავში ორ დაპირისპირებულ პარტიას შექმნიდა.<sup>2</sup> აღსანიშნავია, რომ დამოუკიდებლობის საწყის ეტაპებზე პოსტსაბჭოთა ქვეყნებმა გაიარეს შიდა კონფლიქტების მთელი კასკადები – ტაჯიკეთმა სამოქალაქო ომი, მოლდოვამ შეიარაღებული კონფლიქტი, საქართველომ სამოქალაქო დაპირისპირება. საწყის ეტაპზე და შემდგომი განვითარების ეტაპებზე აუცილებელია კონკრეტული მრავალმხრივი რეგულაციების შემოღება, რომელსაც ვენეციის კომისიის მონოდებები აქტიურად ეხმიანებიან.<sup>3</sup>

ჰანს კელზენი პარტიების როლს არსებითად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, რომელიც უნდა მუშაობდეს კონსტიტუციური პრინციპების მიხედვით და წარმოადგენდეს გამჭვირვალე, სტაბილურ, ანგარიშვალდებულ ორგანიზაციას. ამისთვის მნიშვნელოვანია, პარტიები იყვნენ თავისუფლები, თანასწორნი, შიდაპარტიული დემოკრატიული შესაძლებლობებით და საჯაროობით გამორჩეულები.<sup>4</sup>

ლიპსეტი, კიტმელტი, ლინცი-სტეპანი თვლიან, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს მუდმივად სდევთ პრესოციალისტური მახასიათებლები, ისინი მუდმივად ეძიებენ ელიტებს პოლიტიკურ პარტიებში და დრამატულად გამოხატულ იდეოლოგიებს.<sup>5</sup>

ნორთის მოსაზრებების მიხედვით, შუძლებელია, განსხვავებულმა კულტურებმა წარმოშვას იდენტური მრავალპარტიული ან ორპარტიული სისტემა პოლიტიკური პარტიების განვითარებისთვის, მაგალითად, იგი კონტინენტურ და ანგლოსაქსონიურ განსხვავებულ მახასიათებლებს იშველიებს და ამბობს, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში

<sup>1</sup> <<https://www.isfed.ge/geo/sotsialuri-mediis-monitoring/alt-infos-koordinirebuli-faruli-operatsia-Facebook-ze>> [18.09.2022]; <<https://www.isfed.ge/geo/sotsialuri-mediis-monitoring/alt-infos-koordinirebuli-faruli-operatsia-Facebook-ze>> [18.09.2022].

<sup>2</sup> Janda K., *Adopting Party Law, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington, 2005, 67.

<sup>3</sup> *Guidelines on Political Party Regulation, Adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 1CDL-AD(2010)024, Venice, 15-16 October 2010, 7.*

<sup>4</sup> Shepsle K., *Analyzing Politics*, New York, 2010, 23.

<sup>5</sup> Waltz K.N., *Theory of international politics*, London, 1979, 79-99.

მხოლოდ ცოტას შეუძლია იზოვოს გამოსავალი კულტურული ზეგავლენისა და თვითმყოფადობის ხარაჩოზე, რომელიც ვერ იქნება იდენტურად თეორიულად განერილი სისტემა. ლინცი-სტეპანი, პიპა ნორისიც მიიჩნევენ, რომ განსხვავებული კულტურული კონტრასტები მოიცავენ პოსტსაბჭოთა ზეგავლენების განსხვავებულ ოდენობებს და მათ მინიმუმ ათი და, ვინ იცის, კიდევ რამდენი არჩევნები ესაჭიროებათ, რომ პოლიტიკური კულტურა განვითარდეს და პარტიებმა თვითმყოფადობა მოიპოვონ. ხშირად ფუნდამენტური ნიშნები განსაზღვრავენ პოლიტიკური პარტიის ფუნქციონირების დაუბრკოლებელ შესაძლებლობას სახელმწიფოებრივ დონეზე, რომელთა შორის, საარჩევნო უფლების გარდა, არსებითია პოლიტიკური პარტიების გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფა და საბჭოთა ოფიციალური ან არაოფიციალური მეხსიერების ჩამოყალიბების მცდელობის მინიმუმამდე დაყვანა.<sup>1</sup>

ვენეციის კომისიის მიხედვით, ქვეყნები სამ მიდგომას იყენებენ: კანონმდებლობას, რომელიც მიუთითებს შიდა დემოკრატიის არარსებობის შესაძლებლობაზე; მეორე კატეგორიის ქვეყნები შიდა დემოკრატიისკენ მოუწოდებენ პარტიებს; და მესამე, არაკონკრეტიზებული კანონმდებლობა<sup>2</sup> პოლიტიკური პარტიებისადმი სამართლებრივი მიდგომისას საერთაშორისო სტანდარტებისა და ნორმების გათვალისწინება არსებითად მნიშვნელოვანი საკითხია.<sup>3</sup> სწორედ საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების საფუძველზე ჩამოყალიბდა შიდა დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობის იმპერატიული მოთხოვნა პოლიტიკური პარტიებისადმი. ეს მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რადგან საბჭოთა ზეგავლენას პირდაპირ ებრძვის გამჭვირვალობა და მრავალფეროვანი მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპი. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის წევრი სახელმწიფოების მიერ შემუშავებული დოკუმენტები ხელს უწყობენ პოლიტიკურ პარტიას, შიდა პარტიული დემოკრატიული პრინციპები გაიზიაროს და გაითავისოს.<sup>4</sup>

## დასკვნა

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სინდრომი ზეგავლენას ახდენს პოლიტიკური პარტიების ცხოვრებაზე. ეს არსებითად შესაძლო ლოგიკური მიმდინარეობაა, რომელიც, არსებითად, დასრულებისკენ მიმავალი მიმართულებაა. სახელმწიფოს პირველადი დემოკრატიული ძვრები განაპირობებენ მზაობას, სახელმწიფომ დაივიწყოს წარსული ავტორიტარული სახელმწიფოებრივი გაერთიანება.

აუცილებელია კანონმდებლობის სრული კონკრეტიზება, იდეოლოგიური ხედვების ფართოდ განერის კულტურა და სამართლებრივი მოთხოვნა, რაც გამოიწვევს საზოგადოებრივი რაციონალური ცოდნის გაზრდას, კულტურის ჩამოყალიბებას ამ საკითხებისადმი და ყველა შესაძლო საბჭოური იდეოლოგიური პარტიის გამოაშკარავებას.

<sup>1</sup> Lipset S.M., *Political Man*, New York, 1960, 145.

<sup>2</sup> Riker W.H., *The Art of Political Manipulation*, Yale University, 1986, 121.

<sup>3</sup> Waltz K.N., *Theory of international politics*, London, Boston: McGraw-Hill, Berkeley, 1979, 245.

<sup>4</sup> Strom K., *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*, *American Journal of Political Science*, Volume 34, No 2, 1990, 89.

პოლიტიკური პარტიები განსაზღვრავენ საზოგადოებრივ მოთხოვნებს და სრულად მოიცავენ ეკონომიკურ, შრომით, განათლების სფეროებს და პირდაპირად განსაზღვრავენ სახელისუფლებო პარტიულ წიაღსვლებს.

პოსტსაბჭოური სინდრომი ზოგიერთმა ქვეყანამ აქტიურად გადალახა, რაც გავრცელდება სხვა ნაკლებად რეაქციული ქვეყნების მიდგომებზეც. მნიშვნელოვანია, არსებობდეს მრავალპარტიულობის განხორციელების შესაძლებლობა ჩამოყალიბებული კულტურისა და სისტემური მიდგომების კვალდაკვალ – ხშირად სისტემას ეფექტურად მხოლოდ სისტემური და იდეოლოგიური მიდგომა ებრძვის.

### **The post-Soviet syndrome of the development of political parties, taking into account the constitutional requirements**

**SALOME UGLAVA**

The constitution determines the manner of functioning of the political party. Political parties represent the demands of society. Soviet influence is a successive phase that is difficult to overcome. Legislation should be more strict and accountable including exceptions.

The political community of the world from the beginning to the present day has been discussing how to combine the interests of the state and the people. That is why it is important to make a comparative analysis of how the political image is created and shaped in Georgia. Political parties should try to eliminate post-Soviet nostalgia in society and create a multi-party environment.

After the collapse of the Soviet system, Georgia declared its independence and began its journey back to democracy and a free economy. The post-Soviet transition dramatically influenced political and economic structures and the economic course of transformation implemented by “shock therapy”, raised the issue of serious socio-economic challenges in the day-to-day basis. It is unlikely that in this volatile, fragile social context, in certain parts of the Georgian society post-soviet nostalgic attitudes were formed. Post-Soviet countries – Latvia, Lithuania, Estonia, Uzbekistan, Tajikistan, Ukraine have a different situation in terms of the development of political parties. The political and regime change in the countries characterized by a combination of both authoritarian and democratic features is the source of many interpretations and speculations. While most political changes in such “grey zone” countries are attributed to personalized politics and its consequences.

An important analysis is an exploration of political transition in the country of Georgia, growing inequality, and downward mobility of different social classes caused anti-governmental sentiments, the phenomenon of small states in the post-Soviet space.

# სატელეფონო ლოკაციის მონაცემთა ანონიმიზაცია პანდემიის ნარატივში

## გვანცა გომბაძე\*

### შესავალი

ახალი კორონა-ვირუსის (COVID-19) გლობალურმა გავრცელებამ მსოფლიო ახალი და მეტად მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე დააყენა. გადამეტებული არ იქნება, თუ ვიტყვით, რომ XXI საუკუნეში გლობალიზაციისა და ტექნიკური პროგრესის პიკზე მყოფი კაცობრიობა მოუმზადებელი აღმოჩნდა ამ მასშტაბის პანდემიასთან შესახვედრად. უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში ადამიანების უსაფრთხოებისაკენ მომეტებული ლტოლვამ კი, რომელმაც კონტრტერორისტული სახელმწიფოს კონცეფციის ჩამოყალიბებას მისცა ბიძგი, რაოდენ პარადოქსულადაც უნდა ჟღერდეს, მთავრობებს მეტადნოციერიანიადაგი შეუქმნათავისუფლადმოქმედებისადადამიანის ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვისთვის, ხალხისვე უსაფრთხოების იდეას ამოფარებით. 2020 წლის პანდემიამ კი ხელისუფალთა ცდუნების რისკი ერთიორად გაზარდა, შექმნა რა თვალთვალისა და პერსონალურ მონაცემთა მასშტაბური შეგროვების გამართლების უნიკალური შესაძლებლობა.

წინამდებარე ნაშრომში საქართველოსა და მსოფლიოს სხვა ქვეყნების მაგალითზე, სამართლებრივ ჭრილში, განხილული და შეფასებული იქნება მონაცემთა შეგროვების ისეთი შემთხვევა, როგორცაა არაანონიმიზებული ადგილმდებარეობის მონაცემების მასობრივი შეგროვება სახელმწიფოს მიერ.

ნაშრომში გამოყენებული იქნება შედარებითსამართლებრივი ანალიზის მეთოდი. სტატია ეფუძნება შესაბამის სფეროში არსებულ როგორც ქართულ, ისე უცხოენოვან ლიტერატურას.

### 1. საგანგებო მდგომარეობა, როგორც არანორმალისებული წესრიგი

საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი ყველაზე ხელსაყრელი პერიოდია სახელმწიფოებისთვის, აკონტროლონ საკუთარი მოსახლეობა,<sup>1</sup> ვინაიდან ასეთ დროს ვიღებთ ახალ კონსტიტუციურ წესრიგს, რომლის საჭესთან, გეზის აღების ექსკლუზიური უფლებით, ზის ხელისუფლება. იგი გვთავაზობს ახალ რეალობას, რომელსაც ყოველგვარი ეჭვის შეტანის გარეშე უნდა დავემორჩილოთ, რადგან სახეზე გვაქვს განსაკუთრებული, რთულად კონტროლირებადი მოცემულობა, რომელთან ექსტრემალურ პირობებში გამკლავება მხოლოდ ხელისუფალს ძალუძს. ამდენად, იქმნება იმგვარი სოციალურ-პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუს კვო, რომელიც ახლებურ წესრიგს მოითხოვს

\* საჯარო სამართლისა და პოლიტიკის მაგისტრი.

<sup>1</sup> სამწუხაროდ, სანთლით მოსაძებნია ქვეყანა, რომლის ხელისუფლება ამ ვნებით არ არის შეპყრობილი.

და გეთავაზობს. სწორედ ამიტომ ის, რაც ნორმალურ დროს ან კანონით აკრძალული ან სოციალური ნორმების თვალსაზრისით სადავო იქნებოდა, ნორმალიზებული და, მეტიც, სასურველი ხდება.<sup>1</sup> ამ კონტექსტში ექცევა პერსონალური მონაცემების დამუშავებაც. საზოგადოების უსაფრთხოების, კერძოდ კი, ჯანმრთელობის დაცვის მოტივით, ხელისუფლებას გზა ეხსნება მონაცემთა მასობრივი შეგროვებისკენ, მათ შორის, გამონაკლისი არ არის არაანონიმიზებული სატელეფონო ადგილმდებარეობის მონაცემთა მასშტაბური შეგროვება/დამუშავება, რომელიც აჩვენებს ადამიანთა ფიზიკურ მდებარეობასა და გადაადგილების არეალს, თუმცა, ეპიდემიის პირობებში, ამგვარ მონაცემთა სუბიექტებად გვევლინებიან არა ტრადიციულად დანაშაულის ჩადენაში ბრალდებულები, არამედ დაინფიცირებულები, მათთან კონტაქტის მქონენი ან, სულაც, ყველა ადამიანი.<sup>2</sup>

## 2. პირადად იდენტიფიცირებადი ინფორმაცია, როგორც პერსონალური მონაცემების კომპონენტი

პერსონალური მონაცემების მნიშვნელოვანი კომპონენტია „პირადად იდენტიფიცირებადი ინფორმაცია“ ანუ PII (Personally Identifiable Information).<sup>3</sup> PII ერთ-ერთი ყველაზე ცენტრალური კონცეფციაა ინფორმაციის კონფიდენციალურობის რეგულირებაში.<sup>4</sup> ტერმინი „პირადად იდენტიფიცირებადი ინფორმაცია“ გულისხმობს ინფორმაციას, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ინდივიდის პირადობის დასადგენად, მაგალითად, მათი სახელი, სოციალური უსაფრთხოების ნომერი, ბიომეტრიული ჩანაწერები და ა.შ., ან ისეთი ინფორმაცია, რომელიც სხვა მონაცემებთან ერთად იძლევა პირის იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას; მაგალითად, დაბადების თარიღი და ადგილი, დედის ქალიშვილობის სახელი და ა.შ.<sup>5</sup> ასეთია, მათ შორის, ინფორმაცია ადამიანის ლოკაციის თაობაზე.<sup>6</sup>

საგულისხმოა, რომ ადგილმდებარეობის შესახებ მონაცემის დამუშავება, იმთავითვე არ ნიშნავს ადამიანის უფლებებში ინტენსიურ, გაუმართლებელ შეჭრას, მით უფრო იმ შემთხვევაში, თუკი ამას აქვს გარკვეული მიზანი. GDPR-ის თანახმად, პერსონალური მონაცემები უნდა შეგროვდეს ზუსტად განსაზღვრული, მკაფიო და ლეგიტიმური მიზნებისათვის.<sup>7</sup> პანდემიის პირობებში მონაცემთა მასობრივი შეგროვება შესაძლოა,

<sup>1</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 104.

<sup>2</sup> სურათი იცვლება სახელმწიფოთა მიხედვით.

<sup>3</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 104.

<sup>4</sup> Schwartz P. M., Solove D. J., The PII Problem: Privacy And A New Concept Of Personally Identifiable Information, New York University Law Review, Volume 86, 2011, 1811.

<sup>5</sup> Safeguarding Information. იხ. <[https://www.osec.doc.gov/opog/privacy/PII\\_BII.html](https://www.osec.doc.gov/opog/privacy/PII_BII.html)> [30.09.2022].

<sup>6</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 106.

<sup>7</sup> General Data Protection Regulation (GDPR), მუხლი 5, ნაწილი 1, პარაგრაფი (b). იხ. <<https://>



გამართლებული იყოს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის პოზიციიდან. ამ ხედვის გასამყარებლად გამოდგება მტკიცებულებები, რომლებიც ადასტურებს, რომ ქვეყნებს, რომლებმაც COVID-19-ზე ტესტირება ადრეულად დაიწყეს და ადამიანების მიმოსვლას აკვირდებოდნენ, უკეთესი შედეგები ჰქონდათ როგორც ინფიცირებულთა რაოდენობის, ასევე სიკვდილიანობის თვალსაზრისით, ვიდრე, მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებს, რომელმაც არ დაიწყო ადრეული ტესტირება დამონიტორინგი.<sup>1</sup> „სეზონურ გრიპზე უფრო გადამდები და მომაკვდინებელი ახალი კორონავირუსი უფრო შეუმჩნეველიცაა, ერთი მასპინძლიდან მეორეზე რამდენიმე დღის განმავლობაში სიმპტომების გამოვლენამდე გადადის. ასეთი პათოგენის შესაჩერებლად ერმა უნდა შეიმუშაოს ტესტი და გამოიყენოს იგი ინფიცირებული ადამიანების იდენტიფიცირებისთვის, იზოლაციისა და მათი კონტაქტების დადგენისთვის. ამის საშუალებით მიიღო სამხრეთ კორეამ, სინგაპურმა და ჰონგ-კონგმა უზარმაზარი ეფექტი. ეს არის ის, რაც ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა არ გააკეთა“ – ასე შეაფასა პოპულარულმა ამერიკულმა გამოცემა *The Atlantic*-მა ვირუსის თავიდან აცილების გზა.<sup>2</sup> ედ იონგს მხედველობაში აქვს მობილური აპლიკაციები, რომლებიც დასახელებულმა აზიურმა სახელმწიფოებმა დანერგეს და რომლებიც იკვლევს დაინფიცირებული პირებისა და მათი კონტაქტების შესახებ ინფორმაციას (მათ გადაადგილებას) და გზავნის სიგნალსა და შეტყობინებას ისეთ ადგილთან მიახლოებისას, სადაც იმყოფებოდა დაინფიცირებული ადამიანი.<sup>3</sup>

### 3. ლოკაციის იდენტიფიცირებადი აპლიკაციები საერთაშორისო პრაქტიკაში

წარმოდგენილი ჩამონათვალი არ არის სრულყოფილი. ხსენებული აპლიკაციები გამოიყენება, აგრეთვე, ესტონეთში,<sup>4</sup> იტალიაში<sup>5</sup> (იტალიის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოქალაქეთა ტელეფონების ლოკაციის მონაცემებს, ძირითადად, იყენებდნენ ოფიციალური კარანტინის წესების დაცვის ხარისხის შესაფასებლად),<sup>6</sup> ესპანეთში (ბასკეთის რეგიონი),<sup>7</sup> ინდოეთში<sup>8</sup> („დელის მმართველობის ორგანოებმა დაიწყეს იმ ადამიანების ტელეფონთა ლოკაციის მონაცემების თვალთვალი, რომლებიც

[gdpr-info.eu/](https://gdpr-info.eu/) [30.09.2022].

<sup>1</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 104-105.

<sup>2</sup> Yong E., How the Pandemic Will End, Mar 25, 2020. იხ. <<https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/how-will-coronavirus-end/608719/>> [30.09.2022].

<sup>3</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), OGP-ის წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკა კოვიდ-19-თან დაკავშირებით, 11 მაისი, 2020. იხ. <[https://idfi.ge/ge/ogp\\_member\\_states\\_regarding\\_the\\_code-19](https://idfi.ge/ge/ogp_member_states_regarding_the_code-19)> [30.09.2022].

<sup>4</sup> იხ. <<https://play.google.com/store/apps/details?id=pro.theboard.jarva>> [30.09.2022].

<sup>5</sup> იხ. <<http://www.regione.lazio.it/rl/coronavirus/scarica-app/>> [30.09.2022].

<sup>6</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 105.

<sup>7</sup> იხ. <<https://apps.apple.com/es/app/covid-19-eus/id1504249338>> [30.09.2022].

<sup>8</sup> იხ. <[https://play.google.com/store/apps/details?id=nic.goi.aarogyasetu&hl=en\\_GB](https://play.google.com/store/apps/details?id=nic.goi.aarogyasetu&hl=en_GB)> [30.09.2022].

COVID-19-ით ინფიცირებულებად ითვლებოდნენ და რომლებიც სახლში გადიოდნენ კარანტინს.<sup>1</sup> დელის უფროსმა მინისტრმა არვინდ კეჯრივალმა განაცხადა: „ჩვენ მივიღეთ გადაწყვეტილება და, პოლიციის დახმარებით, ადამიანები, რომლებსაც ვთხოვეთ თვითიზოლაციაში ყოფილიყვნენ საკუთარ სახლში, რამდენიმე დღის განმავლობაში, მათი ტელეფონების მონაცემების გამოყენებით დაკვირვების ქვეშ იქნებიან, რათა დავრწმუნდეთ, რომ სახლში რჩებიან.“<sup>2</sup>, პანამაში.<sup>3</sup>

მოგვიანებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში „ჰარვარდის მედიცინის სკოლის ეპიდემიოლოგებისა და პროგრამული უზრუნველყოფის ჯგუფის, ბოსტონის ბავშვთა ჰოსპიტლისა და ტექნოლოგიური ინდუსტრიის მოხალისე წარმომადგენელთა მიერ შეიქმნა პორტალი Covid near you. პორტალი იყენებდა crowdsourc-ს მონაცემებს რუკების ვიზუალიზაციისთვის, რათა მოქალაქეებსა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სააგენტოებს დახმარებოდა არსებული და მომავალი „ცხელი წერტილების“ განსაზღვრაში. ვებგვერდი დამოკიდებული იყო საზოგადოების ნებაყოფლობით მონაწილეობაზე, ითხოვდა რამდენიმე წუთის დათმობას და პასუხს კითხვაზე – „ავად ხართ თუ არა თქვენ ან თქვენი ოჯახის წევრები“. იგი ახდენდა მიღებული მონაცემების ანალიზს და რუკაზე გადატანას, რათა ყოველდღიურ რეჟიმში მიენოდებინა ინფორმაცია ჯანდაცვის სფეროს წარმომადგენლებისთვის.“<sup>4</sup> პორტალით სარგებლობდა, ასევე, კანადა და მექსიკა.<sup>5</sup>

აშშ-ში გუგლმა, რომელიც არის კერძო სექტორის და არა ხელისუფლების წარმომადგენელი, განაცხადა, რომ გამოაქვეყნებდა მობილურების ლოკაციის მონაცემებს, მაგრამ ეს მონაცემები არ იქნებოდა დაკავშირებული რომელიმე კონკრეტულ ადამიანთან.<sup>6</sup> ეს იმთავითვე მიანიშნებს მონაცემთა ანონიმიზაციაზე, რაც უდავოდ მისასაღმებელია. მართალია, იგი არ წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოს და ამასთან გუგლის ეს ნაბიჯი ვერ იქნებოდა ხელის შემშლელი სახელმწიფოსთვის, გაეგრძელებინა თავისი მოქალაქეებისა თუ მის ქვეყანაში მცხოვრები სხვა ადამიანების პერსონალური ინფორმაციის არაანონიმიზებული დამუშავება, თუმცა მისასაღმებელია კერძო პირთა მხრიდან მაღალი სამოქალაქო პასუხისმგებლობის მაჩვენებელი ისეთი მნიშვნელოვანი სიკეთის მოფრთხილება, როგორცაა სხვისი პერსონალური მონაცემები. CNN-ის თანახმად, გუგლმა „განაცხადა, რომ მიგნებები შემუშავდა აგრეგირებული, ანონიმიზებული მონაცემების მეშვეობით იმ მომხმარებლებისგან, რომელთაც ჩართული ჰქონდათ ლოკაციის ისტორიის ფუნქცია, რაც ავტომატურად გათიშულია გუგლის სერვისებიდან.“<sup>7</sup>

<sup>1</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 105-106.

<sup>2</sup> იქვე, 105.

<sup>3</sup> იხ. <<https://twitter.com/aigesinnovacion/status/1245897916067299328?s=21>> [30.09.2022].

<sup>4</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), OGP-ის წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკა კოვიდ-19-თან დაკავშირებით, 11 მაისი, 2020. იხ. <[https://idfi.ge/ge/ogp\\_member\\_states\\_regarding\\_the\\_code-19](https://idfi.ge/ge/ogp_member_states_regarding_the_code-19)> [30.09.2022].

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 106.

<sup>7</sup> იქვე.

#### 4. აშშ-ის უზენაესი სასამართლო მონოდეზის სიმაღლეზე

ადამიანების გადაადგილების მონიტორინგთან მიმართებით საინტერესოა ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა. ამ უკანასკნელმა საქმეში – „კარპენტერი ამერიკის შეერთებული შტატების წინააღმდეგ“ – დაადგინა, რომ არაანონიმიზებული სატელეფონო ლოკაციის მონაცემების შეგროვება სამთავრობო უწყებების მიერ წარმოადგენს აშშ-ის კონსტიტუციის მეოთხე შესწორებით დაცულ ჩხრეკას და, შესაბამისად, საჭიროებს დასაბუთებულ ვარაუდით გამყარებულ ორდერს.<sup>1</sup>

მეტი სიზუსტისთვის, მე-4 შესწორება ადგენს: არ უნდა შეილახოს უმიზეზო ჩხრეკითა და დაპატიმრებით ადამიანის უფლება მისი პიროვნების, საცხოვრებლის, ქალაქებისა და ქონების ხელშეუხებლობაზე და არცერთი ორდერი არ შეიძლება გაიცეს საფუძვლიანი მიზეზის გარეშე, რომელიც განმტკიცებული უნდა იყოს ფიცით ან საზეიმო დაპირებით, აგრეთვე, ამას თან უნდა ახლდეს იმ ადგილების, პიროვნებებისა და საგნების დეტალური აღწერილობა, რომლებიც ჩხრეკასა და დაპატიმრებას ექვემდებარებიან.<sup>2</sup> რობერტსის სასამართლოს გადაწყვეტილებაში განვითარებულია შემდეგი სახის მსჯელობა: უმრავლესობის მოსაზრება იწყება მოკლე ვაკუეთილით მეოთხე შესწორების ისტორიის შესახებ, კერძოდ, უზენაესი სასამართლოს განჩინების ციტირებით საქმეზე – *Camara v. Municipal Court of City and County of San Francisco*<sup>3</sup>, სადაც სასამართლომ აღნიშნა, რომ შესწორების მიზანია „პირების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და უსაფრთხოების დაცვა ოფიციალური პირების მიერ თვითნებური შემოჭრისაგან“. მოსამართლე რობერტსი, ასევე, აღნიშნავს, რომ ტექნოლოგიის განვითარებამ სასამართლოებს მოსთხოვა, მოძებნონ გზა მთავრობის მხრიდან კონფიდენციალურობის შესანარჩუნებლად, მაშინაც კი, როდესაც სათვალთვალო საშუალებებმა გააძლიერა მთავრობის შესაძლებლობა, „შეურაცხყო ადგილები, რომლებიც, ჩვეულებრივ, დაცულნი არიან ინტელექტუალური თვალებისგან“. იგი განმარტავს, რომ არ უნდა მოხდეს მეოთხე შესწორების „მექანიკური ინტერპრეტაცია“. ის გეოლოკაციასთან დაკავშირებით განასხვავებს საქმეს – *United States v. Knotts*<sup>4</sup>, რომელშიც სასამართლომ დაადგინა, რომ ბრძანებულება არ იყო საჭირო ეჭვიმტანილის მანქანაში მოთავსებული უბრალო ნიფლის ამოსაღებად, ჯონსის საქმისგან, სადაც სასამართლომ დაადგინა, რომ GPS მონიტორინგის განთავსებაზე საჭიროა ბრძანება. მოსამართლე რობერტსი აღნიშნავს, რომ „GPS-ის გრძელვადიანი მონიტორინგი, უმეტესი დანაშაულების გამოძიებისას კონფიდენციალურობის მოლოდინზე აისახება.“ იგი ამბობს, რომ ინდივიდი ინარჩუნებს კონფიდენციალურობის ლეგიტიმურ მოლოდინს მისი ფიზიკური გადაადგილების ჩანაწერებში და აცხადებს, რომ „კარპენტერის უკაბელო გადამზიდავებში მოპოვებული ადგილმდებარეობის შესახებ ინფორმაცია იყო ჩხრეკის შედეგი.“ რობერტსი აცხადებს, რომ CSLI წარმოადგენს კონფიდენციალურობის კიდევ უფრო დიდ სიკეთეს, ვიდრე GPS მონიტორინგი, რომელიც ჩვენს მანქანაშია, რადგან მობილური ტელეფონი თითქმის

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მე-4 შესწორება.

<sup>3</sup> *Camara v. Municipal Court*, 387 U.S. 523 (1967).

<sup>4</sup> *United States v. Knotts*, 460 U.S. 276 (1983).

„ადამიანის ანატომიის თვისებაა“ და „თითქმის სრულად აკონტროლებს მისი მფლობელის მონაცემებს.“ იგი, ასევე, პასუხობს განსხვავებული აზრის მქონე მოსამართლეთა შემფოთებას, რომლებიც სკეპტიკურად უყურებდნენ ამ მონაცემების მგრძნობელობას, და წერს, რომ „ეს საქმე არ ეხება“ ტელეფონის გამოყენებას „ან პირის კონკრეტულ დროს გადაადგილებას. საუბარია პირის ფიზიკური ყოფნის დეტალურ ქრონიკაზე, რომელიც შედგენილია ყოველდღე, ყოველ წამს, რამდენიმე წლის განმავლობაში. ასეთი ქრონიკა გულისხმობს კონფიდენციალურობის პრობლემებს.“<sup>1</sup>

## 5. „ჯერარსისა“ და პრაქტიკის კონფლიქტი

მიუხედავად აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკისა, გარკვეული პრობლემები მაინც არსებობს. მართალია, კერძო სექტორში მომუშავე კომპანიები, რომლებიც ამჟამად აგროვებენ სატელეფონო ლოკაციის მონაცემებს აშშ-ში, ხშირ შემთხვევაში, აცხადებენ, რომ მონაცემები ანონიმიზებულია,<sup>2</sup> თუმცა პირადი მონაცემების ზოგიერთი ექსპერტის მიჩნევით, ანონიმიზებული ლოკაციის მონაცემები იმდენად მაღალი დეტალიზაციით გროვდება, რომ შესაძლებელია, პიროვნებათა იდენტიფიცირებისათვის გამოიყენებოდეს.<sup>3</sup> მეტიც, აპლიკაციების შემქმნელებს შეუძლიათ, მომსახურების პირობებში გაითვალისწინონ დათქმები, რომ მომხმარებლები თანხმობას აცხადებენ არაანონიმიზებული სატელეფონო ლოკაციის მონაცემების ფედერალური ან შტატის წარმომადგენლობებისთვის, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სხვებისთვის გაზიარებაზე ორდერის არარსებობის შემთხვევაში, რაც იმთავითვე წარმომადგენს უზენაესი სასამართლოს მიერ ქვეყნის ძირითადი კანონის საფუძველზე დადგენილი კონსტიტუციური წესრიგიდან გასვლას, მისთვის გვერდის ავლას.

## 6. Stop Covid App და საქართველო

ახალ კორონა-ვირუსთან საბრძოლველად ადამიანთა ადგილმდებარეობის დამდგენი აპლიკაცია – STOP COVID<sup>4</sup> – დაინერგა საქართველოშიც. იგი შესაძლებლობას აძლევდა მომხმარებლებს, გაეგოთ, ხომ არ იმყოფებოდნენ კონტაქტში COVID 19-ით ინფიცირებულ პირთან.<sup>5</sup> აპლიკაცია მუშაობდა შემდეგი პრინციპით: მისი გადმოწერა ნებაყოფლობითი იყო. გადმოწერის შემთხვევაში იგი ტელეფონის GPS-ით აგროვებდა მონაცემებს ტელეფონის ადგილმდებარეობის შესახებ, ხოლო bluetooth-ით – სხვა

<sup>1</sup> McCubbin S., Summary: The Supreme Court Rules in Carpenter v. United States, June 22, 2018. იხ. <<https://www.lawfareblog.com/summary-supreme-court-rules-carpenter-v-united-states>> [30.09.2022].

<sup>2</sup> O’Sullivan D., How the cell phones of spring breakers who flouted coronavirus warnings were tracked, April 4, 2020. იხ. <<https://edition.cnn.com/2020/04/04/tech/location-tracking-florida-coronavirus/index.html>> [30.09.2022].

<sup>3</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 107.

<sup>4</sup> იხ. <<https://www.moh.gov.ge/ka/news/5058/>> [30.09.2022].

<sup>5</sup> იხ. იქვე.

ტელეფონებთან ურთიერთქმედების შესახებ. ამ მონაცემების დაფიქსირებისთვის საჭირო იყო, აპლიკაციას დაეფიქსირებინა სხვა ტელეფონი, რომელზეც ასევე ჩანერილი და გააქტიურებული იქნებოდა ეს აპლიკაცია. იგი არ მოითხოვდა მომხმარებლის რეგისტრაციას, შესაბამისად, ეს უკანასკნელი არ უთითებდა პირად ინფორმაციას. STOP COVID გადმონერის შემდეგ მომხმარებელი ეთანხმებოდა მხოლოდ წესებსა და პირობებს და აპლიკაციას აძლევდა გარკვეულ სერვისებზე (Bluetooth, GPS) წვდომის შესაძლებლობას. აპლიკაცია გადმონერისას მომხმარებელს ანიჭებდა უნიკალურ ID-ს, რომლის მეშვეობითაც სრულიად ანონიმურად განისაზღვრებოდა სოციალური კონტაქტები აპლიკაციის მომხმარებლებს შორის. ყველა შეგროვებული მონაცემი დაშიფრული სახით ინახებოდა ადგილობრივად, ორივე მომხმარებლის სმარტფონის მეხსიერებაში და სერვერზე იტვირთებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გადმომწერი თავისი ნებით გასცემდა ამის უფლებას. ამდენად, მომხმარებელს პირადად ჰქონდა კონტროლი ნებისმიერ მონაცემზე და თავად წყვეტდა, რა ტიპის ინფორმაცია გაეზიარებინა. გაზიარების საჭიროება კი მხოლოდ მაშინ დგებოდა, თუ გადმომწერს დაუდასტურებდა ინფექცია და ამის შესახებ ნებაყოფლობით აცნობებდა აპლიკაციას. ამ ქმედების შემდეგ შეტყობინება ეგზავნებოდა ყველა იმ ადამიანს, ვის სიახლოვესაც დაინფიცირებულის ტელეფონი დაფიქსირებოდა ბოლო 2 კვირის განმავლობაში 15 წუთზე უფრო დიდი ხნის განმავლობაში. შეტყობინება ეგზავნებოდა მხოლოდ იმ ადამიანებს, ვისაც აპლიკაცია გადმონერილი ჰქონდა. შეტყობინება არ შეიცავდა პირად ინფორმაციას და მხოლოდ მიუთითებდა, რომ უკანასკნელი 2 კვირის განმავლობაში პირს კონტაქტი ჰქონდა დადასტურებულ შემთხვევასთან; აგრეთვე, მოიცავდა გაფრთხილებას ინსტრუქციით – დარჩენილიყვენ თვითიზოლაციაში და დაუყოვნებლივ მიემართათ შესაბამისი ორგანოებისთვის. მეტიც, მომხმარებელი პირადად იღებდა გადაწყვეტილებას იმის შესახებაც, ვირუსის დადასტურების შემთხვევაში გაეზიარებინა თუ არა ის ლოკაციები, სადაც ბოლო პერიოდში იმყოფებოდა.<sup>1</sup>

მიუხედავად ყოველივე ზემოთთქმულისა, პერსონალური მონაცემების უსაფრთხოების თვალსაზრისით, STOP COVID აპლიკაციამ მაინც გააჩინა კითხვის ნიშნები, კერძოდ, რატომ მოითხოვს ანდროიდის აპლიკაცია ინსტალაციის შემდეგ მიკროფონთან წვდომას? ამაზე ჯანდაცვის სამინისტროს ასეთი პასუხი ჰქონდა: სხვა ტექნოლოგიებთან ერთად, აპლიკაცია იყენებს Google Nearby ტექნოლოგიას ორ სმარტფონს შორის მანძილის დასადგენად. ეს სერვისი იყენებს ულტრაბგერითი სიხშირის ტალღებს, რისთვისაც, ზოგიერთ შემთხვევაში, საჭიროა მიკროფონზე წვდომა. მიკროფონის გამოყენება ხდება ულტრაბგერების (ყურისთვის შეუმჩნეველი სიხშირის ტალღა) აღსაქმელად, რათა მოხდეს მოწყობილობებს შორის მანძილის დადგენა. ეს ყველაფერი ხდება Android Nearby-ს ფარგლებში და კონკრეტულ აპლიკაციას არ ანიჭებს შესაძლებლობას, ჩაინეროს ან გადასცეს აუდიოშეტყობინება.<sup>2</sup> ხელმისაწვდომია, აგრეთვე, აპლიკაციის

<sup>1</sup> იქვე; იხ. <<https://www.moh.gov.ge/ka/news/5060/STOP-COVID-aplikacia---xSirad-dasmuli-kiTxvebi----->>, [02.07.2020]; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), OGP-ის წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკა კოვიდ-19-თან დაკავშირებით, 11 მაისი, 2020. იხ. <[https://idfi.ge/ge/ogp\\_member\\_states\\_regarding\\_the\\_code-19](https://idfi.ge/ge/ogp_member_states_regarding_the_code-19)> [30.09.2022].

<sup>2</sup> იხ. <<https://www.moh.gov.ge/ka/news/5060/STOP-COVID-aplikacia---xSirad-dasmuli-kiTxve>>



საწყისი კოდი, სადაც შესაძლებელია შემოწმება, თუ რაზე აქვს აპლიკაციას წვდომა მინიჭებული.<sup>1</sup>

კიბერჰაუსის კვლევაში ვკითხულობთ: აპლიკაციის SISIK-ზე სკანირებისას სკანერმა კრიტიკული რისკები ვერ გამოავლინა, თუმცა შესაძლებელი გახადა შემოწმება, თუ რაზე აძლევს ნებართვას მომხმარებელი აპლიკაციის ინსტალაციისას. სკანერმა საშიშად აღიქვა ლოკაციის განმსაზღვრელი შემდეგი ფუნქციები: ACCESS\_COARSE\_LOCATION, ACTIVITY\_RECOGNITION, ACCESS\_BACKGROUND\_LOCATION. ამ ხელსაწყოს მსგავსი შედეგი მივიღეთ VirusTotal-ზეც. ImmuniWeb-ზე სკანირების შედეგები კი ასეთია: 3 საშუალო (Hardcoded Sensitive Data [M10] [CWE-200] [SAST],<sup>2</sup> Predictable Random Number Generator [M5] [CWE-338] [SAST],<sup>3</sup> Cleartext SQLite database [M2] [CWE-312] [DAST]<sup>4</sup>) და 5 დაბალი საშიშროების მქონე რისკი, არცერთი – კრიტიკული.<sup>5</sup>

მონაცემთა კონფიდენციალურობის შესახებ მოწოდებულ დოკუმენტზე დაყრდნობით, საერთო ჯამში, აპლიკაცია აგროვებდა შემდეგ მონაცემებს: მომხმარებლის ID; ლოკაციის მონაცემები (სენსორული მონაცემები, სმარტფონის ოპერაციული სისტემის მიერ მოწოდებული აქტივობის მონაცემები, მომხმარებელთან კავშირში მყოფი პირების ID-ები); განხორციელებული კონტაქტების თარიღები, დრო, ხანგრძლივობა და ლოკაცია; ფუნქციური ზარები აპლიკაციაში; ინფორმაცია, რომ მოსარგებლე პირი ინფიცირებულია Covid-19-ით; მობილურის ნომერი. ამასთან, დოკუმენტის თანახმად, ინფორმაცია მაქსიმუმ 3 წლის განმავლობაში იქნება განთავსებული სერვერზე, შემდეგ კი წაიშლება. ინფიცირებულის კონტაქტების გამოვლენისა და შეტყობინების

bi-----> [30.09.2022].

- <sup>1</sup> ავსტრიული კომპანიის (აპლიკაციის შემქმნელი) მიერ დადებული კოდი იხ. <<https://github.com/novid20org/novid20-android-sdk>> [30.09.2022]. ჯანდაცვის სამინისტრომ დაამატა გარკვეული ფუნქციონალი (მაგალითად, ტელეფონის ნომრის საშუალებით ინფიცირებულის ვერიფიკაცია); კოდი იხ. <<https://github.com/novid20org>> [30.09.2022].
- <sup>2</sup> მობილური პროგრამა შეიცავს პოტენციურად სენსიტიურ მონაცემებს. თავდამსხმელს, რომელსაც წვდომა აქვს მობილური პროგრამის ფაილზე, შეუძლია, ადვილად მოახდინოს მონაცემთა ექსტრაქცია აპლიკაციიდან და გამოიყენოს იგი შემდგომი შეტევების დროს.
- <sup>3</sup> მობილური აპლიკაცია იყენებს პროგნოზირებად „შემთხვევითი რიცხვების გენერატორს“ (RNG). გარკვეულ პირობებში ამ სისუსტემ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მობილური აპლიკაციის მონაცემთა დაშიფვრას ან რანდომიზაციაზე დამყარებულ სხვა დაცვის საშუალებებს. მაგალითად, თუ დაშიფვრის token-ები გენერირდება აპლიკაციის შიგნით, თავდამსხმელს შეუძლია, პროგნოზირებადი token-ით უზრუნველყოს აპლიკაცია ვალიდაციის მიზნით და შემდეგ შეასრულოს სენსიტიური საქმიანობა პროგრამის შიგნით ან ბექენდში.
- <sup>4</sup> მობილური აპლიკაცია იყენებს დაუშიფრავ SQLite მონაცემთა ბაზას. მონაცემთა ბაზა თავდამსხმელისთვის შესაძლოა, ხელმისაწვდომი იყოს მონყობილობაზე ფიზიკური წვდომით ან მავნე კოდის საშუალებით, root-ის პრივილეგიით (თუმცა ამ ბაზაში სენსიტიური ინფორმაცია არც ხვდება).
- <sup>5</sup> დემურაშვილი მ., Stop Covid აპლიკაცია და მონაცემთა უსაფრთხოება – Cyberhouse-ის მიმოხილვა. იხ. <<https://publika.ge/stop-covid-aplikacia-da-monacemta-usaftrtkhoeba-cyberhouse-is-mimokhilva/>> [30.09.2022].

გაგზავნისთვის მონაცემები ზიარდებოდა აპლიკაციის ტექნოლოგიურ ავსტრიულ პროვაიდერთან, Dolphin Technologies-თან და ამერიკულ კომპანია Peaberry Software Inc.-თან.<sup>1</sup>

შედეგად, პირველი პრობლემა, რომელსაც ვაწყდებით, მონაცემთა შენახვის ხანგრძლივობაა. GDPR-ისა<sup>2</sup> და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>3</sup> თანახმად, მონაცემები შეიძლება შენახულ იქნეს მხოლოდ იმ ვადით, რომელიც აუცილებელია მონაცემთა დამუშავების მიზნის მისაღწევად. ხსენებული ვადის რაოდენობრივი სიზუსტით განსაზღვრა ვერ იქნება გამართლებული პანდემიის პირობებში, ვინაიდან არ არსებობს ამ უკანასკნელის დასრულების წინასწარი პროგნოზი.

იმ ფონზე, როდესაც სამეცნიერო წრეებში კრიტიკულად ფასდება გეოლოკაციის მონაცემების მასობრივი დამუშავება სახელმწიფოს მხრიდან, მით უფრო გაუმართლებელი და საფრთხის შემცველია მათზე წვდომის მინიჭება სხვა ქვეყნებისთვის, განსაკუთრებით მაშინ, როცა მხედველობის მიღმა დარჩენილი STOP COVID აპლიკაციის შემთხვევაში მონაცემებზე წვდომა აქვთ ამერიკულ და ავსტრიულ კომპანიებს.

ასევე, გასათვალისწინებელია, რომ აპლიკაციის განახლების დროს შესაძლებელი იყო მასში ახალი ფუნქციონალის ჩადება, რომელიც ბევრად მეტ ინფორმაციას მოაგროვებდა. მომდინარე საფრთხეს კი ზრდის ის ფაქტი, რომ ადამიანების უმრავლესობა განახლებებსა და ახალი პრივილეგიის მოთხოვნებს ბრმად ეთანხმებოდა და ეს ახლაც ასეა.<sup>4</sup>

აუცილებლად სარისკოდ უნდა მივიჩნიოთ იმ ტექნოლოგიებთან (Bluetooth და GPS) დაკავშირებული საფრთხეები, რომლებიც აპლიკაციაში წამყვან როლს ასრულებენ. შემტევს შეუძლია, მსხვერპლის მობილურ ტელეფონზე, რომელსაც ჩართული აქვს Bluetooth-ის ფუნქცია, განახორციელოს bluejacking, bluesnarfing ან სხვა სახის Bluetooth შეტევები და წვდომა ჰქონდეს მომხმარებლის პირად, სენსიტიურ ინფორმაციაზე.

## 7. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო პერსონალური მონაცემების დაცვის სადარაჯოზე

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, საკუთრივ ადგილმდებარეობის მონაცემებთან დაკავშირებით, მდიდარი პრაქტიკა არ აქვს. ამ საკითხზე მან იმსჯელა 2017 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილებაში „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტიძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ა.(ა.)ი.პ. „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ა.(ა.)ი.პ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ა.(ა.)ი.პ. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ა.(ა.)

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> General Data Protection Regulation (GDPR), მუხლი 5, ნაწილი 1, პარაგრაფი (e). იხ. <<https://gdpr-info.eu/>> [30.09.2022].

<sup>3</sup> „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

<sup>4</sup> დემურაშვილი მ., Stop Covid აპლიკაცია და მონაცემთა უსაფრთხოება – Cyberhouse-ის მიმოხილვა. იხ. <<https://publika.ge/stop-covid-aplikacia-da-monacemta-usaftrtkhoeba-cyberhouse-is-mimokhilva/>> [30.09.2022].

ი.პ. „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ა.ა.ი.პ. „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, რომელშიც, მათ შორის, სადავოდ იყო გამხდარი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8<sup>3</sup> მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის პირველი წინადადების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის (2013 წლის 4 ოქტომბრის მდგომარეობით) მე-16 მუხლთან და მე-20 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. ხსენებული გასაჩივრებული ნორმა ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განსახორციელებლად შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სახელმწიფო ორგანოს ანიჭებდა კავშირგაბმულობის არხში არსებული მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირებისა და მათი 2 წლის ვადით შენახვის უფლებას.

მოსარჩელე მხარე მიუთითებდა, რომ სადავო დანაწესი ადგენდა ტოტალურად ყველა პირის მიერ განხორციელებული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირებას, მიუხედავად ინფორმაციის რელევანტურობის ან მომავალში შესაბამისი ორგანოების მიერ მათი კონკრეტული მიზნებისთვის გამოყენების შესაძლებლობისა.<sup>1</sup> ამასთან, არსებობდა არა მხოლოდ მონაცემთა ალტერნატიული ბანკის შექმნის შესაძლებლობა, რომლის არსებობის შესახებ ინფორმაცია არ იქნებოდა ხელმისაწვდომი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისთვის, არამედ, იმჟამინდელი მდგომარეობით, მონაცემთა ბანკზე წვდომაც უკონტროლო იყო.<sup>2</sup> იგი მაგალითისთვის ასახელებდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – „112“-ის სამსახურისთვის მონაცემთა ბანკიდან კომუნიკაციის განმახორციელებელი სუბიექტის გეოლოკაციის მონაცემების გადაცემის შესაძლებლობას სასამართლოს ნებართვის გარეშე.<sup>3</sup> არსებულ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით მოსარჩელე აღნიშნავდა, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ვერ აკონტროლებდა ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანიებიდან მონაცემთა ბანკის წამოღების პროცესს, მისი ზედამხედველობა მხოლოდ იმ მონაცემთა ბანკებზე ვრცელდებოდა, რომელზეც უსაფრთხოების სამსახური მოახდენდა დაშვებას.<sup>4</sup> შესაბამისად, ჩნდებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ინფორმაციის მრავალჯერადად კოპირების საფრთხე, რათა მათ თავიდან აეცილებინათ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ზედამხედველობის ტვირთი.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 31 მარტის №1/1/625,640 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტიძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ა.ა.ი.პ. „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ა.ა.ი.პ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ა.ა.ი.პ. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ა.ა.ი.პ. „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I, §29.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იქვე.

საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოწვეულმა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის სამსახურის უფროსმა ინსპექტორმა დავით გაბეხაძემ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – „112“-ის სამსახურისთვის მონაცემთა ბანკიდან ობიექტის გეოლოკაციის შესახებ ინფორმაციის მინოდებასთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ დაზარალებულის მიერ აღნიშნული სერვისით სარგებლობა გულისხმობდა მის ავტომატურ ნებართვას მისი გეოლოკაციის მონაცემის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, ე.ი. არსებობდა პერსონალური მონაცემის მფლობელის ნებართვა მის შესახებ არსებული მონაცემის დამუშავების თაობაზე.<sup>1</sup> მონმის განმარტებით, აღნიშნულ მონაცემებზე ავტომატური წვდომა აუცილებელი იყო, ვინაიდან ინფორმაციის მოპოვებისთვის სასამართლოს განჩინების ან პროკურორის დადგენილების სავალდებულოობა ამ ღონისძიებას არაეფექტურს გახდიდა.<sup>2</sup> ამასთან, ეს ღონისძიება გამოიყენება მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევებში, როდესაც დაზარალებული დამოუკიდებლად ვერ ახდენს საკუთარი გეოლოკაციის განსაზღვრას.<sup>3</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სადავო ნორმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ალჭურავდა როგორც ტექნიკური შესაძლებლობით, ისე უშუალო უფლებამოსილებით, მოეხდინა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირება და მათი შენახვა, რაც გულისხმობდა კავშირგაბმულობის არხში არსებული ყველა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების ასლის გაკეთებას და მათ შენახვას სახელმწიფოს მიერ ე.წ. „ბანკებში“.<sup>4</sup> სასამართლო, ასევე, დაინტერესდა, თუ რა ტიპის/შინაარსის ინფორმაციას ინახავდა ამ გზით სახელმწიფო და დაადგინა, რომ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ჰ“<sup>62</sup> ქვეპუნქტის მიხედვით, ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები განიმარტებოდა როგორც: „მომხმარებლის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები; კომუნიკაციის წყაროს კვალის დადგენისა და იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები; კომუნიკაციის ადრესატის იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები; კომუნიკაციის თარიღის, დროისა და ხანგრძლივობის იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები; კომუნიკაციის სახის იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები; მომხმარებლის კომუნიკაციის ალჭურვილობის ან შესაძლო ალჭურვილობის იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები; მობილური კომუნიკაციის ალჭურვილობის ადგილმდებარეობის იდენტიფიცირებისათვის საჭირო მონაცემები“.<sup>5</sup> შესაბამისად, სასამართლო მივიდა დასკვნამდე, რომ სადავო ნორმა, მართალია, არ გულისხმობდა წვდომას უშუალოდ სატელეფონო საუბრების შინაარსზე, მაგრამ ის ალჭურავდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შესაძლებლობით, გაეკეთებინა ასლები და შეენახა ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, ვინ, ვის, როდის, რა ტექნიკური საშუალებით, რომელი ლოკაციიდან

<sup>1</sup> იქვე, I, §35, 41.

<sup>2</sup> იქვე, I, §41.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იქვე, II, §91.

<sup>5</sup> იქვე.

და როგორი ხანგრძლივობით დაუკავშირდა.<sup>1</sup> მეტიც, მან სადავო ნორმაში ამოიკითხა ხელისუფლის შესაძლებლობა, აბსოლუტურად შეუზღუდავად მოეხდინა პირთა წრისა და ლოკაციის მიხედვით ასეთი ინფორმაციის კოპირება და ორი წლის ვადით შენახვა.<sup>2</sup>

საკონსტიტუციოსასამართლომ განმარტა, რომ მეტადატანარმოადგენს ინფორმაციას მობილური სატელეფონო საშუალებების ადგილმდებარეობის, განხორციელებული თუ შემოსული ზარების ღიად თუ ანონიმურად განხორციელებული ძიებისა თუ სხვა ონლაინქმედებებთან დაკავშირებით, რომლის ანალიზის შედეგად შესაძლებელია დადგინდეს ინდივიდის ქცევა, სოციალური ურთიერთობები, პირადი მახასიათებლები, რაც უშუალოდ კომუნიკაციის შინაარსთან ერთად ამ ინდივიდის შესახებ მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევა.<sup>3</sup> ასეთი ინფორმაციის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ფლობა/შენახვა კი თავისთავად აჩენს განცდას, დაფიქრების მოტივაციას იმაზე, რომ ადამიანის პირადი სივრცე იმყოფება სახელმწიფოს ზედამხედველობის, კონტროლის ქვეშ, შედეგად, აღნიშნული ინფორმაციის მოპოვება, ფლობა ადამიანის პირად ცხოვრებაში საკმაოდ მკაცრ, ინტენსიურ ჩარევას წარმოადგენს.<sup>4</sup>

სასამართლომ აღნიშნა, რომ სახელმწიფოს უფლება აქვს, მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური მიზნისთვის, როგორცაა სხვადასხვა სახის დანაშაულის გამოძიება ან მისი პრევენცია, ასევე, სამაშველო ღონისძიებების დროული განხორციელება, შეზღუდოს ადამიანის პირადი სივრცე, მაგრამ უმნიშვნელოვანესია, რომ ადამიანის პირად სივრცეში ჩაერიოს მხოლოდ და მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნების დაცვის აუცილებლობის მოტივით, ამასთან, სხვა, ნაკლებად მზღუდავი საშუალებებით მათი დაცვის შეუძლებლობის პირობებში და მხოლოდ თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნათა უპირობო გათვალისწინებით.<sup>5</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა რამდენიმე გარემოებაზე, რომლებიც, როგორც კუმულაციაში, ისე ცალ-ცალკე ქმნიან საფრთხეს ადამიანის პირად სივრცეში გადამეტებული, უსაფუძვლო ჩარევისთვის, შესაბამისად, ფუნდამენტური უფლებების დარღვევისთვის.<sup>6</sup> ერთ-ერთი ასეთად მიიჩნია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის კანონით გათვალისწინებული კონტროლის ბერკეტების არასაკმარისობა და არაეფექტურობა.<sup>7</sup> მისი მიჩნევით, აღნიშნულზე მიუთითებდა ის გარემოება, რომ კოპირებულ მონაცემებს აქტიურად იყენებდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – „112“-ის სამსახური, რის შესახებაც ინფორმაცია არ მიენოღებოდა ინსპექტორს.<sup>8</sup> შესაბამისად, მონაცემთა ბანკიდან მოსამართლის განჩინების (და პროკურორის მოტივირებული დადგენილების) გარეშე შესაძლებელი იყო ინფორმაციის მოპოვება, რაც მონემაც დაადასტურა.<sup>9</sup> უფრო მეტიც, მისი განცხადებით,

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> იქვე, II, §92.

<sup>4</sup> იქვე, II, §91.

<sup>5</sup> იქვე, II, §94.

<sup>6</sup> იქვე, II, §95.

<sup>7</sup> იქვე, II, §105.

<sup>8</sup> იქვე.

<sup>9</sup> იქვე.



2014 წლის აპრილის შემდეგ, რაც ეს სისტემა ამოქმედდა, მონაცემთა ბანკიდან 1200 გეოლოკაციის მონაცემი იქნა ამოღებული სასამართლო ნებართვის გარეშე და ამის შესახებ ინსპექტორს, როგორც მან სასამართლოზე განაცხადა, ინფორმაცია არ ჰქონდა.<sup>1</sup>

საკონსტიტუციო სამართლომ განმარტა, რომ სამაშველო სამსახურისთვის განსაცდელში მყოფი პირის ადგილმდებარეობის შესახებ მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების მიწოდება არ არის ფარული საგამოძიებო მოქმედება, სადავო ნორმის მიზანი კი არ არის სამაშველო სამსახურისთვის ხსენებული ინფორმაციის მიწოდება, შესაბამისად, სამაშველო სამსახურისთვის ინფორმაციის მიწოდების საჭიროება საერთოდ არ გამოდგება სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის მტკიცების არგუმენტად.<sup>2</sup> იმავდროულად, ხაზგასმით აღინიშნა, რომ საკონსტიტუციო სამართლო კითხვის ნიშნის ქვეშარაყენებდასაქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – „112“-ის სამსახურის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემებზე წვდომის აუცილებლობას და არც მაინცდამაინც ამ პროცესში ინსპექტორის ჩართულობას მიიჩნევდა საჭიროდ.<sup>3</sup> მისი განმარტებით, ბუნებრივია, რომ სამაშველო სამსახურს უნდა ჰქონდეს ასეთ ინფორმაციაზე ეფექტური და დროული ხელმისაწვდომობა, თუმცა ამგვარი შესაძლებლობა გათვალისწინებული უნდა იყოს განსაკუთრებულ შემთხვევებში სპეციალურად დადგენილი წესით, რომელიც, იმავდროულად, უზრუნველყოფს მაიდენტიფიცირებელ ინფორმაციაზე წვდომის ეფექტურ კონტროლს.<sup>4</sup> ამასთან, ამ ინფორმაციის შენახვის საჭიროება შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ მოკლე დროით, იმ ვადით, რომელიც აუცილებელია განსაცდელში მყოფი პირის ლოკაციის დასადგენად, და არა 2 წლის ვადით.<sup>5</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, საკონსტიტუციო სამართლო მივიდა დასკვნამდე, რომ სადავო ნორმა ერთდროულად იწვევდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 და მე-20 მუხლების დარღვევას.<sup>6</sup>

## დასკვნა

მართალია, ადამიანთა გადაადგილების მონიტორინგი და თვალყური შესაძლოა იყოს ეგზომ ქმედითი საშუალება ვირუსის გავრცელების შესაკავებლად, თუმცა წინამდებარე ნაშრომი ცხადყოფს, რომ იგი არის მეტად მნიშვნელოვანი გამოწვევა. ეს გამოწვევა კიდევ უფრო სპეციფიკური, გნებავთ მგრძნობიარე, გახდება პანდემიის დასრულების შემდეგ. მეტი სიზუსტისთვის, საუბარია პერსონალური მონაცემების (არაანონიმიზებული სატელეფონო ლოკაციის მონაცემები) დაცულობასთან დაკავშირებულ საფრთხეზე. პროფესორი ლონგი სავსებით სამართლიანად აღნიშნავს, რომ, როგორც კი PII მონაცემების შეგროვება საზოგადოებრივი ჯანდაცვის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ჩამოყალიბდება, მისი განადგურება თუ შეუძლებელი არა, რთული

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე, II, §106-107.

