

სარჩევი

იშტვან შტამფი

ხელისუფლების დანაწილება, საკონსტიტუციო რეფორმების პოლიტიკა და
სასაგარეო დამოუკიდებლობა 3

ნუსიკა პალატი

საკონსტიტუციო ცვლილებები სომხეთში: ახალი საარჩევნო სისტემა, ძველი პარტიული სისტემა 27

ქეთევან ცხადაძე

პარტი მმართველობა — ძირითადი უფლების კონსტიტუციური გარანტიები
საქართველოში გენდერული უფლებების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში 47

მიორგი ბერაია

სასაგარეო ურთიერთობების დაცვის სახელით გამოსახვის თავისუფლების შეზღუდვის პრობლემა:
ეროვნული სასაგარეო ურთიერთობების, უფლებათა ურთიერთობის სასაგარეო ურთიერთობის
სასაგარეო ურთიერთობების დაცვის უფლებათა კომიტეტის თეორია და პრაქტიკა 55

ნინო ქაშაყაშვილი

კონსტიტუციის განმარტება და საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების საფუძვლები 79

თამთა პრეზაძე

პარლამენტის მონაწილეთა დეკლარაციის დაცვის საფუძვლები, როგორც მონაწილეთა სუბიექტის დაცვის გარანტია 100

გივი ლუაშვილი

საბიუჯეტო პროცესის ნებადართვი ფინანსური და მისი თავისებურებები 118

იშვან შტამაჯი

ხელისუფლების დანაწილება, საკონსტიტუციო რეფორმების პოლიტიკა და სასამართლოს დამოუკიდებლობა

იშვან შტამაჯი

პროფესორი,

უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე.

შესავალი

აღმოსავლეთი ევროპის სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოებმა 1990-იანი წლების დასაწყისში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს დემოკრატიულ მმართველობაზე გადასვლის პროცესში. კომუნისტურ რეჟიმზე ლოგიკური პოლიტიკური რეაგირება საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნა იყო, რომლის მიზანს სახელმწიფოს რეპრესიული ძალაუფლებისგან ინდივიდუალური უფლებების დაცვის ძლიერი მექანიზმების დანერგვა წარმოადგენდა. სასამართლოებისთვის მინიჭებულმა ფართო უფლებამოსილებებმა და მათდამი საზოგადოების ნდობამ საკონსტიტუციო სასამართლოები ძლიერ მოთამაშეებად აქცია აღმოსავლეთ ევროპის პოლიტიკურ სცენაზე. თუმცა უნგრეთისა და პოლონეთის მართვის სათავეში მოსულმა ახალმა პოლიტიკურმა უმრავლესობამ ორი ათეული წლის განმავლობაში სტაბილურად მოქმედი საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოები სერიოზული პოლიტიკური თუ სამართლებრივი გამოწვევების წინაშე დააყენა. უნდა აღვიქვათ თუ არა განვითარებული მოვლენები პარადიგმის შეცვლად კონსტიტუციონალიზმის იდეაში, თუ დემოკრატიის დაკნინების ნიშნებთან გვაქვს საქმე? რა სახის პასუხისმგებლობა აკისრიათ საკონსტიტუციო სასამართლოებს ამ მოვლენების განვითარებაში და რა პოზიცია უნდა დაიკავონ მათ? ამ საკითხებს, განსაკუთრებით უნგრეთში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, ქვემოთ განვიხილავთ.

დემოკრატიული ტრანზიციისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი

მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებისა და საბჭოთა ოკუპაციის შემდეგ, 1949 წლის აგვისტოში, უნგრეთის მმართველმა სახალხო პარტიამ ახალი კონსტიტუცია მიიღო, რომლის საფუძველს 1936 წლის სტალინისტური საბჭოთა კონსტიტუცია წარმოადგენდა. უნგრეთი გახდა „სახალხო რესპუბლიკა“ და გამოცხადდა „მუშებისა და მშრომელი გლეხების სახელმწიფოდ“. საკანონმდებლო ორგანო საპრეზიდენტო საბჭოს ირჩევდა სახელმწიფოს მეთაურად, თუმცა რეალურად ქვეყანას მშრომელი ხალხის პარტია მართავდა, რომლის როლი კონსტიტუციით იყო განმტკიცებული. უნგრეთის მაშინდელი პარლამენტი წელიწადში სულ ათიოდე დღით იკრიბებოდა და უმნიშვნელო რაოდენობის სამართლებრივ აქტებს ამტკიცებდა, რომლებსაც ძირითადად პრეზიდენტის თუ მთავრობის განკარგულების ფორმა ჰქონდა. ამას გარდა, რეალური კონტროლი ოფიციალურად გამოქვეყნებული კანონებით კი არ ხორციელდებოდა, არამედ შიდა ბრძანებებით, დადგენილებებითა თუ არაოფიციალური საგანგებო მითითებებით. რაც შეეხება ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს, მხოლოდ მშრომელი ადამიანების (ან მათი ინტერესების შესაბამისი) ზოგიერთი უფლება იყო დაცული. გარდა ამისა, არ არსებობდა ამ სავალდებულო უფლებების განხორციელების მექანიზმებიც. უფრო მეტიც, მაშინ, როცა კონსტიტუცია მოქალაქეთა პირად თავისუფლებას და უსაფრთხოებას უზრუნველყოფდა, ასობით ადამიანი მაინც დაისაჯა სიკვდილით და ათობით ათასი ციხეში გამოამწყვდიეს პოლიტიკურ ნიადაგზე სამართლიანი სასამართლოს გარეშე. ეს დოკუმენტი არსებითად იყო ის, რასაც ჯეიმს მედისონი „ქალაქის ბარიერებს“¹ უწოდებდა.

უნგრეთის 1989-1990 წლების დემოკრატიისკენ ტრანზიციის ყველაზე მნიშვნელოვანი მახასიათებელი ის არის, რომ პროცესი მიმდინარეობდა მოლაპარაკებებისა და კომპრომისების ფორმით, რაც უზრუნველყოფდა ქვეყნის მართვას და სახელმწიფო სისტემის ფუნქციონირებას. საკონსტიტუციო სასამართლო დემოკრატიული ტრანზიციის ერთ-ერთი პირველი „ნაყოფი“ იყო. ის პირველი თავისუფალი არჩევნების ჩატარებამდე, 1990 წლის 1 იანვარს ამოქმედდა. 1989 წელს შეცვლილმა კონსტიტუციამ სასამართლოს მიანიჭა ნებისმიერი ისეთი კანონისა თუ სხვა სამართლებრივი აქტის გადასინჯვის და გაუქმების უფლებამოსილება, რომელსაც ის არაკონსტიტუციურად მიიჩნევდა. კონსტიტუციის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის აღძვრის უფლება ნებისმიერ პირს ჰქონდა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. სასამართლოს 11 მოსამართლეს 9 წლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი სრული შემადგენლობის 2/3 ხმით, ხოლო კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, რომელიც არეგულირებდა მის საქმიანობას და უფლებამოსილებების საკითხს, მიღებული უნდა ყოფილიყო პარლამენტის სხდომაზე დამსწრეთა 2/3 ხმით (კონსტიტუცია, მუხლი 32(ა); კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მუხლი 8(3)).

¹ ჯეიმს მედისონი, აშშ-ის კონსტიტუციის ერთ-ერთი ავტორი თავის „ფედერალისტში“ (№ 48) ამტკიცებდა, რომ ძლიერი ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთკონტროლის გარეშე უფლებების ჩამონათვალი მხოლოდ პერგამენტზე ჩამოწერილ დაბრკოლებებად იქცეოდა. აქედან მოდის „პერგამენტის, ქალაქის ბარიერი“ (parchment barriers).

საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მიხედვით, სამართლებრივი ნორმების *ex post* განხილვის მოთხოვნის უფლება ჰქონდა ნებისმიერ პირს ან ორგანიზაციას კონკრეტული სასამართლო პროცედურის თუ გადაწყვეტილების არარსებობის პირობებში და იმის მიუხედავად, დარღვეული იყო თუ არა მისი უფლებები, უბრალოდ იმის საფუძველზე, რომ მას სადავო ნორმა კონსტიტუციის მუხლთან შეუსაბამოდ მიაჩნდა (ე.წ. *actio popularis*) (კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მუხლი 1(ბ), 21(2)). სასამართლოს იმის უფლებამოსილებაც მიენიჭა, რომ არაკონსტიტუციურად ეცნო კანონმდებლის უმოქმედობა, ანუ კანონში არსებული ხარვეზი, თუ კანონმდებელს არაფერი ჰქონდა შექმნილი სარჩელის საგანზე, რამაც კონსტიტუციის დარღვევა გამოიწვია, და მიემართა კანონმდებლისთვის, რომ მას სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ ვადაში გამოეწერებინა ნაკლოვანება. გავიმეორებთ, რომ *ex post* განხილვის მოთხოვნით საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ნებისმიერ პირს შეეძლო მიემართა ან თავად სასამართლოს შეეძლო *ex officio* განეხილა საკითხი [კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მუხლი 1 (ე), 21(4), 21(7), 49]. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები ირჩევდნენ თავიანთი რიგებიდან. კომუნისტური რეჟიმის მწარე გამოცდილებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და ძლიერი კომპეტენციები გამიზნული იყო იმისთვის, რომ კონსტიტუცია განხორციელებად, ძირითად კანონად ქცეულიყო და რეალურად დაეცვა ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები სახელმწიფოს შესაძლო ძალმომრეობისგან. ამასთან, კონსტიტუციის ტექსტში გარანტიებიც ჩაიდო, მაგალითად, კანონის უზენაესობისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპები.

და თუმცა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მკაფიოდ არ იყო ნახსენები უნგრეთის კონსტიტუციაში, საკონსტიტუციო სასამართლო თანამიმდევრულად იცავდა მას თავის გადაწყვეტილებებში, როგორც კანონის უზენაესობის იდეის განუყოფელ შემადგენელ ნაწილს და როგორც უნგრული სახელისუფლებო სისტემის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციურ და მარეგულირებელ ფაქტორს. სასამართლომ აღიარა ხელისუფლების ტრადიციული სამი ნაწილისგან შემდგარი დაყოფა. როცა თავის სამართლებრივ სტატუსს განსაზღვრავდა, საქმიანობის ადრეულ პერიოდში, სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ უფლებამოსილების განხორციელებისას კონსტიტუციის კონკრეტული ნაწილების მიმართებით ის გაითვალისწინებდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს.² შესაბამისად, ის უარყოფდა მთავრობისა თუ საკანონმდებლო ორგანოს პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღების იდეას ნორმის წინასწარი კონტროლის ჩარჩოებში.³

თავის ერთ-ერთ, 1993 წლის ისტორიული მნიშვნელობის გადაწყვეტილებაში, ხელმძღვანელ პოზიციებზე მოსამართლეების დანიშვნის შესახებ საკონსტიტუციო სასამართლომ განსაზღვრა სასამართლო შტოს მახასიათებლები ხელისუფლების სისტემის შიგნით. „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის (როგორც კანონის უზენაესობის იდეის ნაწილის) განმარტებისას სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში დაეყრდნო იმას, თუ როგორ

2 31/1990 (XII. 18.) საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.

3 პარლამენტის მიერ მიღებული, მაგრამ პრეზიდენტის მიერ ჯერ ხელმოუწერილი და ოფიციალურად გამოუქვეყნებელი კანონების განხილვა.

გამოიყენება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი საპარლამენტო სისტემებში და როგორ არის ის ფორმულირებული უნგრეთის კონსტიტუციაში. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების „განცალკევება“ დღეს არსებითად ნიშნავს ძალაუფლების გაყოფას პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის, თუმცა ეს ორი შტო პოლიტიკურად ერთმანეთზეა გადახლართული. ის პარტიები, რომლებიც პარლამენტში მმართველ უმრავლესობას ქმნიან, უფლებამოსილი არიან, შექმნან მთავრობა, ხოლო პარლამენტი კენჭს უყრის მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებს. [...] ამ ვითარებაში სასამართლო შტოს მთავარი დამახასიათებელი თვისება, ორი დანარჩენი „პოლიტიკური“ შტოს საპირისპიროდ, მისი მუდმივობა და ნეიტრალურობაა [მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ სასამართლო აღმასრულებელ კანონებს და ბრძანებულებებს, რომლებიც პოლიტიკური პროგრამების განხორციელების მიზნით იქმნება]. სასამართლოს ნეიტრალურობის შესახებ ლაპარაკია კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, რომელიც აცხადებს, რომ მოსამართლეები დამოუკიდებელი არიან და მხოლოდ კანონს ექვემდებარებიან. [...] შესაბამისად, სასამართლო შტო დანარჩენი ორი შტოს პოლიტიკური მოტივაციებისგან თავისუფალია და ამ მხრივ ის მუდმივი და უწყვეტია. შემდგომში სასამართლო შტოს ნეიტრალურობას საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს ისე, როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი.⁴⁴

საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც კონსტიტუციის დამცველი ორგანიზაცია, არამარტო ჩაერთო პოლიტიკურ პროცესში, არამედ დემოკრატიული ტრანზიციის ძირითადი მოთამეშეც გახდა თავისი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად ფორმირების და ჩამოყალიბების გზით. 1992 წლის გადაწყვეტილებებში სასამართლომ კანონის უზენაესობისთვის საძირკვლის შენება დაიწყო და დემოკრატიული ტრანზიციის პირობებში „კანონის უზენაესობის რეგოლუციას“ ჩაუდგა სათავეში. ამ გადაწყვეტილებებში სასამართლომ კანონის უზენაესობიდან და კონსტიტუციურობის პრინციპიდან გამომდინარე უამრავი მოთხოვნის განმარტება გააკეთა, მათ შორის: ხელისუფლება უნდა განხორციელდეს ძალაში შესული და გამოქვეყნებული კანონის შესაბამისად; ფაქტი, რომ უნგრეთი კონსტიტუციური სახელმწიფოა, რეალობად მაშინ იქცევა, როცა კონსტიტუცია (მათ შორის ადამიანის ფუნდამენტური და სამოქალაქო უფლებები, ისევე, როგორც კანონის უზენაესობა) ნამდვილად და უპირობოდ აღსრულდება, შესაბამისად, უნდა მოხდეს მთელი სამართლებრივი სისტემის ჰარმონიზაცია კონსტიტუციასთან; არა მხოლოდ რეგულაციები და სახელმწიფო უწყებების ფუნქციონირება უნდა შეესაბამებოდეს მკაცრად კონსტიტუციას, არამედ თავად კონსტიტუციის ღირებულებებით და მისი „კონცეპტუალური კულტურით“ უნდა გაიჟღინთოს საზოგადოებაც. მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლო გაიყო თავისი ზუსტი ფუნქციის განმარტების თაობაზე, უმრავლესობის აზრით, მოცემულ ისტორიულ ვითარებაში, სასამართლო იძულებული იყო, აქტივისტური როლი შეესრულებინა.

მემკვიდრეობით მიღებულმა ეკონომიკურმა სირთულეებმა, პარტიული პოლიტიკის განსხვავებებმა, ჩვეულმა დაძაბულობამ მმართველ კოალიციაში, ახალი პოლიტიკური ელიტის გამოუცდელობამ და მოუშადებლობამ, რასაც საერთო უნდობლობაც ემატებოდა, სწრაფად გააქრო ხალხის ნდობა მრავალპარტიული სისტემისადმი. პოლიტიკისა და ნდობის

4 საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 38/1993 (XII. 18.) იხ. აგრეთვე: István Stumpf, The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary (იშტვან შტამპფი, უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილი უნგრეთის საკონსტიტუციო სისტემაში) Civic Review, Vol. 13, Special Issue, 2017.

ვაკუუმში კი საკონსტიტუციო სასამართლო თავისთვის შერჩეული კანონის უზენაესობის რევოლუციონერის როლით და აქტივისტური პოზიციით მთავარი მოთამაშე გახდა. მის ზოგიერთ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას (მაგალითად, სიკვდილით დასჯის გაუქმებას, კომპენსაციების გაცემას, გარდამავალი პერიოდის მართლმსაჯულების აქტებს თუ პრეზიდენტისა და მთავრობის კომპეტენციების გამიჯვნას) ხშირად გამოუწვევია მწვავე პოლიტიკური რეაქცია. სასამართლოს კრიტიკოსების სიტყვებით რომ ვთქვათ, სასამართლო მხოლოდ დასავლეთისგან აღიარების და ლეგიტიმაციის მიზნით იღწოდა 90-იანი წლების ადრეულ პერიოდში და ვერ ხედავდა ქვეყნის ყოველდღიურ ცხოვრებას თავისი „სპილოს ძვლის კოშკიდან“. როგორც ერთ-ერთი ყველაზე რადიკალური კრიტიკოსი, ცაბა ვარგა აღნიშნავს: „სასამართლომ ხელყო მთელი პოლიტიკური პროცესი და ხშირ შემთხვევაში განსაზღვრავდა კიდევ პროცესის მიმართულებას, მან თავს მოახვია საზოგადოებას, პოლიტიკურ კლასს, ყველა მხარეს, საკანონმდებლოს, აღმასრულებელს თუ სასამართლო შტოებს, რომლებიც ქვეყნის საზოგადოებას წარმოადგენენ, საკუთარი ფილოსოფია, შეხედულებები, ვალდებულებები თუ შეზღუდვები და შედეგად შეასუსტა სისტემის შეცვლის ნება, ნება იმისა, რომ არსებითად დაგვეძლია წარსული და შევსულიყავით სახელმწიფოს მშენებლობის ახალ ფაზაში“ (ვარგა, 2006:540). სასამართლოს კიდევ ერთი კრიტიკოსი, კერძოდ, ბელა პოკოლი, ამბობს, რომ აქტივიზმს საპარლამენტო სისტემიდან საკონსტიტუციო სასამართლოზე გადააქვს იმ ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების სიმძიმე, რომლებიც საზოგადოებაზე ზემოქმედებენ, რითაც საფუძველი ეცლება არჩევნებზე და პარლამენტზე დაფუძნებულ საპარლამენტო სისტემას.⁵ სამართლებრივი ნიჰილიზმის საპირისპიროდ, ამ გადაწყვეტილებებმა ფეტიშად აქციეს კანონი, ხოლო კანონის უზენაესობა ახალი კატეხიზმოს შუაგულში მოათავსეს.⁶

პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმი

სასამართლო აქტივიზმის ერთადერთი განმარტება აკადემიურ წყაროებში არ არსებობს. „უმრავლეს შემთხვევაში ის ასახავს უარყოფით დამოკიდებულებას: სასამართლო არ მისდევს კონსტიტუციის ტექსტს, უგულბებლყოფს პრეცედენტს, იყენებს ინტერპრეტაციის მიუღებელ მეთოდს, იპყრობს კანონმდებლობის ტერიტორიას ან უბრალოდ იღებს ისეთ გადაწყვეტილებას, რომელსაც ოპონენტი იწუნებს პოლიტიკურ ნიადაგზე. ისინი, ვინც ეწინააღმდეგებიან საკონსტიტუციო იურისდიქციას, მიიჩნევენ, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული აქტების კონსტიტუციური გადასინჯვის მთელი ინსტიტუტი აქტივიზმს წარმოადგენს“ (ტოთი 2009:17).

ბოლო წლებში პოლიტიკური და სამართლებრივი კონსტიტუციონალიზმის მომხრე მეცნიერები თავიანთ ნაშრომებში სულ უფრო აქტიურად განიხილავენ სამოსამართლო

5 Pokol 1992:154

6 Stumpf op. cit.

აქტივიზმის საკითხს.⁷ საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების საქმიანობა ყურადღების ცენტრში მოექცა უნგრეთსა და უცხოეთშიც. სამართლებრივი კონსტიტუციონალიზმის პოლიტიკური კრიტიკოსები ამტკიცებენ, რომ სასამართლო დარბაზში გადატრიალება მოხდა და გარკვეული (პოლიტიკური ხასიათის) გადაწყვეტილებების შედეგად შეიზღუდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების მოქმედების თავისუფლება კრიზისის მოგვარების დროს. ისინი მოითხოვენ, რომ მოსამართლეებმა დაასრულონ მმართველობა და სადავეები კვლავ არჩეულმა და ანგარიშვალდებულმა ლიდერებმა აიღონ ხელთ. პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმის მხარდამჭერებს მიაჩნიათ, რომ დემოკრატიული მანდატით აღჭურვილ კანონმდებლებს უფრო მეტი ლეგიტიმაცია აქვთ და უნარიც მეტად შესწევთ იმისთვის, რომ საზოგადოების შიგნით „გონივრული წინააღმდეგობრიობის“ შედეგად წარმოქმნილი პრობლემები გადაჭრან. მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები უგულვებლყოფენ საზოგადოების უმრავლესობის აზრს და სისტემატურად წარმოადგენენ უმცირესობის მოსაზრებებს, რომლებსაც მხარდაჭერა არ გააჩნიათ უფრო ფართო პოლიტიკურ საზოგადოებაში. პოლიტიკურ კონსტიტუციონალისტებს მიაჩნიათ, რომ კონსტიტუციის დედააზრი იმ საზღვრებში კი არ არის, რომლებსაც კონსტიტუციური ნორმები უწესებენ კანონმდებლებს ადამიანის უფლებების ჩამონათვალით, არამედ გადაწყვეტილების დემოკრატიულად მიღებაშია, როცა საბოლოო გადაწყვეტილებას არჩეული პოლიტიკოსები იღებენ. რაც შეეხება ხელისუფლების დანაწილებას, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი ვეტოს უფლების მქონე აქტორების (მაგ. საკონსტიტუციო სასამართლოს) შექმნილი კი არ არის, არამედ იმ მხარეებისა, რომლებიც თავისუფალ არჩევნებში ეჯიბრებიან ერთმანეთს.⁸ მსგავსი დისკუსიები დამატებით განზომილებას იძენს, როცა საქმე ფედერალური სახელმწიფოს შიგნით ადმინისტრაციულ ერთეულებსა და ფედერალურ მთავრობას (სასამართლოს)⁹ შორის წარმოქმნილ კონფლიქტს ეხება, რასაც ვხედავთ ევროკავშირის შემთხვევაშიც, როცა წევრ სახელმწიფოებსა და საკავშირო ინსტიტუტებს შორისაც ხდება გაუგებრობა.¹⁰

7 საკონსტიტუციო იურისდიქციის ლეგიტიმურობა და ეფექტიანობა ეჭვქვეშ დააყენა ლონდონის უნივერსიტეტის კოლეჯის პროფესორმა რიჩარდ ბელამიმ თავის ახლახან გამოქვეყნებულ წიგნში: „პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმი. დემოკრატიის კონსტიტუციურობის დაცვა რესპუბლიკური თვალსაზრისით“ (Richard Bellamy: Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy. Cambridge University Press, 2007).

8 თავის ბოლო ნაშრომში ბელა პოკოლმა საერთაშორისო განზომილება დაუმატა პოლიტიკური კონსტიტუციონალისტების არგუმენტებს „[...] სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს გადაწყვეტილებები, გლობალური კონსტიტუციურ-საკონსულტაციო ორგანიზაციების მიერ მიღებული რეგულაციები და კონსტიტუციის დონეზე აყვანილი „ზოგადი“ საერთაშორისო სამართალი კონტროლს დაამყარებს თავად კონსტიტუციაზე, მის ცვლილება-დანამატებზე და კონსტიტუციის შექმნის უფლებამოსილებაზეც. ამგვარად, წრე შეიკვრება და სახელმწიფოს ყველაზე მნიშვნელოვანი მახასიათებელი, კერძოდ, კონსტიტუციის მიღების უფლებამოსილება, შეწყვეტს არსებობას.“ ნაშრომის ბოლოს ბელა პოკოლი წარმოიდგენს გლობალური კონსტიტუციური ოლიგარქიის ჩამოყალიბების საფრთხეს. Jørgelmeleti Szemle, December 2013.

9 „სახელისუფლებო სისტემა, რომელიც ცხრა არაარჩეული იურისტისგან შემდგარ კომიტეტს დაუქვემდებარებს ხალხს, ღირსი არ არის დემოკრატიულად იწოდებოდეს.“ SCOTUS Justice Antonin Scalia dissenting in *Obergefell v. Hodges*, (აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ანტონინ სკალია განსხვავებული მოსაზრებით გადაწყვეტილებაში საქმეზე „ობერგეფელი პოდჯის წინააღმდეგ“; 2015, 26 ივნისი) 135 S. Ct. 2584, 192 L. Ed. 2d 609 (2015).

10 „ევროპული პოლიტიკა, რომელიც ხასიათდება ადამიანის უფლებათა ლოგიკის უკიდურესი დომინანტობით და უმრავლესობის პრინციპის აშკარა შეზღუდვით, მკვეთრ კონტრასტშია ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის ტოტალურ სუვერენიტეტთან.“ (Pórcza, 2012).

კონსტიტუციური ცვლილებები უნგრეთსა და პოლონეთში 2010 წლის შემდეგ

უნგრეთი

2010 წლის არჩევნებმა „ფიდესის“/ქრისტიან-დემოკრატიული სახალხო პარტიის ბლოკს დიდი უმრავლესობით გამარჯვება მოუტანა. მმართველმა ძალებმა, რომლებსაც კონსტიტუციის მიღებისთვის საჭირო უმრავლესობა ეპყრათ ხელთ, ახალი კონსტიტუციის ტექსტზე დაიწყეს მუშაობა. უნგრეთის ძირითადი კანონის მიღება გვიჩვენებს, რომ ნაციონალურ-კონსერვატორულმა უმრავლესობამ „კონსტიტუციური მომენტი“ არ გაუშვა ხელიდან და ფართომასშტაბიანი რეფორმა გაატარა მთავრობის შეცვლის შემდეგ, შეცვალა ძველი უნგრული სამართლებრივი სისტემის შინაარსი და სტრუქტურაც, რაც უმეტესწილად მოტივირებული იყო ადრინდელი საკონსტიტუციო სისტემისადმი კრიტიკული განწყობით. ძირითადი კანონი, რომელიც არჩევნებიდან ერთი წლის თავზე იქნა მიღებული, მიზნად ისახავდა წარსულ სისტემასთან კავშირის გაწყვეტის სიმბოლიზებას, თუნდაც სახელით,¹¹ იმ ძველ სისტემასთან, რომელიც ძველი ელიტების შეთანხმებებს ემყარებოდა. ახალმა პოლიტიკურმა თაობამ განაცხადი გააკეთა თავისი ადგილის დამკვიდრებაზე, მას აღარ სურდა წინა პერიოდის კომპრომისებით ყოფილიყო შებოჭილი, არ აღიარებდა ისტორიული კონსტიტუციის გაუქმების იდეას, ითვალისწინებდა ოჯახის მნიშვნელობას თემის განვითარების საქმეში და ხელს არ იღებდა ქვეყნის გაერთიანებაზე საზღვრების ცვლილების გარეშე. უნგრეთის ძირითადი კანონის პრეამბულა, რომელსაც „ეროვნული მრწამსი“ ეწოდება, ერთი მხრივ, ადრინდელ, პოლიტიკურად ნეიტრალურ კონსტიტუციურ იდენტობასთან კავშირის გაწყვეტის სიმბოლოა, ხოლო მეორე მხრივ, ფიქრობენ, რომ ის მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს კონსტიტუციის ინტერპრეტაციაში. ძირითადი კანონის “R” მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით: „ძირითადი კანონის ნორმების ინტერპრეტაცია მათი მიზნების შესაბამისად ხდება, მასში შესული „ეროვნული მრწამსისა“ და ჩვენი ისტორიული კონსტიტუციის მიღწევების გათვალისწინებით.“ თუ წინა კონსტიტუციის მიმართ გამოთქმულ კრიტიკულ მოსაზრებებს მოგუყრით თავს, ცხადია, რომ ძირითად კანონში ყველაზე მნიშვნელოვანი ნორმებია ინკორპორირებული, რაც, კრიტიკოსების აზრით, წინა კონსტიტუციას აკლდა. თემზე ორიენტირებული რეგულაციები ადამიანის უფლებათა ჩამონათვალის გვერდითაა ჩასმული, რომელიც ევროპის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიდანაა ნასესხები; მოქალაქეთა ვალდებულებებიც მათი უფლებების გვერდითაა; სასამართლოების მიერ სამართლებრივი ნორმების ინტერპრეტაციის მოთხოვნასთან ერთად ვხედავთ საზოგადოებრივ სიკეთეს და გონივრულობას და ასევე დაშვებასაც, რომ სამართლებრივი აქტები მორალურ და ეკონომიკურ მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს (მუხლი 28). ძირითად კანონში შევიდა, აგრეთვე, სახელმწიფოს როლის გაძლიერების სურვილი და ეროვნული სიმდიდრის გასხვისებაზე შეზღუდვების დაწესება.¹²

11 უნგრეთის ძირითადი კანონი (Magyarország Alaptörvénye).

12 Stumpf op. cit.

თუმცა ძირითადი კანონი საინტერესო დიქტომიას ავლენს: რიტორიკულად ის გვთავაზობს უნგრეთის სახელმწიფოებრიობის ისტორიულ ფესვებთან დაბრუნებას, მაგრამ ნორმატიული შინაარსით დაკავშირებულია 1989 წლის დემოკრატიულ კონსტიტუციასთან. უფრო მეტიც, აქ ჩართულია წინა საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის ელემენტებიც. ძველი კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ძირითადი კანონი არაორაზროვნად აცხადებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს: „უნგრეთის სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ (მუხლი C, პირველი პუნქტი). ძირითადმა კანონმა შეინარჩუნა მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა და რადიკალურად არ შეუცვლია მთავრობის სტრუქტურა. თუმცა გარკვეული ძვრები მოხდა კონსტიტუციური ინსტიტუტების ურთიერთობებში. საბიუჯეტო კომიტეტი ახალ აქტორად გაჩნდა შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემაში, რომელსაც შეუძლია პარლამენტის ქმედებების მნიშვნელოვნად შეზღუდვა, რადგან ამ კომიტეტის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის პროექტი ვერ დამტკიცდება. მართალია, პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის უფლება არ მიუღია (სერიოზული კონსტიტუციური ან პოლიტიკური კრიზისის დროს, ან ნდობის უქონლობის გამო), როგორც ძირითადი კანონის მოსამზადებელი კომიტეტი გეგმავდა, პრეზიდენტს მაინც შეუძლია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის შემცირება იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი ბიუჯეტს არ დაამტკიცებს საბიუჯეტო წლის 31 მარტამდე. ადრინდელი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებას, თუკი ის პრემიერ-მინისტრს ვერ აირჩევდა პირველი კანდიდატურის წარდგენის დღიდან 40 დღის განმავლობაში. პრეზიდენტის პოლიტიკური ვეტოს უფლებამოსილების გარდა (კანონპროექტის დაბრუნება პარლამენტში ხელახალი განხილვისთვის), გაფართოვდა მისი კონსტიტუციური ვეტოს უფლებამოსილებაც (კანონპროექტის გადაგზავნა საკონსტიტუციო სასამართლოში, თუ პრეზიდენტი მას არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს). მაგრამ ძირითადი კანონი ადგენს, რომ თუ პრეზიდენტმა ვეტოს უფლება არ განახორციელა, მან კანონპროექტს 5 დღის ვადაში უნდა მოაწეროს ხელი. რაც შეეხება მთავრობას, ძირითადი კანონი აძლიერებს პრემიერ-მინისტრს (კანცლერის ტიპის მთავრობა). ძირითადმა კანონმა შემოიტანა ე.წ. „კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმიც“ კონსტიტუციური სიახლეა ასევე, რომ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მინისტრებისთვის დავალებების მიცემა, ხოლო დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების (აქტების გამოცემის უფლებამოსილებით) ჩართვა ძირითად კანონში ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ახალი მოთამაშის შემოსვლას ნიშნავს.