<sup>3</sup> იქვე, II, §107.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> იქვე, II, §113.

აღმოჩნდება.<sup>1</sup> ხელისუფლებები აღმოჩნდებიან ცდუნების წინაშე, ძალაში დატოვონ თვალთვალის პროტოკოლები.<sup>2</sup> სამწუხაროდ, ამის კარგი გამოცდილება აქვს როგორც აშშ-ის, ისე საქართველოს. „ისტორია გვასწავლის, რომ, როდესაც უკვე ჩამოყალიბებულია თვალთვალის და მონაცემთა შეგროვების სამთავრობო უფლებამოსილება საკუთარ მოქალაქეებსა და რეზიდენტებზე, ეს უფლებამოსილებები ნებაყოფლობით უკან სავარაუდოდ არ დაიხვეს.“<sup>3</sup> მაგალითად გამოდგება აშშ-ის საგარეო დაზვერვაში თვალთვალის აქტის ცვლილებები, რომელიც რამდენჯერმე გახანგრძლივდა შექმნის დღიდან, მიუხედავად მისი გარკვეული დროის შემდეგ გაუქმებასთან დაკავშირებული გარდამავალი რეგულაციებისა, რომელიც კანონმდებლობაში ჩაინერა.<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ მხრივ მდიდარი პრაქტიკა კი აჩვენებს იმას, რომ უცხო არც ჩვენთვის არის ხელისუფალთა თავნებობა.<sup>5</sup> ისტორიამ გვასწავლა, რომ, როდესაც მონაცემები ერთი მიზნით შეგროვებულია, სხვა, დაუკავშირებელი მიზნით მათი შეგროვების პრევენცია რთულია.

## Anonymization of Telephone Location Data in the Pandemic Narrative

### GVANTSA GOGSADZE

There is discussed and evaluated such a case of personal data processing as mass collection of non-anonymized location data by states as an echo of Covid pandemic in the article – “Anonymization of Telephone Location Data in the Pandemic Narrative”, using the example of Georgia and other countries, in constitutional-legal point of view. First of all, it is explained that geolocation data is highly sensitive information, since it can be used to identify a person.

<sup>1</sup> ლონგი კ., პირადი ინფორმაცია და პანდემია, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, №1, 2020, 107.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იხ., მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/2/579 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე მათა რობაქიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 31 მარტის №1/1/625,640 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტაძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ა.ა.ი.პ. „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ა.ა.ი.პ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ა.ა.ი.პ. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ა.ა.ი.პ. „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

The author highlights the challenges associated with non-anonymized processing of the mentioned data by the states, not only in real time, but also in the future. She pays attention to the fact that the state of emergency, as a special order, creates state legitimation and therefore fertile ground for mass data processing, which includes systematic surveillance and control of the population by governments. And she believes that after the end of this regime, there will be a chain problem, in the form of a temptation for the authorities to leave the surveillance protocols in force.

The author fears that despite the correct vision of the judicial bodies of constitutional control, the representatives of the executive authorities often ignore the constitutional order established by the supreme/constitutional courts based on the country's basic law, which is illustrated by the example of the USA.

The paper also analyzes the threat from applications (in particular, special applications created to ensure compliance with quarantine rules) that process human location data. In this part, the mistakes of the STOP COVID application operating in Georgia are highlighted and investigated, namely: 1. Data storage duration; 2. Granting access to geolocation data to other states; 3. When updating the application, the possibility of adding new functionality to it, which will collect much more information, without the subject's prior consent; 4. Threats related to the technologies (Bluetooth and GPS) that play a leading role in the application.

# **Punishment for encouraging suicide in the digital world and its impact on freedom of expression**

**KALENIKE URIDIA\***

## **Introduction**

Digital technologies are gradually becoming a part of our everyday lives. It is unthinkable for a person in the twenty-first century to exist without social media. As lawyers, we are obligated to consider the challenges of modernity and to break the existing legal deadlock through appropriate legal regulation.

People frequently use social media for various types of communication, where the risk of incitement to suicide is very high. There are various approaches and viewpoints on suicide incitement. Some scientists believe that incitement to suicide should not be punished, while others believe that it is justified and necessary under criminal law. Obviously, in this context, we must consider freedom of expression, which is a democratic value whose neglect is a huge mistake and a step backward on the part of any state. Obviously, when there are competing interests between freedom of expression and another right, the right decision must be made based on comparison and weighing.<sup>1</sup>

The act of suicide performed by a specific person is motivated by despair. Humans exist in order to live and socialize. However, a variety of day-to-day issues make all the above impracticable. A person who intends to commit suicide and either completes it or attempts it should not be penalized. This perspective is shared by both Georgian legislation and international practice.

Due to the nature of the work, emphasis should be placed on suicide incitement, which, as previously said, lacks scientific consensus. The objective of this work is not to evaluate suicide incitement as a general problematic topic, but rather to investigate the subject of suicide incitement in the digital age, which is a challenging and complex issue. Its intricacy is multidimensional, and it comprises questions of basic relevance, which must be analyzed now in order to reach the proper conclusions.

The work will discuss and analyze the First Amendment to the United States Constitution – which concerns freedom of expression; the historical development and importance of freedom of expression for America will be examined; attention will be

---

\* Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Faculty of Law, 3rd year undergraduate student, Erasmus exchange student at University of Limerick (Ireland) and University of Münster (Germany), Lawyer of the NGO “Young Barristers” and the law firm “Kaikatsishvili and Barristers”.

<sup>1</sup> Courtney E. R., “You Just Need to Do It!”: When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, Boston College law review, Volume 62, Issue 3, 2021, 1030-1046.

paid to current trends; and those forms of expression that do not fit into the American standard of freedom of expression will be examined. After reviewing the existing theoretical issues, the case of *Commonwealth v. Carter*, which is a precedent case in American history, where the instigator of suicide in the digital world was punished; The merit of the work is that the named issue will be discussed in relation to the Georgian reality, the problematic issues related to suicide incitement, specifically the issue of suicide incitement in the digital world; Finally, the author's position will be discussed.

## 1. The First Amendment's Formation<sup>1</sup>

Despite the fact that Congress established the First Amendment to the United States Constitution in 1791, it was not until 1919 that the United States Supreme Court began defining the meaning and content of freedom of expression. The First Amendment requires Congress to refrain from enacting legislation that restricts an individual's freedom of speech and expression. Despite the above, Judge Oliver Wendell Holmes of the U.S. Supreme Court first clearly imposed significant restrictions on these rights in 1919's *Schenck v. United States*.<sup>2</sup> During World War I, Schenck was involved in the dissemination of materials intended to discredit the draft. The first amendment did not protect the expression in these materials, according to the Supreme Court. In its reasoning, the court highlighted the significance of context, noting that the key question in each instance is whether the words used in that particular situation create a "clear and present danger" that Congress is empowered to prevent. In the 1919 cases *Frohwerk v. United States* and *Debs v. United States*, the US Supreme Court upheld this approach.<sup>3</sup>

The handling of free speech by the US Supreme Court during the 1920s and 1960s was contradictory. As an illustration, the U.S. In *Whitney v. California*, the Supreme Court loosened the proximity criterion of a "clear and present danger," limiting the scope of speech protection. In contrast to this case, the Court ruled in *Burstyn v. Wilson* in 1952 that the First Amendment did, in fact, protect expression contained in motion pictures.<sup>4</sup> This decision expanded free speech protection beyond ordinary speech. Although the tide turned in 1964 when the U.S. Supreme Court decided *New York Times Co. v. Sullivan* and set the scene for a precedent that sustained strong free speech protection, the

---

<sup>1</sup> The First Amendment: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

<sup>2</sup> Courtney E. R., "You Just Need to Do It!": When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, *Boston College law review*, №3-26, 2021, 1040-1046.

<sup>3</sup> David L. H., *Expressive Conduct and Symbolic Speech*, legal almanac: the first amendment: freedom of speech §2:9, 2012.

<sup>4</sup> Coggon J., *Prosecutorial policy on encouraging and assisting suicide – how much clearer could it be?*, Volume 36, No 7, 2010, 381-382.



Supreme Court of the United States of America’s approach to the regulation of freedom of expression in the present has changed.<sup>1</sup>

This speech-protective position persisted over the decades and is still in effect today. To summarize, the Supreme Court of the United States of America is the most pro-free speech court in American history.

## 2. Expression not protected by the First Amendment.

Although the United States Supreme Court has created a relatively high standard of free expression today, the court nonetheless adheres to the fundamental and deeply founded constraints that have molded First Amendment jurisprudence throughout time.<sup>2</sup>

The basic point of the first amendment is that the government does not have the power to interfere with an individual’s speech based on his or her ideas and beliefs, even if the state does not share or disagree with the person’s stance or viewpoint.<sup>3</sup> Everyone can see and understand that the right to free speech is not absolute; throughout time, the Supreme Court has created well-known categories that are completely unprotected by the First Amendment.<sup>4</sup> Defamation, child pornography, fighting language, communication that encourages fraud, obscenity, and speech that is essential to illegal activity are some of these categories. The First Amendment’s protections do not apply to them, according to the Supreme Court of the United States of America.<sup>5</sup>

The most relevant categories to be considered in the context of the article’s topic are fighting language and speech vital to criminal action.

### 2.1. Fighting Words

Fighting words, according to the US Supreme Court, are those that “inflict damage” or result in a “immediate breach of peace”. Fighting words were quickly cited as being beyond the purview of the First Amendment when the court first had to define the phrase since they were not believed to be speech at all. But in more recent times, the court has moved away from this idea, and as a result, the strategy has been improved and evolved.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Trager R. E., Donna L. D., Freedom of Expression in the 21st Century, SAGE Publications, 1999, 95.

<sup>2</sup> Judgment of the Supreme Court of the United States in the case of Brandenburg v. Ohio, June 8, 1969, Freedom of Expression, Volume I, 17, 80, 181-183.

<sup>3</sup> Courtney E. R., “You Just Need to Do It!”: When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, Boston College law review, № 3-26, 2021, 1025-1046.

<sup>4</sup> Judgment of the Supreme Court of the United States in the case of Texas v. Johnson, June 21, 1989. Freedom of Expression, Volume I, 71, 238-241.

<sup>5</sup> Bollinger, The Tolerant Society: Freedom of Speech and Extremist Speech in America, 1986.

<sup>6</sup> Courtney E. R., “You Just Need to Do It!”: When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, Boston College law review, № 3-26, 2021, 1036-1046.

The necessity that the remarks be said in a face-to-face setting has been emphasized by the Supreme Court. It should be highlighted as well that the court hesitates to use the fighting words doctrine to limit speech based only on its substance during considering each case, choosing instead to concentrate on the context. Fighting words are still included in the list of speech forms that are not protected by the First Amendment, even though the theory has evolved, and legal academics continue to debate the rationale behind this exclusion.<sup>1</sup>

## **2.2. Speech Integral to Criminal Conduct**

Speech integral to criminal conduct refers to speech that is central to violating a criminal statute. However, for speech to qualify as this form of expression, it must either really cause or threaten to trigger unlawful action. A clear illustration of this is supporting speech that results in murder or sexual assault.<sup>2</sup> It should be mentioned that the Supreme Court has defined several restrictions in this situation. For instance, communication without specialized knowledge or experience about the conduct of a crime is protected speech, as is urging someone to kill in the abstract (as opposed to killing a specific victim in a specific way).<sup>3</sup>

## **3. Public vs exclusively private speech**

The degree of protection required for certain speech might vary depending on whether it is of public or entirely private interest, the Supreme Court of America clarified. The court ruled that while speech about private matters is not automatically protected, speech about public issues is entitled to the greatest level of protection. The possibly unpleasant or contentious nature of the speech is irrelevant when it is connected to a topic of public interest since this kind of communication is, in the words of the US Supreme Court, “at the heart of the First Amendment.”<sup>4</sup>

The problem is that it can be challenging to tell whether communication is private or public in nature. Even if the US Supreme Court suggested some significant restrictions, it is still challenging to make a distinction between the two parts.<sup>5</sup> In general, communication that addresses a community concern—whether it be social, political, or of another nature – is considered public speech and is entitled to the greatest level of

---

<sup>1</sup> Schenck v. United States, 249 U.S. 47 (1919).

<sup>2</sup> Sierra T., Kill Me Through the Phone: The Legality of Encouraging Suicide in an Increasingly Digital World, Brigham Young University Law Review, Issue 2, 2020, 613-653.

<sup>3</sup> David L. H., Expressive Conduct and Symbolic Speech, legal almanac: the first amendment: freedom of speech §2:9, 2012.

<sup>4</sup> Halter v. Nebraska, 205 U.S. 34 (1907).

<sup>5</sup> Coggon J., Prosecutorial policy on encouraging and assisting suicide – how much clearer could it be?, Volume36, Issue 7, 2010, 381-385.

protection.<sup>1</sup> Speech that is only of private interest is not entitled to this elevated degree of protection since it poses no harm to essential public discourse or public deliberation.<sup>2</sup>

#### 4. The influence of technology on communication and the First Amendment

Technological advancements have complicated attorneys' professional duties. Simultaneously, the interpretation of the First Amendment to the United States Constitution got more complicated, with the list of types of communication protected by the First Amendment and those excluded becoming controversial.<sup>3</sup>

It is an undeniable reality that technology has had a significant impact on human communication. The current situation affords a chance to analyze and reassess the existing First Amendment framework established by the United States Supreme Court. There is no question that, thanks to current technology and new modes of communication, a person may communicate with a very broad audience by just posting a public status on a social network. Furthermore, individuals currently organize personal interactions through social networks, which is normal and acceptable for everyone. People may now learn about one other through video conferencing, texting, and social networking without ever meeting in person.<sup>4</sup>

Although modern technologies and communication via them have numerous benefits that are favorably recognized by society, it should be mentioned that with the rise of the internet, especially social media, cyberbullying has become more widespread. Cyberbullying may have catastrophic consequences, especially for youngsters.<sup>5</sup> It should also be highlighted that abusers utilize social media to exert control over their victims. It is simple to verify a person's location since a big portion of society publicly posts information about them on social networks, making it impossible to preserve and secure their personal information.<sup>6</sup>

Technology has become an integral part of our daily life. That is why society, particularly the legal society, must learn to live with it, which will be regulated by the law.

<sup>1</sup> Sierra T., Kill Me Through the Phone: The Legality of Encouraging Suicide in an Increasingly Digital World, 2019, 640-653.

<sup>2</sup> Street v. New York, 394 U.S. 576 (1969).

<sup>3</sup> Melnick Sh., Prosecution for encouraging suicide: how the Massachusetts Supreme court ignored the first amendment, Kansas Journal of Law & Public Policy, Volume 28, 2019, 290-309.

<sup>4</sup> United States v. Eichman, 496 U.S. 310 (1990).

<sup>5</sup> Zavala C., Manslaughter by text: is encouraging suicide manslaughter?, Seton Hall law review, Volume 47, Issue 1, 2016, 297.

<sup>6</sup> Courtney E. R., "You Just Need to Do It!": When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, Boston College law review, № 3-26, 2021, 1017-1046.

## 5. Commonwealth v. Carter<sup>1</sup>

Conrad Roy and Michelle Carter had a text message chat on July 12, 2014, which led to Roy's tragic death and Carter's subsequent conviction for murder. The dialogue got underway with "Conrad! Hey, you there?" rapidly evolved into Carter asking Roy, "Why haven't you done it yet though?" And her admonishment to him, "You're just making it worse on yourself by pushing it off, you just have to do it."<sup>2</sup> Carter aggressively encouraged Roy to carry out his suicide plan more than twenty times over a period of around fourteen hours, as is evident from the mail that has already been exchanged between them. It should be highlighted that Carter had pushed Roy to commit suicide in several conversations, not just this one.<sup>3</sup>

The Massachusetts Supreme Judicial Court found Michelle Carter guilty of involuntary manslaughter in 2016 and sentenced her to fifteen months in prison as a result. The Commonwealth of Massachusetts claimed that Carter's willful or careless actions – her text messages and phone calls – were to blame for the passing of his girlfriend. Carter's legal team responded, claiming that words alone could never be as cruel or dangerous as this. The court ruled that communication can defeat a person's will to live without violating the First Amendment of the United States Constitution, which is exactly what Carter's text messages and phone calls accomplished.<sup>4</sup>

The Carter case questioned how far the First Amendment was protected. When their families were on vacation in 2012, Carter and Roy got to know one another.<sup>5</sup> The majority of the youngsters' love relationship was formed through texts and calls, despite the fact that they had five in-person meetings. On July 13, 2014, when Roy was discovered by police in his parked truck, the medical examiner determined that he had committed himself by carbon monoxide poisoning. Carter's involvement in the suicide act was made clear over the course of the inquiry.<sup>6</sup>

Further examination of the texts sent between Roy and Carter in the weeks preceding Roy's murder revealed that Carter was aware of Roy's past struggles with mental illness and attempted suicides.<sup>7</sup> Carter not only knew everything about Roy, but also urged him to kill himself, taught him how to kill himself, consoled Roy when he was sad over being

---

<sup>1</sup> Commonwealth v. Carter, 52 N.E.3d 1054, 1056 (Mass. 2016).

<sup>2</sup> Ramchand R., Suicide postvention in the Department of Defense: evidence, policies and procedures, and perspectives of loss survivors, 2015, 100-120.

<sup>3</sup> Courtney E. R., "You Just Need to Do It!": When Texts Encouraging Suicide Do Not Warrant Free Speech Protection, Boston College law review, № 3-26, 2021, 1017-1046.

<sup>4</sup> Ramchand R., Suicide postvention in the Department of Defense: evidence, policies and procedures, and perspectives of loss survivors, 2015, 50-100.

<sup>5</sup> Commonwealth v. Vanderpool, 328 N.E.2d 833, 836 (Mass. 1975).

<sup>6</sup> Commonwealth v. Carter, 52 N.E.3d 1054, 1056 (Mass. 2016).

<sup>7</sup> Coggon J., Prosecutorial policy on encouraging and assisting suicide – how much clearer could it be?, Volume 36, Issue 7, 2010, 381-382.

apart from his family, and reprimanded him for prolonging the procedure.<sup>1</sup> Additionally, the records show that Carter and Roy spoke on the phone before Roy took his own life. The recordings also show that Carter subsequently acknowledged to telling Roy to get back into the car when he voiced concern in front of his friend.<sup>2</sup>

The Commonwealth of Massachusetts accused her of involuntary manslaughter based on the specifics of the case. Carter’s attorney responded to the accusation by stating that Carter could not be found guilty of involuntary manslaughter because the named individual was not present, she was too far away from the scene where Roy committed suicide, and she logically did not provide any means for Roy to commit suicide. The Massachusetts Supreme Judicial Court rejected Carter’s argument, concluding in Carter that verbal abuse can legally defeat a person’s will to live and lead to suicide.<sup>3</sup>

Carter’s defense brought up the First Amendment issues in the appeal, and the Massachusetts Supreme Judicial Court addressed them. According to the Supreme Judicial Court, the speech limitation was specifically targeted since it solely affected Carter’s remarks that Roy’s will to live was overcome by, leading to his suicide. Carter was given a fifteen-month prison term after the judge ruled her guilty of involuntary manslaughter based on the court’s justification.<sup>4</sup>

The Massachusetts Supreme Judicial Court did not hesitate to consider the First Amendment problems raised by Carter’s conviction when she and her attorneys raised them. The *Giboney v. Empire Storage & Ice Co.* decision from the US Supreme Court was cited by the Massachusetts court. In *Giboney*, the Supreme Court ruled that speech that is a necessary component of behavior that results in the violation of a criminal act is not protected by the First Amendment.<sup>5</sup> The court argued that Carter’s comments constituted the coercive behavior that caused Roy’s suicide since the harassing phone calls and texts destroyed Roy’s desire to live.<sup>6</sup>

## 6. Suicide encouragement in Georgian reality

In Georgia, committing suicide is not a crime, as it ought to be. Suicide is not a component of the activity described in Article 108 of the Criminal Code.<sup>7</sup> The rise in

<sup>1</sup> Commonwealth v. Welansky, 55 N.E.2d 902, 910 (Mass. 1944).

<sup>2</sup> Commonwealth v. Carter, 52 N.E.3d 1054, 1056 (Mass. 2016).

<sup>3</sup> Gerry H., When Suicide Was Illegal, BBC NEWS (Aug. 3, 2011), <<http://www.bbc.com/news/magazine-14374296>>.

<sup>4</sup> Sierra T., Kill Me Through the Phone: The Legality of Encouraging Suicide in an Increasingly Digital World, Brigham Young University law review, Issue 2, 2020, 640-653.

<sup>5</sup> Sean S., Deadly speech: encouraging suicide and problematic prosecutions, Case Western Reserve law review, Volume 67, Issue 3, 2017, 941-945.

<sup>6</sup> Tager J., “Murder by Counseling”: The 1816 Case of George Bowen (Northampton), Historical Journal of Massachusetts, Issue 38, 2010, 102, 104.

<sup>7</sup> Jishkariani B., Private part of criminal law, crime against humanity, Tbilisi, 2016, 22 [in Georgian].



suicides, especially among young people, is a blatant sign of socioeconomic issues that demand government intervention. The law is one of the primary tools used by the state to respond.<sup>1</sup>

Inciting, encouraging, or planning suicide are not penal acts, according to both contemporary Georgian court practice and legal scholarship. From the German literature, this strategy and the supporting justifications are unaltered. In particular, the argument of complicity is put forth, according to which it is impossible to punish the person who encourages suicide due to the accessory nature of complicity established in Article 23 of the Georgian Criminal Code: since there is no crime of the “perpetrator” (suicide), neither can his accomplice be punished.<sup>2</sup>

The complicity argument has a flaw in that it is extremely technical. It provides a rationale for why it is methodologically and technically difficult to punish an accomplice under the present criminal code, but it misses the real reason for impunity – the effectiveness of the penalty.

Regardless of the absence of criminal charges, encouraging suicide is a behavior that should be repudiated. The person who encouraged the executor to carry out the desired conduct is referred to as the instigator under Article 24, Part 2 of the Criminal Code. It’s critical to define exactly what is intended by persuasion.<sup>3</sup> The predominant view holds that persuasion entails altering a person’s will; it is insufficient to just offer counsel or establish a causal link between the executor’s conduct and what was persuaded. The executor, who has not yet made a decision to do something, must have the ultimate aim after being persuaded by the initiator.<sup>4</sup>

If we apply this common definition to suicide situations, inciting someone to commit suicide looks to be a very unethical conduct since they actively convince someone to commit suicide even if they have not yet felt the need.<sup>5</sup> In contrast to helping someone commit suicide, it is challenging to discern a noble purpose behind the instigator’s behavior; from a moral standpoint, no purpose can justify persuading someone who still has the desire to live.<sup>6</sup>

In most nations, it is illegal to incite suicide. For instance, Article 78 of the Austrian Criminal Code deems inciting suicide to be a crime that is punished. This is enough to

<sup>1</sup> Maisuradze D., The issue of criminal liability for complicity in suicide, *Georgian-German Journal of Comparative Law*, №5, 2021, 1-8 [in Georgian].

<sup>2</sup> Turava M., *Criminal Law, Doctrine of Crime*, Tbilisi, 2011, 458 [in Georgian].

<sup>3</sup> Maisuradze D., The issue of criminal liability for complicity in suicide, *Georgian-German Journal of Comparative Law*, №5, 2021, 4-8 [in Georgian].

<sup>4</sup> Wessels J., Beulke W., Satzger H., *Strafrecht AT*, 44. Aufl., 2014, Rn. 569.

<sup>5</sup> Maisuradze D., The issue of criminal liability for complicity in suicide, *Georgian-German Journal of Comparative Law*, №5, 2021, 1-8 [in Georgian].

<sup>6</sup> Mchedlishvili-Hedrichi K., *Criminal Law, General Part, Book Two, Separate Forms of Crime Manifestation*, Tbilisi, 2011, 422-424 [in Georgian].

convince the liberal nations of Europe. The laws of Poland, Finland, and Italy all have a similar rule.<sup>1</sup>

Against the background of the immoral nature of incitement to suicide and the attitude towards it of the most liberal countries of the world, the argument of complicity formulated by German authors and shared in Georgia as well, which excludes the prosecution of incitement to suicide only due to the lack of appropriate legal techniques, seems even more unconvincing.

Suicide abetting is a criminal offense in several states of the United States of America, which have assured that their restrictions are represented in the legislative level. Although incitement to suicide was previously prohibited in the United States, the issue of incitement to suicide in the internet age has presented a difficulty. The events in Massachusetts are a clear example of this, as the court was compelled to regulate and take into consideration the actual reality and legal system, on the basis of which the initiator of suicide was brought to justice.<sup>2</sup>

Georgia is a state whose laws is incapable of meeting the difficulties of modernity. The issue of inciting suicide is a very difficult case in Georgian reality, which makes the legislator's obligations doubly difficult, because it is incorrectly assessed at the level of legislative technique, and on the other hand, inciting suicide in the digital world is also unimaginable for the Georgian legislator.<sup>3</sup>

In the case of encouragement to suicide, the concept of accessory forbids punitive activities. As it is governed in the criminal law codes of many European nations, eliminating this problem is simply a matter of legislative procedure and is doable even without changing the dominant dogma. It is especially vital to outlaw suicide encouragement by inserting a new, independent component into the Criminal Code.

Convincing someone to commit suicide – persuading someone who wishes to live – is such a useless conduct that his punishment should not be dependent on the success of the suicidal act, and the attempt to convince should also be punished according to general principles.<sup>4</sup>

## Conclusion

The digital world today is the most unregulated and unmanaged, allowing individuals to engage in activities that may be illegal, but they cannot be held captive by the lack of laws. Today's lawmaker must deal with this dilemma, which he neglects and disregards.

---

<sup>1</sup> Turava M., Criminal Law, Review of the General Part, Ninth Edition, Tbilisi, 2013, 332 [in Georgian].

<sup>2</sup> Mchedlishvili-Hedrich K., Criminal Law, General Part, Book Two, Separate Forms of Crime Manifestation, 2011, 392-395 [in Georgian].

<sup>3</sup> Turava M., Criminal Law, Review of the General Part, Ninth Edition, Tbilisi, 2013, 331 [in Georgian].

<sup>4</sup> Maisuradze D., The issue of criminal liability for complicity in suicide, Georgian-German Journal of Comparative Law, №5, 2021, 1-8 [in Georgian].

Incitement to suicide in the online world is a matter that has to be addressed since it is a modernity-related concern. The debate and disagreement over viewpoints that have evolved in the article demonstrate that this is not the case, even though the positions and opinions stated in the digital world appear to be connected to the freedom of speech and should be protected.

Conrad Roy's death was tragic. This is true not just because the events that led to their deaths were immoral, but also because the behavior in question was unlawful. Because what Michelle Carter stated did not add to public discourse, which is a crucial condition to safeguard free expression, it did not violate the First Amendment of the United States Constitution. Carter used her words, which were as harmful as her physical actions, to push Conrad Roy into committing suicide. Allowing Carter to hide behind the First Amendment to the United States Constitution serves no purpose other than to allow her to get away with causing the death of another. Based on the above, it is apparent that Carter could not experience the established standard of freedom of expression in the United States of America, since doing so would undermine the mechanism that the founding fathers of America established.

According to the analysis of the case, the shortcoming that exists in the reality of Georgia became clear. Georgian legislation and the Criminal Code do not criminalize incitement to suicide at all due to a purely technical reason that derives from German criminal law. This approach also creates a difficult legal situation in Germany, which has many proponents. In the Georgian reality, it would be appropriate to criminalize persuasion to commit suicide by introducing a separate, independent component in the criminal law code, moreover, persuasion to commit suicide should not depend on the success of the suicide act, and the attempt to persuade should be punished according to general rules.

The Georgian legislator, unlike America, will have to perform a very difficult task, because first they have to declare incitement to suicide as a punishment and then secondly, they have to regulate the problematic aspects of incitement to suicide in the digital world, therefore the American approach and established standard may be taken into account in this part.

Carter's case provided the once-in-a-lifetime chance for society, policymakers, and the courts to reconsider the First Amendment in the current environment. The fact is that communication and speech are evolving, and the risks are considerable in the absence of sufficient rules and regulations. Whether the United States Supreme Court joins the discourse by adding a new category or extending its long-established ones, or individual states implement legislation to protect against the increasing hazards that follow technological developments, it is evident that something must be done.

**Punishment for encouraging suicide in the digital world and its impact on freedom of expression**

**KALENIKE URIDIA**

Modern technology has a significant impact on individuals across all generations. Because of this, we can assert that various relationship types have moved to the social network, which is connected to a number of issues. The topic of criminal culpability for inciting suicide and its relationship to freedom of expression is one of the most pertinent and significant issues relating to social platforms. The problem is intricate and challenging to solve.

Attention will be given to the American and Georgian models, which outline the problem of captivating a person, based on the goals of the research. The Georgian model does not classify inciting suicide as a crime, but the American model allows for punishment of those who do so. The paper will discuss the origins of freedom of expression in the United States of America, its stages of development, the historical context, and the views of the founding fathers in relation to the model of freedom of expression. The elements protected by the 1st Amendment of the US Constitution will be analyzed, and the forms of expression that are not protected by the US Constitution will be reviewed.

Based on the paper's goals, the court of first instance's decisions on the case in question will be analyzed, and the American justice system's approach to suicide incitement via social media will be explored. The Court of Appeal's findings will also be discussed. The Criminal Code of Georgia's approach and the scope of its regulation on incitement to suicide, which is problematic on the one hand and requires reconsideration on the other, will be examined in this article. The author's position on the subject will be put forth at the end of the paper as a conclusion.

# 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით გათვალისწინებული პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის თავისებურებები

ზია ჩხაიძე\*

## შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა 1999 წლიდან მოყოლებული მიმდინარეობს. თანამედროვე ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარება კი კარგად ასახავს ტენდენციას „საპრეზიდენტოდან საპარლამენტოსკენ“. გატარებული საკონსტიტუციო რეფორმები ეხებოდა პრეზიდენტის ინსტიტუტსაც, რომელიც განპირობებული იყო როგორც ობიექტური, ისე სუბიექტური ფაქტორებით. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებებით საბოლოოდ ჩამოყალიბდა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მმართველობის სისტემა<sup>1</sup> და ქვეყნის ძირითადი კანონი, ფაქტობრივად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა პრეზიდენტის არჩევის არსებული წესის ცვლილების საჭიროება, რადგანაც საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთი ამოცანა იყო კონსტიტუციის სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელ კონსტიტუციურ პრინციპებთან. შედეგად შეიცვალა პრეზიდენტის არჩევის პირდაპირი წესი არაპირდაპირით, რომელიც კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის დამახასიათებელი ნიშანია და რომელიც ნოვაციამა ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის.

თემის აქტუალურობიდან გამომდინარე, ნაშრომის მიზანია, მიმოიხილოს საქართველოში პრეზიდენტის არჩევის წესის სახეები, ახალი რეალობის გათვალისწინებით კი განიხილოს მომდევნო პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის ცვლილების მიზანშეწონილობა, საჭიროება და მნიშვნელობა. ამასთან, ამ კუთხით პარალელი გაივლება საპარლამენტო რესპუბლიკის მმართველობის მქონე ქვეყნების კანონმდებლობასთანაც და ანალიზის შედეგად შემუშავდება ის სახელმძღვანელო რეკომენდაციები, რომლებიც პრობლემათა რაციონალური გადაწყვეტისაკენ იქნება მიმართული.

## 1. პრეზიდენტის არჩევის წესი საქართველოში – ისტორიული ექსკურსი

საქართველოს რესპუბლიკის ისტორიაში პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება დაკავშირებულია 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის გამოცხადებასთან. „პრეზიდენტის ცნება ქართული პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცისათვის დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საჯარო სამართლის სამაგისტრო პროგრამის II კურსის მაგისტრანტი.

<sup>1</sup> ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. ვენეციის კომისიის დასკვნა, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)023-e), [28.08.2022].



ნოვაცია იყო. საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ინსტიტუტი არც 1921 წლის კონსტიტუციამდე და არც კონსტიტუციის მიღების შემდეგ არ არსებობდა.<sup>1</sup> სწორედ 1991 წლის 14 აპრილის თარიღთან არის დაკავშირებული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს დადგენილება საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების შესახებ.<sup>2</sup> 1991 წლის 14 აპრილსვე უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დანესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომლის საფუძველზეც ცვლილებები შევიდა საბჭოთა პერიოდში მიღებულ 1978 წლის კონსტიტუციაში. ამავე დღეს უზენაესი საბჭოს სხდომაზე საქართველოს პრეზიდენტად აირჩიეს ზვიად გამსახურდია. რამდენიმე თვის შემდეგ კი, 1991 წლის 26 მაისს, საქართველოს ისტორიაში გაიმართა პირველი საყოველთაო, თანასწორი, ფარული და პირდაპირი საპრეზიდენტო არჩევნები. ამომრჩეველთა დიდმა უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა ზვიად გამსახურდიას კანდიდატურას.<sup>3</sup> თავის მხრივ, საქართველოს მოსახლეობის რეაქცია გასაგები იყო, ვინაიდან დამოუკიდებლობა აღდგენილ საქართველოში პრეზიდენტის ინსტიტუტი აღიქმებოდა როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს სიმბოლო. ამასთან, პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტი ქვეყნის თავისუფლებასა და დამოუკიდებელ განვითარებასთან ასოცირდებოდა.<sup>4</sup> 1991 წლის დასასრულისკენ საქართველოში განვითარებულმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა გამოიწვია პრეზიდენტის ინსტიტუტის გაუქმება. ამ ინსტიტუტის ხელახალი დამკვიდრება უკავშირდება 1995 წლის 24 აგვისტოს მოქმედი კონსტიტუციის მიღებას. მანამდე, 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“<sup>5</sup> განსაზღვრავდა სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობას („პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური“). „საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურად პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, ირჩევა მანამდე ხალხის მიერ პირდაპირი გზით პარლამენტთან ერთად არჩეულ პარლამენტის თავმჯდომარეს.“<sup>6</sup> ხელისუფლების მოწყობის ეს მოდელი თავისთავად ხარვეზიანი იყო და კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში არ მოიძებნებოდა მსგავსი მოწყობის ფორმა. ამ საკითხზე ბევრი შეიძლება ითქვას, მაგრამ ამ ნაშრომის მიზანი ამ თემის დეტალური განხილვა არ არის.

<sup>1</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 188.

<sup>2</sup> გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩხილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2020, 274.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იხ. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2004, 126.

<sup>5</sup> „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის მე-3 მუხლი (ძალადაკარგულია – 17.04.1997).

<sup>6</sup> მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 68.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხელახალი შემოღება<sup>1</sup> მოხდა 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციით, რომლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.<sup>2</sup> პრეზიდენტის ფართო უფლებამოსილებებს თუ გავითვალისწინებთ, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ, ფაქტობრივად, ქვეყანაში დაამკვიდრა სუპერ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა. რაც შეეხება არჩევის წესს, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩეოდა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვლებოდა, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა. არჩეულად კი ის კანდიდატი ჩაითვლებოდა, რომელსაც ხმას მისცემდა არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტი. თუ პირველ ტურში ვერ აირჩეოდა პრეზიდენტი, ორი კვირის თავზე იმართებოდა არჩევნების მეორე ტური, სადაც მონაწილეობას მიიღებდა საუკეთესო შედეგის მქონე ორი კანდიდატი. მეორე ტური ჩატარებულად ჩაითვლებოდა, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედი მაინც. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლებოდა ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებდა მეტ ხმას, მაგრამ არანაკლებ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთი მეხუთედისა.<sup>3</sup>

2004 წელს გატარებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად<sup>4</sup> სუპერსაპრეზიდენტო მოდელი ჩანაცვლდა ფრანგული ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელით, რომელსაც რეალურად არაფერი ჰქონდა საერთო შერეულ მოდელთან, რადგანაც მიღებული მმართველობა შორს იყო საპრეზიდენტო ძალაუფლების შეზღუდვისა და დაბალანსებისგან. ამ რეფორმის შედეგად საქართველომ არა ფრანგული, არამედ რუსული მოდელი აირჩია.<sup>5</sup> რაც შეეხება პრეზიდენტის არჩევის წესს, ამ კუთხით ცვლილებები არ განხორციელებულა.

2010 წელს საქართველოში მორიგი საკონსტიტუციო რეფორმა გატარდა,<sup>6</sup> რომლის მიზანიც იყო „პრეზიდენტის უფლებამოსილების მონოპოლიზებული ძალაუფლების შეკვეცა და მისი გადანაწილება პარლამენტსა და მთავრობაზე.“<sup>7</sup> ცვლილება არ შეეხებია

<sup>1</sup> დანვრილებით ამ საკითხის შესახებ იხ. ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2013, 161-168.

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, <https://www.matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=0>, [28.08.2022].

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იხ. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ტექსტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი, <<https://www.matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=7>> [28.08.2022].

<sup>5</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 107.

<sup>6</sup> 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის ტექსტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი, <<https://www.matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=24>> [28.08.2022].

<sup>7</sup> იხ. გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩილაძე გ., ქილაძე ნ.,

პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის წესს. საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, თუ არჩევნების პირველ ტურში ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ორი კვირის თავზე იმართება არჩევნების მეორე ტური. კენჭი ეყრება საუკეთესო შედეგის მქონე ორ კანდიდატს, არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, ვინც მეტ ხმას მიიღებს.<sup>1</sup> ამასთან, ამ კონსტიტუციური კანონით გაუქმდა პრეზიდენტის არჩევის ის წესი (შედარებითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა), რომელიც დადგენილი იყო 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით<sup>2</sup> საქართველომ გამოხატა გაცხადებული პოზიცია საპარლამენტო მმართველობის მოდელის დამკვიდრებისკენ.<sup>3</sup> შესაბამისად, გატარებული ცვლილებები შეეხო სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციურ სტატუსს და მისი არჩევის წესს, რათა ის შესაბამისობაში ყოფილიყო საპარლამენტო მმართველობის მოდელთან. შედეგად, მანამდე დამკვიდრებული პრეზიდენტის არჩევის პირდაპირი წესი შეიცვალა არაპირდაპირით. ამდენად, უკვე 2024 წელს საქართველოს პრეზიდენტს აირჩევს საარჩევნო კოლეგია ღია კენჭისყრით. არჩევის წესი და პირობები უფრო დეტალურად განისაზღვრება ორგანული კანონით.<sup>4</sup>

## 2. პრეზიდენტის არჩევის წესი 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით

### 2.1. პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილების დასაბუთება

უკანასკნელი საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი სიახლეა პრეზიდენტის ირბი წესით არჩევის შემოღება, რომლის მიზანშეწონილობასა და აუცილებლობაზე კონსტიტუციური კანონის განმარტებით ბარათში რამდენიმე არგუმენტი დასახელებული. სახელდობრ, 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად,<sup>5</sup> „კონსტიტუციის მთელი რიგი ნორმები უხეშად ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებს, მათ შორის ხელისუფლების

---

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2020, 287.

<sup>1</sup> 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის ტექსტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი, <<https://www.matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=24>> [28.08.2022].

<sup>2</sup> 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის ტექსტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი, <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3811818?publication=2>> [28.08.2022].

<sup>3</sup> როგორ განაპირობებს საპარლამენტო რესპუბლიკებში პარლამენტის ძლიერება ზოგადად ქვეყანაში დემოკრატიის ძლიერებას, იხ. ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაინჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 59-62.

<sup>4</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსი.

<sup>5</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115?>> [28.08.2022].

დანაწილების პრინციპს“, რაც ასევე ხაზგასმით არის აღნიშნული ვენეციის კომისიის მიერ 2010 წელს წარმოდგენილ შესაბამის დასკვნაში. შესაბამისად, „მთლიანობაში, მოქმედი კონსტიტუცია ადგენდა გაუმართავ საპარლამენტო მმართველობის სისტემას“, ამიტომაც საჭირო გახდა ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნდამენტური გადასინჯვა. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიას პარლამენტმა დაუსახა ორი მიზანი:

1. კონსტიტუციის სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფა კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან;

2. ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბება.<sup>1</sup>

დასახელებული კონსტიტუციური კანონის ავტორთა შეხედულებით, წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონი აფუძნებს „ძალზე დახვეწილ საპარლამენტო მმართველობის სისტემას ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარებისათვის“. ამდენად, საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი მიმართულება სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსის ტრანსფორმაცია და მისი საპარლამენტო მმართველობის მოდელთან დაახლოება იყო, კერძოდ, ზემოაღნიშნულ განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია „უზრუნველყოფს პრეზიდენტის არჩევის წესისა და უფლებამოსილებების გადასინჯვას ევროპული საპარლამენტო დემოკრატიების საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად“.<sup>2</sup> პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესის შემოღება „გამორიცხავს დისპროპორციას სახელმწიფოს მეთაურის ლეგიტიმაციის ხარისხსა და უფლებამოსილებებს შორის, რაც, თავის მხრივ, თავიდან ააცილებს ქვეყანას სისტემურ პრობლემებს, რომლებიც ამ კუთხით არსებობს ევროპული ქვეყნების პრაქტიკაში. არც ერთ საპარლამენტო რესპუბლიკასა თუ მონარქიაში, სადაც სახელმწიფოს მეთაური არ არის პირდაპირი წესით არჩეული, დღემდე არ წარმოშობილა სისტემური პრობლემები. ამის საპირისპიროდ, ამგვარი სისტემური პრობლემები (საპრეზიდენტო არჩევნებში მემარჯვენე-რადიკალი, ოდიოზური და არაპროდასავლური ორიენტაციის მქონე კანდიდატების წარმატება, პრობლემური დავები პრეზიდენტებსა და მთავრობებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის თაობაზე და ა.შ.) წარმოიშვა იმ საპარლამენტო რესპუბლიკების დიდ ნაწილში, სადაც პრეზიდენტებს პირდაპირი წესით ირჩევენ“.<sup>3</sup> შემდეგ არგუმენტად ასევე დასახელებულია ისიც, რომ საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი უნდა იყოს ზეპარტიული ლიდერი, რასაც გამორიცხავს პირდაპირი არჩევნები, რადგანაც პირდაპირი არჩევნები მოითხოვს პარტიულ დაფინანსებასა და პარტიული სტრუქტურების სრულ ჩართვას საარჩევნო კამპანიაში.

ამრიგად, ზემოაღნიშნული არგუმენტებით არის დასაბუთებული საქართველოში მომდევნო პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის საჭიროება, რომელმაც, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს საპარლამენტო მმართველობის სრულყოფა, თუმცა ფაქტია, რომ

<sup>1</sup> იქვე, 1.

<sup>2</sup> იქვე, 20.

<sup>3</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 20-22, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115>> [18.09.2022].

ამ საკითხთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კომისიაში არ იყო ერთიანი პოზიცია ჩამოყალიბებული და კომისიის ექვსმა წევრმა მხარი დაუჭირა პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესის ძალაში დატოვებას.<sup>1</sup>

## 2.2. პრეზიდენტის არჩევის წესი საპარლამენტო რესპუბლიკებში

ლიტერატურაში გამოყოფენ საპარლამენტო მმართველობის ორ ფორმას: ვესტმინსტერისა და დასავლეთევროპულ მოდელს. ამ უკანასკნელის თანახმად, მიუხედავად მმართველობის საპარლამენტო ფორმისა, მოქმედებს პრეზიდენტის ინსტიტუტიც. არსებული პრაქტიკით კი, საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი (უშუალოდ ხალხის მიერ) ან არაპირდაპირი წესით (წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ). აღსანიშნავია, რომ „არჩევის წესი მნიშვნელოვნად განაპირობებს მისი ლეგიტიმაციის ხარისხს – სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან მიმართებით იგი უფრო პრინციპულია, როცა მას ზურგს უმაგრებს უშუალოდ ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატი.“<sup>2</sup>

„საპარლამენტო მმართველობის ფორმის ქვეყნებში პრეზიდენტის საყოველთაო და პირდაპირი გზით არჩევის ფორმით მისთვის ამგვარი მაღალი ხარისხის ლეგიტიმაციის მიკუთვნება იშვიათობაა – ამგვარი ფორმით პრეზიდენტის არჩევის წესი ბულგარეთში (1991 წლის ივლისიდან), სლოვენიაში (1991 წლის დეკემბრიდან), ავსტრიაში (1995 წლიდან) დამკვიდრდა.“<sup>3</sup> ამასთან, არსებობს უამრავი ევროპული ქვეყანა საპარლამენტო მოდელითა და პრეზიდენტის შებლუდული ძალაუფლებით, სადაც მას პირდაპირი წესით ირჩევენ.<sup>4</sup> იმავე საპარლამენტო რესპუბლიკებში, როგორებიცაა: უნგრეთი, ესტონეთი, მოლდოვა – პრეზიდენტი აირჩევა არაპირდაპირი გზით, ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანოების (სახელმწიფო კრებების მიერ).<sup>5</sup> ამ მხრივ, საინტერესოა ჩეხეთის რესპუბლიკის მაგალითიც, სადაც 2012 წლამდე პრეზიდენტი აირჩეოდა არაპირდაპირი წესით. მას ირჩევდა პარლამენტი პალატების ერთობლივ სხდომაზე 5 წლის ვადით. პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება კი ჰქონდა არანაკლებ 10 დეპუტატს და არანაკლებ 10 სენატორს. 2012 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებებით, დღეს ჩეხეთში პრეზიდენტს ირჩევს მოსახლეობა საყოველთაო, თანაბარი და პირდაპირი წესით, ფარული კენჭისყრით.

აღსანიშნავია, რომ თითოეული საპარლამენტო რესპუბლიკის ტიპის სახელმწიფო თავად წყვეტს კონსტიტუციის დონეზე, პრეზიდენტის არჩევის როგორ ფორმას მიანიჭებს უპირატესობას და ამ კუთხით ერთიანი მიდგომა არ არსებობს. ამასთან, ამ

<sup>1</sup> იქვე, 20.

<sup>2</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი, 2016, 231-232.

<sup>3</sup> მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 164.

<sup>4</sup> იხ. ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება, 2017 წლის 8 მაისი.

<sup>5</sup> გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 202-210.



საკითხთან დაკავშირებით არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება არ ცვლის პრეზიდენტის სტატუსს ამგვარ რესპუბლიკებში და ის მაინც, ძირითადად, წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი პირია, რომელიც ერის ერთიანობას განასახიერებს და წარმოადგენს ქვეყანას საერთაშორისო ურთიერთობებში. საპარლამენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციების უმრავლესობა უარყოფს პრეზიდენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის, ფუნქციას და აქცენტი გადააქვს იმაზე, რომ პრეზიდენტი საერთოდ არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში და ის არის სახელმწიფოს მეთაური, შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი, რომელიც განასახიერებს ერის მთლიანობას და დგას სახელმწიფო სტრუქტურებისა დემოკრატიული საქმიანობის სადარაჯოზე.<sup>1</sup> ამასთან, მმართველობის საპარლამენტო მოდელში სახელისუფლებო ვექტორი საკანონმდებლო ორგანოს მხარეს არის გადახრილი, ამიტომ თავისთავად პრეზიდენტი ნომინალური სტატუსის მქონე პირია.

ამრიგად, საპარლამენტო მოდელის ქვეყნებში პრეზიდენტი თავისთავად ირიბი წესით არ აირჩევა და მცდარია წარმოდგენა იმის შესახებ, თითქოს საპარლამენტო მმართველების მოდელში პრეზიდენტს აუცილებლად პარლამენტი ან სხვა რომელიმე ორგანო უნდა ირჩევდეს. თუმცა კლასიკური ტიპის საპარლამენტო რესპუბლიკებში, როგორც არის, მაგალითად, გერმანია, პრეზიდენტი არაპირდაპირი წესით აირჩევა. შესაბამისად, რადგანაც 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი ქვეყანაში კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის ტიპის მმართველობის მოდელის დამკვიდრება იყო, ცხადია, სწორება სწორედ კლასიკურ ფორმასთან უნდა მომხდარიყო. სამწუხარო ფაქტი კი ისაა, რომ პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილება ამოქმედდება მხოლოდ 2024 წლიდან. უფრო მიზანშეწონილი იქნებოდა, თუ უკვე 2018 წლიდან პრეზიდენტს ირიბი წესით ავირჩევდით, როგორც ეს მიღებულია უკვე დასახელებულ კლასიკურ ევროპის საპარლამენტო რესპუბლიკებში, თუმცა, თავის მხრივ, ვენეციის კომისია ამ ფაქტს „წინგადადგმულ ნაბიჯად“ აფასებს. მის დასკვნაში მხოლოდ ეს არის აღნიშნული და არ არის განვრცობილი აზრი, თუ რატომ არის პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის გადავადება წინგადადგმული ნაბიჯი.

### 2.3. 2024 წლიდან პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევა

2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ გარდამავალი დებულებით განისაზღვრა, რომ 2018 წელს პრეზიდენტი აირჩეოდა მოქმედი კონსტიტუციის დადგენილი წესით, კერძოდ, ხალხი სახალხო მანდატის მქონე პრეზიდენტს აირჩევდა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 5 წლის ვადით. არჩეულად კი ის კანდიდატი ჩაითვლება, ვინც დააგროვებს არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტის ხმას. თუ პრეზიდენტობის ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ დააგროვა 50%-ს პლუს ერთი ხმა, მაშინ ტარდება არჩევნების მეორე ტური, სადაც კენჭი ეყრება საუკეთესო შედეგის მქონე ორ კანდიდატს. მათგან არჩეულად ჩაითვლება ის, ვინც დააგროვებს უფრო მეტ ხმას. დასახელებული კონსტიტუციური

<sup>1</sup> იქვე, 159.

კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად, 6 წლით გადავადდა მმართველობის ახალი სისტემის სრულფასოვანი ამოქმედება. ეს ნორმა კი ეფუძნება პერსონალურ ფაქტორთან დაკავშირებულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას.<sup>1</sup>

2018 წელს არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ძალაში შევიდა კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქცია. საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად,<sup>2</sup> საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით, დებატების გარეშე, ღია კენჭისყრით აირჩევს საარჩევნო კოლეგია, რომლის შემადგენლობაში შევა 300 წევრი, მათ შორის: საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი; საარჩევნო კოლეგიის სხვა წევრებს – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე განსაზღვრული კვოტების შესაბამისად,<sup>3</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან დაასახელებენ შესაბამისი პოლიტიკური პარტიები.

საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს საარჩევნო კოლეგიის არანაკლებ 30 წევრს. საარჩევნო კოლეგიის ერთ წევრს შეუძლია, მხარი დაუჭიროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას,<sup>4</sup> პრეზიდენტის კანდიდატის დასახელებასთან დაკავშირებით, ასეთი უფლებამოსილება მიენიჭა მხოლოდ საარჩევნო კოლეგიის წევრებს და იმავე შესაძლებლობით არ აღიჭურვა, მაგალითად, საინიციატივო ჯგუფი, რომელსაც ექნებოდა შესაძლებლობა, დაესახელებინათ მათთვის მისაღები კანდიდატი. ვფიქრობთ, არ იქნებოდა უპრიანი, თუ საინიციატივო ჯგუფსაც ექნებოდა კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობა. აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილება, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს პროცესში განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულების ჩართულობასაც, რადგან პრეზიდენტს, საპარლამენტო უმრავლესობის ნაცვლად, აირჩევს სპეციალური კოლეგია, რომლის შემადგენლობასაც, თავის მხრივ, ამტკიცებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციითა და საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული პრეზიდენტის არჩევის ეს წესი, გარდა იმისა, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკის მმართველობის მქონე სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელია, ასევე მისაღებია სახელმწიფოს მეთაურის ობიექტური და გამჭვირვალე პროცედურებით არჩევის სტანდარტის უზრუნველსაყოფადაც, რადგანაც საამისოდ შესაბამისი გარანტიები არის განსაზღვრული დასახელებული კანონმდებლობით, დაწყებული საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობის დაკომპლექტებით, დამთავრებული პრეზიდენტის არჩევნების დღით დამთავრებული. არჩევნების მიმდინარეობის კიდევ უფრო გამჭვირვალობისა და ღიაობის უზრუნველსაყოფად „საქართველოს პრეზიდენტის არჩევა პირდაპირ

<sup>1</sup> განმარტებითი ბარათი 2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 33, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115>> [28.08.2022].

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

<sup>3</sup> ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 103<sup>2</sup> მუხლი.

<sup>4</sup> საქართველოს პრეზიდენტის კანდიდატის წარდგენის წესი უფრო დეტალურად განისაზღვრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 98-ე მუხლით.

ეთერში გადაიცემა საზოგადოებრივი მაუწყებლის ეთერში.<sup>1</sup> აგრეთვე, აღსანიშნავია პრეზიდენტის არჩევის ფარული კენჭისყრის ჩანაცვლება ღია კენჭისყრით. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ ისინი მიესალმნენ, მაგალითად, საბერძნეთში პრეზიდენტის არჩევის ფარული კენჭისყრის გაუქმებას, რომელიც, თავის მხრივ, იყო გამჭვირვალობისკენ წინგადადგმული დამატებითი ნაბიჯი. შესაბამისად, ამ მხრივ გატარებული ცვლილება კომისიის მიერ დადებითად არის შეფასებული.<sup>2</sup>

სამწუხაროა, რომ 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, უკვე 2018 წელს პრეზიდენტი არ ავირჩიეთ ირიბი წესით, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, იყო პერსონალურ ფაქტორთან დაკავშირებული პოლიტიკური გადაწყვეტილება. ქვეყნის შემდგომი განვითარებისა და სრულყოფილი საპარლამენტო მმართველობის სისტემის უზრუნველსაყოფად ხელისუფლებას არ უნდა გადაევადებინა საქართველოს პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის საკითხი და უფრო აქტიური მუშაობა უნდა ეწარმოებინა პოლიტიკურ ჯგუფებთან, საზოგადოებასთან და დაერწმუნებინა ისინი, რომ საჭირო იყო ამ ცვლილების მომდევნო წლიდან ამოქმედება. ამკარაა, რომ ამ ნაწილში ხელისუფლებამ ვერ შეძლო მოქალაქეთა აქტიური ჩართვა კონსულტაციებში და მათი აზრის გათვალისწინება. მით უფრო იმ ფონზე, როდესაც კონსტიტუციურ კანონის ავტორთა თქმით, ცვლილებები მიმართული იყო დახვეწილი საპარლამენტო მმართველობის სისტემის დანერგვისაკენ ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარებისათვის და ევროპული საპარლამენტო დემოკრატიების საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებისაკენ.

დასანანია, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის მთელი პერიოდის განმავლობაში გატარებული საკონსტიტუციო ცვლილებები არ იყო ფართო საზოგადოების მხრიდან მხარდაჭერილი, იმ მიზეზის გამო, რომ არ ხდებოდა მაქსიმალური ძალისხმევის გამოვლენა, პროცესში ჩართულიყო რაც შეიძლება მეტი ინტერესთა ჯგუფის წარმომადგენელი, მომხდარიყო განსხვავებულ აზრთა/შეხედულებათა ურთიერთშეპირისპირება, საერთო პოზიციის დაფიქსირება, ე.ი. პროცესი არ იყო მაქსიმალურად ინკლუზიური. როდესაც ვსაუბრობთ საზოგადოებრივ კონსენსუსზე, მასში იგულისხმება არა „ყველას“, „უმრავლესობის“ თანხმობა, არამედ „საყოველთაო ჩართულობის პირობებში უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება.“<sup>3</sup> უკანასკნელი საკონსტიტუციო ცვლილებები ამ მხრივაც იყო ხარვეზიანი.

#### 2.4. პრეზიდენტის არჩევის პროცედურა

საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად,<sup>4</sup> პრეზიდენტის არჩევნები გაიმართება პარლამენტის სასახლეში. საქართველოს პრეზიდენტის მორი-

<sup>1</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 103<sup>3</sup>-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

<sup>2</sup> იხ. ვენეციის კომისიის დასკვნა, 9, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)023-e)> [28.08.2022].

<sup>3</sup> ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, კრებულში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, თბილისი, 2013, 118-119.

<sup>4</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

გი არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პარლამენტი არჩევნების დღემდე 60 დღით ადრე<sup>1</sup> (გარდა ხელახალი არჩევნებისა, რომელსაც ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე). თუ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების თარიღი დაემთხვევა საქართველოს პარლამენტის არჩევნების ან წინა თვეს, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები გაიმართება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის გამართვიდან 45 დღის განმავლობაში. იმ შემთხვევაში კი, თუ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის თარიღი დაემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები გაიმართება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან 45 დღის ვადაში.<sup>2</sup> „საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების დანიშვნის შესახებ ცნობა ქვეყნდება საქართველოს პარლამენტისა და ცესკოს ოფიციალურ ვებგვერდებზე არაუგვიანეს არჩევნების დანიშვნის დღის მომდევნო დღისა.“<sup>3</sup>

არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ხმების ორ მესამედს მაინც (საუბარია, სულ მცირე, 200 წევრზე). აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის უშუალო რეკომენდაცია იყო, შემოეღოთ პრეზიდენტის საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა, რაც გაიზიარა ხელისუფლებამ. იმ შემთხვევაში, თუ პირველ ტურში საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩა, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე იმავე დღეს ან პირველი ტურის გამართვიდან არაუგვიანეს 7 დღისა ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების მეორე ტურს. მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატს. იმ შემთხვევაში, თუ საუკეთესო შედეგი ორზე მეტ კანდიდატს აქვს, მეორე ტურში მონაწილეთა ვინაობა ვლინდება იმის მიხედვით, ერთნაირი შედეგის მქონე კანდიდატთაგან რომელი უფრო ადრე დარეგისტრირდა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად. მეორე ტურში კი არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც უფრო მეტ ხმას დააგროვებს (სულ მცირე, 76 წევრი). რაც შეეხება კვორუმს, არჩევნების პირველი ან მეორე ტური შემდგარად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ არჩევნები არ შედგა ან საარჩევნო კოლეგიამ საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩია, 30 დღის ვადაში იმართება საქართველოს პრეზიდენტის ხელახალი არჩევნები, რომლის თარიღსაც ნიშნავს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე.

ამდენად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის დადგენილი პროცედურა სრულ თანხვედრაშია ენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან და სრულად აკმაყოფილებს პროცესის გამჭვირვალობის მოთხოვნებს, სხვა საკითხია, პროცესი რამდენად წარიმართება გამჭვირვალედ და ამის უზრუნველყოფაში ვინ რა როლს შეასრულებს. მთავარია, ერთხელ და სამუდამოდ პოლიტიკურმა პარტიებმა მიაღწიონ კონსენსუსს, წავიდნენ დათმობებზე და საზოგადოებას შესთავაზონ სრულიად აპოლიტიკური საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც იდგება ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების დაბალანსების სადარაჯოზე.