2010 წლის არჩევნების შემდეგ მწვავე კონფლიქტი განვითარდა საკონსტიტუციო სისტემის შიგნით, საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ორი მესამედის უმრავლესობის მქონე პარლამენტს შორის, რომელიც, კანონშემოქმედის გარდა, კონსტიტუციის მიმღებ/შემცვლელ ძალადაც იქცა. კონფლიქტმა განაპირობა მნიშვნელოვანი ცვლილებები საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილთან დაკავშირებით ხელისუფლებათა სისტემის შიგნით. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონსა და კონსტიტუციაში 2010 და 2011 წელს შეტანილი შესწორებებით რამდენიმე დიდი ცვლილება განხორციელდა, რამაც გავლენა იქონია სასამართლოს როლზე, როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის შემზღუდველზე. დროებითი საპარლამენტო კომისიის შექმნის წესი, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების კანდიდატურებს ირჩევდა, შეიცვალა. ძველი კანონის მიხედვით, კომისიაში შედიოდა თითო წევრი ყოველი საპარლამენტო ჯგუფიდან, ახლის მიხედვით კი წევრთა რაოდენობა პროპორციულად

უნდა ასახავდეს საპარლამენტო ჯგუფების მოცულობას, რამაც უმრავლესობას საშუალება მისცა, ოპოზიციურ პარტიებთან შეთანხმების გარეშე დაენიშნა მოსამართლეები [კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მუხლი 6]. საკონსტიტუციო ცვლილებამ შეზღუდა სასამართლოს უფლებამოსილება ფინანსური კანონმდებლობის სფეროში: ბიუჯეტისა და საგადასახადო კანონების განხილვა მას მხოლოდ რამდენიმე კონკრეტული ფუნდამენტური უფლების დარღვევის შემთხვევაში შეუძლია.¹³ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევის საკითხს წყვეტს პარლამენტის 2/3, ხოლო მოსამართლეთა რაოდენობა 11-დან 15-მდე გაიზარდა. მოცემული ცვლილებები ძალაში დარჩა ძირითადი კანონისა და 2011 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მიღებისა და ამოქმედების შემდეგ. ამას გარდა, ახალი ცვლილებებით გაუქმდა *actio popularis*, რომელიც ადრე სასამართლოს უძლიერეს კომპეტენციად მიიჩნეოდა. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს პოზიციის განსაზღვრებით არ დასრულებულა კონფლიქტები, 2012 წლის ბოლოს და 2013-ის დასაწყისში დაძაბულობამ კვლავ იმატა, როცა სასამართლომ ნაწილობრივ გააუქმა ძირითადი კანონის გარდამავალი დებულებები¹⁴ და საარჩევნო პროცედურების კანონის რამდენიმე ნორმა ცნო არაკონსტიტუციურად მას შემდეგ, რაც პრეზიდენტმა მიმართა მას, რომ ნორმის ამოქმედებამდე განეხილა კონსტიტუციურობის საკითხი.¹⁵ ეს ორი გადაწყვეტილება კავშირშია ერთმანეთთან, რადგან გარდამავალი დებულება, რომელიც ძირითად კანონში მეორე შესწორებით შევიდა, შეიცავდა ნორმას, რომლის მიხედვით ამომრჩეველი უნდა დარეგისტრირებულიყო არჩევნებამდე,¹⁶ შედეგად, ნაწილობრივმა გაუქმებამ შესაძლებელი გახადა რეგისტრაციის კონსტიტუციურობის გადასინჯვა. საპარლამენტო უმრავლესობამ უკან დაიხია რეგისტრაციის შემთხვევაში, მაგრამ ომი გამოუცხადა საკონსტიტუციო ცვლილებებს. ძირითადი კანონის მეოთხე შესწორება, რომელიც პარლამენტმა 2013 წლის მარტში დაამტკიცა, შეიცავდა არა მარტო თითქმის ყველა გარდამავალ დებულებას, არამედ რამდენიმე სხვა ნორმასაც, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლოს ადრე ჰქონდა აღიარებული არაკონსტიტუციურად. შესწორებამ გადააწყო ხელისუფლების დანაწილების სისტემა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა სფეროში შეჭრის მცდელობით. მან არაპირდაპირი სახით შეუშალა ხელი საკონსტიტუციო სასამართლოს, განეხილა ყველა დანარჩენი შესწორება, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა პროცედურული წესები იქნებოდა დარღვეული. მეოთხე შესწორება სასამართლოს შეზღუდვასაც ითვალისწინებს სარჩელის შინაარსით და, ამას გარდა, სასამართლოს მხოლოდ მჭიდრო კავშირის არსებობის შემთხვევაში შეეძლება გამოსაკვლევი სფეროს გაფართოება. მეოთხე შესწორებით გაუქმდა სასამართლოს ყველა ადრინდელი გადაწყვეტილება, თუმცა არ გამოირიცხა იმის შესაძლებლობა, რომ სასამართლო იმავე დასკვნამდე მისულიყო. ამ შესწორებამ მჭიდრო ვადები დაუწესა სასამართლოს განხილვისთვის და სხდომებიც ნაწილობრივ დაუხურა. ბუნებრივია, რომ მეოთხე შესწორებამ

13 საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს კანონებს ცენტრალური ბიუჯეტის, ბიუჯეტის შესრულების, ცენტრალური გადასახადების, ვალებისა და შემოწირულობების, საბაჟო გადასახადის და ადგილობრივი გადასახადების პირობების შესახებ, თუკი საკონსტიტუციო სარჩელის დარღვევა ეხება ადამიანის უფლებებს სიცოცხლესა და ღირსებაზე, პერსონალური მონაცემების დაცვაზე, გამოხატვის, სინდისისა და რელიგიური თავისუფლების უფლებებს, ან თუ კავშირშია უნგრეთის მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ უფლებებთან [კონსტიტუცია 32/A(2)].

14 საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 45/2012 (XII. 29.).

15 საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/2013 (I. 7.).

16 იხ. დაწვრილებით: Stumpf op. cit.

დიდი პოლიტიკური დებატები გამოიწვია, ეს ხელისუფლების გადანაწილების პრინციპის დასასრულს ჰგავდა. პოლიტიკური აქტორები ევროპის საბჭოსგან უნგრეთის წინააღმდეგ სანქციების შემოღებას ითხოვდნენ ევროკავშირის კანონმდებლობის დარღვევისთვის.¹⁷

პოლონეთი

პოლონეთის 1997 წლის კონსტიტუცია ნაწილია საუკუნოვანი ტრადიციისა, რომელიც ეყრდნობა კანონის უზენაესობას, დემოკრატიას, ფუნდამენტურ თავისუფლებებსა და უფლებებს, სასამართლო დაცვის გამართულად მოქმედ სისტემას და ადამიანის უფლებების დაცვის ძლიერი პრაქტიკის მქონე საკონსტიტუციო სასამართლოს. ის აგებულია შეზღუდული მთავრობის, ხელისუფლების გადანაწილების, ინდივიდის უფლებათა ცენტრალურობისა და საკუთარი თავისთვის დაწესებული წესების პატივისცემის პრინციპებზე.¹⁸

პოლონეთის 2015 წლის 26 ოქტომბრის საყოველთაო არჩევნებმა სრულიად ახალი ფორმა მისცა პოლიტიკურ სცენას, როცა მემარჯვენე კონსერვატორული პარტია „კანონი და სამართალი“ დააბრუნა ხელისუფლებაში. უნგრეთის „ფიდესისგან“ განსხვავებით, რომელსაც კონსტიტუციის შექმნისთვის საჭირო აბსოლუტური უმრავლესობა აქვს პარლამენტში, პოლონეთის კანონსა და სამართალს 1997 წელს მიღებული კონსტიტუციის შეცვლის ძალაუფლება არ გააჩნია. თუმცა, არჩევნებიდან ორი წლის განმავლობაში, მან დაჩქარებული პროცედურებით ისეთი სამართლებრივი რეფორმები გაატარა, რომ, როგორც ზოგიერთი მკვლევარი ამბობს, დე ფაქტო შეცვალა მმართველობის სისტემამ.¹⁹

არჩევნების შემდეგ ქვეყნის პრეზიდენტმა უარი თქვა იმ მოსამართლეების დანიშვნაზე, რომლებიც წინა პარლამენტს უფლებამოსილების ვადის ბოლოს ჰყავდა არჩეული და არ მიიღო მათგან ფიცი, ხოლო ახალმა საპარლამენტო უმრავლესობამ ორი ახალი მოსამართლე აირჩია, რითაც მიითვისა საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილება და უკანა რიცხვით გაუუქმა უფლებამოსილება ვადის ამოწურვამდე საკონსტიტუციო სასამართლოს მაშინდელ მოქმედ პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტს.²⁰

თავისი ახალი კანონპროექტებით პოლონეთის მთავრობამ უზენაეს სასამართლოსა და იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოზე, ასევე საერთო სასამართლოებზე უფრო მეტი კონტროლის მოპოვებისკენ გადადგა ნაბიჯები. პირველი კანონპროექტი ეხება საერთო სასამართლოების სისტემას. ის იუსტიციის მინისტრს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას

17 Stumpf op. cit.

18 Tomasz Tadeusz Koncewicz, Constitutional Fidelity and the Polish Constitution (თომაზ თადეუშ კონცევიჩი, საკონსტიტუციო ერთგულება და პოლონეთის კონსტიტუცია), Int'l J. Const. L. Blog, Aug. 11, 2017, at: <http://www.icconnectblog.com/2017/08/constitutional-fidelity-and-the-polish-constitution>

19 Anna Sledzinska-Simon, The Polish Revolution (ანა სლედჰინსკა-სიმონი, პოლონეთის რევოლუცია): 2015-2017, Int'l J. Const. L. Blog, July 25, 2017, at: <http://www.icconnectblog.com/2017/07/the-polish-revolution-2015-2017>

20 Tomasz Tadeusz Koncewicz, Polish Constitutional Drama: Of Courts, Democracy, Constitutional Shenanigans and Constitutional Self-Defense (თომაზ თადეუშ კონცევიჩი, პოლონეთის საკონსტიტუციო დრამა: სასამართლოების, დემოკრატიის, საკონსტიტუციო ინტრიგებისა და კონსტიტუციური თავდაცვის შესახებ), Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 6, 2015.

ანიჭებს, დანიშნოს ნებისმიერი სასამართლოს პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი და ასევე შემოაქვს მათი თანამდებობიდან გათავისუფლების ბუნდოვანი კრიტერიუმები. ამას გარდა, პროექტში შესულია ღრობითი დებულებები, რომლებიც მინისტრს საშუალებას აძლევს, დროზე ადრე დაასრულებინოს ვადა რომელიმე ან ყველა პრეზიდენტს მიზნების ახსნის გარეშე აქტის ამოქმედებიდან პირველი ექვსი თვის განმავლობაში. და კიდევ, აქტს შემოაქვს ე.წ. აღმასრულებელი ფუნქციების გადახედვის წესი სასამართლოების შიგნით, რაც სასამართლოების ახლად დანიშნულ პრეზიდენტებს უფლებას აძლევს, გაათავისუფლონ სასამართლოების სხვადასხვა დეპარტამენტებისა და განყოფილებების უფროსები. მთავრობის მიერ მიღებული მეორე აქტი ეხება უზენაეს სასამართლოს და შემოაქვს პენსიაზე სავალდებულო გასვლა სასამართლოს ყველა მოქმედი მოსამართლისთვის, გარდა იმ მოსამართლეებისა, რომლებსაც იუსტიციის მინისტრი შეარჩევს და ქვეყნის პრეზიდენტი დაეთანხმება. მიუხედავად იმისა, რომ აქტი საშუალებას აძლევს მოსამართლეს, სხვა სასამართლოში გააგრძელოს მუშაობა, დე ფაქტო ის ათავისუფლებს მას თანამდებობიდან. შემოთავაზებული აქტით შესაძლებელი ხდება, აგრეთვე, უზენაესი სასამართლოს 400 თანამშრომელთან სამსახურებრივი ურთიერთობების კანონის ძალით (*ex lege*) დასრულება, რაც მათ კოლექტიურ გათავისუფლებას ნიშნავს. დაბოლოს, ამ აქტით იქმნება ახალი სპეციალური სადისციპლინო პალატა, რომელიც უფლებამოსილია, დისციპლინური საქმისწარმოება წამოიწყოს ყველა სახის იურიდიული პროფესიის წარმომადგენელთა წინააღმდეგ. მესამე აქტით მთავრობას ცვლილებები შეაქვს კანონში იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოს შესახებ, რომლის ძალით საბჭოს მოქმედ ყველა წევრს უმთავრდება უფლებამოსილების ვადა და წესდება დანიშვნის ახალი პროცედურა მოსამართლე წევრებისთვის.²¹

პარადიგმის სვლილება თუ დემოკრატიის დაკნინება?

დღეს საკონსტიტუციო სამართლის ბევრი მკვლევარი ავლებს პარალელებს პოლონეთსა და უნგრეთში საკონსტიტუციო სასამართლოსა და კონსტიტუციის ირგვლივ განვითარებულ მოვლენებს შორის. გრეგორზ ეკერტი განსაკუთრებით საინტერესოდ მიიჩნევს იმას, რომ ორივე ქვეყნის მთავრობა ირწმუნება, რომ არსებულ დემოკრატიულ ინსტიტუტებს დემოკრატიის გაძლიერების მიზნით ასუსტებენ, იმისთვის, რომ უფრო ყურადღებიანები გახდნენ ხალხის ნებისადმი; ისინი აცხადებენ, რომ უბრალოდ დანაპირებს უსრულებენ იმ ადამიანებს, რომლებმაც ისინი უმრავლესობით მოიყვანა ქვეყნის სათავეში. როგორც ეკერტი ამბობს, თუნდაც რომ დავუშვათ, რომ ეს ხელისუფლების ცინიკური მანევრი არ არის, დღევანდელი ევროპისთვის მთავარ კითხვას წარმოადგენს, თუ სად მთავრდება დემოკრატია და სად იწყება ავტორიტარული რეჟიმი. მეცნიერი აღნიშნავს, რომ მთავრობებს ახალ საპარლამენტო დემოკრატიებში იოლად შეუძლიათ კონსტიტუციური შეზღუდვებისთვის გვერდის ავლა

21 Sledzinska-Simon, op. cit.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობით, თუკი მასზე დაამყარებენ კონტროლს. ეკერტი ამბობს, რომ ამ ორ ქვეყანაში მოვლენები ავტორიტარული პოლიტიკისთვის კარგად ნაცნობი სტანდარტული სცენარით განვითარდა, იმავე ე.წ. „სალამის ტაქტიკით“, რომელიც სახელმწიფოზე კონტროლის ეტაპობრივად დამყარებას ნიშნავს. ეს ტერმინი უნგრეთის კომუნისტური პარტიის ლიდერებმა გამოიყენეს ათეული წლების წინ, როცა კომუნიზმს ამყარებდნენ, და ის გულისხმობდა დემოკრატიული ინსტიტუტების თანდათანობით, ეტაპობრივად აღმოფხვრას და პოლიტიკური ოპოზიციის განადგურებას.²²

ტომ ჯერალდ დალი აღნიშნავს, რომ ხშირად რთულია გაარჩიო, რას ისახავს რეფორმა მიზნად – დემოკრატიული წესრიგის „არაკეთილსინდისიერად“ განადგურებას, თუ სისტემის თავიდან დაბალანსებას ან ტრანსფორმირებას კეთილი განზრახვით. დემოკრატიის დაკნინების ნიშნები ხშირად საკამათოა. მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ პოლონელ მეცნიერთა ერთი ნაწილი ეთანხმება დაკნინების დიაგნოზს, მეორე მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო უბრალოდ მიდის ტრადიციული რესპუბლიკური მმართველობისკენ. აქედან გამომდინარე, დალი მიიჩნევს, რომ დიაგნოსტიკისთვის აუცილებელი ტექნიკა რაც შეიძლება ნათელი, ზუსტი და ობიექტური უნდა იყოს და, ამავდროულად, სივრცე უნდა იქნეს დატოვებული უფრო ფართო შეფასებისთვის, რომელიც მთლიანსურათს დაეყრდნობა. „დემოკრატიის დაკნინების“ მისეული მოკლე განმარტება შემდეგნაირად იკითხება: „ლიბერალური კონსტიტუციური დემოკრატიის სტრუქტურებისა და არსის ეტაპობრივი დეგრადაცია“. ტერმინი „ლიბერალური კონსტიტუციური დემოკრატია“ გამოიყენება დემოკრატიის კონცეპტუალური შინაარსის, განსაკუთრებით მისი მინიმალური შინაარსის, აღსანიშნავად.²³ „სტრუქტურებისა და არსის დეგრადაციაში“ დალი გულისხმობს შეთანხმებულ ღია თავდასხმებს ან დემოკრატიული სტრუქტურების სხვა სახის დეგრადაციას (მაგ.: გაუწონასწორებელი ფოკუსი ერთ ელემენტზე სხვების საზიანოდ) და დემოკრატიული მმართველობის „არსის“ (განსაკუთრებით დემოკრატიული მმართველობისადმი საზოგადოების ნდობისა და ვალდებულების) გაიაფებას და გაუფასურებას.²⁴ ყოვლისმომცველ ანალიზს და შეფასებას იმისა, დადგენ თუ არა პოლონეთი და უნგრეთი დემოკრატიის დაკნინების გზაზე, თავს ავარიდებ და მომდევნო თავში დავყრდნობი ფედერალისტების წერილებს, განსაკუთრებით 78-ე წერილს, და განვიხილავ ზემოთ ნახსენებ სამართლებრივ ცვლილებებს კანონის უზენაესობის, ხელისუფლების დანაწილებისა და სასამართლო დამოუკიდებლობის ქრილში.

22 Grzegorz Ekiert, How To Deal With Poland And Hungary. Grzegorz Ekiert, Social Europe Edition, No. 13 August 2017

23 დალი აღარ ავითარებს აზრს იმის შესახებ, თუ რა იქნება დემოკრატიის კონცეპტუალური შინაარსი.

24 Tom Gerald Daly, When is a Limp More than a Limp? Diagnosing Democratic Decay (ტომ ჯერალდ დალი, როდის არის კოჭლობა უფრო მეტი კოჭლობა? დემოკრატიის დაკნინების დიაგნოსტიკა), Int'l J. Const. L. Blog, July 12, 2017, at: <http://www.iconnect-blog.com/2017/07/when-is-a-limp-more-than-a-limp-diagnosing-democratic-decay/>

კონსტიტუციონალიზმი

„არაფერია ისე მკაფიო და დამაჯერებელი, როგორც დელეგირებული ძალაუფლების ნებისმიერი აქტის ბათილადცნობა, რომელიც მინდობილობის სულისკვეთებას ეწინააღმდეგება. აქედან გამომდინარე, ძალადაკარგულად ითვლება ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც კონსტიტუციას არ შეესაბამება. ამ აზრის უარყოფა იმის ტოლფასია, რომ ვამტკიცოთ, თითქოს მოადგილე თანამდებობის პირზე მალლა დგას, რომ მსახური – ბატონის უფროსია; რომ ხალხის წარმომადგენლები ხალხზე მალლა დგანან; რომ იმ ადამიანებს, რომლებიც მინდობილობით მოქმედებენ, არა მარტო იმის უფლება აქვთ, რისი უფლებამოსილებაც ხალხმა მიანიჭა, არამედ იმისაც, რაც კანონით ეკრძალებათ“ – წერს ალექსანდერ ჰამილტონი „ფედერალისტში“;²⁵ აჯამებს რა კონსტიტუციური მთავრობის დედააზრს, რაც გულისხმობს უფრო მაღალ კანონს დაქვემდებარებული შეზღუდული მთავრობის იდეას. მაგრამ ჯეიმს მედისონი დასძენს, რომ ხელისუფლების რამდენიმე შტოს კონსტიტუციური საზღვრების უბრალო დემარკაცია ქალაქში საკმარისი არ არის იმ დარღვევებისგან თავის დასაცავად, რომლებსაც ნებისმიერი ხელისუფლების ტირანულ კონცენტრაციამდე მივყავართ.²⁶ ამდენად, ფუნქციური კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს ინსტიტუციონალიზებულ მექანიზმებს ხელისუფლების გასაკონტროლებლად. როცა სასამართლო სისტემა (ან კონკრეტული სასამართლო) კონსტიტუციით უფლებამოსილია იგივე აღასრულოს სამართლებრივი პროცედურით, ჩვენ ცალსახად იურიდიულ კონსტიტუციონალისტურ სახელმწიფოს ვიღებთ.

პოლონეთის ამჟამინდელ ვითარებაზე საუბრისას ზოგიერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ ქვეყანა სამართლებრივი კონსტიტუციონალიზმიდან პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმისკენ დაიძრა. თუმცა, როგორც დალი მიუთითებს, ეს არგუმენტი მოხერხებულად უგულვებლყოფს იმ ფაქტს, რომ კონსტიტუციის არაორაზროვანი ტექსტი ნათლად ადგენს იურიდიულ კონსტიტუციონალისტურ სისტემას.²⁷ პოლონეთის კონსტიტუციის 79-ე მუხლი უფლებას აძლევს ნებისმიერ პირს, ვისი კონსტიტუციური თავისუფლებები და უფლებებიც დაირღვა, „სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო ტრიბუნალს კანონის ანსხვანორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესასწავლად“. ეკერტი ყურადღებას ამახვილებს დემოკრატიული ინსტიტუტების განსაკუთრებულ თვისებაზე, რომელიც „ერთგულებასა და თანამშრომლობას მოითხოვს ყველა პოლიტიკური აქტორისგან იმისთვის, რომ ფუნქციონირება შეძლონ. ისინი ითხოვენ ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის მინიმალურ ნდობას და ასევე სოლიდარობას, საზოგადოებრივად გაცნობიერებულ ქცევას შეთანხმებული ნორმების საფუძველზე. იმ წუთში, როცა კი ვინმე მოინდომებს ამ მყიფე ბალანსის დარღვევას, სისტემა მუშაობას წყვეტს.“²⁸ სინამდვილეში, როცა საპარლამენტო უმრავლესობა ღიად იწყებს კონსტიტუციით

25 Alexander Hamilton, Federalist No. 78, in The Federalist, at: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>; (ალექსანდერ ჰამილტონი, ფედერალისტი No. 78)

26 James Madison, No. 48, in The Federalist (ჯეიმს მედისონი, ფედერალისტი No. 48 at: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-48>).

27 Daly, op. cit.

28 Ekiert, op. cit.

გამყარებული ნორმების უგულვებელყოფას (განსაკუთრებით, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო როგორღაც უმოქმედოდ იქცა) და ძალაუფლების კონცენტრირებას, ეს შეიძლება მიჩნეული იქნეს არა პარადიგმის ცვლილებად სამართლებრივიდან პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმისკენ, არამედ კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული კონსტიტუციური დემოკრატიიდან უკანონობაზე დაფუძნებული ავტორიტარიზმისკენ ტრანზიციად.

უნგრეთში „ფიდესის“ სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიმღებები 2010 წლის არჩევნებამდე ემზადებოდნენ იმ სისტემის ამოძირკვისთვის, რომელიც ეკონომიკური, პოლიტიკური და ფილოსოფიური ელიტების გარიგებებით მიღწეულ კომპრომისებს ემყარებოდა, და მზად იყვნენ, კავშირი გაეწყვიტათ „დანაგვიანებულ პოსტკომუნისტურ სტრუქტურებთან“²⁹ ნაციონალურ-კონსერვატორულ წრეებთან დაახლოებული ანალიტიკოსები მუდმივად ხაზს უსვამდნენ, რომ, რაც კანონის უზენაესობის სახელით მრავალპარტიული პარლამენტარიზმის შეზღუდვით გაკეთდა, დღეს დემოკრატიის მოგუდვად მიიჩნევაო.³⁰ ისინი ფიქრობდნენ, რომ კონსტიტუციური სისტემის შიგნით სერიოზული დეფორმაციები მოხდა, რამაც რადიკალურად შეზღუდა მთავრობის მოქმედების არეალი. აქედან გამომდინარე, ხელისუფლების მეტისმეტად დანაწილება არჩეული პარლამენტის უზენაესობის აღსადგენად უნდა შემცირებულიყო და მთავრობა ქმედით საჯარო სამსახურთან ერთად უნდა გაძლიერებულიყო. საკონსტიტუციო სისტემის შესაცვლელად და ახალ კონსტიტუციაში სიახლეების დასანერგად რამდენიმე წინადადება შემუშავდა.³¹ მიუხედავად იმისა, რომ 2010 წლის „რევოლუციამ კენჭისყრის კაბინეტში“ უნგრული სამართლებრივი სისტემა თავდაპირველი, 1989-1990 წლების ცვლილებების შემდეგ ყველაზე რადიკალურად შეცვალა, ახალი ძირითადი კანონი მაინც მყარად ეფუძნება სახალხო სუვერენიტეტს, დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობას. კონსტიტუციის შემქმნელებმა ძალები კი ახლიდან გადააღაგეს, მაგრამ ძირითადი კანონი დაწერილ კონსტიტუციად არსებობს ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებათა ჩამონათვალთ და საკონსტიტუციო სასამართლოთი, რომელიც მას აღასრულებს (გარდა ფინანსური კანონებისა, რომლებიც ვიწროდ ექვემდებარებიან სასამართლო კონტროლს). ამის გამო შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სისტემაში პარადიგმის დიდი ცვლილება პოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმისკენ არ მომხდარა, თუმცა, ფინანსური კანონების გადახედვის შეზღუდვას თუ გავითვალისწინებთ, სისტემა შეიძლება მივიჩნიოთ ორი მოდელის ჰიბრიდად და, შესაბამისად, „შერეულ კონსტიტუციად“.

ჰამილტონის მიხედვით, რესპუბლიკური მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია, შეცვალოს ან გააუქმოს დამკვიდრებული კონსტიტუცია, როცა ხალხი მიიჩნევს, რომ ის მისი ბედნიერებისკენ სწრაფვას ფეხს ვერ უწყობს. თუმცა ის იქვე აფრთხილებს მკითხველს, რომ: „აქედან არ შეიძლება ისეთი დასკვნის გამოტანა, თითქოს კონსტიტუციური ნორმების დარღვევა გამართლებულია ხალხის წარმომადგენლისთვის იმ შემთხვევაში, თუ მისი ამომრჩეველთა უმრავლესობა აჰყვება გარკვეულ განწყობებს, რომლებიც არ შეესაბამება კონსტიტუციას“: ჰამილტონი გარკვევით მიუთითებს მოთხოვნაზე, რომელიც კონსტიტუციურ რესპუბლიკებში

29 Tellér, 1999:51

30 Pokol 2011:451

31 Pokol, 2011: 453–455

კანონის უზენაესობის პრინციპიდან გამომდინარეობს: „სანამ ხალხი სერიოზული და ავტორიტეტული აქტით არ გააუქმებს ან არ შეცვლის მმართველობის დამკვიდრებულ ფორმას, ეს უკანასკნელი სავალდებულოა მისთვის როგორც კოლექტიურად, ისე ინდივიდუალურად; ამიტომ ვარაუდები ხალხის განწყობებზე, ან თუნდაც ამ განწყობების ზუსტი ცოდნა, ვერ გამოდგება იმის გასამართლებლად, რომ ხალხის წარმომადგენელმა დამკვიდრებულ ფორმაზე ხელი აიღოს მანამ, სანამ ზემოთ ნახსენები აქტი არ იქნება მიღებული.“³²

როგორც ჩანს, ზემოხსენებული პრინციპებით იხელმძღვანელა უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ, როცა იღებდა გადაწყვეტილებას გარდამავალ დებულებებზე,³³ ხოლო მოგვიანებით ძირითადი კანონის მეოთხე შესწორებაზე. გარდამავალ დებულებებზე გადაწყვეტილების მომზადებისას სასამართლო მძიმე საკითხების წინაშე დადგა: კერძოდ, ჰქონდა თუ არა მას თავად ძირითადი კანონის და მისი შესწორებების გადასინჯვის კომპეტენცია და მეორე: იურიდიული წყაროს რომელი კატეგორიისთვის მიეკუთვნებინა ძირითადი კანონის გარდამავალი დებულებები. სასამართლოს თანმიმდევრული პრაქტიკიდან გამომდინარე, მას არ ჰქონდა თავად კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებამოსილება, მაგრამ განხილვის შესაძლებლობა არ გამორიცხა იმ შემთხვევაში, თუ შესწორების იურიდიული ძალა დგებოდა ეჭვქვეშ. სასამართლომ გარდამავალი დებულებების გადახედვისთვის საფუძვლად გამოიყენა ის დაშვება, რომ სუვერენი, ძირითადი კანონის მიღებით, მიზნად ისახავდა სტაბილური და მუდმივი საკონსტიტუციო სისტემის შექმნას, რომელშიც განისაზღვრებოდა ძირითადი კანონის მოქმედების სფერო, შინაარსი და სტრუქტურა. სასამართლომ დაადგინა, რომ ძირითადი კანონიდან გამომდინარე კრიტერიუმებზე დაყრდნობით სამართლის ერთადერთი წყარო შეიძლება იდგეს სამართლებრივ წყაროთა იერარქიის სათავეში. სასამართლომ განაცხადა, რომ გარდამავალმა დებულებებმა დაარღვია ეს თანმიმდევრობა, რადგან იერარქიის სათავეში ბევრი სხვადასხვა ნორმის მოქცევას ისახავდა მიზნად, რომლებიც არ არის ჩადებული ძირითადი კანონის ტექსტში, რაც, საბოლოოდ, გაურკვევლობას გამოიწვევდა კონსტიტუციის შიგნით იმ შემთხვევაში, თუკი ძირითადი კანონის მოქმედების ფარგლები და შინაარსი ბუნდოვანი იქნებოდა ან მათი განსაზღვრა სხვადასხვანაირი გზებით იქნებოდა შესაძლებელი. „ძირითადი კანონი ავალდებულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა იმ კანონის შესწავლას, რომელიც წყვეტს სამართლებრივი სისტემის შინაგან ერთიანობას, განსაკუთრებით კი იმ კანონებისა, რომლებიც თავად ძირითადი კანონის ერთიანობას ხელყოფს. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს არა მხოლოდ უფლებამოსილება, არამედ კონსტიტუციური ვალდებულება აქვს, დაიცვას ძირითადი კანონი ნებისმიერი საკანონმდებლო გადაწყვეტილებისგან, რომელიც შეაფერხებს ან გააუარესებს ძირითადი კანონის ნორმების აღსრულებას, რითაც მის სამართლებრივ შინაარსს, ფარგლებს და ადგილს სამართლის წყაროთა იერარქიაში, ისევე, როგორც ძირითადი კანონის შინაარსს, როგორც კონსტიტუციურ სტანდარტს, ბუნდოვნად აქცევს. საკონსტიტუციო სასამართლოს ვალდებულება – დაიცვას ძირითადი კანონი, მოიცავს მისი, როგორც ერთი და ერთიანი დოკუმენტის დაცვის ფუნქციასაც.“ საკონსტიტუციო სასამართლომ მკაფიოდ განაცხადა, რომ

32 ალექსანდერ ჰამილტონი, ფედერალისტის წერილები No. 78.