<sup>1</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 95-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

<sup>2</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 95-ე მუხლის მეორე და მესამე პუნქტები.

<sup>3</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 95-ე მუხლის მეხუთე პუნქტი.

### 3. არაპარტიული პრეზიდენტის არჩევნების უზრუნველსაყოფად გადასადგმელი ნაბიჯები – რეკომენდაციები

როგორც საქართველოს მოქალაქეებს, ისე პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებს მხედველობაში უნდა გვქონდეს ის გარემოება, რომ საქართველოს შემთხვევაში პარლამენტის მეორე პალატისა და ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის არარსებობის პირობებში ძლიერი მთავრობის დამაბალანსებელი ერთადერთი ინსტიტუტი სწორედ საქართველოს პრეზიდენტია. შესაბამისად, პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის წესის სისტემის დანერგვას მუდმივად და ექსკლუზიურად არ უნდა მოჰყვეს საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარდგენილი კანდიდატის არჩევა. მიგვაჩნია, რომ ვენეციის კომისიის მიერ გაჟღერებული ეს წინადადება შემთხვევითი არ არის, მით უფრო, თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ქართულ პოლიტიკურ რეალობაში მუდმივად იყო და არის ერთი პოლიტიკური ძალის დომინირების პრაქტიკა, მხედველობაშია მისაღები დაბალი პოლიტიკური კულტურა და შიდაპარტიული დემოკრატიის დონე.

ამრიგად, პროცესში ჩართულმა მხარეებმა უნდა გამოავლინონ საამისო პოლიტიკური ნება და საარჩევნო კოლეგიის მიერ უნდა აირჩიეს სრულიად ნეიტრალური არბიტრი და არაპარტიული პრეზიდენტი. ასეთი პრეზიდენტი არ უნდა მიეკუთვნებოდეს არცერთი ხელისუფლების შტოს. მისი როლი მნიშვნელოვანი იქნება პარლამენტსა და მთავრობას შორის შესაძლო დაპირისპირების განმუხტვისა და მთავრობის ეფექტური კონტროლის თვალსაზრისით. ამ ყოველივეს უზრუნველსაყოფად კი უნდა მოხდეს პარლამენტში პოლიტიკური პლურალიზმის მეტად გარანტირება/დანერგვა და, აგრეთვე, პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა, რომელიც დასაბამია, რომ უცნობია ქართული საკონსტიტუციო გამოცდილებისათვის.

საბოლოოდ, საქართველოს მომდევნო პრეზიდენტი იქნება თუ არა კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის მხრიდან ხელდასხმული და, ამდენად, იქნება თუ არა პარტიული, დამოკიდებულია იმაზე, როგორც ხელისუფლება, ისე პროცესში ჩართული მხარეები გამოავლენენ თუ არა საკმარის პოლიტიკურ მზადყოფნას, ქვეყნის საზოგადოებას შესთავაზონ სრულიად ნეიტრალური პრეზიდენტი, მართალია, სიმბოლური უფლებამოსილებებით აღჭურვილი, მაგრამ რეალური არბიტრი. სწორედ ამ პროცესში გამორჩნდება, ვის სურს საკუთარი პოლიტიკური კურსის ბოლომდე გატარება და ვინ იღებს მხედველობაში საზოგადოებრივ ინტერესს, რათა დაგეგმილი საკონსტიტუციო ცვლილებების საბოლოო შედეგი იყოს უფრო ლეგიტიმური.

### დასკვნა

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო ცვლილების ერთ-ერთი პოზიტიური შედეგია პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების წესზე უარის თქმა. ამასთან, შეცვლილი წესი უკეთ უპასუხებს საპარლამენტო მმართველობის სისტემას და ვენეციის კომისიის შეფასებით შემოთავაზებული ცვლილება თანხვედრაშია ევროპულ სტანდარტთან. თუმცა სამწუხაროა, რომ მისი ამოქმედება გადავადდა. ფაქტობრივად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ამ ნიუანსის გათვალისწინებით, კონსტიტუციური კანონის ავტორებმა განხორციელებული ცვლილებებით ბოლომდე ვერ უზრუნველყვეს კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მმართველობის სისტემის და-



ნერგვა. ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი სარგებლობს სიმბოლური უფლებამოსილებებით, მისი პირდაპირი წესით არჩევა საზოგადოებაში პრეზიდენტის მიმართ უსაფუძვლო მოლოდინების გამჩენი იქნება, რამაც, თავის მხრივ, შესაძლოა, გამოიწვიოს სისტემური პრობლემები პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის თაობაზე. ასე მაგალითად, 2013 წელს ჩეხეთში ჩატარებული საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ არჩეული პრეზიდენტი ხშირად მანიპულირებდა იმით, რომ ხალხის მიერ იყო არჩეული და ხშირად ქმნიდა კრიზისებს პოლიტიკურ სივრცეში.<sup>1</sup> პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის შემთხვევაში ზემოაღნიშნული ნიუანსები და მანიპულაციური პოლიტიკა გამოირიცხება. მათ შორის, ამ გამოცდილების გათვალისწინებით იყო ნაკარნახევი ჩვენს შემთხვევაში საკონსტიტუციო ცვლილების საჭიროება.

ამასთან, როგორც ამ ნაშრომში იქნა აღნიშნული, საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის არჩევის საკითხთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი მიდგომა, თუმცა საპრეზიდენტო არჩევნების შესაბამისი მოდელი განისაზღვრება კონკრეტული კონსტიტუციური მოწყობის კონტროლისა და წონასწორობის სისტემის გათვალისწინებით, ამასთან, არაერთგვაროვანი პრაქტიკა არ ცვლის ამ ქვეყნების, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკების, კონსტიტუციურ სტრუქტურას.

საქართველოს მაგალითზე თუ ვიტყვით, ჯერ რადგანაც არ აგვირჩევია პრეზიდენტი ირიბი წესით, რთულია ობიექტური პროგნოზის გაკეთება, თუ რას მივიღებთ შედეგად და წაადგება თუ არა ეს ცვლილება ქვეყნის განვითარებასა და მის უკეთეს მომავალს, როგორც ეს სურდათ ცვლილებების ინიციატორებს. ამ და სხვა კითხვას პასუხებს დრო და პრაქტიკა გასცემს, მანამდე კი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პლურალიზმის მიღწევა პარლამენტსა და, ამდენად, საარჩევნო კოლეგიაში, რომელიც გადამწყვეტი იქნება იმისათვის, რომ შემოთავაზებული პრეზიდენტის არჩევის წესი სრულად შეესაბამებოდეს მის ნეიტრალური არბიტრის როლსა და დანიშნულებას; ასევე, იმ რეკომენდაციების გათვალისწინება, რომლებიც წინამდებარე ნაშრომში იქნა წარმოდგენილი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს გონივრული მოლოდინები იმისა, რომ პროცესები დაგეგმილისგან განსხვავებული რაკურსით განვითარდეს, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება ზოგადად ქვეყნის შემდგომ წინსვლაზე.

## **Characteristics of an indirect election of the president reflected in the 2017-2018 constitutional reform**

**GIA CHKHAIDZE**

After the constitutional amendments of 2017-2018, the system of governance characteristic of the parliamentary republic was finally established, and, as a result, Georgia adopted a new edition of the basic law Accordingly, the need to change the current procedure

<sup>1</sup> ბერეკაშვილი ბ., პრეზიდენტის ინსტიტუტი საპარლამენტო სისტემის პირობებში: ევროპული დემოკრატიების შედარებითი ანალიზი, 2017, <<https://1tv.ge/analytics/prezidentis-instituti-saparlamanto-sistemis-pirobebshi-evropuli-demokratiebis-shedarebiti-analizi/>> [28.08.2022].

for electing the president was on the agenda, as one of the tasks of the constitutional amendments was to ensure the full compliance of the constitution with the constitutional principles characteristic of the parliamentary republic. As a result, the direct rule of electing the president was replaced by an indirect one, which is typical for a classical parliamentary republics and an innovation for Georgian constitutionalism. However, unfortunately, its implementation has been postponed.

Based on the importance of the topic, the paper reviews the types of electing the president in Georgia and, taking into account the new reality, discusses the practicality, need, and importance of changing the indirect election of the next president. It should be noted that, in parliamentary republics, there is no unified approach to the procedure of electing the president. In addition, in this regard, a parallel will be drawn between the legislation of countries and the governance of the parliamentary republic. As a result of the analysis, guidelines will be developed To find a rational solution to the problems.

## ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის როლი საარჩევნო კამპანიაში

### ზურაბ აზნაურაშვილი\*

#### დავით ღონდაძე\*\*

#### შესავალი

საარჩევნო კამპანიის დროს დიდი მნიშვნელობა ეკისრება ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის განთავსებას, რასაც ხშირად გარდამტეხი ეფექტი აქვს ეფექტური კამპანიის წარმოების პროცესში.

პოლიტიკის შესახებ ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული განზოგადება არის, რომ დღევანდელი ამომრჩეველი ნაკლებად ინფორმირებული და ნაკლებად ჩართულია, ვიდრე წინა თაობის ამომრჩეველები. პოლიტიკური ჩართულობის ამ დაღმასვლის შესახებ მოსაზრება ეხმიანება როგორც ახალი ამბების გაცნობის, ისე პოლიტიკური კონტენტის ხარისხის შემცირებას.

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე პერიოდში ინფორმაციის მიღების მთავარი წყარო ინტერნეტი და სოციალური მედია გახდა. ცხადია, რომ ნებისმიერი მედიასაშუალებების ფუნქცია არ დაიყვანება მხოლოდ ინფორმაციის უბრალო გადაცემაზე, პირიქით, მისი მიზანია მასალის კონკრეტული რაკურსით მიწოდება, ამა თუ იმ ფაქტის განსაკუთრებული სახით შეფასება და ინტერპრეტაცია, მისი ისტორიული თუ სოციალური სტატუსის შეცვლა, მოვლენისთვის უფრო დიდი დატვირთვის მიცემა ან გაუბრალოება. საინფორმაციო მასალის მანიპულირების მრავალრიცხოვანი შესაძლებლობების წყალობით, ყურნალისტებსა და რეჟისორებს შეუძლიათ ნებისმიერი მოვლენის მითოლოგიზაცია და გარკვეული მსოფლმხედველობითი სისტემის თავს მოხვევა. სწორედ ესაა მასმედიის განვითარების არსი. ეს არ არის მხოლოდ ტექნიკური საშუალებების ერთობლიობა, რომლებიც გამოიყენება ინფორმაციის გავრცელებისათვის, ეს არის მოდელების თავს მოხვევა. ტრანსლირებულ სანახაობებთან ერთად მედიასაშუალებები დაჟინებით გვთავაზობენ ურთიერთობების სრულიად ახალ სახეს, რეალობის აღქმის ახლებურ საშუალებებს.

ჟან ბოდრიარის მიხედვით, „მასმედიის დამახასიათებელი ნიშანი ის არის, რომ იგი წარმოდგენილია ანტიგამტარის სახით, ის არატრანზიტულია და ანტიკომუნიკაციურია. აქ იგულისხმება, რომ მისი მოქმედების მექანიზმები ეწინააღმდეგება კომუნიკაციის იდეას, როგორც ასეთს. ჭეშმარიტი საკომუნიკაციო ქმედება გულისხმობს ორმხრივ გაცვლას, გარკვეულ ურთიერთქმედებას. სწორედ აქ იჩენს თავს განსხვავება ტრადიციულსა და სოციალურ მედიას შორის, რომელიც აუცილებლად გულისხმობს ურთიერთქმედებას,

\* სამართლის მაგისტრი (MA, LLM), საჯარო მმართველობის დოქტორი, ალტე უნივერსიტეტის საჯარო სამართლის ასისტენტ-პროფესორი.

\*\* სამართლის მაგისტრი (BA/MA), საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

ინტერაქციას. ეს არის თვისებრივად ახალი მიდგომა მასობრივ კომუნიკაციაში და, ზოგადად, მედიის აღქმაში.<sup>1</sup>

სოციალური მედიის პლატფორმები არ წარმოადგენს გამომცემლობას, არ ექვემდებარება ლიცენზირებას და ვინაიდან ჩვენ მას პოლიტიკური რეკლამის ქრილში განვიხილავთ, რთული ან საერთოდ შეუძლებელია პოლიტიკური რეკლამის რეგულირება სოციალურ მედიასაშუალებებში. აღნიშნულის მიუხედავად, სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა საშუალება იქნა გამოყენებული, რომლებსაც განვიხილავთ და შევაფასებთ საქართველოს პრაქტიკასთან შედარების მიზნით.

## 1. პოლიტიკური რეკლამის არსი და რეგულირების საშუალებები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ტერმინთა განმარტების შესაბამისად, პოლიტიკური რეკლამა არის „მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში გასული ისეთი შინაარსის რეკლამა, რომელიც მიზნად ისახავს საარჩევნო სუბიექტის არჩევისთვის ხელის შეწყობას/ხელის შეშლას, რომელშიც ნაჩვენებია საარჩევნო სუბიექტი ან/და მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომერი და რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს.“<sup>2</sup>

პოლიტიკური და საარჩევნო რეკლამის რეგულირება მნიშვნელოვანია სამართლიანი საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფის პროცესში. მაგრამ მსოფლიო პრაქტიკაში გვხვდება სხვადასხვა სიმკაცრის რეგულაციები და შეზღუდვები, რომლებიც ინდივიდუალურად, ქვეყანაში არსებული სიტუაციის შესაბამისად, არის შემუშავებული და მორგებულია კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკურ გარემოს.

დამკვიდრებულ დემოკრატიებს შორის ერთ-ერთი უფრო **ლმობიერი მარეგულირებელი სისტემა** გვხვდება შეერთებულ შტატებში, სადაც ფასიანი რეკლამა ღრმად არის გამჯდარი პოლიტიკურ კულტურაში. შეერთებული შტატების საარჩევნო კანონმდებლობა არ აწესებს მტკიცე შეზღუდვებს კამპანიის დანახარჯებზე ან კანდიდატის, ან პარტიის მიერ შექმნილი რეკლამის ოდენობაზე.<sup>3</sup> კამპანიის რეგულაციები მიზნობრივი სახსრების მოზიდვისას აწესებს შეზღუდვებს იმის თაობაზე, თუ როგორ და რამდენის გაცემა შეუძლიათ ინდივიდებს და ასევე უკრძალავენ კორპორაციებს კანდიდატების უშუალო მხარდაჭერას, თუმცა არსებობს თანხების მიმართვის მზარდი ტენდენცია მესამე მხარის პოლიტიკური სამოქმედო კომიტეტების მეშვეობით. ამ კომიტეტებს შეუძლიათ, მიიღონ შეუზღუდავი შენატანები ფიზიკური პირებისგან ან კორპორაციებისგან მცირე გამჭვირვალობის ან ზედამხედველობის პირობებში და თითქმის არ ექმნებათ შეზღუდვები, სანამ ისინი ოფიციალურად მუშაობენ იმ კანდიდატებთან, რომელთაც მხარს უჭერენ.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Baudrillard J., *Simulacra and simulation*, The University of Michigan, 1994, 81.

<sup>2</sup> „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-2 მუხლის „ჯ“ ქვეპუნქტი.

<sup>3</sup> რეკლამის განთავსების ინსტრუქცია კანდიდატებისთვის, აშშ-ის ფედერალური საარჩევნო კომისია, <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/advertising-and-disclaimers/>> [15.09.2022].

<sup>4</sup> *Citizens United v. FEC*, 130 S. Ct. 876 (U.S. 2010), <<http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>> [15.09.2022].

ამ მინიმალისტური მიდგომისგან განსხვავებით, ევროპის რამდენიმე სახელმწიფო საერთოდ კრძალავს ფასიან რეკლამას (**მკაცრი მარეგულირებელი სისტემა**). ამ რიცხვში არის ქვეყნები, რომლებსაც აქვთ საზოგადოებრივი მაუწყებლობის ძლიერი ტრადიცია (მაგ.: დანია, გაერთიანებული სამეფო).<sup>1</sup> ეს აკრძალავს ვრცელდება არა მხოლოდ პოლიტიკურ კანდიდატებსა და პარტიებზე, არამედ ნებისმიერ რეკლამაზე, რომელიც მიზნად ისახავს ისეთ საზოგადოებრივ აზრზე ზეგავლენას, რაც შეიძლება, საჯარო დაპირისპირების საგანი იყოს.<sup>2</sup>

ამ ორ უკიდურესობას შორის არის რამდენიმე ქვეყანა, სადაც ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა ნებადართულია, მაგრამ რეგულირდება (**დაბალანსებული მარეგულირებელი სისტემა**). მაგალითად, კანადაში მთავარი მაუწყებლობის მარეგულირებელი ორგანო ითხოვს, სამაუწყებლო საშუალებებისგან თანაბარ საფუძველზე გამოყოს დრო. თუ ერთი მხარე მიიღებს თავისუფალ დროს ან წვდომას ფასიან რეკლამაზე, ყველა კონკურენტს უნდა მიეცეს იგივე შესაძლებლობა.<sup>3</sup>

ხსენებული პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი სიმკაცრის მარეგულირებელი სისტემა ყურადღებას აქცევს სახელმწიფო მნიშვნელობის ინფორმაციის განთავსებას და ისეთი რეკლამის შეზღუდვას, რომელიც ეწინააღმდეგება მის სახელმწიფოებრივ ინტერესებს. ეს პირდაპირ თანხვედრაშია საერთაშორისო პაქტთან სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, რომლის მიხედვითაც გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება დაექვემდებაროს შეზღუდვებს, თუ იგი სახელმწიფო უშიშროების, საზოგადოებრივი წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და ზნეობის წინააღმდეგ არის მიმართული.<sup>4</sup>

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ, ჩვენი აზრით, რეგულაციების სისუსტე ზრდის რისკებს, მაგრამ რეგულაციების ზედმეტი სიმკაცრე აჩენს მეტ საფუძველს კანონის გვერდის ავლის შესაძლებლობების მოსაძებნად. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ყველა ქვეყნისთვის, მისი პოლიტიკური კულტურიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე რეგულაციებისა და მექანიზმების შემუშავება.

## 2. პოლიტიკური რეკლამის რეგულირების ძლიერი და სუსტი მხარეები საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში

პოლიტიკური რეკლამა საკანონმდებლო დონეზე რეგულირებულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსითა და კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დადგენილებებით,

<sup>1</sup> The ACE Encyclopedia: “Media and Elections“, 2013, 45, <[https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/323/Media\\_and\\_Elections\\_2013.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/323/Media_and_Elections_2013.pdf)> [15.09.2022].

<sup>2</sup> Regulation of Paid Political Advertising: A Survey, Centre for Law and Democracy, March, 2012, 4. <<http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf>> [15.09.2022].

<sup>3</sup> კანადის რადიო-ტელევიზიისა და ტელეკომუნიკაციების კომისია, „მაუწყებლობის საინფორმაციო ბიულეტენი CRTC 2011-218“, <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-218.htm>> [15.09.2022].

<sup>4</sup> „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლის მე-3(ბ) პუნქტი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1398335?publication=0>> [15.09.2022].



რომელიც არის პასუხისმგებელი, უზრუნველყოს მედიის მიერ საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ნორმათა შესრულების მონიტორინგი და უზრუნველყოს შესაბამისი რეაგირება.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 50-ე და 51-ე მუხლების შესაბამისად, დადგენილია მედიის მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქებისა და წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების საინფორმაციო უზრუნველყოფის ზოგადი დებულებები. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 50-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის გამოქვეყნებისას სატელევიზიო კადრის კუთხეში განთავსებული უნდა იყოს წარწერა „ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა“ ან „უფასო პოლიტიკური რეკლამა“, ხოლო 51-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, „წინასაარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროგრამების გადაცემებისა და არჩევნების გაშუქების დროს მაუწყებელმა უნდა დაიცვას მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის პრინციპი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის, მაუწყებელთა ქცევის კოდექსის და ამ კანონის შესაბამისად.“

აღსანიშნავია, რომ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-16 ნაწილის შესაბამისად, აკრძალულია წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსება კენჭისყრის დღეს. ეს შეზღუდვა ეხება მხოლოდ ტელევიზიისა და რადიოს ეთერებს და ვერ არეგულირებს ინტერნეტრეკლამას.

ამასთანავე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის ბრძანებების შესაბამისად, დადგენილია პოლიტიკური რეკლამის დაფინანსებისა და დეკლარირების წესები. თუმცა, თუ მარეგულირებელი ჩარჩო მეტ-ნაკლებად არეგულირებს ტრადიციული მედიის საშუალებით წარმოებულ პოლიტიკურ რეკლამას, სოციალური მედიის მეშვეობით განხორციელებული კამპანია ნაკლებად დარეგულირებულია და დამატებითი კვლევის საგანია.

ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის შესყიდვისა და დეკლარირების წესის დარეგულირების მიზნით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის „პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის მონესრიგების შესახებ“ №012036/21 ბრძანების მე-6 მუხლში ასახულია პოლიტიკური რეკლამის შესყიდვის წესი, ასევე ინსტრუქცია შესყიდული რეკლამის შესახებ ინფორმაციის დეკლარირების შესახებ. ამ მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, დადგენილია, რომ პოლიტიკური რეკლამის შესყიდვა უნდა განხორციელდეს წინასწარი ანგარიშსწორების წესით. ასევე აღსანიშნავია, რომ ეს პუნქტი შეიცავს ჩამონათვალს, თუ რა ტიპის პოლიტიკური რეკლამის შესყიდვაზე ვრცელდება აღნიშნული წესები, კერძოდ:

- ტელევიზია
- რადიო
- ინტერნეტი
- გაზეთი
- გარე რეკლამა

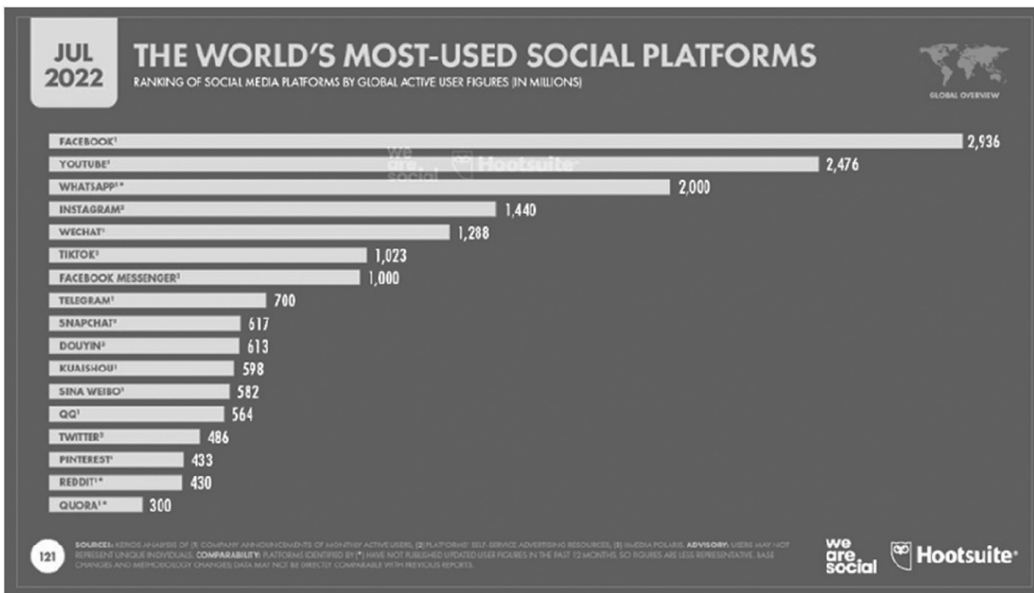
აქვე აღსანიშნავია, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-15 ნაწილის თანახმად, უზრუნველყოფს მაუწყებლის მიერ ამ კანონით დადგენილ ნორმათა დაცვის მონიტორინგს და ახდენს შესაბამის რეაგირებას

ამ ნორმების დარღვევაზე. ამასთან, უფლებამოსილია, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეისყიდოს მედიამონიტორინგის განხორციელებისთვის საჭირო მომსახურებაც.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დადგენილი ზოგადი ნორმების გარდა, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დადგენილებებით რეგულირდება სხვადასხვა კონკრეტული საკითხი, მაგალითად, 2012 წლის 15 აგვისტოს №9 დადგენილება „საარჩევნო პროცესში მედიის მონაწილეობისა და მისი გამოყენების წესის დამტკიცების შესახებ“ მოიცავს საარჩევნო პროცესში მედიის მონაწილეობისა და მედიის გამოყენების წესებს. ამასთან, მე-9 და მე-11 მუხლები განსაზღვრავს დარღვევებზე რეაგირებისა და სამართალდარღვევის საქმის განხილვის წესებს, ხოლო მე-8 მუხლით განსაზღვრულია კომისიის მიერ მედიამონიტორინგის განხორციელების წესები.

### 3. სოციალური ქსელების გავლენა საარჩევნო კამპანიაზე

სოციალურ მედიას, როგორც თანამედროვე საკომუნიკაციო საშუალებას, აქვს რამდენიმე უნიკალური თვისება, რაც განასხვავებს მას ტრადიციული მედიისგან. გაზეთებისა და ტელევიზიების მსგავსად, პრაქტიკულად არ არის შეზღუდული სოციალური მედიის პლატფორმების რაოდენობა, მაგრამ რეალურად არსებობს რამდენიმე ძირითადი პლატფორმა, რომელიც დომინირებს ამ სფეროში – Facebook (და მისი შვილობილი კომპანიები WhatsApp და Instagram), Google (და მისი შვილობილი YouTube) და Twitter.



სურათი №1. მსოფლიოში ყველაზე პოპულარული სოციალური პლატფორმები.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> სოციალური მედიის სტატისტიკის პორტალი <<https://datareportal.com/social-media-users>> [31.08.2022].

შედეგად სოციალური მედია ახლებურად წარმოაჩინს მთელი პოლიტიკური რეკლამის არქიტექტურას, სამიზნე აუდიტორიას, უკუგებასა და სხვა გარემოებებს. იმავდროულად, აღსანიშნავია, რომ გაზეთებისა და ტელევიზიებისგან განსხვავებით, სოციალური მედიის პლატფორმები საერთოდ არ განიხილება გამომცემლებად და უკიდურესად რთული ან შეუძლებელია ამ პლატფორმებზე ყალბი შინაარსის ან აკრძალული პოლიტიკური რეკლამის რეგულირება.

ხსენებული გამონწვევების საპასუხოდ სოციალურ ქსელ „ფეისბუქზე“ დაინერგა პოლიტიკური რეკლამების ბიბლიოთეკა, რომელიც საქართველოში ამოქმედდა 2020 წლის 7 აგვისტოდან. „ფეისბუქის“ წესების თანახმად, პლატფორმაზე განთავსებულ პოლიტიკურ, საარჩევნო ან სოციალურ რეკლამებს, სავალდებულოა ჰქონდეთ შესაბამისი დეკლარაცია და რეკლამის განმთავსებელმა საჭიროა გაიაროს ავტორიზაცია, მიუთითოს საკუთარი ვინაობა და დაურთოს შენიშვნა გადამხდელის საკონტაქტო ინფორმაციის შესახებ.<sup>1</sup>

კორუფციული რისკების შემცირებისა და მონიტორინგის განსახორციელებლად მნიშვნელოვან ინფორმაციას შეიცავს „ფეისბუქზე“ განხორციელებული ხსენებული სიახლეც, რომლის მიხედვითაც, დამკვეთის საკონტაქტო ინფორმაციის გარდა, რეკლამების ბიბლიოთეკა 7 წლის განმავლობაში ინახავს ინფორმაციას დახარჯული თანხისა და უნიკალური მომხმარებელთა რაოდენობის შესახებ, დემოგრაფიული მონაცემების მითითებით (ასაკი, სქესი, ლოკაცია).<sup>2</sup>

ეს საკითხი ეხმაურება ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან განსხვავებას სოციალური მედიის პლატფორმებსა და ტრადიციულ მედიას შორის, რაც გახლავთ მიკროტარგეტიנגი (კონკრეტული სამიზნე აუდიტორიის განსაზღვრა), რაც შეიძლება ფართოდ განისაზღვროს როგორც მარკეტინგის სტრატეგია, რომელიც იყენებს ადამიანთა მონაცემებს იმის შესახებ, თუ რა მოსწონთ, ვისთან არიან დაკავშირებული, როგორია მათი დემოგრაფიული ინფორმაცია, რა იყიდეს და სხვ., რათა დაყოს ისინი მცირე ჯგუფებად კონტენტის მიზნებისთვის. ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში ეს პრაქტიკა განსაკუთრებით საკამათო გახდა, როდესაც საქმე ეხება მიზნობრივ პოლიტიკურ რეკლამას.<sup>3</sup>

არჩევნებზე სოციალური მედიის გავლენის შესაფასებლად მხედველობაში უნდა მივიღოთ მისი მასშტაბი და მნიშვნელობა, რომელსაც სულ უფრო მეტი ყურადღება ექცევა საერთაშორისო არენაზე. ევროპარლამენტი უკვე მეორე წელია, მუშაობს რეზო-

<sup>1</sup> არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ (ISFED) პოლიტიკური რეკლამების მონიტორინგი, 14.09.2020 წელი, <<https://isfed.ge/geo/sotsialuri-mediis-monitoring/politikuri-reklamebis-biblioteka-saqartveloshi>> [31.08.2022].

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> Joseph O., Heinmaa T., Digital Micro targeting – Challenges for European Regulators, ჰააგა, ნიდერლანდი, 25.07.2019, <<https://www.idea.int/news-media/news/digital-microtargeting-%E2%80%93-challenges-european-regulators-0>> [26.09.2022].

ლუციაზე<sup>1</sup> პოლიტიკური რეკლამის გამჭვირვალობისა და ტარგეტირების შესახებ. მთავარი ამოსავალი წერტილი კი გახლავთ ის, რომ, ვინაიდან პოლიტიკური რეკლამის გამჭვირვალობა ხელს უწყობს ამომრჩევლებს, უკეთესად გააცნობიერონ, როდესაც მათ წარუდგენენ პოლიტიკურ რეკლამას, ისინი უნდა ფლობდნენ სრულ ინფორმაციას იმაზე, თუ ვისი სახელით კეთდება ეს რეკლამა და როგორ ხდება მათი, როგორც სამიზნე აუდიტორიის, განსაზღვრა სარეკლამო სერვისის პროვაიდერისგან, რათა ამომრჩევლებმა უკეთესად გააკეთონ ინფორმირებული არჩევანი.

არ არის გამორიცხული, რომ, Facebook-ს, Google-ს და სხვა სოციალურ პლატფორმებს წარმოუშვათ გამჭვირვალობის ახალი მოთხოვნები, მათ შორის პოლიტიკური პარტიების, კამპანიის მონაწილეებისა და სხვა მესამე პირთა ჯგუფების მიერ შექმნილი რეკლამების სავალდებულო გამჟღავნების შესახებ. კომპანიები ამგვარ ინფორმაციას უკვე ნებაყოფლობით აწვდიან საძიებო ონლაინმონაცემთა ბაზების საშუალებით, თუმცა ეს ყოველივე შეიძლება გახდეს სავალდებულო და უფრო ფართო მოქმედების მასშტაბები შეიძინოს.

#### 4. ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის მნიშვნელობა საარჩევნო კამპანიაში

წინასაარჩევნო კამპანიისთვის მეტი შემოსავლის მქონე პოლიტიკურ პარტიებს აქვთ მეტი შესაძლებლობა, აითვისონ სარეკლამო საეთერო დროის დიდი ნაწილი, ასევე გამოიყენონ სოციალური ქსელები მათი რეკლამის დასაფინანსებლად. შესაბამისად, პოლიტიკური რეკლამის აქტიურობა საგრძნობლად იზრდება საარჩევნო კამპანიის დროს.

მნიშვნელოვან ინფორმაციას გვაძლევს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების საარჩევნო ანგარიშების ანალიზი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოქვეყნებულ მონაცემებზე დაყრდნობით და სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციის ანგარიშის შესწავლის საფუძველზე შეგვიძლია დავინახოთ, რომ კამპანიის ფარგლებშიც პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების ხარჯის დიდი წილი სწორედ რეკლამის დაფინანსებაზე მოდის.<sup>2</sup>

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ 2022 წელს გამოაქვეყნა ანგარიში პოლიტიკური პარტიების 2021 წლის დაფინანსების საკითხების შესახებ, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების მონაცემებსაც. მთავარი აქცენტი გაკეთდა 17 პარტიაზე, რომელიც 2021 წლის მდგომარეობით ან სახელმწიფო დაფინანსებას იღებდა, ან იმავე წელს, მინიმუმ, 100 000 ლარის შემოსავალი მოიზიდა. აღსანიშნავია, რომ, კვლევის თანახმად, პარტიების მთლიანი ხარჯების 49% (19 მილიონი ლარი) რეკლამაზე მოდიოდა. აქედან ყველაზე მეტი – 13,3 მილიონი ლარი „ქართულმა ოცნებამ“ დახარჯა, რაც 17 პარტიის ჯამური სარეკლამო

<sup>1</sup> ევროპარლამენტის რეზოლუციის პროექტი <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-732754\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-732754_EN.pdf)> [15.09.2022].

<sup>2</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2021 წლის მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნების ანგარიში, 04.02.2022 წელი, <[https://monitoring.sao.ge/files/10/Report\\_Elections%202021\\_GEO.pdf](https://monitoring.sao.ge/files/10/Report_Elections%202021_GEO.pdf)> [31.08.2022].

ხარჯის 70%-ს წარმოადგენდა. რაც შეეხება რეკლამის კატეგორიებს, ყველაზე დიდი თანხა გარე რეკლამაზე (8.4 მილიონი ლარი) დაიხარჯა, შემდეგ კი სატელევიზიო რეკლამის ხარჯი იყო 3,8 მილიონი ლარით.<sup>1</sup>

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ასევე, შეისწავლა პოლიტიკური პარტიების 2020 წლის დაფინანსებისა და ხარჯების საკითხებიც, რომელთა საფუძველზეც მომზადებული ანგარიშის მიხედვით კვლევის ფარგლებში შესწავლილი 8 პოლიტიკური სუბიექტის სარეკლამო ხარჯებმა ჯამური ხარჯების არსებითი ნაწილი (59%) შეადგინა და მისმა ოდენობამ 32 მლნ. ლარს გადააჭარბა. მმართველმა პარტიამ რეკლამაზე 14 387 881 ლარი დახარჯა, რაც ყველა პარტიის სარეკლამო დანახარჯების 45% იყო. წინა წლების მსგავსად, რეკლამის კატეგორიებს შორის ყველაზე დიდ თანხას პარტიები სატელევიზიო რეკლამაზე ხარჯავდნენ, მხოლოდ ერთ პარტიას – „ქართული ოცნება – დემოკრატიულ საქართველოს“ ჰქონდა გარე რეკლამაში უფრო მეტი დახარჯული, ვიდრე სატელევიზიო რეკლამაზე. მმართველი პარტიის მიერ გარე რეკლამაში დახარჯული თანხები ამ ტიპის რეკლამაში სულ დახარჯულის 64%-ს (6 155 608 ლარი) შეადგენდა.<sup>2</sup>

როგორც ზემოაღნიშნული კვლევებიდანაც ჩანს, საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში სუბიექტები ყველაზე მეტს რეკლამის დაფინანსებაზე ხარჯავენ, შესაბამისად, ყურადღების არეალში არ ექცევა პოლიტიკური რეკლამის ზოგადსამართლებრივ ჭრილში დარეგულირების საკითხი, არამედ კონკრეტულად ეს რეგულაციები ემსახურება თუ არა იმ მიზანს, რომ პოლიტიკური რეკლამა იყოს მაქსიმალურად დაბალანსებული და არ აძლევდეს მდიდარ პოლიტიკურ პარტიებსა თუ სუბიექტებს არასათანადო უპირატესობის მოპოვების საშუალებას.

ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის საწინააღმდეგოდ შეიძლება იქნეს მოყვანილი თეზისი თანაბარი და დაბალანსებული მიდგომის შესახებ. ყველა პარტიასა თუ კანდიდატს უნდა ჰქონდეს თანაბარი ხელმისაწვდომობა პოლიტიკურ რეკლამაზე, ეს თანაბარი მიდგომა სისტემურია და გულისხმობს ასევე თანაბარ საშუალებებსაც. ფასიან პოლიტიკურ რეკლამას ასევე შეუძლია, შექმნას შემომწირველებზე დამოკიდებულების მომენტი, რაც დემოკრატიული სისტემის საწინააღმდეგოდ შეიძლება მოქმედებდეს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პოლიტიკური პარტიების ლიდერები შეიძლება თავიანთ საჯარო გამოსვლებს, თავიანთ გადაწყვეტილებებს იღებდნენ იმ მოტივიდან გამომდინარე, რომ მოიზიდონ რაც შეიძლება მეტი შემომწირველი, იმის მაგივრად, რომ მოქმედებდნენ საზოგადოების საუკეთესო ინტერესების შესაბამისად.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ კვლევა „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2021 წელს“, 08.07.2022 წელი <<https://www.transparency.ge/en/post/georgias-political-finance-2021>> [31.08.2022].

<sup>2</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ კვლევა „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2020 წელს“, 28.05.2021 წელი <<https://www.transparency.ge/en/post/georgias-political-finance-2020-revenues-and-expenditures-political-parties-and-financial>> [31.08.2022].

<sup>3</sup> კარანიკოლას მ., ფასიანი რეკლამის რეგულირება, კანონისა და დემოკრატიის ცენტრი, მარტი 2012 <<http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf>> [31.08.2022].



## დასკვნა

ჩვენმა ანალიზმა ცხადყო, რომ გამონვევები, რომლებიც არსებობს ტრადიციული რეკლამის ქრილში, არჩევნების მთლიანობასა და მდგრადობას უქმნის საფრთხეს. ამასთანავე, საგულისხმოა, რომ კომუნიკაციის თანამედროვე საშუალებების განვითარება და სოციალური მედიის პოპულარიზაცია გავლენას ახდენს საარჩევნო რეკლამაზეც, რის საპასუხოდაც შესაბამისი ქმედებებია განსახორციელებელი, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს სხვადასხვა დამატებითი რეგულაციებისა და კონტროლის მექანიზმების შემოღებაში.

რეგულირების საბოლოო მიზანი დაკავშირებულია პოლიტიკური რეკლამის სრულ გამჭვირვალობასთან, რისთვისაც საჭიროა შესაბამისი და თანაზომიერი მექანიზმების არსებობა, რამაც უნდა დააბალანსოს როგორც უკანონო გავლენის რისკები, ასევე თანასწორობისა და გამჭვირვალობის ლეგიტიმური პრინციპები.

სწორედ აღნიშნული გარემოებების გამო არის მნიშვნელოვანი დამატებითი კვლევებისა და ანალიზის არსებობა, საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და გამონვევების საპასუხოდ შესაბამისი რეგულაციებისა და საპასუხო მონიტორინგის მექანიზმების შემუშავება. წინამდებარე ნაშრომში განხორციელებული ანალიზიც ადასტურებს, რომ არსებობს გარკვეული საკვანძო საკითხები, რომლებიც დამატებით კვლევას საჭიროებს მათი რეგულირებისთვის საჭირო/თანაზომიერი მიდგომების მაქსიმალურად ჩამოყალიბებისა და სისტემატიზაციის მიზნით.

## **The role of paid political advertising for the election campaign**

**ZURAB AZNAURASHVILI, DAVID GHONGHADZE**

Paid political advertising throughout the election campaign has a detrimental effect on the process of developing an effective campaign.

The Internet and social media are becoming the primary sources of information in the modern era. The objective of any media is not just to transmit information; rather, it is to present information from a particular perspective. Traditional media's processes of operation are at odds with the concept of communication in general. A genuine communicative action implies a two-way exchange, a certain interaction. This is where the distinction between traditional media and social media becomes apparent, with the latter inevitably requiring interaction. This approach towards mass communication and media perception in general is essentially new.

Social media platforms are not publishers nor subject to licensing and it is difficult or even impossible to regulate political advertising on social media. Numerous methods have been employed in other countries. These methods are compelling and can be applied in Georgian practice. However, it is also crucial to carry out a comparative analysis in respect to Georgia's current practice.

Challenges inherent in traditional advertising threaten the integrity and sustainability of elections. The advancement of contemporary communication tools and the widespread

use of social media have an impact on election advertising. As a result, the proper responses – which may include introducing new/additional regulations and control mechanisms – must be adopted.

The ultimate purpose of regulation is to ensure that political advertising is completely transparent, which necessitates the use of appropriate and proportionate measures that strike a balance between the dangers of improper influence and the righteous ideals of equality and transparency. It is crucial to continue research and analysis, share international experience, and create the necessary laws and monitoring systems to address issues.

# დროებითი საგამოძიებო კომისია, როგორც საპარლამენტო უმცირესობის უფლება, მისი ფორმირებისა და საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები და პრაქტიკული გამოწვევები

(შედარებითსამართლებრივი ანალიზი გერმანული და ქართული სამართლის მიხედვით)

## მათი ბუბაშვილი\*

### შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ხელისუფლების შტოთა შორის ურთიერთთანამშრომლობისა და ურთიერთკონტროლის მექანიზმები. ასეთი მექანიზმები განერილია უმთავრესად კონსტიტუციაში და ასევე ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის ნათელი მაგალითი არის დროებითი საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტი. ამ ინსტიტუტის წყალობით, პარლამენტს შეუძლია, განახორციელოს ზედამხედველობა, შეამოწმოს და შეისწავლოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა და მიიღოს შესაბამისი დასკვნა, რომელიც წარედგინება პარლამენტს და მოხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეულ ორგანოთა საქმიანობის შეფასება.

აღსანიშნავია, რომ საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტი ჯერ კიდევ არაპოპულარულია საქართველოს კონსტიტუციური სამყაროსთვის. სტატისტიკის მიხედვით, მე-9 მოწვევის პარლამენტში (2016-2020 წლებში) ჩამოყალიბდა მხოლოდ 1 დროებითი საგამოძიებო კომისია, მაშინ, როდესაც შეტანილ იქნა 17 ინიციატივა და ყველა ინიციატივის ავტორი ოპოზიციური პარტიები იყვნენ.<sup>1</sup> მეტიც, იმ ერთადერთი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა პარლამენტმა არ გაიზიარა. დაახლოებით იგივე სტატისტიკაა მე-8 მოწვევის პარლამენტის დროსაც – 14 ინიციატივიდან შეიქმნა მხოლოდ ერთი საგამოძიებო კომისია. რაც შეეხება გერმანიას, მე-18 მოწვევის პარლამენტში (2013–2017 წლებში) 5, ხოლო მე-19 მოწვევის პარლამენტში (2017–2021 წლებში) 3 საგამოძიებო კომისია შეიქმნა და, შესაბამისად, ჩატარდა კომისიათა 280 და 237 სხდომა.<sup>2</sup>

ამ მონაცემებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ საგამოძიებო კომისიის შექმნის პრაქტიკა საქართველს გამდიდრებას ქართულ რეალობაში გერმანულთან შედარებით,

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საჯარო სამართლის მაგისტრანტი.

<sup>1</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, მე-9 მოწვევის პარლამენტის საქმიანობის შეფასება, 02 აპრილი, 2021, <<https://transparency.ge/ge/post/me-9-mocvevis-parlamentis-sakmianobis-shepaseba>> [28.09.2022].

<sup>2</sup> Übersicht über die Untersuchungsverfahren, Deutscher Bundestag, 29.04.2022, S. 2, <[https://www.bundestag.de/resource/blob/196178/b6dec3558697b5f6c92035380a7ac65c/Kapitel\\_08\\_09\\_Untersuchungsaussch\\_sse-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/196178/b6dec3558697b5f6c92035380a7ac65c/Kapitel_08_09_Untersuchungsaussch_sse-data.pdf)> [28.09.2022].

ინიციატივითაა რაოდენობა კი ხაზს უსვამს ამ მექანიზმის გამოყენების საჭიროებას სხვადასხვა დროს. ეს ყველაფერი, თავისთავად, სამართლებრივი კულტურის ნაკლებობისა თუ პოლიტიკური ნების არარსებობის შედეგი შეიძლება იყოს.

საინტერესოა, საქართველო გაეცნოს და გაიზიაროს საერთაშორისო პრაქტიკა, კერძოდ ევროპის მაღალდემოკრატიული კლასიკური საპარლამენტო სახელმწიფოს გერმანიის მაგალითები დროებითი კომისიის შექმნასთან, საქმიანობასა და შედეგთან დაკავშირებით. ამ სტატიაში წარმოდგენილი იქნება ის მსგავსებები და განსხვავებები, რომლებიც აღინიშნება გერმანიისა და საქართველოს კანონმდებლობასა თუ პრაქტიკაში.

## 1. საკანონმდებლო ორგანოს საგამოძიებო უფლებამოსილება და მისი როლი კონსტიტუციურ სამართალში

### 1.1. პარლამენტის საგამოძიებო უფლება, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ინსტრუმენტი

პირველ რიგში, სანამ განხილული იქნება საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და უფლებამოსილებების საკითხი, საჭიროა დაზუსტდეს, თუ რას წარმოადგენს საგამოძიებო კომისია, როგორც პარლამენტის უფლება, თავისი ინიციატივით დაიწყოს გამოძიება კონკრეტული საკითხის შესახებ.

დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუძემდებლური პრინციპია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ხელისუფლება იყოფა 3 შტოდ: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო. ეს შტოები დამოუკიდებლად მოქმედებენ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, თუმცა წარმოუდგენელია ხელისუფლებათა საქმიანობა ურთიერთდახმარებისა და ურთიერთკონტროლის გარეშე. კონსტიტუცია არეგულირებს ისეთ მექანიზმებს, რომლებიც ხელს უწყობს ხელისუფლებათა ურთიერთკონტროლს. სწორედ პარლამენტის მიერ ხალხის ინტერესების წარმომადგენლის ფუნქციის აღსრულება და მისი ნების გამოვლენის კონსტიტუციური საშუალებაა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები, რომლებიც პარლამენტის ნებისმიერ საქმიანობაში ორგანულადაა თანდაყოლილი.<sup>1</sup> მათ შორის ერთ-ერთია საგამოძიებო უფლებამოსილება. გამოძიების უფლება პარლამენტს აძლევს საშუალებას, სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან დამოუკიდებლად და თავისი რესურსებით შეისწავლოს ის განსახილველი საკითხი, რომლის განხილვასაც საჭიროდ ჩათვლის თავისი სახალხო წარმომადგენლობითი ლეგიტიმაციიდან, როგორც კონსტიტუციური უფლებამოსილებიდან გამომდინარე. ეს ყველაფერი კი ემსახურება პარლამენტის თვითინფორმირებასა და სამთავრობო კონტროლს, რაც გამოხატულია მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეების განხილვითა და მასზე დასკვნების მომზადებით.<sup>2</sup> რეალურად გამოიყო 2 მნიშვნელოვანი დანიშნულება საგამოძიებო კომისიისა. ერთი, რაც უკვე აღინიშნა, არის სამთავრობო კონტროლი,

<sup>1</sup> ჭილაძე ნ., დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციური სტატუსი, კრებულში: ქართული სამართლის აქტუალური საკითხები, ნ. ჭილაძისა და თ. ნემსწერის რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 40.

<sup>2</sup> Sachs/Magiera, 9. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 1.

რომლითაც პარლამენტი ამონმებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ საქმიანობას; მეორე მხრივ კი, პარლამენტი ახდენს თავის თვითინფორმირებასა და თვითკონცენტრირებას იმ საკითხებზე, რომლებიც აქტუალურია საზოგადოებაში და რომელიც შესაძლოა, საჭიროებდეს უკეთეს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას.

საგამოძიებო კომისიები რეალურად გაჩნდა მე-19 საუკუნის შუა პერიოდში და უკავშირდება ჯონ ბრაუნის აჯანყების მიზეზებისა და შედეგების გამოძიებას აშშ-ში. სენატში შექმნილი საგამოძიებო კომისია გახდა დასაბამი ამ ინსტრუმენტის პოპულარიზაციისა და ეს პრაქტიკა მსოფლიოს მრავალმა ქვეყანამ მოაწესრიგა ეროვნული კანონმდებლობით.<sup>1</sup>

საპარლამენტო გამოძიების უფლებამოსილებათა კატალოგი ყველა ქვეყანაში განსხვავებულად წესრიგდება. ზოგი ქვეყნის კონსტიტუცია მათ შედარებით მეტ უფლებამოსილებას აძლევს, ზოგიერთი ნაკლებს. საგამოძიებო კომისიების უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, ლიტერატურაში მათ კვაზისასამართლობადაც კი მოიხსენიებენ, თუმცა აღსანიშნავია, რომ საგამოძიებო კომისია არ წარმოადგენს სასამართლოს მსგავს ორგანოს, მიუხედავად მისი საქმიანობის საგამოძიებო ხასიათისა. საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა გამიჯნულია სამოსამართლო განხილვისაგან და იგი გამორიცხავს უფლების დაცვის მექანიზმს, რომელიც გარანტირებულია როგორც ადამიანის ძირითადი უფლება.<sup>2</sup>

## 1.2. საპარლამენტო საგამოძიებო უფლების ფარგლები

საინტერესოა საკითხი, თუ რა ფარგლებში შეუძლია საგამოძიებო კომისიას, იმოქმედოს და რა ზღვარი არსებობს მისი უფლებამოსილებისათვის? გერმანიაში საპარლამენტო გამოძიების უფლება შეზღუდულია თვითონ პარლამენტის საკონსტიტუციო კომპეტენციით და საგამოძიებო კომისიას თავისი საქმიანობის წარმართვა მხოლოდ ამ კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში შეუძლია. კერძოდ, ესენია: 1. ფედერაციული კომპეტენციები, სადაც ერთმანეთს ემიჯნება ფედერაციისა და მხარეების (მათში შედის ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები) საპარლამენტო კონსტიტუციური კომპეტენციები; 2. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და საყოველთაო უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის საზღვრები, რომელთა მიხედვით საპარლამენტო გამოძიების უფლება ვერ შევა ხელისუფლების ისეთი საქმიანობის სფეროში, რომელიც მისი ექსკლუზიური უფლებაა და ვერ გადალახავს იმ საზღვრებს, რომლებმაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას საყოველთაო მშვიდობასა და კეთილდღეობას; 3. ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების საზღვარი. ნათელია, რომ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა არ უნდა ჩაერიოს უხეშად და გაუმართლებლად ადამიანის ამა თუ იმ უფლებით დაცულ სფეროში.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ჭილაძე ნ., დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციური სტატუსი, კრებულში: ქართული სამართლის აქტუალური საკითხები, ნ. ჭილაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 42.

<sup>2</sup> GG Kommentar, Gröl, Windthorst, von Coelln, 2. Auflage, 2015, S. 516.

<sup>3</sup> Sachs/Magiera, 9. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 10.



### 1.3. საგამოძიებო უფლება, როგორც უმცირესობის უფლება

პარლამენტის საგამოძიებო საქმიანობის მიზანი არის საზოგადოებისთვის აქტიუალური, მნიშვნელოვანი და მწვავე საკითხების გამოკვლევა სამთავრობო კონტროლის გზით, თუმცა მთავრობა, რომლის გამკონტროლებელსაც პარლამენტის საგამოძიებო კომისია წარმოადგენს, რეალურად საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებულად გვევლინება და მთავრობა და საპარლამენტო უმრავლესობა ხშირად ერთ პოლიტიკურ ძალას წარმოადგენს. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ საჭიროდ ჩათვალოს – მინიმუმ ინიციატივით გამოვიდეს – საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიის შექმნა.<sup>1</sup> როგორც წესი, უმცირესობას აქვს ხოლმე ამა თუ იმ საკითხის გამორკვევისა და გამოძიების ინტერესი.<sup>2</sup> უმცირესობის ინტერესია, ასევე, მიიქციოს საზოგადოების ყურადღება აღმასრულებელი ხელისუფლების კრიტიკითა და პოლიტიკური ბრძოლით, რაც მიზნად ისახავს პარტიათა უმთავრეს მიზანს – ხელისუფლებაში მოსვლას. სწორედ მთავრობის, როგორც ოპოზიციური ძალების, უმთავრესი ოპონენტის კრიტიკა არის ოპოზიციის უმთავრესი მოვალეობა, მათი მიზანი და არ შეიძლება მათი გაკრიტიკება ამისთვის, ან/და ამ მექანიზმის გამოყენება შეეზღუდოთ. ამასთანავე, ოპოზიცია, რა თქმა უნდა, უფრო მეტი მოტივაციით გამოიკვლევს კონკრეტულ საქმეს, და კანონის ფარგლებში მოახდენს შესაბამის რეაგირებას, რამაც შესაძლოა, გარკვეულ თანამდებობის პირთა პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა გამოიწვიოს. აქედან გამომდინარე, მართალია, გამოძიების უფლება პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს უფლებაა, განურჩევლად უმრავლესობისა თუ უმცირესობისა, თუმცა რეალურად ეს მექანიზმი უმცირესობების ხელში იქნეს თავის უმთავრეს შინაარსს და გამოდის როგორც სამთავრობო მაკონტროლებელი.

ზემოთაღნიშნული მსჯელობის საფუძველზე, გამოძიების უფლება, როგორც ასეთი, არის საკანონმდებლო ორგანოს უფლება, განახორციელოს სხვა ხელისუფლების შტოებისა და ასევე, გარკვეულნილად, თავისი კონტროლი. ამ უფლების რეალიზაცია კი ხდება საგამოძიებო კომისიის ინსტრუმენტით, რაზეც ვრცლად ქვემოთ იქნება საუბარი.

## 2. საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტის განვითარება საქართველოში

საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის მიზნების, უფლებამოსილებებისა და მუშაობის უკეთ გასააზრებლად საჭიროა, განხილულ იქნეს საგამოძიებო კომისიის განვითარების ეტაპები საქართველოში, მისი საკანონმდებლო რეგულირების ფარგლები და მასთან დაკავშირებული პრაქტიკა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. საგამოძიებო კომისიის საკანონმდებლო მონესრიგება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარია, მათ შო-

<sup>1</sup> თუმცა პრაქტიკაში არსებობს მაგალითებიც, როდესაც საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორი არის საპარლამენტო უმრავლესობა. მაგ., გერმანიის პარლამენტის საგამოძიებო კომისია – “Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) II” 2015 წელს შეიქმნა უმრავლესობაში მყოფი პარტიის CDU/CSU-ს ინიციატივითა და მონაწილეობით.

<sup>2</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 314.

რის ყველაზე გავრცელებულია საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციის დონეზე რეგულირება. ამ გზას ირჩევს საქართველოც. სანამ დღევანდელი მოდელი განიხილება, საინტერესოა, თუ რა ეტაპები გაიარა საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიამ ქართული კონსტიტუციონალიზმის მცირეხნიანი ისტორიის განმავლობაში და როგორ წესრიგდებოდა ის ქართულ კონსტიტუციებსა თუ საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგად.

საგამოძიებო კომისიის შექმნა და საქმიანობა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არის პარლამენტის უფლებამოსილება. შესაბამისად, საგამოძიებო კომისიის მომწესრიგებელი მუხლი საქართველოს კონსტიტუციაში ყოველთვის პარლამენტის თავში იკავებდა ადგილს.

### 2.1. 1921 წლის კონსტიტუცია

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტს არ აღიარებდა, შესაბამისად, იგი არ ასახულა კონსტიტუციის ტექსტში. რა თქმა უნდა, კონსტიტუცია ითვალისწინებს კონკრეტულ მექანიზმებს სამთავრობო კონტროლისა პარლამენტის მიერ, როგორცაა პარლამენტის წევრის მიერ კითხვით მიმართვის უფლება,<sup>1</sup> ასევე პარლამენტის მიერ მთავრობის ცალკეული წევრების სასამართლო პასუხისგებაში მიცემა.<sup>2</sup> გარკვეული საგამოძიებო კომისიის ჩანასახებს ითვალისწინებს 1921 წლის კონსტიტუციის 74-ე მუხლი, კერძოდ, პარლამენტის მოთხოვნის შემთხვევაში მინისტრი ვალდებულია, გამოცხადდეს პარლამენტის კომისიის სხდომაზე და მისცეს ახსნა-განმარტებები. მსგავსება საგამოძიებო კომისიასთან გამოიხატება იმაში, რომ რეალურად, საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის სპეციფიკაც არის მთავრობის წევრებისა თუ სხვა სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირების დაბარება და მათთვის კითხვების დასმა, საკითხის გამორკვევა, თუმცა ეს ინსტრუმენტი, რომელსაც 1921 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა, რეალურად არ ემსახურება საგამოძიებო კომისიის მიზნებსა და საქმიანობის პრინციპებს. სამწუხაროდ, 1921 წლის კონსტიტუციას არ უმოქმედია პრაქტიკაში, შესაბამისად, რთულია იმის თქმა, შეუშლიდა თუ არა ხელს ამ მექანიზმის არარსებობა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელებას, ან ხომ არ დააბრკოლებდა საპარლამენტო საქმიანობას. თუმცა, სავარაუდოდ, საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და მოწესრიგების აუცილებლობა დროთა განმავლობაში დადგებოდა პარლამენტის დღის წესრიგში.

### 2.2. გარდამავალი პერიოდი, 1992 წლის მცირე კონსტიტუცია

შემდეგი ეტაპი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში არის 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, ცნობილი, როგორც მცირე კონსტიტუცია. ამ დოკუმენტის სტრუქტურული, შინაარსობრივი თუ კომპეტენციური გაუმართაობიდან გამომდინარე, გასაკვირი არაა, რომ იგი არ ითვალისწინებდეს საპარლამენტო დროებითი,

<sup>1</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 59-ე მუხლი.

<sup>2</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 75-ე მუხლი.

მათ შორის, საგამოძიებო კომისიის მომწესრიგებელ მუხლს. მცირე კონსტიტუციის მე-11 მუხლი ეხება პარლამენტის ორგანიზაციულ მოწყობას, სადაც ნახსენებია დროებითი კომისიები, რომ დროებითი კომისიის უფლებამოსილებას განსაზღვრავს პარლამენტი მათი შექმნისას.<sup>1</sup> ხოლო მათი შექმნის ინიციატორთა წრე, შექმნის პროცედურები და საქმიანობის ძირითად პრინციპები ამ ნორმატიულ აქტში არ არის რეგულირებული და არც მითითებაა სხვა კანონზე, რომელმაც შესაძლოა, მოაწესრიგოს ისინი. გარდა ამისა, კონკრეტული ნორმა ეხება დროებით კომისიებს. მართალია, საგამოძიებო კომისია თავისი ბუნებით დროებითი კომისიაა, თუმცა იგი მაინც ცალკე აღნიშვნის ღირსია. ამ დოკუმენტში კი საგამოძიებო კომისიის ხსენებაც არ არის. 1992-1995 წლებში საქართველოში რეალურად რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი მოქმედებდა, რადგან ზემოთაღნიშნული კანონი ვერ უზრუნველყოფდა საკითხთა ამომწურავ წრეს, შესაბამისად, საჭირო იყო 1978 წლის საბჭოთა კონსტიტუციის გადამუშავებული ვარიანტის გამოყენება, თუმცა ეს კანონიც არ ითვალისწინებდა საგამოძიებო კომისიის მომწესრიგებელ მუხლს.