33 საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 45/2012. ინგლისური ტექსტი იხ. ვებგვერდზე: http://www.mkab.hu/letoltetek/en_0045_2012.pdf (ნანახია 2017 წლის 24 აგვისტოს).

ინკორპორაციის გარეშე ვერცერთი ახალი ნორმა ვერ გახდებოდა ძირითადი კანონის ნაწილი. გადაწყვეტილების დასაბუთებაში, რომელსაც მოსამართლეთა უმრავლესობამ მოაწერა ხელი, ღიად დარჩა საკონსტიტუციო შესწორებების შინაარსის „დემოკრატიული სახელმწიფოს მოთხოვნებთან, გარანტიებსა და ღირებულებებთან“ შესაბამისობის კუთხით განხილვის შესაძლებლობა. ღიად დარჩა აგრეთვე იმის შემოწმების შესაძლებლობა, „ხომ არ ქმნიდნენ შესწორებები მოუგვარებელ შეუსაბამობებს ძირითადი კანონის ნორმებს შორის“.³⁴

ზემოსხენებული „ინკორპორაციის ბრძანების“ შემუშავებით და მისი გამოყენებით გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ ნათლად გამოხატა თავისი აზრი, რომ ის არ მიიღებდა ძირითადი კანონისთვის საკანონმდებლო გვერდის ავლას, ასე რომ, თუ პარლამენტს (თუნდაც იმ უმრავლესობით, რომელმაც ძირითადი კანონი დაამტკიცა) სურდა, აემოქმედებინა რეგულაციები, რომლებიც აშკარად სცილდება ძირითადი კანონის ფაქტობრივ შინაარსს, ძირითად კანონში ოფიციალურად უნდა შეეტანა შესწორებები. მეოთხე შესწორების მიღებით პარლამენტმა პრინციპში აღიარა ეს კონცეფცია, რადგან გარდამავალი დებულებების უმეტესი ნაწილი ოფიციალურად ჩართო ძირითად კანონში. მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის კონსტიტუციური შესწორებების გადასინჯვის (გარდა პროცედურული თვალსაზრისით) ცალსახად შეზღუდვით და ძირითადი კანონის იმ ნორმებში ცვლილებების შეტანით, რომლებიც სასამართლოს ადრე ჰქონდა არაკონსტიტუციურად აღიარებული, პარლამენტმა მკაფიოდ მიუთითა თავის ადგილზე, რომ ორი მესამედის უმრავლესობით ის მთავარ საკონსტიტუციო ხელისუფლებას წარმოადგენდა და არ დაუშვებდა ამ უფლების განხორციელების რამენაირ შეზღუდვას (მაგალითად, თუ პარლამენტი მიიჩნევს, რომ სასამართლომ „არასწორი“ გადაწყვეტილება მიიღო, ის გააუქმებს გადაწყვეტილებას სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმის ძირითადი კანონის კორპუსში ჩართვის გზით).³⁵

ბუნებრივია, რომ მეოთხე შესწორებამ ცხარე დისკუსიები გამოიწვია უნგრეთში. ბევრი ანალიტიკოსი მას ხელისუფლების გადანაწილების იდეის დასრულებად აღიქვამდა, ბევრიც ევროპის საბჭოსგან უნგრეთისთვის სანქციების დაწესებას ითხოვდა ევროკავშირის კანონმდებლობის დარღვევის გამო, ზოგს კი ევროკავშირიდან მომავალი კრიტიკა პრემიერ-მინისტრ ორბანზე თავდასხმად მიაჩნდა, რადგან, მათი აზრით, ორბანი პოლიტიკური საკითხების ხელახლა პოლიტიზირებას და მისთვის უმრავლესობით მინიჭებული მანდატის განხორციელებას ცდილობდა. ისინი ამტკიცებდნენ, რომ ორბანის მცდელობები ეწინააღმდეგებოდა ევროკავშირის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებას – პოლიტიკური საკითხების სამართლებრივ სფეროში გადატანას – რაც ნიშნავს, რომ სოციალური პრობლემების მოგვარება სამართლებრივ სიბრტყეში უნდა მოხდეს.³⁶ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პოლიტიკური და კონსტიტუციური პრობლემა სათავეს იღებს იქიდან, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სისტემაში ცალ-ცალკე არ არსებობს კონსტიტუციის შემქმნელი

34 Stumpf, op. cit.

35 როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უნგრეთის 2010-2014 წლების საპარლამენტო უმრავლესობისგან განსხვავებით, პოლონეთის მმართველ პარტიას არ გააჩნია კონსტიტუციის შეცვლისთვის აუცილებელი უმრავლესობა. ასე რომ, იქ კონსტიტუციის შემცველ ძალასა და საკონსტიტუციო ტრიბუნალს შორის კონფლიქტი არ მომხდარა, პოლიტიკური დაძაბულობა საკონსტიტუციო სისტემაში სხვანაირად განვითარდა.

36 Stumpf, op. cit.

და კონსტიტუციის შემსწორებელი ძალაუფლება, რადგან ორივეს, კონსტიტუციასაც და შესწორებასაც, პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობა სჭირდება. უფრო მეტიც, ერთმანეთისგან დიდად არ განსხვავდება უბრალო უმრავლესობა, რომელიც მთავრობის შესაქმნელადაა საჭირო (პრემიერ-მინისტრის არჩევა) და 2/3-იანი უმრავლესობა. შედეგად, თუ პარტია იოლად გაიმარჯვებს დიდი უპირატესობით საყოველთაო საპარლამენტო არჩევნებზე (მაგალითად, იმ მიზეზით, რომ წინა მთავრობამ სათანადოდ ვერ იმუშავა), ის ხდება არა მარტო მმართველი უმრავლესობა, არამედ კონსტიტუციის შემქმნელი უმრავლესობაც არსებითი და მნიშვნელოვანი საპროცედურო შეზღუდვების გარეშე. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კონსტიტუციური სისტემა უნგრეთში სტრუქტურულად მყიფეა; თუმცა ეს წესები ახალი არ არის, მათ 1989 წლიდან დღემდე იყენებენ (სიახლე იმაში მდგომარეობს, რომ 2010 წლამდე არცერთ საპარლამენტო უმრავლესობას არ გააჩნდა ძალაუფლება და/ან ნება, ცალმხრივად შეეცვალა კონსტიტუცია).

პოლონეთის კონსტიტუციური სტრუქტურა უფრო მეტად მოქნილი და სიცოცხლისუნარიანი ჩანს. კონსტიტუციის შესწორების შესახებ კანონპროექტის დასამტკიცებლად საჭიროა სეიმის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ნახევრის 2/3 ხმა, ხოლო სენატში – სრული შემადგენლობის არანაკლებ ნახევრის აბსოლუტური უმრავლესობა. თუ კონსტიტუციის შესწორების შესახებ კანონპროექტი ეხება კონსტიტუციის შემდეგ თავებს: პოლონეთის რესპუბლიკის ფუნდამენტური წესები, ადამიანის და მოქალაქის თავისუფლებები, უფლებები და მოვალეობები და კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა, დეპუტატთა სრული შემადგენლობის ერთმა მეხუთედმა, სენატმა ან რესპუბლიკის პრეზიდენტმა შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარების საკითხი დააყენონ [პოლონეთის კონსტიტუცია, მუხლი 235].

ხელისუფლების დანაწილება და სასამართლოს დამოუკიდებლობა

„აღმასრულებელი არა მხოლოდ აჯილდოებს და პატივს მიაგებს, მას თანამეგობრობის ხმალიც უპყრია ხელთ; საკანონმდებლო ხელისუფლება არა მარტო სახელმწიფო ხაზინას განაგებს, არამედ იმ წესებსაც ადგენს, რომლებიც თითოეული მოქალაქის მოვალეობებსა და უფლებებს განსაზღვრავს.“³⁷ როგორც ჰამილტონი და მედისონი აღნიშნავენ, რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოში საკანონმდებლო ხელისუფლება დომინირებს.³⁸ თუ ეს იმ კონსტიტუციურ სისტემაზე ითქმის, სადაც სახეზეა ხელისუფლების კლასიკური დაყოფა სამ შტოდ, მით უმეტეს ასეა საპარლამენტო დემოკრატიაში, სადაც აღმასრულებელი საკანონმდებლო უმრავლესობის მიერ აირჩევა და მუდმივად მის ნდობაზეა დამოკიდებული. როგორც ეკერტი განმარტავს, „საპარლამენტო დემოკრატის ფუნდამენტურ პრობლემას

37 ფედერალისტი, № 78.

38 ფედერალისტი, № 51.

უმრავლესობის ტირანიის საფრთხე წარმოადგენს. იმ წუთშივე, როგორც კი ოპოზიციაზე ერთით მეტ ადგილს მოიპოვებ პარლამენტში, რასაც მოისურვებ, ის შეგიძლია აკეთო“: საპარლამენტო უმრავლესობის ერთადერთი შემაკავებელი საკონსტიტუციო სასამართლო და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემაა. თუ საპარლამენტო უმრავლესობა საკონსტიტუციო სასამართლოზე კონტროლს დაამყარებს, მისი ძალაუფლება თითქმის აბსოლუტური ხდება.³⁹

ჰამილტონი ამტკიცებს, რომ „სასამართლო ხელისუფლების სრული დამოუკიდებლობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შეზღუდული კონსტიტუციების პირობებში“; ეთანხმება რა მონტესკიეს იმაში, რომ „არ არსებობს თავისუფლება, თუ სასამართლო ხელისუფლება გამიჯნული არ არის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისგან; თავისუფლებას „ყველაფრის შიში ექნებოდა“; თუ სასამართლო რომელიმე ხელისუფლების მხარდამჭერი ან რომელიმეზე დამოკიდებული იქნებოდა. როგორც ჰამილტონი წერს, არაფერი ისე არ უწყობს ხელს მოსამართლის ავტორიტეტის და დამოუკიდებლობის განმტკიცებას, როგორც მისი განუსაზღვრელი ვადით დანიშვნა თანამდებობაზე, ამიტომ ამას უნდა შევხედოთ როგორც განუყოფელ მოცემულობას კონსტიტუციაში. მუდმივი თანამდებობის საპირისპიროდ, მოსამართლის დროებით დანიშვნა თანამდებობაზე საფრთხეს შეუქმნის მის დამოუკიდებლობას, რადგან „თუ მისი დანიშვნა აღმასრულებელს ან კანონმდებელს შეეძლება, შეიძლება რომელიმე მათგანისადმი მამებლური განწყობა გაუჩნდეს, ხოლო თუ ორივეს ექნება დანიშვნის უფლებამოსილება, მაშინ მოსამართლე შეიძლება აღარ წავიდეს რომელიმეს განაწყენების რისკზე“⁴⁰ იგივე არგუმენტი შეიძლება გამოყენებული იქნეს მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაშიც.

უნგრეთში, კონსტიტუციის ახალ პროექტზე მუშაობის პირველ ეტაპზე 2010 წელს, ბევრმა მეცნიერმა დაუჭირა მხარი კონსტიტუციური სამართალწარმოების ევროპული ცენტრალიზებული მოდელიდან ამერიკულ დეცენტრალიზებულ მოდელზე გადასვლას. მათი აზრით, კონსტიტუციური დაცვის სისტემა უნდა შექმნილიყო კურიაში (უნგრეთის უზენაესი სასამართლო), სადაცისაკონსტიტუციოსასამართლოსუფლებამბოსილებას განახორციელებდა, ხოლო დაბალი ინსტანციის სასამართლოები ფუნდამენტური უფლებების დაცვის პირველადი ორგანიზაციები გახდებოდნენ. გაჩნდა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სასამართლოს სისტემისა და ადმინისტრაციული უზენაესი სასამართლოს შექმნის იდეაც. მმართველი უმრავლესობა შიშობდა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გაუქმება დემოკრატიის დასასრულად აღიქმებოდა დანარჩენ მსოფლიოში და, ამას გარდა, ეჭვდებოდნენ, რომ არც საერთო სასამართლოები იყვნენ მზად საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების აღსრულებისთვის. საბოლოოდ, მმართველი უმრავლესობა მოერიდა კონფლიქტს, რომელიც აუცილებლად მოჰყვებოდა საკონსტიტუციო დაცვისა და სასამართლო სისტემის რადიკალურად შეცვლას, მაგრამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები მაინც შეიტანა კანონმდებლობაში.⁴¹

ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ფინანსური კანონმდებლობის განხილვის შეზღუდვის, *actio popularis*-ის გაუქმების, მოსამართლეთა დანიშვნის წესის

39 Ekiert, op. cit.

40 ფედერალისტი, № 78.

41 Stumpf, op. cit.

შეცვლის, მათი რაოდენობის 15-მდე გაზრდის და თავმჯდომარის არჩევის უფლებამოსილების პარლამენტისთვის გადაცემის შედეგად მივიღეთ ინსტიტუტი, რომელიც, კომპეტენციების თვალსაზრისით, ნაკლებად უნარიანია, ხოლო შემადგენლობის კუთხით, სავარაუდოდ, ნაკლებად დაინტერესებული იქნება პარლამენტის (და ახლანდელი საპარლამენტო უმრავლესობის) ძლიერ გამაწონასწორებელ ძალად იქცეს.⁴² თუმცა, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ახალი კანონი ითვალისწინებს, სასამართლოს წევრს, რომელსაც 12 წლით ნიშნავენ (მიუხედავად იმისა, რომ სამუდამოდ არ არის დანიშნული), თანამდებობიდან ვერ გაათავისუფლებს ხელისუფლების დანარჩენი ორი შტო და ვერც ხელმეორედ დანიშნავს ერთი ვადის ამოწურვის შემდეგ, რაც ფორმალურ დამოუკიდებლობასაც ანიჭებს მას და ათავისუფლებს რომელიმე პოლიტიკური ძალის გულის მოგების სურვილისგან მეორე ვადით დანიშვნის მიზნით [კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ; მუხლები 6 (3) და 15-16].

მეორე მხრივ, კურიას შექმნით პარლამენტმა უზენაესი სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარის და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გაათავისუფლების საფუძველიც შექმნა. ამავე დროს, იუსტიციის ახალმა სახელმწიფო სამსახურმა და მისმა ხელმძღვანელმა, რომელიც 9 წლის ვადით აირჩიეს, სასამართლო სისტემის მართვის ფუნქციები გადაიბარეს ძველი იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოსგან. 2011 წელს პარლამენტმა საპენსიო ასაკი 70 წლიდან 62-65 წლამდე შეამცირა საერთო სასამართლოების მოსამართლეებისთვის, რაც უამრავ მოსამართლეს, ძირითადად, მაღალ თანამდებობებზე, აიძულებდა, პენსიაზე გასულიყო ერთი წლის განმავლობაში, თუმცა ეს ნორმა საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო.⁴³ ამის შედეგად სასამართლო სისტემიდან მხოლოდ ზემოთ ნახსენები მაღალ თანამდებობაზე მყოფი მოსამართლეები დაითხოვეს (სასამართლოს ცენტრალური ორგანოების რეფორმასთან დაკავშირებით) ძირითადი კანონის ძალაში შესვლის დროისთვის (2012), დანარჩენ უწყებებს მნიშვნელოვანი სტრუქტურული რეფორმები არ შეხებია. ქვეყნის ძირითადი კანონი ითვალისწინებს, რომ მოსამართლე დამოუკიდებელი უნდა იყოს და მხოლოდ კანონს დაექვემდებაროს; მას არ უნდა მიეცეს მითითება საქმესთან დაკავშირებით და მისი თანამდებობიდან გაათავისუფლება მხოლოდ მთავარი კანონით (2/3-იანი უმრავლესობით მისაღები კანონი) განსაზღვრული მიზეზებით და პროცედურით შეიძლება [ძირითადი კანონი, მუხლი 26 (1)]. კანონი საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ უზრუნველყოფს ინსტიტუციური საშუალებებით, რომლებითაც ისინი ჩაერეოდნენ მოსამართლის საქმიანობაში ან გაათავისუფლებდნენ თანამდებობიდან.

42 2015 წლის თებერვალში საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს, პიტერ პაკოლას ამოწურა უფლებამოსილების ვადა. 2006 წლის მარტსა და აპრილში კიდევ სამი მოსამართლის ადგილი გაათავისუფლდა, მათ შორის მაშინდელი თავმჯდომარის, ლენკოვიჩის. 2015-დან 2016 წლის აპრილამდე არავინ დაუნიშნავთ/აურჩევიათ, რადგან ამ დროისთვის სამთავრობო პარტიებს დაკარგული ჰქონდათ 2/3-იანი უმრავლესობა პარლამენტში და ოპოზიციასთანაც ვერ შედგა შეთანხმება. 2016 წლის 21 აპრილის შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლო მუშაობდა 15 მოსამართლის ნაცვლად 12 მოსამართლის შემადგენლობით და თავმჯდომარის გარეშე. ამ უკანასკნელის მოვალეობებს მისი მოადგილე ასრულებდა. ნახევარწლიანი გაურკვეველობის შემდეგ მმართველმა უმრავლესობამ კომპრომისს მიაღწია ოპოზიციასთან და ოთხი მოსამართლე დანიშნა თანამდებობაზე, ხოლო თავმჯდომარე უმრავლესობის 2/3 ხმით პარლამენტმა აირჩია. 2016 წლის 1 დეკემბრიდან სასამართლოს შემადგენლობა სრულია, სტაბილურად ფუნქციონირებს და მისი საქმიანობის კანონიერება უდავოა.

43 33/3/2012 (VII. 17.) საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.

რაც შეეხება პოლონეთის მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას, მკვლევრები უფრო მძიმე სურათს ხატავენ. როგორც სლედზინკა-სიმონი ამბობს, ახლახან მიღებული სამი სამთავრობო კანონის ამოქმედება მძიმე შედეგებს მოიტანს სასამართლო სისტემისთვის. „ნათელია, რომ სასამართლოს რეფორმირების ოფიციალურად გაცხადებული მიზანი – მისი ეფექტიანობის გაუმჯობესება – სხვა არაფერია, თუ არა აღმასრულებელი უწყებების მიერ საერთო სასამართლოების გაკონტროლების სურვილი და, აქედან გამომდინარე, მართლმსაჯულების განხორციელებაზე არაპირდაპირ ზემოქმედება. რაც მყისიერად მოჰყვება აქტების ამოქმედებას, ეს იუსტიციის მინისტრის და საპარლამენტო უმრავლესობის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციაა (და, რაც მნიშვნელოვანია, პრეზიდენტის ზოგიერთი პრეროგატივის შეზღუდვაც). უზენაეს სასამართლოზე კონტროლის დამყარებით მთავრობა ნებისმიერ საკითხზე მოახდენს გავლენას, რაც არჩევნებისა და რეფერენდუმის შედეგების ძალმოსილების საკითხთან იქნება დაკავშირებული. ხოლო უზენაესი სასამართლოს პირველი პრეზიდენტის დანიშნით ის ავტომატურად გადაწყვეტს სახელმწიფო ტრიბუნალის თავმჯდომარის საკითხსაც, რომელიც საკონსტიტუციო დარღვევებს განიხილავს. მკვლევარი დასძენს, რომ ახლად დაარსებული დისციპლინური პალატის ავტონომიური პოზიცია უზენაესი სასამართლოს პირველ პრეზიდენტთან მიმართებაში ნოყიერ ნიადაგს უქმნის იუსტიციის მინისტრს თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისთვის. ის თავისი წარმომადგენლის საშუალებით შეძლებს აღძრას დისციპლინური დევნა ნებისმიერი მოსამართლის წინააღმდეგ.“ ზემოთ ხსენებულ საკანონმდებლო მოქმედებებს ემატება „პოლიტიკური კამპანია ვითომდა კორუმპირებული და მაინც იმუნიტეტის მქონე სოციალური კასტის შესახებ, რომელსაც მოსამართლეები წარმოადგენენ.“⁴⁴ იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოს შესახებ მესამე კანონპროექტის შემოტანის შემდეგ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარემ მალგორცატა გერსდორფმა დრამატულად განაცხადა, რომ „დასრულდა ეპოქა, როცა ვეყრდნობოდი იმ პრინციპს, რომ დემოკრატიული სახელმწიფო კანონით იმართება, როგორც ამას კონსტიტუციის მეორე მუხლი ითვალისწინებს.“⁴⁵ საკონსტიტუციო ტრიბუნალის ყოფილმა თავმჯდომარეებმა ერთობლივ განცხადებაში დაგმეს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტები. მათ აღნიშნეს, რომ კანონების ძალით – დე იურე თუ არა, დე ფაქტო – იცვლება კონსტიტუცია და იუსტიციის მინისტრს სასამართლოების პრეზიდენტების დანიშნის დისკრეციული უფლებამოსილება ენიჭება, რაც იმას ნიშნავს, რომ „პოლიტიკურად მორჩილი მოსამართლეების კორპუსის საშუალებით მთავრობა ყოველთვის მოახდენს ზეგავლენას სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე“. ეს შესწორება, იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოს შემადგენლობასთან ერთად, ამჟამად მოქმედი უზენაესი სასამართლოს დათხოვნა და ახლის შექმნა, „საბოლოოდ გაანადგურებს პოლონეთის სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასა და ავტონომიას პოლიტიკური ინსტიტუტებისგან“. ტრიბუნალის ყოფილმა თავმჯდომარეებმა ასევე საგანგებოდ აღნიშნეს, რომ საკონსტიტუციო ტრიბუნალის მწყობრიდან გამოყვანით კანონებსა და მათ გამოყენებაზე საკონსტიტუციო კონტროლის რეალურად განხორციელება

44 Sledzinska-Simon, op. cit.

45 Mikuli, Piotr: An Explicit Constitutional Change by Means of an Ordinary Statute? On a Bill Concerning the Reform of the National Council of the Judiciary in Poland, (არაორაზროვანი კონსტიტუციური ცვლილება რიგითი კანონით? იუსტიციის სახელმწიფო საბჭოს კანონპროექტზე) Int'l J. Const. L. Blog, Feb. 23, 2017, at: <http://www.iconnectblog.com/2017/02/an-explicit-constitutional-change-by-means-of-an-ordinary-statute-on-a-bill-concerning-the-reform-of-the-national-council-of-the-judiciary-in-poland>

შეუძლებელი გახდა, რაც შედეგად თვითნებურ და არაკონსტიტუციურ სამართლებრივ გადაწყვეტებს მოიტანს.⁴⁴⁶

საკონსტიტუციო სასამართლოების როლი კრიზისის დროს

„თუ საზოგადოება ისეთი მმართველობის დროს ცხოვრობს, სადაც ძლიერ დაჯგუფებას იოლად შეუძლია გაერთიანება და მასზე სუსტის დაჩაგვრა, მას შეიძლება ისეთივე ანარქია ვუწოდოთ, რომელიც ბუნებაში მეფობს, სადაც სუსტი ინდივიდი დაცული არ არის ძლიერის ძალადობისგან.“⁴⁴⁷ – გვაფრთხილებს „ფედერალისტის“ ავტორი იმ პოტენციური მძიმე შედეგების შესახებ, რაც ერთიანი პოლიტიკური უმრავლესობის მიერ გაკონტროლებულ შეუზღუდავ ძალაუფლებას შეიძლება მოჰყვეს. ჩემი ღრმა რწმენით, კანონის უზენაესობას დემოკრატიული ალტერნატივა არ გააჩნია, ვერანაირი მმართველობა ვერ განხორციელდება სტაბილური კონსტიტუციური საფუძვლების გარეშე. თუ კანონის უზენაესობის ღირებულებებს და კონსტიტუციურ სტაბილურობას მსხვერპლად გავიღებთ დროებითი და კონკრეტული პოლიტიკური ინტერესების გამო, საზოგადოებას დიდი საფასურის გადახდა მოუწევს, ეს კი უბრალოდ არ ღირს. კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელუსუფლების გადანაწილება იმაზე კი არ უნდა რეაგირებდეს, თუ ვინ ვის მოერევა, მისთვის არსებითი უნდა იყოს კონსტიტუციური პასუხისმგებლობის სისტემა, რომელიც საბოლოოდ საერთო სიკეთეს ემსახურება.

ხელისუფლების გადანაწილების სისტემაში უნდა ჭარბობდეს მოთხოვნა კონსტიტუციურ თანამშრომლობაზე. საპარლამენტო დემოკრატიაში საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელ სასამართლოებს (შემდგომ ტექსტში: საკონსტიტუციო სასამართლო) განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა ეკისრებათ როგორც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ერთადერთ გამაწონასწორებელს. ეს პასუხისმგებლობა კიდევ უფრო იზრდება, როცა საკონსტიტუციო სასამართლო იმ პოლიტიკური უმრავლესობის პირისპირ აღმოჩნდება, რომელსაც კონსტიტუციის შეცვლა ძალუძს საკანონმდებლო ორგანოში (მაგ.: საპარლამენტო სუპერუმრავლესობა). როგორც ჰამილტონი წერს, „კონსტიტუციის ერთგული მცველების მოვალეობის შესრულება მოსამართლეების ხასიათის არაჩვეულებრივ სიმტკიცეს მოითხოვს, რადგან კონსტიტუციის ხელყოფას ზოგჯერ საზოგადოების უმრავლესობის ხმა აქეზებს.“⁴⁴⁸

46 Steinbeis, Maximilian: Statement by the former presidents of the Constitutional Tribunal (საკონსტიტუციო ტრიბუნალის ყოფილი მოსამართლეების განცხადება): Andrzej Rzepliński, Marek Safjan, Jerzy Stępień, Bohdan Zdziennicki and Andrzej Zoll, VerfBlog, 2017/7/13, ვებგვერდზე: <http://verfassungsblog.de/statement-by-the-former-presidents-of-the-constitutional-tribunal-andrzej-rzepliński-marek-safjan-jerzy-stępień-bohdan-zdziennicki-and-andrzej-zoll/>

47 ფედერალისტი № 51

48 ფედერალისტი № 78.

მეორე მხრივ, ვფიქრობ, რომ დემოკრატიული კრიზისის ვითარებაში საკონსტიტუციო სასამართლო თავის უფლებამოსილებების მაქსიმუმს უნდა ახორციელებდეს ქვეყნის კონსტიტუციური საფუძვლების, განსაკუთრებით კი ხელისუფლების გადანაწილების და სასამართლოს დამოუკიდებლობის დასაცავად და ასევე იმ პოლიტიკური უფლებების და ინსტიტუტების (სიტყვის თავისუფლება, ინფორმაციის გავრცელების თავისუფლება, სამართლიანი საარჩევნო სისტემა და ა.შ.) დასაცავად, რომლებიც პოლიტიკურ სისტემას დემოკრატიული გზით (მაგალითად, არჩევნებით) თვითგამოსწორების საშუალებას აძლევს. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა გაფრთხილდეს, რომ კონსტიტუციაზე და მისი საქმიანობის და პროცედურის მოქმედ მარეგულირებელ წესებზე მალა არ დადგეს (რაც უნდა სწორ და კანონიერ საქმეს იცავდეს), რადგან უფლებამოსილებების ფარგლებს გარეთ გასვლა დაარღვევს კანონის უზენაესობის პრინციპს და საბოლოოდ კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიის კულტურას დროთა განმავლობაში დიდ ზიანს მიაყენებს. უფრო მეტიც, სამოსამართლო აქტივიზმს, რომელიც სხვა დანარჩენი ხელისუფლებების კომპეტენციებს არღვევს, შეუძლია პირდაპირ (და წინასწარი განზრახვით) ხელყოს დემოკრატიული პროცესი.⁴⁹

საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია შეტანილი საქმეების კონსტიტუციურობის საკითხის შესწავლა, მაგრამ მას კონსტიტუციური და მორალური მოვალეობაც აქვს – მკაცრად დაიცვას კონსტიტუციური პრინციპები, უფლებები და შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა. თუმცა მას პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უფლება არ აქვს დემოკრატიულად არჩეული საკანონმდებლო ორგანოს მაგივრად, განსაკუთრებით ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებზე, თუ მოცემულ საკითხს სათანადოდ არ ითვალისწინებს თავად კონსტიტუცია. უნგრეთის კონსტიტუციის ირგვლივ განვითარებული მოვლენებისგან მიღებული მნიშვნელოვანი გაკვეთილი, როგორც პოპოლი ამბობდა ჯერ კიდევ 1992 წელს, ის არის, რომ სასამართლო აქტივიზმმა, გარდა იმისა, რომ მას სამართლიანად აკრიტიკებენ ხელისუფლების გადანაწილების თეორიული კუთხით, „შეიძლება მიგვიყვანოს იმ ვითარებამდე, როცა ქვეყნის მთავარი პოლიტიკური ძალები კონსტიტუციური იურისდიქციის შემცირების შესაძლებლობაზე ფიქრობენ ან უფრო რადიკალურად იქცევიან და სრულად აუქმებენ მას. აქტივიზმი არა მხოლოდ პოლიტიკური სისტემისა და პარლამენტარიზმისთვისაა საფრთხის შემცველი, არამედ თავად საკონსტიტუციო იურისდიქციის ინსტიტუტისთვის.“⁵⁰

49 როგორც ვენესუელას უზენაესი სასამართლოს საქმე გვიჩვენებს, მისმა თავმჯდომარემ (უზენაეს სასამართლოში სამთავრობო ძალების მიერ დანიშნული მოსამართლეები ჭარბობენ) გამოსცა გადაწყვეტილება, რომელშიც ნათქვამია: „კანონის უზენაესობის შენარჩუნების მიზნით ის (ან უწყება რომელსაც სასამართლო გადაწყვეტს) იძულებული გახდა, თავის თავზე აეღო პარლამენტის უფლებამოსილებების განხორციელების მისია, ხოლო მეორე დღეს მიღებული გადაწყვეტილებით პარლამენტის წევრებს ჩამოართვეს იმუნიტეტი. უფრო დაწვრილებით იხ.: Couso, Javier: Venezuela's Recent Constitutional Crisis: Lessons to be Learned From a Failed Judicial Coup D'etat, Int'l J. (ვენესუელის საკონსტიტუციო კრიზისი: არშემდგარი სასამართლო გადატრიალების გაკვეთილები) Const. L. Blog, Apr. 12, 2017, ვებგვერდი: <http://www.iconnectblog.com/2017/04/venezuelas-recent-constitutional-crisis-lessons-to-be-learned-from-a-failed-judicial-coup-detat-i-connect-column/>

50 Pokol, 1992:154

ბიბლიოგრაფია

- 1) Barczentewicz, M. (2017): On the Looming Split in the Polish Constitutional Order: Harris v Dönges in Central Europe?, Int'l J. Const. L. Blog. Feb. 18, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/02/Polish-loomng-split> (downloaded: October 10, 2017.)
- 2) Blokker, P. (2017): Populist Constitutionalism, Int'l J. Const. L. Blog May 4, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/05/populist-constitutionalism/> (downloaded October 10, 2017.)
- 3) Couso, J. (2017): Venezuela's Recent Constitutional Crisis: Lessons to be Learned From a Failed Judicial Coup D'etat, Int'l J. Const. L. Blog April 12, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/04/venezuelas-recent-constitutional-crisis-lessons-to-be-learned-from-a-failed-judicial-coup-detat-i-connect-column/> (downloaded October 10, 2017.)
- 4) Daly, T. G. (2017): When is a Limp More than a Limp? Diagnosing Democratic Decay, Int'l J. Const. L. Blog, at: <http://www.iconnectblog.com/2017/07/when-is-a-limp-more-than-a-limp-diagnosing-democratic-decay/> (downloaded October 10, 2017.)
- 5) Dixon, R. (2017): Populist Constitutionalism and the Democratic Minimum Core VerfBlog, 2017/4/26, <http://verfassungsblog.de/populist-constitutionalism-and-the-democratic-minimum-core/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170426-093914>. (downloaded October 10, 2017.)
- 6) Ekiert, G. (2017): How To Deal With Poland And Hungary. Grzegorz Ekiert, Social Europe Edition 7. August 13 2017 at <https://www.socialeurope.eu/book/op-13-deal-poland-hungary> (downloaded October 10, 2017.)
- 7) Hamilton, A. or Madison, J.: Federalist No. 49, in The Federalist, at <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>
- 8) Hamilton, A.: Federalist No. 78, in The Federalist, at <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>
- 9) Issacharoff, S. (2017): Safeguarding Democratic Institutions, Int'l J. Const. L. Blog Apr. 29, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/04/safeguarding-democratic-institutions/> (downloaded October 10, 2017)
- 10) Koncewicz, T. T. (2017): Constitutional Fidelity and the Polish Constitution, Int'l J. Const. L. Blog Aug. 11, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/08/constitutional-fidelity-and-the-polish-constitution> (downloaded October 10, 2017.)
- 11) Koncewicz, T. T. (2015): Polish Constitutional Drama: Of Courts, Democracy, Constitutional Shenanigans and Constitutional Self-Defense, Int'l J. Const. L. Blog Dec. 6, 2015 at: <http://www.iconnectblog.com/2015/12/polish-constitutional-drama-of-courts-democracy-constitutional-shenanigans-and-constitutional-self-defense> (downloaded October 10, 2017.)