### 2.3. 1995 წლის კონსტიტუცია

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციამ რეალურად წერტილი დაუსვა იმ გარდამავალ პერიოდს საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, როდესაც ქვეყანას არ გააჩნდა ძირითადი კანონი და სახელმწიფო ორგანიზაცია თუ ადამიანის უფლებები არ იყო სათანადოდ რეგულირებული, შესაბამისად, აღიარებულ-დეკლარირებული სახელმწიფოს მიერ. 1995 წლის კონსტიტუციამ, მიუხედავად მისი მმართველობითი თავისებურებებისა, მოაქცია სახელმწიფო ერთ ქუდქვეშ და ნათელი მოჰფინა სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუტების საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებსა და პრინციპებს. ცალკე განხილვის საკითხია კონსტიტუციის მოქმედება რეალობაში.

1995 წლის კონსტიტუციამ, მისი წინამორბედებისგან განსხვავებით, მოაწესრიგა საგამოძიებო კომისიის შესახებ ნორმები. კერძოდ, მისი 56-ე მუხლი ითვალისწინებს საპარლამენტო კომიტეტებისა და კომისიების შექმნას. მე-2 პუნქტში მოცემულია მისი ინიციატორთა წრე – რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში (რაც გულისხმობს პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს ან ფრაქციას) და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს. გარდა ამისა, კონსტიტუცია აღნიშნავს, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა კომისიაში არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა ნახევარს. ეს ორი ნორმა თავისთავად, ემსახურება საპარლამენტო უმცირესობების უფლებების დაცვას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საგამოძიებო უფლება უმცირესობათა უფლებაა, შესაბამისად, საპარლამენტო უმცირესობას უნდა ჰქონდეს რეალური შესაძლებლობა იმისა, რომ შექმნას საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია და მიეცეს მას კომისიაში არსებითი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალება. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედი, როგორც კომისიის შექმნის ინიციატორთა წრე, არც თუ ისე დიდი რაოდენობაა დეპუტატთა. იგი უზრუნველყოფს

<sup>1</sup> 1992 წლის 6 ნოემბრის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის მე-11 მუხლი (ძალადაკარგულია 09.05.1997-იდან).

რეალურ შესაძლებლობას იმისას, რომ დეპუტატებმა შექმნან კომისია. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მსგავსი გადაწყვეტაა გერმანიის ძირითად კანონშიც. ასევე კომისიის წევრთა გადანაწილების წესი, – კომისიაში უმრავლესობის წევრთა რაოდენობის შეზღუდვა მაქსიმუმ ნახევრამდე, – თავის მხრივ, ითვალისწინებს უმცირესობათა ინტერესების გატარებას. თუმცა საგამოძიებო კომისიაში საკითხის გადაწყვეტისათვის საჭიროა ნახევარზე მეტი ხმა, ხოლო თუ უმრავლესობის დეპუტატები კომისიაში ნახევარი იქნება, მაშინ უმცირესობის წევრები იძულებულნი იქნებიან, თავიანთ მოსაზრებაზე გადმოიყვანონ მინიმუმ ერთი წევრი ოპონენტებისა, რათა საკითხი გადაიჭრას მათ სასარგებლოდ. წინააღმდეგ შემთხვევაში კომისია, ფაქტობრივად, ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას და მისი შექმნის მიზანიც შეუსრულებელი დარჩება.

როგორც შესავალში იქნა აღნიშნული, საქართველოს საპარლამენტო ისტორიაში 2018 წლამდე არ არსებობს საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიის შექმნის მდიდარი პრაქტიკა, რასაც თავისი მიზეზები აქვს. პირველ რიგში, ზემოთ მოყვანილი მსჯელობიდან გამომდინარე, მართალია, კონსტიტუცია 1995 წლის რედაქციით ითვალისწინებდა საპარლამენტო უმცირესობათა უფლებების დაცვას, თუმცა რეალურად იქმნებოდა ისეთი სიტუაცია, რომ კომისია, ფაქტობრივად, ვერ მიიღებდა გადაწყვეტილებებს და მის შექმნას და საქმიანობასაც აზრი ეკარგებოდა. გარდა ამისა, საგამოძიებო პროცესი პარლამენტისა მთლიანად დამოკიდებულია საპარლამენტო-სამართლებრივ კულტურაზე და პოლიტიკურ ნებაზე. აუცილებელია, ქვეყანაში არსებობდეს იმ დონის საპარლამენტო კულტურა, რომ დეპუტატებმა საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხი განიხილონ პოლიტიკური მიკუთვნების გარეშე, არ მოახდინონ საკითხის პოლიტიზება და დადონ ობიექტური, მიუკერძოებელი დასკვნა, რაც 90-იანი წლების საქართველოში, რომელიც საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმიდან ახალი განთავისუფლებული იყო, ძალიან მწვავე პრობლემა გახლდათ. გარდა ამისა, უნდა არსებობდეს პოლიტიკური ნება, პირველ რიგში იმისა, რომ სახელმწიფო შტოებს მიეცეთ დამოუკიდებელი მუშაობის საშუალება და ასევე ნება იმისა, რომ საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან საკითხზე პარლამენტმა, როგორც უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ, დააფიქსიროს თავისი აზრი და ითამაშოს მედიატორის როლი ამ საკითხის მიმდინარეობისას საზოგადოებასა თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში წამოჭრილი უთანხმოების გადაწყვეტაში. 1995 წლის კონსტიტუციამ დაადგინა საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი. ქვეყანას არ ჰყავს მთავრობა, როგორც დამოუკიდებელი ორგანო, იგი, ფაქტობრივად, არის პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო და პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი, არის არა მხოლოდ ქვეყნის, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. ამას დამატებული ქვეყანაში არსებული სიტუაცია: მწვავე ეკონომიკური, ინფრასტრუქტურული, კრიმინალური მდგომარეობა, სადაც მაღალია კორუფციის დონე, ხშირია უფლებამოსილების გადაჭარბების ფაქტები, პრეზიდენტი არის, ფაქტობრივად, ერთპიროვნული მმართველი – ასეთ სიტუაციაში, ფაქტობრივად, აღარ რჩება ადგილი საგამოძიებო კომისიის არსებობისა, რომელიც, როგორც უკვე მრავალჯერ ითქვა, საპარლამენტო უმცირესობის უფლებაა და მისი ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია მაღალგანვითარებული, დემოკრატიულ-პლურალისტური საზოგადოების არსებობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 1996 წელს პარლამენტმა საგამოძიებო კომისიის შესახებ ნორმებს თავი მოუყარა კანონში საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიების შესახებ,

სადაც ზუსტად არის განერილი, თუ რა პროცედურებია საჭირო კომისიის შექმნისათვის, როგორ უნდა მოხდეს კომისიის წევრთა დაკომპლექტება და ა.შ.

#### 2.4. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

2004 წელს ხელისუფლებაში ახალი ძალის გამოჩენამ და ახალმა საკონსტიტუციო რეფორმებმა, რომლებიც მიიღეს შესაბამისი პროცედურების არსებითი დარღვევით ნაჩქარევად, ფაქტობრივად, სახელმწიფო მმართველობა სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკად გარდაქმნა, რომლითაც პრეზიდენტს მიენიჭა კიდევ უფრო ბევრი უფლებამოსილება. სახელმწიფო ხელისუფლების პოლარიზება პრეზიდენტის სასარგებლოდ და სუსტი პარლამენტის საუარესოდ კიდევ უფრო გაძლიერდა. რაც შეეხება საგამოძიებო კომისიების მუხლს კონსტიტუციაში, იგი არ შეცვლილა და არსებობას განაგრძობდა იმავე ფორმით, რაც 1995 წლის კონსტიტუციის რედაქციით იყო. ამასთანავე, არ არსებობს არანაირი პრაქტიკა საგამოძიებო კომისიის შექმნისა, ანუ, ფაქტობრივად, 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ავტორებმაც არ გადაუხვიეს 1995 წლის კონსტიტუციისაგან და საპარლამენტო უმცირესობის ამ უფლების განხორციელება რეალურად კვლავაც შეუძლებელი გახადეს პოლიტიკური ოპონენტებისთვის. იმ დროს თავისთავად არსებობდა ამ ყველაფრის არგუმენტაცია. 2004 წელს საქართველო პოსტრევოლუციურ ფაზაშია, ქვეყანაში გაუსაძლისი კრიზისია და რევოლუციაც რალაცის სასიკეთოდ შეცვლის იმედით მოხდა, ამასთანავე, საზოგადოებასაც და ხელისუფლებასაც სჭირდება ეფექტური სწრაფი ცვლილებები, ამიტომ დასაშვებად მიიჩნის საკონსტიტუციო რეფორმის განმახორციელებელ პირთა წრე მხოლოდ 3 რევოლუციონერთ (პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი და პარლამენტის თავმჯდომარე) შემოფარგულიყო, რომლებიც საკონსტიტუციო ცვლილებებზე მხოლოდ კულუარულად შეთანხმდნენ და, ყოველგვარი საჯარო-საზოგადოებრივი განხილვის გარეშე, საზოგადოებასთან შეუთანხმებლად მიიღეს კონკრეტული საკონსტიტუციო ცვლილებები, რამაც ქვეყანა მიიყვანა ფაქტობრივ სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმამდე.<sup>1</sup> შესაბამისად, საგამოძიებო კომისიების გაჯანსაღების თვალსაზრისით, 2004 წლის რეფორმას არ მოჰყოლია არანაირი შედეგი. პირიქით, პოლიტიკური სივრცე კიდევ უფრო ჩაიკეტა. ამასთანავე, ზემოხსენებული კანონი პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიების შესახებ 2005 წელს გაუქმდა და საგამოძიებო კომისიების მომწესრიგებელი ნორმები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ნაწილი გახდა.

#### 2.5. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

შემდეგი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომელიც 2010 წელს განხორციელდა, მიზნად ისახავდა იმ ხარვეზების გამოსწორებას, რომლებიც 2004 წელს გაჩნდა კონსტიტუციაში. რეალურად ამ დროს მოხდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესუსტება და მეტ-ნაკლებად შერეული მმართველობითი ფორმის ჩამოყალიბება. გაძლიერდა პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი, შემოვიდა კონტრასიგნაციის მექანიზმი და ა.შ. ასევე, სიახლეები შეი-

<sup>1</sup> გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, N6, 2013, 7.



ნიშნებოდა საგამოძიებო კომისიის მომწესრიგებელ 56-ე მუხლში. კერძოდ, კანონმდებელმა დანია საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორთა რაოდენობა და ახალი რედაქციით უკვე პარლამენტის ნევრთა ერთ მეხუთედს შეეძლო საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივის წამოყენება. სხვა სუბიექტები – პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტი, ფრაქცია – კვლავ ძალაში რჩებოდა. ასევე დაიხვეწა ნორმა და გაჩნდა ჩანაწერი, რომ კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით. აქამდე არსებულ მოდელებში რეგლამენტზე მითითება არ არსებობდა. რა თქმა უნდა, ეს ცვლილება დადებით ხასიათს ატარებს და უმცირესობებს კიდევ უფრო უზრდის შესაძლებლობას, წამოაყენონ საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ ინიციატივა. სწორედ ასეთი შერბილებული პოლიტიკა ახასიათებს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმას. თუმცა პრაქტიკიდან გამომდინარე, საგამოძიებო კომისია პარლამენტისათვის მაინც არაპოპულარული ინსტრუმენტად რჩება.

### **3. დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოწესრიგება გერმანულ და ქართულ კანონმდებლობაში**

ქვეყნების უმეტესობაში, რომელთა კანონმდებლობაც ზოგადად იცნობს საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტს, ის გარანტირებულია ქვეყნის უმაღლეს კანონში – კონსტიტუციაში. კონსტიტუციაში მოწესრიგებაც, შესაბამისად, განსხვავებულია და იცვლება იმის მიხედვით, თუ რამდენად ვრცლად განერს ესა თუ ის ქვეყანა კომისიის შექმნის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესებს კონსტიტუციაში.

ყველაზე ბოლოს გატარებულმა 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ, ფაქტობრივად, შექმნა ახალი კონსტიტუცია. ის არ მოიცავდა მხოლოდ ცვლილებების შეტანის ფორმატს, არამედ ახლებურად ჩამოაყალიბა სტრუქტურა, შეიცვალა სახელმწიფო ინსტიტუტების გამანაწილებელი მუხლების კლასიფიკაცია. რეფორმამ, ასევე, დაამკვიდრა სრულიად ახალი – საპარლამენტო რესპუბლიკური მმართველობის ფორმა, უფლებამოსილებებგაზრდილი, ძლიერი პარლამენტით და სუსტი, რეპრეზენტაბელური პრეზიდენტით. ეს მოდელი, ფაქტობრივად, გერმანული მმართველობის მოდელის მაგალითზე იქნა საქართველოში გადმოღებული, ამიტომ გერმანული გამოცდილი სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის გათვალისწინებამ შესაძლოა, პასუხები გასცეს ბევრ კითხვას ქართულ საკონსტიტუციო სივრცეში.

შესაბამისად, საკმაოდ ბევრი ცვლილება შევიდა საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციის მუხლსა თუ პარლამენტის რეგლამენტში. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების მუხლი გამოიყო ცალკე და იგი აღარ არის გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტების მუხლთან, რაც ერთმნიშვნელოვნად ხაზს უსვამს საგამოძიებო კომისიის მნიშვნელობის გაზრდას. კანონმდებელმა გამოაცალკევა საგამოძიებო კომისია მუდმივმოქმედი კომიტეტებისგან და ამით აღნიშნა, რომ საგამოძიებო კომისია არის განსაკუთრებული ინსტრუმენტი, რომელიც არ ჰგავს ჩვეულებრივ საპარლამენტო საქმიანობისას გამოყენებულ მექანიზმებს. ეს დადებითი ცვლილებაა როგორც სტრუქტურული, ისე შინაარსობრივი თვალსაზრისით. საგამოძიებო კომისიას ახლანდელი რედაქციით აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლი, რომელიც 3 პუნქტისაგან შედგება. პირველ პუნქტში თავმოყრილია სუბიექტთა ის წრე,

რომელსაც ინიციატივის უფლებამოსილება აქვს. მინიმალურ დეპუტატთა რაოდენობა არ შეცვლილა და კვლავ ერთი მეხუთედია. მეორე პუნქტი ითვალისწინებს შექმნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას და წევრთა გადანაწილების საკითხს. მართალია, აქამდე არსებული რედაქციები ითვალისწინებდა ინიციატორ პირთა წრეს, თუმცა დუმდა გადაწყვეტილების მიღების საკითხზე საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ. სხვადასხვა დროს რეგლამენტი თუ სპეციალური კანონი აწესებდა, რომ საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებდა პარლამენტი ხმათა უმრავლესობით. ახალმა რედაქციამ კი ეს რაოდენობა ერთ მესამედამდე შეამცირა და შესაბამისი მუხლის მე-2 პუნქტში მოაწესრიგა. ის, რომ საკონსტიტუციო ნორმა შეივსო, როგორც აღინიშნა, საკმაოდ დადებითი პროცესია. შექმნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო ხმების რაოდენობის შემცირებაც ერთმნიშვნელოვნად ემსახურება საგამოძიებო კომისიის, როგორც საპარლამენტო უმცირესობის უფლების განმტკიცებასა და დაცვას. ადრე იქმნებოდა სიტუაცია, რომ, თუმცა ინიციატორი იყო საპარლამენტო უმცირესობა, შექმნაზე (რაზეც, არსებითად, საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა და ამ უფლების განხორციელებაა დამოკიდებული) ზეგავლენას მაინც ახდენდა საპარლამენტო უმრავლესობა. თავისთავად ცხადია, რომ იმ დროს არსებული მდგომარეობით საპარლამენტო უმრავლესობა პოლიტიკური თვალსაზრისით ნაკლებად დაუშვებდა უმცირესობის მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლს, რომელიც, ფაქტობრივად, საპარლამენტო უმრავლესობის თანამოაზრე პარტიას წარმოადგენდა. შესაბამისად, ეს ყველაფერი მიმართული იყო საგამოძიებო უფლებამოსილების ფაქტობრივი განუხორციელებლობისაკენ. ამჟამინდელი რეგულაციების მიხედვით კი, შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის ერთი მესამედი, აქამდე მოქმედ წესებზე ბევრად ნაკლები. ახლა მოქმედი წესის მიხედვით, შესაძლოა, ინიციატივის წამოყენება პირდაპირ არ ნიშნავდეს კომისიის შექმნას და ნებისმიერი წამოყენებული ინიციატივა არ რეალიზდეს, თუმცა ნათელია ისიც, რომ ინიციატივის წამოყენებისათვის და შექმნისათვის განსხვავებული კვოტები უნდა არსებობდეს. პირველ რიგში, იმიტომ, რომ აცილებულ იქნეს თავიდან ნებისმიერი ინიციატივის საფუძველზე საგამოძიებო კომისიის შექმნა და პარლამენტის გადატვირთვა ასეთი დროებითი კომისიებით და, გარდა ამისა, ინიციატორებმა კარგად უნდა დაასაბუთონ და დაარწმუნონ პარლამენტის სხვა წევრები, რომ მხარი დაუჭირონ კომისიის შექმნას. რეალურად, თუ ისინი ვერ შეძლებენ, გადმოიყვანონ სხვა (მით უფრო, ოპონენტი) დეპუტატები თავიანთ აზრზე, მაშინ წამოყენებული საკითხიც – კომისიის მუშაობის საგანი – არ ყოფილა „ღირსი“ იმისა, რომ მასზე შეიქმნას საგამოძიებო კომისია, პარლამენტმა გაიღოს დამატებითი მატერიალური თუ ადამიანური რესურსი და ა.შ..

შემდეგი ცვლილება კონსტიტუციის ტექსტში იყო ახალი წინადადების გაჩენა კომისიაში წევრთა გადანაწილების შესახებ, კერძოდ, კომისიაში წევრები უნდა გადანაწილდნენ ისე, რომ მასში წარმოდგენილი იყოს საპარლამენტო ფრაქციების ერთი წევრი მაინც. და ოპოზიციის წარმომადგენლობა კომისიაში არ უნდა იყოს სრულ წევრთა რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები მაინც. იმისათვის, რომ საგამოძიებო კომისიის მუშაობა პასუხობდეს კომისიის, როგორც საპარლამენტო უმცირესობის, უფლებას, აუცილებელია, იგი იყოს ისე მოწყობილი, რომ უმცირესობას ჰქონდეს შესაძლებლობა, გადაწყვეტილებები კომისიამ მიიღოს უმცირესობის მოსაზრებების მიხედვით. ეს, რა თქმა

უნდა, არ გულისხმობს უმცირესობათა „შეუზღუდავ ძალაუფლებას“, რადგან კომისიაში არიან ასევე უმრავლესობის წევრებიც და მათ, როგორც კომისიის რიგით წევრებს, აქვთ საშუალება, ჩაერთონ კომისიის საქმიანობაში. სწორედ ამ მიზნის შესრულებას ემსახურება კომისიის წევრთა ასეთი გადანაწილება, რათა უფრო მრავალფეროვანი ძალებისგან შედგებოდეს კომისია და იგი გამოხატავდეს საკანონმდებლო ორგანოს ხმას. ასევე მნიშვნელოვანი სიახლეა რეგლამენტით დადგენილი ახალი წესი კომისიის თავმჯდომარისა და მდივნის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, თუ კომისიის თავმჯდომარე უმრავლესობის წევრია, მაშინ მდივანი უნდა იყოს უმცირესობის წარმომადგენელი, ან პირიქით. ეს მექანიზმიც ემსახურება კვლავაც უმცირესობათა ინტერესების დაცვას და ძალთა ბალანსს კომისიაში. ასევე რეგლამენტის წინა რედაქციების მიხედვით, კომისიის თავმჯდომარეს ირჩევდა პარლამენტი კომისიის შექმნაზე გადანყვეტილების მიღებისას, ახალი რედაქციით კი თავმჯდომარე და მდივანი აირჩევა თვითონ კომისიის წევრების მიერ მის პირველ სხდომაზე იმ რისკების თავიდან ასაცილებლად, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ პარლამენტის სხდომაზე თავისი ხმათა უმრავლესობით გავლენა არ მოახდინოს თავმჯდომარის არჩევაზე.

წარმოდგენილი მსჯელობა ცხადყოფს, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის 30-წლიან გზაზე პირველად 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა დროებითი საგამოძიებო კომისიის მექანიზმი ისე, რომ ის სრულად ემსახურება მის მიზნებს: საპარლამენტო უმცირესობათა ინტერესების დაცვით აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის ყველა რედაქციით გათვალისწინებული იყო საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის პრინციპები, კერძოდ ის, რომ კომისიის მოთხოვნით ვალდებულია ნებისმიერი თანამდებობის პირი ან სხვა პირი, გამოცხადდეს კომისიის სხდომაზე და გასცეს პასუხი მათ კითხვებს, ასევე ნებისმიერი ორგანო ვალდებულია, მიაწოდოს კომისიას მოთხოვნილი ინფორმაცია.

აღნიშვნის ღირსია, ასევე, საგამოძიებო კომისიების საქმიანობის პრინციპები, კერძოდ: საჯაროობა, კოლეგიალურობა, ავტონომიურობა და ა.შ. ძირითადი პრინციპები, სამწუხაროდ, არ გაითვალისწინა საქართველოს კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ და არ ჩანერა ის შესაბამის მუხლში.

ქართული სამართალი იზიარებს გერმანული სამართლის მიდგომას საკითხის მონესრიგების კონსტიტუციური ხასიათის მხრივ. გერმანიას საგამოძიებო კომისიის არსებობა გარანტირებული აქვს თავის ძირითად კანონში – კონსტიტუციაში, რომელსაც ეხმიანება მისი 44-ე მუხლი.<sup>1</sup> აღსანიშნავია, რომ გერმანიის კონსტიტუციის ამ ნორმაში მხოლოდ საგამოძიებო კომისია რეგულირდება. იგი არ შეიცავს სხვა დროებითი კომისიის რეგულირების ელემენტებს. პირიქით, იგი, ფაქტობრივად, არ იცნობს სხვა დროებითი კომისიების ინსტიტუტს. ეს მონესრიგება მიუთითებს, ერთი მხრივ, საგამოძიებო კომისიის მნიშვნელობაზე, რითაც კანონმდებელი ხაზს უსვამს საგამოძიებო კომისიის როლს სამთავრობო კონტროლისთვის და ცალკე გამოყოფს მას, მეორე მხრივ კი, კანონმდებელი ასე თუ ისე ყველა სპეციალურ კომისიას ცალკე გამოყოფს, რასაც ვხვდებით 45, 45a, 45b, 45c და 45d მუხლებში. განსაკუთრებით

<sup>1</sup> Deutsches Grundgesetz, Art. 44, vom 23. Mai, 1949.

საინტერესოა 45a მუხლი საგარეო და თავდაცვის კომისიების შესახებ, სადაც საგარეო და თავდაცვის კომისიები მოიაზრება ცალ-ცალკე და არა ერთიანად. 45a მუხლის მეორე ნაწილი აწესრიგებს თავდაცვის კომისიას და 44-ე მუხლით გათვალისწინებულ საგამოძიებო კომისიის ყველა უფლებამოსილებას ანიჭებს მას. მათი შექმნისთვის საჭირო საპარლამენტო კვოტაც კი ერთი და იგივეა – პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედი. ანუ, ფაქტობრივად, გერმანიის კონსტიტუციამ საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციის თავდაცვის ნაწილი გამოყო და ცალკე მუხლად გამოიტანა, რომელსაც დაარქვა თავდაცვის კომისია. საქართველოს კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, გერმანიის ძირითად კანონში საგამოძიებო კომისიის მოწვევრიგებელი ნორმა უფრო ვრცელია, იგი შედგება 4 პუნქტისაგან და მასში ადგილს იკავებს საგამოძიებო კომისიის ისეთი პრინციპები, როგორებიცაა, მაგალითად, საჯაროობა (44-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი), რაც გულისხმობს, რომ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა საჯაროა, თუმცა კონკრეტულ შემთხვევებში საჯაროობის პრინციპიც შეიძლება შეიზღუდოს და საგამოძიებო კომისიის სხდომები დაიხუროს. საჯაროობის პრინციპი საქართველოს კანონმდებლობით მოწვევრიგებულია პარლამენტის რეგლამენტის 67-ე მუხლში. საქართველოს კანონმდებლის ეს გადანყვეტილება, რომ კონსტიტუციაში არ აღენიშნა კომისიის საქმიანობის საჯარო ხასიათი, შეიძლება განპირობებული იყოს სახელმწიფო ორგანოთა მოქმედების ზოგადი საჯაროობით, იმით, რომ პარლამენტის საქმიანობა საჯაროა და მასზე ხელი მიუწვდება ნებისმიერ პირს, თუმცა საჯაროობის პრინციპი გერმანული პარლამენტისთვისაც არაა უცხო და ამის მიუხედავად მაინც ამჯობინეს, რომ საგამოძიებო კომისიის მუხლში ცალკე აღენიშნათ კონსტიტუციურ დონეზე. გარდა ამისა, საინტერესო ჩანანერია ძირითადი კანონის 44-ე მუხლის მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტები. მე-2 პუნქტი ეხება გამოძიების პროცესში კომისიის მოქმედების საზღვრებს, კერძოდ, იმას, რომ გამოძიების პროცესში კომისიისთვის შეუცვლელად მოქმედებს ყველა ის სისხლისსამართლებრივი პროცესუალური ნორმები, რომლებიც, ჩვეულებრივ, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების დროს, იქნება ეს მონაწილე პირთა უფლებების დაცვა თუ პატივისცემა; ასევე პირადი კომუნიკაციის ყველა საშუალების დაცვა, იქნება ეს ფოსტის, წერილისა თუ ელექტრონული საშუალებებით. მე-3 პუნქტი აკისრებს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული დახმარების ვალდებულებას სასამართლოსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს. ხოლო მე-4 პუნქტი კი ადგენს საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის შედეგის- დასკვნების არასავალდებულო ხასიათს სასამართლოსთვის. შესაბამისად, როგორც ჩანს, გერმანული კონსტიტუცია უფრო ღრმად შედის საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის მოწვევრიგების საქმეში. ეს, ერთი მხრივ, უფრო მაღალ სტანდარტებს აწესებს საგამოძიებო კომისიის საქმიანობისთვის, მეორე მხრივ კი, ზუსტად აჩვენებს ამ საქმიანობის სამთავრობო მაკონტროლებელ ხასიათს, უფრო მეტად უწყობს ხელს ხელისუფლების ორგანოთა ურთიერთდახმარებასა თუ ურთიერთთანამშრომლობას, რაც, საბოლოოდ, მიზნისკენ იქნება მიმართული, მოეფინოს ნათელი განსახილველ საკითხს, მაქსიმალურად იქნეს გამოკვლეული ყველა ქვესაკითხი და მოსმენილ იქნეს ყველა პირი. ეს სტანდარტი შესაძლოა, ამოვიკითხოთ ქართულ საკონსტიტუციო ნორმაში, კერძოდ მე-3 პუნქტში, თუმცა იგი უფრო ზოგადია განმარტების მხრივ და უფრო ბუნდოვანია.

გარდა ამისა, გერმანია არ კმაყოფილდება მხოლოდ კონსტიტუციურ მოწესრიგებაზე და მას დამატებითი ნორმები ჩაშლილი აქვს როგორც პარლამენტის რეგლამენტში (Geschäftsverordnung des deutschen Bundestages), ასევე სპეციალურ კანონში საგამოძიებო კომისიების შესახებ (PUAG).<sup>1</sup>

#### 4. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა და სამართლებრივი საფუძვლები

##### 4.1. კომისია, როგორც საგამოძიებო უფლების განმახორციელებელი ინსტრუმენტი

წინა თავებში განხილულ იქნა საგამოძიებო უფლება და ამ უფლების სამართლებრივი მოწესრიგება გერმანულ და ქართულ ეროვნულ სამართალში. ცალკე საკითხია საგამოძიებო კომისიის შექმნა, მისი საფუძვლები, განხილვის საგანი, დაკომპლექტება თუ საქმიანობის მიმდინარეობა.

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საგამოძიებო უფლების განხორციელება გამოიხატება კომისიის შექმნაში. პარლამენტი ამ უფლებით ვერ ისარგებლებს, თუ მან არ შექმნა შესაბამისი შიდაუნწყებრივი ორგანო – კომისია. კომისიები და კომიტეტები საპარლამენტო მუშაობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა. მართალია, პარლამენტი არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელშიც ასახული უნდა იქნეს მოსახლეობის პოლიტიკური ნება და იგი წარმოადგენს პოლიტიკური ჭიდილის არენას სხვადასხვა იდეოლოგიურ ჯგუფებს შორის, რასაც ცალსახად ფრაქციათა ინსტიტუტი უზრუნველყოფს, თუმცა პარლამენტი, უპირველესად, არის საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც ასევე სხვა დამატებითი სამართლებრივი ფუნქციები აკისრია, მაგალითად მარეგულირებელი ფუნქცია. ამიტომ პარლამენტს სჭირდება ორგანოები, სადაც იგი შეძლებს თავისი რეალური საქმიანობის წარმართვას. სწორედ ასეთი ორგანოებია საპარლამენტო კომიტეტები და კომისიები. ისინი უზრუნველყოფენ „სიტყვის პარლამენტის“ „საქმის პარლამენტად“ გარდაქმნას<sup>2</sup>, კომიტეტები ახორციელებენ უშუალო საქმიანობას, განიხილავენ კანონპროექტებს, ამზადებენ რეკომენდაციებს, ასრულებენ მაკონტროლებელ ფუნქციებს და ა.შ. თვითონ საგამოძიებო კომისია კი, მისი დროებითი ხასიათიდან გამომდინარე, არის უფრო მეტად დამხმარე სახის ორგანო პარლამენტისა, რომელსაც მხოლოდ კონკრეტული საკითხის გამოკვლევა ევალება. იგი არის მხოლოდ ინსტრუმენტი, ხოლო გამოძიების უფლება, როგორც ასეთი, მხოლოდ და მხოლოდ პარლამენტის (მისი პლენუმის) უფლებამოსილებაა. მის კომპეტენციაშია ასევე კომისიის შექმნის, დავალებათა განსაზღვრისა თუ კომისიის უფლებამოსილების შეჩერების პრეროგატივა. შესაბამისად, კომისიები აბსოლუტურად ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> BeckOK GG/Brockner, 50. Ed. 15.2.2022, GG Art. 44, Rn. 1-4.1.

<sup>2</sup> ჭილაძე ნ., დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციური სტატუსი, კრებულში: ქართული სამართლის აქტუალური საკითხები, ნ. ჭილაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 41.

<sup>3</sup> Sachs/Magiera, 9. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 11.



## 4.2. საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივა და სახეები

რაც შეეხება საგამოძიებო კომისიის შექმნას, პროცედურა არის შემდეგნაირი: ინიციატივის წამოყენება შექმნასთან დაკავშირებით, გადაწყვეტილების მიღება შექმნასთან დაკავშირებით და კომისიის დაკომპლექტების საკითხი.

საქართველოს კონსტიტუციისა და პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორები შეიძლება იყვნენ: პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტი, ფრაქცია ან პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი.

იგივე ინიციატორთა წრე არის გერმანიის შემთხვევაშიც დადგენილი, ერთადერთი, რაც მას განასხვავებს ქართულისგან, არის ინიციატორ დეპუტატთა რაოდენობა, გერმანიაში ინიციატივისათვის საჭიროა დეპუტატთა მეოთხედის თანხმობა, ხოლო საქართველოში მეხუთედისა. ეს განსხვავება სრულიად ლოგიკური და ნათელია საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი კულტურიდან გამომდინარე. რადგანაც საგამოძიებო უფლებამოსილება აღიარებულია როგორც უმცირესობის უფლებამოსილება, ქართველმა კანონმდებელმა უფრო მეტი შესაძლებლობა მისცა უმცირესობას დაბალი კვოტის დაწესებით, რათა მათ უფრო მეტად გამოიჩინონ ინიციატივა საგამოძიებო კომისიის შექმნისთვის და უფრო მეტად ჩაერთონ საგამოძიებო საქმიანობაში, რაც ამ ინსტრუმენტის დახვეწასა და განვითარებას უზრუნველყოფს. გერმანიაში კი, მისი საპარლამენტო გამოცდილებიდან გამომდინარე, არ დგას კონკრეტული დანაწესის საჭიროება.

გერმანული იურიდიული ლიტერატურა ერთმანეთისგან განასხვავებს უმცირესობისა და უმრავლესობის საგამოძიებო ინიციატივებს. რა ფორმის ინიციატივაა, დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ წარმოადგენს ინიციატივას კომისიის შექმნის თაობაზე. უმცირესობის საგამოძიებო ინიციატივა გულისხმობს იმ შემთხვევას, როდესაც ინიციატივას დეპუტატთა ერთი მეოთხედი აყენებს და ეს დეპუტატები არ მიეკუთვნებიან საპარლამენტო უმრავლესობას. მნიშვნელობა არ აქვს, ეს ინიციატორები იქნებიან ერთი თუ სხვადასხვა ფრაქციიდან. უმცირესობის ინიციატივა ეწოდება ასევე ისეთი ჯგუფის ინიციატივას, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობას წარმოადგენს, თუმცა დეპუტატთა მეოთხედს აღემატება. აღსანიშნავია, რომ უმცირესობის ინიციატივა აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს და შეიქმნას კომისია, თავისთავად, გარკვეულ ფარგლებში, რომლებსაც თავად პარლამენტი უდგენს მათ. რაც შეეხება უმრავლესობის ინიციატივას, ტერმინის განმარტება საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა, გავრცელებული მოსაზრებით, იგი გულისხმობს ისეთ ინიციატივას, რომელიც წარმოადგენილია ან პარლამენტის უმრავლესობის მიერ, ან დეპუტატთა ნახევარზე მეტის უმრავლესობით. მართალია, საგამოძიებო კომისიის შექმნა არაოფიციალურად უმცირესობის პრეროგატივაა, თუმცა, რა თქმა უნდა, ამით შეიძლება ისარგებლონ უმრავლესობის წარმომადგენლებმაც. ორივე სახის ინიციატივით შექმნილ კომისიაზე მოქმედებს აბსოლუტურად ერთი და იგივე წესები და შეზღუდვები და ეს განსხვავებაც მხოლოდ ტრადიციულ-სემანტიკურია.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BeckOK GG/Brocker, 50. Ed. 15.2.2022, GG Art. 44, Rn. 22-24.

### 4.3. საგამოძიებო კომისიის განსახილველი საკითხი

ინიციატივის წარდგენისას ინიციატორმა საქართველოსა და გერმანიაში უნდა წარადგინოს განაცხადი, რომელშიც აღნიშნული იქნება კონკრეტული საკითხი, რომელზეც იმუშავენ საგამოძიებო კომისია, ასევე კომისიის წევრობის კანდიდატები. მნიშვნელოვანია, თუ რა შეიძლება იყოს კომისიის განსახილველი საკითხი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი, შესაბამისად, განსახილველი საკითხი შეიძლება გახდეს: ა. სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირთა კანონსაწინააღმდეგო ქმედება, რომელიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო ინტერესების მთელ რიგს; ბ. ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვა; და გ. საკითხი, რომლის შესწავლაც განსაკუთრებული საზოგადოებრივი თუ სახელმწიფო ინტერესის საგანია. ეს სამივე საფუძველი ამოდის მოსახლეობის ინტერესებიდან და პირდაპირ ავალდებულებს პარლამენტს, როგორც ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს, გამოიკვლიოს მოცემული პრობლემები.

გერმანულ სამართალში ასე კონკრეტულად განერილი საფუძვლები საგამოძიებო კომისიის შექმნისა არ არსებობს. იგი უნდა დაადგინოს თავად ინიციატორთა განცხადებამ (PUAG Art. 3). თუმცა ლიტერატურაში მაინც ხდება განსახილველ საკითხთა კლასიფიცირება, კერძოდ: ყველაზე გავრცელებული სახე საგამოძიებო კომისიისა არის ე.წ. მაკონტროლებელი საგამოძიებო კომისია, რომელიც შეისწავლის აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაცდომებს და ახორციელებს კონტროლს მთავრობისა თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების.<sup>1</sup> კომისიის ეს სახე, ფაქტობრივად, შეესაბამება საქართველოს რეგლამენტით გათვალისწინებულ საფუძველთა პირველ და მეორე ჯგუფებს; განსაკუთრებით საინტერესოა განსახილველ საკითხთა მეორე ჯგუფი, რომელსაც გერმანულ ლიტერატურაში საკანონმდებლო განხილვას/გამოძიებას (გერმ. Gesetzgebungsenqueten) უწოდებენ. მის კომპეტენციაში შედის თვითონ პარლამენტის შიგნით არსებული სადავო და აქტუალური საკითხების განხილვა, რომლებიც უკავშირდება საკანონმდებლო პროცესის განხორციელებასა თუ დაგეგმვას, თუმცა დღეს, ფაქტობრივად, ასეთი ტიპის კომისიებს აღარ იყენებენ, რადგან პარლამენტი, თავისი ავტონომიურობიდან და ორგანიზაციული სტრუქტურიდან გამომდინარე, არ საჭიროებს ცალკე კომისიის შექმნას ამ თემებთან დაკავშირებით; მესამე ჯგუფი კომისიების მუშაობისა არის არასახელმწიფოებრივი სფეროები, კერძოდ, საზოგადოებრივი თუ მწვავე გამოძიებები (გერმ. Skandal- und Gesellschaftenqueten), რომლებიც ეხება არა იმდენად სამართლებრივ-პოლიტიკურ საკითხებს, არამედ საზოგადოებრივს. ასევე გვხვდება საგამოძიებო კომისიის კოლევიალურ-საგამოძიებო ტიპი, რომელიც შეისწავლის პარლამენტის დეპუტატებისა და პარლამენტის შიდა ორგანოების შესახებ გადაცდომებს, თუმცა აქ საკმაოდ მაღალია რისკი იმისა, რომ მოხდეს საგამოძიებო კომისიის, პოლიტიკურ ინსტრუმენტად გამოყენება. აღსანიშნავია,

<sup>1</sup> გერმანიაში, გამომდინარე ფედერაციული მონყობიდან, თვითმმართველობის ორგანოების გადაცდომებზე კომპეტენტური ორგანოა სამხარეო პარლამენტები, ე.წ. ლანდტაგები, რომლებშიც, ასევე, შესაძლებელია საგამოძიებო კომისიების შექმნა.

რომ გამორიცხულია, საგამოძიებო კომისია იძიებდეს პოლიტიკური პარტიების წინააღმდეგ საკითხს.<sup>1</sup>

#### 4.4. საგამოძიებო კომისიის შექმნა

საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორების წარდგენის შემდეგ, სადაც იგი დააფიქსირებს თავის მოთხოვნას კომისიის შექმნასთან დაკავშირებით, წარმოადგენს განსახილველ საკითხს და დაასაბუთებს, თუ რატომ უნდა შეიქმნას ამ საკითხზე საგამოძიებო კომისია, კენჭი ეყრება კომისიის შექმნის საკითხს. კომისია შექმნილად ჩაითვლება, თუ ამას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის მესამედი.

გერმანულ სამართალში კენჭისყრა შექმნასთან დაკავშირებით უფრო მეტად ფორმალურია, თუმცა კომისია იქმნება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტი. გარდა ამისა, კომისიის შექმნის გადაწყვეტილება, რომელიც პარლამენტის დადგენილებად გამოიცემა, უნდა აკმაყოფილებდეს განსაზღვრულობის მოთხოვნას, კერძოდ, ნათელი უნდა იყოს, თუ ვინ არიან ინიციატორები, რა საკითხზე მიდის გამოკვლევა, ვინ არიან წევრები და ა.შ. ამ დადგენილების გამოქვეყნების შემდეგ პასუხისმგებლობა კომისიის საქმიანობისა მთლიანად გადადის პარლამენტზე. საგამოძიებო კომისიის შექმნის გადაწყვეტილების მიღების, დადგენილების შედგენის, გამოცემის პროცესში პარლამენტი იზღუდება ყველა იმ ზღვრით, რითაც ზოგადად კომისიის საქმიანობა იზღუდება, იქნება ეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი თუ ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები. ხოლო თუ კომისიის გამოსაკვლევი საკითხი ერთ კონკრეტულ ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს მიემართება, უკვე ჩნდება იმის ვარაუდი, რომ ამ პირის მიმართ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი ან გამოკვეთილია რაიმე სახის გადაცდომა.<sup>2</sup> გამომდინარე იმ განსაკუთრებული უფლებამოსილებებიდან, რაც საგამოძიებო კომისიას აქვს, გერმანიაში კანონი უშვებს კონკრეტული დეპუტატის მონაწილეობის აკრძალვას საგამოძიებო კომისიის მუშაობაში, თუ მას აქვს რაიმე სახის ინტერესი განსახილველ საკითხთან.<sup>3</sup>

ორივე ქვეყნის სამართალი ანესრიგებს კომისიის მუშაობის ვადების საკითხს. აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში ეს ვადა არის 6 თვე. განსხვავებით გერმანიისგან, საქართველოში კომისიის საქმიანობის ვადა განსაზღვრულია 3 თვით, რომლის გაგრძელებაც შესაძლებელია 3 თვით თითო-თითო თვის დამატებით. ვადის გაგრძელების გადაწყვეტილებას იღებს ასევე პარლამენტი ხმათა იმავე რაოდენობით, რაც კომისიის შექმნისთვის იყო საჭირო – პარლამენტართა ერთი მესამედით.<sup>4</sup> ასევე, შეუძლებელია კომისიის შექმნა პარლამენტის უფლებამოსილების გასვლამდე 3 თვით ადრე. უფლებამოსილების გასვლამდე 3 თვით ადრე ყველა მოქმედ კომისიას უწყდება უფლებამოსილება.

1 v. Münch/Kunig/Groh, 7. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 22-28.

2 v. Münch/Kunig/Groh, 7. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 46, 47.

3 Sachs/Magiera, 9. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 16, 17.

4 გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2019, 160.

საინტერესოა საკითხი კომისიაში წევრთა გადანაწილების შესახებ. ორივე ქვეყნის მოდელის მიხედვით, კომისიის წევრთა ოდენობა და ამ ოდენობის გადანაწილება ხდება პარლამენტში არსებული ფრაქციებისა და იმ წევრების პროპორციულად, რომლებიც არცერთ ფრაქციაში არ არიან. ქართული კანონმდებლობა დამატებით ითვალისწინებს იმ საკონსტიტუციო დანაწესს, რომ კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა ნახევარზე ნაკლები, ანუ უნდა იყოს მინიმუმ ნახევარი და მეტი. ეს იცავს საგამოძიებო კომისიის მიზანს და უმცირესობათა უფლებას, განახორციელონ მთავრობის კონტროლი, რომელიც ხშირ შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიის წარმომადგენლები არიან. ასეთი ჩანაწერი არ გვხვდება გერმანულ კანონმდებლობაში. მართალია, ისინი აცნობიერებენ, რომ კომისიაში პროპორციული წესით წევრთა გადანაწილებისას კომისიის უმრავლესობაში იქნება საპარლამენტო უმრავლესობა (რამაც შეიძლება აზრი დაუკარგოს კომისიის საქმიანობას), თუმცა ამის დასაკომპენსირებლად პრაქტიკამ დაადგინა წესი, რომ კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე არის უმცირესობის წარმომადგენელი. ეს გამოიხატება იმაში, რომ, მაგ., საიდუმლო დოკუმენტებთან შეხება მხოლოდ კომისიის თავმჯდომარესა და მოადგილეს შეიძლება ჰქონდეთ.<sup>1</sup>

კომისია შეკრებისას იღებს დებულებას, რომელსაც არეგისტრირებს პარლამენტის ბიურო, იმავდროულად, კომისიის წევრთა უმრავლესობით ირჩევენ თავმჯდომარეს და მდივანს. ორივე ქვეყნის სამართლის მიხედვით, თავმჯდომარესა და მდივანს კომისიის წევრები ირჩევენ უბრალო უმრავლესობით.

ასეთია ის სანაწიის ეტაპები, რომლებსაც გადის საგამოძიებო კომისია ინიციატივის წარდგენიდან შექმნამდე. როდესაც ყველა ეს ეტაპი გადაილახება, კომისია იწყებს თავისი დებულებით დადგენილი საქმიანობის განხორციელებას.

## **5. დროებითი საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის პრინციპები და უფლებამოსილებები**

### **5.1. საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის ძირითადი პრინციპები**

საგამოძიებო კომისია, ისევე როგორც ხელისუფლების ნებისმიერი ორგანო, უნდა მოქმედებდეს გარკვეული პრინციპებიდან გამომდინარე, რომელთაც ადგენს კონსტიტუცია და კანონი.

პირველ რიგში, უმთავრესი პრინციპი, რომელსაც ორივე ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს, არის საჯაროობის პრინციპი, რომლის მიხედვით, საგამოძიებო კომისიების სხდომები, ოქმები და საქმიანობა საჯაროა ნებისმიერი პირისათვის. მონესრიგების თვალსაზრისით, განსხვავდება ის, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში საჯაროობის პრინციპი საგამოძიებო კომისიის მუხლში საერთოდ არ წერია, გერმანიის კონსტიტუციის მუხლში კი პირდაპირ მოცემულია. გერმანიაში სხდომების აუდიო- ან ვიდეოჩანწერა არ არის ნებადართული და საჭიროებს კომისიის წევრთა თანხმობას, თუმცა პრაქტიკაში, გამომდინარე პარლამენტის საქმიანობის საჯაროობიდან, მედიის წარმომადგენლებს ჩვეულ რეჟიმში შეუძლიათ გააშუქონ სხდომის მიმდინარეობა.

1 Sachs/Magiera, 9. Aufl. 2021, GG Art. 44, Rn. 16, 17.

ამასთანავე, ორივე ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სხდომების დახურვის შესაძლებლობას, როდესაც ამის შესაბამისი საფუძველი არსებობს.

შემდეგი პრინციპი, რომელიც საფუძვლად უდევს საგამოძიებო კომისიის საქმიანობას, არის – ავტონომიურობის პრინციპი. ავტონომიურობის პრინციპი გულისხმობს, რომ კომისია უფლებამოსილია, თვითონ განსაზღვროს საკუთარი მუშაობის მიმდინარეობა, ჩანიშნოს სხდომები, მოიწვიოს დაკითხვაზე შესაბამისი პირები, გამოითხოვოს ინფორმაცია სურვილისამებრ სახელმწიფო ორგანოებისგან და ა.შ. თუმცა ამ ავტონომიასაც აქვს საკუთარი საზღვრები, რასაც ადგენს ის ზოგადი სამართლებრივი ფარგლები, რომლებიც მოქმედებს ზოგადად საგამოძიებო კომისიისათვის.<sup>1</sup> (იხ. 1-ელი თავი).

საგამოძიებო კომისიის პრინციპული დანაწესებია ასევე დემოკრატიული უმრავლესობის პრინციპი, რაც გამოიხატება იმაში, რომ კომისია გადაწყვეტილებას იღებს ხმის მიცემის გზით, უმრავლესობით. ასევე, კომისიას საფუძვლად უდევს ურთიერთპატივისცემისა და კოლეგიალურობის პრინციპი, გამომდინარე იქიდან, რომ კომისია კოლეგიალური ორგანოა და მასში გაერთიანებულები არიან სხვადასხვა პოლიტიკური მრწამსის ჯგუფები. აქვეა აღსანიშნი უმცირესობათა დაცვისა და პატივისცემის მოთხოვნა, რაც გამოიხატება იმაში, რომ კომისიაში უმცირესობათა ჯგუფების წარმომადგენლები იმავე უფლებებით სარგებლობენ, რითაც უმრავლესობის წევრები და ორივე ჯგუფი თანაბრად არის ჩართული კომისიის მუშაობაში.

სამოქმედო პრინციპებად შეიძლება განხილულ იქნეს ასევე კომისიის შეკრება და გადანყვეტილება უნარიანობის პრინციპი, რომელიც კომისიას აღჭურავს შეკრებისა თუ გადანყვეტილების მიღების უნარით.

## 5.2. საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილებები

საგამოძიებო კომისია არის ანგარიშვალდებული ორგანო პარლამენტის წინაშე, თუმცა იგი თავის საქმიანობას წარმართავს შიდა ავტონომიურობის პრინციპის დაცვით. საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის მთავარი მიზანი არის საკითხის საფუძვლიანად შესწავლა, შედეგად კი ისეთი დასკვნის მომზადება, რომელიც პარლამენტს და საზოგადოებას ზუსტ წარმოდგენას შეუქმნის განსახილველ საკითხზე. ამ მიზნის მიღწევისთვის საგამოძიებო კომისია სარგებლობს გარკვეული უფლებამოსილებებით. ეს უფლებამოსილებები, ფაქტობრივად, ერთნაირად წესრიგდება გერმანულ და ქართულ სამართალში.

ერთადერთი, რაც გამორჩეულია გერმანულ სამართალში, არის ის, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი პირდაპირ აწესებს საგამოძიებო კომისიებისთვის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ნორმების გამოყენებას, როგორც მათი საქმიანობის ფუძემდებლურ პრინციპებს. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის სახელმძღვანელო ნორმებად შემოღება განხილვობდა საქართველოში 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის დროსაც. ეს ინიციატივა ეკუთვნოდა გერმანულ ექსპერტს ბლანკენაგელს, თუმცა ამ იდეას ქართველმა კანონმდებლებმა მხარი არ დაუჭირეს.<sup>2</sup> რეალურად, სისხლის

<sup>1</sup> BeckOK GG/Brocker, 50. Ed. 15.2.2022, GG Art. 44, Rn. 36-42.

<sup>2</sup> ჭილაძე ნ., დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციური სტატუსი, კრებულში: ქარ-



სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის გამოყენება შეიძლება ჩაითვალოს გერმანული საგამოძიებო კომისიების ეფექტურობის წინაპირობად. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი მოიცავს იმ პროცესუალურ ნორმებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ საგამოძიებო ორგანოების მხრიდან საქმის ეფექტურად და კანონიერად გამოკვლევას და საინტერესო იქნება, ამ ნორმების მოქმედება საგამოძიებო კომისიის საქმიანობისთვის ქართულ რეალობაში. რა თქმა უნდა, გასათვალისწინებელია ის საფრთხეც, რაც თავის დროზე ქართველმა კანონმდებელმა განმარტა, კერძოდ, არსებობს საფრთხე, რომ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა დაემსგავსებოდა საგამოძიებო ორგანოების საქმიანობას და ამით დაიკარგებოდა საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიის შინაარსი. გარდა ამისა, მიზეზი ბლანკენაგელის აზრის გაუთვალისწინებლობისა იყო სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის გაუმართაობა. თუმცა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ქართული საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა მოიშორებდა საკონსულტაციო, გამოკითხვის მსგავს ბუნებას და უფრო ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღება შეეძლებოდა. სისხლის სამართლის პროცესუალური ნორმები ქართულ სამართალში გამოიყენება მხოლოდ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობისას აღმოჩენილი გადაცდომების დროს, მაგალითად, როდესაც კონკრეტული პირი თუ სახელმწიფო ორგანო კომისიას მიაწვდის ყალბ მტკიცებულებას ან მოწმე იცრუებს ჩვენების მიცემისას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ზუსტად არის განერილი კომისიის უფლებამოსილებები, რომლებიც მას ანიჭებს საკმარის საგამოძიებო უფლებამოსილებებს. კერძოდ, კომისია უფლებამოსილია, დაიბაროს გამოკითხვაზე ნებისმიერი პირი, იქნება ეს სახელმწიფო თანამდებობისა თუ კერძო პირი. სხდომებზე გამოცხადება დაბარებული პირებისთვის სავალდებულოა. ასევე, კომისიას შეუძლია, გამოითხოვოს ინფორმაცია, მათ შორის კონკრეტულ შემთხვევებში საიდუმლო ინფორმაცია სახელმწიფო დანესებულებებისგან, ან მოსთხოვოს ორგანოებს დასკვნების ან ანგარიშების მომზადება, რისი შესრულებაც ასევე სავალდებულოა. გარდა ამისა, კომისიას შეუძლია, წერილობით მიმართოს გენერალურ პროკურორს და მოითხოვოს შემთხვევის ადგილის დათვალიერება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული წესით.<sup>1</sup> ამ შემთხვევაში გარკვეული დოზით მაინც გამოიყენება საპროცესო ნორმები კომისიის საქმიანობაში, თუმცა არა იმდენი ინტენსივობით, რამდენითაც გერმანულ სამართალში.

საგამოძიებო კომისია უფლებამოსილია, მოიწვიოს ექსპერტები, პარლამენტის სხვა წევრები ან ნებისმიერი პირი სურვილისამებრ, თუმცა მათ არ აქვთ სათათბირო ხმის უფლება. ასევე, შესაძლებელია მოწმეების დაბარება და დაკითხვა. აღსანიშნავია, რომ მოწმეების დაკითხვის პროცესში დაცული უნდა იქნეს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ზოგადი მოთხოვნები. 16 წლამდე პირი არ შეიძლება დაიკითხოს კანონიერი წარმომადგენლის გარეშე.

თული სამართლის აქტუალური საკითხები, ნ. ჭილაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 56.

<sup>1</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2019, 160.

საგამოძიებო კომისიის მოვალეობა ყოველი სხდომისას ოქმების შედგენა და წერილობითი მოხსენებების მომზადებაა. კომისიის ნებისმიერ წევრს აქვს უფლება, რომ ოქმს დაურთოს თავისი მოსაზრება გამოყოფილად.

## 6. საგამოძიებო კომისიის საბოლოო ანგარიში

### 6.1. საგამოძიებო კომისიის ანგარიში ქართულ სამართალში

საბოლოოდ, საგამოძიებო კომისია იღებს დოკუმენტს – საგამოძიებო კომისიის დასკვნას. ამ დასკვნას იგი გააცნობს პარლამენტს პლენარულ სხდომაზე. პარლამენტი ან გაიზიარებს მოცემულ დასკვნას ან უარყოფს. საინტერესოა, თუ რა შედეგების მომტანი შეიძლება იყოს საგამოძიებო კომისიის დასკვნა. აღსანიშნავია, რომ საგამოძიებო კომისია არ არის საგამოძიებო ორგანო კლასიკური გაგებით, ამიტომ მას არ შეუძლია, კონკრეტული პირის ბრალეულობა დაადგინოს, ან, უფრო მეტიც, ბრალი წაუყენოს მას. თუმცა, თუ იკვეთება პირის ბრალეული ქმედება, რომელიც შესაძლოა, გახდეს სასამართლო საქმის ნამონყების საბაზი, მაშინ პარლამენტი უფლებამოსილია, საგამოძიებო კომისიის დასკვნის მასალები გადასცეს შესაბამის ორგანოებს. ასევე, საგამოძიებო კომისიის დასკვნის საფუძველზე პარლამენტში შესაძლოა დაინციოს იმპიჩმენტის პროცედურა.

### 6.2. საგამოძიებო კომისიის ანგარიში გერმანულ სამართალში

რაც შეეხება გერმანულ კანონმდებლობას, მოხსენების მომზადებისა და წარდგენის მიმდინარეობა აქაც მსგავსია. რა თქმა უნდა, პარლამენტის უმრავლესობა წყვეტს, გაიზიარებს თუ არა კომისიის დასკვნას. თუ ეს კომისია უმრავლესობის ინიციატივითაა შექმნილი, მაშინ კომისიის დასკვნა მეტწილად გაზიარებულ იქნება, ხოლო უმცირესობის დასკვნა შესაძლოა, არ გაიზიაროს უმრავლესობამ და ეს რჩება პრობლემად საგამოძიებო კომისიის ფუნქციონირებისათვის. ამისათვის გერმანელმა კანონმდებელმა შექმნა მექანიზმი, რომელიც არ აძლევს უმრავლესობას უფლებას, თავისი შეუთანხმებლობის მიუხედავად, დასრულებულად გამოაცხადოს კომისიის საქმიანობა, რადგან ამას კანონი უკრძალავს იქამდე, სანამ უმცირესობა დამატებითი გამორკვევის საჭიროებას ხედავს.<sup>1</sup> ეს შეზღუდვა ემსახურება პარლამენტის საქმიანობის შეუფერხებლობას, რათა არ გამოიწვიოს საპარლამენტო უმცირესობისა და უმრავლესობის სიჯიუტე, იდგნენ საკუთარ აზრზე და არც ერთმა დათმოს რაიმე. შესაბამისად, ეს მექანიზმი ხელს უწყობს დაპირისპირებულ ჯგუფებს შორის კომპრომისებით შეთანხმების მიღწევას.

გერმანული საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ასევე პარლამენტის მიერ საგამოძიებო კომისიის მოხსენების/დასკვნის კომისიისთვის უკან დაბრუნების მექანიზმს. ამის შესახებ საკანონმდებლო სივრცე დუმს, თუმცა პირდაპირ არ კრძალავს მას. მაგალითად, გერმანიის მე-4 მონვევის პარლამენტში (1961-1965 წლები) იყო შემთხვევა, როდესაც საგამოძიებო კომისიის 12 სხდომის შედეგად მიღებული ანგარიში ბუნდესტაგმა უკან

<sup>1</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 95. EL Juli 2021, GG Art. 44, Rn. 97-98.

დაუბრუნა კომისიას დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით.<sup>1</sup> აქედან გამომდინარე, საგამოძიებო კომისია ბუნდესტაგის კონკრეტული გადაწყვეტილების გარეშე იმ მომენტში ასრულებს უფლებამოსილებას, როდესაც ბუნდესტაგი გაიზიარებს კომისიის დასკვნას ან უარყოფს მას და არა იმ დროს, როდესაც კომისია უბრალოდ წარუდგენს დასკვნას. ხოლო თუ სახეზეა ბუნდესტაგის გადაწყვეტილება კომისიის დაშლის შესახებ, მაშინ ნათელია, მას უწყდება უფლებამოსილება. შესაბამისად, კომისიის არსებობა დაკავშირებულია მხოლოდ პარლამენტის ნებაზე. როგორც პარლამენტის ნება იყო მისი შექმნა იმიტომ, რომ მან საჭიროდ ჩათვალა რაიმე საკითხის გარკვევა, ასევე მისი ნებაა კომისიის დაშლა, რადგან მან შეიქმნა აზრი ამ საკითხზე, რაც გამოიხატება იმაში, რომ მან ან გაიზიარა ეს აზრი, ან არა.