- 12) Mikuli, P. (2017) : An Explicit Constitutional Change by Means of an Ordinary Statute? On a Bill Concerning the Reform of the National Council of the Judiciary in Poland, Int'l J. Const. L. Blog Feb. 23, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/02/an-explicit-constitutional-change-by-means-of-an-ordinary-statute-on-a-bill-concerning-the-reform-of-the-national-council-of-the-judiciary-in-poland> (downloaded October 10, 2017.)
- 13) Pech, L. – Lane Scheppelle, K. (2017) : Poland and the European Commission, Part II: Hearing the Siren Song of the Rule of Law Jan. 6, 2017 at <http://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-ii-hearing-the-siren-song-of-the-rule-of-law/> (downloaded October 10, 2017.)
- 14) Pócsa, K. (2012): Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban [Constitution-making in Hungary and in the United Kingdom]. Kommentár 5. pp. 35–50.
- 15) Pokol, B. (1992): Aktivizmus és az Alkotmánybíróság [Activism and the Constitutional Court]. In: Magyarország Politikai Évkönyve [The Political Yearbook of Hungary]. Eds. Sándor Kurtán et al., DKMK. Budapest. p. 154.
- 16) Roberts, A. (2017): Review of Anna Fruhstorfer and Michael Hein's "Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems", Int'l J. Const. L. Blog July 21, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/07/roberts-on-hein-and-fruhstorfer> (downloaded October 10, 2017.)
- 17) Sledzinska-Simon, A. (2017): The Polish Revolution: 2015-2017, Int'l J. Const. L. Blog July 25, 2017 at: <http://www.iconnectblog.com/2017/07/the-polish-revolution-2015-2017> (downloaded October 10, 2017.)
- 18) Steinbeis, M. (2017): Statement by the former presidents of the Constitutional Tribunal: Andrzej Rzepliński, Marek Safjan, Jerzy Stępień, Bohdan Zdziennicki and Andrzej Zoll, VerfBlog, at <http://verfassungsblog.de/statement-by-the-former-presidents-of-the-constitutional-tribunal-andrzej-rzeplinski-marek-safjan-jerzy-stepien-bohdan-zdziennicki-and-andrzej-zoll/> (downloaded October 10, 2017.)
- 19) Stumpf, I. (2017): The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary. Civic Review. Vol. 13. Special Issue. pp. 239–258. at <http://eng.polgariszemle.hu/current-publication/140-law-and-higher-education/891-the-hungarian-constitutional-court-s-place-in-the-constitutional-system-of-hungary> (downloaded October 10, 2017.)
- 20) Tellér, Gy. (1999): Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ-koalíció idején [Exercising Power at the time of the MSZP-SZDSZ Coalition]. Kairosz Kiadó. Budapest. p. 51.
- 21) Tóth, G. A. (2009): Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról [Beyond the Text: Memoire About the Hungarian Constitution]. Osiris Kiadó. Budapest. pp. 17, 15–30, 24.

საკონსტიტუციო ცვლილებები სომხეთში: ახალი საარჩევნო სისტემა, ძველი* პარტიული სისტემა¹

ნაუსიკა პალაუო

ფულბრაიტის მკვლევარი, მიჩიგანის უნივერსიტეტი, აშშ;
ტრენტოს უნივერსიტეტის დოქტორანტი, იტალია.

1. შესავალი. 2. სომხეთის პარტიული სისტემა. 3. ახალი საარჩევნო კოდექსი. 4. ახალი საარჩევნო კოდექსის კრიტიკული შეფასება. 5. იტალიის საარჩევნო კანონმდებლობა. 6. იტალიისა და სომხეთის კანონების შედარებითი ანალიზი. 7. შემაჯამებელი შენიშვნები.

1. შესავალი

2015 წლის 6 დეკემბრის რეფერენდუმში სომხეთის მოქალაქეებმა მხარი დაუჭირეს მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო ცვლილებებს. ახალი კონსტიტუცია ოფიციალურად უზრუნველყოფს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების უფრო ვრცლად დაცვას.** ამას გარდა, შემოვიდა ახალი ინსტიტუციური ჩარჩოც, რომელმაც სომხეთი

* სტატიის სახელწოდება ინგლისურ ენაზე „Constitutional Developments in Armenia: New Electoral System, (B)old Party System“.
1 სტატია წარმოდგენილ იქნა განსახილველად 2017 წლის ივლისში, შესაბამისად ის არ ასახავს იტალიის საარჩევნო კანონში ცვლილებებს განხორციელებულს იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს N35/2017 გადაწყვეტილების მიღების შედეგად, რომელმაც ის ნაწილობრივ გააუქმა.
** საკონსტიტუციო რეფორმის ანალიზი ამ სტატიის თემას სცილდება და შეუძლებელია კიდევ მასზე აქ ვრცლად საუბარი. თუმცა ახალი კონსტიტუციის ტექსტში ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ ისინი უფრო ზუსტადაა ფორმულირებული, უახლესი, მესამე თაობის კონსტიტუციების შესაბამისად და ევროპის საბჭოს (ვენეციის კომისიის) რეკომენდაციების გათვალისწინებით. მეცნიერებმა სერიოზული შენიშვნები გამოთქვეს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებზე, კერძოდ, ზოგიერთმა მათგანმა აღნიშნა, რომ ამ უფლებებს უფრო დაბალი საკონსტიტუციო სტატუსი აქვს, ვინაიდან სახელმწიფო მათ განხორციელებას კი არ უზრუნველყოფს, არამედ უბრალოდ იცავს (მაგ. ადამიანის უფლებას, ჰქონდეს საცხოვრებელი)

საპარლამენტო დემოკრატიად აქცია. აქედან გამომდინარე, სომხეთმა, როგორც შესასწავლმა შემთხვევამ, დიდი მნიშვნელობა შეიძინა, რადგან ის ერთ-ერთი ქვეყანაა იმ მცირერიცხოვან დემოკრატიებს შორის, რომლებიც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობიდან საპარლამენტოზე გადადიან (რამდენადაც მე ვიცი, მეორე ქვეყანა ამ თვალსაზრისით მოლდოვაა). დრო და საკონსტიტუციო სამართალი მომავალში გვიჩვენებს, მისცემს თუ არა ახალი კონსტიტუცია „ბიძგს სიანლებს“, როგორც პრეზიდენტმა სარქისიანმა აღნიშნა, თუ ხელისუფლების კიდევ ერთ იარაღად იქცევა ძალაუფლების უფრო მეტად განსამტკიცებლად.

ამ სტატიაში სომხეთის პარლამენტის მიერ 2016 წლის 25 მაისს მიღებული ახალი საარჩევნო კოდექსის ძირითად მახასიათებლებს აღვწერთ. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუცია ითხოვდა ახალი კოდექსის მიღებას უმოკლეს ხანში, 2016 წლის 1 ივნისამდე.

ახალი საარჩევნო სისტემის შემუშავებისას პარლამენტმა იტალიის საარჩევნო კანონმდებლობით ისარგებლა, კერძოდ, 2015 წელს მიღებული № 52/2015 (*Italicum*) კანონით. ამგვარად, სტატიაში განვიხილავთ ორივე საარჩევნო კოდექსს, იტალიურს და სომხურს, და არსებით ინფორმაციასაც მივაწვდით მკითხველს.² ამას გარდა, გაკეთდება ამ ორი საარჩევნო სისტემის შედარებითი ანალიზიც იმ მიზნით, რომ დავინახოთ, თუ როგორ იქნა ინტერპრეტირებული ორიგინალი და მოხდა თუ არა სამართლებრივი „ტრანსპლანტაცია“. დაბოლოს, ამ ორ ქვეყანას შორის სტრუქტურულ მსგავსებებსა და განსხვავებებს აღვწერთ, რათა შევაფასოთ, წარმატებული იქნება თუ არა რეფორმა წარმომადგენლობასა და სამთავრობო სტაბილურობას შორის სათანადო ბალანსის დაცვაში, რაც რეფორმის დეკლარირებული მიზანი გახლავთ.

2. სომხეთის პარტიული სისტემა

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ყოფილმა სოციალისტურმა რესპუბლიკებმა დამოუკიდებლობის დეკლარაციებსა თუ კონსტიტუციებში დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპები ჩაწერეს, მათ შორის დემოკრატიის განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესი იარაღები, კერძოდ, ძალაუფლების დაყოფა და მრავალპარტიული სისტემა.³ მრავალპარტიული სისტემა მკვეთრ დისჰარმონიაში ჩანდა საბჭოთა ეპოქის კომუნისტურ პარტიასა და დემოკრატიულ ცენტრალიზმთან. აქედან გამომდინარე, მის

2 იტალიის საარჩევნო კანონმა იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს N35/2017 გადაწყვეტილების შესაბამისად ცვლილებები განიცადა, თუმცა ეს ცვლილებები განხილულ არ იქნება. შედარების გაკეთების მიზნით შემოვიფარგლები სომხეთისა და იტალიის შესაბამისი კანონების შედარებითა და ანალიზით, რაც კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელებამდე ჩემთვის „შთაგონების წყარო“ იყო.

3 C. Filippini, 'L'evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell'ex URSS', in S. Bartole – P. Grilli di Cortona (Eds.) (ყოფილი სსრკ სოციალისტური რესპუბლიკების კონსტიტუციური განვითარება), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti*, Giappichelli, Torino 1998, pp. 93-95.)

დაკანონებაში ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები, მათ შორის სომხეთი,⁴ დემოკრატიისკენ გადასვლას გულისხმობდნენ, მაგრამ, პირველ რიგში, ამ სისტემის დახმარებით წარსულთან სურდათ კავშირის გაწყვეტა. დასაწყისისთვის, შეიძლება ითქვას, რომ სომხეთის პარტიულმა სისტემამ, სულ მცირე, ორ განსხვავებულ ტენდენციას მისდია, თუმცა უკეთ გასარკვევად მათი ურთიერთმოქმედების განხილვა იქნება საჭირო. ერთი მხრივ, წინა რეჟიმის დროს სომხური პოლიტიკური პარტიები სუპერსაპრეზიდენტო აღმასრულებლისგან ზეწოლას განიცდიდნენ⁵ შეზღუდული პლურალიზმის კუთხით. ზოგიერთი პოლიტოლოგის აზრით, არაკეთილგანწყობა პარტიებისადმი, რაც მუდმივად იგრძნობა, მათი კონსოლიდაციისთვის ერთ-ერთ შემაფერხებელ ფაქტორად იქცა. შერეულ საარჩევნო სისტემას პარტიებისთვის დიდი სარგებლობის მოტანა შეუძლია. ახალი საარჩევნო კოდექსით შემოტანილი პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემა მათ გაცილებით ხელსაყრელ გარემოს სთავაზობს მოსაძლიერებლად, განსაკუთრებით, თუ შევადარებთ ყირგიზეთისა და უკრაინის⁶ ერთმანდატიანი ოლქების მაჟორიტარულ სისტემას, რომელმაც დიდი დაბრკოლებები შეუქმნა პარტიებს პარლამენტში წარმომადგენლობის მოპოვებაში. ამ ურთიერთმოქმედი ტენდენციების შედეგად სომხეთის პარტიები შეიძლება დახასიათდეს როგორც „სუსტად ფესვგადგმული“, იმ პარტიების საპირისპიროდ, რომლებიც სრულად არ არიან კონსოლიდირებული (მაგ. ყირგიზეთში).

დიაქრონიული კუთხით, სომხეთის პარტიები შეიძლება დავაჯგუფოთ ისტორიულ, დამოუკიდებლობის და მესამე თაობის პარტიებად.⁷ პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია, იგივე დაშნაკუთიუნი, რომელიც საქართველოში დაარსდა 1890 წელს დამოუკიდებლობისთვის მებრძოლი რამდენიმე მოძრაობის გასაერთიანებლად. ამ დაჯგუფებას მიეკუთვნებოდნენ სოციალ-დემოკრატიული და ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიებიც, რომელთაგან ერთი აღარ არსებობს, ხოლო მეორე პარლამენტში აღარ არის წარმოდგენილი.

დამოუკიდებლობისთვის მებრძოლ პარტიებზე ნეგატიურად იმოქმედა კომუნისტების პერიოდში პოლიტიკური საქმიანობის აკრძალვამ. დამოუკიდებლობის მთავარი პარტიის

4 სომხეთის რესპუბლიკის მრავალპარტიული სისტემა 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის მე-7 მუხლშია მოცემული, რომლის მიხედვით: „სომხეთის რესპუბლიკა აღიარებს მრავალპარტიულ სისტემას. პარტიები იქმნება თავისუფალი ნებთ სომეხი ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების და გამოხატვის მიზნით. დაუშვებელია, პარტიის საქმიანობა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციასა და კანონებს, ისევე, როგორც მისი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი – დემოკრატიის პრინციპებს. პარტიის ფინანსური საქმიანობა საჯაროა.“

5 სუპერსაპრეზიდენტოში ვგულისხმობთ სტივენ ფიშისეულ აღწერას, რომელიც შემდეგნაირად იკითხება: „აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატი, რომელიც ჩრდილავს ყველა დანარჩენ სახელმწიფო უწყებას ზომით და მოხმარებული რესურსების მოცულობითაც; პრეზიდენტი, რომელიც დე იურე ან დე ფაქტო აკონტროლებს სახელმწიფო ქისას; შედარებით უუნარო საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც პრეზიდენტის ბრძანებების გაუქმება არ ძალუძს და რომელსაც არ გააჩნია რესურსები და არც მცირეოდენი ავტორიტეტი იმისათვის, რომ ზედამხედველობა გაუწიოს მთავარ აღმასრულებელს; კანონმდებლობა, რომელიც პრეზიდენტის იმპიჩმენტს ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის; და მართლმსაჯულების სისტემა, რომელიც მთლიანად ან ძირითადად კონტროლდება მთავარი აღმასრულებლის მიერ და პრაქტიკაში წინააღმდეგობას ვერ უწევს პრეზიდენტის პრეროგატივებს თუ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას.“ იხ. სტივენ ფიში (2000); 1999-2000 წლების საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების გაგენა პოლიტიკური პარტიის განვითარებაზე; მოხსენება პოლიტმეცნიერების ასოციაციის მე-200 კონფერენციაზე, ჩიკაგოში (Steven Fish (2000), The Impact of the 1999–2000 Parliamentary and Presidential Elections on Political Party Development, paper presented at the 2000 meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.).

6 J.T. Ishiyama – R. Kennedy, ‘Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan’, Europe-Asia Studies; (სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა და პოლიტიკური პარტიის განვითარება რუსეთში, უკრაინაში, სომხეთსა და ყირგიზეთში); კრ. 53, No. 8, 2001, გვ. 1177-1191.)

7 J.C Baumgartner (Ed.), Party Politics in Armenia: A Primer, Occasional Paper, Center for Policy Analysis, American Univ. Armenia, 2002, pp. 2-6. (ჯ. ს. ბაუმგარტნერი (რედ), სომხეთის პარტიული პოლიტიკა).

ბირთვი ყარაბაღის კომიტეტშია წარმოდგენილი. ამ პარტიამ დიდი როლი ითამაშა ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებაში. ამავე ჯგუფს მიეკუთვნებიან რესპუბლიკური პარტია, ამაჟამად ქვეყნის მმართველი ძალა, დემოკრატიული პარტია და ეროვნულ-დემოკრატიული კავშირი.⁸ დაბოლოს, მესამე თაობის პარტიები, რომლებიც 1991 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ გაჩნდა. მათგან „კანონის უზენაესობის“ (კონსერვატორული, პროევროპული), „მემკვიდრეობის“ (ნაციონალურ-ლიბერალური) და „აყვავებული სომხეთის“ (სოციალისტური და ლიბერალურ-კონსერვატორული) პარტიები ამაჟამად წარმოდგენილია სომხეთის პარლამენტში.⁹

პარტიული ლანდშაფტის უკეთ წარმოსადგენად პარტიების იდეოლოგიების და მათი შესწავლების ლიბერალურის თუ კონსერვატორულის მიხედვით დაჯგუფება უფრო გამოდგებოდა. მაგრამ იდეოლოგიურ საფუძვლებზე პარტიების გადანაწილება ბევრს ვერაფერს იტყოდა სომხურ პოლიტიკაზე და ვერც პარტიებს შორის უმთავრესი განხეთქილების მიზეზს შეაფასებდა, რაც მუდმივად უკავშირდებოდა არჩევანს ნაციონალიზმსა და პაციფიზმს შორის.¹⁰ სომხეთის პოლიტიკა საგარეო საქმეებთან იმდენად არის გადახლართული, რომ საგარეო საქმეები თითქმის პოლიტიკის მეტონიმად არის ქცეული. პრეზიდენტი ლევონ ტერ-პეტროსიანი 1998 წელს დამარცხდა შვიდწლიანი უწყვეტი პრეზიდენტობის შემდეგ მთიანი ყარაბაღის კონფლიქტის მშვიდობიანი გზით მოგვარების სურვილის გამო. განხეთქილების გამომწვევი ასეთივე უმნიშვნელოვანესი საკითხებია სომხური დიასპორის წევრებისთვის ორმაგი მოქალაქეობის მინიჭება, თურქეთთან პოლიტიკური ურთიერთობების დამყარება და რუსეთსა და ევროკავშირს შორის მიმართულების არჩევა.

პაციფისტური მიდგომის მთავარი მხარდამჭერი სომხეთის ეროვნული კონგრესია (ՀԱԿ/ANC), რომელიც თითქმის გაქრა საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სცენიდან ტერ-პეტროსიანის დამარცხების შემდეგ. კონგრესის მსგავსი პარტიების საგარეო საქმეების დღის წესრიგი მოიცავს დაბალანსებულ ურთიერთობებს ყველა ძირითად საერთაშორისო აქტორთან, კერძოდ, ევროკავშირთან, რუსეთსა და აშშ-სთან და ასევე ძალზე ფრთხილ მიდგომას ისეთი საკითხებისადმი, როგორცაა თურქეთთან ორმხრივი ურთიერთობის ნორმალიზება.¹¹ ქვეყნის ამაჟამინდელ მმართველ რესპუბლიკურ პარტიას, პარტია „აყვავებული სომხეთს“,¹² რომელიც რესპუბლიკურის წიაღში წარმოიშვა და „კანონის უზენაესობის“ პარტიას მემკვიდრეობით გადაეცათ ეს საკითხები საგარეო პოლიტიკის დღის წესრიგისთვის.

8 რესპუბლიკურმა პარტიამ 1990 წლის საპარლამენტო არჩევნებში 52 მანდატი მოიპოვა, სომხეთის დემოკრატიულმა პარტიამ – 23, ხოლო ეროვნულ-დემოკრატიულმა კავშირმა – 9 მანდატი. უფრო დაწვრილებით დამოუკიდებლობის პარტიების შესახებ იხ. *Ibidem*, გვ. 7.

9 სხვა დანარჩენი საპარლამენტო პარტიები: რესპუბლიკური პარტია (მმართველი ძალა 69 მანდატით) და ოპოზიციური პარტიები: სომხეთის ეროვნული კონგრესი (ՀԱԿ/ANC) და სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია (ARF/ՀԻ).

10 G. Ter-Gabrielian, 'Explaining Armenia: an Insider's View', Armenian News Network / Groong, 1998. (გ. ტერ-გაბრიელიანი; სომხეთის პოლიტიკის გაგება: გათვითცნობიერებულის მოსაზრება; ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.groong.org/ro/ro-19980207.html [ნანახია 2016 წლის 1 ივნისს].

11 EuFoA, Armenia 2012: An introduction to the political party landscape, 2012, p. 4. შესავალი პოლიტიკური პარტიების ლანდშაფტისთვის; ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.eufoa.org/uploads/ArmeniaPoliticalPartyGuide.pdf [ნანახია 2016 წლის 1 ივნისს 2016].

12 მთავრობის საგარეო პოლიტიკის მტკიცე მხარდამჭერა შესუსტდა მას შემდეგ, რაც საგარეო საქმეთა ყოფილი მინისტრი, ოსკანიანი, რომელიც რესპუბლიკური პარტიისადმი კრიტიკულად იყო განწყობილი, პარტიას შეუერთდა.

სპექტრის საპირისპირო მხარეს წარმოდგენილ ყველა პარტიას მძაფრად აქვს სომხური ეროვნული იდენტობის შეგრძნება. პირველ რიგში აღსანიშნავია სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია (ARF/ՀԳԴ), რომელსაც, მიუხედავად სოციალისტურ ინტერნაციონალთან მჭიდრო კავშირებისა 1907 წლიდან, ურყევი პოზიცია უჭირავს თურქეთთან ურთიერთობების შეჩერებაზე მანამ, სანამ ეს უკანასკნელი სომხურ გენოციდს არ აღიარებს, და ასევე მტკიცედ უჭერს მხარს მთიანი ყარაბაღის სწრაფვას აზერბაიჯანისგან დამოუკიდებლობის ოფიციალურად მოპოვებისკენ.

სომხეთის პოლიტიკური პარტიები სრულად ინსტიტუციონალიზებული არ არის, იმ თვალსაზრისით, რომ ნაცვლად კონკრეტული იდეოლოგიებისა, ისინი ქარიზმატული ლიდერების გარშემოა შექმნილი. ამჟამად შეიმჩნევა მთავრობის ყოფილი წევრების თუ თანამდებობის პირების მიერ ახალი პოლიტიკური ჯგუფების შექმნის ტენდენცია არჩევნებში დამარცხების ან პარტიის დატოვების შემდეგ კონკრეტულ პრობლემაზე განსხვავებული პოზიციის გამო (მაგალითად, ასე მოხდა კომუნისტური პარტიის შემთხვევაში, რომელიც ექვს პარტიად დაიყო და ეროვნულ-დემოკრატიული კავშირის შემთხვევაში, რომელიც ოთხ პარტიად იქცა).¹³ განსხვავებები პარტიების პოლიტიკაში იმდენად ბუნდოვანია, რომ მემარცხენეს და მემარჯვენეს გარჩევაც რთულია. ეს იდეოლოგიური სისუსტე ბალანსდება პოლიტიკური ჯგუფების უმრავლესობისთვის დამახასიათებელი ეროვნული იდენტობის მძაფრი შეგრძნებით, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ. ამას გარდა, პოლიტიკური კონკურენცია არჩევნების დროს საბოლოოდ პოლიტიკიდან¹⁴ „ძალაუფლებისთვის პოზიციონირებად გარდაიქმნება“.¹⁵

სომხეთის პარტიული სისტემის გამორჩეულად დამახასიათებელი თვისება ჩანს შემდეგში: პოლიტიკური ლანდშაფტის ცვლილებას და ფრაგმენტაციის შემცირებას ყოველთვის ოპოზიციური პარტიებისადმი მტრული მოქმედებებით ცდილობდნენ და არა საყოველთაოდ მიღებული გზებით, ისეთით, როგორცაა, მაგალითად, არჩევნები და გამართული საარჩევნო სისტემა. გამონაკლისი ეხება 5%-იან ბარიერს, რომელმაც „წარმატებით“ იმუშავა პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების რადიკალურად შესამცირებლად, რადგან ბევრმა პარტიამ ვერ გადალახა ზღვარი ან ბლოკში გაერთიანების სურვილი არ აღმოაჩნდა.

მაგრამ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, პარტიები პოლიტიკურ კონკურენციაში მონაწილეობაზე უარს ამბობენ მათ მიმართ კონსოლიდაციის პროცესში მტრული განწყობის გამო. ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია პრეზიდენტ ტერ-პეტროსიანის მიერ 1994 წელს სომხეთის რევოლუციური ფედერაციის აკრძალვა, რასაც უზენაესმა საბჭომაც დაუჭირა

13 S. Nelson – B. Katulis, Armenia Political Party Assessment: Final Report, ARD inc. Report for the United States Agency for International Development (გაეროს საერთაშორისო განვითარების ანგარიშის ნაწილი; სომხეთის პოლიტიკური პარტიების სისტემის შეფასება: საბოლოო ანგარიში; გვ. 16. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე armenia.usembassy.gov/root/pdfs/political_assistance.pdf [ნანახია 2016 წლის 2 ივნისს].)

14 გაგივ წარუქიანი, სამველ ალექსანიანი, მჰერ სედრაკიანი ცნობილი სომეხი მილიონერი მეწარმეები არიან. ამჟამინდელი პრემიერ-მინისტრი აბრაჰამიანი ღვინისა და კონიაკის მწარმოებელი და დაახლოებით 24 დიდი კომპანიის მესაკუთრეა. იხ. A. Ishkanian, 'Self-Determined Citizens? New Forms of Civic Activism and Citizenship in Armenia' (ა. იშკანიანი; „თვითგამორკვეული მოქალაქეები? სამოქალაქო აქტივიზმის და მოქალაქეობის ახალი ფორმები სომხეთში“), Europe-Asia Studies, Vol. 67, No. 8, 2015, 1213.

15 Ibidem, გვ. 6.

მხარი.¹⁶ ფედერაციას აკრძალვა მოეხსნა ტერ-პეტროსიანის დამარცხების შემდეგ. იმავე წელს მსგავსი ბედი ეწია რვა სხვადასხვა პარტიას, ერთ ბლოკს და კანდიდატთა 36%-ს, სხვადასხვა – და ხშირად დაუსაბუთებელი – მიზეზებით.¹⁷

საარჩევნო მანიპულაციები და გაყალბებაც სერიოზული მიზეზებია, რის გამოც პარტიები არჩევნებში მონაწილეობას თავს არიდებენ. თუკი გავიზიარებთ აზრს, რომ არჩევნები დემოკრატიისთვის ლაკმუსის ტესტია, მაშინ შეიძლება ითქვას, რომ სომხეთი ვერ აბარებს გამოცდას. საარჩევნო პროცესში ზედმეტად ხშირია გაყალბება. რესპუბლიკელების ხანმოკლე მმართველობასა და იმგვარი არჩევნებით, რომელიც, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო დამკვირვებლების აზრით, საერთაშორისო სტანდარტებს არ შეესაბამება (ალბათ ერთადერთ გამონაკლისს 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები წარმოადგენს).¹⁸ ხშირად კენჭისყრის დასრულების შემდეგ სომხეთი შედეგების მიუღებლობის იმდენად ძლიერ გრძობას მოუცავს, რომ მოსახლეობა ნერვული აშლილობის ზღვარზე დამდგარა. ასე მოხდა 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნების¹⁹ დროს და 2005 და 2015 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებებზე გამართული რეფერენდუმის შემდეგ. საარჩევნო სიები ყოველთვის განახლებული არ არის (სიებში გვხვდება გარდაცვლილი ადამიანები ან პირები, რომლებიც არ ცხოვრობენ მისამართზე); სამხედრო ნაწილებში ოფიცრები გასცემენ ბრძანებებს და ხშირად ერთი ადამიანი ყრის ბიულეტენებს ყუთში; ხმების გადათვლისას ხშირად ვლინდება სხვადასხვა ციფრები; სახელისუფლებო მანქანა არცთუ იშვიათად ერთგვარ პოლიტიკურ ბრძოლაში და ხმებს ხელისუფლებაში მყოფი პირებისკენ მიმართავს; ეუთოს დამკვირვებლებს ანგარიშში არაერთხელ აღუნიშნავთ ოქმების დაზიანება. ეს ყველაფერი სტალინისდროინდელ გამონათქვამს გვაგონებს იმის შესახებ, რომ „მთავარი ის კი არ არის, ვის ირჩევ, არამედ ის, ვინც ხმებს ითვლის.“²⁰ ამას გარდა, არსებობს სხვა ფაქტორებიც, მაგალითად, არჩევნებში მონაწილეობის გადასახადი, დამატებითი დროის „ყიდვის“ შესაძლებლობა ელექტრონულ მედიაში, კანდიდატების დე ფაქტო არათანაბარი გაშუქება და სხვა მსგავსი წვრილმანები, რაც პარტიებს უკარგავს არჩევნებში მონაწილეობის მოტივაციას და ე.წ. თამაშის წესების აღიარების სურვილს, რადგან პროცესი მთლიანობაში უსამართლოდ აღიქმება.