რაც შეეხება კომისიის მიერ მიღებული დასკვნების მომავალ გზას სასამართლო ორგანოებში, კონსტიტუციის 44-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, კომისიის დასკვნები თავისუფალია სასამართლო განხილვებისგან. ანუ კომისიის დასკვნები, რომლებშიც იკვეთება სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებრივი ქმედებები, აპრიორი არ გაეგზავნება სასამართლოს.<sup>2</sup> პირველ რიგში, იმიტომ, რომ საგამოძიებო კომისიის დასკვნა არის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხასიათის დოკუმენტი, და პოლიტიკური ხასიათის დოკუმენტი ვერ წარმოშობს რაიმე სასამართლო განხილვის საფუძველს. გარდა ამისა, საგამოძიებო კომისია არის ერთპიროვნულად საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის კონტროლის ინსტრუმენტი და მისი საქმიანობის შედეგი არ უნდა იღებდეს, კლასიკური გაგებით, საგამოძიებო ინსტრუმენტის სახეს. ასევე დაუშვებელია, გასაჩივრდეს საგამოძიებო კომისიის დასკვნა საკონსტიტუციო სასამართლოში და შეფასდეს მისი კონსტიტუციურობის საკითხი.

## 7. საგამოძიებო კომისიის უახლესი პრაქტიკა საქართველოში

მიუხედავად ზემოთ წარმოდგენილი მსჯელობისა, საქართველოში ჯერ კიდევ საკმაოდ მწირი პრაქტიკა არსებობს საგამოძიებო კომისიების საქმიანობისა. თუმცა ყველაზე განმაურებული საგამოძიებო კომისია შეიქმნა 2018 წლის 7 ივნისს ე.წ. ხორავას ქუჩის საქმესთან დაკავშირებით. ეს იყო პირველი პრეცედენტი საქართველოს ისტორიაში, როდესაც საგამოძიებო კომისიის წევრების უმრავლესობა ჰქონდათ საპარლამენტო უმცირესობის – „ევროპული საქართველოს“ წევრებს. საგამოძიებო კომისიის განსახილველი საკითხი იყო 2017 წლის 1-ელ დეკემბერს ხორავას ქუჩაზე მოკლული 2 ახალგაზრდის საქმის გამოძიებასთან დაკავშირებული ის ეჭვები, რომ საქმის განხილვა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი პროცედურების არსებითი დარღვევით მიმდინარეობდა.<sup>3</sup> საგამოძიებო კომისია შეუდგა საქმიანობას, გამოითხოვა საგამოძიებო დოკუმენტები, დაკითხეს მოწმეები. საგამოძიებო კომისიამ

<sup>1</sup> ე.წ. FIBAG-Untersuchungsausschuss – გერმანული ბუნდესტაგის საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია 1961 წელს.

<sup>2</sup> BeckOK GG/Brocker, 50. Ed. 15.2.2022, GG Art. 44, Rn. 73-78.

<sup>3</sup> ხორავას ქუჩის საქმის 18-თვიანი ქრონიკა, რადიო თავისუფლება, 04.06.2019 <<https://www.radiotavisupleba.ge/a/ხორავას-ქუჩის-საქმის-16-თვიანი-ქრონიკა/29981274.html>> [28.09.2022].

საბოლოოდ მიიღო დასკვნა, რომლის მიხედვითაც გაიცა რეკომენდაციები. ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციებთან ერთად, ისინი ითვალისწინებდნენ კონკრეტული პირების დაკავების მოთხოვნას, მათ შორის შსს-სა და იუსტიციის მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხს. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ, რომელიც კომისიაში 4 წევრის სახით იყო წარმოდგენილი, არ გაითვალისწინა ეს დასკვნა და შეიმუშავა საკუთარი დასკვნა, რომელიც ვერ დაამტკიცეს ხმათა სიმცირის გამო. შესაბამისად, საგამოძიებო კომისიის მთავარ დასკვნად სწორედ თავდაპირველი დასკვნა მიიჩნევა. თუმცა, საბოლოოდ, საგამოძიებო კომისიის დასკვნა პარლამენტის მიერ არ იქნა გაზიარებული.

ამ საგამოძიებო კომისიის მუშაობისას გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი:

რა თქმა უნდა, მისასალმებელია ის, რომ საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობა უმრავლესობით დაკომპლექტდა საპარლამენტო უმცირესობისგან, რაც ხელს შეუწყობს საგამოძიებო კომისიის, როგორც უმცირესობის, საკონტროლო უფლების განხორციელებას.

მეორე საკითხია საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილება, კონკრეტულად ის, თუ რამდენად შეუძლია მას, დააყენოს კონკრეტული პირის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი? ამ შემთხვევაში იმ 4 დეპუტატის მთავარი არგუმენტი, რის გამოც არ დაეთანხმნენ კომისიის მთავარ დასკვნას, არის სწორედ ის, რომ საგამოძიებო კომისიას არ შეუძლია, დააყენოს ვინმეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის მთავარი მახასიათებელი არის მისი საგამოძიებო ბუნება. ის იძიებს კონკრეტულ საკითხს სხვადასხვა კანონიერი საშუალებებით, იქნება ეს მოწმეთა დაკითხვა თუ მტკიცებულებების შესწავლა. ყოველი გამოძიების შედეგი კი უნდა იყოს ამ პროცესში გამოტანილი დასკვნები საქმესთან დაკავშირებით, მათ შორის პირის ბრალეულობის ვარაუდი. თუმცა მას არ შეუძლია, თავისთავად დაადგინოს პირის ბრალეულობა ან უფრო მეტი – ბრალი წაუყენოს მას. საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია მხოლოდ იმ დონეზე შეისწავლის საკითხს, რა დონითაც უნდა დადგინდეს საქმის გარემოებები. ამის შემდეგ თუ იგი ასკვნის, რომ კონკრეტული პირის მიმართ არსებობს ეჭვი მისი ბრალეულობისა, მაშინ შეუძლია, რეკომენდაციით მიმართოს საგამოძიებო ორგანოებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ იგი პირდაპირ მოითხოვდა ან იტყოდა, რომ პირი დამნაშავეა და იგი უნდა იქნეს დაპატიმრებული, მაშინ იგი იჭრება აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში. საგამოძიებო კომისიის საფუძველზე კონკრეტული პირის სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემა დაუშვებელია, პირველ რიგში, იმიტომ, რომ საგამოძიებო კომისიის დასკვნა არის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხასიათის დოკუმენტი და პოლიტიკური ხასიათის დოკუმენტი ვერ წარმოშობს რაიმე სასამართლო განხილვის საფუძველს. გარდა ამისა, საგამოძიებო კომისია არის ერთპიროვნულად საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის კონტროლის ინსტრუმენტი და მისი საქმიანობის შედეგი არ უნდა იღებდეს, კლასიკური გაგებით, საგამოძიებო ინსტრუმენტის სახეს. ისევე როგორც დაუშვებელია, საგამოძიებო კომისიის დასკვნა გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში და შეფასდეს მისი კონსტიტუციურობის საკითხი. ამ შემთხვევაში ხორავას ქუჩის საქმის საგამოძიებო

კომისიის მთავარი ამოცანა უნდა ყოფილიყო არა ის, თუ ვინ მოკლა 2 არასრულწლოვანი, ან რომელიმე მოწმე უნდა დაისაჯოს თუ არა არასწორი ჩვენების მიცემისთვის, არამედ ის, თუ რამდენად კანონიერად ჩატარდა გამოძიება, რამდენად კანონიერად დაიკითხნენ მოწმეები, ხომ არ სურდათ პროკურატურასა თუ შსს-ს მაღალჩინოსნებს საქმის „ჩაფარცხვა“, ან ხელს ხომ არ აფარებდნენ ვინმეს. სწორედ ეს საკითხია ის, რაც წარმოადგენს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროს და რაც საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია. შესაბამისად, საკმაოდ საკამათოა საგამოძიებო კომისიის დასკვნა იმ ნაწილში, სადაც ის ითხოვს კონკრეტული პირზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებას. შესაბამისად, კვლავ დგას დღის წესრიგში საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილებების გაგების პრობლემა კომპეტენციათა აღრევის მხრივ.

შემდეგი ასპექტი, რაც კომისიის მუშაობიდან გამომდინარე, არის კომისიის დასკვნის იურიდიული თუ ფაქტობრივი ძალა. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ საგამოძიებო კომისია მუშაობდა სრული თავისუფლებით, უმრავლესობის მხრიდან არ ყოფილა კომისიის საქმიანობისთვის რაიმე არსებითი ხელშეშლა და, მიუხედავად იმისა, რომ საგამოძიებო კომისიის დასკვნა ნამდვილად კანონიერად იყო მიღებული უმცირესობის მიერ, მაინც ვერ შეიძინა მან საკმარისი ძალა, ზემოქმედება მოეხდინა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე, რადგან ის დასკვნა არ გაითვალისწინა პარლამენტმა, კერძოდ უმრავლესობამ. კომისიის დასკვნა თავის მიზანს შეასრულებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი გაიზიარებს მას და შესაბამის პირებს წარუდგენს რეკომენდაციის სახით. წინააღმდეგ შემთხვევაში იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა, მისი ინსტიტუტის არსებობა ფუჭია, რადგან მისი საქმიანობის მთავარი შედეგის – დასკვნის ბედი დამოკიდებულია ისევ და ისევ უმრავლესობაზე. რა თქმა უნდა, ეს საკითხი ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია. ერთი მხრივ, დგას საგამოძიებო კომისიის არსი და საქმიანობის შედეგი – დასკვნა, ხოლო მეორე მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობის ნება, გაიზიაროს ან უარყოს ის, როგორც წარმომადგენლობითი, პარტიულ კუთვნილებასა და უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული ორგანოს ნება.

საინტერესოა გერმანული სამართლის გამოცდილება ამ საკითხთან დაკავშირებით. რა თქმა უნდა, პარლამენტის უმრავლესობა წყვეტს, გაიზიარებს თუ არა კომისიის დასკვნას. თუ ეს კომისია უმრავლესობის ინიციატივითაა შექმნილი, მაშინ კომისიის დასკვნა მეტწილად გაზიარებულ იქნება, ხოლო უმცირესობის დასკვნა შესაძლოა, არ გაიზიაროს უმრავლესობამ და ეს რჩება პრობლემად საგამოძიებო კომისიის ფუნქციონირებისათვის. ამისათვის გერმანელმა კანონმდებელმა შექმნა მექანიზმი, რომელიც არ აძლევს უმრავლესობას უფლებას, თავისი შეუთანხმებლობის მიუხედავად, დასრულებულად გამოაცხადოს კომისიის საქმიანობა, რადგან ამას კანონი უკრძალავს იქამდე, სანამ უმცირესობა დამატებითი გამორკვევის საჭიროებას ხედავს.<sup>1</sup> ეს შეზღუდვა ემსახურება პარლამენტის საქმიანობის შეუფერხებლობას, რათა არ გამოიწვიოს საპარლამენტო უმცირესობისა და უმრავლესობის სიჯიუტე, იდგნენ საკუთარ აზრზე და არცერთმა დათმოს რაიმე. შესაბამისად, ეს მექანიზმი ხელს უწყობს დაპირისპირებულ ჯგუფებს შორის კომპრომისებით შეთანხმების მიღწევას.

---

<sup>1</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 95. EL Juli 2021, GG Art. 44, Rn. 97-98.



გერმანული საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ასევე პარლამენტის მიერ საგამოძიებო კომისიის მოხსენების/დასკვნის კომისიისთვის უკან დაბრუნების მექანიზმს. ამის შესახებ საკანონმდებლო სივრცე დუმს, თუმცა პირდაპირ არ კრძალავს მას. მაგალითად, გერმანიის მე-4 მონვევის პარლამენტში (1961-1965 წლები) იყო შემთხვევა, როდესაც საგამოძიებო კომისიის 12 სხდომის შედეგად მიღებული ანგარიში ბუნდესტაგმა უკან დაუბრუნა კომისიას დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით.<sup>1</sup> აქედან გამომდინარე, ბუნდესტაგის კონკრეტული გადაწყვეტილების გარეშე საგამოძიებო კომისია იმ მომენტში ასრულებს უფლებამოსილებას, როდესაც იგი გაიზიარებს კომისიის დასკვნას, ან უარყოფს მას და არა იმ დროს, როდესაც კომისია უბრალოდ წარუდგენს დასკვნას.

გერმანული მაგალითიდან იკვეთება, რომ, თუმცა არსებობს გარკვეული საკანონმდებლო მექანიზმი, დასკვნის გაზიარება და შეჯერება უმეტესწილად მაინც მინდობილია უმცირესობა-უმრავლესობას შორის მოლაპარაკებებსა და კონსენსუსზე. მოლაპარაკებების ეფექტიანობა და კონსენსუსის მიღწევა კი თავისთავად სამართლებრივი კულტურისა და სახელმწიფოებრივი აზროვნების ნაყოფია.

## დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომში განხილულ იქნა პარლამენტის საგამოძიებო უფლებამოსილება, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტი მთავრობის მიმართ. განხილული ქვეყნების მოდელი მეტ-ნაკლები განსხვავებებით ხასიათდება, თუმცა ისინი უზრუნველყოფენ საგამოძიებო კომისიის მიზნისა და ფუნქციის შესრულებას. გერმანულ და ქართულ სამართლებრივ სისტემებს შორის მსგავსება გამოწვეულია, ზოგადად, გერმანული სამართლის გავლენით ქართულ სამართალზე.

გერმანულ ძირითად კანონში, როგორც კლასიკურ საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნის კონსტიტუციაში, საკმაოდ სრულფასოვნად და ზუსტად არის მონესრიგებული საგამოძიებო კომისიის შექმნის, საქმიანობის, უფლებამოსილებებისა თუ პრინციპების და შედეგების საკითხები. ცხადია, რომ გერმანული სამართლებრივი სისტემა მიესაღწემა საგამოძიებო კომისიებს, როგორც მთავრობაზე კონტროლის მექანიზმებს.

რაც შეეხება ქართულ მიდგომას, როგორც ითქვა, მონესრიგების მხრივ ჰგავს გერმანულ მოდელს, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლის განზრახვით არ არის სრულფასოვანი, რასაც თავისი მიზეზები აქვს. საქართველოსთვის, როგორც ახალი დემოკრატიის ქვეყნისთვის, სადაც დემოკრატიული ინსტიტუტები არ არის განვითარებული და სამართლებრივი კულტურის ნაკლებობაც შეინიშნება, არის ხელისუფლების საკმაოდ მაღალი დოზით პოლიტიზების შემთხვევები, კანონმდებელმა განზრახ აარიდა საგამოძიებო კომისიის ისეთი შიდა მექანიზმების რეგულირება, რომელიც გამოიწვევდა დამატებით პრობლემების მთელ რიგს.

<sup>1</sup> ე.წ. FIBAG-Untersuchungsausschuss – გერმანული ბუნდესტაგის საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია 1961 წელს.

ზემოთ მოცემული მსჯელობის საფუძველზე ჩანს, რომ საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტმა საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში არცთუ ისე დიდი როლი შეასრულა, რასაც გარკვეული მიზეზები ჰქონდა, მათ შორის, ისეთი საკანონმდებლო რეგულაცია, რომელიც უმცირესობების მიერ ამ ინსტრუმენტის გამოყენებას შეუძლებელს ხდიდა. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ კი სრულად მოაწესრიგა საკითხი ამ კუთხით და ეფექტური მექანიზმები შექმნა, რათა საპარლამენტო უმცირესობებს შეეძლოთ საგამოძიებო უფლების გამოყენება. თუმცა მაინც სასურველი იქნებოდა საქართველოს კონსტიტუციის საგამოძიებო კომისიის მუხლში გაჩენილიყო ისეთი ფუძემდებლური პრინციპები, როგორცაა, მაგალითად, საჯაროობა. ასევე, სასურველი იქნებოდა, საგამოძიებო კომისიის მუხლი ცალკე გამოიყოს სხვა დროებითი კომისიებისგან, რაც ხაზს გაუსვამდა მის მნიშვნელობას. საგამოძიებო კომისიის საგამოძიებო ფუნქციის უკეთესად წარმართვისთვის აუცილებელია, გერმანული მოდელის მსგავსად შემოტანილ იქნეს სისხლის სამართლის საპროცესო ნორმების გამოყენების შესაძლებლობა, რაც გააძლიერებდა კომისიის საქმიანობის ეფექტურობასა და ხარისხიანობას.

მართალია, სახეზეა პრაქტიკაში არსებული შეფერხებები, თუმცა ეს გამონაკლისი თვითონ ინსტიტუტის წინააღმდეგობრივი ხასიათითა და საპარლამენტო პრინციპებით. არ შეიძლება, პარლამენტის სახელით გავიდეს დასკვნა მის გარეთ, როდესაც ამას არ ეთანხმება საპარლამენტო უმრავლესობა. პრობლემად კი ასეთი შეუთანხმებლობის უმრავლესობა- უმცირესობას შორის კვლავ რჩება პოლიტიკური ნების არარსებობა, რომ ყველას ინტერესში შედიოდეს სისტემური პრობლემების აღმოფხვრა და მასზე პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო-წარმომადგენლობითი ორგანოს რეაქცია. ასეთი შეუთანხმებლობის მიზეზია ასევე სამართლებრივი და სახელმწიფოებრივი აზროვნების ნაკლებობა და ვიწრო პირადი თუ პარტიული ინტერესების წინა პლანზე დაყენება.

რაც მთავარია, პირველ რიგში, ქვეყანაში უნდა განვითარდეს საგამოძიებო კომისიის ინსტიტუტი და შეიქმნას პრაქტიკა მათი საქმიანობისა. შესავალში წარმოდგენილი სტატისტიკიდან გამომდინარე, შექმნილი კომისიების ის დაბალი მაჩვენებელი უნდა გაიზარდოს და მეტი საკითხი უნდა იქნეს განხილული საპარლამენტო დონეზე. თავის მხრივ, საგამოძიებო კომისიაში მთავრობა და საპარლამენტო უმრავლესობები თავიანთი ძალაუფლების შეზღუდვის საფრთხეს კი არ უნდა ხედავდნენ, არამედ უნდა იყვნენ საკუთარი საქმიანობის უკეთ წარმართვისკენ მომართულნი.

შესაბამისად, სამომავლოდ აუცილებელია, კარგად იქნეს გაზიარებული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში გამოვლენილი ხარვეზები, ასევე დასავლური ქვეყნების საპარლამენტო ტრადიციები და უფრო მეტი მონდომებითა და სიფრთხილით გაგრძელდეს ქართული პარლამენტარიზმის მშენებლობა. მით უმეტეს, ახლა, როდესაც საქართველოს მმართველობის ფორმა საპარლამენტო რესპუბლიკაა და საპარლამენტო ინსტიტუტებისა და ბერკეტების განვითარება არა ხელისუფლის კეთილი ნება, არამედ პირდაპირი ვალდებულებაა.

## **Committee of Inquiry as the right of parliamentary minorities, the legal bases and practical aspects of its formation and functioning**

**MATE BUBASHVILI**

The parliamentary inquiry is the business of the legislative bodies, which must be aimed at controlling the work of executive power and at clarifying issues important to society today. The parliamentary right of inquiry is usually a right of parliamentary minorities, but despite this, the parliamentary majority decides to adopt the report of the committee of inquiry. Current practice regarding the activity of investigative committees is very poor in Georgia and does not correspond to the experience of the most developed EU countries. The current problems of the institute of parliamentary inquiry law are caused by its improper understanding. The purpose of the presented article is to emphasize the importance of the commission of inquiry as one of the most effective mechanisms of government control in parliamentary systems. The tasks of the article are: to research Georgian and German legislation and practice on the investigative committee, to identify the current problems, to present the specifics of the development of the institute of the parliamentary investigative committee, its functioning from the initiative to the publication of the report, to discuss and assess the effectiveness of this report due to its non-mandatory nature. The article describes the latest Georgian practice of the investigative committee, meanwhile the peculiarities have been highlighted and future recommendations have been made. Various methods were used during the preparation of the article, including research of legislation, comparison of German and Georgian laws. The present article offers the new understanding of the parliamentary right of inquiry in the new state order of Georgia. In the work one can find opinions and experiences from German practice or literature. Finally, the article underscores the importance of the investigative committee as an effective means of executive control, which supports the development of cooperation and proper competition between political parties.

## ნდობის ჯგუფი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი

### მარიამ ხარებაშვილი\*

#### შესავალი

ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითადი ამოცანაა. ქვეყნის კონსტიტუციური წყობილების, დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად იქმნება სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები.

თუმცა აღსანიშნავია, რომ უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები ხასიათდება კომპლექსურობითა და თავისებურებათა მთელი რიგით, შესაბამისად, სფეროს სპეციფიკურობა მის ანალიზსა და კონტროლს საკმაოდ რთულს ხდის.

უსაფრთხოების ორგანოები გარკვეულწილად გამოცალკევებულია და დაფუძნებულია იერარქიასა და დისციპლინაზე დამყარებულ ავტონომიურ პროფესიონალიზმსა და ერთიან სამხედრო სულისკვეთებაზე.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების ორგანოებს აქვთ ქვეყანაში ძალის გამოყენების სამართლებრივი მონოპოლია, რაც განაპირობებს მათ ხელში უზარმაზარი ძალაუფლების აკუმულირებას, ეს კი იწვევს გარეშე კონტროლის გართულებას.

სწორედ ამიტომ ძალაუფლების რეალური განაწილებისა და უსაფრთხოების საკითხებში ძალაუფლების კონტროლისა და დაბალანსების უზრუნველყოფა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე სხვა სფეროებში.

ხაზგასასმელია, რომ საპარლამენტო მმართველობის რესპუბლიკაში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას, მათ შორის, უსაფრთხოების სფეროში. თუმცა სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საიდუმლო შინაარსის ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება ურთიერთგამომრიცხავ ვითარებას ქმნის, ერთი მხრივ, დაცული იყოს უსაფრთხოების ორგანოების გამჭვირვალობა, ხოლო, მეორე მხრივ, რეალურად ფუნქციონირებდეს ანგარიშგების მექანიზმები.

ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო უსაფრთხოების ორგანოების საქმიანობა რამდენად ეფექტურია, არ ჩანს, სწორედ ამიტომ არის აუცილებელი, საპარლამენტო კონტროლის განმახორციელებელი ეფექტური მექანიზმების არსებობა.

საქართველოს პარლამენტი, გარდა საკომიტეტო საქმიანობისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროზე საპარლამენტო კონტროლს ნდობის ჯგუფის საშუალებით ახორციელებს. თუმცა კითხვა ჩნდება იმ ნაწილში, რომ ის პარლამენტის წევრები, რომლებიც უშუალოდ მუშაობენ ამ მიმართულებით საკომიტეტო უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ასევე, ნდობის ჯგუფის ფარგლებში, ისინიც რამდენად ეფექტურად ახორციელებენ თავიანთ მანდატს, ამას კი განაპირობებს ზედმეტად დახურული

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

სისტემის არსებობა. აქედან გამომდინარე, მსგავსი საქმიანობებისთვის პარლამენტს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულების დასაშვები დონე.

საკითხი აქტუალურია, რადგან არის საკვლევი ინტერესის სფერო არა მხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოებისთვის. ნაშრომის მიზანია სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში პარლამენტის ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული საკითხების კომპლექსური გამოკვლევა, კერძოდ, არსებული შიდა ეროვნული და საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩოს განხილვა და ანალიზი, დღეს არსებული ვითარების განხილვა, ნდობის ჯგუფის მუშაობის სპეციფიკის, მისი ეფექტურობის, არსებული პრობლემებისა და გამონვევების წარმოჩენა, სხვა სახელმწიფოების მაგალითების ანალიზი.

სტატიაში განხილულია უსაფრთხოების სფეროს კონტროლის მიმართულებით არსებული ვითარება, ნდობის ჯგუფი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმი, აგრეთვე, როგორც შიდაეროვნული, ისე საერთაშორისო კანონმდებლობა და სხვა ქვეყნების გამოცდილება.

ნაშრომი შექმნილია აღწერილობით, ანალიტიკურ, აგრეთვე, შედარებითი კვლევის მეთოდებზე დაყრდნობით.

## 1. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები და ძირითადი მიმართულებები

პარლამენტი, ერთი მხრივ, კანონშემოქმედებითი საქმიანობით უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნას ეროვნულ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი ორგანოებისთვის, ხოლო, მეორე მხრივ, არსებული კანონმდებლობის ეფექტურად აღსრულების კონტროლს ახორციელებს.

საპარლამენტო კომიტეტის მხრიდან უსაფრთხოების სექტორზე შედეგიანი ზედამხედველობისთვის საჭიროა ისეთი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა, რომელიც კომიტეტს რეალური უფლებამოსილებებითა და ზედამხედველობის ინსტრუმენტებით აღჭურავს.<sup>1</sup>

გარდა ქმედითი საკანონმდებლო ბაზის არსებობისა, საჭიროა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის პოლიტიკური ნება. პოლიტიკური ნების არარსებობის შემთხვევაში ვერანაირი მექანიზმი ვერ იქნება ეფექტიანი საპარლამენტო ზედამხედველობის გარანტი.<sup>2</sup>

უსაფრთხოების სფეროზე საპარლამენტო კონტროლის მთავარი მიზანი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაა, რადგან უსაფრთხოების სექტორში თავს იყრის ინფორმაცია, რომელიც პირდაპირ კავშირშია ადამიანის უფლებებთან.

საპარლამენტო კონტროლი განსაკუთრებით რთული ხდება, როდესაც საქმე საიდუმლო ინფორმაციას ეხება.

საიდუმლო ინფორმაციასთან პარლამენტის წევრების წვდომის კუთხით ევროპის სახელმწიფოებში მიდგომები განსხვავებულია. მაგალითად, ირლანდიაში ყველა სახის

<sup>1</sup> Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 218.

<sup>2</sup> Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform, a Collection of Articles on Foundational aspects of Parliamentary Oversight of the Security sector, Edited by H. Born, Ph. H. Fluri and S. Lunn, Brussels/Geneva, 2003, 44.



ინფორმაციაზე წვდომა სრულად შეზღუდულია.<sup>1</sup> თუმცა ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ბულგარეთი, ესტონეთი, ჩეხეთი, გერმანია, ლიეტუვა, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი – ოთხივე კატეგორიის საიდუმლოებაზე პარლამენტის ყველა წევრი დაიშვება.<sup>2</sup> თუმცა გავრცელებული მიდგომაა (ავსტრია, უნგრეთი, დანია, ფინეთი, იტალია), რომ უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველი კომიტეტის წევრებს ჰქონდეთ უფრო მაღალი დონის დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე, ვიდრე პარლამენტის სხვა წევრებს.<sup>3</sup>

ესპანეთსა და ნიდერლანდში საიდუმლო ინფორმაციასთან შედარებით მაღალი დონის დაშვება გათვალისწინებულია საპარლამენტო ფრაქციების ლიდერებისთვის, ხოლო საფრანგეთში – უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველი კომიტეტის თავმჯდომარისთვის.<sup>4</sup>

განსხვავებულად წესრიგდება ინფორმაციასთან დაშვების უფლების მოპოვების გზები სხვადასხვა სახელმწიფოში. შეერთებულ შტატებში, ბრიტანეთში, გერმანიაში, საფრანგეთში, პოლონეთში, ჩეხეთსა და ესტონეთში პარლამენტის წევრებს ვერიფიკაციის გარეშე ეძლევათ წვდომა მათი მანდატის შესაბამის საიდუმლო ინფორმაციაზე, ხოლო ქვეყანათა მთელ რიგში – სპეციალური შემონმების შემდეგ (ნორვეგია, სერბეთი, მაკედონია, ლატვია).<sup>5</sup>

ცხადია, გარკვეულ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა არ გულისხმობს იმას, რომ ზედამხედველ ორგანოებს ყოველთვის, და თანაც ულიმიტო, წვდომა აქვთ ამ ინფორმაციასთან. ეს ხდება მხოლოდ და მხოლოდ საკუთარი მანდატის ფარგლებში და საქმიანობის საჭიროებიდან გამომდინარე.<sup>6</sup> პარლამენტის წევრების შემონმების პროცედურა საიდუმლო ინფორმაციასთან წვდომის მიღებაზე, გარდა ინფორმაციის დაცვის პრაქტიკული მიზნისა, ზედამხედველ ორგანოსა და უსაფრთხოების სექტორს შორის ნდობის დამყარებასაც უწყობს ხელს, რაც განსაკუთრებით საჭიროა ე.წ. „ახალგაზრდა დემოკრატიებში“, სადაც უსაფრთხოების სექტორის თანამშრომლები ცდილობენ, თავი აარიდონ ამ სახის ინფორმაციის გაზიარებას.<sup>7</sup>

### 1.1. უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები საქართველოში

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო

<sup>1</sup> Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 119.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> იქვე, 120.

<sup>5</sup> Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform, a Collection of Articles on Foundational aspects of Parliamentary Oversight of the Security sector, Edited by H. Born, Ph. H. Fluri and S. Lunn, Brussels/Geneva, 2003, 32.

<sup>6</sup> იქვე, 117.

<sup>7</sup> Parliamentary oversight of the security sector, An OPPD publication on topical parliamentary affairs, 74.

საქვეყნებო დანესებულების – სპეციალური პენიტენციური სამსახურის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს (შემდგომ – საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებები) საქმიანობას პარლამენტი აკონტროლებს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფისა და სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მეშვეობით.<sup>1</sup>

პარლამენტის რეგლამენტი უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმს ითვალისწინებს პარლამენტის წევრისთვის, პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტისთვის, ნდობის ჯგუფისა და საპარლამენტო ფრაქციებისთვის.

## 1.2. ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებები და საქმიანობა

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მიზნით საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში იქმნება ნდობის ჯგუფი.

აღსანიშნავია, რომ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2018 წელს გამოცხადდა ძალადაკარგულად და კანონით გათვალისწინებული დებულებები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ინტეგრირდა, რის მიზანიც იყო საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება უსაფრთხოების სექტორზე, თუმცა, არსებული ცვლილებების მიუხედავად, ხარვეზები მაინც იქნა გამოვლენილი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან, რომელთაგან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო ორი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წევრი.

ფრაქციები ნდობის ჯგუფის წევრებად დასახელებულ პირებს წარუდგენენ პარლამენტს. საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების მიერ ორზე მეტი ნდობის ჯგუფის წევრის წარდგენის შემთხვევაში პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება იმ 2 ფრაქციის წევრი, რომლებშიც ოპოზიციაში შემავალ სხვა ფრაქციებზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული. ფრაქციების წევრთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება იმ ფრაქციის წევრი, რომლის პარტიამაც პარლამენტის არჩევნებში მეტი ხმა მიიღო.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მისაღებად, პარლამენტისათვის წარდგენამდე, ნდობის ჯგუფის წევრად დასახელებული პირი შემონმებას გადის „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. პარლამენტი ცნობად იღებს ნდობის ჯგუფის შემადგენლობას, რაც ფორმდება საოქმო ჩანაწერით. ნდობის ჯგუფს თავმჯდომარეობს და წარმოადგენს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე.<sup>2</sup>

რეგლამენტის თანახმად, ნდობის ჯგუფის სხდომები იმართება საჭიროებისამებრ, რომელსაც ინვეს და წარმართავს ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარე. სხდომა შესაძლე-

<sup>1</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 156-ე მუხლი.

<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე მუხლი.

ბელია მოწვეულ იქნეს ნდობის ჯგუფის ნებისმიერი წევრის წინადადებით, თუ სხდომის გამართვას მხარს დაუჭერს ნდობის ჯგუფის წევრთა უმრავლესობა. ნდობის ჯგუფის სხდომები არის დახურული. სხდომაზე გადანყვეტილება მიიღება ნდობის ჯგუფის წევრთა ხმების უმრავლესობით.

ნდობის ჯგუფის გადანყვეტილებით, მოწვევის შემთხვევაში, მის სხდომას შეიძლება დაესწრონ სხვა პარლამენტის წევრები, აგრეთვე, საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებიდან მოწვეული პირები.

უსაფრთხოების სექტორის კონტროლი თავისი ბუნებით მეტად სპეციფიკურია და კანონმდებლობის მიხედვით ნდობის ჯგუფი არის ის მექანიზმი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ეფექტური კონტროლი. ერთი შეხედვით, კანონმდებლობა ამის საშუალებას იძლევა, თუმცა არის მთელი რიგი თავისებურებებისა.

ეს მანდატიც ლიმიტირებულია, რადგან ნდობის ჯგუფის წევრებს ხელი არ მიუწვდებათ ყველა კატეგორიის საიდუმლო ინფორმაციაზე. მაგალითად, ნდობის ჯგუფის წევრებს არ აქვთ შესაძლებლობა, ზედამხედველობა გაუწიონ ანგარიშვალდებული უწყებების ისეთ საქმიანობას, რომელიც დაკავშირებულია საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებთან. ერთი შეხედვით, პარლამენტის რეგლამენტი ნდობის ჯგუფს აღჭურავს საკმაო უფლებამოსილებებით უსაფრთხოების სექტორზე სათანადო ზედამხედველობის განსახორციელებლად, თუმცა, კონტროლის მექანიზმები არასრულყოფილია და უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებს ანგარიშვალდებულებისთვის თავის ასარიდებლად მანევრირების ფართო შესაძლებლობას აძლევს. მაგალითად, ნდობის ჯგუფის წინაშე ანგარიშვალდებულ უწყებებს უფლება აქვთ, ნდობის ჯგუფს უარი უთხრან ამა თუ იმ ინფორმაციის მიწოდებაზე, ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის მოტივით, რაც უნდა დასაბუთდეს. თუმცა რეგლამენტი არ შეიცავს მითითებას, რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ ნდობის ჯგუფის წევრი მიიჩნევს, რომ ინფორმაციის გაცემაზე უარი არ არის საფუძვლიანი და სათანადოდ დასაბუთებული. რეგლამენტის ეს ჩანაწერი უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებს მოქმედების სრულ თავისუფლებას აძლევს – მათ შეუძლიათ, თავად გადანყვიტონ, რომელი ინფორმაცია მიაწოდონ ნდობის ჯგუფს.<sup>1</sup>

რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია, განახორციელოს შესაბამისი ვიზიტები უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებში. ვიზიტის ფარგლებში ნდობის ჯგუფის წევრი უფლებამოსილია, გაესაუბროს უწყების თანამშრომლებს და გაეცნოს ნდობის ჯგუფის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. თუმცა შემონმების ეფექტიანობას ამცირებს ის, რომ, კანონმდებლობის მიხედვით, ვიზიტთან დაკავშირებით წინასწარ ეცნობება შესაბამის უწყებას, რაც მას შესაძლებლობას მისცემს, „სათანადოდ“ მოემზადოს.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობა და არსებული გამოწვევები, შუალედური ანგარიში, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, 16, <<https://www.democracyresearch.org/files/180საპარლამენტო-კონტროლი-შუალედური%20ანგარიში.pdf>> [28.09.2022].

<sup>2</sup> იქვე, 17.

ამასთან, რეგლამენტი არ შეიცავს დეტალებს, რა მოცულობის ინფორმაციაზე დაშვებას ითვალისწინებს „შემონების უფლება“ და რა სახეს ატარებს ის. თავის მხრივ, მოქმედი კანონმდებლობა ნდობის ჯგუფს არ ავალდებულებს, მოამზადოს და პარლამენტს წარუდგინოს საქმიანობის საჯარო ანგარიში, სადაც სათანადო წესით იქნება დაფარული/დამტრიხული სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული კონფიდენციალური ინფორმაცია.<sup>1</sup>

აღსანიშნავია, რომ რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის ხუთი წევრიდან სამი მმართველპოლიტიკურ ძალასწარმოადგენს. ნდობის ჯგუფის სხდომაზე გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა უმრავლესობით, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მმართველი პარტიის წევრების ნებაზეა დამოკიდებული. მართალია, რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის წევრი უფლებამოსილია, მოიწვიოს ნდობის ჯგუფის სხდომა, თუმცა იმ შემთხვევაში, თუ მას მხარს დაუჭერს ნდობის ჯგუფის წევრთა უმრავლესობა.<sup>2</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ნდობის ჯგუფში უმრავლესობას საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები ფლობენ, ნდობის ჯგუფის ინდივიდუალური წევრის ხელში ეს უფლებამოსილება რეალურ ბერკეტს არ წარმოადგენს. პრობლემურია ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებასთან დაკავშირებული ჩანაწერიც. რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფი 5 წევრისაგან შედგება, რომელთაგან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო ორი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წევრი.<sup>3</sup>

რეგლამენტის ხარვეზიანი ბუნება გავლენას ახდენს პრაქტიკული მუშაობის ეფექტიანობაზე. ნდობის ჯგუფის წევრები სათანადოდ ვერ იყენებენ რეგლამენტით მინიჭებულ მანდატს, რაც პოლიტიკური ნების არარსებობით შეიძლება აიხსნას.

2020 წელს ახალი კორონავირუსით გამოწვეული პანდემიის გამო საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფი სრულყოფილად და გამართულად ვერ ფუნქციონირებდა, რის გამოც ჯგუფის მხოლოდ ერთი სხდომა ჩატარდა. 2020 წელს, ასევე, ვერ განხორციელდა საზედამხედველო ვიზიტები თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებში და ვერ მოხდა სსიპ – ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემონება, რაც იმას ნიშნავს, რომ 2020 წელს ნდობის ჯგუფი პრაქტიკულად სრულად პარალიზებული და უფუნქციო იყო.<sup>4</sup>

განსხვავებით 2020 წლისგან, 2021 წელს გაიმართა ნდობის ჯგუფის 16 სხდომა. თუმცა ოპოზიციის მხრიდან საპარლამენტო საქმიანობის ბოიკოტის გამო ნდობის ჯგუფს მხოლოდ 3 წევრი ჰყავდა. შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის სხდომებს მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები ესწრებოდნენ. ოპოზიციური ძალის არყოფნის პირობებში შეუძლებელია ეფექტიან საპარლამენტო კონტროლზე საუბარი. 2022 წლის

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> იქვე, 18.

<sup>3</sup> იქვე, 19.

<sup>4</sup> იქვე, 19.

მარტის მდგომარეობით, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობაში უკვე იყო ოთხი წევრი, მათ შორის, ერთი ოპოზიციის წარმომადგენელი. მიუხედავად ამისა, სხდომათა ნაწილს მაინც მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ძალის წევრები ესწრებოდნენ. მაგალითად, 2022 წლის 25 მაისს გამართულ სხდომას,<sup>1</sup> სადაც მოწვეულები იყვნენ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლები, ისევე, როგორც 2022 წლის 30 სექტემბრის სხდომაზე,<sup>2</sup> სადაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლებს მოუსმინეს და განხილვის მთავარი თემა საქართველოს ოკუპირებულ რეგიონებში და საოკუპაციო ხაზზე უსაფრთხოების კუთხით არსებულ ვითარება იყო, მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის უმრავლესობის წევრები ესწრებოდნენ.

ნდობის ჯგუფის ყურადღება არ დაუმსახურებია 2021 წლის სექტემბერში წინასაარჩევნოდ გასაჯაროებულ, სავარაუდოდ, უკანონოდ განხორციელებული ფარული მიყურადებისა და თვალთვალის ამსახველ მასალას, რასაც საზოგადოების დიდი ვნებათაღელვა მოჰყვა. ამ საკითხზე ნდობის ჯგუფს საჯარო განცხადება არ გაუვრცელებია, მიუხედავად იმისა, რომ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის ზედამხედველობის მანდატი სწორედ ნდობის ჯგუფს აქვს. ფარული მოსმენის ფაილების გასაჯაროების შემდეგ (12 სექტემბერი) ნდობის ჯგუფის სხდომა 15 ოქტომბერს ჩატარდა. ამ სხდომას (და არც 2021 წელს გამართულ სხვა სხდომებს) ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს ხელმძღვანელი არ ესწრებოდა.<sup>3</sup> სწორედ ამიტომ შეუძლებელია იმის დადგენა, რამდენად მოხდა ამ საკითხის განხილვა.

ძნელია კონტროლის ამ მექანიზმის ეფექტიანობის შეფასება, ვინაიდან 2021 წელს ნდობის ჯგუფი მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ძალის წევრებით იყო დაკომპლექტებული; ნდობის ჯგუფის საჯარო ანგარიშის არარსებობის პირობებში კი პარლამენტის დანარჩენი წევრებისა და საზოგადოებისთვის უცნობია, რა საკითხები განიხილეს სხდომებზე.

2020 და 2021 წლებში სსიპ – ოპერატიულ-ტექნიკურმა სააგენტომ საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფს თითოჯერ წარუდგინა განეული საქმიანობის სტატისტიკური და განზოგადებული ანგარიშები. ამასთან, 2021 წელს ნდობის ჯგუფმა სააგენტო ორჯერ შეამოწმა. ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს მანდატის ხასიათიდან და სხვა მრავალი ფაქტორიდან გამომდინარე (მათ შორის, გავრცელებული ფარული ჩანაწერები, სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები, სააგენტოზე ზედამხედველობის სხვა მექანიზმების ფაქტობრივად არარსებობა) სააგენტოს მხოლოდ განზოგადებული და სტატისტიკური ანგარიშის განხილვა ვერ უზრუნველყოფს

<sup>1</sup> <<https://parliament.ge/media/news/parlamentis-ndobis-jgufis-tsevrebma-tavdatvis-utsqebis-da-iustitsiis-saministros-tsarmomadgenlebs-mousmines>> [28.09.2022].

<sup>2</sup> <<https://parliament.ge/media/news/ndobis-jgufis-skhdomez-okupirebul-regionebshi-arsebul-vitarebaze-informatsias-mousmines>> [28.09.2022].

<sup>3</sup> უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობა და არსებული გამოწვევები, შუალედური ანგარიში, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, 19, <<https://www.democracyresearch.org/files/180საპარლამენტო-კონტროლი-შუალედური%20ანგარიში.pdf>> [28.09.2022].



სათანადო ინფორმაციის მიღებასა და, შესაბამისად, ზედამხედველობის ეფექტიან განხორციელებას. ამასთან, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემონმება მხოლოდ ზოგადი ინფორმაციის მიღებასა და ტექნიკური ხასიათის შემონმებას გულისხმობს.<sup>1</sup>

აქედან გამომდინარე, ხაზგასასმელია, რომ ევროპარლამენტის აზრით, უსაფრთხოების ინსტიტუტები ქმედითია მაშინ, როდესაც ისინი პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული არიან სახელმწიფოს კანონიერი ხელისუფლების და ხალხის მიერ დემოკრატიულად არჩეული წარმომადგენლების მიმართ საპარლამენტო ზედამხედველობის გზით. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკისა და პრიორიტეტების შემუშავებისას პარლამენტი წარმოადგენს ელექტორატის მოსაზრებას. საზედამხედველო ფუნქციის შესრულებისას პარლამენტი ამონებს, რომ განსაკუთრებული უფლებამოსილების მაგალითად ძალის გამოყენება ხდება ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად. ასევე, ბიუჯეტის დამტკიცება პარლამენტისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი საშუალებაა, განხორციელოს დემოკრატიული კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.<sup>2</sup> ნდობის ჯგუფის მეტად დახურული სისტემის არსებობის გამო შეუძლებელი ხდება არა მხოლოდ იმის დადგენა, რამდენად ეფექტურად ახორციელებს კონტროლს უსაფრთხოების სფეროზე, არამედ, ზოგადად, რამდენად ახორციელებს რეგლამენტიტ გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს.

### **1.3. უსაფრთხოების სფეროზე საპარლამენტო ზედამხედველობის საერთაშორისო გამოცდილება**

უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობა სახელმწიფოებში ხორციელდება როგორც უშუალოდ საპარლამენტო კომიტეტების მიერ, ასევე, დამოუკიდებელი არასაპარლამენტო ორგანოების მხრიდან, რომლებიც, ძირითადად, დარგის სპეციალისტებისგანაა დაკომპლექტებული და პასუხისმგებელნი არიან პარლამენტის წინაშე.<sup>3</sup>

საკომიტეტო ზედამხედველობას, ძირითადად, ერთი კომიტეტი ახორციელებს უსაფრთხოების სექტორის ყველა ორგანოზე, ზოგჯერ კი, მაგალითად, რუმინეთსა და სლოვაკეთში, თითოეული ორგანოს საზედამხედველოდ ცალკე საპარლამენტო კომიტეტი შექმნილი.<sup>4</sup> ამ შემთხვევაშიც ძნელია განსაზღვრა, ზედამხედველობის რომელი მოდელია უმჯობესი. განსხვავებულმა საპარლამენტო პრაქტიკამ შეიძლება განსხვავებული შედეგი მოგვცეს.

თეორიულად უსაფრთხოების ყველა ორგანოს ერთი საზედამხედველო კომიტეტის ფარგლებში მოქცევა შესაძლებლობას იძლევა, საპარლამენტო მუშაობა კოორდინებულად წარიმართოს უსაფრთხოების ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრის დროს,

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> Parliamentary Oversight, <[https://e731hasugp.preview.infomaniak.website/institutions-and-organisations/parliamentary-oversight/#\\_ftn2](https://e731hasugp.preview.infomaniak.website/institutions-and-organisations/parliamentary-oversight/#_ftn2)> [28.09.2022].

<sup>3</sup> Report on the Democratic Oversight of the Security Services, European commission for democracy through law (Venice Commission), CDL-AD(2015)010, Strasbourg, 15 December 2015, 16.

<sup>4</sup> Parliamentary oversight of the security sector, An OPPD publication on topical parliamentary affairs, 28.

განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც უსაფრთხოების სტრატეგიული დოკუმენტები განიხილება. განცალკევებული კომიტეტების ფორმატში ზედამხედველობის უპირატესობა კი ისაა, რომ პარლამენტის წევრებს შესაძლებლობა აქვთ, მხოლოდ ერთი ორგანოს სპეციფიკაზე კონცენტრირდნენ და შესაბამისი კომიტეტის წევრებს შედარებით ნაკლები დროც დასჭირდებათ მათ ზედამხედველობაში მოქცეული მხოლოდ ერთი ორგანოს სამეთვალყურეოდ, ვიდრე მთლიანად უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის შემთხვევაში. ზოგიერთ ქვეყანაში (ავსტრია, ბულგარეთი)<sup>1</sup> საპარლამენტო ქვეკომიტეტებს ენიჭებათ უსაფრთხოების სექტორის ცალკეულ ორგანოზე ზედამხედველობის მანდატი.

როგორც წესი, კომიტეტებში წევრთა რაოდენობა პოლიტიკურ პარტიებს შორის პროპორციულად ნაწილდება (მაგალითად: ბულგარეთი, ჩეხეთი, საფრანგეთი), მაგრამ, ამასთან ერთად, გვხვდება მოდელები, როდესაც ყოველ საპარლამენტო პარტიას 1 წევრის ყოლის უფლება აქვს (დანია, ლატვია), ან საპარლამენტო უმრავლესობას და ოპოზიციას თანაბარი რაოდენობის წევრები ჰყავთ (იტალია).<sup>2</sup> კომიტეტში წევრების რაოდენობაზე პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების რაოდენობაც ახდენს გავლენას. ევროპის ქვეყნებში ყველაზე ხშირად კომიტეტის წევრთა რაოდენობა 10-იდან 15-ამდეა.<sup>3</sup>

რაც შეეხება კომიტეტის თავმჯდომარეობას, ძირითადად, ეს თანამდებობა საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელს უკავია, თუმცა არსებობს განსხვავებული მონესრიგებაც, როდესაც კომიტეტის თავმჯდომარე ოპოზიციონერია (სლოვენია, სლოვაკეთი, იტალია), ან გერმანული ვარიანტი, სადაც კომიტეტის თავმჯდომარის პოსტი შესაბამისი მონვევის პარლამენტში მონაცვლეობით (ერთნაირი ვადით) უჭირავთ საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის წარმომადგენლებს.<sup>4</sup>

კომიტეტმა ზედამხედველობისთვის შესაძლოა, შეარჩიოს პროაქტიული (რეგულარული შეხვედრები, ინფორმაციის ხშირი გამოთხოვა და ვიზიტები), ასევე, რეაქციული (მედიით გავრცელებული ინფორმაციის, კომიტეტში შემოსული განცხადებებისა თუ საჩივრების საფუძველზე მოსმენების ჩატარება, გამოძიების ან ფინანსური აუდიტის ჩატარების საკითხის დაყენება) მოქმედების სტრატეგია.<sup>5</sup> პროაქტიული სტრატეგია კომიტეტს უფრო მეტ შესაძლებლობას ანიჭებს, სიღრმისეულად და ინტენსიურად დააკვირდეს უსაფრთხოების სექტორის მუშაობას.

## დასკვნა

სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროს კონტროლი არის უნიკალური, რომელიც ვერ შეედრება სხვა სახელმწიფო ორგანოების კონტროლს, რადგან ბევრად სენსიტიურია

<sup>1</sup> Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 115.

<sup>2</sup> იქვე, 93.

<sup>3</sup> იქვე, 96.

<sup>4</sup> იქვე, 93.

<sup>5</sup> Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform, a Collection of Articles on Foundational aspects of Parliamentary Oversight of the Security sector, Edited by H. Born, Ph. H. Fluri and S. Lunn, Brussels/Geneva, 2003, 23.

და ეხება როგორც სახელმწიფო, ასევე, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, თუმცა, ასევე, უმთავრესია მათი ეფექტური საქმიანობა. შესაბამისად, უნდა მოიძებნოს ის ოქროს შუალედი, მოქნილი მექანიზმი, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს უსაზღვრო ძალაუფლების აკუმულირების გამორიცხვას სახელმწიფო უსაფრთხოების ორგანოებში, მათ შორის, თვითნებურ საქმიანობას, რითაც საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება იქნება უფრო ფართო და გამჭვირვალე, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებს არ შეექმნება საფრთხე და, საბოლოო ჯამში, მიიღწევა ბალანსი, რომელიც უზრუნველყოფს ეფექტურ საქმიანობას, როგორც პარლამენტის, ასევე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში.

როგორც უკვე აღინიშნა, ნდობის ჯგუფი უსაფრთხოების სფეროს კონტროლს ახორციელებს, მის საიდუმლო საქმიანობასა და სპეციალურ პროგრამებს ზედამხედველობს, მაგრამ, როგორც გამოიკვეთა, მიუხედავად არსებული კანონმდებლობისა, ნდობის ჯგუფის საქმიანობა ხარვეზიანია. პირველ რიგში, პრობლემა გამოიკვეთა მის შემადგენლობაში. იქიდან გამომდინარე, რომ ხუთი წევრიდან სამი უმრავლესობის წარმომადგენელია, სხდომის მოწვევის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში ოპოზიციის როლი მინიმუმამდეა დაყვანილი.

გარდა ამისა, ნდობის ჯგუფის საქმიანობა, ფაქტობრივად, არ საჯაროვდება, რაც შეუძლებელს ხდის იმის დადგენას, რამდენად ეფექტურად ხორციელდება უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობა. კერძოდ, ვიზიტები ეროვნულ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებში არ განხორციელებულა. აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ ასეთი ვიზიტების განხორციელების დროს უწყებებს წინასწარ აქვთ ინფორმაცია, რაც მონიტორინგის ეფექტიანობას ამცირებს.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ საქართველო საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანაა და ამ პირობებშიც კი ნდობის ჯგუფს არ აქვს უფლებამოსილება, მიიღოს ინფორმაცია საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებზე. განსაკუთრებით ოპერატიულ-ტექნიკურ სამსახურთან მიმართებით ნდობის ჯგუფს მანდატი საკმაოდ ვიწრო აქვს, რაც ზედამხედველობას ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალ ორგანოებს უნებს ვალდებულებას, რომ ნდობის ჯგუფს წარუდგინონ წლიური ანგარიში და მოხსენებები საიდუმლო საქმიანობისა და სპეციალური პროგრამების შესახებ, რაც არ განხორციელებულა.

გარდა ამისა, უწყებები ვალდებულნი არიან, მოთხოვნის შემთხვევაში გასცენ ნებისმიერი ინფორმაცია, თუმცა რეგლამენტით არ არის მოთხოვნილი ინფორმაციის მიღების ვადები, რისთვისაც შესაძლოა, სადეპუტატო კითხვისთვის დადგენილი ვადა განისაზღვროს.

ნდობის ჯგუფის ზედამხედველობას ართულებს, ასევე, უსაფრთხოების ორგანოების ფართო უფლებამოსილებები, კერძოდ, შესაბამის ორგანოს აქვს შესაძლებლობა, უარი უთხრას ნდობის ჯგუფს ინფორმაციის გაცემაზე, თუ მიიჩნევს, რომ შესაძლოა, რისკის ქვეშ დადგეს ეროვნული ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და სახელმწიფო ინტერესები. თუმცა საჭიროა ამ უკანასკნელის დასაბუთება. ცხადია, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და სახელმწიფო ინტერესების დაცვა უმნიშვნელოვანესია, თუმცა, ფაქტობრივად, ნებისმიერი სახის ინფორმაციის გაცემაზე შეუძლია უარი განუცხადოს

ნდობის ჯგუფს, თუკი დაასაბუთებს, რაც, უბრალოდ, შესაძლოა, მარტივად აიხსნას სახელმწიფოინტერესების დაცვით. ეს კი ზედამხედველობას განსაკუთრებით ართულებს, მითუმეტეს იმ პირობებში, როდესაც გამოთხოვილი ინფორმაცია მიმდინარე საქმეებსა და ღონისძიებებს ეხება, რადგან სწორედ ეს უკანასკნელნი უნდა დაექვემდებარონ განსაკუთრებულ კონტროლს, რადგან დასრულების შემდგომ ზიანის აღმოფხვრის შანსი ბევრად ნაკლები იქნება. სწორედ ამიტომ ნდობის ჯგუფს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის მიერ მიმდინარე თუ განსახორციელებელ საქმიანობასთან დაკავშირებით.

თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებები ზუსტად არის განსაზღვრული და მას აქვს საკმარისი რესურსები და კომპეტენცია, რომ იმოქმედოს თავისი მანდატის ფარგლებში, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლი ვერ განხორციელდება ეფექტურად, თუკი ამის პოლიტიკური ნება არ იარსებებს, რადგან პარლამენტი სწორედ რომ პოლიტიკური ორგანოა და ნება არის უმთავრესი, რომ გამოიყენონ მათ ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი და საშუალება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უნდა მოხდეს ნდობის ჯგუფის მეტად გააქტიურება უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის გასაუმჯობესებლად. ნდობის ჯგუფმა აქტიურად უნდა განახორციელოს ვიზიტები, ჰქონდეს ხშირი კომუნიკაცია უწყებებთან, წარადგინოს რეკომენდაციები და გამოიყენოს მისთვის მინიჭებული ყველა უფლებამოსილება და იქონიოს შესაბამისი რეაგირება უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენელთა საქმიანობაზე, რათა განხორციელდეს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი.

## **Trust Group as a mechanism of parliamentary oversight**

**MARIAM KHAREBASHVILI**

The main principles of a democratic system of governance are transparency and accountability. The parliament has primary responsibility to enforce these principles, because the representative body has the authority to hold the government accountable on behalf of the constituents.

Parliamentary oversight includes monitoring and supervision of the state and public institutions. Today, there is no restriction of the parliamentary oversight, it covers every field, including security sector. For effective oversight, parliament needs to access to the confidential information of the defense and security sectors. The oversight of these institutions is extremely limited. There is an accumulated wide range of data in the wrong hands that poses risks from a human rights perspective. The security sectors remain closed for the majority of times and, as a result, the abuse of power and the temptation to use these services for political reasons often prevails.

The Parliament of Georgia has implemented Trust Group mechanism in order to enforce the security and defense sector oversight. Under the rules of procedures of the Parliament

of Georgia, A trust group is authorized to supervise secret activities and special programs in the field of defense and security of Georgia in accordance with the procedure established by the legislation of Georgia, except for the part related to secret forms and methods of activity.

The paper discusses the mechanisms of parliamentary supervision, and national and international legal mechanisms related to the powers of parliamentary oversight in the field of state security.

Also, the paper analyzes the essence, importance, and existing legal framework of the current parliamentary trust group in Georgia. In addition, the power and activities of the trust group, the specifics of the work, and its effectiveness, are analyzed.

The article also emphasizes the problematic aspects of the trust group activities and the existing shortcomings and the possible solutions for their elimination are presented.



# უფლებამოსილებათა დანაწილება ქართულ ორპალატიან პარლამენტში – ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტაცია საქართველოში

## რეატი ზანთარაია\*

### შესავალი

„თანამედროვე იურისტი არ კმაყოფილდება მხოლოდ „საკუთარი“ სამართლებრივი სისტემის ცოდნით. ეროვნული სისტემის თავისებურებები შესწავლილ უნდა იქნეს სამართლის განვითარების საერთო კანონზომიერებების გათვალისწინებით“.<sup>1</sup>

როდესაც საკითხი ეხება ეროვნულ სამართალში რაიმე აქამდე უცნობისა და უცხო მოდელის დანერგვას, ანუ იმპლემენტაციას, საზღვარგარეთის სამართლისთვის დამახასიათებელი სისტემის გადმოღებასა და მის შესაბამისობაში მოყვანას ეროვნულ კანონმდებლობასთან, აუცილებელია, სამართალშეფარდების როლის წარმოჩენა, რასაც „კონსტიტუციური იდეების მიგრაციასაც“ კი უწოდებენ.<sup>2</sup> სწორედ იდეების მიგრაციას შეუძლია, სრულყოს თითოეული ქვეყნის სამართალი ინდივიდუალურად და გახადოს თვითკმარი, ხოლო ასეთი სამართლებრივი რეცეფციები არა მხოლოდ კანონებსა და კონსტიტუციებს გარდასახავს შავით თეთრზე, არამედ ცვლილებებს იწვევს საზოგადოების მსოფლმხედველობაში და გამოჰყავს ის უმნიფრობიდან.

გამომდინარე აქედან, საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნული სამართლის ჩამოყალიბებაში, რაშიც დემოკრატიისა და დასავლეთისკენ მიმავალ საქართველოს დიდი გამოცდილება აქვს და ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი სამუშაო ჯერ კიდევ გასაწევია. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის თანახმად: „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.“<sup>3</sup> ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა რომ ორპალატიანი პარლამენტის შემოღების საფუძველი იყო, დაკონკრეტდა 2017-2018 წლების

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის III კურსის სტუდენტი.

<sup>1</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2015, 24.

<sup>2</sup> Choudhry S., *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, 2006, 19.

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>>[08.09.2022].