დაბოლოს, დასკვნის სახით სომხეთის პოლიტიკურ ლანდშაფტზე შეიძლება ითქვას, რომ:

16 უზენაესმა საბჭომ აკრძალვას იმის გამო დაუჭირა მხარი, რომ ფედერაცია არღვევდა პარტიის წევრობის და ხელმძღვანელობის წესს, საზღვარგარეთის მოქალაქეები არ შეიძლებოდა პარტიის წევრები ყოფილიყვნენ და არც მისი ხელმძღვანელობა უნდა ყოფილიყო ბაზირებული საზღვარგარეთ. სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია, პრინციპში, დიასპორის პარტიაა რამდენიმე სტაბილური ქსელით იმ ქვეყნებში, სადაც სომხები დიდი რაოდენობით ცხოვრობენ. ამ ქვეყნებში პარტია პოლიტიკურ და კულტურულ საქმიანობას ეწევა.

17 Bremmer – C. Welt, 'A Break with the Past? State and Economy in Post-communist Armenia' (განშორება წარსულთან? სახელმწიფო და ეკონომიკა პოსტკომუნისტურ სომხეთში) Helsinki Monitor, Vol. 8, No. 1, 1997.

18 თუმცა, თავისუფლების სახლის (Freedom House) აზრით, ამ არჩევნებშიც მოხდა გაყალბება. იხ. See: A. Iskandaryan, 'Armenia', Nations in Transit, Freedom House report, 2013 (ა. ისკანდარიანი; სომხეთი, სახელმწიფოები ტრანზიტში); ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/armenia; [ნანახია 2016 წლის 15 ივნისს].

19 ეუთოს საბოლოო ანგარიში საპრეზიდენტო არჩევნებზე სომხეთში, 2003 წლის 18 აპრილი; (OSCE/ODIHR, Final Report on Presidential Elections in Armenia1, 18 April 2003); ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.osce.org/odihr/elections/armenia/14054?download=true. [ნანახია 2016 წლის 4 თებერვალს].

20 E. Herzog, The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia (ე. ერციგი, ახალი კავკასია: სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო), Royal Institute of International Affairs, London, 1999, p. 33.

ა) პარტიები იდეოლოგიურად სუსტები და არასაკმარისად ინსტიტუციონალიზებულები არიან;

ბ) ფოკუსი კეთდება წარსულზე და არა აწმყოზე, ნაციონალიზმი უფრო მეტად ფასობს პარტიის (ფსევდო) იდეოლოგიაში, ვიდრე საშინაო საკითხების პოლიტიკა;

გ) პარტიებს ხელმძღვანელობენ ავტოკრატი ლიდერები, რომლებიც ძალაუფლების შენარჩუნებაზე ან მოპოვებაზე არიან კონცენტრირებულები;

დ) საარჩევნო მანიპულაციები და მუდმივად არაკეთილგანწყობილი დამოკიდებულება ოპოზიციური პარტიებისადმი აჩვენებს, რომ პლურალიზმსა და დემოკრატიის ძირითად პრინციპებს სომხეთში აღიარება ჯერ სრულად არ მოუპოვებია.²¹

3. ახალი საარჩევნო კოდექსი

ახალი საარჩევნო კოდექსის დისპოზიციების შესწავლამდე სასურველი იქნებოდა, მოკლედ მიმოგვეხილა სომხეთის საარჩევნო კანონმდებლობა დიაქრონიულ ჭრილში. უკანასკნელ საპარლამენტო არჩევნებში, რომელიც კომუნისტების დროს ჩატარდა, გამოყენებული იყო ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემა 260 ერთმანდატიან ოლქში. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ პირველი არჩევნები 1995 წელს ჩატარდა ახალი საარჩევნო კანონით, რომლის მიხედვით, 190 დეპუტატიდან 40 პროპორციული სისტემით იქნა არჩეული პარტიული სიებიდან, ხოლო დანარჩენი 150 მაჟორიტარული სისტემით. ამასთან, მაჟორიტარული სისტემით არჩეულად ითვლებოდა კანდიდატი, რომელიც ხმათა უმრავლესობას და, ამავდროულად, არჩევნებში მონაწილეთა ხმების სულ მცირე 25%-ს მიიღებდა. საარჩევნო კანონი ითვალისწინებდა აგრეთვე 5%-იან საარჩევნო ზღვარს. 1999 წლის არჩევნები ოდნავ განსხვავებული სქემით ჩატარდა: 131 მანდატიდან 75 განაწილდა ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, ხოლო დანარჩენი 56 პროპორციული სისტემით (5%-იანი ბარიერი ისევ ძალაში იყო). აქ შეიმჩნეოდა ოდნავი გადახრა პროპორციული სისტემისკენ. საარჩევნო კანონმდებლობა ისევ შეიცვალა 2011 წელს. ახალი კანონის 103-ე მუხლი ითვალისწინებდა:

„90 დეპუტატი აირჩევა პროპორციული სისტემით მთელი ქვეყნის მასშტაბით ერთი მრავალმანდატიანი ოლქიდან... პოლიტიკური პარტიების (პოლიტიკური პარტიების ალიანსის/ ბლოკის) მიერ წარდგენილი პარტიული სიებიდან. 41 დეპუტატი აირჩევა მაჟორიტარული სისტემით: თითო ოლქში აირჩევა თითო დეპუტატი“

21 ნელსონისა და კატულისის მიხედვით, ეს საბჭოთა სისტემისგან მიღებული მემკვიდრეობაა; იხ. S. Nelson – B. Katulis, Armenia Political Party Assessment (სომხეთის პოლიტიკური პარტიის შეფასება), ზემოთ, სქოლიო 12, გვ. 21.

მიუხედავად დეპუტატების რაოდენობის განსხვავებისა პროპორციული თუ მაჟორიტარული სისტემებით არჩევისას, სომხეთის საარჩევნო კანონმდებლობა ყოველთვის შერეული ხასიათის იყო. ახლანდელ დამტკიცებული კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რომ ახალი საარჩევნო კოდექსი მიღებული უნდა იქნეს 2016 წლის 1 ივნისისთვის. კონსტიტუციის 89-ე მუხლი შეიცავს მხოლოდ ძირითად პრინციპებს და საარჩევნო სისტემის ფუნქციონირების ზოგად სქემას, უფრო კონკრეტულად, ის ადგენს:

„ეროვნული ასამბლეა აირჩევა პროპორციული საარჩევნო სისტემით. საარჩევნო კოდექსი უზრუნველყოფს სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობის შექმნას. თუ სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ შეიქმნება არჩევნების შედეგად ან პოლიტიკური კოალიციის ფორმირების შედეგად, შეიძლება გაიმართოს არჩევნების მეორე ტური. მეორე ტურის შემთხვევაში ახალი ალიანსების შექმნა დასაშვებია. პოლიტიკური კოალიციის შექმნის შეზღუდვები, პირობები და პროცედურები განისაზღვრება საარჩევნო კოდექსით.“

სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს მუხლი ამბობს, რომ ეროვნული ასამბლეის საარჩევნო კანონი არსებითად პროპორციული უნდა იყოს და (სინამდვილეში, „მაგრამ“) ამავდროულად, მან უნდა შეძლოს სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობის შექმნა. ეს ნორმა შერეული სახისაა: პირველი განცხადება ეხება ზოგად საარჩევნო ფორმულას, პროპორციულს, მეორე – კონკრეტულ მიზნებს, გარკვეული თვალსაზრისით კი საბოლოო კონკრეტულ შედეგსაც, რასაც ახალი სისტემა მოიტანს. ამას გარდა, გაუგებარია, რას ნიშნავს „სტაბილური“ ხმათა რაოდენობის თუ მანდატების ჭრილში: კანონმდებლებმა „სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობა“ განსაზღვრების გარეშე დატოვეს ევროპის საბჭოს (ვენეციის კომისიის) რეკომენდაციით, რათა ზედმეტად არ შეზღუდოდათ საარჩევნო სისტემის ფუნქციონირება.²²

ამ მუხლის მიხედვით, თუ „სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობა“ ვერ შეიქმნება არჩევნების ან პოლიტიკურ ძალებს შორის მორიგების შედეგად, შეიძლება მეორე ტური ჩატარდეს. საინტერესოა, რომ „უნდა“-ს ნაცვლად სიტყვა „შეიძლება“ „სტაბილურ საპარლამენტო უმრავლესობას“ სასურველად აქცევს და, აქედან გამომდინარე, მასზე უარის თქმის შესაძლებლობასაც იძლევა საბოლოოდ. მუხლში შემდეგ ნათქვამია, რომ საარჩევნო კოდექსში განისაზღვრება პოლიტიკური კოალიციის შექმნის პირობები, შეზღუდვები და პროცედურა.

მართალია, იტალიის საარჩევნო კანონი სომხურის ორიენტირად იქნა აღებული, როგორც ჩანს, 89-ე მუხლი არ მოითხოვს, რომ იტალიის კანონის ზოგიერთი სპეციფიკური ასპექტი პირდაპირ იქნეს გადმოღებული, ის უბრალოდ შესაძლებლად თვლის მათ შემოტანას (მაგალითად, მეორე ტურის ჩატარება კოალიციებს შორის მკვეთრი გადახვევაა იტალიური

22 ვენეციის კომისიის პირველი მოსაზრება 57/2014 სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე (თავი 1-7 და 10), იხ. ვებგვერდზე: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)037-e) [ნანახია 2015 წლის 22 თებერვალს]. ანგარიშში ვკითხულობთ: „ვენეციის კომისიის მომსახურებებმა რეკომენდაცია მისცეს კანონმდებლებს, რომ კონსტიტუციაში საარჩევნო სისტემის ძირითადი პრინციპები ჩაეწერათ მხოლოდ, რათა მოქნილობა შეენარჩუნებინათ ამ სისტემის განვითარებისთვის სამომავლოდ. ამგვარად, 89-ე მუხლიდან ბევრი დეტალი იქნა ამოღებული. თუმცა ტექსტში მაინც ნახსენებია მეორე ტურის გამართვის შესაძლებლობა ყველაზე მეტი ხმის მიმღებ ორ კოალიციას შორის, რაც სავალდებულოს ხდის გარკვეული სახის პროპორციული საარჩევნო სისტემის მიღებას. შედეგად, საარჩევნო სისტემა მეტწილად კონსტიტუციაშია გაწერილი. 89-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ამოღებული უნდა იქნეს; მეორე ტურის ჩატარების შესაძლებლობები საარჩევნო კოდექსით უნდა დარეგულირდეს.“

სისტემისგან, სადაც ის ტარდება პარტიებს შორის). იტალიური საარჩევნო კანონის ტრანსპლანტაციასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ აღნიშნა კიდევ, რომ „ეს სისტემა [იტალიური] დიდი ხნის არასტაბილური მდგომარეობის შემდეგ იქნა მიღებული და მიზნად ისახავდა მართვადობასა და წარმომადგენლობას შორის უკეთესი ბალანსის დამყარებას. იტალიური სისტემა ხანგრძლივი გამოცდილების ნაყოფია და მისი დანერგვა იმ ქვეყანაში, რომელიც ახლა გადადის საპარლამენტო სისტემაზე და პირველად მოუწევს მისი გამოყენება, აუცილებლობას არ წარმოადგენს.“²³

სომხეთი შერეული სისტემიდან პროპორციულზე გადავა. ეს ორსაფეხურიანი სისტემაა, პარტიული სიებით ქვეყნის და საარჩევნო ოლქების დონეებზე, რომელთა რაოდენობა არის 13.²⁴ ის რაიონს (marzes) შეესაბამება. გარდა ორი რაიონისა, რომლებიც გაერთიანებულია ერთ ოლქად და, ამას გარდა, ერევანში ოთხი საარჩევნო ოლქია. საარჩევნო სისტემა მოიცავს დახურული და პრეფერენციული სიების სისტემებს. საარჩევნო ბიულეტენი ორგვერდიანია: პირველ გვერდზე ამომრჩეველი მონიშნავს სასურველი პარტიის (ან კოალიციის) სახელწოდებას, მეორე გვერდზე კი რაიონულ კანდიდატს (თუმცა ეს სავალდებულო არ არის). კოდექსის მიხედვით, კანდიდატი ორივე გვერდზე უნდა ეწეროს. პარტიის მიერ მიღებული ხმები ქვეყნის დონეზე გამოითვლება უდიდესი ნაშთის მეთოდით, მას შემდეგ, რაც დაჯამდება ოლქებში მიღებულ ხმებთან. აქ იცხრილება პარტიები, იმის მიხედვით, გადალახეს თუ არა 5%-იანი საარჩევნო ბარიერი, რომელიც კოალიციებისთვის 7%-ია.

შემდეგ ქვეყნის დონეზე მიღებული ხმების წილი ორ ნაწილად იყოფა; პარტიის მიერ მოპოვებული მანდატების 50% ივსება ქვეყნის დონეზე პარტიული სიიდან, სადაც სიის დასაწყისიდან ხდება ადგილების შევსება, ხოლო მანდატების დანარჩენი 50% ტერიტორიულ სიებზე ნაწილდება პროპორციულად, დ'ონდტის მეთოდით. ანუ ქვეყნის დონეზე დაჯამებულ ხმების წილს ახლა აცალკევებენ იმისთვის, რომ გაირკვეს, თუ რამდენი მანდატი უნდა გამოიყოს თითოეული ოლქისთვის და ამასთან, დათვლილი იქნეს პრეფერენციული ხმები კანდიდატების შესარჩევად. საარჩევნო კოდექსი ითხოვს, რომ კანდიდატი ორივე სიაში იყოს ჩაწერილი, როგორც კი ის აირჩევა რეგიონულ კანდიდატად, ის მეორე, ქვეყნის დონეზე გაკეთებული სიიდან იშლება.²⁵

შემდგომ, კოდექსი ითვალისწინებს მეორე ტურს (ან „ბალოტაჟს“). მეორე ტურის ჩატარება საჭირო არ არის, თუ:

- 1) პარტია ან კოალიცია მანდატების უმრავლესობას მოიპოვებს, ანუ 105-დან 53 ადგილს (101 ადგილი კონსტიტუციით არის განსაზღვრული, მაგრამ ამას ემატება 4 სარეზერვო ადგილი ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის). ამ შემთხვევაში ადგილები გადანაწილდება ზემოთ აღწერილი თანმიმდევრობით.

23 Ibidem, პუნქტი. 79, გვ. 14; [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)037-e).

24 ვენეციის კომისია, სომხეთი: წინასწარი ერთობლივი მოსაზრება საარჩევნო კოდექსის პროექტზე; იხ.: www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx [ნანახია 2016 წლის 2 ივნისს].

25 იხ. სომხეთის საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 100, პირველი პუნქტი.

2) კოალიცია შეიქმნა არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან 6 დღეში, თუკი ის 53 ადგილს ისაკუთრებს წინასწარი მონაცემებით, ანუ უმრავლესობას ქმნის და თუ შეთანხმდა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურაზე. გავიმეორებთ, საარჩევნო კოდექსის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ამ შემთხვევაში მეორე ტური აღარ ინიშნება.

ორივე ზემოთ აღწერილ შემთხვევაში, თუ პარტია (ან კოალიცია) ან არჩევნების შემდეგ შექმნილი კოალიცია მოიპოვებს მანდატების უმრავლესობას, მაგრამ 54%-ზე ნაკლებს, მას აძლევენ დამატებით ადგილებს. კოდექსის 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, თუ პარტია ან კოალიცია მოიპოვებს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების უმრავლესობას, მაგრამ 54%-ზე ნაკლებს, მას ემატება იმდენი ადგილი, რომ 54%-ს მიაღწიოს. 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, არჩევნების შემდეგ შექმნილი კოალიციის შემთხვევაშიც ამ კოალიციას იმდენი ადგილი ემატება, რომ 54%-ს მიაღწიოს. მანდატები გადანაწილდება მასში შემავალ პარტიებზე პროპორციულად.

იმ შემთხვევაში, თუ ვერცერთი პარტია ან კოალიცია ვერ მოიპოვებს ადგილების უმრავლესობას და ვერცერთი კოალიცია ვერ შეიქმნება, რომელიც უმრავლესობას განაგებს არჩევნების შედეგების გამოცხადებიდან ექვს დღეში, მაშინ ინიშნება მეორე ტური, როგორც ამას კოდექსის 98-ე მუხლი ითვალისწინებს. მხოლოდ ის ორი ძალა (პარტია ან კოალიცია) იღებს მეორე ტურში მონაწილეობას, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების უმრავლესობა მიიღეს. თუმცა თუ ის ორი პარტია (ან ალიანსი) ქმნის ახალ კოალიციას, რომელთაც ხმათა უმრავლესობა მოიპოვებს და მეორე ტურში უნდა დაპირისპირებოდნენ ერთმანეთს, მაშინ მეორე ტურში გადის შემდეგი პარტია (ან ალიანსი).²⁶

4. **სახალი საარჩევნო კოდექსის კრიტიკული შეფასება**

სომხეთის იუსტიციის მინისტრმა ვენეციის კომისიას დაეთუთოს მიმართათხოვნით, მოსაზრება გამოეთქვათ ახალი საარჩევნო კოდექსის პროექტზე. მათ გარკვეულწილად გაკვირვება გამოხატეს, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იტალიური საარჩევნო კანონის ექსპორტირებასთან დაკავშირებით. მოსაზრებაში ნათქვამია აგრეთვე, რომ ევროპული ინსტიტუტები საერთოდ პროპორციული სისტემისკენ იხრება, როგორც იმ ერთადერთი მეთოდისკენ, რომელსაც წარმომადგენლობითი პარლამენტის შექმნა შეუძლია. აქედან გამომდინარე, „ამ მიზნისკენ მიმართული ნებისმიერი სახის ცვლილება ფრთხილად და ყურადღებით უნდა განხორციელდეს მკაფიო საჭიროებებიდან გამომდინარე.“²⁷ საბოლოო ჯამში, სომხეთის მიერ შემოტანილი

26 „შემდეგი“ პარტია ან ალიანსი ნიშნავს: „შემდეგი პარტია (პარტიების ალიანსი), რომელიც არ შედის ახალ ალიანსში და რომელსაც ხმათა უმრავლესობა აქვს მიღებული.“ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 98, პუნქტი 3.

27 ვენეციის კომისია, სომხეთი: წინასწარი ერთობლივი მოსაზრება სომხეთის საარჩევნო კოდექსის პროექტზე; შენიშვნა 23,

რთული საარჩევნო სისტემა არსებითად აცდენილია წმინდა პროპორციულ სისტემას იმ მიზნით, რომ შექმნას სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობა, რაც, კომისიის სიტყვებით რომ ვთქვათ, „უჩვეულო სისტემას“ გვაძლევს შედეგად.

რაც შეეხება კოდექსის ნორმებს, ვენეციის კომისიისა და ეუთოს კრიტიკა სამ მიმართულებას ეხება. პირველ რიგში, საფუძვლიან დასაბუთებას საჭიროებს უფრო მაღალი საარჩევნო ბარიერის დაწესება არჩევნებამდე შექმნილი კოალიციებისთვის (7% ნაცვლად 5%-სა), ვინაიდან არჩევნებამდე შექმნილი კოალიცია შეიძლება უფრო სტაბილური ან თანამშრომლობისკენ მიდრეკილი იყოს, რაც, თავის მხრივ, სტაბილური მთავრობის შექმნას შეუწყობს ხელს. მაგრამ კოდექსში უკვე ჩაწერილია განსხვავებული ბარიერები პარტიებისა და კოალიციებისთვის. უნდა ითქვას, რომ თავისთავად ცხადი არ არის ის ფაქტი, რომ კოალიციამ შეიძლება ხელი შეუწყოს სტაბილური პოლიტიკური უმრავლესობის შექმნას. თვალსაჩინოებისთვის იტალიის მაგალითი გამოდგება. იქ, სადაც ხარისხობრივი შეზღუდვები არ არსებობს კოალიციის შესაქმნელად, სავარაუდოდ, ალიანსი უფრო ხელშემშლელ პირობად იქცევა და არა სასარგებლო აქტივად კოალიციური მთავრობის შექმნის გზაზე. ამიტომ უფრო მართებული იქნებოდა არა ერთნაირი ბარიერების დაწესება პარტიისა და კოალიციისთვის, არამედ ბარიერების მოხსნა ალიანსში შემავალი პარტიებისთვის, რაც იმას მოითმანს, რომ ნებისმიერმა პარტიამ შეიძლება გზა გაიკვალოს პარლამენტისკენ, მიუხედავად პოპულარობის ხარისხისა და სახალხო მხარდაჭერისა. მაგრამ ეს სასურველ შედეგს ვერ მოიტანს, თუ მიზნად მართლაც პარტიული სისტემის ფრაგმენტაციის შემცირებაა დასახული.

მეორე კრიტიკული შენიშვნა ეხება სამდღიან ვადას (ახალი საარჩევნო კოდექსის 2016 წლის 18 აპრილის პროექტი ამ ვადას ითვალისწინებს), რომლის განმავლობაში ახალი კოალიციები უნდა შეიქმნას. ეს ძალიან მცირე დროა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ არჩევნების შემდეგ ფორმირებულმა კოალიციამ სტაბილური მთავრობა უნდა შექმნას, „სტაბილურობას კი შანსი უნდა მიეცეს“²⁸ როგორც ჩანს, კანონმდებლებმა რეკომენდაცია გაითვალისწინეს და არჩევნების გამოცხადებიდან სამის ნაცვლად ექვსი დღე მისცეს პარტიებს საარჩევნო კომისიაში განაცხადის წარსადგენად.

ამას გარდა, კოდექსის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, არჩევნების შემდეგ კოალიცია ორი და მეტი პარტიისგან ან ალიანსისგან შეიძლება ჩამოყალიბდეს. ამგვარი რაოდენობრივი შეზღუდვა ევროპის საბჭოს კომისიამ არაგონივრულად მიიჩნია, რადგან დასაბუთება აკლდა, მაგრამ ეს ნორმა დამტკიცდა. თუმცა რაოდენობის შეზღუდვა სხვა მოსაზრებითაც შეიძლება იქნეს დაწესებული. კერძოდ, თუ კოალიცია იქმნება ორივეს, პარტიისა და კოალიციის გაერთიანებით და შესაძლებელია, რომ ერთმა პარტიამ ალიანსი შეკრას ორ კოალიციასთან, გამოდის, რომ მას ოთხი მეკავშირე ეყოლება, თუ დავუშვებთ, რომ კოალიცია ორ პარტიას ითვლის, მაშინ, როცა მას უფლება არ აქვს გაერთიანდეს არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე სამ პარტიასთან.

პუნქტი 25, გვ.8; იხ.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)004-e)

28 Ibidem, პუნქტი 29, გვ.9.

ყველაზე რთული ამოცანაა, ჩავწვდეთ ახალი საარჩევნო სისტემის მიღების აუცილებლობის მიზეზებს. როგორც ჩანს, ახალი სისტემა ხელს უწყობს კოალიციების შექმნას. შეიძლება ითქვას, რომ ამ განცხადებას ეთანხმება ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, რომლის აზრით, ახალმა საარჩევნო სისტემამ შეიძლება წაახალისოს და გააძლიეროს ის პარტიები, რომლებსაც თანამშრომლობის და პოლიტიკური კოალიციის შექმნის სურვილი ექნებათ.²⁹ რაც, თავის მხრივ, გააწონასწორებს სომხეთის პოლიტიკური გარემოსთვის დამახასიათებელ ანტაგონისტურ განწყობებს.

შეიძლება პიპოთეტიურად ვივარაუდოთ, რომ ახალი საარჩევნო სისტემის მიღება გამოწვეულია იმ იზოლაციითაც, რომელშიც მმართველი რესპუბლიკური პარტია ექცევა ბოლო წლებში. აღმოჩნდა, რომ კოალიციები არ არის სტაბილური. პარტიებს ხშირად უთქვამთ უარი რესპუბლიკური პარტიის მხარდაჭერაზე და მიუტოვებიათ სამთავრობო კოალიცია (თუმცა ეს მომაკვდინებელი საფრთხე არ გამხდარა სამთავრობო უმრავლესობისთვის).³⁰ ამის ორი მაგალითი შეიძლება გავიხსენოთ, კერძოდ, რევოლუციური ფედერაციის განდგომა სარქისიანის მიერ თურქეთთან მეგობრული ურთიერთობების დამყარების გამო, რასაც ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობების ნორმალიზება მოჰყვა 2008 და 2009 წლებში. და მეორე, ტრადიციულად პროსამთავრობო პარტიის, „აყვავებული სომხეთის“, მზარდი უკმაყოფილება რესპუბლიკური პარტიის პოლიტიკით, რომელიც „ოპოზიციური კვარტეტის“ შექმნით დაგვირგვინდა 2014 წელს. მასში გაერთიანდნენ რევოლუციური ფედერაცია, „აყვავებული სომხეთი“, სომხეთის ეროვნული კონგრესი და „მემკვიდრეობა“. დაბოლოს, სტაბილურობის დეკლარირებული მიზანი, რომლისადმი პოზიტიური მიკერძოებულობა დიდად არ შეესაბამება სომხეთის პოლიტიკურ კონტექსტს. რამდენადაც ვიცი, ამჟამინდელი მმართველი რესპუბლიკური პარტია ხელისუფლებაშია 1999 წლიდან, როცა არჩევნებში გაიმარჯვა ერთიანობის ბლოკმა, რომლის შემადგენლობაშიც ის შედიოდა. მას შემდეგ მთავრობა საკმაოდ სტაბილურად მუშაობს, თუ არ ჩავთვლით მცირე გამონაკლისებს, მაგალითად, ზემოთ ნახსენები ოპოზიციური ბლოკის („ოპოზიციური კვარტეტი“) შექმნას 2014 წელს, რომელშიც უმრავლესობას კოალიციის ყოფილი წევრები შეადგენდნენ. თუმცა არც ეს შემთხვევა გამოდგება მაგალითად. მოგვიანებით „ოპოზიციური კვარტეტი“ დაიშალა, რადგან სახელისუფლებო ელიტებმა გააფრთხილეს მისი წევრები, რომ სერიოზულ ზომებს მიიღებდნენ მათ წინააღმდეგ. ასე რომ, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ სტაბილურობა დიდად აქტუალური საკითხი არ არის სომხეთისთვის.

შესაძლებელია საარჩევნო კანონის შეცვლა კიდევ იმითაც აიხსნას, რომ პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემის მიღება პრესტიჟულია სომხეთისთვის საერთაშორისო არენაზე. ვინაიდან ამჟამინდელი პოლიტიკური ლანდშაფტი მმართველ პარტიაზეა დამოკიდებული და რამდენიმე სატელიტი პარტია ხან ერთიანდება მმართველ კოალიციაში, ხან ტოვებს მას. ამგვარი სისტემა, სავარაუდოდ, ოპოზიციური პარტიების უფრო ფართო წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს. ეს ვარაუდი უფრო დაწვრილებით საჭიროებს განმარტებას. მიუხედავად

29 ევროპის საბჭო; სომხეთში დამკვირვებლები ხელს უწყობენ პოლიტიკურ ძალებს, რომ მათ კონსენსუსს მიაღწიონ ახალ საარჩევნო კოდექსზე; 2016, 23 მაისი. იხ.: <www.coe.int/en/web/yerevan/news> [ნანახია 2016 წლის 15 ივნისს].

30 იხ.: L. Fuller, 'Armenian Opposition Launches New Wave of Protests' (ლ. ფულერი, სომხეთის ოპოზიცია პროტესტის ახალ ტალღას იწყებს), რადიო „თავისუფლება“ 28 სექტემბერი, 2014. იხ.: www.rferl.org/content/caucasus-report-armenia-opposition-protests/26610291.html [ნანახია 2016 წლის 15 ივნისს].

იმისა, იქნება თუ არა ეს სასურველი შედეგი, ახალი სისტემა არსებითად პროპორციულია: მანდატები ეროვნულ დონეზე მიღებული ხმების რაოდენობაზე გაიცემა. რაიონული დონე, როგორც ასეთი, რელევანტური არ არის; ქვეყნის დონეზე ხდება პროცენტულობის დაანგარიშება და მანდატების გადაცემა რაიონებზე. რაიონული ოლქები, სომხეთის საარჩევნო ისტორიას თუ გადავხედავთ, დიდ პარტიებს წყალობდნენ.³¹ უკანასკნელი საპარლამენტო არჩევნები ამ მხრივ კარგი მაგალითია: რესპუბლიკურმა პარტიამ 29 რაიონული მანდატი მოიპოვა, „აყვავებულმა სომხეთმა“ – 9 და მხოლოდ ერთი ადგილი – „კანონის უზენაესობის“ ოპოზიციურმა პარტიამ. ეს მდგომარეობა აუცილებლად შეიცვლება. შერეული სისტემიდან ძირითადად პროპორციულზე გადასვლა ფაქტობრივად უფრო დიდ წარმომადგენლობას ნიშნავს მცირე პარტიებისთვის, ვინაიდან შედეგად აღარ არსებობს მაჟორიტარული სისტემისთვის ტიპური „ყველაფერი ან არაფერი“ მეორე ტური და „სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობის“ მოთხოვნა გადახვევაა წმინდა პროპორციული სისტემიდან, მაგრამ ახალი სისტემა, სავარაუდოდ, წარსულთან შედარებით უფრო ფართო წარმომადგენლობით უზრუნველყოფს მცირე პარტიებს. აქ ჩნდება საკვანძო კითხვა, განახლდება თუ არა „ყველაფერი ან არაფერი“ მეორე ტურში და დაეჭვების მიზეზებიც არსებობს. თუ საარჩევნო კოდექსის ფორმულირებას მივსდევთ, უფრო მოსალოდნელია, რომ სომხეთში უმნიშვნელო რაოდენობის მეორე ტურის რაუნდები გაიმართოს, მაგრამ თუკი მიმდინარე პოლიტიკურ დინამიკაზე გავამახვილებთ ყურადღებას, ერთ-ერთი შესაძლებელი სცენარია, რომ მმართველი პარტიის პოლიტიკური ძალაუფლება კიდევ უფრო განმტკიცდეს. პრინციპში, რესპუბლიკურ პარტიას საკმარისად დიდი ელექტორატი ჰყავს და ბერკეტებიც მის ხელშია იმისათვის, რომ მანდატების აბსოლუტური უმრავლესობა მოიპოვოს, ყოველ შემთხვევაში, მეორე ტურის დასასრულისთვის. ამ თვალსაზრისით მეორე ტური იარაღი გახდება უმრავლესობის მქონე პარტიის ხელში, რომელიც უფრო ფართო საპარლამენტო უმრავლესობას მოიპოვებს და დამოუკიდებლად დაიწყებს მართვას. თუმცა ჩვენი მიზანი კანონის გააზრებაა და არა წინასწარმეტყველება.

5. იტალიის საარჩევნო კანონი³²

სომხეთის ახალ საარჩევნო სისტემაზე მუშაობისას იტალიის 2015 წლის 6 მაისის №52 საარჩევნო კანონს იყენებდნენ, რომელსაც Italicum-ს უწოდებენ. ერევანში 2015 წელს დიდი სამეცნიერო კონფერენციაც ჩატარდა, რომელზეც ცნობილი მაიტალიელმა სამართალმცოდნეებმა სტეფანო ჩეკანტიმ და კარლო ფუზარომ იტალიის მატერიალურ სამართალზე და საარჩევნო მოდელზე მოხსენებები გააკეთეს, რომლებიც ვენეციის კომისიასაც გადასცეს.³³

31 ერთმანდატიანი ოლქები, სავარაუდოდ, იმიტომ სწყალობდნენ მსხვილ პარტიებს, რომ ადგილობრივი თუ რეგიონული პარტიები კარგად ფესვგადგმული არ არიან ან, ყოველ შემთხვევაში, გამარჯვების ძალზე მცირე შანსები აქვთ ქვეყნის მასშტაბით ძლიერი პარტიის დასამარცხებლად (რაც იმის საპირისპიროა, რასაც ესპანეთში ვხედავთ).

32 იხ. ზემოთ სქოლიოები 1 და 3.

33 იხ.: M. Mazza – C. Filippini, 'Tendenze del costituzionalismo eurasiatico post-sovietico: il caso armeno', DPCEonline, no. 4, 2015, p.

იტალიური კანონი პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემების ელემენტების გაერთიანებას ცდილობს, რათა პარტიებმა უფრო ფართო წარმომადგენლობას მიაღწიონ და, ამავდროულად, მთავრობის სტაბილურობაც იქნეს უზრუნველყოფილი. მაჟორიტარული სისტემის არჩევის შემთხვევაში, დიუვერგერის წინასწარმეტყველების³⁴ თანახმად, ტექნიკური და ფსიქოლოგიური შედეგებიც დადგება, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს ორპარტიული სისტემისკენ გადახრას და შეამცირებს მრავალპარტიული სისტემის მიერ გამოწვეულ პარტიების ფრაგმენტაციას.

იტალიის №52/2015 საარჩევნო კანონი წაკითხული უნდა იქნეს იტალიური საპარლამენტო ბიკამერალიზმის რეფორმების კონტექსტში. კანონი იქმნებოდა დეპუტატთა პალატის უზრუნველსაყოფად საარჩევნო სისტემით, მაგრამ ამავდროულად იწერებოდა იმ ვარაუდით, რომ სენატში წარმატებით გატარდებოდა რეფორმა და ის პირდაპირი არჩევითი ორგანო აღარ იქნებოდა კანონის ამოქმედების დროისთვის.³⁵ კანონს „ძირითადად პროპორციული სული“ აქვს,³⁶ რომელიც მოგვიანებით სუსტდება მეორე ტურის მაჟორიტარული შედეგებით.

მისი ძირითადი მახასიათებლებია: ორტურიანი პროპორციული სისტემა უმრავლესობის ბონუსით (ეძლევა გამარჯვებულს), პარტიათა კოალიციების აკრძალვა, პრეფერენციული და დახურული სიების კომბინაცია (სიის სათავეში მდგომს პარტიის ლიდერი ნიშნავს და მისი ადგილის შეცვლა არ შეიძლება) და ბოლოს მანდატების გამოყოფა მცირე ზომის ადგილობრივი ოლქებისთვის (3-9 ადგილი თითო მცირე ზომის ოლქისთვის). იტალიაში სამი ტერიტორიული დონეა სხვადასხვა ფუნქციებით: სახელმწიფო, რეგიონული (20) და ტერიტორიული (100), (ინტარაგეიონული).³⁷ პარტიები კანდიდატთა სიებს წარადგენენ ტერიტორიულ ოლქებში, მაგრამ მანდატების განაწილება ხდება ქვეყნის დონეზე. პირველ საფეხურზე ითვლება პარტიის მიერ ქვეყნის დონეზე მიღებული ხმების რაოდენობა ჰეარის კვოტითა და უდიდესი ნაშთის მეთოდით, თუ პარტიამ 3%-იანი საარჩევნო ბარიერი გადალახა. შემდეგ ეს რაოდენობა გაიყოფა და ნაწილდება პირველ რიგში რეგიონულ დონეზე, მერე კი ტერიტორიულზე. ბოლო საფეხურზე ხდება არჩეული კანდიდატების იდენტიფიცირება. პირველი იქნება პარტიული სიის სათავეში მყოფი (რომელსაც პარტია ნიშნავს) და დანარჩენები ამომრჩევლის მიერ შერჩეული რიგითობით (პრეფერენციების მიხედვით).

17; იხ. აგრეთვე: პირველი მოსაზრება სომხეთის კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტზე, ვებგვერდზე: (თავი1-7 და 10), supra note 21, პუნქტი. 79. გვ. 14, <[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)037-e)> [ნანახია 2016 წლის 22 თებერვალს].

34 M. Duverger, *Political parties: Their organization and activity in the modern state*, John Wiley, New York, 1963 (მ. დიუვერგერი, *პოლიტიკური პარტიები: ორგანიზაცია და საქმიანობა თანამედროვე სახელმწიფოში*) (თავდაპირველი ნაშრომი დაიბეჭდა 1954 წელს).

35 ეს გაირკვევა მხოლოდ 2016 წლის ოქტომბერში, როცა საყოველთაო რეფერენდუმზე გადაწყდება საკონსტიტუციო რეფორმების გატარების საკითხი. შენიშვნები საკონსტიტუციო რეფორმაზე იხ.: კლემენტის სტატია: „იტალიის საკონსტიტუციო რეფორმები და სწარფვა სტაბილური და ეფექტიანი მთავრობისკენ“ (F. Clementi, 'Italian constitutional reforms: Towards a stable and efficient government'); ვებგვერდზე: www.constitutionnet.org/news/italian-constitutional-reforms-towards-stable-and-efficient-government [ნანახია 2016 წლის 25 ივნისს].

36 იხ.: E. Mostacci, 'Perseverare autem Italicum, Rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015', *Rivista AIC*, n. 4, 2015, p. 2.

37 ტერიტორიული ოლქები, იგივე კოლეგიები არის "collegi plurinominali", რაც შეიძლება გადმოიცეს როგორც მრავალწევრიანი ოლქები. მართალია, "collegio" (ოლქი) ჩვეულებრივ ასოცირდება ერთმანდატიან ოლქთან, აქ ის მრავალმანდატიანი ოლქია; იხ. პრეზიდენტის 361/1957 ბრძანება, რომელიც შეცვლილია კანონის 52/2015 მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით.

ამის შემდეგ ორი გზა რჩება, რაც დამოკიდებულია იმაზე, მიიღებს თუ არა პარტია არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 40%-ს:

- 1) თუ პარტიამ მიიღო ხმათა სულ მცირე 40%, ის მაშინვე მიიღებს უმრავლესობის ბონუსსაც და მიითვლის 340 მანდატს (მანდატების 54%-ს), ხოლო დანარჩენი ადგილები გადანაწილდება იმ პარტიებზე, რომლებმაც 3%-იანი ბარიერი გადალახეს (იხ. შენიშვნა ზემოთ);
- 2) იმ შემთხვევაში, თუ პარტია ვერ მიიღებს ხმათა 40%-ს, ტარდება მეორე ტური.

საარჩევნო კანონმდებლობის ორი სიახლეა მინიმალური ზღვარი უმრავლესობის ბონუსის მისაღებად და მეორე ტური იმ შემთხვევაში, თუ პარტია ვერ მიიღებს 40%-ს. ორივე ელემენტი დაინერგა საკონსტიტუციო სასამართლოს №1/2014 გადაწყვეტილების შესასრულებლად,³⁸ რომელიც საეტაპო მნიშვნელობისაა იტალიის საარჩევნო კანონმდებლობისთვის. ამ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ წინა, № 270/2005 საარჩევნო კანონი არაკონსტიტუციურად ცნო. გადაწყვეტილების რთული დასაბუთების ანალიზი ამ სტატიაში შეუძლებელია, მაგრამ აღვნიშნავთ, რომ სასამართლომ საფუძვლად გამოიყენა მოსაზრება, რომ ძველი კანონის პირობებში პარლამენტის წარმომადგენლობითი ფუნქცია ზედმეტად იზღუდებოდა. მინიმალური 40%-იანი ზღვრის დაწესება უმრავლესობის ბონუსს უფრო მისაღებს ხდის, რადგან ის საარჩევნო შედეგებიდან გადახრას მნიშვნელოვანწილად ამცირებს.³⁹ წინა კანონის პირობებში გამარჯვებული პარტია ყოველგვარი ბარიერის გარეშე იღებდა ბონუსს, ხმათა 20%-ის მიღების შემთხვევაშიც.

რაც შეეხება მეორე ტურს, კანონს ის განსაზღვრული აქვს როგორც დამატებითი ტური. ჩვეულებრივ, მეორე ტურის მიზანია, დაეხმაროს ამომრჩეველს პრეფერენციების განლაგებაში. პირველ ტურში ის სინდისის კარნახით აძლევს ხმას, მეორე ტურში კი სტრატეგიულ გადაწყვეტილებას იღებს. საინტერესო მაგალითია საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეის არჩევნების მეორე ტური. ფრანგულ კანონსა და იტალიურს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებებია. საფრანგეთში, გასაგები მიზეზების გამო, მეორე ტური ღიაა იმ კანდიდატებისთვის (არაპარტიებისთვის), რომლებიც ხმათა 12.5%-ს მოიპოვებენ. კანდიდატებს უფლება აქვთ, შეთანხმდნენ სხვა პარტიებთან ან ალიანსი შეკრან, ან დათქვან კონკურენციის მიუღებლობა; თუმცა ფუნდამენტური განსხვავება მეორე ტურის მაჟორიტარობაშია, რომელშიც პოტენციურად ბევრი კანდიდატი დაიშვება. საფრანგეთისგან განსხვავებით, შეთანხმებები და ალიანსებში შესვლა აკრძალულია იტალიაში. ხმათა უმრავლესობის მიმღებ ორ პარტიას (და არა მათ ალიანსს) მოეთხოვება, დამოუკიდებლად მიიღოს არჩევნებში მონაწილეობა,⁴⁰ რაც თავსებადია იტალიის მეორე ტურის ფორმასთან, სადაც მხოლოდ ორი პარტია ეჯიბრება ერთმანეთს და ბლოკის შექმნა მხოლოდ „არაოფიციალურ“ დონეზე თუ იქნება შესაძლებელი (მაგ. ერთ-ერთი პარტიის ღია მხარდაჭერა). ვინაიდან მესამე პარტიებს თამაშში მონაწილეობის

38 E. Mostacci, 'Perseverare autem Italicum'; იხ. სქოლიო 34 ზემოთ; გვ. 11.

39 იხ.: T.E. Frosini, 'Rappresentanza + governabilità = Italicum' წარმომადგენლობა + მართვა=კანონ Italicum-ს, *confronticostituzionali.eu*, 12 May 2015.

40 ეს პრაგმატულობითაც აიხსნება, ვინაიდან ბონუსი არ იყოფა; იხ.: E. Mostacci, 'Perseverare autem Italicum', *supra* note 34, p. 13.

ნება არ აქვთ, მათი საარჩევნო ქცევა მხოლოდ პოლიტიკური თვალსაზრისით იმოქმედებს არჩევნებზე და არა სამართლებრივად. დაბოლოს, ისევ ცხადი მიზეზების გამო, პირველ ტურში მიცემული ხმები იტალიაში არ დაიკარგება, მათი მნიშვნელობა, პირიქით, გაორმაგდება, რადგან მათ საფუძველზე გამოიყოფა მანდატები დამარცხებული პარტიებისთვის, ხოლო გამარჯვებული პარტიისთვის – რეგიონებში მოპოვებული მანდატები. ეს სისტემა საფრანგეთში ვერ იმუშავებდა, სადაც კანდიდატები ერთმანდატიან ოლქებში ეჯიბრებიან ერთმანთს და ან იმარჯვებენ, ან მარცხდებიან.

მეორე ტური პარტიებს (კანდიდატების ნაცვლად) შორის უცნაურ იდეად ეჩვენება ზოგიერთ მეცნიერს,⁴¹ მაგრამ ამის მაგალითები გვაქვს მექსიკაში, სამხრეთ კორეაში, სან-მარინოში, საფრანგეთში – მუნიციპალურ, დეპარტამენტის და რეგიონულ დონეზე და მუნიციპალურ დონეზე იტალიაში.⁴² მოქმედი სისტემის კრიტიკა ეფუძნება ფაქტს, რომ ბონუსის მიცემა პარტიისთვის, ნაცვლად კოალიციისა, აძლიერებს მაჟორიტარულ შედეგებს.⁴³

ამას გარდა, კრიტიკისას ივარაუდება, რომ თითქოს იტალიური პარტიული სისტემა ძირეულად ორპარტიულია,⁴⁴ რაც სინამდვილეს არ შეესაბამება, ყოველ შემთხვევაში, დღევანდელ იტალიაში. მაგალითად, აშშ-სგან განსხვავებით, რომელიც არსობრივად ორპარტიულია, იტალიაში 12 წლის განმავლობაში (1993-2005)⁴⁵ ორ პარტიას არ მიუღწევია ხმების 30%-ისთვის. 2008 წლის არჩევნებმა ისეთი შთაბეჭდილება შექმნა, თითქოს პარტიული სისტემა ნელ-ნელა ორპარტიულისკენ მიდიოდა. დემოკრატიულმა პარტიამ და პარტიამ „ხალხი თავისუფლებისთვის“ შესაბამისად, ამომრჩეველთა ხმების 33% და 38% მიიღეს. მაგრამ სურათი რადიკალურად შეიცვალა 2012 წლის არჩევნებში, როცა ისევ ვერცერთი პარტია ვერ გასცდა 30%-ს (უფრო ზუსტად, 25%-ს).

წინა, №270/2005 საარჩევნო კანონით გათვალისწინებულმა კოალიციებმა მწვავე კრიტიკა დაიმსახურა, რადგან მათი შექმნა შეზღუდვების გარეშე შეიძლებოდა, მაგალითად, ერთ ბლოკში შემავალ პარტიებს იდეოლოგიური სიახლოვე კი არ მოეთხოვებოდათ, არამედ საკმარისი იყო უბრალოდ განცხადება გაერთიანების შესახებ.⁴⁶ ამან სამი მთავარი პრობლემა წარმოშვა. პირველ რიგში, პოლიტიკური კოალიციები ადვილად იშლებოდა, რადგან პარტიები იძულებული გახდნენ, საარჩევნო კამპანიის დროს ხაზი გაესვათ თავიანთი განსხვავებისთვის კოალიციური პარტნიორებისგან, რათა პრინციპში ერთნაირი საჭიროებების და ინტერესების მქონე ამომრჩევლები თავისკენ მიემხროთ. პარტიების მიერ მიღებული ხმები უბრალოდ ჯამდებოდა და შემდეგ მანდატები პროპორციულად ნაწილდებოდა. უსაფუძვლო ალტერნატივა არ იქნებოდა, მაგალითად, რომ კოალიციებს საერთო კანდიდატები წამოეყენებინათ ოლქებში,

41 იხ.: M. Volpi, 'Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico', *costituzionalismo.it*, n. 1, 2015.

42 იხ.: C. Fusaro, 'Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale', *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 734.

43 ამავე საფუძველზე ზოგიერთი მეცნიერი შიშობდა ძველი, №270/2005 საარჩევნო კანონის მოქმედების დროს, რომ რეფერენდუმის ძალით გაიმარჯვებდა იდეა, რომელიც გააუქმებდა კოალიციისთვის „პრიზის“ მინიჭებას და, შესაბამისად, პარტიისთვის გადაცემა გადაწყდებოდა. აქედან გამომდინარე, ხმების პროცენტულ რაოდენობასა და მიღებულ ხმათა შორის არსებული განსხვავება კიდევ უფრო გაიზრდებოდა. იხ.: M. Volpi, 'Considerazioni conclusive', in M. Oliviero – M. Volpi (Eds.), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 413.

44 იხ.: A. Rauti, 'L'italicum fra "liturgia" elettorale e prove di bipartitismo', *Rivista AIC*, n. 2, 2015, pp. 3-4.

45 იხ.: M. Volpi, 'Considerazioni conclusive', supra note 41, p. 412.

46 იხ.: მუხლი 14, პრეზიდენტის ბრძანება, 361/1957, დამატებული № 270/2005 კანონის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტით.

როგორც ეს ხდებოდა № 276/1993 და №277/1993 საარჩევნო კანონების, სახელწოდებით „მატარელას სისტემა“, მოქმედების დროს. დაბოლოს, ამომრჩეველთა ნება ცხადად აღარ ჩანდა, რადგან ერთი პარტიის ამომრჩეველი მმართველ კოალიციასაც აძლევდა ხმას, რომელიც შედგებოდა პარტიებისგან, რომლებიც სულ არ ჰგავდა ერთმანეთს.⁴⁷ საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ არჩევნებში გამარჯვება უფრო მეტად პოლიტიკურ გარიგებებსა და ალიანსის შექმნის ვირტუოზულობაზე იყო დამოკიდებული და არა კენჭისყრაზე.

6. იტალიური და სომხური საარჩევნო სისტემების შედარებითი დანახილვა

იტალიისა და სომხეთის საარჩევნო სისტემებს შორის დიდი განსხვავებებია. პირველი, რაც შესამჩნევია, კოალიციების მიმართ პოზიტიური განწყობაა სომხეთში. კოალიციის შექმნა დასაშვებია ნებისმიერ ეტაპზე, იქნება ეს არჩევნებამდე, არჩევნების შემდეგ, მეორე ტურის თავიდან ასაცილებლად, თუ მეორე ტურის დროს, თუ საჭირო გახდება. კოალიცია არჩევნების მეორე ტურის თავიდან ასაცილებელი ძლიერი იარაღია, ხოლო მათი შექმნის უფლებამოსილება თითქმის შეუზღუდავია. კოალიციის შექმნაზე ხარისხობრივი შეზღუდვები არ არსებობს, მასში შეიძლება შედიოდეს ხმათა უმრავლესობის მიმღები ორი პარტიაც. ერთადერთი, რაც კოალიციას ზღუდავს, ეს რაოდენობრივი მაჩვენებელია, არჩევნების შემდგომდროინდელ კოალიციაში, რომელიც მეორე ტურის თავიდან ასაცილებლად იქმნება, შეიძლება გაერთიანდეს მაქსიმუმ ორი პარტია (ან კოალიცია), რომლებმაც საარჩევნო ბარიერი გადალახეს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მეორე ტურს მაინც ვერ აიცილებენ თავიდან, თუ პოლიტიკური ლანდშაფტი მეტისმეტად დანაწევრებულია (კოალიციის გაფართოებით). ამის საპირისპიროდ, მეორე ტურის დროს იტალიაში კოალიციების შექმნა აკრძალულია.

იმ ვითარებაში, როცა კოალიცია შეუზღუდავად იქმნება, მეორე ტურის გამართვა ნაკლებად სავარაუდოა, რადგან პარტია/ალიანსი ან აბსოლუტურ უმრავლესობას იღებს, ან ერთმანეთს ურიგდებიან. მაშინაც კი, როცა პარტია (ან კოალიცია) ვერ იღებს მანდატების უმრავლესობას და მეორე ტური ინიშნება, როგორც ჩანს, არჩევნების შედეგი უფრო მეტად პოლიტიკურ გარიგებაზეა დამოკიდებული და არა კენჭისყრაზე. პოლიტიკურ აქტიორებს იმდენად ბევრი შესაძლებლობა აქვთ გაერთიანების, ალიანსის შეკვრის თუ დაშლის, რომ სავსებით მოსალოდნელია, რომ ამ საშუალებებს გამოიყენებენ და არ დადგებიან არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილეობის საფრთხის წინაშე რომელიმე ტურში. ფაქტობრივად, მათ არც მეორე ტურში მონაწილეობის მოტივაცია გააჩნიათ: რატომ წავიდნენ რისკზე, როცა სხვები მონიშნული კარტით თაღლითობენ? აი, ამ ფონზე უნდა გავიაზროთ სომხეთის კონტექსტი. იტალიური სისტემა კი, თავისი მრავალპარტიულობით და მეორე ტურის ჩატარების

47 იხ. E. Mostacci, 'Il proporzionale con premio di maggioranza, tra omissioni costituzionali e disfunzioni della rappresentanza politica', *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2014, p. 31 ff.

უცილობელი შანსით, როგორც ვხედავთ, აშკარად განსხვავებულია, როგორც ფორმალურად, ისე არსობრივად. ამას გარდა, დაბალი საარჩევნო ზღვარი იტალიაში (3%) მიზნად ისახავს უმრავლესობის ბონუსის სისტემის შესუსტებას; დახურული სია მხოლოდ სიის სათავეში მყოფი კანდიდატისთვის მუშაობს, დანარჩენებს კი ამომრჩეველი ირჩევს უპირატესობის მიხედვით; არ არსებობს განსხვავება საყოველთაო პარტიულ სიასა და ტერიტორიულ სიას შორის, იტალიელი თავისი ბიულეტენის „მეორე გვერდზე“ ქვეყნის საერთო სიის კანდიდატის გარდა ვერავის იპოვის.

იტალიური და სომხური საარჩევნო სისტემების შედარებისას ჩანს, რომ სომხური გაცნობიერებულად თუ გაუცნობიერებლად დასცილდა იტალიურ მოდელს. თუმცა კანონის აღსრულების პროგნოზირებისას გასათვალისწინებელია სისტემური სტრუქტურული მსგავსებები და განსხვავებები ამ ორ ქვეყანას შორის. იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი №1/2014 გადაწყვეტილებით აქტიურად ხელმძღვანელობს ახალი საარჩევნო სისტემისკენ გადასვლის პროცესს.⁴⁸ მან ეს გამაწონასწორებელი პრინციპებისა და შესასრულებელი პირობების ფორმულირებით შეძლო, რათა თავიდან აეცილებინა განცხადება არაკონსტიტუციურობის შესახებ. სასამართლომ გადაწყვეტილება პარლამენტთან ხანგრძლივი მოლაპარაკებების შემდეგ მიიღო. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფართო უფლებამოსილებებს, რომლებითაც პარლამენტი სარგებლობს საარჩევნო სისტემის შექმნაში, დიალოგმა სუსტი ფორმის საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმა მიიღო. 2008 წლის შემდეგ სასამართლომ ორი ოფიციალური გაფრთხილება მისცა პარლამენტს ახალი საარჩევნო სისტემის (№ 270/2005) გარკვეული ასპექტების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შესახებ.⁴⁹ ასე რომ, 1/2014 გადაწყვეტილება მოწმენდილ ცაზე არ გაჩენილა, ის წაკითხული უნდა იქნეს ორ ხელისუფლებას შორის მიმდინარე ხანგრძლივი დისკუსიების უფრო ფართო კონტექსტში, რომელმაც პიკს 2014 წელს მიაღწია.

კონსტიტუციონალისტებში ფართოდ გავრცელებული მოსაზრებაა, რომ მართვადობა და კანონის შექმნის სისწრაფე, როგორც მიზნები, პროპორციული წარმომადგენლობის ლოგიკის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს იმ ხარისხით, რომ, რაც შეიძლება ნაკლებად გაიწიროს სხვა დანარჩენი კონსტიტუციურად დაცული ღირებულებები და ინტერესები.⁵⁰ შესაბამისად, იტალიის საარჩევნო კანონი ზედა თუ ქვედა დინებებში შებოჭილია საკონსტიტუციო კონტროლით იმ თვალსაზრისით, რომ ამ გადაწყვეტილებამ მიმართულება მისცა საარჩევნო კანონის შექმნის პროცესს და საბოლოოდ ფუნდამენტური პარამეტრიც გახდება კანონის კონსტიტუციურობის შესწავლისთვის.

48 გადაწყვეტილების ზოგადი მიმოხილვა იხ.: E. Longo, A. Pin, Don't Waste Your Vote (Again!) (არ დაკარგო შენი ხმა (ისევ!). იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საარჩევნო კანონებზე; The Italian Constitutional Court's Decision on Election Laws: An Episode of Strict Comparative Scrutiny, ICON•S Working Paper – Conference Proceedings Series 1, no. 10/2015. იხილეთ: <http://irpa-c02.kxcdn.com/wp-content/uploads/2015/02/ICON-S-WP-10-2015-Longo-and-Pin.pdf> [ნანახია 2016 წლის 14 ივნისს].

49 F. Duranti, 'Constitutional Dialogues on Electoral Law' (კონსტიტუციური საუბრები საარჩევნო კანონმდებლობაზე), Comparative Law Review, Vol. 6, No. 1, 2015, p. 3 ff.

50 E. Rossi, 'Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"', Quaderni costituzionali, n. 3, 2015, p. 749.

ეს განცხადება სომხეთს არ ეხება, ვინაიდან „ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება“ ისევ პრობლემადრჩება. მიუხედავად იმისა, რომ ინსტიტუტთა შორისი შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი დამოუკიდებლობის შემდეგ დროინდელი კონსტიტუციითაა განმტკიცებული, იგი სათანადოდ ვერ ფუნქციონირებს. აღმოჩნდა, რომ სომხეთის საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოები აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისადმი რიდიტ⁵¹ არიან განწყობილი. ეს გრძობა საერთოდ, ლეიტმოტივად გასდევს პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოების⁵² განვითარებას და განსაკუთრებით შესამჩნევია ინსტიტუციური სტაბილურობის დროს, როცა გონივრული მოლოდინი არსებობს, რომ მოქმედი პრეზიდენტი დარჩება თავის პოსტზე.⁵³

რუსეთის ხელისუფლების მიერ ახლახან გამოყენებული განსაზღვრების მიხედვით, სომხეთი, როგორც ბევრი სხვა პოსტსაბჭოთა სახელმწიფო ინსტიტუციური პლურალიზმის გარეგნული ნიშნებით, „მართული დემოკრატიაა“⁵⁴ (управляемая демократия). განმარტება გულისხმობს ფაქტს, რომ მიუხედავად მინიშნებებისა დე იურე პლურალიზმზე, ინსტიტუტებს რეალურად ცენტრალური ხელისუფლება მართავს. Freedom House-ის კლასიფიკაციით, სომხეთი „ნახევრად კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმი“⁵⁵ ასე რომ, სომხეთის საარჩევნო კოდექსი სრულად თავისუფალი იქნება სასამართლო კონტროლისგან, რომლითაც მართვადობა და წარმომადგენლობა ერთმანეთს ბუნებრივად აბალანსებს.

7. შემატული შენიშვნები

ამ მცირე კვლევას თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ სამართლებრივი „ტრანსპლანტაცია“ იტალიიდან სომხეთში არ განხორციელებულა. სომხეთის საკანონმდებლო ორგანოს, როგორც ჩანს, მიმზიდველად მოეჩვენა იტალიური საარჩევნო მოდელი თავისი პროპორციული წარმომადგენლობისა და უმრავლესობის ბონუსის შერეული სისტემით. მაგრამ რატომ, ბოლომდე ცხადი არ არის, ალბათ წარმოსახვის გამოყენება დაგვჭირდება. ეტყობა, საქმე სტაბილურობის სურვილშია, თუმცა არასტაბილური მდგომარეობა სომხეთში ამჟამად არ ჩანს. შეიძლება პრესტიჟის ამბავია საერთაშორისო არენაზე, სადაც პარტიები

51 K.E. Bravo, 'Smoke, Mirrors and the Joker in the Pack: On Transitioning to Democracy and the Rule of Law in Post-Soviet Armenia' („კვამლი, სარკეები და ჯოკერი დასტაში: დემოკრატიისკენ და კანონის უზენაესობისკენ გადასვლა პოსტსაბჭოთა სომხეთში“), *Houston Journal of International Law*, კრ. 29, No. 3, 2007, გვ. 489-580.

52 R. Di Quirico, *La democratizzazione tradita. Regimi ibridi e autoritarismi nei paesi ex-sovietici*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 170 ff.

53 A. Mazmanyan, 'Constrained, Pragmatic, Pro-democratic: Appraising Constitutional Review Courts in Post-Soviet Politics' (შეზღუდილი, პრაგმატული, პროდემოკრატიული: საკონსტიტუციო სასამართლოების შეფასება პოსტსაბჭოთა პოლიტიკაში) *Communist & Post-Communist Stud.*, კრ. 43, No. 4, 2010, გვ. 409-423.

54 T. J. Colton – M. McFaul, *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2003.

55 A. Iskandaryan, 'Armenia', *Nations in Transit*, Freedom House report, 2013 (სომხეთი: სახელმწიფოების ტრანზიციის პერიოდში, Freedom House-ის ანგარიში; ხელმისაწვდომია: www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/armenia#.VaZpOk10W72 > [ნანახია 2016 წლის 15 თებერვალს].

წარმომადგენლობის გაფართოებისკენ მიისწრაფვიან. დაბოლოს, შეიძლება საქმე მმართველი პარტიის იზოლაციაში მოქცევას უკავშირდებოდეს, რაც დღეს თვალსაჩინოა. რა პასუხიც არ უნდა იყოს, ჩანს, რომ იტალიური სისტემა და მისი მიდრეკილება სტაბილურობისკენ უფრო საბაზადაა გამოყენებული და არა მოდელად.

ეჭვის მიზეზი, რომ სამართლებრივი „ტრანსპლანტაცია“ არ განხორციელებულა, საკმაოადაა. მთავარი განსხვავებები სტრუქტურულ დონეზეა, მაგალითად, ისეთი გაბედული საკონსტიტუციო სასამართლოს არარსებობა, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას დაუპირისპირდებოდა. როგორც ევროპის საბჭო შიშობს, ქვეყნის საკონსტიტუციო კულტურა ჯერ კიდევ ახალგაზრდაა იმისთვის, რომ მსგავსი სამართლებრივი გადანერგვა წარმატებით განხორციელოს. მაგრამ, პირველ ყოვლისა, თავად კანონი გვაძლევს მნიშვნელოვან განსხვავებებს: პოზიტიური მიდრეკილება კოალიციებისადმი არ არსებობს იტალიურ კანონში, პირიქით, კანონი კრძალავს მათ. სომხური საარჩევნო კოდექსით კი მათი შექმნა შეუზღუდავად შეიძლება საარჩევნო პროცესის ნებისმიერ ეტაპზე, რაც არჩევნებში გამარჯვებას უფრო პოლიტიკურ გარიგებაზე დამოკიდებულს ხდის, ვიდრე კენჭისყრაზე. ეს კი არ შეესაბამება საყოველთაო ხმის მიცემის პრინციპს და პროპორციული წარმომადგენლობის სულისკვეთებას, თუმცა თავსებადია სომხეთის საარჩევნო ბლოკების ფორმირების კონსტიტუციურ კულტურასა და ფესვგადგმულ ჩვეულებასთან, ისევე, როგორც ამჟამინდელი მმართველი პარტიის მარგინალიზაციის შეზღუდვის მიზანთან.