საკონსტიტუციო ცვლილებებით, მანამდე ამისთვის აუცილებელი იყო შესაბამისი პირობების შექმნა, რაც მეტად ბუნდოვანს ხდიდა კონსტიტუციის ტექსტს, რადგან ორპალატიანი პარლამენტის შექმნას უსასრულოდ გადაავადებდა და ასეთი პირობების არსებობას ზედმეტად შეფასებითად აქცევდა, რითაც დიდ ტვირთს აკისრებდა როგორც მოქალაქეებს, ასევე პოლიტიკელს, ხოლო ასეთი პირობა საქართველოს ხელისუფლების იურისდიქციის აღდგენას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, კიდევ ერთ ნაწილში, ხდის კონსტიტუციას დაუსრულებელს, რადგან ასევე ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას უკავშირდება ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრა და თვითმმართველობის ინსტიტუტის საბოლოო ფორმირება.<sup>1</sup>

როგორც ჩანს, ორპალატიანი პარლამენტის არსებობა არა უფრო მეტად არჩევანია, რომლის განხორციელებასაც ბუნდოვანი შესაბამისი პირობების შექმნა სჭირდება, არამედ უკვე არჩეული პერსპექტივაა მომავლისა, რომელიც მიბმულია ქვეყნის მთავარ ეროვნულ მიზანს. ეს კონსტიტუციური დათქმა, ერთი შეხედვით, ხელსაყრელი შეთავაზებაა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ჩვენი თანამემამულეებისთვის, რომ მათ ერთიან საქართველოში ცხოვრების სურვილი გაუჩნდეთ, ხოლო, მეორე მხრივ, ესაა საშუალება ერთობის მიღწევის შემდეგ მისი შენარჩუნებისა და დემოკრატიული სახელმწიფოს შენებისათვის.

ამ ნორმის დაკვირვებით ნათელია, რომ ქართველმა კანონმდებელმა ორპალატიან საკანონმდებლო ორგანოში ასახა რეგიონების წარმომადგენლობითობის გაზრდის სურვილი სენატის სახით, ხოლო რესპუბლიკის საბჭოს მეშვეობით – ნაციონალური სუვერენიტეტის დოგმა, როგორც ეს განსაზღვრეს შეერთებული შტატების დამფუძნებელმა მამებმა კონგრესის სენატად და წარმომადგენლობით პალატად გაყოფისას.<sup>2</sup>

თუმცა კვლევაში ორპალატიანი პარლამენტის შემოღების მიზანი მხოლოდ ტერიტორიული მოწყობის ქრილში არ იქნება განხილული, დიდი ადგილი დაეთმოა კანონშემოქმედების, მაკონტროლებელ და სხვა ფუნქციებს, რომლებიც წარმომადგენლებს აძლევენ რეალურ ასპარეზს, რათა განახორციელონ საზოგადოების მიზნები.<sup>3</sup> ნაშრომში განსახილველი საკითხებია:

1. ბიკამერალიზმის ზოგადი შედარებითი ანალიზი;

2. განცალკევების პრინციპი, როგორც საპარლამენტო ტირანიის მაკონტროლებელი; დათხოვნისას საპარლამენტო მუშაობის უწყვეტობა; ტერიტორიულ მოწყობასთან კავშირი, წონასწორობის შენარჩუნება;

3. ფორმირების წესი, არჩევნები ორპალატიანობის პირობებში;

4. ფუნქცია – უფლებამოსილებების განაწილება პალატებს შორის. საკანონმდებლო რეგულირების სფეროთა განსაზღვრა. საკონტროლო, სადამფუძნებლო, საგარეოსაქმეთა, საფინანსო, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილებათა სპეციფიკა.

უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევის მიზანი არის არა ბიკამერალიზმის ავკარგიანობის ჩვენება, არამედ მისი, როგორც უკვე მიღებული მოცემულობის, ყველაზე ოპტიმალური

<sup>1</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>2</sup> ტოკვილი ა., დემოკრატია ამერიკაში, დ. ლაბუჩიძე-ხოფერიას თარგმანი, თბილისი, 2011, 98.

<sup>3</sup> ჭილაძე ნ., პარლამენტის საქმიანობის კონსტიტუციური საფუძვლები, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 2005, 14.

მოდელის წარმოჩენა ქართულ რეალობასთან, ანუ როგორი უნდა იყოს ქართული ორპალატიანი პარლამენტი.

### 1. ორპალატიანობის ზოგადი შედარებითი ანალიზი ქართულ რეალობასთან ჭრილში

მიუხედავად იმისა, რომ ნაშრომის მიზანი არაა, წარმოაჩინოს ბიკამერალიზმის დადებითი მახასიათებლები, ამ ნაწილში ასეთი მახასიათებლები იქნება გამოკვეთილი, რომლებიც დაუკავშირდება ქართულ რეალობას. როგორც უნინ, ახლაც ორპალატიანობა არის ერთგვარი დამაბალანსებელი სახელმწიფოს ცენტრისა და მისი გეოგრაფიული კომპონენტებისათვის.<sup>1</sup> რომელიც მნიშვნელოვანი იქნება ერთიანი საქართველოსთვის, გარდა თანამედროვე კონფლიქტებისა, იმის გათვალისწინებით, რომ ისტორიის განმავლობაში ქართული სახელმწიფოებრიობა უფრო მეტად იყო დაშლილი წვრილ სამეფო-სამთავროებად, ვიდრე გაერთიანებული ერთ სუვერენულ წარმონაქმნად.

გარდა გეოგრაფიული წარმომადგენლობისა, უმნიშვნელოვანესია თავისუფალი მანდატის პრინციპი საპარლამენტო ცხოვრებაში, რისი უკეთ რეალიზების საშუალებაც არსებობს ბიკამერალიზმის პირობებში, რადგან, როგორც ნესი, ზედა პალატის ვადა აჭარბებს ქვედა პალატისას, რაც სტაბილურობის განცდას უქმნის პარლამენტის წევრს, რადგან არჩევნებიდან არჩევნებამდე მოკლე შუალედის გამო შესაძლოა, მის გადანყვეტილებას ამომრჩევლის ზეგავლენა განაპირობებდეს,<sup>2</sup> რაც უგულბელებყოფს თავისუფალი მანდატის პრინციპს. ესეც ნიშანდობლივია ქართული რეალობისთვის, რომელშიც პარლამენტი ხშირად ემსგავსება პოპულისტური აზრების ფრქვევისთვის განკუთვნილ საასპარეზოს, ამ აზრს დაემონწმება ედმუნდ ბურკის გამოთქმაც: „ნაცვლად შენი მსახურებისა, ის სწორედ მაშინ გლალატობს, როდესაც იგი გადანყვეტილებას იღებს არა შინაგანი რწმენით, არამედ შენი გულის მოსაგებად.“

ასევე, საინტერესო საკითხია პარლამენტის წევრთა ასაკობრივი დიფერენცირება პალატების მიხედვით. ძირითადად, ქვედა პალატის წევრის მინიმალური წლოვანება შეადგენს 25-ს, ხოლო ზედა პალატისა 30 – ს. როგორც ეს ინდოეთშია.<sup>3</sup> ამას ინდოეთის რესპუბლიკის ზედა პალატის, რაჯია საბჰას, გამომცემლობა ასაბუთებს შემდეგი აზრით: „არ არის ყრილობა იქ, სადაც არ არიან უხუცესები, სადაც არ არიან უხუცესები, იქ არ ითქმის ჭეშმარიტება.“<sup>4</sup> კარგი იქნება, თუ საქართველოს პარლამენტის სენატშიც ასაკობრივი ზღვარი 30 წელი იქნება, რადგან ეს უზრუნველყოფს უფრო გამოცდილ და კვალიფიციურ კადრს საკანონმდებლო ორგანოში.

<sup>1</sup> Gerald P., Report on Second Chambers of Europe, Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?, Strasbourg, 2006, 143.

<sup>2</sup> Rosier C., B., Separate but Equal, The Essence of American Bicameralism, Utraque – Unum, Spring/Summer, Vol. 2, No 1, 2009, 31.

<sup>3</sup> The Articles 81<sup>st</sup> and 84<sup>th</sup> of the Constitution of Republic of India, <<https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI...pdf>> [08.09.2022].

<sup>4</sup> Agnihotri Dr. V. K., Second Chamber in Indian Parliament: Role and Status of Rajya Sabha, New Delhi, 2009, 1.

უნდა აღინიშნოს ზედა პალატის რევიზიონისტული ფუნქცია, რომელიც უზრუნველყოფს კანონთა მეტი დაკვირვებით მიღებას. ამ პრინციპის საფუძველზე ორპალატიანი პარლამენტი ბევრ ქვეყანაში უკვე კონსერვატიულად ჩამოყალიბებულ ფუნდამენტს უფრო წარმოადგენს, ვიდრე რაიმე პოლიტიკურ – პრაქტიკული დატვირთვის მქონე – ინსტიტუტს, სწორედ ამიტომ ითვლება ძველი დემოკრატიების განუყოფელ ნაწილად,<sup>1</sup> ხოლო საქართველოს მაგალითზე, თუ რაში გამოიხატება სენატის რევიზიონისტული ფუნქცია, განხილული იქნება შემდეგ ნაწილებში.

საბოლოოდ, ტერიტორიებსა და ცენტრს შორის კავშირი, თავისუფალი მანდატის პრინციპი, წარმომადგენელთა ასაკი და რევიზიონისტული ბუნება წარმოადგენს ბიკამერალიზმის ზოგად დადებით მახასიათებლებს, რომლებიც წარმოიქმნა წარსულში და სხვა მახასიათებლებისგან განსხვავებით დღემდე არ კარგავს აქტუალურობას.

## 2. „მონოკამერალური დიქტატურის“ ბალანსირება და წონასწორობის შენარჩუნება

ბიკამერალიზმის ისტორიული საფუძვლებიდან მის უფრო თანამედროვე კონტექსტს რომ დავეუკვირდეთ, აღმოვაჩინებთ, რომ არსებულ რეალობაში მისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა ქვედა პალატის ძალაუფლების დაბალანსება. ამ აზრის საპირისპიროდ ზოგი კონსტიტუციონალისტი მიიჩნევს, რომ „საპარლამენტო ტირანიას“ ორპალატიანობა ქმნის, რადგან ისინი ერთობლივი მუშაობის აუცილებლობით აფერხებენ კანონთა მიღებას,<sup>2</sup> თუმცა კანონთა შეფერხებით მიღება ვერანაირად ჩაითვლება სახელმწიფო ინსტიტუტის მიერ ტირანიის გამოვლინებად, პირიქით, რაც უფრო მეტი მანონასწორებელი ორგანო იქნება თვითონ ხელისუფლების შტოებს შიგნით, მით უფრო უზრუნველყოფილი იქნება საღი აზრის გამოვლინება.

აშშ-ში სენატის შექმნა მხოლოდ შტატების წარმომადგენლობით არ იყო განპირობებული. კონსტიტუციის შემქმნელთა ექვი შეუზღუდავი დემოკრატიის მიმართ, რომელსაც განსაკუთრებით ერთპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში არაფერი აწონასწორებდა, საფუძვლიანი იყო. მედისონს წარმომადგენელთა პალატის ნაკლოვანებათა გამოსწორება უნდოდა და სენატის მყარ ინსტიტუტად ჩამოყალიბებით სურდა დაპირისპირებოდა წარმომადგენელთა პალატის გამოუცდელ წევრებს.<sup>3</sup> მნიშვნელოვანია, რომ ქართულ ორპალატიან პარლამენტშიც ეს პირობა იქნეს გათვალისწინებული. ამ ბალანსის მიღწევა კი შესაძლებელია იმით, რომ ზედა პალატაში უნდა იყვნენ წარმოდგენილი ის პოლიტიკური ძალები, რომლებიც ქვედა პალატაში შეზღუდულად ან საერთოდ არ არიან წარმოდგენილნი,<sup>4</sup> მაგალითად, ქართულ რეალობაში ეს შეიძლება იყოს ოპოზიცია, რადგან შესაძლოა, ზედა პალატის ფორმირება ისე განხორციელდეს,

<sup>1</sup> იქვე, 19.

<sup>2</sup> Дюги Л., Конституционное право, Москва, 1998, 468.

<sup>3</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 184-185.

<sup>4</sup> ბაბუკი, ვ., ფიში, ს., რაიჭენბეჭერი, ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 279.

რომ ოპოზიციურმა პარტიებმა მიიღონ ზედა პალატაში მეტი მანდატები, რაც მათ მყარ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს, ამაზე მიანიშნებს ვენეციის კომისიის 2017 წლის 19 ივნისის რეკომენდაციაც, რომელიც ითვალისწინებდა სენატის შექმნის შესაძლებლობას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე, ვინაიდან ამ ინსტიტუტს შეეძლო ქვედა პალატის უფლებამოსილებათა დაბალანსება მძლავრი მთავრობისა და ქარბი საპარლამენტო უმრავლესობის პირობებში.<sup>1</sup> ეს ერთგვარი მინიშნებაა ოპოზიციის წარმომადგენლობითობის გაზრდაზე ზედა პალატაში.

ჩვენს რეალობაში, რომელშიც მსოფლიოს ერების უმრავლესობა მიისწრაფვის დემოკრატიისკენ და თანხმდება, რომ დემოკრატია არა ექსკლუზიურად უმრავლესობის მმართველობაა, არამედ ესაა ერთგვარი კომპრომისი უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის, ორპალატიან პარლამენტს შეუძლია, დადებითი როლი შეასრულოს, რადგან ხშირად პოლიტიკურ ნებასა და კომპრომისს ძალუძს საკანონმდებლო ორგანოს სტრუქტურის შექმნა პალატებში.<sup>2</sup>

თუმცა პრობლემა მაშინ იჩენს თავს, როდესაც პარლამენტის სტრუქტურის განსაზღვრისას მის უფლებამოსილებებს პალატებზე არ ანაწილებენ. სრულიად მისაღებია, საკონტროლო უფლებამოსილებები ჰქონდეს მყარი ოპოზიციის მქონე ზედა პალატას, თუმცა კანონშემოქმედების ნაწილში რევიზიონულობა ხშირად არა საკანონმდებლო პროცესის დახვეწას ისახავს მიზნად, არამედ ხდება გადაწყვეტილებათა პოლიტიზება. 2010 წელს ნიდერლანდში დაიწყო ახალი დისკუსია ზედა პალატის, სენატის, რეფორმირებაზე, რადგან პრემიერ მარკ რუტეს მოუწია ძლიერი ოპოზიციის მქონე სენატთან გამკლავება – რამდენად სამართლიანია ის ფაქტი, რომ ირიბად არჩეული სენატი უარყოფს პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილებებს. ეს სენატს აქცევს პოლიტიკურ ორგანოდ, რადგან სენატორები პოლიტიკოსები არიან და ზღვარი პოლიტიკურ და აპოლიტიკურ არგუმენტებს შორის ხშირად მკრთალია.<sup>3</sup> ამის თავიდან ასაცილებლად ქართული სენატის ფორმირებაში ირიბი წესები უნდა იყოს მინიმუმამდე დაყვანილი და კანონშემოქმედების სფერო იმპლიციტურად განსაზღვრული.

საბოლოოდ, უნდა ითქვას, რომ ზედა პალატის მიზანშეწონილობა აზრს კარგავს, თუ იგი იმეორებს ქვედა პალატას.<sup>4</sup> ასეთ დროს, ძირითადად, პალატები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებით, როდესაც ზედა პალატა წარმოგვიდგება „მსჯელობისა და ანალიზის“ პალატად, რომელიც ხვენს კანონპროექტს.<sup>5</sup> თანაბარ უფლებიანობით

<sup>1</sup> ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), მოსაზრება კონსტიტუციის კანონპროექტის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2017, 13-14, <<https://www.gdi.ge/uploads/other/0/620.pdf>> [08.09.2022].

<sup>2</sup> იხ. ეროვნულ – დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) კვლევა ორპალატიანობასთან დაკავშირებით, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/029\\_ww\\_onechamber\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf)> [08.09.2022].

<sup>3</sup> Bijleveld N., Grittner, C., Smith, D. E., Versteegen, W., *Reforming Senates, Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-Present*, New York, 2020, 185.

<sup>4</sup> Булаков О. Н., К вопросу о бикамеральной системе парламентов, *Правоведение*, №4, 2003, 30.

<sup>5</sup> ერემაძე ქ., ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2005, 30.



სარგებლობენ აშშ-ის კონგრესის პალატებიც, ამიტომაც საჭირო გახდა კონგრესის სტრუქტურაში შემთავსებელი პალატის შექმნის აუცილებლობაც, რომელიც წარმომადგენელთა პალატისა და სენატის მიერ მიღებული კანონების ტექსტების თანხვედრას უზრუნველყოფს,<sup>1</sup> რაც საკანონმდებლო პროცესს წელავს და ხარჯებსაც ზრდის, ამიტომ სასურველია, ქართულ ორპალატიან პარლამენტში იყოს „სუსტი“ ზედა პალატა კანონშემოქმედებითობის კუთხით.

## 2.1. საპარლამენტო პროცესების უწყვეტობა დათხოვნის პირობებში

საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის წესი წარმოადგენს სახელისუფლებო შტოებს შორის ბალანსის ქმედით საშუალებას. საპარლამენტო მმართველობის პირობებში, როდესაც პარლამენტის ხელში კონცენტრირებულია ძალაუფლების დიდი ნაწილი, სახელმწიფო მეთაურს აქვს უფლებამოსილება, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო. ეს არის „იარაღის თანასწორობის პრინციპი“, რომელიც გულისხმობს იმას, რომ, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება, ისე აღმასრულებელს შეუძლია საკანონმდებლოს დათხოვნა.<sup>2</sup> ასევე არსებობს თვითდათხოვნაც, რომელსაც ექვემდებარება პოლონეთის სეიმი და ეს იწვევს სენატის უფლებამოსილების ავტომატურ შეწყვეტასაც,<sup>3</sup> რაც ამ ინსტიტუტს ასუსტებს და უწყვეტობის ნაწილში აზრს უკარგავს ორპალატიანობას.<sup>4</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-3 პუნქტით,<sup>5</sup> პრეზიდენტი პარლამენტს ითხოვს იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი არ გამოუცხადებს მთავრობას ნდობას, ასევე 58-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, თუ პრემიერის ინიციატივით პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს. ორპალატიანობის პირობებში კი აუცილებელია, დათხოვნას ექვემდებარებოდეს მხოლოდ ის პალატა, რომელიც მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში, ნდობის გამოცხადებაში. ასეთ დროს თუ ორივე პალატა მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში, გამართლებულია ორივე პალატის დათხოვნა. რუმინეთის პარლამენტში ამ და სხვა ფუნქციათა მსგავსებით ორივე პალატას შორის მოსახლეობამ მხარი დაუჭირა 2009 წლის რეფერენდუმზე მონოკამერალურ პარლამენტს, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოს ბიკამერალურად დატოვების აუცილებლობა ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლომ დაასაბუთა<sup>6</sup> რუმინეთის პარლამენტის, როგორც ბიკა-

<sup>1</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 29-30.

<sup>2</sup> გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი. 2002, 194.

<sup>3</sup> The 98<sup>th</sup> Article of the Constitution of Republic of Poland, <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>> [08.09.2022].

<sup>4</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 49.

<sup>5</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [08.09.2022].

<sup>6</sup> რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 17 ივნისის №799 გადაწყვეტილება, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)031-e)> [08.09.2022].

მერალური ინსტიტუტის, ტრადიციებითა და ძალაუფლების გამიჯვნის აუცილებლობით, რომელიც კავშირშია ორივე პალატის მიერ მთავრობის ფორმირებასთან, შესაბამისად, პრეზიდენტს შეუძლია, ნდობის არგამოცხადების შემთხვევაში დაითხოვოს ორივე პალატა.<sup>1</sup> ხოლო ნიდერლანდში, რომლის მთავრობის ფორმირებაშიც მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს,<sup>2</sup> დათხოვნას მხოლოდ ქვედა პალატა ექვემდებარება.

საქართველოს მაგალითზე სასურველი იქნება, მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობა მიიღოს ქვედა პალატამ და, შესაბამისად, დათხოვნასაც მხოლოდ ის დაექვემდებარება, ზედა პალატა კი უზრუნველყოფს საპარლამენტო პროცესების უწყვეტობას და შესაძლებელი იქნება იმ უფლებამოსილებების განსაზღვრა, რომლებსაც სენატი შეითავსებს ქვედა პალატის დათხოვნიდან იქამდე, სანამ არ მოხდება მთავრობის ფორმირება.

### 3. ფორმირების წესი

„დემოკრატია, პირველ რიგში, სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებით ვლინდება, რადგან ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატიის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი. მაშასადამე, მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, არის ფუნდამენტური დემოკრატიული პრინციპი.“<sup>3</sup> არჩევნების ინსტიტუტი ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში დამატებით მნიშვნელობას იძენს, რადგან მას შეუძლია, განსაზღვროს ორპალატიანობის, როგორც სისტემის, დამაბალანსებელი ფუნქციის მასშტაბი. როგორც წესი, ბიკამერალური სისტემის მქონე ქვეყნებში პალატები განსხვავებული წესით აირჩევა და ხშირ შემთხვევაში ზედა პალატა მაჟორიტარული წესით, ხოლო ქვედა პროპორციულით აირჩევა. დღეს გაბატონებული მოსაზრებით, ვინაიდან ქართულმა სენატმა უნდა ასახოს გეოგრაფიული წარმომადგენლობითობა, ლოგიკური იქნება მისი მაჟორიტარული წესით არჩევა. ორი ძირითადი მიზეზის გამო მაჟორიტარული წესით სენატის არჩევა არარელევანტურია ქართული რეალობისთვის.

პირველი მიზეზია 2017 წლის 19 ივლისის ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია სრულად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლასთან დაკავშირებით,<sup>4</sup> ასევე, კონსტიტუციის რეფორმატორთა ნება, 2024 წლიდან ქვეყანა გადავიდეს სრულად პროპორციულ არჩევნებზე და ამ საკითხის რეზონანსულობა საზოგადოებაში.

<sup>1</sup> The 89<sup>th</sup> Article of the Constitution of Romania, <[http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2\\_2&par1=3](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3)> [08.09.2022].

<sup>2</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 131.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის N3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე – გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>4</sup> ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), მოსაზრება კონსტიტუციის კანონპროექტის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2017, 9, <<https://www.gdi.ge/uploads/other/0/620.pdf>> [08.09.2022].

მეორე მიზეზია ქვეყნის მოსახლეობის გეოგრაფიული ასიმეტრიულობა, რომლის პირობებშიც, მაგალითად, გლდანის ოლქის მოსახლეობა შვიდჯერ აღემატება აბაშის ოლქისას. ამასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა: „ხმათა თანასწორობა და ამომრჩევლებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების მინიჭება უნდა წარმოადგენდეს საარჩევნო ოლქების, საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრის უმთავრეს პრინციპს. საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა იყოს მოწოდებული, საარჩევნო ოლქების საზღვრები განისაზღვროს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს ხმათა თანასწორობა და ადეკვატური წარმომადგენლობა. ეს გულისხმობს, რომ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლების რაოდენობა შეძლებისდაგვარად თანასწორი იყოს, რათა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს ხმათა თანაბარი წონა.“<sup>1</sup> ხოლო თანაბარი წონადობა მიღწეულ იქნა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის მაჟორიტარული ოლქების საზღვრების ცვლილებით, თუმცა ეს გეოგრაფიულ წარმომადგენლობას აზრს უკარგავს, რადგან ეს ოლქები არ შეესაბამება ქვეყნის დანაწილების არც ადმინისტრაციულ და არც ისტორიულ საზღვრებს. მართალია, გეოგრაფიული თანაბრობის პრინციპს არც კანადის სენატი იცავს, რადგან შექმნის მერე შემადგენლობა არ შეცვლილა,<sup>2</sup> თუმცა კანადაში სენატის ინსტიტუტის ისტორიული ტრადიციებიდან გამომდინარე, შეიძლება, ეს გამართლებულად მივიჩნიოთ.

რა არის გამოსავალი? ესაა ზედა პალატის დაკომპლექტება რეგიონულ-პროპორციული წესით, რომელსაც რეკომენდაცია გაუწია საქართველოში მომუშავე სამმა გავლენიანმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ.<sup>3</sup> ეს სისტემა, რეალურად, გულისხმობს ერთმანდატიან და მრავალმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებად დაყოფას. სენატის ადგილები განაწილდება საქართველოს მხარეებში მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად, რაც შესაბამისობაში მოდის სენატის შემადგენლობის კონსტიტუციურ დანაწესთან, რომელიც აშკარად მიუთითებს სენატის არჩევითობას ტერიტორიული პრინციპის საფუძველზე, მაგრამ არ აკონკრეტებს არჩევნების წესს. ხოლო ქვედა პალატა აირჩევა ერთიან მრავალმანდატიან ოლქში პროპორციული წესით, როგორც ეს საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის, მე-2 პუნქტშია. სასურველია, საქართველო, ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვის შემდეგ, დარჩეს უნიტარულ – რეგიონულ სახელმწიფოდ, როგორც ესპანეთის სამეფო, რომელიც ორივე პალატას პროპორციული წესით ირჩევს და ზედა პალატას ტერიტორიული წარმომადგენლობის პალატად მოიხსენიებს.<sup>4</sup>

აღსანიშნავია, საარჩევნო ბარიერის მნიშვნელობა პროპორციული არჩევნების პირობებში, რომელიც ქართული რეალობის მაგალითზე გაუმართლებლად მაღალია,

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-22.

<sup>2</sup> იხ. ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) კვლევა ორპალატიანობასთან დაკავშირებით, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/029\\_ww\\_onechamber\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf)> [08.09.2022].

<sup>3</sup> ISFED, GYLA, TI, რეკომენდაცია საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით, თბილისი, 2015, 4.

<sup>4</sup> The 68<sup>th</sup> and 69<sup>th</sup> Articles of the Constitution of Kingdom of Spain, <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>> [08.09.2022].

5 %, თუმცა, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, ოპტიმალურია და იცავს ოქროს შუალედს დაკარგულ ხმებსა და სტაბილურ პარლამენტს შორის.<sup>1</sup> ეს უზრუნველყოფს ქვედა პალატაში მყარ საპარლამენტო ერთპარტიულ უმრავლესობას, რომელიც უნდა დააბალანსოს ოპოზიციურმა სენატმა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სასურველია, სენატი იყოს ოპოზიციური, რათა მან რეალურად შეძლოს მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე რესპუბლიკის საბჭოს დაბალანსება. ამისთვის 2020–2021 წწ.-ში გამართულ არჩევნებზე, ოპოზიციის შედეგის გათვალისწინებით, ბარიერი უნდა შეადგენდეს სენატში 1-3 %-ს. არა უმეტეს 3 %-ს უნევს რეკომენდაციას ევროსაბჭო.<sup>2</sup> მცირე ბარიერი არის გაზრდილი შანსი, რომელიც უზრუნველყოფს სენატში ოპოზიციის მიერ უმრავლესობის ფორმირებას.

რაც შეეხება ვადებს, სასურველია, რომ ისინი განსხვავდებოდეს, რათა პალატაში ერთი პარტიის დომინირებას მეორე პარტიისა დაუპირისპირდეს,<sup>3</sup> რადგან დიდი შანსია, რომ ერთსა და იმავე დროს გამართული არჩევნების შედეგად ორივე პალატა ფორმირდება ერთი და იგივე დომინანტი პარტიით.

#### 4. უფლებამოსილებათა დანაწილება

ზემოთ განხილულ იქნა ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში პალატათა წონასწორობისა და ბალანსირების მნიშვნელობა. აქცენტი გაკეთდა იმაზე, რომ სასურველია, ზედა პალატაში გაზრდილი იყოს ოპოზიციის წარმომადგენლობა, შესაბამისად, ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები პარლამენტისა, როგორებიცაა: კანონშემოქმედებითი, საკონტროლო, სადამფუძნებლო, საფინანსო, საგარეო ურთიერთობათა და საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების, გონივრულად უნდა განაწილდეს პალატათა შორის, რათა მმართველობის უზრუნველყოფას არ შეექმნას საფრთხე იმ პირობებში, როცა ზედა პალატაში იქნება გაზრდილი ოპოზიციური წარმომადგენლობა.

##### 4.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილება

ორპალატიანობის ყველაზე უფრო უარყოფით მახასიათებლად შეიძლება მივიჩნიოთ საკანონმდებლო პროცესის განვლვა და პროცედურების პარალიზება.<sup>4</sup>

ამიტომ პალატებს შორის მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული საკანონმდებლო რეგულირების სფეროები. ამ მხრივ ოპტიმალური მაგალითი იქნებოდა გერმანიის ბუნდესრატისა და ბუნდესტაგის მაგალითი, რომელიც განსაკუთრებული სპეციფიკით ხასიათდება. კანონშემოქმედებითი პროცესი სამ ძირითად ეტაპს მოიცავს: კანონის ინიცირებას, განხილვასა და მის მიღებას. გერმანიის კონსტიტუციის თანახმად, ბუნ-

<sup>1</sup> გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო 1979 წლის 22 მაისის N197/79 გადაწყვეტილება.

<sup>2</sup> State of human rights and democracy in Europe, Council of Europe, Parliament Assembly, N1791, 2007, 17.10.

<sup>3</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 189.

<sup>4</sup> იქვე.

დეცტაგში კანონპროექტი შეიტანება ბუნდესტაგის, ბუნდესრატისა და ფედერალური მთავრობის წევრების მიერ,<sup>1</sup> ხოლო საქართველოს კონსტიტუცია ინიციატორთა წრეს აფართოებს (დამატებულია: ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, საპარლამენტო ფრაქცია და კომიტეტი, ასევე არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველი),<sup>2</sup> პარლამენტის წევრში, საპარლამენტო ფრაქციასა და კომიტეტში შეიძლება, მოვიაზროთ სენატის წევრებიც. რაც შეეხება კანონთა წრეს, გერმანიის ძირითადი კანონი არ აკონკრეტებს, თუმცა აწესებს იმ მიმართულებებს, რომლის საკანონმდებლო რეგულირებაც ბუნდესრატის მოწონებას საჭიროებს, ესენია: კონსტიტუციური ცვლილებები, ფედერალურ მიწებთან დაკავშირებული საკითხები და საბიუჯეტო სამართლის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც ეხება ფედერალური მიწების ფინანსებს.<sup>3</sup> შესაძლებელია, ქართულ რეალობაში ინიციატივის უფლება სენატორთა მიერ მხოლოდ ამ საკითხებზე შეიძლებოდეს, შესაბამისად განხილვა და მოწონებაც ამ საკითხებზე იყოს შესაძლებელი. ასევე ამ საკითხებს დაემატოს კონსტიტუციური შეთანხმების, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიკაციისა და დენონსაციის მოწონება. მთავარი პრინციპი კი ისაა, რომ ყოველგვარი კანონის განხილვა და მიღება (ზემოსხენებული გამონაკლისების გარდა) უნდა ხდებოდეს ქვედა პალატაში, მიუხედავად იმისა, რომ შეიძლება, კანონპროექტი ინიცირებული იყოს ზედა პალატის მიერ, როგორც ეს გერმანიის შემთხვევაშია.<sup>4</sup> სენატისთვის საკანონმდებლო რეგულირების წრის დავინროება თავიდან აგვარიდებს კანონშემოქმედებითი პროცესის პარალიზებას.

რაც შეეხება კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელებას, სასურველია, მისი ინიციატორიც, განმხილველიც და მიმღებიც იყოს ქვედა პალატა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს კონსტიტუციური კანონი ეხება ტერიტორიულ მონყობასა და პალატებს შორის უფლებამოსილებათა დანაწილებასა და სხვა ცვლილებებს. ასეთ დროს გართულებული წესით მიღება უნდა გამოიხატოს ზედა პალატის მიერ მის მოწონებაში და აღარ უნდა იყოს საჭირო შემდეგი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოსთვის გადაცემა, ასევე, პალატათა უფლებამოსილებაზე კონსტიტუციური კანონი გამონაკლისის სახით უნდა მიიღებოდეს სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერით, როგორც ეს ზემოთ ითქვა.

#### 4.2. საკონტროლო უფლებამოსილება

ამ ნაწილში განხილული იქნება ინტერპელაციის წესი, იმპიჩმენტი, დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის მუშაობა ორპალატიან პარლამენტში. ვინაიდან ქართული ორპალატიანობის მიზნად ბალანსირებას ვსახავთ, სენატს უნდა მიენიჭოს ფართო საკონტროლო უფლებამოსილებები.

<sup>1</sup> The 76<sup>th</sup> Article of the Basic Law for Federative Republic of Germany, <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>> [08.09.2022].

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლი. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [08.09.2022].

<sup>3</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 35.

<sup>4</sup> The 77<sup>th</sup> Article of the Basic Law for Federal Republic of Germany, <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>> [08.09.2022].



სამართლებრივ წრეებში ხშირად კამათობენ კითხვა-შეკითხვასა და ინტერპელაციას შორის განსხვავებაზე და მათ ერთმანეთთან აკავშირებენ, ამ შეცდომას უშვებს საქართველოს კონსტიტუციაც, რადგან ამ ორს ერთად მოიხსენიებს, რეალურად კი ინტერპელაცია მოიცავს უნდობლობის გამოცხადების რეზოლუციას, რომელსაც პოლიტიკური შედეგი, თანამდებობის პირის გადაყენება შეიძლება მოჰყვეს. საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლით შეკითხვა – ინტერპელაციის ადრესატი არიან: მთავრობა, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოები, ყველა დონის ტერიტორიული ორგანოს წარმომადგენლები, მთავრობის წევრები და სახელმწიფო დაწესებულებები. უმჯობესია, ამ მხრივ ქართულმა ორპალატიანმა პარლამენტმა გაითვალისწინოს სლოვენის რესპუბლიკის გამოცდილება და ინტერპელაცია მთლიანად ზედა პალატის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიაკუთვნოს, კერძოდ, სახელმწიფო კრებას (ზედა პალატას) შეუძლია, ინტერპელაციის შემდეგ მიიღოს უნდობლობის რეზოლუცია კონკრეტული მინისტრის ან პრემიერ-მინისტრის მიმართ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.<sup>1</sup> სასურველია, ქართულ მოდელში უნდობლობის რეზოლუციის მისაღებად საჭირო იყოს სენატორთა სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა, რადგან დიდი ალბათობით ოპოზიციური უმრავლესობის სენატმა შესაძლოა, ეს მექანიზმი გაუმართლებლად გამოიყენოს, ხოლო ინიცირება ავტომატურად ხდებოდეს ინტერპელაციის დასრულების შემდეგ. თუ პრემიერ-მინისტრს გამოუცხადებს ინტერპელაციის შემდეგ სენატი უნდობლობას, ახალი მთავრობის ფორმირება მოხდება საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის შესაბამისად და დაემატება აღნიშნული ნაწილი მუხლს, ოღონდ ამ წესით არ შეიძლება გადაყენებულ იქნეს პრეზიდენტი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, რადგან, საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის მე-6 პუნქტით, მათი გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის გზით შეიძლება, ეს უზრუნველყოფს ამ თანამდებობის პირთა მაღალ იმუნიტეტს და საჭიროა მათი თანამდებობრივი სპეციფიკიდან გამომდინარე.

რაც შეეხება დროებით საგამოძიებო და სხვა დროებით კომისიებს, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით,<sup>2</sup> დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია სახელმწიფო თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედებაზე, კორუფციულ სამართალდარღვევას, რომელიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ბიუჯეტის არამიზნობრივი ხარჯვა, საქმე, რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ამ დანაწესიდან გამომდინარე, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა ორივე პალატას უნდა შეეძლოს, რადგან იგი საკონტროლო უფლებამოსილებების საკმაოდ ფართო წრეს გვთავაზობს და კომისიის რეზოლუცია არ იწვევს სამართლებრივი შედეგის დადგომას, შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ ძლიერი უფლებამოსილების მქონე სენატს შეეძლოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა,<sup>3</sup> თან, თუ ეს სიძლიერე

<sup>1</sup> The 118<sup>th</sup> Article of the Constitution of Republic of Slovenia, <<https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>> [08.09.2022].

<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 54-ე მუხლი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13528?publication=44>> [08.09.2022].

<sup>3</sup> მაჭარაძე ზ., მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში

საკონტროლო უფლებამოსილებებში გამოიხატება. ხოლო სხვა დროებითი კომისიის ერთადერთ ქმედით და შედარებით გამოსაყენებლად პერსპექტიული ფუნქციაა სახელმწიფო აუდიტის ფინანსური კონტროლის განხორციელება და ამ საკითხში სენატის უფლებამოსილება განისაზღვრება მისი საფინანსო უფლებამოსილებების არსებობით, რომლებიც ქვემოთ იქნება განხილული.

ხოლო ინტერპელაციისგან განსხვავებით, იმპიჩმენტის პროცედურის წამოწყებას სამართლებრივი დელიქტის არსებობა სჭირდება;<sup>1</sup> რა პრინციპით უნდა გადანანილდეს პალატათა როლი იმპიჩმენტის პროცედურაში? ლოგიკური იქნება, ზედა პალატა იმ დონეზე იყოს ჩართული იმპიჩმენტის პროცესში, რა დონეზეცაა განსაზღვრული თანამდებობის პირებთან მიმართებით მისი სადამფუძნებლო უფლებამოსილება – პრეზიდენტი, მთავრობის წევრი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი. ამ პირთაგან სენატი ჩართული არ იქნება მხოლოდ მთავრობის ფორმირებაში, დანარჩენ შემთხვევაში – პრეზიდენტის არჩევნებში, რომელსაც 300-წევრიანი კოლეგია ირჩევს – სენატორებიც შევლენ, რადგან კონსტიტუციით, კოლეგიაში შედიან საქართველოს პარლამენტის წევრები, ხოლო დანარჩენ პირთა დანიშვნა ქვემოთ იქნება განხილული. სასურველია ინიცირების უფლება ჰქონდეს მხოლოდ ქვედა პალატას ისე, როგორც ეს კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაშია, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს დასტურის შემთხვევაში საბოლოო გადაწყვეტილებაში ორივე პალატა იქნება ჩართული (თუ მთავრობის წევრს ეხება, – მხოლოდ ქვედა პალატა). რა ფორმით უნდა განხორციელდეს ეს? მაგალითად, პოლონეთის სეიმი და სენატი პრეზიდენტის იმპიჩმენტით გადაყენების გადაწყვეტილებას ერთობლივ სხდომაზე იღებს,<sup>2</sup> შესაძლებელია ქართულ რეალობაშიც ერთობლივ სხდომაზე პრეზიდენტის შემთხვევაში სრული შემადგენლობის 2/3-ის, ხოლო სხვა თანამდებობის პირთა (გარდა მთავრობის წევრისა) შემთხვევაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა იყოს საჭირო პალატათა ერთობლივ სხდომაზე. ეს მოდელი არ შეცვლის რადიკალურად იმპიჩმენტის დღეს არსებულ წესს და თან, ზედა პალატის სადამფუძნებლო უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, ლოგიკური იქნება მისი მსგავსი ჩართულობა.

#### 4.3. სადამფუძნებლო უფლებამოსილება

ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლებისგან ნდობის გადაცემა შესაბამისი ორგანოებისთვის არის ლეგიტიმურობის ჯაჭვის უწყვეტობის დასტური,<sup>3</sup> რაც იმას ნიშნავს, რომ ხალხის მიერ არარჩეულ წევრებს თანამდებობაზე ნიშნავს მათ მიერ არჩეული ორგანო. რომელი პალატა უნდა იყოს ჩართული ხელისუფლების ორგანოთა დანიშვნაში?

(ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში), სადოქტორო დისერტაცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2017, 242.

<sup>1</sup> იქვე, 239.

<sup>2</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 50.

<sup>3</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 364.

შეერთებული შტატების მაგალითზე, ამის ექსკლუზიური უფლებამოსილება სენატს აქვს – მას შეუძლია, დანიშნოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი უმაღლესი თანამდებობის პირები: მინისტრები, მოსამართლეები, გენერალური პროკურორი, ელჩები და სხვ.<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს პარლამენტი ირჩევს სახალხო დამცველსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 მოსამართლეს, უზენაესი სასამართლოს 28 მოსამართლეს, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა ნაწილს, გენერალურ პროკურორს, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებსა და გენერალურ აუდიტორს, აგრეთვე კანონმდებლობით შეიძლება პარლამენტს მიენიჭოს სხვა თანამდებობებზე პირთა დანიშვნა, რომლებიც კონსტიტუციაში არაა გათვალისწინებული. სასურველია, რომ ამ პირთა დანიშვნის უფლებამოსილება მიენიჭოს სენატს, რომელშიც იქნება გაზრდილი ოპოზიციური წარმომადგენლობა. ეს განსაკუთრებით აუცილებელია მოსამართლეთა დანიშვნის კუთხით, რადგან დღეს არსებული მდგომარეობით მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ დანიშნულ მოსამართლეებთან მიმართებით არსებობს კითხვის ნიშნები.

რაც შეეხება მთავრობის ფორმირებას, როგორც ზემოთ იქნა განხილული, მისი უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს ქვედა პალატას, რესპუბლიკის საბჭოს.

#### 4.4. საფინანსო უფლებამოსილება

ბიუჯეტის ფორმირებაში პალატათა ჩართულობაზე მსჯელობა რთულია, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ ნაწილში საქართველოს მთავრობა სარგებლობს ფართო უფლებამოსილებებით და პარლამენტის როლი მცირეა. „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამ მოსაზრებებს რეალურად არ უპასუხებს. ამ მუხლის პროექტის თანახმად, მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. უფრო მეტიც, იმავე დებულების პროექტის მე-3 პუნქტის თანახმად, მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. ვენეციის კომისიისთვის ის ფაქტი, რომ ბიუჯეტის პროექტში ნებისმიერი ცვლილების შეტანა მთავრობის თანხმობას საჭიროებს, ნიშნავს საბიუჯეტო საკითხებში პარლამენტის უფლებამოსილებების გადამეტებულ შეზღუდვას.“<sup>2</sup> – ნათქვამია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაში, რომელიც შეეხებოდა 2017–2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმას. ამ საკითხზე სიღრმისეული მსჯელობა სცდება ნაშრომის მიზანს, თუმცა ბიუჯეტის ფორმირებაში მთავრობის გაზრდილი როლიდან გამომდინარე, სასურველია, რომ მასში იყოს ჩართული ქვედა პალატა, როგორც ეს აშშ-შია, რადგან ქართულ რეალობაში მყარი ოპოზიციური წარმომადგენლობის მქონე სენატმა შესაძლოა, დააბრკოლოს ბიუჯეტის მიღება, მაგრამ ზემოგამოთქმულიდან გამომდინარე, ფინანსური საკითხები, რომლებიც

<sup>1</sup> ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 265.

<sup>2</sup> ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), მოსაზრება კონსტიტუციის კანონპროექტის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2017, 14, <<https://www.gdi.ge/uploads/other/0/620.pdf>> [08.09.2022].

რეგიონებს ეხებათ, სენატის მოწონებას უნდა საჭიროებდეს. ეს მოწონება კი შეიძლება გამოიხატოს გამარტივებული წესით, ერთი მოსმენით მიღებაში სენატის მიერ.<sup>1</sup>

თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ფინანსების მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებში სენატი არ იქნება ჩართული. რადგან აუდიტის სამსახურს არა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნობრივი გამოყენების კონტროლი ევალება, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობისაც, ხოლო ქართული სენატი ტერიტორიათა წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს.<sup>2</sup> შესაბამისად, ზემოთ დასმულ საკითხს სხვა დროებითი კომისიის შექმნაზე სენატის მიერ აუდიტის სამსახურის ფინანსების განკარგვასთან დაკავშირებით დადებითი პასუხი უნდა გაეცეს. ანუ თუ რესპუბლიკის საბჭო, ძირითადად, მონაწილეობს ბიუჯეტის ფორმირებაში, სენატი კონტროლს უწევს მას.

#### 4.5. საგარეო ურთიერთობათა უფლებამოსილება

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტი განსაზღვრავს საგარეო ურთიერთობათა ძირითად მიმართულებას. ამ ნაწილში, ძირითადად, მოიაზრება საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიკაცია და დენონსაცია, რაც აძლევს სახელშეკრულებო ურთიერთობას აუცილებელ სტაბილურობას, ხაზს უსვამს იმ მდგომარეობას, რომ ხელშეკრულების ნორმები დაცული იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობის შეცვლის შემდეგაც.<sup>3</sup> თუ რომელიმე სფერო „საკანონმდებლო სიდინჯითა“ და ანონ-დანონით რეგულირებას საჭიროებს, ეს საგარეო ურთიერთობებია, რადგან აუცილებელია, რომ ამ ურთიერთობათა განსაზღვრისას ორივე პალატა იღებდეს მონაწილეობას, რაც შეეხება სხვა სახის კანონებს, რომლებიც შეიძლება, შეეხებოდეს საგარეო ურთიერთობებს ერთპიროვნულად, მას ქვედა პალატა უნდა არეგულირებდეს.

#### 4.6. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას რთულია, მოიძებნოს ოქროს შუალედი პროცედურების გამარტივებასა და ავტორიტარიზმის დათრგუნვას შორის, რადგან ფორსმაჟორული სიტუაციის გარშემო გართულებული პროცედურები ართულებს სახელმწიფო ორგანოთა ნორმალურ ფუნქციონირებას. ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში ხშირად ზედა პალატაც ჩართულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებაში. ამის ერთ-ერთი მაგალითია ინდოეთი, სადაც ლოქ საბჰას (ქვედა პალატის) მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებაზე საჭიროებს რაჯია საბჰას (ზედა პალატის) მოწონებას.<sup>4</sup> თუმცა უმჯობესია, ქართული რეალობის გათვალისწინებით, მისი გამოცხადების უფ-

<sup>1</sup> მაჭარაძე ზ., მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში (ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში), სადოქტორო დისერტაცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2017, 245.

<sup>2</sup> იქვე, 252.

<sup>3</sup> Лазарев В. В., Конституционное право, Москва, 2004, 441.

<sup>4</sup> Agnihotri Dr. V. K., Second Chamber in Indian Parliament: Role and Status of Rajya Sabha, New Delhi, 2009, 13.

ლებამოსილება ქვედა პალატას ჰქონდეს, რადგან, ავტორთა მოსაზრებით, ეს პროცედურა ისედაც გართულებულია, კერძოდ, რადგან პრემიერ-მინისტრს უკვე აქვს წარდგინება გაკეთებული პრეზიდენტისთვის საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებაზე, ეს პრეზიდენტის თანახმდომონერას აღარ უნდა საჭიროებდეს, რადგან 2017–2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმამდე პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილი აქტები პრეზიდენტის თანახმდომონერას აღარ საჭიროებდა.<sup>1</sup> შესაბამისად, სენატის ჩართვა პროცესს გაუმართლებლად გაართულებს.

## დასკვნა

მსჯელობის დასასრულს ვუმზერთ საქართველოს კონსტიტუციას, ჩვენი სახელმწიფოს უზენაეს კანონს, რომელსაც აქვს პრეტენზია, იურიდიულ-ნორმატიულ შინაარსთან ერთად შეიძინოს საერთო ეროვნული ღირებულებითი მნიშვნელობა, რომელიც ისეთივე საამაყო იქნება ამ ქვეყნის თითოეული მოქალაქისთვის, როგორც ისტორიის გარიჟრაჟსა და ქართველების შედეგად აღმოცენებული ტრადიციები, ხოლო აქ არსებული ინსტიტუტების სიმყარემ უნდა განსაზღვროს კონსტიტუციის ღირებულებითი მასშტაბი. საპარლამენტო დანესებულების როლი ხელისუფლების შტოთა სამეულში განსაკუთრებულია, რადგან მას წარმომადგენლობითობა ყველაზე „სახალხო“ ინსტიტუტად აქცევს.<sup>2</sup> შესაბამისად, გონივრულად ჩამოყალიბებულმა ორპალატიანმა პარლამენტმა შესაძლოა, გააძლიეროს ეს ინსტიტუტი.

რამდენად გასცა ძირითადმა ნაწილმა შესავალში ნამოჭრილ საკითხებზე კითხვებს პასუხი? აღმოჩნდა, რომ ქართულ ორპალატიან პარლამენტში სენატი უნდა წარმოადგენდეს რეგიონებს, ხოლო რესპუბლიკის საბჭო მთელ ქვეყანას, მათ უნდა ჰქონდეთ განსხვავებული ვადები და წევრთა წლოვანება, ასევე, სენატი უნდა იყოს მუდმივმოქმედი და არ უნდა ექვემდებარებოდეს დათხოვნას.

ფორმირების კუთხით, უპირატესობა მიენიჭება პროპორციული წესით არჩევნებს და, სენატის რეგიონული წარმომადგენლობიდან გამომდინარე, იგი აირჩევა რეგიონულ-პროპორციული წესით, ხოლო რესპუბლიკის საბჭო ისე, როგორც პარლამენტის არჩევნებია განერილი მოქმედი რედაქციით.

ბალანსირებისა და წონასწორობის, ასევე, მონოკამერალური დიქტატურისა და საპარლამენტო ტირანიის დათრგუნვისთვის უნდა იყოს მკაცრად გამიჯნული უფლებამოსილებები. კანონშემოქმედებითობის კუთხით ძლიერ პალატას წარმოადგენს რესპუბლიკის საბჭო, რადგან სენატის ინიცირებული კანონპროექტებიც კი მის ფარგლებში განიხილება, ხოლო სენატს შეზღუდულ წრეზე ექნება მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივისა და შემდეგ ერთი მოსმენით მონონების უფლება, როგორც ჩვეულებრივ, ასევე კონსტიტუციურ კანონზე, რომელიც შეეხება ტერიტორიულ მოწყობასა და პალატათა უფლებამოსილებების გამიჯვნას. საკონტროლო უფლებამოსილებების უმ-

<sup>1</sup> მელიქიძე გ., უზნაძე ნ., პარლამენტი საგანგებო რეჟიმის დროს, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №1, 2020, 187.

<sup>2</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 271.



რავლესობა გადაეცემა სენატს, როგორც მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე ქვედა პალატის დამაბალანსებელს, ასევე, სადამფუძნებლო უფლებამოსილებაც, გარდა მთავრობის ფორმირებისა. საფინანსო კუთხით რესპუბლიკის საბჭო მოახდენს ბიუჯეტის ფორმირებას, ხოლო კონტროლის ძირითადი მექანიზმები სენატს ექნება. საგარეო უფლებამოსილების მხრივ სენატი მოიწონებს რატიფიკაციასა და დენონსაციას, სხვა მხრივ ექსკლუზიური უფლებამოსილებები ექნება რესპუბლიკის საბჭოს. საგანგებო და საომარი მდგომარეობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, პროცედურათა განვლვის ასარიდებლად, ამ მხრივ, უფლებამოსილებები ექნება მხოლოდ რესპუბლიკის საბჭოს.

ყველა ამ საკითხზე მსჯელობისას გამოყენებულ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა და ამიტომაც გაესვა ნაშრომის დასაწყისში ხაზი სამართალმეფარდების მნიშვნელობას. რთულია, ჯერარარსებულ ინსტიტუტზე უფრო სიღრმისეულად მსჯელობა, ამიტომ ეს საკითხი დღეს არსებული სიცხადით ამონურვადია. ხოლო აქ ჩამოყალიბებული მოდელი არის ქართული რეალობისთვის ყველაზე უფრო ოპტიმალური ვარიანტი.

## **Distribution of Powers in the Georgian Bicameral Parliament – Implementation of the Bicameral Parliament in Georgia**

### **RATI ZANTARAIA**

The article discusses the implementation of a bicameral parliament in Georgia after the restoration of the territorial integrity, in terms of the distribution of powers between the chambers.

It should be noted that there is a small number of studies related to this topic in the Georgian scientific literature and, as a topic, it lacks a thorough review. In summary, the issue has been studied in terms of the positive and negative characteristics of the bicameral parliament, which simply describes and characterizes the subject rather than giving it a practical meaning.

The review of the issue in this article begins with a discussion of the concept, characteristics and role of a bicameral parliament, adapted to the challenges facing Georgia. Subsequently, issues are connected with the powers specific to the parliament.

Also, during the formation of the institution, close attention must be paid to the fact that fundamental and radical changes should not be made in the text of the current constitution and the traditions of the existing state organization.

The main findings are the determination of the upper chamber as the representative body of the country's territories, and the lower chamber – as the representative of the whole country. There are also precisely defined specifics of authorities and powers divided between chambers. The necessity for control and balancing of bodies within the legislative branch is presented too. As well as staffing the upper chamber in such a way as to ensure a high representation of the opposition.

# სავალდებულო ვაქცინაციისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის ურთიერთმიმართება

## ანანო ნაწყები\*

### შესავალი

კოვიდ-19-ის პირველი შემთხვევების დაფიქსირებიდან დღემდე პანდემია ადამიანის ცხოვრების არაერთ სფეროს შეეხო. საკმარისია, გავიხსენოთ გადაადგილების თავისუფლების, საზოგადოებრივ აქტივობებში მონაწილეობის, განათლების არადისტანციურ რეჟიმში მიღების შეზღუდვა და ა.შ. თუმცა განსაკუთრებით საინტერესოა, ამ პროცესის დასასრულს ვაქცინაციასთან დაკავშირებით გამოვლენილი პრობლემები. კერძოდ, ერთი მხრივ, მოსახლეობის ნაწილი სხვადასხვა ქვეყანაში უარს აცხადებდა აცრაზე, რასაც უპირისპირდებოდა ხელისუფლების სურვილი, გამოიმუშავებულყოფიერ ე.წ. „ჯოჯური იმუნიტეტი“, შესაბამისად, ისმის კითხვა: რამდენად აქვს სახელმწიფოს უფლება, აიძულოს მოქალაქე, აიცრას? ეწინააღმდეგება თუ არა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით (შემდგომ – კონვენცია) დაცულ რელიგიის, აზრისა და სინდისის თავისუფლებას სავალდებულო ვაქცინაცია? ეს კითხვები კვლავაც პასუხგაუცემელია, თუმცა აქტუალური. 2020 წლის დეკემბერში ევროპული კომისიის მიერ კოვიდ-19-ის ვაქცინების ავტორიზება მორიგი ნაბიჯი იყო ვირუსის გავრცელების შეკავების გზაზე. რაოდენობრივი მაჩვენებლების ზრდიდან გამომდინარე, სახელმწიფოების მიერ გატარებულ ქმედებათა შორის იყო ბუსტერ-დოზებისა და ბავშვთა აცრის შეთავაზება. მიუხედავად რამდენიმე ქვეყანაში მიღწეული პროგრესისა, ევროპის მასშტაბით არსებულმა ვაქცინაციის დაბალმა პროცენტმა გამოიწვია პოლიტიკური დებატები. 2021 წლის 1 დეკემბერს ევროპული კომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ვონ დერ ლაიენმა განაცხადა, რომ „საჭირო იყო სავალდებულო ვაქცინაციის შემოღება ევროკავშირში“. რამდენიმე კვირის შემდეგ კი ევროსაბჭომაც გაუსვა ხაზი ზემოთ ხსენებულის მნიშვნელობას პანდემიასთან ბრძოლაში. მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობითაც არ არსებობს საკითხისადმი ერთიანი მიდგომა, ზოგიერთი სახელმწიფო სწორედ სავალდებულო ვაქცინაციით ცდილობს იმუნიზაციის პროცენტული მაჩვენებლის გაზრდას. ამ დროისათვის ევროკავშირის წევრი მხოლოდ სამი ქვეყანა ითვალისწინებს სავალდებულო ვაქცინაციას ყველა სრულწლოვანისათვის (ავსტრია) ან კონკრეტული ასაკობრივი ჯგუფისთვის (საბერძნეთი, იტალია). სხვანი კი მოითხოვენ გარკვეული კატეგორიის დასაქმებულების (მაგალითად, მედიცინის სფეროს მუშაკების) აცრას, რათა კვლავ შეძლონ მათზე დაკისრებული პროფესიული მოვალეობის შესრულება (გერმანია, საბერძნეთი, საფრანგეთი, იტალია, ლატვია, უნგრეთი), ზოგიც მხოლოდ ვაქცინირებულებს აძლევს უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა საზოგადოებრივ აქტივობებში.

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტი.

ზემოთ ნათქვამი კი გვაფიქრებინებს, რომ, სავარაუდოდ, მალე დადგება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (შემდგომ – სასამართლო) წინაშე სავალდებულო ვაქცინაციის საკითხიც. თუმცა კონკრეტულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებასა თუ მოსამართლეთა მიერ საკუთარი შეხედულებების დავის ფარგლებში გამოხატვამდე საინტერესოა, გაირკვეს, რამდენად აქვს ინდივიდს უფლება, უარი უთხრას სახელმწიფოს სავალდებულო ვაქცინაციის პროგრამაში ჩართვაზე და საკუთარი ნება დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლზე დაყრდნობით. გარდა ამისა, არანაკლებ მნიშვნელოვანია, დადგინდეს, როდის ენიჭება ქვეყანას უფლება, ჩაერიოს პიროვნების პირად სფეროში, გადაადგმევიანოს მისი რელიგიისა თუ მსოფლმხედველობის საწინააღმდეგო ნაბიჯი და რა კრიტერიუმებზე მითითებით უნდა გააკეთოს მან აღნიშნული.

ნაშრომში დასმულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად მომდევნო თავი მოკლედ მიმოიხილავს მე-9 მუხლის შინაარსსა და მის ირგვლივ განვითარებულ იმ სამართლებრივ პრაქტიკას, რომელიც ჩარევის მართლზომიერებას ეხება. აქვე იქნება გამახვილებული ყურადღება ნორმაში ჩამოთვლილ შეზღუდვის კრიტერიუმებზე, ზოგადად, საერთაშორისო-სამართლებრივ კლიმატზე ამ სფეროში; მეორე ნაწილი კი დაეთმობა კონკრეტული ქვეყნების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის ლეგიტიმურობისა თუ მიზანშეწონილობის შეფასებას. ამასთან, როგორც ზემოთ განსაზღვრული კითხვებიდანაც ნათლად ჩანს, სტატიის მიზანია არა მორალურ-ეთიკურ თუ ღირებულებით, არამედ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პრიზმაში ხსენებული საკითხების მიმოხილვა და აქტუალურ კითხვებზე პასუხის გაცემა. აღნიშნული კი შესაძლებელია არა მხოლოდ კონკრეტული ნორმის განმარტებით, არამედ პრეცედენტული სამართლისა თუ ამ სფეროში ცნობილ სწავლულთა ნაშრომების გაანალიზებით, რაც მოგვცემს საშუალებას, დეტალურად შევისწავლოთ სახელმწიფოს ჩარევის მართლზომიერების ასპექტები და პიროვნების შეზღუდვის ფარგლები.