შესაბამისად, კანონი მიზნად არ ისახავს წარსულის უკან მოტოვებას, ის ცდილობს, ხელი შეუწყოს კოალიციის შენებას, რაც მკვეთრ კონტრასტშია იტალიის მოდელთან, სადაც ძველი, №270/2005, 276/1993 და 277/1993 საარჩევნო კანონები ხელს უწყობდა კოალიციის ფორმირებას, მაგრამ ეს ამჟამად აკრძალულია.

წინასწარი დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ „სამართლებრივი ტრანსპლანტაცია“ იტალიიდან უფრო ნომინალური ჩანს, ვიდრე რეალური. არსებობს კონკრეტული, ამჟამად ბუნდოვანი მიზეზები, რომლებსაც შესწავლა სჭირდება, თუ რამ მიიყვანა სომხეთის პარლამენტი იტალიის სამართლის „იდეის“ გამოყენებამდე და რატომ დასცილდა არსებითად ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საწყისს, კერძოდ, ნეგატიურ განწყობას კოალიციების შექმნისადმი. შესაძლებელია, მმართველი პარტიისა და მისი მეკავშირეების პოლიტიკური ბერკეტების კიდევ უფრო გაძლიერება სურდა. რა მიზეზზეც არ უნდა ვიფიქროთ, ნათელია, რომ სომხეთში წარსულთან დაშორების პოლიტიკური ნება არ არსებობს და ინერცია ისევ რჩება ყველაზე ძლიერ პოლიტიკურ ძრავად სომხეთის პოლიტიკაში.

ქეთევან ხხალაძე

კარგი მმართველობა — ძირითადი უფლებების კონსტიტუციური გარანტიები საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

ქეთევან ხხალაძე

სამართლის დოქტორი,

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი.

პოსტსკიტი

სტატია ეხება „კარგ მმართველობას“, როგორც პირის ძირითად უფლებას. სტატიაში განხილულია სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების ის კონსტიტუციური გარანტიები, რაც გათვალისწინებულ იქნა საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში. კერძოდ, რეფორმის შედეგად კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი ჩანაწერი, რომელიც უზრუნველყოფს პირის ჩართულობას საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია გვთავაზობს ახალ უფლებას ძირითად უფლებათა კატალოგში კარგი მმართველობის სახით, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ მე-18 მუხლის თანახმად, პირს აქვს უფლება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმი სკონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვისა.

სტატიაში განხილულია „კარგი მმართველობის“, როგორც ძირითადი უფლების შემადგენელი ელემენტები და მისი ფარგლები, კერძოდ, პირის უფლება, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს მისი ინტერესებისა და მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, ასევე მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, გაეცნოს საქმის მასალებს, ადმინისტრაციული

ორგანოს ვალდებულებას, დაასაბუთოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებადა განიხილოს საქმე გონივრულ ვადაში.

კარგი მმართველობა – ძირითადი უფლების კონსტიტუციური გარანტიები საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

I. შესავალი

II. კარგი მმართველობა, როგორც ძირითადი უფლება

III. კარგი მმართველობის მიზანი და არსიგანხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

IV. დასკვნა

I. შესავალი

საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში განისაზღვრა კონსტიტუციაში კარგი მმართველობის, როგორც ძირითადი უფლების, ჩანაწერის აუცილებლობა. საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ მე-18 მუხლი უზრუნველყოფს პირის უფლებას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის შესახებ, ასევე პირის უფლებას, გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში არსებულ საჯარო ინფორმაციას და იქვე, უფლებას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ.¹

აღნიშნული ჩანაწერი სიახლეა ქართული საკანონმდებლო სივრცისათვის, თუმცა ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი და თავისუფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლი სწორედ აღნიშნული უფლების რეალიზაციას უზრუნველყოფს.

1 მუხლი 18. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები:

1. ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერმ ასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.

2. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.

3. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.

4. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან. (შეად.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>)

შესაბამისად, მისასალმებელია აღნიშნული ინოვაციური ჩანაწერის არსებობა და მისი რეალიზაციის კონსტიტუციური გარანტიების უზრუნველყოფა. კონსტიტუციაში შემოთავაზებული დებულება ადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებებს. ვინაიდან ქართული საკანონმდებლო სივრცისათვის აღნიშნული წარმოადგენს სიახლეს, მოცემული მოკლე ანალიზი უკავშირდება საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციის იმ მუხლის შინაარსის განმარტებას, რომელიც ადგენს კარგ მმართველობას, როგორც ძირითად უფლებას.

შესაბამისად, აღნიშნული სტატიის მიზანს წარმოადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც ძირითადი უფლების შინაარსის, უფლების შემადგენელი ელემენტებისა და ფარგლების განსაზღვრა.

II. „კარგი მმართველობა“, როგორც ძირითადი უფლება

2000 წელს ძირითად უფლებათა ევროპული ქარტიის უფლებების კატალოგში პირველად მოიპოვა ადგილი კარგმა მმართველობამ, როგორც პირის უფლებამ. კარგი მმართველობა მიზნად ისახავს, გააუმჯობესოს ურთიერთობები საჯარო მმართველობასა და ინდივიდს შორის. ძირითადი უფლებების ევროპულ ქარტიაში რეგლამენტირებული ძირითადი უფლებაკარგ მმართველობაზე არსებითად მიმართულია ევროკავშირის მოქალაქეთა ქმედებების აქტივობაზე, მათი ინიციატივებისა და მოთხოვნების უზრუნველყოფაზე. ამასთან, 2007 წელს ევროპის საბჭომ მიიღო რეკომენდაცია² კარგი მმართველობის შესახებ, რომლის თანახმადაც დადგინდა ის ძირითადი პრინციპები, რითაც უნდა იხელმძღვანელოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ საჯარო მმართველობის განხორციელებისას კარგი მმართველობის მისაღწევად. საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ 2014 წელს აიღო ვალდებულება კარგი მმართველობის გაძლიერების³ თაობაზე. შეთანხმების თანახმად, მხარეები ადასტურებენ კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პრინციპების უზრუნველყოფის ვალდებულებას.

კარგი მმართველობა კომპლექსური ხასიათის უფლებათა რიგს მიეკუთვნება და თავისი შინაარსით აერთიანებს რამდენიმე უფლებას. კარგი მმართველობა მოიცავს პირის უფლებას, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, გაეცნოს საქმის მასალებს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობას, ზიანის ანაზღაურებასა და სამართალწარმოების ენის უზრუნველყოფას.

2 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

3 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>

კარგი მმართველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია პირის უფლება, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს. აღნიშნული უფლება შეზღუდულია პირის სუბიექტური უფლებით, რაც დაკავშირებულია პირის კანონიერ ინტერესთან, რომელზეც პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

აღსანიშნავია, რომ პირის უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიული პრინციპის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს, ვინაიდან სამართლიანი წარმოების უფლება ის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელიც აწესრიგებს ინდივიდსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლების ეფექტურ რეალიზაციას და იცავს უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევისაგან.⁴

თანამედროვე ადმინისტრაციული წარმოების თანახმად, მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. ამავდროულად, ადმინისტრაციული წარმოება ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, მოუსმინოს საქმეში მონაწილე მხარეებს, გამოიკვლიოს საქმის ყველა გარემოება, დაიცვას საქმის განხილვის ვადები და დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება. ყოველივე ეს კი უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან სამართლიანი და ობიექტური გადაწყვეტილების გამოტანას.

ასევე, კარგი მმართველობის შემადგენელი ნაწილია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება. დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება ხდება მხოლოდ საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგად. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელოვანი ყველაგარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე.⁵ შესაბამისად, დაუშვებელია, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას საფუძველად ისეთი გარემოება ან ფაქტი დაედოს, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის გამოკვლეული.

ადმინისტრაციული წარმოების ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი არის სწორედ საქმის გარემოებების გამოკვლევა, საქმისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა, ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეპირისპირება და, საბოლოოდ, შესაბამისი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა. შესაბამისად, აღნიშნული სტადია მნიშვნელოვანია სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების შედეგისათვის. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, გამოითხოვოს დოკუმენტები, შეაგროვოს ცნობები, დაათვალიეროს შემთხვევის

4 იხ.: ცხადაძე ქ., უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, ჟურნალი აკადემიური მაცნე, სპეციალური გამოშვება, თბილისი, 2017, გვ. 42

5 შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 96-ე, პირველი ნაწილი, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

ადგილი, დანიშნოს ექსპერტიზა და მტკიცებულებათა შეგროვების, გამოკვლევისა და შეფასების მიზნით მიმართოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა ზომებს.⁶

დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებისათვის და საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია დაინტერესებული მხარის მოსაზრებების მოსმენა. პირის უფლება, მოუსმინოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ, კარგი მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტია. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მხოლოდ მას შემდეგ, როდესაც მოუსმენს ყველას, ვისი უფლება ან კანონიერი ინტერესიც ამ აქტით იზღუდება.⁷ პირს აქვს უფლება, წარადგინოს საკუთარი მოსაზრებები, როგორც წერილობით, ისე ზეპირად, ზეპირი მოსმენის გამართვისას, რაც პირდაპირ ხელს უწყობს არა მარტო დაინტერესებული პირის უფლებების დაცვას, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები, არამედ თავად ადმინისტრაციულ ორგანოსაც ეხმარება საქმის ყველა გარემოების შესწავლა-გამოკვლევაში, რაც საბოლოოდ აისახება მის მიერ „ხარისხიანი“ გადაწყვეტილების მიღებაში.

ადმინისტრაციული სამართლის დამახასიათებელი ნიშანია საჯარო მმართველობის დროულად და ეფექტურად განხორციელება. შესაბამისად, კარგი მმართველობა უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული წარმოების მოკლე ვადაში განხორციელებას. ადმინისტრაციული წარმოება ორიენტირებულია პირის ინტერესების დაკმაყოფილებაზე დროის გონივრულ ვადაში. ვინაიდან, ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი სწორედ პირის ინტერესების დაცვაა, წარმოება არ შეიძლება გაგრძელდეს უსასრულოდ. სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს პირის უფლების დარღვევას და ამიტომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ვადებში გამოსცეს შესაბამისი გადაწყვეტილება. საჯარო მმართველობა სწორედ ამით განსხვავდება საქმიანობის სხვა ფორმებისაგან, რომელშიც ხდება მოქალაქეთა უფლებების, ასევე ინტერესების დაკმაყოფილება დროის მოკლე ვადაში.

III. კარგი მმართველობის მიზანი და პრინციპული მახასიათებელი კონსტიტუციური რეჟიმის ფარგლებში

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებულის საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.

6 იხ. იქვე, მუხლი 97-ე, პირველი ნაწილი

7 იხ.: ადვიშვილი, ვარდიავილი, და სხვები, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, ბონა კაუზა, 2005, გვ. 248

აღნიშნული ჩანაწერის თანახმად, ძირითადი უფლების სუბიექტია „ყველა“, როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირი. მაგრამ ჩანაწერში არსებული ფართო ტერმინის შემოღების მიუხედავად, სუბიექტთა წრე შეზღუდულია მხოლოდ „მასთან დაკავშირებული საქმით“, რაც გულისხმობს, რომ აღნიშნული ძირითადი უფლება შემოფარგლულია პირის საჯარო-სუბიექტური უფლებით.⁸ პირის სუბიექტური უფლება გულისხმობს პირის კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებას, სხვისგან მოითხოვოს გარკვეული ქმედების განხორციელება თავისი ინტერესების დასაცავად. აქ იგულისხმება როგორც მატერიალური, ასევე პროცესუალური უფლების უზრუნველყოფა.⁹ შესაბამისად, აღნიშნული უფლება პირს აძლევს შესაძლებლობას, თავისი ინტერესების უზრუნველსაყოფად მიმართოს სახელმწიფოს და მოითხოვოს კონკრეტული ქმედების განხორციელება.

აქვე აღსანიშნავია კანონპროექტის მე-18 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტი, რომელიც უზრუნველყოფს ყველას უფლებას, კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავს სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.¹⁰ მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი ეხება პირის სუბიექტურ უფლებას, გაეცნოს მასზე არსებულ ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებაში, ხოლო მე-3 პუნქტი კი უზრუნველყოფს ყველა პირის უფლებას, მოიპოვოს საჯარო ინფორმაცია, რომელიც დაცულია საჯარო დაწესებულებაში.

აღნიშნული ჩანაწერი, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის უფლებას, მოიპოვოს არსებული ინფორმაცია საჯარო წყაროებიდან და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ვალდებულებას, დაიცვას საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია გამხელისაგან. შესაბამისად, აღნიშნულ უფლებას შეესატყვისება სახელმწიფოს შესაბამისი ვალდებულება – არ დაუშვას აღნიშნული მონაცემების ხელმისაწვდომობა, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა. შესაბამისად, აღნიშნული ჩანაწერიც უშუალო კავშირშია პირის სუბიექტური უფლების არსებობასთან, კერძოდ, დოკუმენტებზე, საქმის მასალებზე წვდომის უფლებაც წარმოიშობა ლეგიტიმური ინტერესის არსებობის შემთხვევაში.

დღეს მოქმედი კონსტიტუციის რედაქცია, კერძოდ კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი, განამტკიცებს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ოფიციალურ დოკუმენტების კანონით დადგენილი წესით გაცნობის უფლებას. აღნიშნული ჩანაწერის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეს უფლება აქვს, კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.¹¹ კონსტიტუციის პროექტის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი ახალი რედაქცია კი უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების

8 იხ.: ცხადაძე ქ., უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, ჟურნალი აკადემიური მაცნე, სპეციალური გამოშვება, თბილისი, 2017, გვ. 42;

9 იხ.: ცხადაძე ქ., წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

10 შეად.: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvliileba.pdf>

11 შეად.: საქართველოს კონსტიტუცია, 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>

დაცვის სტანდარტის ამაღლებას. კერძოდ, აღნიშნული უფლება გავრცელდება ნებისმიერ ადამიანზე და არა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეზე, როგორც ამას დღეს მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს. სახელმწიფო სოფიციალურ დოკუმენტებში დაცულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ეფექტურ მონაწილეობას ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, რაც წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის უმთავრეს მოთხოვნას. სახელმწიფოს ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება უშუალოდ უკავშირდება სახელმწიფოში ღია მმართველობის განხორციელებას და, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია დემოკრატიული და პლურალისტური საზოგადოების დამკვიდრებისა და შენარჩუნებისათვის. აღნიშნული უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, შექმნას შესაბამისი გარანტიები, რათა შესაძლებელი გახადოს საჯარო საკითხებთან დაკავშირებით მოქალაქის ინფორმირებულობა.¹²

კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, კერძოდ მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი, უზრუნველყოფს პირის უფლებას სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის შემთხვევაში სასამართლო წესით მოითხოვოს სრული ანაზღაურება სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო პასუხისმგებლობის საკითხი სამართლებრივი სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ელემენტია. შესაბამისად, მისი კონსტიტუციური გარანტიები ასევე მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის პირის უფლების დაცვის თვალსაზრისით. უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს მოქმედი კონსტიტუციის რედაქციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტი ანალოგიურ ჩანაწერს გვთავაზობს, რასაც საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი. შესაბამისად, აღნიშნული ჩანაწერების მიხედვით დგება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მის მიერ უკანონოდ მიყენებული ზიანის შემთხვევაში. აღნიშნული ჩანაწერის განმტკიცება ხდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 208-ე მუხლის შესაბამისად,¹³ რომლის თანახმადაც სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო.

IV. დასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობას აძლევს, დაიკმაყოფილოს ინტერესი,

12 შეად.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ (II-4);

13 შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 208-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

გამოიკვილოს მისთვის საინტერესო საჯარო მნიშვნელობის საკითხები, დასვას კითხვები, განიხილოს, რამდენად ადეკვატურად ხორციელდება საჯარო ფუნქციები და თავად იყოს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე გადაწყვეტილებების მიღებისა და იმპლემენტაციის პროცესის აქტიური მონაწილე. ამასთან, ინფორმაციის ღიაობა ხელს უწყობს სახელმწიფო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების ამაღლებასა და საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდას. ღია მმართველობის პირობებში სახელმწიფო ორგანოებს/თანამდებობის პირებს აქვთ მოლოდინი, რომ შესაძლოა, მათი საქმიანობა გადამოწმდეს ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ და გადაცდომების აღმოჩენის შემთხვევაში დაექვემდებარონ როგორც სამართლებრივ, ისე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას.

საქართველოს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შესაბამისად, კარგი მმართველობა, როგორც ძირითადი უფლების კოდიფიცირება ქვეყნის ძირითად კანონში, ხელს შეუწყობს პირის უფლებების დაცვას და საჯარო მმართველობის ეფექტურობას. შესაბამისად, ამგვარი ჩანაწერი წარმოადგენს ძირითადი უფლების „ახალ კატეგორიას“, რითაც ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციალიზაცია ხდება, რაც ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის სიახლეს წარმოადგენს. ამასთან, აღნიშნული ჩანაწერი ხელს შეუწყობს კარგი მმართველობის, როგორც ძირითადი უფლების განვითარებას.

მიორში ბარაია

სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის სახელით გამოსახვის თავისუფლების შეზღუდვის პრობლემა: ეროვნული სასამართლოების, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს, ამერიკის უზენაესი სასამართლოს და გაროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის თეორია და პრაქტიკა

გიორგი ბერაია

*თავისუფალი უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი,
თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.*

შესავალი

სასამართლოს დამოუკიდებლობის და ავტორიტეტის დაცვის მოტივით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის იდეა უცხო არ არის, როგორც შიდა, ასევე საერთაშორისო სამართლისთვის. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, გამოხატვის თავისუფლება, სხვა საფუძვლებთან ერთად, ასევე შეიძლება შეიზღუდოს სასამართლოს დამოუკიდებლობის

და მიუკერძოებლობის დასაცავად.¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციაც ასევე ითვალისწინებს მსგავს ჩანაწერს.²

საქართველოში ბოლო დროს მიმდინარე გახმაურებული სასამართლო საქმეების ფონზე, საზოგადოებაში მწვავე დისკუსია მიმდინარეობდა გამონატვის თავისუფლების ფარგლებთან დაკავშირებით. იყო შემთხვევები, როდესაც მოსამართლეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამო ადგილი ჰქონდა მათ მიმართ წარმოებულ ნეგატიურ მედიაკამპანიას. ამ ფონზე საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ყოფილმა მდივანმა მოსამართლეებთან შეხვედრისას განაცხადა, რომ მოსამართლეთა მიმართ შეურაცხმყოფელი განცხადებები და უსაფუძვლო ბრალდებები მკაცრ ფინანსურ სანქციას უნდა ითვალისწინებდეს და ამ კუთხით საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროება არსებობს.³ თბილისის საქალაქო სასამართლოში სამაუწყებლო კომპანია „რუსთავი 2“-ის მიმდინარე დავასთან დაკავშირებით, პოლიტიკოსების, მედიის, არასამთავრობო სექტორის მიერ გაკეთებული რიგი განცხადებები გამონატვის თავისუფლებასთან შეუთავსებლად შეფასდა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე ყოფილი წევრების მიერ. მათ განცხადებაში ყურადღება გაამახვილეს სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის მიზანზე, როგორც გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველზე.⁴ ამასთან, სასამართლო ხელისუფლების მმართველ ორგანოებში წარმართულ შიდა თუ გარე დისკუსიებში სულ უფრო და უფრო ხშირი ხდება საკანონმდებლო ცვლილებების მოთხოვნის იდეა, რომელმაც ქართული კანონმდებლობა უნდა დააახლოოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს პრაქტიკასთან.

აქვე ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ უახლოეს წარსულში პირველად თბილისის საქალაქო სასამართლოს მოსამართლე ვლადიმერ კაკაბაძემ ცილისწამების შესახებ დავა მოუგო ბიზნესმენ ფადი ასლის თბილისის საქალაქო სასამართლოში.⁵ მოპასუხე ფადი ასლის დაევალა, მოსამართლის პატივისა და ღირსების აღდგენის მიზნით, ცნობის გამოქვეყნება სასამართლოს გადაწყვეტილების შესახებ, იმ მედიასაშუალებებში სადაც მოსამართლის შესახებ სადავო ინფორმაცია გაჟღერდა მისი მხრიდან. მორალური ზიანის ასანაზღაურებლად მას ასევე დაეკისრა 3 ათასი ლარის გადახდა მოსამართლისთვის.

ყოველივე ზემოთქმული წარმოაჩენს დღეს საზოგადოებაში აღნიშნული საკითხის აქტუალობას. თუმცა, ამ საკითხის რეგულირება დიდ სიფრთხილეს მოითხოვს, რადგანაც ერთმანეთს უპირისპირდება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისთვის ორი უმთავრესი პრინციპი – გამონატვის თავისუფლებისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის სახით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მიღწეულ იქნეს ინტერესების სამართლიანი დაბალანსება, რათა თავიდან ავიცილოთ რომელიმე უფლების მომეტებული, არათანაზომიერი შეზღუდვა კონკურირებადი უფლების დაცვის მოტივით.

1 საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995, 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, 2017 წლის 20 ნოემბრის მდგომარეობით.

2 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

3 „მოსამართლეთა მიმართ შეურაცხმყოფელი განცხადებები და უსაფუძვლო ბრალდებები შესაძლოა დასჯადი გახდეს“ interpressnews.ge, 2016 წლის 7 ოქტომბერი <https://goo.gl/3y5nE9>

4 „საქართველოს იუსტიციის საბჭოს არამოსამართლე წევრები განცხადებას ავრცელებენ“ interpressnews.ge, 2016 წლის 9 ნოემბერი <https://goo.gl/DMRt9Z>

5 თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N2/93-6817, 2017 წლის 21 სექტემბერი

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, როგორც საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვას და გაანალიზებას, ასევე ადგილობრივი კონტექსტის და გამოწვევების სრულყოფილად გააზრებას, რათა დაპირისპირებული ინტერესების დასაბალანსებლად შესაძლებელი გახდეს მაქსიმალურად ოპტიმალური მოდელის შემუშავება.

სასამართლოს დამოუკიდებლობის კონტექსტში გამოსატყვის თავისუფლების ფარგლების განსაზღვრა რამდენიმე კომპონენტად შეიძლება დაიყოს. პირველი შეეხება სხვადასხვა აქტორების მხრიდან მოსამართლის კრიტიკის ფარგლების დადგენას, როგორც სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორია მიმდინარე სასამართლო დავის შინაარსთან დაკავშირებით გაკეთებული საჯარო კომენტარები, ამ შემთხვევაში კომენტარების ადრესატი შესაძლებელია, საერთოდ არ იყოს მოსამართლე, თუმცა ამგვარ კომენტარებს რიგ შემთხვევებში შეიძლება შეეხება ჰქონდეს სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვასთან და დავის მონაწილე მხარეების მიერ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით სარგებლობასთან.

სტატიაში მიმოხილული იქნება ორივე შემთხვევაში გამოსატყვის თავისუფლების დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები, განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ სტანდარტებთან. ასევე გაანალიზდება ადგილობრივი კანონმდებლობა, სასამართლო პრაქტიკა და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით კრიტიკულად იქნება შედარებული საერთაშორისო სტანდარტებთან.

I თავი

სასამართლოს მიმართ გამოთქმული კრიტიკის შეზღუდვის სტანდარტები

სასამართლოს მიმართ კონკრეტული საქმის განხილვის კონტექსტში გამოთქმული კრიტიკის ფარგლების დადგენა ბევრ სირთულესთან არის დაკავშირებული. ამ პროცესში რთულია უნივერსალური ზოგადი სტანდარტების ჩამოყალიბება, თუმცა სხვადასხვა სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე იდენტიფიცირებადია ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომლებიც ინტერესების კონფლიქტის შემთხვევაში მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული.

ეჭვგარეშეა, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობის დაცვა თითოეული ადამიანისათვის უზრუნველყოფს სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვას, ამიტომ დამოუკიდებლობა არ არის მოსამართლეებისათვის მინიჭებული პრივილეგია, არამედ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის გარანტი, რომელიც ადამიანებს აძლევს შესაძლებლობას – ენდონ

სასამართლო სისტემას.⁶ სწორედ ამ კონტექსტში უნდა იქნეს განხილული სასამართლოს დამოუკიდებლობის დაცვის სახელით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა. შეზღუდვა დასაშვებია იმდენად, რამდენადაც ეს საჭიროა სამართლიანი სასამართლოს უფლების უზრუნველსაყოფად და არა იმიტომ, რომ მოსამართლეები განსაკუთრებული პრივილეგიებით სარგებლობენ.

1.1 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს არაერთხელ მოუწია მოსამართლის კრიტიკის შეზღუდვის შეფასება და ამ კუთხით გამოხატვის თავისუფლების ფარგლების დადგენა.

სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ცხადყოფს, რომ იგი ფართო დისკრეციას აძლევს წევრ სახელმწიფოებს, დაადგინონ გამოხატვის თავისუფლების შემზღვეველი რეგულაციები სასამართლოს რეპუტაციის დასაცავად. თუმცა, სასამართლოს ბოლო პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებები გარკვეულწილად გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის უფრო მკაცრ სტანდარტს ადგენს. მაგალითად, სასამართლოს დიდმა პალატამ 2015 წლის 23 აპრილის გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ გამოხატვის თავისუფლება მაღალი სტანდარტით უნდა იქნეს დაცული იმ შემთხვევაში, როცა განცხადებები ეხება თემებს, რომლებზეც მაღალი საჯარო ინტერესი არსებობს. ამ საქმეში ასეთად მიჩნეულ იქნა სასამართლო ხელისუფლების გამართული ფუნქციონირება, თუნდაც საქმე ეხებოდეს მიმდინარე სასამართლო დავას.⁷

ევროპულმა სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ სასამართლოს გამართულ ფუნქციონირებაზე თავისთავად არსებობს მაღალი საჯარო ინტერესი, რადგან დემოკრატიულ საზოგადოებაში იგი უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას ასრულებს. ამასთან, სასამართლო, როგორც სამართლიანობის დაცვის გარანტორი, უნდა სარგებლობდეს საზოგადოების მხრიდან ნდობით, რათა სრულყოფილად განახორციელოს თავისი ფუნქციები. აქედან გამომდინარე, რიგ შემთხვევაში, აუცილებელია, სასამართლო დაცული იყოს მძიმე, დაუსაბუთებელი შეტევებისგან, რომლებიც ეჭვქვეშ აყენებს საზოგადოებაში სასამართლოს მიმართ ნდობას. მით უმეტეს, რომ მოსამართლეს, რომელიც ექცევა კრიტიკის ქვეშ, თავისი პროფესიული მოვალეობებიდან გამომდინარე, არ შეუძლია პასუხი გასცეს ამგვარ ბრალდებებს. ამავე დროს, ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, რომ თუ არ ჩავთვლით აშკარად დაუსაბუთებელ შეტევებს სასამართლოზე, მოსამართლე შეიძლება დაექვემდებაროს პერსონალურ კრიტიკას.⁸

აღნიშნულ საქმეში ადვოკატების მიერ გაცხადებულ იქნა, რომ კონკრეტული საქმის განხილვის დროს სასამართლოს მიერ სრულად დარღვეული იყო მიუკერძოებლობის და

6 Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies), Preamble.

7 *Morice v. France* [GC], no. 29369/10, §125, ECHR 2015

8 „სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის მიზნით, გამოხატვის თავისუფლების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა დაუშვებელია“ – საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 16/11/2015

სამართლიანობის პრინციპი, შესაბამისად, გამოძიებული უნდა ყოფილიყო პროცესის დროს მოსამართლეების მიერ ჩადენილი დარღვევები. ადვოკატებს, აღნიშნული განცხადებების გამო, ფრანგული სასამართლოს მიერ, დაეკისრათ ჯარიმა ცილისწამებისთვის. ევროპულმა სასამართლომ შეაფასა კონკრეტული საქმის გარემოებები და მიიჩნია, რომ ამ შემთხვევაში გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა არღვევდა ევროპულ კონვენციას. სასამართლომ განმარტა, რომ მართალია, სასამართლოს მიმართ გამოთქმული შენიშვნები იყო მკაცრად კრიტიკული, მაგრამ ამგვარი შეფასებები დაშვებული უნდა იყოს, როცა ამის საკმარისი ფაქტობრივი საფუძვლები არსებობს. კონსტრუქციული კრიტიკა არათუ საზიანო, არამედ სასარგებლოა სასამართლოს სისტემის გამართული ფუნქციონირებისთვის.

სასამართლომ ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ ადვოკატები იკავებენ ცენტრალურ როლს მართლმსაჯულების განხორციელებისას, და ისინი გარკვეულწილად წარმოადგენენ შუამავლებს საზოგადოებასა და სასამართლოს შორის. ამ პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე, მათი გამოხატვის თავისუფლება უფრო მცირეა, ვიდრე ჟურნალისტების, თუმცა, როცა საქმე ეხება მაღალი საჯარო ინტერესის საკითხებს, მათაც აქვთ უფლება, საზოგადოების ყურადღება მიაპყრონ მართლმსაჯულების სისტემაში არსებულ ხარვეზებზე, მით უმეტეს რომ მათ მთავარ საზრუნავს მათი კლიენტის უფლებების სრულყოფილი დაცვა წარმოადგენს. სიტყვა, კალამთან ან კლავიატურასთან ერთად, წარმოადგენს ერთადერთ, თუმცა საკმაოდ საშიშ იარაღს ადვოკატის ხელში, როცა იგი იცავს სასამართლოში მოღვაწე მხარეს.⁹

ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა, რომ ადვოკატებს მათი დაცვის ქვეშ მყოფი პირის ინტერესების გათვალისწინებით, უფლება აქვთ, აირჩიონ, თუ რა სახის არგუმენტების წარმოჩენას ჩათვლიან საჭიროდ. ამასთან, სათანადო მართლმსაჯულების განხორციელების ინტერესი მოითხოვს, საზოგადოებას სჯეროდეს, რომ მათი ინტერესები ეფექტურად იქნება წარმოდგენილი სასამართლოში. შესაბამისად, ადვოკატისთვის დაკისრებული ნებისმიერი სახის ჯარიმას შეიძლება ჰქონდეს „მსუსხავი ეფექტი“ ადვოკატის შესაძლებლობაზე, საუკეთესო სახით წარმოაჩინოს თავისი კლიენტის ინტერესები. სწორედ ამიტომ, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალანსის დაცვა.