## **1. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის მოკლე მიმოხილვა**

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის დისპოზიცია მოიცავს აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლებას. მისი მიზანია, დაიცვას თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი პლურალიზმი და შეინარჩუნოს საუკუნეთა განმავლობაში მოპოვებული პროგრესი. აქვე ხაზგასასმელია, რომ ნორმა არ მოიაზრებს ჩამოთვლილ უფლებათა აბსოლუტურ დაცვას, შესაბამისად, არაა გამორიცხული სახელმწიფოს ჩარევა. ეს კი გვიბიძგებს, ვეძიოთ პასუხი კითხვებზე: როდისაა გამართლებული პიროვნების თავისუფალი ნების შეზღუდვა? რამდენად აქვს ინდივიდს უფლება, უარი თქვას სავალდებულო ვაქცინაციის პროგრამაში ჩართვაზე მხოლოდ საკუთარი რწმენისა თუ შეხედულებების გამო? აღნიშნულის დასადგენად კი საჭიროა, დეტალურად გავანალიზოთ, ერთი მხრივ, დაცულ სფეროში შემავალი ელემენტები და, მეორე მხრივ, კონვენციით ნებადართული ჩარევის ფარგლები.

### 1.1. დაცული სფერო

უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ მე-9 მუხლი იცავს ნებისმიერი ფიზიკური პირის რელიგიის თავისუფლებას. ნორმის სუბიექტია როგორც მორწმუნე, ისე ათეისტი, აგნოსტიკოსი. საინტერესოა, რომ „საეკლესიო ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ, განახორციელონ კონვენციით მოცემული ეს უფლება მათივე მიმდევრების სახელით“.<sup>1</sup> ასეთ შემთხვევაში სასამართლოს წინაშე წარდგენილი სარჩელი განიხილება 34-ე მუხლის პრიზმაში, რაც შეესაბამება ხელშეკრულებით დადგენილ *ratione personae* იურისდიქციას. მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიულ პირს შეუძლია, ამტკიცოს, რომ არის მსხვერპლი აზრისა თუ რელიგიის თავისუფლებაში არამართლზომიერი ჩარევისა, მას არ შეუძლია, მსგავსადვე მიმართოს სასამართლოს სინდისის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ზემოხსენებული კი ცხადყოფს, რომ ყველაზე მეტად ნორმა სწორედ დამოუკიდებელი ინდივიდის ინტერესების ხელშეწყობას, რეალიზებას ემსახურება.

გარდა სუბიექტისა, ცხადია, უმნიშვნელოვანესია, შევხვით დაცვის ობიექტსაც. მუხლის დისპოზიცია გვაძლევს საშუალებას, გამოვყოთ 3 საკვანძო ასპექტი: აზრი, რწმენა და რელიგია, რომელთაგანაც გამომდინარეობს რელიგიის ან რწმენის შეცვლის, აგრეთვე, ცალკე ან სხვებთან ერთად, საქვეყნოდ თუ განკერძოებით მათი გამჟღავნების თავისუფლება აღმსარებლობით ქადაგებით, წესებისა და რიტუალების აღსრულებით. სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, სწორედ თავდაპირველად ზემოხსენებულთა დეფინიციაზე შევაჩერებთ ყურადღებას.

„რელიგია“ არაა განმარტებული არც კონვენციის განსახილველ მუხლში, არც არსებულ გადანყვეტილებებში. ერთი მხრივ, ეს ბუნებრივიცაა, ვინაიდან საკმაოდ რთული იქნებოდა ხელშემკვრელ მხარეთა მიერ იმგვარ დეფინიციაზე შეთანხმება, რომელიც იქნებოდა საკმარისად მოქნილი მსოფლიოში არსებული ყველა დიდი თუ პატარა, ძველი თუ ახლად წარმოშობილი, თეისტური თუ არათეისტური მრწამსის მოსაცავად და, იმავდროულად, იმდენად კონკრეტული, რომ უპრობლემოდ გამოყენებულიყო თითოეული შემთხვევის გასაანალიზებლად. მართლაც, ზემოთ მოცემული ამოცანის სისრულეში მოყვანის შეუძლებლობა უნდა განვიხილოთ განმარტების არარსებობის უმთავრეს საფუძვლად, რაც, თავის მხრივ, გვიბიძგებს, დავადგინოთ, რა არის დაცული მე-9 მუხლით. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ არ შეიძლება მუხლის დაცული სფეროს არაგონივრული შემცირება ან გაფართოება, რათა არ მივიღოთ არასასურველი შედეგები: არაეფექტურობა, მოუქნელობა, მიზნობრიობის დაკარგვა. ინდივიდისა თუ კოლექტივის რწმენა უნდა გამოირჩეოდეს გარკვეული მახასიათებლებით, რათა მოთავსდეს ნორმით დადგენილ ფარგლებში. გასაზიარებელია სასამართლოს მიერ ერთ-ერთ საქმეზე ჩამოყალიბებული მიდგომა, რომლის მიხედვითაც გამოიკვეთა აუცილებელი ნიშნები, რომლებიც უნდა ჰქონდეს რელიგიას დაცვის ობიექტად აღიარებისთვის. კერძოდ, გადანყვეტილების თანახმად, მან უნდა მიაღწიოს „დამაჯერებლობის, სერიოზულობის, ერთიანობისა და მნიშვნელობის“<sup>2</sup> გარკვეულ დონეს. ამგვარად, უზრუნველყოფილი იქნება

<sup>1</sup> Case of Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France, no. 27417/95, 27/06/2000, §72.

<sup>2</sup> Case of Eweida and others v. The United Kingdom, nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, 15/01/13.

შესაბამის სუბიექტთათვის სათანადო გარანტიის შექმნა უფლებით სარგებლობისათვის, გამოირიცხება თითოეული რელიგიის ცალკეული მახასიათებლების გაანალიზების აუცილებლობაც, ვინაიდან ჩამოთვლილი წინაპირობები იძლევა გონივრულად განმარტების შესაძლებლობას და სათანადოდ კონკრეტული, ამომწურავია დავის გადასაწყვეტად. აქედან გამომდინარე, სასამართლოც არაა ვალდებული, ყოველი საქმის გაანალიზებისას დეტალურად იკვლიოს, რას ეფუძნება ესა თუ ის რელიგია, რამდენად მისაღებია მისი ფუძემდებლური პრინციპები. ზემოხსენებული კი განსაკუთრებით მიზანშეწონილად წარმოჩნდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ თეოლოგებს შორის დღემდე მიმდინარეობს დავა სხვადასხვა რელიგიის წარმოშობის, ისტორიული წარსულისა თუ ამოსავალი წერტილის შესახებ. მეტიც, შეიძლება დავასკვნათ, რომ გადწყვეტილებაში ჩამოყალიბებულ კრიტერიუმებს შეესაბამება და, მაშასადამე, განვითარებული სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, მე-9 მუხლით დაცულ სფეროში ექცევა: ბუდიზმი,<sup>1</sup> იუდაიზმი,<sup>2</sup> სხვადასხვა ქრისტიანული მიმდინარეობები,<sup>3</sup> ინდუიზმის განშტოებები,<sup>4</sup> მორმონიზმი,<sup>5</sup> იეჰოვას მოწმეები<sup>6</sup> და ა.შ.

აქვე ჩნდება კითხვა: ვალდებულია თუ არა სასამართლო, უპირობოდ აღიაროს შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში არსებული დებულებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის რელიგია? უპირველეს ყოვლისა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ კონვენცია შექმნილია არა თეორიული, ილუზიური უფლებების გარანტირებისთვის, არამედ მიზნად ისახავს ეფექტური, პრაქტიკული სამართლებრივი ბაზის არსებობას, რომლის საფუძველზე პირი შეძლებს საკუთარი ინტერესების დაცვას. შესაბამისად, სახელმწიფოსათვის ფართო დისკრეციის მინიჭება ზრდის რელიგიური გაერთიანების არსის ვინოდ განმარტებისა და მე-9 მუხლით გათვალისწინებული დაცვის შეზღუდვის საფრთხეს უმცირესობებისთვის. „ნებისმიერ შემთხვევაში ცნებები არ უნდა განიმარტოს არატრადიციული რელიგიური მიმდინარეობების საზიანოდ“<sup>7</sup> და სასამართლოს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, გონივრულად განსაჯოს სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით გატარებული პოლიტიკის მართებულება, ზემოთ ხსენებული კრიტერიუმებით შეაფასოს კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალური მახასიათებლები, გააკეთოს დასკვნა, რამდენად არის ესა თუ ის იურიდიული პირი რელიგიური გაერთიანება და შეიძლება თუ არა მოთავსდეს დაცულ სფეროში.

<sup>1</sup> Case of Jakóbski v. Poland, no. 18429/06, 07/03/11.

<sup>2</sup> Case of Francesco Sessa v. Italy, no. 28790/08, 24/09/12.

<sup>3</sup> Case of Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, no. 77703/0, 14/09/07.

<sup>4</sup> Case of Genov v. Bulgaria, no. 40524/08, 23/06/17.

<sup>5</sup> Case of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. The United Kingdom, no. 7552/09, 04/06/14.

<sup>6</sup> Case of Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia, no. 302/02, 22/11/10.

<sup>7</sup> Case of Izzettin Doğan and Others v. Turkey, no. 62649/10, 26/04/16, §114.



## 1.2. ჩარევის მართლზომიერების შეფასება

მე-9 მუხლის დისპოზიციის განხილვისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზეც, რომ კონვენცია დასაშვებად აცხადებს მხოლოდ უფლების გამოვლენაში, მანიფესტაციაში ჩარევას. პიროვნების რწმენა, შეხედულებები და მათი შეცვლის შესაძლებლობა ხელშეუხებელი, უპირობოა. ცხადია, სახელმწიფოს ინტერვენცია არ ნიშნავს ყოველგვარი წინაპირობების დაკმაყოფილების გარეშე თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობას. ნორმაშივეა მოცემული ძირითადი კომპონენტები, რომელთაც უნდა შეესაბამებოდეს ხელისუფლების ქმედებები, კერძოდ, შეზღუდვა უნდა იყოს სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებული, ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს და იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში, არ არღვევდეს პროპორციულობის პრინციპს. სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, თითოეული კომპონენტი გაანალიზდება სავალდებულო ვაქცინაციის კონტექსტში, რაც საჭიროს ხდის ამ უკანასკნელის განმარტებასაც. მანამდე კი უნდა აღინიშნოს, რომ „ნებისმიერი აქტი, რომელიც მოტივირებულია მრწამსით, არ უნდა განვიხილოთ რელიგიის საჯარო გამოვლინებად... საჭიროა, ეს უკანასკნელი, იმავდროულად, ცენტრალურ, აუცილებელ ნაწილს წარმოადგენდნენ რწმენის გამოხატვისთვის.“<sup>1</sup> შესაბამისად, მე-9 მუხლის რეგულირებას დაქვემდებარებისთვის საჭიროა, სავალდებულო ვაქცინაცია ეწინააღმდეგებოდეს ინდივიდის რწმენის არსებით ასპექტებს, ამოსავალ დებულებებს.

სისტემა, რომელიც აცრის ვალდებულების სისრულეში მოყვანა ადმინისტრირებულია სახელმწიფოს მიერ, განასახიერებს სავალდებულო ვაქცინაციას. თუმცა, ძირითადად, ქვეყნები მიმართავენ არაპირდაპირი, ირიბი აღსრულების ფორმებს, როგორებიცაა: ჯარიმები, გარკვეულ საზოგადოებრივ აქტივობებში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა და ა.შ.<sup>2</sup> თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ სამედიცინო ჩარევა უნდა მოხდეს მხოლოდ თავისუფალი, ინფორმირებული ნების გამოხატვის შედეგად, მიზანშეწონილია ნებისმიერი სისტემა, რომელიც ვაქცინაციაზე უარის თქმისას უარყოფით რეზულტატებს უქადის პირს, მივიჩნიოთ „სავალდებულოდ“ და, მაშასადამე, დავუქვემდებაროთ კონვენციით დადგენილ ე.წ. „შეფასების ტესტს“. არანაკლებ მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ საჭიროა, ერთი მხრივ, მოქალაქეთა ჯანმრთელობის უზრუნველყოფისა და, მეორე მხრივ, კონვენციით გარანტირებული უფლებებით სარგებლობის ურთიერთმიმართების სამართლებრივ პრიზმაში განხილვა. აღნიშნული კი, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს მე-9 მუხლით მოცული ჩარევის ფარგლების განმარტებას. ამისათვის კი შეგვიძლია, მივმართოთ სასამართლო პრაქტიკას, რომელიც მოგვცემს საშუალებას, დავასკვნათ, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევა უნდა ეფუძნებოდეს შიდასახელმწიფოებრივ სამართალს, „აქტი უნდა იყოს ხელმისაწვდომი და იმგვარად ფორმულირებული, რომ მის ადრესატებს მიეცეთ შესაძლებლობა, დაარეგულირონ საკუთარი ქცევა, გონივრულ ფარგლებში წინასწარ განჭვრიტონ სავარაუდო შედეგები“.<sup>3</sup> კონვენციაში გამოყენებული ტერმინი

<sup>1</sup> Case of *Arrowsmith v. the United Kingdom*, no. 7050/75, 5/12/78, §71.

<sup>2</sup> კონკრეტული მაგალითები განხილული იქნება სტატიის შემდეგ ნაწილებში.

<sup>3</sup> Case of *Vavricka v. Czech Republic*, nos. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15, 08/04/2021, §266. მითითებულია: case of *Dubská and Kreizová v. the Czech Republic*, nos. 28859/11 and 28473/12, 15/11/2016, §167.

(“law”) უნდა განიმარტოს იმგვარად, რომ ზედმეტად არ დავიწროვდეს დაცული სფერო. შესაბამისად, ინდივიდის უფლებების სრულად უზრუნველყოფისა და სახელმწიფოს ჩარევის მართლზომიერების მრავალმხრივ შეფასებისათვის აუცილებელია, შიდასახელმწიფოებრივი აქტის ცნებაში მოვიზიაროთ არა მხოლოდ კანონები, არამედ უფრო დაბალ იერარქიულ დონეზე მყოფი ნორმატიული აქტებიც.

ჩარევის ფორმალური მართლზომიერების დასადასტურებლად საკმარისია იმის დადგენა, რომ სუვერენის ქმედებები ეფუძნებოდა ქვეყნის შიგნით გარკვეული ძალის მქონე ნორმას. თუმცა სრულყოფილი შეფასებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მატარებელია ლეგიტიმური მიზნის არსებობაც. კონვენცია თავად განსაზღვრავს სავარაუდო მიზნებს, რომელთაც შეიძლება ემსახურობდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯები. კერძოდ, მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, შეზღუდვის გასამართლებლად აუცილებელია, ჩარევა ემსახურობდეს საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ნესრიგს, ჯანმრთელობის, მორალისა თუ სხვა უფლებების დაცვას. ცხადია, სავალდებულო ვაქცინაციაზე საუბრისას მთავრობათა მიერ მისალწვევი სასურველი შედეგი, ძირითადად, ე.წ. „ჯოგური იმუნიტეტის“ გამომჟღავნებაა. ინფექციური დაავადებების წინააღმდეგ მიმართული აცრების შექმნა ერთ-ერთი მთავარი ხელშემწყობი იყო საზოგადოებრივი ჯანდაცვის უზრუნველყოფისათვის წინა საუკუნეების განმავლობაში. მე-20 საუკუნის დასაწყისამდე ყვავილი, პოლიომიელიტი, წითელა, ყბაყურა და წითურა სიკვდილის ძირითად მიზეზებს განეკუთვნებოდა, დღესდღეობით კი ამ დაავადებების გავრცელება არსებითად შემცირებული ან სრულად აღმოფხვრილია, სწორედ ფართომასშტაბიანი ვაქცინაციის პროგრამების სისრულეში მოყვანის გამო.<sup>1</sup> ცხადია, ამ უკანასკნელთა მიზანი იმ ფენომენის მიღწევა იყო, რომელიც „ჯოგური იმუნიტეტის“ სახელითაა ცნობილი და რეალობად იქცევა მხოლოდ მოსახლეობის უმრავლესობის ინფექციური დაავადებების წინააღმდეგ იმუნიზაციის შემთხვევაში, როცა ვირუსს ერთმევა საზოგადოებაში ცირკულირების საშუალება და გადადების რისკი მინიმუმამდეა დაყვანილი. სავარაუდო სავალალო შედეგების გათვალისწინებით, ნათელი ხდება, რომ სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა ეპიდემიების თავიდან არიდება. მართლაც, მიუხედავად იმისა, რომ დღემდე სადავოა, თუ რა ფორმით უნდა შეენწყოს ხელი ჯანდაცვას, ცხადია, საზოგადოება დაცული უნდა იყოს ნებისმიერი ტიპის არსებითი საფრთხისაგან. მეტიც, ინფექციურ დაავადებებთან ბრძოლა შეიძლება მივაკუთვნოთ კლასიკურ სახელისუფლებო ვალდებულებას, რომელიც ასახულია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (შემდგომში – “ICESCR”) მე-12 მუხლშიც, სადაც კიდევ ერთხელ გაესვა ხაზი ქვეყნის ვალდებულებას, დაიცვას ადამიანთა ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის უფლება.

ვაქცინაციის, როგორც ჯანმრთელობის დაცვის ძირითადი საშუალების, განხილვისა და ლეგიტიმური მიზნის გამოვლენის შემდეგ უნდა შეფასდეს ჩარევის აუცილებლობა და თანაზომიერება. კერძოდ, ერთი მხრივ, გასათვალისწინებელია სახელმწიფოზე არაერთი საერთაშორისო ხელშეკრულებით<sup>2</sup> დაკისრებული ვალდებულება, დაიცვას

<sup>1</sup> Important vaccines in history, Oct 22, 2021, <<https://mphdegree.usc.edu/blog/most-important-vaccines-in-history/>> [13.09.2022].

<sup>2</sup> მაგალითად: ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (მუხლი 2), ეკონომიკური, სოცია-

მოსახლეობის სიცოცხლე, ჯანმრთელობა და, მეორე მხრივ, ინდივიდის უფლება, უზრუნველყოფილი იყოს მის პირად სფეროში ჩაურევლობა. აუცილებლობის შეფასებისას, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს არა მიზანშეწონილი თუ სასურველი, არამედ გარდაუვალი, ერთადერთ შესაძლებლობა ამა თუ იმ სიკეთის დასაცავად. შესაბამისად, მე-9 მუხლისა და სავალდებულო ვაქცინაციის შეპირისპირებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რამდენად დიდი მნიშვნელობის მატარებელია სავალდებულო აცრა სახელმწიფოს მიერ მასზევე დაკისრებული მოვალეობების სისრულეში მოსაყვანად და არსებობს თუ არა სხვა გამოსავალი, რომელიც საჭიროს არ გახდის მორწმუნეთა რელიგიური უფლებების შევიწროებას. სტატიის შემდეგ ნაწილში კონკრეტული მაგალითის განხილვამდე მიზანშეწონილია აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ინფექციური დაავადების სამკურნალოდ მედიკამენტები დღემდე არაა შექმნილი. მათი თავიდან აცილების ერთადერთ საშუალებად კი ვაქცინაცია რჩება. ეს შეიძლება განვიხილოთ წითელას მაგალითზეც. არ არსებობს კონკრეტული მედიკამენტი ამ ინფექციის დასამარცხებლად. „ბავშვთა ვაქცინაცია, მასობრივი იმუნიზაციის კამპანიასთან ერთად, მაღალი რისკის მქონე ქვეყნებში არის საუკეთესო ჯანდაცვის სტრატეგია მსოფლიოში წითელათი სიკვდილიანობის შესამცირებლად.“<sup>1</sup> იგი არაა ერთეული ქვეყნების მიერ მიზანშეწონილად აღიარებული გამოსავალი მოქალაქეთა ჯანმრთელობის დასაცავად, არამედ არის პასუხი სოციუმში წარმოშობილ პრობლემაზე. სავალდებულო ვაქცინაცია აუცილებელია დასახული მიზნის მისაღწევად. როგორც უკვე აღინიშნა, ხშირად ერთადერთი საშუალებაა, რომელიც იცავს მესამე პირთა ინტერესებს და, იმავდროულად, ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია უფლების სუბიექტისა თუ მოსახლეობისთვის.

ჩარევის მართლზომიერების გასაანალიზებლად საჭიროა პროპორციულობის შეფასებაც, რაც დაგვეხმარება, განვსაზღვროთ დამოკიდებულება მიზანსა და საშუალებას შორის, კერძოდ კი, დავადგინოთ, ხდება თუ არა ერთი სიკეთის არათანაზომიერად, ცალმხრივად შეფასება მეორის ხარჯზე. ისმის კითხვა: რამდენად გამართლებულია პიროვნების რელიგიური თავისუფლების შეზღუდვა საზოგადოებრივი კეთილდღეობის არგუმენტით? პასუხის გაცემისას კი გასათვალისწინებელია დაცული სფეროს თავისებურებაც. „რელიგიური თუ ფილოსოფიური შეხედულებები უკავშირდება პიროვნების დამოკიდებულებას მრწამსისადმი, სფეროს, რომელშიც სუბიექტური აღქმები უმთავრესია... სწორედ რელიგია ქმნის დოგმატური და მორალური ნორმების ერთობას, რომელთაც ძალუძთ პასუხი გასცენ ნებისმიერ კითხვას.“<sup>2</sup> აქედან გამომდინარეობს, რომ ხელისუფლის ქმედებანი უნდა აკმაყოფილებდეს მკაცრ მოთხოვნებს. უპირველეს ყოვლისა, კვლავ უნდა გავიხსენოთ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის – ქვეყნის – მიერ საკუთარ თავზე აღებული ვალდებულება, დაიცვას მოქალაქეთა ჯანმრთელობა და სიცოცხლე. სწორედ მასთან მოდის წინააღმდეგობაში მორწმუნის უფლება, უარი

ლური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (მუხლი 12), კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ (მუხლი 6) და ა.შ..

<sup>1</sup> Measles, Dec 5, 2019, <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/measles>> [14.09.2022].

<sup>2</sup> Case of Izzettin Dogan and Others v. Turkey, no. 62649/10, 26/04/16, §107.

განაცხადოს აცრაზე. აქვე ჩნდება სხვა არგუმენტებიც. კერძოდ, „ჯოგური იმუნიტეტისთვის“ არაა სავალდებულო მოსახლეობის 100%-ის ვაქცინაცია. „რაოდენობა იმ ადამიანებისა, რომელთა იმუნისაცია საჭიროა ზემოხსენებული ეფექტის მისაღწევად, განსხვავებულია თითოეული დაავადების შემთხვევაში. მაგალითად: ნითელას ინფექციის შესაჩერებლად 95% უნდა იყოს აცრილი, 5%-ს კი დაიცავს ის, რომ სხვათა შორის ვირუსი არ გავრცელდება. პოლიომიელიტის შემთხვევაში ბარიერი 80%-ია. თუმცა უცნობია, მოსახლეობის რა წილი უნდა იყოს იმუნისებული კოვიდ-19-თან გასამკლავებლად.“<sup>1</sup> აძლევს ეს უფლებას მე-9 მუხლის სუბიექტებს, არ ჩაერთონ სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ პროგრამაში? გამოსავლის ძებნისას უნდა გავითვალისწინოთ იმ პირთა რაოდენობა, რომელთაც არ შეუძლიათ აცრა ჯანმრთელობის გამო. ამ ჯგუფს განეკუთვნებიან კონკრეტულ ნივთიერებებზე ალერგიის, სუსტი იმუნური სისტემის მქონენი, ჩვილები და ა.შ., შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღებისას ხელისუფალმა უნდა გაითვალისწინოს თითოეულის ინტერესი და მხოლოდ ჩამოთვლილი ჯგუფების შემდეგ დართოს ნება დანარჩენთ, უარი განაცხადონ სავალდებულო ვაქცინაციაზე რელიგიური შეხედულებების გამო.

თანაზომიერების შეფასებისას ყურადსაღებია, რომ სავალდებულო ვაქცინაცია დასაშვებია, თუ ინდივიდზე დაკისრებული ტვირთი არაა უფრო მძიმე, ვიდრე აუცრელობის შემთხვევაში სოციუმზე დაკისრებული. მართლაც, დაუშვებელია, „არაპროპორციულად მივიჩნიოთ სახელმწიფოს მოთხოვნა აცრასთან დაკავშირებით იმ პირთა მიმართ, რომელთა ჯანმრთელობისთვისაც აღნიშნული საფრთხეს არ წარმოადგენს. პირიქით, ეს უნდა განვიხილოთ საზოგადოებრივ სოლიდარობად ბავშვთა მონყვლადი ჯგუფისადმი“<sup>2</sup> მათი კეთილდღეობისათვის გადადგმულ ნაბიჯად. „ჯოგური იმუნიტეტი“ იცავს არა მარტო იმუნისებულებს, არამედ სხვებსაც, რომლებსაც არ ძალუძთ, აიცრან ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული ამა თუ იმ მიზეზის გამო. „უპირველეს ყოვლისა, ასეთ ჯგუფში შედიან ახალშობილნი და მცირეწლოვნები, რომელთაც არ მიუღწევიათ ვაქცინაციისთვის საჭირო ასაკისათვის; მეორე კატეგორიას წარმოადგენენ ადამიანები, რომელთათვისაც აცრა არაეფექტურია და ვერ იწვევს შესაბამის იმუნურ რეაქციას; მესამე ჯგუფს კი მიეკუთვნებიან პიროვნებები, რომლებსაც არ შეუძლიათ ვაქცინაციის პროგრამაში ჩართვა, ვინაიდან აქვთ სუსტი იმუნური სისტემა, ან მაღალია ალბათობა ალერგიული რეაქციისა.“<sup>3</sup> ამგვარად, ფართომასშტაბიანი ვაქცინაციის სისტემა ემსახურება საზოგადოებრივ კეთილდღეობას და აკმაყოფილებს პროპორციულობის პრინციპიდან მომდინარე მოთხოვნებს.

ამასთანავე, არ შეიძლება ითქვას, რომ ინდივიდს ეკისრება არათანაბრად მძიმე ტვირთი, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების

<sup>1</sup> Coronavirus disease (COVID-19): Herd immunity, lockdowns and COVID-19, Dec 31, 2020, <<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/herd-immunity-lockdowns-and-covid-19>> [15.09.2022].

<sup>2</sup> Case of Vavricka v Czeck Republic, nos. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15, 08/04/2021, §306.

<sup>3</sup> Krasser A., Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR, Jun 3, 2021. იხ. <<https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/icl-2021-0010/html>> [15. 09. 2022].



ალბათობაც. ეს უკანასკნელი კი განსხვავებულია თითოეულ ინფექციასთან საბრძოლველად შექმნილი აცრის შემთხვევაში. მიმდინარე მოვლენებიდან გამომდინარე, ყურადღებას შევაჩერებთ კოვიდ-19-ის პანდემიის დროს შექმნილ ვაქცინებზე. მათთან დაკავშირებით არაერთი მითი გავრცელდა მოკლე პერიოდში, თუმცა „კვლევების შედეგად გამოვლენილი გვერდითი მოვლენები დაბალი ან საშუალო დონისაა და მხოლოდ რამდენიმე დღეს გრძელდება. მათი ყველაზე ტიპური ფორმებია: ტკივილი აცრის გაკეთების ადგილზე, სიცხე, დაღლილობა, თავისა და კუნთების ტკივილი.“<sup>1</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ იმუნიზაციის პროგრამას ახორციელებს სახელმწიფო, სათანადო სამედიცინო პერსონალის მონაწილეობით მინიმუმადე მცირდება რისკები და ცხადი ხდება, რომ მე-9 მუხლის სუბიექტთათვის ვაქცინაციის სავალდებულობა არ ეწინააღმდეგება თანაზომიერების მოთხოვნებს. მეტიც, აღნიშნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დასაცავად გადადგმული რაციონალური ნაბიჯია. „იმუნიზაცია არის და უნდა განიხილებოდეს როგორც ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტი ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დასაცავად... დაავადების პრევენციის მრავლისმომცველი პროგრამის შემადგენელი ნაწილი – ვაქცინა – წარმოადგენს ინვესტიციას როგორც ქვეყნის, ისე მსოფლიოს მომავალში.“<sup>2</sup>

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სავალდებულო ვაქცინაცია სრულად არ გამორიცხავს ჩარევის მართლზომიერებას. მე-9 მუხლის დისპოზიციის საფუძველზე გამოყოფილი 4 წინაპირობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში ხელისუფლის ქმედებანი არ შეეწინააღმდეგება კონვენციას, მაშასადამე, არ იარსებებს რელიგიის თავისუფლების გაუმართლებელი შეზღუდვა. თუმცა ამისათვის აუცილებელია, მთავრობამ შეარჩიოს ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანი საშუალება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, არ დაივიწყოს პიროვნების ინტერესების დაცვის აუცილებლობა სხვა ვალდებულებების სისრულეში მოყვანისას, ხოლო ის, თუ როგორ ახორციელებენ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელშემკვრელი მხარეები სავალდებულო ვაქცინაციას და რამდენად შეესაბამება მათი ქმედებები სამართლებრივად დადგენილ სტანდარტებს, სტატიის შემდეგ ნაწილში იქნება განხილული.

## 2. სახელმწიფოთა პრაქტიკა

კოვიდ-19-ის პანდემია ადამიანის ცხოვრების მრავალ სფეროს შეეხო და შეცვალა იგი. არსებული სიტუაციიდან ერთადერთ გამოსავლად ვაქცინის შექმნა და მოსახლეობის იმუნიზაცია ისახებოდა. თუმცა ახალი აცრების შექმნას თან ახლდა ადამიანების ნაწილის უნდობლობა, სხვადასხვა მითის შექმნა, რაც ართულებდა ვირუსთან ბრძოლას. ერთ მხარეს იდგა ცალკეულ ინდივიდთა ინტერესი, გამოვევლინათ დამოუკიდებელი ნება და არ გაეკეთებინათ აცრა, მეორე მხრივ კი, არსებობდა ხელისუფალთა სურვილი, გამომუშავებულიყო „ჯოჯოური იმუნიტი“. 2020 წლის დეკემბერში ევროპული კომისიის მიერ პირველი ვაქცინების ავტორიზაცია პანდემიასთან ბრძოლაში წინ გადადგმული მორიგი ნაბიჯი იყო, რომელიც შეესაბამებოდა სახელმწიფოთა სურვილს, დაწყებულიყო

<sup>1</sup> Side Effects of COVID-19 Vaccines, Mar 31, 2021, <<https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/side-effects-of-covid-19-vaccines>> [16.09.2022].

<sup>2</sup> Global vaccine action plan (2011-2020), USA, 2013, 12.



მასობრივი იმუნიზაციის კამპანია ვირუსის გავრცელების შესაჩერებლად. ზოგიერთ სფეროში მიღწეული წარმატების მიუხედავად, ვაქცინაციის მაჩვენებლები ევროპულ სახელმწიფოებში არათანაბარია. ეს კი უბიძგებს ხელისუფალთ, ეძიონ გამოსავალი, რომელიც ზოგიერთისთვის სავალდებულო ვაქცინაციაა. დღემდე არ არსებობს საკითხისადმი ერთიანი მიდგომა, რაც მიზანშეწონილს ხდის ცალკეული მაგალითების განხილვას.

## 2.1. ვაქცინაცია ავსტრიაში

ავსტრიის პარლამენტმა 2021 წლის 20 იანვარს მხარი დაუჭირა ახალი კანონის მიღებას, რომელიც ავალდებულებდა 18 წელს ზევით ყველა ადამიანს აცრას.<sup>1</sup> გამოწვევის მხოლოდ ჯანმრთელობის პრობლემების მქონენი, ორსულები და ან უკვე გამოჯანმრთელებული ინფიცირებულები წარმოადგენდნენ. დღესდღეობით ეს ერთადერთი ქვეყანაა ევროპაში, რომელმაც ესოდენ მკაცრი რეგულაციებით დაიწყო კოვიდ-19-თან ბრძოლა. როგორც ავსტრიის ჯანდაცვის მინისტრი აღნიშნავს, „ესაა გადანყვეტილება, რომელიც დაეხმარება ქვეყანას, დაუბრუნდეს პანდემიამდე არსებულ ცხოვრების წესს“.<sup>2</sup> თუმცა სამართლებრივი აქტის მოქმედება ძალაში შესვლიდან მალევე შეჩერდა.

1956 წლიდან ავსტრია ევროპის საბჭოს წევრია და მის მიმართ მოქმედებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციიდან მომდინარე ვალდებულებები. სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით საინტერესოა, იქნებოდა თუ არა ის მე-9 მუხლით დადგენილი ჩარევის ფარგლების შესაბამისი, გამოიწვევდა თუ არა იმ პირთა რელიგიური თავისუფლების არალეგიტიმურ შეზღუდვას, რომლებისთვისაც ვაქცინაცია ეწინააღმდეგება მრწამსთან დაკავშირებულ ფუძემდებლურ პრინციპებს. მინისტრი ევროკავშირისა და კონსტიტუციის საკითხებში აღნიშნავს, რომ მთავრობის სავალდებულო ვაქცინაციაზე უარის თქმა მედიცინისა თუ სამართლის ექსპერტებისგან შემდგარი კომისიის რეკომენდაციით იყო ნაკარნახევი, მეტიც, მისი აზრით, „არსებობს მრავალი არგუმენტი იმის დასადასტურებლად, რომ კანონი გამოიწვევდა ფუნდამენტური უფლებების გაუმართლებელ შეზღუდვას.“<sup>3</sup> მე-9 მუხლში ჩარევის მართლზომიერების კრიტერიუმების განხილვისას უკვე აღინიშნა, რომ სავალდებულოა 4 კომპონენტის დაკმაყოფილება. ამ შემთხვევაში კი, უპირველეს ყოვლისა, ყურადღება უნდა შეჩერდეს აუცილებლობასა და თანაზომიერებაზე. ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია აღნიშნავს, რომ, მართალია, აცრა ძირითადი საშუალებაა პანდემიასთან ბრძოლისთვის, მაგრამ „სავალდებულო ვაქცინაციას ხელისუფალმა მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში უნდა მიმართოს, როცა სხვა ალტერნატივები იმუნიზების პროცენტული მაჩვენებლის გა-

<sup>1</sup> Noyan O., Austrian parliament passes compulsory vaccination law, Jan 21, 2022, <<https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/austrian-parliament-passes-compulsory-vaccination-law/>> [16.09.2022].

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> Covid: Austria suspends compulsory vaccination mandate, Mar 9, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60681288>> [16.09.2022].

ზრდისთვის ამონაწერი“.<sup>1</sup> ზედმეტად მზლუდავი გამოსავლის შერჩევა, ცხადია, გამორიცხავს აუცილებლობის კომპონენტის დაკმაყოფილებას. ავსტრიის მაგალითის განხილვისას აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების პერიოდისთვის მოსახლეობის 72% უკვე ვაქცინირებული იყო<sup>2</sup>, რაც ამცირებდა საზოგადოებრივ რისკებს. ამასთანავე, სამართლებრივ შეფასებაზე გავლენას ახდენს ვირუსის შტამიც. სავალდებულო ვაქცინაციის აუცილებლობა დიდნილად იყო განპირობებული „დელტას“ დომინირებით, თუმცა, როგორც ავსტრიელი პოლიტიკოსი მწვანეთა პარტიიდან აცხადებს, „ომიკრონმა ყველაფერი შეცვალა“.<sup>3</sup> მართლაც, რთულია ვამტკიცოთ სავალდებულო ვაქცინაციის აუცილებლობა, როცა ის ნაკლებად ეფექტურია ინფექციის გავრცელების შეკავებაში. აღნიშნული გაუმართლებელს ხდის ინდივიდის რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვას, მის იძულებას, არ მოიქცეს საკუთარი მრწამსის შესაბამისად. სამართლებრივი აქტით დაირღვეოდა თანაზომიერების პრინციპიც. „ქვეყანაში გავრცელებული შტამი არ იყო ისეთივე ძლიერი, როგორც სხვანი“<sup>4</sup>, რაც ცალსახად მიუთითებს ორი სიკეთის არაპროპორციულ შეფასებაზე.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სავალდებულო ვაქცინაციასთან დაკავშირებით არ იყო სამართლებრივად უხარვეზო და ძალაში შესვლის შემდეგ შეეძლო გამოენვია მე-9 მუხლით დაცულ სფეროში არამართლზომიერი ჩარევა. აღნიშნულის მთავარი მიზეზი კი სწორედ ზემოთ ხსენებული ფაქტორები იქნებოდა. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ არა აუცილებელი, არამედ მიზანშეწონილად მიჩნეული საშუალების გამოყენება და ერთი უფლების ცალმხრივად შეფასება, დამცრობა მეორის ხარჯზე.

## 2.2. ვაქცინაცია საფრანგეთში

კოვიდ-19-თან გასამკლავებლად საფრანგეთის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტით ვაქცინაციის დამადასტურებელი საბუთის ქონაა საჭირო ისეთ საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, როგორებიცაა: რესტორნები, კაფეები, კინოთეატრები და მატარებლები.<sup>5</sup> ეს სავალდებულო ვაქცინაციის ერთ-ერთი ჩვეული გამოვლინებაა, მიმართულია, არაპირდაპირი გავლენა მოახდინოს ადამიანის ნებაზე, სხვადასხვა სიკეთეზე წვდომის შეზღუდვით აიძულოს იგი, აიცრას. როგორც პრეზიდენტი მაკრონი აღნიშნავს, „მიზანია არავაქცინირებული ადამიანების ცხოვრების

<sup>1</sup> WHO: Mandatory vaccinations are a last resort, Dec 7, 2021, <<https://unric.org/en/who-mandatory-vaccinations-are-a-last-resort/>> [16.09.2022].

<sup>2</sup> Bell B., Austria's Covid vaccine law comes into force amid resistance, Feb 1, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60155635>> [16.09.2022].

<sup>3</sup> Oltermann Ph., Austria scraps compulsory Covid jabs despite rising infections, Jun 23, 2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/jun/23/austria-scraps-compulsory-covid-vaccine-mandate>> [16.09.2022].

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> Santos R., France approves Covid-19 vaccine Pass Law, joins other EU countries with Covid fines and mandates, Jan 17, 2022, <<https://healthpolicy-watch.news/france-vaccine-pass-law-covid-19-eu-fine/>> [17.09.2022].

იმდენად გართულება, რომ ერთადერთ გამოსავლად აცრა ესახებოდეთ.<sup>1</sup> ამ შემთხვევაშიც ისმის კითხვა: რამდენად შეიძლება ჰქონდეს სახელმწიფოს უფლება, ამგვარად შეზღუდოს მე-9 მუხლის ის სუბიექტები, რომლებიც, რელიგიური შეხედულებებიდან გამომდინარე, უარს ამბობენ იმუნიზაციაზე?

წინა მაგალითისაგან განსხვავებით, არავაქცინირებულებს საფრანგეთში ემუქრებათ არა ჯარიმა, არამედ ეკრძალებათ კონკრეტულ ადგილებში ყოფნა. ეს საშუალება შეიძლება ჩაითვალოს აუცილებლად, ვინაიდან, ერთი მხრივ, ამცირებს ვირუსის გავრცელების საფრთხეს და, მეორე მხრივ, არ აკისრებს მძიმე ფინანსურ ტვირთს მოქალაქეს. სრულდება სახელმწიფოს ვალდებულება, დაიცვას საკუთარ მოქალაქეთა ჯანმრთელობა, სიცოცხლე, ხოლო აუცრელებს რჩებათ არჩევანის გაკეთების საშუალება. არ იზღუდება ცალკეული პიროვნების უფლებები არათანაზომიერად საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მისაღწევად. არაიმუნიზებულებს უწევთ მხოლოდ საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში მისვლისაგან თავის შეკავება, რაც იხსნის მათ და სხვებს დაავადებისგან. პროპორციულობის პრინციპის დაცულობა კიდევ უფრო ნათელი ხდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ სამართლებრივი აქტის მიღების დროისთვის „ინფიცირებულთა რაოდენობა 300 000-ს აღწევდა. ჰოსპიტალიზაციის მაჩვენებლის მუდმივი აღმასვლა კი ჯანდაცვის სისტემას გაუსაძლისი წნეხის ქვეშ აქცევდა.“<sup>2</sup> ასეთ დროს ადამიანის აცრა უნდა მივიჩნიოთ საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის გაღებულ მსხვერპლად, სოლიდარობის აქტად, რომელიც ხელს უწყობს მთელ სოციალურ დაუბრუნდეს პანდემიამდე არსებულ ცხოვრების წესს.

ყოველივე ზემოხსენებული კი გვაძლევს საშუალებას, დავასკვნათ, რომ განსხვავებით ავსტრიისაგან, საფრანგეთის მიერ გადადგმული ნაბიჯები არ ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, არ არღვევს ჩარევის მართლზომიერების ფარგლებს.

### 2.3. ვაქცინაცია გერმანიაში

განხილული მაგალითებისაგან განსხვავდება გერმანიაში არსებული მდგომარეობა. 2021 წლის 10 დეკემბერს ინფექციური დაავადებებისაგან დაცვის შესახებ აქტში შეტანილი ცვლილებები ავალდებულებს სამედიცინო სფეროში მოღვაწეებს, წარუდგინონ დამსაქმებელს ვაქცინაციის ან კოვიდ-19-ისგან გამოჯანმრთელების დამადასტურებელი ცნობა. ავსტრიისა და საფრანგეთისგან განსხვავებით, ნორმა მიმართულია მხოლოდ კონკრეტული სექტორის წარმომადგენლებისაკენ, დაუმორჩილებლობა კი გამოიწვევს სამუშაო ადგილთან წვდომის შეზღუდვას. ლეგიტიმური მიზანი ამ შემთხვევაშიც ჯანმრთელობისა თუ სიცოცხლის დაცვაა, თუმცა რამდენად აუცილებელი და პროპორციულია ამგვარი ჩარევა? ექიმები უშუალოდ ეკონტაქტებიან ავადმყოფებს, რაც ზრდის რისკს კოვიდ-19-ით დაავადებისა. შესაბამისად, ისინი შეიძლება გაუცნობიერებლად დაინფიცირდნენ და დამატებითი პრობლემები წარმოიშვას ან უკვე გადატვირთული სამედიცინო სფეროსთვის. ხელისუფლის მიერ შერჩეული ჩარევის

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> Lough R., Vaccine pass better than a mandatory order, says French govt spokesman, Jan 9, 2022, <<https://www.reuters.com/world/europe/mandatory-order-not-way-encourage-covid-19-vaccinations-france-says-govt-2022-01-09/>> [17.09.2022].

საშუალების აუცილებლობის დასადასტურებლად შეიძლება დავიმონმოთ იმუნიზაციის მნიშვნელობის ხაზგამსმელი კვლევებიც,<sup>1</sup> რომლებიც დაგვარწმუნებს იმუნიზაციის მასობრივი კამპანიის დადებით მხარეებში, პოზიტიურ შედეგებში.

ამ შემთხვევაში ჩარევის პროპორციულობის გაანალიზებისას ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმაზე, რომ პიროვნებას ეძლევა არჩევანის გაკეთების საშუალება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასა და ვაქცინაციას შორის, რომლის თანამდევნი ნეგატიური ეფექტების რაოდენობა მინიმუმამდეა დაყვანილი. შესაბამისად, ინდივიდზე დაკისრებული ტვირთი არაა ცალმხრივად შეფასებული.

ყოველივე ზემოხსენებული კი გვაძლევს საშუალებას, დავასკვნათ, რომ თუ მე-9 მუხლის სუბიექტი მოექცეოდა საკანონმდებლო ცვლილებით მოცულ სფეროში, აცრის დავალდებულება არ იქნებოდა არამართლზომიერი. პირიქით, წარმოჩნდებოდა სოციუმის კეთილდღეობისთვის გადადგმულ ნაბიჯად, ერთგვარ სოლიდარობის აქტად იმ სუსტი ჯგუფის დასაცავად, რომელსაც სამედიცინო ჩვენებების გამო არ ძალუძს იმუნიზაციის კამპანიაში ჩართვა და ვაქცინით გარანტირებული დადებითი შედეგების მიღება.

## დასკვნა

ახლებური მიდგომებისა თუ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა ქმედებების პოზიტიური ასპექტების გამოკვეთის მიუხედავად, კვლავ ისმის კითხვა: როდის აქვს ხელისუფალს უფლება, ჩაერიოს რელიგიურ თავისუფლებაში? არის სავალდებულო ვაქცინაცია ერთადერთი მექანიზმი, რომლითაც საზარელი ტრაგედიების თავიდან აცილებაა შესაძლებელი? როდისაა გამართლებული სავალდებულო ვაქცინაცია? თუ ნამდვილად იარსებებს სახელმწიფოს ნება, აირიდოს ინფექციის მასობრივი გავრცელება და ადამიანთა ფუნდამენტური უფლებების დარღვევა, რა წესები უნდა დაიცვას მან? როგორ უნდა შესთავაზოს მოსახლეობას ვაქცინაცია კონვენციური ვალდებულებების დარღვევის გარეშე?

კითხვებზე პასუხის საპოვნად კვლავ კონვენციას უნდა მივმართოთ და მოკლედ შევაჯამოთ ზემოთ დეტალურად განხილული ცნებები. მე-9 მუხლით დაცული სფეროს სპეციფიკა ცხადყოფს, რომ მასში ნებისმიერი ტიპის ჩარევა საჭიროებს არგუმენტაციას. ამ დროს ინდივიდის ინტერესები უპირისპირდება კოლექტიურს, იზრდება რისკები არამართლზომიერი ქმედებისა, რომლის გამართლებაც ხელისუფალმა შეიძლება სცადოს მორალურ-ეთიკურ ასპექტებზე ყურადღების გადატანით. თუმცა სამართლებრივ პრიზმაში სავალდებულო ვაქცინაციისა და რელიგიის თავისუფლების ურთიერთმიმართების განხილვისას მთავარია, შეზღუდვა ემყარებოდეს სამართლებრივ აქტს, ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს, იყოს აუცილებელი და პროპორციული.

გარდა ამისა, რელევანტურ ფაქტორთა შორისაა ვაქცინაციის თანმხლები რისკები (გვერდითი ეფექტები, გრძელვადიანი უარყოფითი შედეგები ჯანმრთელობისთვის, სიკვდილი და ა.შ.) თუ დაავადების ტიპი. აბსტრაქტულ საფრთხეებთან ერთად გასათვალისწინებელია კონკრეტული სუბიექტის მახასიათებლებიც. თუ აცრის თანამდევნი შედეგები არაა უფრო მძიმე, ვიდრე დაავადებით გამოწვეული გართულებები თუ

<sup>1</sup> Olliaro P., What does 95% Covid-19 vaccine efficacy really mean?, Jun 1, 2021, <[https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(21\)00075-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(21)00075-X/fulltext)> [17.09.2022].

სიკვდილიანობა, ის არ უნდა მივიჩნიოთ არათანაზომიერ ტვირთად. უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად რჩება საზოგადოებისთვის მოტანილი სარგებელი და ვაქცინის ეფექტურობა. კერძოდ, კოლექტიური ინტერესის უპირატესობა მით უფრო ნათელი ხდება, რაც უფრო დასაბუთებულია ინფექციის შემცირების ან სრულად ამოძიკვის შესაძლებლობა მასობრივი იმუნიზაციის კამპანიის განხორციელების შედეგად. მთავარ ფაქტორად კი რჩება, ვრცელდება თუ არა კონკრეტული ვირუსი ერთი ადამიანიდან მეორეზე, ვინაიდან აღნიშნული წარმოშობს ჯანმრთელობისათვის რისკს, რომელიც სცდება პიროვნებას და ამართლებს რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვას.

და მაინც, შეუძლია სახელმწიფოს, განახორციელოს სავალდებულო ვაქცინაცია ძირითადი უფლებების დარღვევის გარეშე? პასუხის გაცემისას მხედველობაშია მისაღები მრავალი გარემოება. ეს კი შეუძლებელს ხდის მხოლოდ „კი“ ან „არა“ დაკმაყოფილებას. მეტიც, ყოველივე კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალურ მახასიათებლებზე, განერილი გეგმის დეტალებზე, აცრას დაქვემდებარებულთა ნიშან-თვისებებზე და მოკიდებული. გადანყვეტილების მიღებისას ყველა ფაქტორი ერთობლივად უნდა შეფასდეს, რათა ადამიანები არ დარჩნენ უფლების დაცვის პრაქტიკული და რეალური შესაძლებლობის გარეშე. საკითხის მრავალმხრივი, განსხვავებული პერსპექტივებიდან შეფასება საშუალებას მოგვცემს, მივალწიოთ სასურველ შედეგს, რომელიც მოიაზრებს არა მარტო ცალკეული ინდივიდის, არამედ სახელმწიფოს ინტერესების გათვალისწინებასა თუ მათ შესაბამისად მოქმედებას. რეალობა გვიბიძგებს ვიფიქროთ, რომ კოვიდ-19-ის პანდემია გავლენას მოახდენს სამომავლო სასამართლო პრაქტიკაზე, რის შედეგადაც ჩამოყალიბდება ყოვლისმომცველი შეფასების სისტემა. გვსურს გამოვთქვათ იმედი, რომ მიღებული გადანყვეტილებები, მიმართული წარსულში ჩადენილი ადამიანის უფლებათა სავარაუდო დარღვევის ფაქტებზე მართლაც შეასრულებს მნიშვნელოვან როლს მსგავსი ფაქტების პრევენციისა თუ სამაგალითო ქცევის წესის ჩამოყალიბებისთვის. ეს ხელს შეუწყობს ადამიანის უფლებათა მასობრივი დარღვევების დაგმობას, რათა არ გამოიშვიგნოს მათი დაცვის არსი და არ „დარჩეს კიდევ ერთი იურისტის ინტერპრეტაციას მინდობილ სათამაშოდ.“<sup>1</sup>

## **The relationship between mandatory vaccination and article 9 of the European Convention of Human Rights**

**ANANO NATCHKEBIA**

Since the outbreak of the Covid-19 pandemic, humans have changed almost all spheres of their life to adapt to new circumstances. Even though the restrictions imposed by governments covered various aspects, the paper will only focus on public health and mandatory vaccination. Namely, citizens in numerous states were against vaccination, which contradicted the executive's intention to safeguard the public interests and achieve the so-called „herd immunity“. This leads us to the main point of the research: is the

<sup>1</sup> Gearty C. A., “Human Rights” in the Social Science Encyclopedia, London, 2004, 471.



state entitled to oblige individuals to vaccinate? Does this oppose the freedom of thought, conscience and religion as enshrined in the European Convention of Human Rights? These questions have not been answered yet, but remain topical.

The existing practice lets us conclude that sooner or later this matter will be adjudicated by the European Court of Human rights. However, before ruling on a specific case or stating the dissenting opinions of judges, it is interesting to discuss whether an individual has the right to refuse to get involved in the process of immunization and invoke article 9 as a legal argument justifying that choice. Besides, it is essential to find out how wide the margin of appreciation is, what criteria states have to fulfil to limit the enjoyment of rights while still respecting the principles enshrined in the convention, not defeating its object and purpose.

The article does not aim at examining the issue from a moral or ethical standpoint. To find solutions and answer the questions stated above, the scope of article 9 as well as state practice related to it will be analyzed. The paper will also cover the elements prescribed by the convention needed to rule on the lawfulness of restriction. The second part will focus on specific actions of countries, the legitimacy, reasonableness of their immunization programs.

# სავალდებულო გენდერული კვოტირების კონსტიტუციურობის საკითხი – საქართველოს კონსტიტუციისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მაგალითზე

ეკა ვარდიაშვილი\*

„არ არსებობს განვითარებისთვის უფრო ეფექტური ინსტრუმენტი,  
ვიდრე ქალების გაძლიერება.“<sup>1</sup>

## შესავალი

ქალთა წარმომადგენლობა ცალკეულ სფეროში ყოველთვის კომპლექსური საკითხი იყო. ჯერ კიდევ რომაულ საზოგადოებაში არსებობდა ფიქცია *feminae non sunt capaces de publicis* (ქალებს არ შეუძლიათ, დაიკავონ საჯარო თანამდებობები). მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობით, კონსტიტუციის საფუძველზე, მსოფლიომ აღიარა სქესთა შორის თანასწორობა და, შესაბამისად, ქალთა ჩართულობა ცალკეულ სფეროში უფრო გაიზარდა, პოლიტიკა არის ის სფერო, რომელიც საუკუნეების შემდგომ კვლავ ქალთა ჩართულობის ნაკლებობით გამოირჩევა. პრობლემა თანაბრად ეხება როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად სამყაროს. ამჟამად, მაგალითად იაპონიაში, საკანონმდებლო ორგანოში ქალთა წარმომადგენლობის პროცენტული მაჩვენებელი 10-ს უტოლდება,<sup>2</sup> დიდ ბრიტანეთში 35%-ია,<sup>3</sup> ისეთი განვითარებადი ქვეყანა კი, როგორც რუანდაა, მსოფლიოში პირველი სახელმწიფოა, სადაც 61.4%<sup>4</sup> ქალი დეპუტატია წარმოდგენილი. რაც შეეხება საქართველოს, დღესდღეობით 19.05%<sup>5</sup> ქალი დეპუტატია პარლამენტში.

საქართველოში, ისევე, როგორც, ალბათ, მსოფლიოს უმრავლეს ქვეყანაში, საშუალო სტატისტიკურ ადამიანს რომ შევეკითხოთ, გაიხსენოს, საკუთარ ქვეყანაში მოღვაწე ქალი პარლამენტარი ანდა პოლიტიკური ლიდერი, არ გაუჭირდება და ჩამოთვლის თითქმის ყველას. პირობითად საქართველოს მაგალითზე რომ განვიხილოთ, თუ დავაკვირდებით ამ ფაქტს, შეიძლება, გავგიხარდეს და პოზიტიურადაც შევაფასოთ, რომ პირველი: საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე წარმოდგენილი არიან ქალები და, შესაბამისად, იყენებენ პასიურ საარჩევნო უფლებას; მეორე: ისინი იმდენად აქტიურობენ,

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მეორე კურსის სტუდენტი.

<sup>1</sup> Kofi Annan, Former Secretary General of the United Nations, to the Commission on the Status of Women in Beijing, 2005.

<sup>2</sup> იხ. <<https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=JP>> [30.09.2022].

<sup>3</sup> იხ. <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/137/35>> [30.09.2022].

<sup>4</sup> იხ. <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/255/35?>> [30.09.2022].

<sup>5</sup> იხ. <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/109/35>> [30.09.2022].

რომ საზოგადოებისთვის შესამჩნევნი და დასამახსოვრებლები არიან. თუმცა აღნიშნული შემთხვევა ყველაზე ნათლად გამოხატავს საკანონმდებლო ორგანოში ქალთა ნაკლებ წარმომადგენლობასთან დაკავშირებულ პრობლემას და ამ პრობლემის აქტუალობას. ამას გარდა, დღევანდელი მდგომარეობა კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს იმ ფაქტს, რომ ქალები პოლიტიკაში ისევე მარტივად შესამჩნევნი არიან, როგორც 1919 წლის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოს დამფუძნებელთა კრების ფოტოზე 130 დეპუტატს შორის 5 ქალის პორტრეტის შემჩნევა.

აგრეთვე, აღსანიშნავია ისიც, რომ საზოგადოებაში კვლავ არსებობს ქალი პოლიტიკოსების მიმართ სტერეოტიპული დამოკიდებულება. როგორც წესი, მათ არცერთ ფრაზას, სიტყვასა თუ შესტიკულაციას არ პატიობენ, თითქოს ეს სრულებით ბუნებრივი მოვლენაა და ამის საპირწონედ ალბათ ვიტყვი, რომ ეს ყოველივე ხდება კაცი დეპუტატების შემთხვევაშიც, თუმცა *ipso facto* ასე არ არის. მაგალითად, მაშინ, როდესაც ფინეთის პრემიერ-მინისტრს სანა მარინს მეგობრებთან ერთად ცეკვა შეუფერებელ ქცევად ჩაუთვალეს, მსგავსი ხასიათის ვიდეოს გამოქვეყნებისას დიდი ბრიტანეთის ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ბორის ჯონსონის, მიმართ არანაირი რეაგირება არ ჰქონია საზოგადოებას.

ამდენად, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ქალები ითხოვდნენ და ითხოვენ ეფექტური მედიუმების გამოყენებას პოლიტიკაში გენდერული ბალანსის მისაღწევად. უდიდესი უმრავლესობა სახელმწიფოებისა ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად კვოტას მიიჩნევს. თუმცა კვოტირებასთან დაკავშირებულ არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას საბოლოოდ ნამდვილ გორდიას კვანძამდე მივყავართ. და მაინც, საინტერესოა, რატომ მიიღო დომინირებულმა ჯგუფმა, – როგორც წესი, მამაკაცებმა – კვოტირებასთან დაკავშირებულ ინორმა? აგრეთვე, მნიშვნელოვანი იმის განსაზღვრა, კვოტა იმანენტურად ხომ არ ეწინააღმდეგება თავდაპირველ მიზანს – თანაბარი სასტარტო პირობების უზრუნველყოფას ქალებისა და მამაკაცებისათვის. სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებაზე დაყრდნობით კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, თუ რამდენად არის კვოტირება დროებითი ღონისძიება. და ბოლოს, ჭეშმარიტად მნიშვნელოვანია იმისა დადგენა, გენდერული კვოტა ხომ არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებით დადგენილ ფუნდამენტურ პრინციპებს. ნაშრომში წარმოდგენილ მეცნიერთა ხედვებსა და სასამართლო გადაწყვეტილებებზე დაყრდნობით შევეცდები, ჩამოვყალიბო საკუთარი პოზიცია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით.

## 1. კვოტირების ფენომენი და სახეები

კვოტირების ცნება ჩამოყალიბებულია სხვადასხვა დისციპლინის ფარგლებში. უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში კი განსაკუთრებული აქტუალობით სარგებლობს საარჩევნო კვოტა. თავდაპირველად, მნიშვნელოვანია, განვსაზღვროთ ზოგადად, რა იგულისხმება ამ ცნებაში.

კვოტას მრავალნაირად განმარტავენ, თუმცა, ერთ-ერთი დეფინიციის თანახმად, გენდერული კვოტა არის სპეციალური დროებითი ზომა, რადგანაც ის წარმოადგენს დროებით ღონისძიებას, რომელიც მანამდე მოქმედებს, სანამ პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის ბარიერები დაიძლევა.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ხომერიკი ლ., გენდერი და პოლიტიკა, თბილისი, 2006, 13.

გენდერულ კვოტას აქვს სხვადასხვა ფორმა, თუმცა, ძირითადად, გამოყოფენ „სამი სახის კვოტას: ნებაყოფლობითი კვოტა (იგივე პარტიული კვოტა) – როცა პარტიები სიებში გენდერულ კვოტას ნებაყოფლობით ითვალისწინებენ; სავალდებულო კვოტა (იგივე საკანონმდებლო კვოტა) – როცა კონსტიტუცია ან კანონი პარტიებს ავალდებულებს, საარჩევნო სიების შედგენისას დაიცვან გენდერული ბალანსი; რეზერვირებული (შენახული) ადგილების კვოტა – ზოგიერთ ქვეყანაში საპარლამენტო ადგილების გარკვეული რაოდენობა დარეზერვებულია ქალებისთვის და ეს ადგილები არ შეიძლება სადავო გახადონ კაცებმა. ეს მეთოდი ხშირად გამოიყენება აფრიკასა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიაში.“<sup>1</sup>

სამართლიანად აღნიშნავს კრიტინ პინტა, რომ „კვოტა ავადმყოფობის ნამალია, მაგრამ გვერდითი მოვლენებიც აქვს. მას შეიძლება, არ მოჰყვეს ავტომატურად პოლიტიკური კულტურის განვითარება.“ ეს ყოველივე კი ნათლად დავინახეთ ევროკავშირის წევრი მრავალი სახელმწიფოს, მაგალითად, საბერძნეთის, იტალიის გამოცდილებაზე.

„გენდერული კვოტა, როგორც ქალთა პოლიტიკური წარმომადგენლობის ზრდისა და გაძლიერების მექანიზმი, მსოფლიოში სულ უფრო ვრცელდება. 1985 წელს მხოლოდ ოთხმა სახელმწიფომ დაუჭირა მხარი გენდერულ კვოტას, თუმცა დღეისათვის მისი გავრცელების არეალი საკმაოდ ფართოა და მას ასზე მეტი ქვეყანა წარმატებით იყენებს.“<sup>2</sup> ცნობილ მკვლევარ ლენა კრუკის აზრით, კვოტების მიღების სწრაფი ზრდა უკავშირდება ქალთა მიმართ 1979 წელს ხელმოწერილ „ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციას“ და, მოგვიანებით, 1995 წელს პეკინის სამოქმედო პლატფორმაზე ხელმოწერას.

### 1.1. კვოტირების ნაკლოვანებები და უპირატესობანი

„კრიტიკული მასის თეორიის თანახმად, ქალთა რეპრეზენტაციის ზრდა არის პარლამენტში მათი ეფექტური მუშაობისა და ქალთა საკითხების მიმართ კეთილგანწყობილი პოლიტიკის შემუშავების აუცილებელი წინაპირობა.“<sup>3</sup> მაგალითად, გენდერული კვოტირების უპირატესობაა ის ფაქტიც, რომ ქალებს შესაძლებლობა ექნებათ, დაიკავონ გადამწყვეტილებაუნარიანი პოზიცია. შესაბამისად, პარტიები უკეთ ითანამშრომლებენ ქალ ამომრჩევლებთან. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ქალებს ექნებათ შესაძლებლობა, ისაუბრონ პარლამენტში ყველა იმ სირთულესა თუ პრობლემაზე, რაც უშუალოდ მდებარეობითი სქესის წარმომადგენლებს ეხებათ. „არაერთი კვლევა ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ქალ კანონმდებლებს ხშირად აქვთ განსხვავებული საკანონმდებლო პრიორიტეტები მამაკაცი კოლეგებისაგან განსხვავებით. მაგალითად, მათ უფრო ხშირად

<sup>1</sup> სავალდებულო გენდერული კვოტა საპარლამენტო არჩევნებისას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, თბილისი, 2019, 4.

<sup>2</sup> დარბაიძე ე., გენდერული პოლიტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სამეცნიერო ანალიტიკური ჟურნალი „პოლიტიკა“, ტომი 5, №4, 2021, 10.

<sup>3</sup> სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება: ავტორები – ა(ა)იპ სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, ელენე ნიჭარაძე, თათია ქინქლაძე და ირმა პავლიაშვილი, 2020 წლის 31 აგვისტო (№ac1526).

შეაქვთ კანონპროექტები გენდერული თანასწორობის, რეპროდუქციული ჯანმრთელობისა და ბავშვებსა და ოჯახთან დაკავშირებულ საკითხებზე.<sup>1</sup>

გენდერული კვოტირების ერთ-ერთი სიკეთეა ისიც, რომ ქალებმა პოლიტიკაში მოსვლით შეცვალეს პოლიტიკური კულტურა. ამის ნათელი მაგალითია სკანდინავიის ქვეყნები, „სადაც კვლევებით არის დადასტურებული, რომ ქალებმა პოლიტიკაში მოსვლით ... შეცვალეს დისკუსიის მანერა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გახადეს უფრო თანამონაწილეობითი, ნაკლებად აგრესიული, უფრო ინკლუზიური.“<sup>2</sup> თუმცა, გენდერულ კვოტას მრავალ სიკეთესთან ერთად აქვს გარკვეული ნაკლოვანებებიც.

გენდერული კვოტირების მექანიზმის ამოქმედება a priori არ განაპირობებს ამ სისტემის ეფექტურობას. უფრო მეტიც, მსგავსმა ბერკეტმა შესაძლოა კიდევ უფრო შეუწყოს ხელი საზოგადოებაში ქალთა პოლიტიკაში წარმომადგენლობასთან დაკავშირებულ სტერეოტიპული დამოკიდებულების დამკვიდრებას.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის წევრ ხუთ სახელმწიფოში არცერთი სახის კვოტა არ ამოქმედებს, და ყოველგვარი მექანიზმების გარეშე არის მიღწეული ქალთა მაღალი წარმომადგენლობა პოლიტიკაში. თუმცა, ვფიქრობ, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ, რამდენიმე განვითარებული ქვეყნის გამოცდილება, თუ როგორ შეცვალეს, ან რა სტრატეგია აქვთ მდგომარეობის უკეთესობისაკენ შესაცვლელად.

## 2. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილება

### 2.1. საფრანგეთი

„მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთი, ერთი შეხედვით, ალერგიული იყო ისეთი პოლიტიკისადმი, რომელიც უპირატესობას მიანიჭებდა ქალებს ან სხვა სოციალურ ჯგუფს, რომ აღარაფერი ვთქვათ, კონკრეტული მიზნით დაწესებულ კვოტაზე, ის დეკადაზე ნაკლებ დროში იქცა გენდერული კვოტის ქვეყნად.“<sup>3</sup> 1990-იანი წლებისთვის საფრანგეთში გაჩნდა მოძრაობა, რომელიც მიმართული იყო პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანაბარი წარმომადგენლობისაკენ. ეს არის პერიოდი, როდესაც თავად სიტყვა კვოტაც კი ტაბუირებული იყო. მრავალ წყაროში შევხვდებით მოსაზრებას, რომ პარიტეტი იყო ფრანგული პასუხი პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა არასაკმარის წარმომადგენლობაზე,<sup>4</sup> თუმცა, თავდაპირველად, „პარიტეტის“ მომხრეებიც ამტკიცებდნენ, რომ თანასწორობა და წარმომადგენლობა მხოლოდ მამაკაცებს უნდა შეხებოდა. ზოგადად, გენდერული თანასწორობა საზოგადოების პროგრესისათვის ერთ-ერთი ფუნდამენტური საკითხია.

<sup>1</sup> იქვე, 13.

<sup>2</sup> ჭილაძე ნ., ქალთა საარჩევნო უფლება, კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა და სამართლებრივი რეფორმა საქართველოში, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 316. მითითებულია: საბედაშვილი თ., გენდერული დღის წესრიგი ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი მონაწილეობისთვის, საჯარო დისკუსიის მასალები, თბ., 2013, 12.

<sup>3</sup> Lépinard E., The adoption and diffusion of gender quotas in France (1989-2014), European University Institute Department of Law, LAW 2015/19, 1.

<sup>4</sup> Murray R., Elite Bias, Not Voter Bias: Gender Quotas and Candidate Performance in France, 2009, 3.



პატრიარქალურ საზოგადოებაში კი რთული, თუმცა შესაძლებელია, რომ დამყარდეს გენდერული ბალანსი. როგორც ელეონორე ლეპინარდი აღნიშნავს, მკვეთრი ცვლილება ბრძოლის გარეშე არ დასრულდება. სწორედ ამიტომ საფრანგეთში გადანყვიტეს, სამართლით ებრძოლათ სამართლიანობისთვის. ამდენად, კონსტიტუციისა და სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების რეფორმების მეშვეობით მხარი დაუჭირეს ორივე სქესის კანდიდატთა საარჩევნო მანდატთა თანაბარ ხელმისაწვდომობას.

2000 წელს საარჩევნო კანონით განისაზღვრა, რომ პარტიას, რომელიც არ დაიცავდა კანდიდატთა შორის გენდერულ ბალანსს, სანქცია დაეკისრებოდა. კერძოდ, საარჩევნო კანონის მე-9 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, განსხვავება თითოეული სქესის კანდიდატთა რაოდენობას შორის, რომლებსაც პარტია ან პარტიათა ჯგუფი წარადგენს ერთმანდატიანი ოლქის არჩევნებზე, არ შეიძლება იყოს 2%-ზე მეტი. ფინანსური ჯარიმა კი გამოითვლება შემდეგნაირად: თითოეული სქესის კანდიდატთა საერთო რაოდენობას შორის სხვაობის სამი მეოთხედის ეკვივალენტური პროცენტით კანდიდატთა საერთო რაოდენობიდან. მაგალითად, პარტიამ, რომელმაც წარადგინა 80% რომელიმე სქესის წარმომადგენელი (ქალი ან მამაკაცი), შესაბამისად მათ შორის სხვაობა იქნება 60% და, ამდენად, მოცემულ პარტიას სახელმწიფო დახმარება შეუმცირდება 45%-ით. აღნიშნული ცვლილებების შემდგომ პარტიები ვალდებული გახდნენ, წარადგინონ თითქმის თანაბარი რაოდენობის ქალი და მამაკაცი კანდიდატები როგორც ადგილობრივ, ასევე რეგიონულ, ეროვნულ და სუპრანაციონალურ დონეზე.<sup>1</sup> აღსანიშნავია ისიც, რომ კვოტირების მექანიზმი კიდევ უფრო ეფექტურია მუნიციპალურ დონეზე.

ამდენად, საფრანგეთი მსოფლიოში პირველი ქვეყანაა, რომელმაც შემოიღო სავალდებულო 50%-იანი გენდერული კვოტა. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებაში ჯერ კიდევ არის შემორჩენილი სტერეოტიპული დამოკიდებულება ქალთა უფლებებთან დაკავშირებით, გენდერული კვოტირების მექანიზმი მაინც ეფექტური მედიუმი აღმოჩნდა პრობლემის გადასაჭრელად. აღსანიშნავია ისიც, რომ მაგალითისთვის სოციალისტურ პარტიას 1990 წლიდან ჰქონდა 50%-იანი კვოტა საარჩევნო სიებისთვის, თუმცა პირველად 2007 წელს გახდა ნათელი კვოტირების ეფექტიანობა, როდესაც პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობა 18,5%-ამდე გაიზარდა.<sup>2</sup> დღესდღეობით ეროვნული ასამბლეის 40%-ს შეადგენენ ქალები, თუმცა საარჩევნო სამართლისა და სხვადასხვა ნორმატიული აქტის მეშვეობით პოლიტიკური პარტიები კვლავ ვალდებული არიან, ყველა დონის საარჩევნო სიაში თანაბრად წარმოადგინონ ორივე სქესის კანდიდატები.

## 2.2. გერმანია

გერმანიაში პარტიულ კვოტებს განიხილავენ საუკუნეზე მეტია. ჯერ კიდევ 1908 წელს ქალები მოითხოვდნენ გარკვეული ღონისძიებების განხორციელებას, რათა უზრუნველყოფილი ყოფილიყო პოლიტიკურ ინსტიტუციებში ქალთა მონაწილეობის გააქტიურება. გერმანელ ფემინისტ აქტივისტებს მიაჩნიათ, რომ კვოტირება არის ერთი,

<sup>1</sup> იქვე, 3.

<sup>2</sup> IDEA, COUNTRY DATA, France (French Republic), <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35>> [30.09.2022].

მაგრამ არავითარ შემთხვევაში ერთადერთი სტრატეგია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობისთვის. გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ქალთა წარმომადგენლობა სულ უფრო მცირდებოდა, სწორედ ამიტომ ყოფილმა კანცლერმა ვილი ბრანდტმა წამოაყენა იდეა, რომ საპარლამენტო ორგანოებში ქალებისთვის კვოტები დაენესებინათ. ბევრ მომხრესთან ერთად, ცხადია, გამოჩნდა მრავალი მოწინააღმდეგეც, რომლებიც აპელირებდნენ, რომ სურდათ, არჩეულნი და დაფასებულნი ყოფილიყვნენ მათი კომპეტენციის და არა სქესის გამო.<sup>1</sup>

მას შემდგომ, რაც 1987 წელს მწვანეთა პარტია შევიდა ფედერალურ პარლამენტში ე.წ. *zipping* სისტემით, პოლიტიკური პარტიების უმეტესობამ, გარდა ლიბერალური პარტიისა, საკუთარ პარტიათა წესდებაში გარკვეული სახის კვოტა დაანესა. მწვანეებს 1986 წლის ფედერალურ არჩევნებში ჰყავდათ უფრო მეტი ქალი, ვიდრე კაცი წარმომადგენელი. ამას გარდა, პარტიას ჰყავდა ორი ლიდერი – ერთი ქალი და ერთი კაცი,<sup>2</sup> რაც, ვფიქრობ, ფენომენალურ მოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ მაშინდელი გერმანული საზოგადოებისათვის და, ზოგადად, იმდროინდელი მსოფლიოსათვის. 1988 წლიდან სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამაც შემოიღო კვოტების სისტემა. 1996 წელს ქრისტიან-დემოკრატიულ პარტიაში დაწესდა, რომ სიაში მინიმუმ ყოველი მესამე კანდიდატი ქალი უნდა იყოს.<sup>3</sup> ამდენად, ყოველ პარტიას თავად აქვს შიდაპარტიული გენდერული კვოტა დაწესებული და დღემდე არცერთი ნორმატიული აქტით, *inter alia*, კონსტიტუციითა და საარჩევნო კანონით არ არის განსაზღვრული გენდერული კვოტები გერმანიაში.

ვინაიდან ჯერ კიდევ 1980-იან წლებში თითქმის ყველა პარტიამ დაუჭირა მხარი საკანონმდებლო ორგანოებში ქალთა მონაწილეობის გაზრდისთვის მიზანმიმართულ საქმიანობების განხორციელებას, ბუნდესტაგში ქალთა რიცხვი 10%-იდან 20%-ამდე გაიზარდა, მოგვიანებით კი 26,6% გახდა, 2005 წლისათვის კი 31,8%. დღესდღეობით, ბუნდესტაგში სრული შემადგენლობის 35%-ს ქალები წარმოადგენენ.<sup>4</sup>

ევროპულმა სასამართლომ გენდერულ კვოტირებასთან დაკავშირებით არაერთი საქმე განიხილა, მათ შორის, ვფიქრობ, მნიშვნელოვანია გამოვეყნოთ კალანკეს საქმე,<sup>5</sup> რომელშიც სასამართლომ პრეცედენტულად აღნიშნა, რომ „თანასწორი მოპყრობის

<sup>1</sup> Lang S., Thirty years of gender quotas in Germany: Policy adoption between mainstreaming and minimal compliance, European University Institute Department of Law, LAW 2015/21, 1.

<sup>2</sup> იქვე, 2.

<sup>3</sup> ხომერიკი ლ., გენდერი და პოლიტიკა, თბილისი, 2006, 15.

<sup>4</sup> IDEA, COUNTRY DATA, Germany (Federal Republic of Germany), <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/92/35>> [30.09.2022].

<sup>5</sup> „ბრემენმა, გერმანიის ერთ-ერთმა მინამ, მიიღო ზომა, რომლის თანახმადაც, კონკრეტული პოზიციებისთვის სქესი შესაძლოა, ყველა სხვა დანარჩენი კრიტერიუმის თანაბრობის შემთხვევაში გადამწყვეტი ყოფილიყო.“ შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, როდესაც ქალებსა და კაცებს თანაბარი კვალიფიკაცია ჰქონდათ და კონკრეტულ სფეროში ქალები ნაკლებად იყვნენ დასაქმებულნი, უპირატესობა ქალებს ენიჭებოდათ. იხ. Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, Case C-450/93 [1995] IRLR 660.

უფლებიდან ნებისმიერი გამონაკლისი მკაცრად უნდა შეიზღუდოს.“ სასამართლომ მიიჩნია, რომ ბრემენის წესი დისკრიმინაციული ხასიათის იყო და „სცდებოდა თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ფარგლებს. იგი კაცებთან მიმართებით არსებითად თანასწორ მდგომარეობაში მყოფ ქალებს აბსოლუტურ და უპირობო უპირატესობას ანიჭებდა დასაქმებისა და დანიინაურების ნაწილში.“ ამდენად, ბრემენის კანონი per se ეწინააღმდეგებოდა დასახულ მიზანს – აღმოეფხვრა უთანასწორობა. შესაბამისად, „სასამართლომ უარყო აღნიშნული დათქმა იმ საფუძვლით, რომ იგი მიზნად ისახავდა თანაბარ წარმომადგენლობას, ნაცვლად თანასწორი შესაძლებლობისა.“

### 3. დაივიწყა თუ არა კანონმდებელმა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 133-ე მუხლით გაკვალული გზა

საქართველოში ქალთა ჩართულობა ნათლად შეიმჩნევა მეცნიერების ისეთ ფუნდამენტურ დარგებში, როგორებიცაა: ხელოვნება, მუსიკა, ლიტერატურა, მეცნიერება, თუმცა, სამუხაროდ, კანონმემოქმედების პროცესში ისინი, ფაქტობრივად, საერთოდ არ ფიგურირებდნენ. ქართული სამართლის ისტორია არ იცნობს ისეთ პრეცედენტს, როდესაც სამართლის წყაროების თარგმნისა თუ შექმნის პროცესში ქალები ყოფილიყვნენ ჩართულნი. უფრო მეტიც, ისვე როგორც მრავალ სახელმწიფოში, საქართველოშიც ქალებს თავდაპირველად აქტიური და შემდგომ პასიური საარჩევნო უფლება რომ მოეპოვებინათ, საკმაოდ ბევრი დრო და ბრძოლა დასჭირდათ. ქალებს საზოგადო ასპარეზი ხელოვნურად ჰქონდათ დახშული, ვინაიდან საზოგადოებაში მუდმივად ფესვგადგმული იყო მოსაზრება, რომ „ქალებს ისტორიულად არასოდეს არა ჰქონიათ ერთნაირი უფლებები მამაკაცებთან და ვერც მიიღებენო. მამაკაცები ფიზიკურად ძლიერი სქესია, ამისათვის დედაკაცებთან იურიდიულად ყოველთვის მაღლა იქნებიან.“<sup>1</sup> თუმცა საქართველოს ისტორია ამის საპირისპიროს ამტკიცებს. ჯერ კიდევ მე-5 საუკუნეში ქრისტიანობისთვის მონამებრივად აღესრულა შუშანიკი, მოგვიანებით დინარა დედოფალი, ქეთევან დედოფალი. ამას გარდა, ქართველებს დღემდე ოქროს ხანად მიაჩნიათ ის პერიოდი, როდესაც ქალი მეფობდა.

„მაგრამ დაჰბერა ისტორიის უღმობელმა ტალღამ და ჩვენს სამშობლოსაც უბედურება ეწვია. რუსეთთან შეერთებით გადაწყდა საქართველოს ბედიც და ის თავისუფლება, რომლისთვისაც რამდენიმე ათასი საუკუნე იბრძოდნენ ქართველები, ჩაესვენა შავს სამარეში.“<sup>2</sup> მართლაც, ამ პერიოდში ქალი უფლებამოკლებულ არსებად იქცა. ქალთა უფლებები რეგულარულად ირღვეოდა. უამრავი მათგანი კი რეპრესიების მსხვერპლი გახდა.

117-წლიანი მონობის შემდგომ, 1917 წელს დაიწყო „ქართველმა ქალებმა ხანგრძლივი ძილისგან გამოფხიზლება“. ქალთა უფლების დამცველთა ინიციატივით შეიქმნა

<sup>1</sup> ბადრიძე გ., საიდუმლო მტერნი, დედაკაცი თავისუფალი მოქალაქე, გაზეთი „ხმა ქართველი ქალისა“, №5, 1917 წლის 11 მაისი.

<sup>2</sup> მიქელაძე კ., თანასწორობა სქესთა, წინაშე კანონისა!, გაზეთი „ხმა ქართველი ქალისა“, №17, 1918 წლის 20 ივლისი.

გაზეთი – „ხმა ქართველი ქალისა.“ მათ გაბედეს და ამაყად წარმოთქვეს, რომ „კმარა დუმილი, კმარა ამდენი ხნის მონობა!“<sup>1</sup>. ამდენად, ისინი მოითხოვდნენ ქალთა პოლიტიკურ-მოქალაქეობრივი უფლებების აღდგენას; დედის უფლების აღდგენას შვილზე; თანასწორი შრომისთვის ერთი და იმავე ხელფასს; მამაკაცის სამემკვიდრეო პრივილეგიის გაუქმებას; ერთნაირი აღზრდა-განათლების უზრუნველყოფას ორივე სქესის ბავშვებისათვის, და ჭეშმარიტად ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნა, რასაც ისინი ასახელებდნენ იყო, რომ „ქალს უნდა მიენიჭოს იგივე ხმა არჩევნებში და იყოს არჩეული, როგორც საკანონმდებლო კრებაზე, ისე პროვინციულ და კომუნალურ მმართველობაში, როგორც ყოველი მოქალაქე მამაკაცი.“<sup>2</sup> ისინი აანალიზებდნენ, რომ დემოკრატიულ რესპუბლიკაში „ხალხს არ წარმოადგენს მარტო მამაკაცები, რომ თვით მმართველობა ნამდვილად ხალხოსნური იყოს, საჭიროა მისი შემადგენლობაც ორთავე სქესის იყოს.“ მიუხედავად დიდი წინააღმდეგობისა, საბოლოოდ, მათ სანადელს მიაღწიეს.

ამაზე მეტყველებს, თუნდაც, 1918 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, როდესაც თბილისის მაზრის ყარაიაზის ოლქი მსოფლიოში გახდა პირველი ადგილი, სადაც დემოკრატიულად იქნა არჩეული პირველი მუსლიმი დეპუტატი ქალი – ფარი-ხანუმ სოფიევა. ის იყო პირველი ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალი, რომელმაც არჩევნების გზით მოიპოვა პოლიტიკური ძალაუფლება.

ასეთივე მიდგომა არსებობდა ცენტრალურ დონეზეც. მაგალითად, 1919 წლის 14-16 თებერვალს, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების არჩევნების ჩატარების შემდგომ, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, 130 დეპუტატიდან 5 ქალი იყო არჩეული. მინადორა, ელეონორა, ქრისტინე (ჩიტო), ანა (ოლა), ელისაბედი (ლიზა) – ეს იმ ქალთა სახელებია, რომლებმაც საპარლამენტო წარმომადგენლობის დონეზე საქართველო აღმოსავლეთ ევროპის უზარმაზარ ცარიელ სივრცეში ნათელი ნერტილი გახადეს.<sup>3</sup>

აქვე აღსანიშნავია, რომ 1919 წლის არჩევნები იყო საქართველოს არჩევნების ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული დემოკრატიული არჩევნები, რომელსაც საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ 1918 წლის 22 ნოემბერს მიღებული „დამფუძნებელი კრების არჩევნების დებულება“ დაედო საფუძვლად.<sup>4</sup> ჭეშმარიტად მნიშვნელოვანია, რომ მაშინ, როდესაც მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში<sup>5</sup> ქალებს აქტიური

<sup>1</sup> გაზეთი „ხმა ქართველი ქალისა“, №1, 1917 წლის 5 აპრილი, იხ. <[https://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/44512/1/Xma\\_Qartveli\\_Qalisa\\_1917\\_N01.pdf](https://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/44512/1/Xma_Qartveli_Qalisa_1917_N01.pdf)>.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> მშვიდობაძე თ., სუვერენულ უფლებათა მატარებელი საქართველო და ქართველ გმირ ქალთა ნარატივი, კრებულში: დამოუკიდებლობიდან თავისუფლებისაკენ რესპუბლიკის 100 წელი, თ. ნეფარიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 62.

<sup>4</sup> დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისთვის, საარჩევნო სისტემების განვითარების რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი, თბილისი, 2015-2016, 5.

<sup>5</sup> მაგალითისთვის: თურქეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, იაპონია, შვეიცარია და სხვ.

საარჩევნო უფლებაც კი არ გააჩნდათ, „დამფუძნებელი კრების არჩევნებისთვის სხვადასხვა პარტიის საარჩევნო სიებში კანდიდატებად ოცამდე ქალი დარეგისტრირდა.“<sup>1</sup> ამდენად, ეს ყოველივე მეტყველებს იმაზე, რომ კონსტიტუციურ დონეზე მინიჭებული უფლებები მხოლოდ ფურცელზე დაწერილ მუხლებს არ წარმოადგენდა და იგი რეალურად ქმედითი იქნებოდა, რომ არა დამოუკიდებლობის ხელახალი დაკარგვა.

### 3.1. 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული საარჩევნო მექანიზმი

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია სრულეობით გამოგნებელია იმდროინდელი მსოფლიო საზოგადოებისათვის თავისი დემოკრატიულობით, ღირებულებითი ნინსვლით, პროგრესული სამართლებრივ-პოლიტიკური დებულებებითა თუ მოსაზრებებით და თავისი ჰუმანურობით. 1921 წლის კონსტიტუციის მესამე თავი – მოქალაქის უფლებანი – კანონის წინაშე თანასწორობის მუხლით იწყება (მუხლი 16). ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელი და მხედველობაში მისაღებია საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მე-11 მუხლი, რომელიც ანალოგიური შინაარსის დებულებას შეიცავს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ იზოლირებულად თანასწორობაზე საუბარი არაფრისმთქმელია, არასაკმარისი იმისთვის, რომ სამართალშემფარდებელმა სამართლიანობის დასამყარებლად გამოიყენოს. ზოგადად, სამართლიანობა სხვა მრავალ ფუნდამენტურ პრინციპთან ერთად მოიცავს თანასწორობის პრინციპს, თუმცა თანასწორობა *per se* არ გულისხმობს სამართლიანობას. ამდენად, პირველი კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას მიხვდნენ, რომ საჭირო იყო სხვა უფრო სპეციფიკური, კონკრეტული ურთიერთობების განხილვა თანასწორობის ასპექტში.

განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია პარლამენტის თავში აღნიშნული მოთხოვნა, რომ „არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს სქესის განურჩევლად ყოველ სრულეუფლებიან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელი შესრულებია.“ ამდენად, მოცემულ მუხლში ნათლად ჩანს, გასულ საუკუნეში საქართველოში თუ როგორი საარჩევნო მექანიზმი არსებობდა. კერძოდ, 1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად, ქალსა და მამაკაცს თანასწორი საარჩევნო უფლება ჰქონდათ. ის ფაქტი, რომ ორივე სქესის წარმომადგენელს ჰქონდათ პასიური საარჩევნო უფლება, შესაძლოა, არ წარმოადგენდეს რაიმე უპრეცედენტო მოვლენას მაშინდელი სამყაროსთვის, ვინაიდან იმდროინდელი ევროპული სახელმწიფოების თითქმის ყველა კონსტიტუცია აღიარებდა ნახსენებ პრინციპებს, თუმცა ეს მეტად პროგრესული ნაბიჯი იყო აღმოსავლეთევროპული საზოგადოებისათვის.

მნიშვნელოვანია 133-ე მუხლი, რითაც ხაზი გაესვა თანასწორობის პრინციპს, რომ „საქართველოს რესპუბლიკის ყოველ მოქალაქეს თანასწორი უფლება აქვს მიიღოს სახელმწიფო, სამოქალაქო, სამხედრო და საქალაქო თუ საერო სამსახური.“ ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ 138-ე მუხლის პრინციპები სრულმასშტაბურად უნდა გავრცელებულიყო 133-ე მუხლზე, რაც გულისხმობს, რომ ყველა ამომრჩეველს თანას-

<sup>1</sup> დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისთვის, საარჩევნო სისტემების განვითარების რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი, თბილისი, 2015-2016, 5.



ნორი უფლებები და საარჩევნო უფლების რეალიზაციისათვის თანასწორი პირობები ჰქონდათ, თუმცა პასიური საარჩევნო უფლების მქონე პირს კანონის მოთხოვნები უნდა დაეკმაყოფილებინა, მაგალითად: ბინადრობის, ასაკობრივი, განათლების ცენზები და სხვ.

აგრეთვე, 1921 წლის კონსტიტუციის მიღწევად შეიძლება ჩავთვალოთ 39-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, „ორივე სქესის მოქალაქე თანასწორია, როგორც პოლიტიკურ, ისე სამოქალაქო, ეკონომიურ და საოჯახო უფლებით.“ ამ ნორმაში ნათლად ჩანს კანონშემოქმედთა ძლიერი სურვილი, რომ შექმნან სამყარო, სადაც არ იარსებებს არცერთი სახის დისკრიმინაცია, უფრო კონკრეტულად კი, გენდერული ნიშნით. მიუხედავად იმისა, რომ დამფუძნებელი კრების სრული შემადგენლობის დაახლოებით 4%-ს წარმოადგენდნენ ქალები, მაშინდელი ქართული საზოგადოებისათვის ეს საკმაოდ დიდი მიღწევა იყო.

სამწუხაროდ, 1918 წელს მოპოვებული დამოუკიდებლობა მეტად ხანმოკლე აღმოჩნდა და საბჭოთა ოკუპაციის შემდეგ დემოკრატიული არჩევნების დამკვიდრების მცდელობა წარსულში დარჩა. თუმცა ეს იყო საქართველოს ისტორიაში რევოლუციური, გარდამტეხი პროცესი. ვფიქრობ, რომ არა 1918-1921 წლები, საბჭოთა კლანჭებს დაღწეული საქართველო ვერ შეძლებდა ფეხის ასე სწრაფად აწეობას ცივილიზებულ, განვითარებულ სამყაროსთან. ვერ შეძლებდა ისტორიის ახალი ფურცლიდან დაწერას.

1991 წელს, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, საქართველოს ფაქტობრივად უკვე ჰქონდა ძლიერი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც დაფუძნებული იყო დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებზე. სწორედ ამიტომ მალევე, 1995 წელს, მრავალსაუკუნოვან ტრადიციებსა და 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით, შეიქმნა საქართველოს ახალი, დღეს მოქმედი კონსტიტუცია.

### **3.2. 1995 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული საარჩევნო მექანიზმი**

ცხადია, საარჩევნო სისტემას საარჩევნო სამართალი აწესრიგებს. დროთა განმავლობაში არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხები რეფორმირებას განიცდის, იცვლება, თუმცა მუდმივია არჩევნებთან დაკავშირებული ძირითადი პრინციპები, რომლებიც კონსტიტუციურ დონეზეა განმტკიცებული. საარჩევნო სამართლის ხუთი ძირითადი პრინციპია: საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლება, კენჭისყრის ფარულობა და ნების თავისუფალი გამოვლენა. საამაყო, რომ ნახსენები უფლებები გარანტირებული იყო ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციით.

1995 წლის კონსტიტუციით განისაზღვრა, თუ ვის შეიძლება ეკავოს საჯარო თანამდებობა, აგრეთვე, რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდნენ პრეზიდენტის, პარლამენტის, მთავრობისა თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები. მსგავსად 1921 წლის კონსტიტუციისა, დღეს მოქმედ კონსტიტუციაშიც საყოველთაო საარჩევნო უფლების პარალელურად ვხვდებით საარჩევნო პროცესის მარეგულირებელ შემზღუდველ ნორმებსაც. პასიური საარჩევნო უფლება შეზღუდულია ისეთი ცენზებით, როგორებიცაა: ასაკობრივი, მოქალაქეობის, ბინადრობის, აუზრჩევლობის, შეუთავსებლობის ცენზი.

კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით დადგენილი შემზღუდავი პირობები პერიოდულად იცვლებოდა. მაგალითად, არაერთხელ გამხდარა მსჯელობის საგანი ასაკობრივი ცენზი. თავდაპირველად პარლამენტის წევრი კანდიდატის შემთხვევაში, ასაკობრივი მოთხოვნა 25 წლით განისაზღვრა. 2012 წელს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილების თანახმად კი, 21 წლამდე შემცირდა. თუმცა, საბოლოოდ, 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში კვლავ 25 წელს მიღწეულ საქართველოს მოქალაქეებს მიენიჭათ პარლამენტის წევრად არჩევის შესაძლებლობა.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა მრავალ ფუნდამენტურ საკითხს შეეხო, *Inter alia*, ერთ-ერთ ძირითადი ცვლილება გენდერულ კვოტებთან დაკავშირებული ნაწილია.

საქართველოში ჯერ კიდევ 1921 წელს შეიქმნა ძლიერი საკანონმდებლო ჩარჩო, რითაც ორივე სქესის წარმომადგენლებს თანაბარი შესაძლებლობა ჰქონდათ, ესარგებლათ ფუნდამენტური უფლებებით, რომლებიც მოგვიანებით გაიზიარა 1995 წლის კონსტიტუციამ.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ საქართველომ მრავალ საერთაშორისო ხელშეკრულებას მოაწერა ხელი,<sup>1</sup> თუმცა „ტრადიცია ზოგჯერ უფრო დიდ გავლენას ახდენს, ვიდრე რომელიმე ოფიციალური ინსტიტუტი.“<sup>2</sup> მართლაც, მიუხედავად ცალკეული სტრუქტურების შექმნისა თუ დებულებების რატიფიცირებისა, 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა ცხადყო, რომ ყოველივე მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტკორექტულობისთვის კეთდებოდა.

### 3.3. კვოტირების საჭიროება საქართველოში

2004 წლის პარლამენტის 9,3%-ს წარმოადგენდნენ ქალები. 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად კი ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო შემცირდა და პარლამენტის სრული შემადგენლობის მხოლოდ 6%-ს წარმოადგენდნენ ქალები, კერძოდ, 150 ადგილიდან მხოლოდ 9 ადგილი – 8 პროპორციული, 1 მაჟორიტარული სისტემით – მოიპოვეს ქალებმა. მათგან ორმა ქალმა უარი თქვა პარლამენტში შესვლაზე და საბოლოოდ პარლამენტის

<sup>1</sup> 1994 წელს განხორციელდა CEDAW კონვენციის ხელმოწერა და რატიფიცირება ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად; 1995 წელს კი საქართველომ მიიღო პეკინის სამოქმედო გეგმა და მონაწილეობა ქალთა მე-4 კონფერენციაში. საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 28 აგვისტოს №511 ბრძანებულება საქართველოში ქალთა უფლებების დაცვის განმტკიცების ღონისძიებათა შესახებ. საქართველოს მაშინდელი პრეზიდენტის №20 ბრძანებით შეიქმნა სამთავრობო კომისია ქალთა ხელშეწყობის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისთვის, რომელიც 2003 წელს გაუქმდა. საპასუხოდ 2004 წელს, პარლამენტის სპიკერის ინიციატივით, შეიქმნა გენდერული თანასწორობის საკონსულტაციო საბჭო. აგრეთვე დროებითი მანდატით შეიქმნა გენდერული თანასწორობის სამთავრობო კომისია. 2006 წელს დამტკიცდა გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო კონცეფცია.

<sup>2</sup> გუტბროდ ჰ., ერლიხი ა., საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შესაძლებლობები და ეგზიტპოლის ნაკლოვანებები, წიგნში: 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები დაგროვილი გამოცდილება, თბილისი, 2009, 366.

მხოლოდ 5%-ს შეადგენდნენ ქალები. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ქალებმა მანდატების მხოლოდ 12% მოიპოვეს.<sup>1</sup>

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გამოვყოთ უკანასკნელი საპარლამენტო არჩევნები, რომელიც გამორჩეულია იმ ასპექტით, რომ 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო ცვლილების შემდგომ პირველი საპარლამენტო არჩევნები იყო. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ამომრჩეველთა რაოდენობით კვლავ ქალები უპირატესობდნენ. პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის მხრივ კი პროცენტული რაოდენობა გაუმჯობესებულია – 19,3%-ია, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების ისტორიაში. ეს ფაქტი კი გვაძლევს იმის თქმის საფუძველს, რომ ქართულ რეალობაში კვოტირების მექანიზმის დანერგვა ეფექტურია – ქალთა წარმომადგენლობა პოლიტიკაში იზრდება.

საერთაშორისო კომიტეტები კვოტირების სისტემის დაფუძნებისკენ დიდი ხანია, რაც მოუწოდებენ. მაგალითად, CEDAW ფარგლებში შექმნილი კომიტეტის 2014 წლის 18 ივლისის რეკომენდაციების თანახმად, აუცილებელია სავალდებულო კვოტირების სისტემის შექმნა, რათა „ერთ მხრივ გაუმჯობესდეს ქალთა ჩართულობა სახელმწიფო სფეროში, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილი იყოს ქალთა დაუცველი და მარგინალური ჯგუფების მეტად ინტეგრირება. კომიტეტი, ასევე, შეშფოთებას გამოთქვამს იმის შესახებ, რომ ქალები არასაკმარისად არიან წარმოდგენილნი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში, განსაკუთრებით კი გადაწყვეტილების მიმღებ მაღალ პოზიციებზე. ამ მხრივ მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნითაც კომიტეტი სავალდებულო კვოტის შემოღების რეკომენდაციას გასცემს.“<sup>2</sup>

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად სახელმწიფოს დაეკისრა ვალდებულება, გაატაროს განსაკუთრებული ზომები მამაკაცისა და ქალის არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად. ამდენად, სავალდებულო გახდა 2020 წლის საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში, მინიმუმ, ერთი განსხვავებული სქესის კანდიდატის ნომინირება. აგრეთვე, განისაზღვრა გენდერული კვოტის თანმიმდევრული ზრდის მექანიზმი 2024 და 2028 წლების საპარლამენტო არჩევნებისთვის, რომელმაც, საბოლოო ჯამში, უნდა უზრუნველყოს ქალთა მინიმუმ 33%-იანი წარმომადგენლობა, და დადგინდა პარტიულ სიაში 50%-იანი გენდერული კვოტა 2028 წლამდე ჩასატარებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა არჩევნებისთვის.<sup>3</sup> „თუ 2028 წლამდე ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნებისათვის პარტიული სია იმგვარად იქნა შედგენილი, რომ სიის ყოველ სამეულში ერთი პირი მაინც იქნა განსხვავებული სქესისა, ამ სიის წარმდგენი სუბიექტი მიიღებს დამატებით დაფინანსებას კანონით გათვალისწინებული საბიუჯეტო

<sup>1</sup> გენდერული სტატისტიკა, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია. იხ. <[www.cesko.ge](http://www.cesko.ge)> [30.09.2022].

<sup>2</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გენდერული მონიტორინგი და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა ჩართულობის გაძლიერება, ISFED, თბილისი, 2014, 8. მითითებულია: Ciommittee on the Elimination of Discrimination against Women, 18 July 2014, point 16, 24 and 25.

<sup>3</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 203-ე მუხლი.

დაფინანსების 30%-ის ოდენობით, რომელიც გამოყენებულ უნდა იქნეს პარტიის ქალთა ორგანიზაციის საქმიანობისათვის.“ აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, რომ „თუ პარტიული სიით არჩეულ საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდა უფლებამოსილება, მის ადგილს დაიკავეს სიაში მისი მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატი.“<sup>1</sup>

უკანასკნელ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, მიუხედავად პროცენტული რაოდენობის ზრდისა, საინტერესოა, ხომ არ მიიღო ციფრებმა უფრო დიდი მნიშვნელობა, და პარტიები პოლიტიკორექტულობისთვის „ხელოვნურად“ ხომ არ ამატებენ განსხვავებული სქესის ადამიანებს, როგორც წესი, ქალებს, ყოველ სამეულში. ამდენად, საინტერესოა, დეპუტატი ქალები რამდენად აქტიური წარმომადგენლები არიან კანონმემოქმედების პროცესში, რამდენად თავისუფლად განიხილავენ სოციუმში არსებულ პრობლემებს.

2020-2021 წლის პარლამენტის საქმიანობის ანგარიშიდან როგორც ირკვევა, 50-ზე მეტი კანონპროექტის ინიციატორთა რიცხვში ქალი დეპუტატებიც გვხვდებიან, კერძოდ 15 ინიციატორიდან 3 ქალია. აგრეთვე, სიტყვით გამოსვლის უფლებითაც აქტიურად სარგებლობენ ქალი დეპუტატები, მაგალითად, უმრავლესობის წარმომადგენელმა ნინო ნილოსანმა 2020-2021 წლების განმავლობაში 116-ჯერ ისარგებლა სიტყვით გამოსვლის უფლებით. აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ წლების განმავლობაში ქალ დეპუტატებს შორის მხოლოდ ერთი წარმომადგენელი, ელენე ხოშტარია, აღმოჩნდა, რომელსაც სიტყვით გამოსვლის უფლებით საერთოდ არ უსარგებლია. თუმცა ხაზგასასმელია ისიც, რომ ელენე ხოშტარია იყო ბოიკოტის რეჟიმში, მეტიც, მას საჯაროდ ჰქონდა გაცხადებული, რომ პარლამენტის საქმიანობაში არ მიიღებდა მონაწილეობას.<sup>2</sup>

აგრეთვე, აღსანიშნავია, ქალი დეპუტატების მიერ ინიცირებული კანონპროექტები სხვადასხვა მიმართულებით, მაგალითად, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მხრივ. ამდენად, ეს ყოველივე მეტყველებს იმაზე, რომ კვოტის მეშვეობით გაზრდილმა ქალთა წარმომადგენლობამ პოლიტიკაში არ მიიღო ფორმალური წარმომადგენლობის სახე.

#### 4. ეროვნული და საერთაშორისო სასამართლო პრაქტიკა

მსოფლიოს მასშტაბით გენდერული კვოტირების დადებით-უარყოფითობის საკითხზე კამათი არ წყდება უკვე რამდენიმე ათწლეულია. არცთუ იშვიათად ეროვნულ თუ საერთაშორისო სასამართლოებში განიხილავენ საქმეებს გენდერული კვოტირების შედეგად გამოწვეულ რევერსიულ დისკრიმინაციაზე.

როგორც Kalanke-ს<sup>3</sup>, აგრეთვე, Marschall-ის<sup>4</sup>, Abrahamsson<sup>5</sup>-ის საქმეებში თანაბრად კვალიფიცირებულ ქალ და კაც კანდიდატებს შორის პრიორიტეტი მიენიჭა ქალი

<sup>1</sup> იქვე.

<sup>2</sup> მეათე მოწვევის პარლამენტის საქმიანობის ანგარიში, <[https://transparency.ge/sites/default/files/parlamentis\\_sakmianobis\\_angarishi\\_-\\_x.pdf](https://transparency.ge/sites/default/files/parlamentis_sakmianobis_angarishi_-_x.pdf)> [30.09.2022]

<sup>3</sup> Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, Case C-450/93 [1995] IRLR 660.

<sup>4</sup> Marschall v. Land Nordrhein- Westfalen, Case C-409/95 [1997] ECR I-6363.

<sup>5</sup> Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v Elisabet Fogelqvist Case C-407/98.

კანდიდატების დანიშნულებასა თუ დანიშვნას. სწორედ ამიტომ, Bakke-ი და Marschall-ი ჯერ კიდევ გასულ საუკუნეში აღნიშნავდნენ, რომ „რასა ან სქესი შესაძლოა „პლუს“ ფაქტორად ჩაითვალოს დასაქმების, დანიშნულების ან სასწავლო დაწესებულებაში მიღების ნაწილში, მაგრამ ეს პრეფერენცია არ უნდა იყოს აბსოლუტური და მყარი.“<sup>1</sup>

Zevnik and Others v. Slovenia<sup>2</sup>-ის საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტება გააკეთა, რომ „სქესთა თანასწორობის ხელშეწყობა დღეს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში მთავარი მიზანია და რომ პოლიტიკაში გენდერული ბალანსის არარსებობა საფრთხეს უქმნის დემოკრატიის ლეგიტიმურობას და გენდერული თანასწორობის უფლების დარღვევას.“ შესაბამისად, სასამართლო დაუშვებლად ცნო სარჩელი, რომელიც მოიაზრებდა კოალიციური პარტიის მიერ 2018 წლის არჩევნებზე წარდგენილი პარტიული სიის რეგისტრაციას, გენდერული ბალანსის დარღვევის მიუხედავად. კერძოდ, პარტიას კანონმდებლობით გათვალისწინებულ რაოდენობაზე ნაკლები ქალი კანდიდატი ჰყავდა პარტიულ სიაში წარმოდგენილი. ევროსასამართლო ასევე აღნიშნავს: „წინასწარი გაცნობიერება იმისა, რომ პოლიტიკური პარტიები ვერ შეძლებდნენ არჩევნებში მონაწილეობას, თუ ისინი არ უზრუნველყოფდნენ გენდერულად დაბალანსებულ წარმომადგენლობას თავიანთ კანდიდატთა სიაში, უძლიერესი იმპულსი იყო გენდერული კვოტების დასაქმყოფილებლად.“ ამდენად, სასამართლო თვლის, რომ „არსებული შეზღუდვა ხელს უწყობს დემოკრატიის ლეგიტიმურობას და სრულად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს.“

აღსანიშნავია საქართველოს გამოცდილებაც ამ კუთხით. ცხადია, საქართველოშიც გენდერული კვოტირების დაფუძნებასთან ერთად ძალიან დიდი კრიტიკა მოჰყვა მას როგორც მოსახლეობისგან, ასევე ექსპერტების მხრიდან. ამ თვალსაზრისით, ვფიქრობ, მნიშვნელოვანია, გამოვყოთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის გადაწყვეტილება,<sup>3</sup> რითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა სარჩელი იმ ნომრის არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე, რომლის საფუძველზეც პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. სასამართლომ გენდერული კვოტირება განიხილა კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და დემოკრატიის პრინციპთან მიმართებით. აღნიშნა, რომ „სქესის ნიშნით კვოტირება არ ზღუდავს ხალხის შესაძლებლობას, თავად გადაწყვიტოს, როგორ სახელმწიფოში სურთ ცხოვრება და, შესაბამისად, რა მსოფლმხედველობის ხელისუფლებას აირჩევენ.“ აგრეთვე, სასამართლო აპელირებს, რომ „მსგავსი ტიპის შეზღუდვას, მისი შინაარსისა და ბუნების გათვალისწინებით, შემხებლობა არ აქვს ხალხის, როგორც ხელისუფლების

<sup>1</sup> გინსბურგი რ. ბ., მერიტი ბ. ჯ., აღმჭურველი ქმედება: დიალოგი ადამიანის საერთაშორისო უფლებებზე, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №2, 2020, 37.

<sup>2</sup> Zevnik and Others v. Slovenia, [12 November 2019] ECHR, Application no. 54893/18.

<sup>3</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილება საქმეზე – „ა(ა)პ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „ახალი პოლიტიკური ცენტრი“, ჰერმან საბო, ზურაბ გირჩი ჯაფარიძე და ანა ჩიქოვანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.



წყაროს პრინციპთან და ხელისუფლების მითვისების დაუშვებლობასთან.“ შესაბამისად, ეჭვქვეშ არ დგება საარჩევნო სისტემის დემოკრატიული ფუნქციონირება. საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოში არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კვოტირება ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად მიიჩნია. ჭეშმარიტად ხაზს უსვამს, რომ „ეს ერთგვარი ინსტრუმენტია ქალების მიმართ არსებული განგრძობადი დისკრიმინაციის გამოსასწორებლად და თანაბარი შესაძლებლობების გაჩენის უზრუნველსაყოფად, თუმცა არა პროფესიონალიზმისა და კომპეტენციის გვერდის ავლით.“

მიუხედავად აღნიშნულისა, მოსამართლეებმა – ირინე იმერლიშვილმა და თეიმურაზ ტულუშმა დააფიქსირეს განსხვავებული აზრი<sup>1</sup> და მიიჩნიეს, რომ „სახელმწიფოს მიზანს უნდა წარმოადგენდეს ისეთი პოლიტიკური სისტემის შექმნა, რომელიც ყველა მონაწილეს მისცემს თანასწორ საწყისებზე გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობას.“ მათი აზრით, „ფუნდამენტურად არასწორია მოლოდინის შექმნა, რომ მაქსიმალურად სამართლიანი და თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა თავისთავად გამოიწვევს თანასწორ შედეგებს და ყველა სფეროში პირთა ჯგუფები თანაბრად იქნებიან წარმოდგენილნი. შესაბამისად, შედეგებში გათანაბრება შესაძლებელია, ხშირ შემთხვევაში, პირდაპირ გამორიცხავდეს წარმატების დამსახურებისამებრ, სამართლიანად მიღწევის შესაძლებლობას. ამრიგად, დემოკრატიული სახელმწიფოს მიზანი ვერ იქნება ამა თუ იმ სფეროში სქესთა წარმომადგენლობის წინასწარ ხელოვნურად განსაზღვრა.“ საბოლოოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა სასარჩელო მოთხოვნა.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ამდენად, კვოტირების მეშვეობით ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდა პოლიტიკაში, მართლაც, გარდამტეხი მომენტია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ვფიქრობ, გენდერული კვოტირება არის არა საუკეთესო, მაგრამ ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური საშუალება იმისათვის, რომ გაიზარდოს ქალთა წარმომადგენლობა გადანყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე. ჩემი აზრით, ამ მექანიზმის დაფუძნება გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, განსაკუთრებით კი განვითარებად სახელმწიფოებში, რათა ქალთა წარმომადგენლობამ მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალური ხასიათი არ მიიღოს.

ამას გარდა, არსებობს პრეზუმფცია, ვიფიქროთ, რომ საზოგადოებაში ქალი და კაცი თანასწორი სტატუსის მქონე პიროვნებები არიან, და მსგავსი ბერკეტით სარგებლობა შეუსაბამო და არასაჭიროა, თუმცა, სამწუხაროდ, ეს მოსაზრება ჩვენს რეალობას სრულებით არ შეესაბამება. „ის, რომ ქალი და კაცი კანდიდატები თანაბრად კვალიფიცირებულნი არიან, არ ნიშნავს იმას, რომ მათ ერთი და იგივე შანსები აქვთ“<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადანყვეტილება, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების – ირინე იმერლიშვილის და თეიმურაზ ტულუშის განსხვავებული აზრი.

<sup>2</sup> გინსბურგი რ. ბ., მერიტი ბ. ჯ., აღმჭურველი ქმედება: დიალოგი ადამიანის საერთაშორისო უფლებებზე, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, №2, 2020, 37-38.

განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ არცთუ იშვიათად პოლიტიკური პარტიები კანდიდატების შერჩევის პროცესში ცდილობენ, თავი შეიკავონ ქალი კანდიდატების წარდგენისაგან.<sup>1</sup>

ცხადია, გენდერული კვოტირების მექანიზმის ამოქმედება *a priori* არ გულისხმობს ამ სისტემის ეფექტურობას. თუმცა, ჩემი აზრით, გასათვალისწინებელია, სახელმწიფოს კულტურულ-ტრადიციული ფონის გათვალისწინება იმის განსასაზღვრავად, ეფექტური იქნება თუ არა გენდერული კვოტირების მექანიზმის გამოყენება. „კულტურული დამოკიდებულებები და განწყობები პარლამენტში ქალთა პროპორციულ მონაწილეობაზე იმ შემთხვევაში აისახება ნეგატიურად, თუ ეს გენდერული უთანასწორობით გაჯერებულ ტრადიციულ ფასეულობებს ეფუძნება, რომელიც ორიენტირებულია შეინარჩუნოს პოლიტიკაში კაცების დომინანტი როლი.“<sup>2</sup> მაგალითად, იტალიასა და ესპანეთში მოქმედებს 40%-იანი კვოტა, თუმცა ეს არ გულისხმობს იმას, რომ ორივე ქვეყანაში მსგავსი ტენდენციით შეიცვალა ვითარება ქალთა წარმომადგენლობის მხრივ. ასევე, შეგვიძლია, განვიხილოთ სლოვენისა და პოლონეთის, საბერძნეთისა და პორტუგალიის, საფრანგეთისა და ბელგიის შემთხვევები. ასე რომ, მხოლოდ ემპირიული დაკვირვების საფუძველზე რომ ვთქვათ, ზოგადად, გენდერული კვოტირება ეფექტურია თუ არა, უსაფუძვლო და აზრსმოკლებული იქნება.

ზემოთ ნახსენებ ქვეყნებში მდგომარეობის განსხვავებულად შეცვლის ერთ-ერთი გამომწვევი ფაქტორი, კულტურულ-ტრადიციული ფონის გარდა, შესაძლოა, იყოს სანქციათა სახე, რომელსაც იყენებენ დანესებული სავალდებულო კვოტირების მოთხოვნის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში. ვფიქრობ, პარტიის რეგისტრაციის გაუქმება, ფინანსურ ჯარიმასთან შედარებით, უფრო ეფექტური ბერკეტია. მიუხედავად ამისა, რამდენიმე ქვეყნის მაგალითზე დავინახეთ, რომ ფინანსური სანქციაც მუშაობს და პარტიათა საკმაოდ დიდმა ნაწილმა სწორედ ამ მიზეზით მრავალი ქალი შეიყვანა საარჩევნო სიაში. ამის საპირწონედ მაინც მიმაჩნია, რომ ქართულ რეალობაში ფინანსური სანქცია ნაკლებად ეფექტური მექანიზმია და უკეთესი იქნება, თუკი პარტიის რეგისტრაციის გაუქმებით შეიცვლება ფინანსური ჯარიმა პოლიტიკაში გენდერული ბალანსის მისაღწევად.

კვოტირების სისტემასთან ერთად აუცილებელია გარკვეული პოზიტიური ღონისძიებების განხორციელება, მაგალითად, მნიშვნელოვანია, რომ თავად პარტიებმა განახორციელონ ერთგვარი წამახალისებელი ღონისძიებები ქალთა პოლიტიკური წარმომადგენლობის გასაზრდელად. აგრეთვე, დადებითი შედეგის მომტანი იქნება,

<sup>1</sup> მაგალითად, „საქართველოში 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე წარდგენილი ქალი კანდიდატების რაოდენობა 17,69%-ს შეადგენდა, ხოლო პროპორციული სისტემის საფუძველზე 37%-ს.“ ეს კი მეტყველებს შემდგომზე, რომ საზოგადოებაში კვლავ არსებობს სტერეოტიპული დამოკიდებულება ქალ პოლიტიკურ წარმომადგენლებზე.

<sup>2</sup> სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება ac1526: ავტორები – ა(ა)იპ სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, ელენე ნიჟარაძე, თათია ქინქლაძე და ირმა პავლიაშვილი, 2020 წლის 31 აგვისტო.

თუკი ბავშვები ბალისა და სკოლის ეტაპზევე გაიაზრებენ, რომ პოლიტიკაში სქესი არ არსებობს. ამ მიზნის მიღწევისთვის კი ეფექტური ღონისძიებაა, მაგალითად, სემინარ-გებინარებისა თუ საზაფხულო სკოლების ჩატარება.

აღსანიშნავია ის მოსაზრებაც, რომელზეც, ძირითადად, აპელირებენ ხოლმე კვოტირების მოწინააღმდეგენი, რომ გენდერული კვოტების მსგავსი მექანიზმის დაფუძნების შემდგომ მივიღებთ ქალებით დომინირებულ პარლამენტს. ცხადია, მსგავსი ვითარების შექმნა იქნება ერთი უკიდურესობის ჩანაცვლება მეორე უკიდურესობით. გენდერული კვოტა იმანენტურად არ არის მიმართული მხოლოდ ქალებისაკენ, და პირიქით. ამდენად, მისი გამოყენება არ გულისხმობს პატრიარქატიდან მატრიარქატიში დაბრუნებას, და მით უმეტეს, დისტოპიური თანასწორობის დამყარებას.

პირადად მე ვიზიარებ მეცნიერთა იმ ნაწილის მოსაზრებას, რომელთაც მიაჩნიათ, რომ გენდერული კვოტირების მოწინააღმდეგეებს ეშინიათ საკანონმდებლო დონეზე მრავალფეროვნების. ბოლო ათწლეულია, რაც უმცირესობებმა ხმა აიმაღლეს და მოითხოვეს დაკარგული უფლებების დაბრუნება. სწორედ ამიტომ შესაძლოა. მათ ეშინიათ იმისა, რომ, როგორც განსხვავებული ორიენტაციისა თუ მრწამსის, ეროვნების, კანის ფერის ადამიანები, მოითხოვენ გენდერული კვოტის მსგავსი ბერკეტის მეშვეობით მანდატის მოპოვებას.

საბოლოოდ, შემიძლია ვთქვა, რომ „ირაციონალური ცრურწმენები და დისკრიმინაცია სამყაროში ინფექციასავით ვრცელდება. ამ რეალობაში ყველას გვაკისრია პასუხისმგებლობა, რომ მას გავუმკლავდეთ.“ გენდერული კვოტირების მსგავსი დროებითი ბერკეტი კი დღესდღეობით არის ყველაზე ეფექტური მექანიზმი დაბალანსებული და თანაბარ შესაძლებლობებზე დაფუძნებული სამყაროს შესაქმნელად.

## **The issue of the constitutionality of mandatory gender quotas based on the examples of the Georgian constitution and EU member states**

**EKA VARDIASHVILI**

Women's representation in various spheres has always been a complex issue. Although the international community has recognized the equality between men and women, which has increased women's involvement in specific workplaces, politics is a field that, centuries later, is still characterized by a lack of women's participation.

Around the world, women still require effective mediums to achieve gender balance in politics. The vast majority of states consider quotas to be one of the most effective mechanisms. However, the mixed attitude towards quotas eventually leads to a Gordian knot. The general claim of this article is to examine why the dominant group – in this case, men – accept the quota-related norm. This article discusses whether the quota does immanently contradict the original goal – to provide equal starting conditions for women and men. The extent to which gender quotas are a temporary measure is questioned based on the experience of various countries. The article elaborates on the provision establishing

gender quotas whether deny or not the fundamental principles established by the constitution and the international framework.

Through the views of legal scholars presented in the paper and judicial decisions, I argue that notwithstanding the difficulties related to the establishment of this mechanism, gender quotas are not the best however, they are one of the most effective ways to create a world based on balanced and equal opportunities.

გამომცემლობის რედაქტორი

**თამარ გაბელაია**

ჟურნალის დიზაინი და დაკაბადონება

**ნინო ვაჩეიშვილი**

გარეკანის დიზაინერი

**მარიამ ებრალიძე**

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

---

0128 თბილისი, ი. ჭავჭავაძის გამზირი 1  
1, Ilia Tchavtchavadze Ave., Tbilisi 0128  
Tel 995(32) 225 04 84, 6284/6279  
<https://www.tsu.ge/ka/publishing-house>