ზოგადად ადვოკატის გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით სასამართლო აღნიშნავს, რომ ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ადვოკატის მიერ სასამართლო დარბაზში გაკეთებული და სხვა ფორმატში გავრცელებული განცხადებები. ადვოკატების მიერ სასამართლო დარბაზში გაკეთებული განცხადებების შეფასებისას გასათვალისწინებელია მისი კლიენტის სამართლიანი სასამართლოს უფლება, რომლის დასაცავად ადვოკატს თავისუფლად უნდა შეეძლოს, თუნდაც მწვავე ფორმით საკუთარი არგუმენტების წარმოთქმა. ადვოკატების უპირველეს მოვალეობას მათი კლიენტების სამართლებრივი ინტერესების გულმოდგინედ დაცვა წარმოადგენს, რაც რიგ შემთხვევაში ასევე შეიძლება გულისხმობდეს სასამართლოს ქმედებების გაპროტესტებას. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ შესაძლო მწვავე განცხადებების გამეორება არ ხდება სასამართლოს დარბაზს გარეთ. ევროპული სასამართლო

9 Casadevall J. Freedom of expression: essays in honour of Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP), 2012 – pp. 235-244

ასევე მხედველობაში იღებს იმ გარემოებას, თუ ვის მიმართ იქნა კრიტიკული განცხადება გაკეთებული, მაგალითად, პროკურორს, რომელიც არის მხარე სასამართლო პროცესში, აქვს მეტი ვალდებულება, შემწყნარებლურად მოეკიდოს დაცვის მხარის მიერ გამოთქმულ თუნდაც შეუფერებელ კრიტიკას.¹⁰

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ევროპული სასამართლო პრაქტიკით განსხვავებული სტანდარტებით არის დაცული, ერთი მხრივ, ფაქტებზე, ხოლო, მეორე მხრივ, მხოლოდ შეფასებით მსჯელობაზე დაფუძნებული განცხადებები. სასამართლოს განმარტებით, ფაქტების სისწორე შეიძლება დადასტურდეს, განსხვავებით შეფასებითი მსჯელობისგან, რომლის სისწორის გადამოწმებაც შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, შეფასებითი მსჯელობის დადასტურების მოთხოვნა თავისთავად დაარღვევდა კონვენციას, თუმცა სასამართლო იმასაც აღნიშნავს, რომ შეფასებით მსჯელობასაც კი უნდა ჰქონდეს გარკვეული ფაქტობრივი საფუძვლები, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზოგჯერ იგი გადაჭარბებულად შეიძლება ჩაითვალოს.¹¹

2015 წლის სასამართლომ გამოხატვის თავისუფლების სასარგებლოდ მიიღო კიდევ ერთი გადაწყვეტილება საქმეზე *Marian Maciejewski v Poland*. საქმის ფაქტობრივი გარემოებები შეეხებოდა მართლმსაჯულების სისტემის თანამშრომლების წინააღმდეგ უურნალისტის კრიტიკულ სტატიას, სათაურით „ქურდები მართლმსაჯულების სისტემაში“. სტატიაში ავტორი უთითებდა, რომ სახეზე იყო „მაფიის მსგავსი მოსამართლე-პროკურორების ასოციაცია“. ცილისწამებისთვის უურნალისტს შიდა კანონმდებლობით დაეკისრა ჯარიმა. სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ხაზი გაესვა, რომ ევროპული სასამართლო მკაცრი ტესტით შეამოწმებს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას იმ შემთხვევებში, როცა სანქცია ხელს უშლის მედიას, გააშუქოს დებატები, რომელზეც საჯარო ინტერესი არსებობს. ევროპული სასამართლოს შეფასებით, მედია არის ერთ-ერთი შესაძლებლობა, რათა საზოგადოების მხრიდან გადამოწმდეს, რამდენად კეთილსინდისიერად ახორციელებენ მოსამართლეები კანონით დადგენილ მათ უმნიშვნელოვანეს უფლებამოსილებებს. მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული ხარვეზები არის საკითხი, რომელზეც მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი არსებობს, შესაბამისად, ლეგიტიმურია, რომ ამ საკითხების განხილვა უურნალისტების და სხვა პირების მიერ ხდებოდეს საჯარო დებატებში. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ უურნალისტის მიერ გაკეთებული ფრაზები ჩანდა მკაცრი და მწვავე, ამგვარი გაზვიადებული ან თუნდაც მაპროვოცირებელი განცხადებები საჯარო დებატებში დასაშვებია და დაცულია კონვენციის მე-10 მუხლით.¹²

სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ გამოხატვის თავისუფლების განსაკუთრებული მაღალი ხარისხით არის დაცული ის სფეროები, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო ინტერესის მქონე თემებთან და პოლიტიკურ გამოხატვასთან. ასეთ შემთხვევებში

10 ბერაია გ. „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტები ადვოკატის გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებზე სასამართლო დარბაზში და მის ფარგლებს გარეთ“; საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის უურნალი „ადვოკატი“, 2016 N1-2 გვ. 36

11 ECtHR, *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 24/02/1997 para. 42

12 ECtHR, *Marian Maciejewski v Poland*. 13/01/2015 para. 79

სახელმწიფოების მიხედვლების ზღვარი განსაკუთრებულად შებოჭილია და შეზღუდვა ექვემდებარება მკაცრ შემოწმებას სასამართლოს მიერ. თუ რა ჩაითვლება საჯარო ინტერესის მქონე თემად, ამას სასამართლო ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დაადგენს. ამასთან ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ, მოსამართლეები წარმოადგენენ სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუციას მათ მიმართ კრიტიკის ფარგლები უფრო ფართოა, ვიდრე ჩვეულებრივი მოქალაქეების მიმართ. თუმცა, დაცვის გარანტიები არ ვრცელდება სასამართლოს ავტორიტეტის უხეშად დამაზიანებელ შეტევებზე და ამკარად დაუსაბუთებელ განცხადებებზე.

სასამართლოს უფრო ადრინდელ პრაქტიკაშიც აქვს მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებშიც სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის მოტივით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა გაუმართლებლად იქნა მიჩნეული კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე, მაგალითად, 1997 წლის გადაწყვეტილებაში სასამართლომ აღნიშნა, რომ, როდესაც ჟურნალისტებს ამის საკმარისი ფაქტობრივი საფუძვლები აქვთ, მათ უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, გამოთქვან კრიტიკული მოსაზრებები მოსამართლეების წინააღმდეგ.¹³ საქმე შეეხებოდა მოსამართლის გადაწყვეტილებას, რომლითაც არასრულწლოვნების მეურვეობის უფლება მიენიჭა მამას. ჟურნალისტების მიერ გამოკვლეული მასალიდან იკვებებოდა, რომ მამა იყო ნაცისტური იდეოლოგიის გამზიარებელი და ასევე არსებობდა ფაქტები, რომლებიც მიუთითებდა მის მიერ ბავშვების მიმართ არასათანადო მოპყრობაზე. ჟურნალისტები ასევე მიუთითებდნენ, რომ გადაწყვეტილების მიმღები მოსამართლე იზიარებდა მის იდეოლოგიას და მიღებული გადაწყვეტილებაც სწორედ ამით იყო მითითებული. ამ სტატიის გამო ჟურნალისტებს დაეკისრათ პასუხისმგებლობა ცილისწამებისთვის. ევროპულმა სასამართლომ მხედველობაში მიიღო ის გარემოება, რომ ადგილობრივი სასამართლოების მიერ ეჭვქვეშ არ იყო დაყენებული ჟურნალისტების მიერ მოპოვებული ინფორმაციის სისწორე, არამედ ყურადღება გამახვილებული იყო ამ ინფორმაციების საფუძველზე გაკეთებული მოსაზრებების გადამეტებულ კრიტიკულობაზე. სასამართლომ კიდევ ერთხელ აღნიშნა, რომ ამკარად დაუსაბუთებელი ბრალდებებისგან სასამართლოს დაცვა მნიშვნელოვანი ინტერესია, თუმცა როცა კრიტიკული მოსაზრებები ეფუძნება ჟურნალისტების მიერ ჩატარებულ საფუძვლიან კვლევებს, გამოხატვის თავისუფლება არ უნდა შეიზღუდოს.

ამისგან განსხვავებით, სასამართლომ არ დაადგინა გამოხატვის თავისუფლების დარღვევა ისეთ საქმეებში, სადაც მისი შეფასებით გამოთქმულ კრიტიკულ მოსაზრებებს მოსამართლეების მიმართ არ გააჩნდა საკმარისი ფაქტობრივი საფუძვლები. მაგალითად, გადაწყვეტილებაში საქმეზე *Prager and Oberschlick v. Austria*, სასამართლომ დაადგინა, რომ ჟურნალისტის ბრალდებები მოსამართლის წინააღმდეგ იყო განსაკუთრებულად მძიმე ხასიათის, აქედან გამომდინარე საკმარისი ფაქტობრივი საფუძვლების გარეშე, ასეთი განცხადებების გაკეთება, ხელყოფდა სასამართლოს მიმართ საზოგადოების მხრიდან ნდობას.¹⁴

სასამართლომ დასაბუთებულად მიიჩნია ჟურნალისტისთვის დაკისრებული სანქცია ისეთ საქმეში, როცა ჟურნალისტი თავის სტატიაში მოსამართლეს ადანაშაულებდა თავისი

13 ECtHR, *De Haes and Gijssels v. Belgium* 24/02/1997 para. 47

14 See ECtHR, *Prager and Oberschlick v. Austria* 26/04/1995

სამსახურეობრივი მდგომარეობის გამოყენებით უკანონო სარგებლის მიღებაში.¹⁵ საქმის კონკრეტული გარემოებების შეფასების შედეგად სასამართლომ დაასკვნა, რომ ჟურნალისტის მიერ გავრცელებული ფაქტობრივი ინფორმაცია სრულიად დაუსაბუთებელი იყო და წარმოადგენდა პერსონალურ შეტევას მოსამართლეზე. შესაბამისად, როცა ადგილი აქვს სასამართლოს ავტორიტეტის უხეშად დამაზიანებელ შეტევებს და ამკარად დაუსაბუთებელ განცხადებებს, ასეთ შემთხვევაში გამონატვის თავისუფლების დაცვის გარანტიები შეზღუდულია.

1.2 ამერიკის უზენაესი სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტების მიმოხილვა

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლო განსაკუთრებით ფართო სტანდარტით იცავს გამონატვის თავისუფლებას, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც, როცა გამონატვის თავისუფლება სასამართლოს დამოუკიდებლობის და ავტორიტეტის დაცვის მიზანს ემსახურება. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკისგან განსხვავებით, ამერიკის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკით გამონატვის თავისუფლების შესაზღუდად საჭიროა, ნათელი და რეალური საფრთხე ემუქრებოდეს სასამართლოს დამოუკიდებლობას. სწორედ ამ მკაცრი სტანდარტით აიხსნება ის ფაქტი, რომ უკვე რამდენიმე ათეული წელია, სასამართლოს დარბაზის გარეთ, საჯაროდ სასამართლოს შეურაცხყოფის და კრიტიკის გამო, ამერიკის შეერთებულ შტატებში გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვა თითქმის შეუძლებელია.¹⁶

1941 წლის გადაწყვეტილებაში საქმეზე *Bridges v. California*, სასამართლომ განმარტა, რომ მიმდინარე საქმეზე მედიაში გამოთქმული კრიტიკული შეფასება მხოლოდ მაშინ შეიძლება შეიზღუდოს, თუ გამონატვის სავარაუდო ნეგატიური შედეგი არის არსობრივად განსაკუთრებით სერიოზული და მყისიერი. სასამართლოს შეფასებით, სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის სახელით იძულებითმა დუმილმა სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის ნაცვლად, ეჭვი და უპატივცემულობა შეიძლება გამოიწვიოს.

საქმის ფაქტობრივი გარემოებები შეეხებოდა გაზეთის რედაქტორის და გამომცემლის მიერ გამოქვეყნებულ სტატიას მიმდინარე სასამართლო დავასთან დაკავშირებით. სარედაქციო წერილში გამოთქმული იყო მოსაზრება, რომ მოსამართლეს უნდა დაესაჯა ბრალდებულები, მათ მიმართ პრობაციის გამოყენება კი სერიოზული შეცდომა იქნებოდა. მეორე სტატიაში კი გამოთქმული იყო ბრალდებულების პიროვნებასთან დაკავშირებით უარყოფითი შეფასებები, ასევე განხილული იყო სავარაუდო სასჯელის გავლენა საზოგადოებაზე. ამასთან, სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილება შეფასებული იყო, როგორც აღმამფოთებელი. ყველა სტატიის

¹⁵ See ECtHR, *Lomakin v. Russia* 17/11/2005

¹⁶ "Article 19" Background Paper on Freedom of Expression and Contempt of Court 2000 p.15

ავტორი დამნაშავედ იქნა ცნობილი სასამართლოს შეურაცხყოფისთვის, საქმე განსახილველად გადაეცა უზენაეს სასამართლოს.

უზენაესმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ მოსაზრება, თითქოს მოსამართლეების კრიტიკისგან კანონით დაცვამ შეიძლება მოიტანოს სასამართლოს პატივისცემა საზოგადოებაში, არის არასწორი და იგი ემყარება ამერიკული საზოგადოების აზროვნების არასათანადო აღქმას. ამერიკულ მენტალიტეტისთვის მისაღებია, საჯარო ინსტიტუტებზე ისაუბრო ისე, როგორც ამას საკუთარი სინდისი გიკარნახებს, თუნდაც გამოხატვა არ გამოირჩეოდეს მაღალი გემოვნებით ყველა საჯარო დაწესებულების მიმართ. შესაბამისად, კანონმდებლობით დადგენილმა იძულებითმა დუმილმა შესაძლებელია, არათუ გაზარდოს კონკრეტული ინსტიტუტის მიმართ ნდობა, არამედ გააჩინოს დამატებითი ეჭვები მის მიმართ.¹⁷

მსგავსი გადაწყვეტილება მიიღო უზენაესმა სასამართლომ 1945 წელს საქმეზე Pennekamp v. Florida. ამ შემთხვევაში მოსარჩელები იყვნენ გაზეთის გამომცემლები. მათ გააკრიტიკეს პირველი ინსტანციის მოსამართლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ნაფიცო მსაჯულების გარეშე განხილულ ერთ-ერთ საქმეზე, მათი შეფასებით, მოსამართლის გადაწყვეტილებები იყო ძალიან მისაღები კრიმინალებისთვის და აზარტული თამაშების ბიზნესისთვის. ამგვარი შეფასებების გამო მოსარჩელები ბრალდებულად იქნენ ცნობილი სასამართლოს ავტორიტეტის შელახვისთვის და მართლმსაჯულების განხორციელების ხელის შეშლისთვის და მათ დაეკისრათ ჯარიმა.

უზენაესმა სასამართლომ გააუქმა ჯარიმა და დაადგინა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის ცხადი და მყისიერი საჭიროება საქმის ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე, არ იკვეთებოდა. სასამართლომ განმარტა, რომ დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის ბალანსის მისაღწევად მნიშვნელოვანია გაანალიზებულ იქნას როგორც განცხადების შინაარსი, ასევე ის გარემოებები, რომელშიც ვაკეთდა სადავო განცხადება.

სასამართლომ მხედველობაში მიიღო ის გარემოება, რომ განცხადება შეეხებოდა მოსამართლის დამოკიდებულების შეფასებას ბრალდებულების მიმართ და არ წარმოადგენდა, მაგალითად, ნაფიცო მსაჯულების მიერ განხილული პროცესის მტკიცებულებების და განაჩენის შეფასებას. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევებში არ მტკიცდებოდა მართლმსაჯულების ინტერესების მიმართ ცხადი და მყისიერი საფრთხის არსებობა. უზენაესმა სასამართლომ არ გაიზიარა ის არგუმენტი, რომ ამგვარმა სტატიებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე, რადგანაც მოსამართლეების ხელმეორედ არჩევისთვის მნიშვნელოვანია, როგორ გააშუქებს მათ პრესა. სასამართლომ ამგვარი საფრთხე საკმარისად საშიშად არ მიიჩნია.¹⁸

მნიშვნელოვანია, რომ უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებით, მედიას აქვს ფართო თავისუფლება, გამოაქვეყნოს ანგარიშები მიმდინარე სასამართლო პროცესთან დაკავშირებით

17 SCOTUS, Bridges v. California, 314 US 252 – 1941, para. 270

18 See SCOTUS, Pennekamp v. Florida, 328 US 331-1946

და ასევე მას თან დაურთოს ჩატარებული პროცესების საკუთარი ინტერპრეტაციები. უზენაესი სასამართლოს შეფასებით, სასამართლო არ სარგებლობს დემოკრატიულ სახელმწიფოში სხვა სახელისუფლებო ინსტიტუტებისგან განსხვავებული რაიმე სახის პრივილეგიით, რომელიც უფლებას მისცემდა მას, შეზღუდოს, რედაქტირება გაუწიოს ან ცენზურით შებოჭოს სასამართლო სამართალწარმოების აღმწერი საჯარო ანგარიშები.

სასამართლო განხილვის შესახებ მედიაგაშუქება ვერ ჩაითვლება სასამართლოს შეურაცხყოფად მხოლოდ იმიტომ, რომ ჟურნალისტიკა რაიმე სახის მნიშვნელოვანი მონაკვეთი გამოტოვა თავის ანგარიშში, ან თუ საქმის განხილველი მოსამართლის აზრით, მან ვერ შეძლო სათანადოდ შეეჯამებინა სასამართლო განხილვის დეტალები. უზენაესი სასამართლოს შეფასებით, სასამართლოს შეურაცხყოფისგან დამცავი ნორმები არ შექმნილა ისეთი მოსამართლეების დასაცავად, რომლებიც ზედმეტად სენსიტიური არიან საზოგადოებისგან ქარიშხალივით წამოსული მოსაზრებების მიმართ.¹⁹

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ამერიკის უზენაესი სასამართლო კიდევ უფრო მკაცრი სტანდარტით ამოწმებს მართლმსაჯულების ავტორიტეტის დაცვის საფუძვლით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას, ვიდრე ეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით არის დამკვიდრებული. ევროპული სასამართლოსთვის არ არის გადამწყვეტი, გამოხატვა კონკრეტულ შემთხვევაში უქმნის თუ არა მართლმსაჯულების განხორციელებას მყისიერ და არსებით საფრთხეს, არამედ შეზღუდვის გასამართლებლად პოტენციური, ხელშესახები საფრთხის არსებობაც საკმარისია.

2.3 გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტის პრაქტიკის ანალიზი

1966 წელს მიღებული სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-19 მუხლი იცავს ყოველი ადამიანის უფლებას, შეუფერხებლად გამოხატოს საკუთარი აზრი. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი კი განსაზღვრავს, რომ ამ უფლებებით სარგებლობა განსაკუთრებულ მოვალეობასა და პასუხისმგებლობას გულისხმობს. ამიტომ, იგი შეიძლება დაექვემდებაროს გარკვეულ შეზღუდვებს, რომლებიც დადგენილია კანონით და აუცილებელია სხვა პირთა უფლებებისა და რეპუტაციის დასაცავად, სახელმწიფო უშიშროების, საჯარო წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და ზნეობის დასაცავად.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსად, პაქტის კონტექსტშიც გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ამასთან კანონი უნდა აკმაყოფილებდეს განჭვრეტადობის მოთხოვნებს, იგისაკმარისი სიზუსტით უნდა იყოს ფორმულირებული, რათა ადამიანებმა შეძლონ, განსაზღვრონ მათი ქმედებების სავარაუდო შედეგები, ასევე კანონი უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მათთვის. მნიშვნელოვანია, რომ შეზღუდვა ემსახურებოდეს პაქტით განსაზღვრულ ერთ-ერთ ლეგიტიმურ მიზანს და გამოყენებული საშუალება წარმოადგენდეს აუცილებელ და პროპორციულ საშუალებას მიზნის

¹⁹ SCOTUS, Craig v. Harney 1947 P. 331 U. S. 376 p.

მისაღწევად. ამ კონტექსტში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სანქციის პროპორციულობის საკითხი, რადგან რიგ შემთხვევებში შესაძლებელია, კანონით განსაზღვრული შეზღუდვა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს, თუმცა სანქციის არაპროპორციული სიმძიმე იწვევდეს გამოხატვის თავისუფლების დარღვევას.

პაქტის ტექსტი, საქართველოს კონსტიტუციის და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისგან განსხვავებით, სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვას პირდაპირ არ მიუთითებს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის გამამართლებელ საფუძვლად, თუმცა გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტის მიერ განიმარტა, რომ სასამართლოს შეურაცხყოფის შემთხვევები შეიძლება მოაზრებულ იქნეს საჯარო წესრიგის დაცვაში, რომელიც მოცემულია პაქტის ტექსტში. აღნიშნული საფუძვლით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია, თუ ის ემსახურება სასამართლოში საქმეთა ნორმალურ რეჟიმში განხილვის ინტერესებს. იგი ნებისმიერი ფორმით არ უნდა იქნეს გამოყენებული იმ მიზნით, რომ შეზღუდოს ბრალდებულის ლეგიტიმური უფლებების რეალიზება.²⁰

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის განმარტებით, პაქტი განსაკუთრებით მაღალი სტანდარტით იცავს აზრის გამოხატვას საჯარო სივრცეში, რომელიც შეეხება საჯარო ინსტიტუციებს და პირებს. ამასთან, გარკვეული სახის გამოხატვა შესაძლებელია ჩაითვალოს საჯარო პირების შეურაცხმყოფელად, თუმცა მხოლოდ ეს გარემოება არ უნდა გახდეს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის გამამართლებელი საფუძველი. ყველა საჯარო პირი, მათ შორის, ისინიც, ვინც ახორციელებენ უმაღლეს პოლიტიკურ ხელისუფლებას, შესაძლებელია დაექვემდებარონ კრიტიკას.²¹

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსგან განსხვავებით, გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტს უშუალოდ სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის მოტივით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის საკითხთან დაკავშირებით მდიდარი პრაქტიკა არ გააჩნია. მართალია, კომიტეტმა საქმეში *Dissanayake v. Sri Lanka* დაადგინა გამოხატვის თავისუფლების დარღვევა სასამართლოს გადაწყვეტილების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებების გამო აპლიკანტისთვის დაკისრებული სანქციის გამო, თუმცა საგულისხმოა, რომ კომიტეტის გადაწყვეტილება ძირითადად ემყარება გამოყენებული სანქციის არაპროპორციულობას და არა დაპირისპირებული ინტერესების შინაარსობრივ განხილვას.²²

2.4 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავის პრაქტიკაში სულ ერთხელ მოუწია, შეეფასებინა სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და შეკრების და გამოხატვის თავისუფლებას

20 Human Rights Committee, General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, para. 31.

21 Ibid: para. 38

22 communication No. 1373/2005, *Dissanayake v. Sri Lanka*, Views adopted on 22 July 2008

შორისსამართლიანიზალანსი.კერძოდ,2011წლის18აპრილისგადაწყვეტილებაშისასამართლომ კონსტიტუციურად მიიჩნია, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით განსაზღვრული ის ნორმა, რომელიც კრძალავდა მოსამართლის საცხოვრებელ სახლთან მანიფესტაციის ჩატარებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ საქმეში მნიშვნელოვანი სტანდარტები ჩამოაყალიბა, კერძოდ, მოსამართლეები შეიძლება დაექვემდებარონ პერსონალურ და პროფესიულ კრიტიკას, თუმცა მათ მიმართ კრიტიკის დასაშვებობის ზღვარი უფრო ვიწროა, ვიდრე პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიმართ, აღნიშნული განპირობებულია მოსამართლეების როლით და ვალდებულებებით, არ შევიდნენ საჯარო პოლიტიკურ დისკუსიებში. ამასთან, სასამართლომ დასაშვებად მიიჩნია, გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვა იმ შემთხვევებში, როცა მოსამართლის საქმიანობის კრიტიკა მასზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, მის პირად ცხოვრებაში გაუმართლებლად იჭრება.

მოპასუხე მხარე საქართველოს პარლამენტი საქმის განხილვის დროს მიუთითებდა, რომ მოსამართლის საცხოვრებელ ადგილას შეკრების გამართვა მოსამართლის ოჯახის წევრებზე ზემოქმედების მეშვეობით, არის მოსამართლის იძულება, გადაწყვიტოს კონკრეტული საქმე. შესაბამისად, სადავო ნორმის ლეგიტიმური მიზანი არის სწორედ მართლმსაჯულების ინტერესები და სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. გამომდინარე იქიდან, რომ მოსამართლის საქმიანობის დამოუკიდებლობა არის სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარი პრინციპი და მასზე გავლენის მოხდენა, უკმაყოფილო პირთა ჯგუფის მხრიდან, არ შეესაბამება მართლმსაჯულების ინტერესებს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვეტილებაში გაიზიარა საქართველოს პარლამენტის ეს პოზიცია და დაასკვნა, რომ სადავო ნორმა კონსტიტუციური იყო. სასამართლოს განმარტებით, მოსამართლის დამოუკიდებლობა, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი, მასზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, მის პროფესიულ საქმიანობაში ან/და პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობასაც გულისხმობს. მოსამართლე თანაბრად დისტანცირებული და დაცული უნდა იყოს როგორც ხელისუფლების, ასევე სხვადასხვა საზოგადოებრივი თუ პოლიტიკური ჯგუფებისა ან/და პიროვნული ინტერესებისაგან. სასამართლომ ამავე დროს მიუთითა, რომ მოსამართლის მიერ სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე ზრუნვა არ გულისხმობს მოსამართლის პროფესიული საქმიანობის ან სასამართლო გადაწყვეტილების კრიტიკის აკრძალვას.

მოსამართლის საქმიანობის თაობაზე კრიტიკული აზრის გამოთქმასთან დაკავშირებით სასამართლომ ხაზგასმით მიუთითა, რომ მოსამართლის საქმიანობის თაობაზე აზრის გამოხატვა კონსტიტუციურ უფლებას წარმოადგენს. ამასთან, როგორც საჯარო პირს, მოსამართლეს მართლაც აქვს თმენის ვალდებულება, რამდენადაც მისი საქმიანობის კრიტიკა, მის პროფესიულ, თუ პირად თვისებებზე მსჯელობა საზოგადოებრივი ინტერესით შეიძლება იყოს განპირობებული. ამავე დროს, საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელის პოზიცია, რომ მოსამართლის მხრიდან თმენის ვალდებულების ისეთივე სტანდარტი მოქმედებს, როგორც სხვა საჯარო პირის მხრიდან არის დადგენილი. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, საჯარო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებისაგან განსხვავებით, მოსამართლის

პროფესიული და, მით უფრო, პირადი საქმიანობა მეტად არის დაცული, ვინაიდან ის შეზღუდულია შესაძლებლობაში, ჩაერთოს საჯარო-პოლიტიკური ხასიათის დებატებში საკუთარი პოზიციის დასაცავად. მოსამართლის ამგვარი შეზღუდვა მიუკერძოებლობის პრინციპიდან გამომდინარეობს და საზოგადოების მხრიდან სასამართლოსადმი ნდობის უზრუნველყოფას ემსახურება. სწორედ ამიტომ, სასამართლომ დაასკვნა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია, როდესაც მოსამართლის პროფესიული საქმიანობის კრიტიკა, მასზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, მის პირად ცხოვრებაში გაუმართლებლად იჭრება.²³

თავი II

სასამართლოში მიმდინარე საქმეების კომენტარების ფარგლები

მიმდინარე სასამართლო საქმეებზე საჯარო კომენტარების გაკეთების შეზღუდვა ძირითადად საერთო სასამართლოების ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი. იგი “sub judice” წესით არის ცნობილი და კრძალავს ვინმეს მიერ მიმდინარე პროცესებში ჩარევას.

პრაქტიკაში აღნიშნული წესის გამოყენება გულისხმობს იმ პუბლიკაციის გამოქვეყნების აკრძალვას, რომლებმაც შესაძლებელია, შეზღუდოს და ეჭვქვეშ დააყენოს სამართლიანი სასამართლოს უფლება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, აღნიშნული წესის ძირითადი მიზანია, თავიდან იქნეს აცილებული პარალელური სასამართლო პროცესები მედიაში.²⁴

ინგლისის სასამართლო პრაქტიკაში ამ პრინციპის მთავარი მიზანი შემდეგნაირად არის განმარტებული, „სამართლიანი სასამართლოს უფლება პირველ რიგში გულისხმობს ყველა მოქალაქის შეუზღუდავ უფლებას, მიმართოს სასამართლოს საკუთარი უფლებების და მოვალეობების დასადგენად. ამავდროულად, აღნიშნული უფლება ასევე გულისხმობს, მოქალაქეებს ჰქონდეთ განცდა, რომ სასამართლო ყველანაირი მიკერძოებისგან არის დაცული და გადაწყვეტილების მიღება ხდება მხოლოდ წარდგენილი არგუმენტების და მტკიცებულებების საფუძველზე. მესამე კომპონენტი ასევე გულისხმობს, რომ მას შემდეგ, რაც საქმე მიღებული იქნება სასამართლოს მიერ, არ არსებობს სხვა ორგანო და პირი, რომელიც

23 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს მოქალაქეები ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩივანია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 18/04/211 პარა. 62-70.

24 Article 19” Background Paper on Freedom of Expression and Contempt of Court 2000 p.5

შეძლებს სასამართლოს უფლებამოსილების მითვისებას. ნებისმიერი ქმედება, რომელიც წინა კრიტერიუმებს ხელყოფს, ჩაითვლება სასამართლოს შეურაცხყოფად.²⁵

ამ წესის დარღვევა მოიცავს ისეთ შემთხვევებს, როცა პუბლიკაციები ეხება ისეთ საკითხებს, რომლებიც დაუშვებელია სასამართლო პროცესებზე, თუმცა მისმა გამოქვეყნებამ შეიძლება, გავლენა მოახდინოს ნაფიც მსაჯულებზე. მაგალითად, ინფორმაცია ბრალდებულის სასამართლოებაზე, რომელიც არ არის რელევანტური მიმდინარე საქმის კონტექსტში. ასეთად ასევე ჩაითვლება პუბლიკაცია, რომელიც პროცესის დასრულებამდე აცხადებს ბრალდებულს დამნაშავედ.

აღნიშნული წესი პრინციპის დონეზე აღიარებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერაც, თუმცა სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულია ის სტანდარტები, რომლებსაც იგი უნდა პასუხობდეს.

2.1 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი

მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევებზე სასამართლოს არაერთი გადაწყვეტილება აქვს მიღებული. სასამართლოს ზოგად სტანდარტებს წლების განმავლობაში არ განუცდია მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია. სასამართლოს პრაქტიკა აღიარებს სახელმწიფოს ფართო მიხედულებას, დაარეგულირონ აღნიშნული საკითხი, თუმცა, ცხადია, რომ სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული ძირითადი სტანდარტები უნდა იყოს დაცული.

ამ კუთხით მნიშვნელოვანია 1979 წელს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საქმეზე *The Sunday Times v. The United Kingdom*. საგულისხმოა, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება საფუძვლად დაედო შემდგომში დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობის გადახედვას. სასამართლომ განმარტა, რომ ბრიტანეთის კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვა მიმდინარე სასამართლო საქმეების კომენტირებაზე, ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს, ერთი მხრივ, დაიცვას სასამართლოს მიუკერძოებლობა და ავტორიტეტი ხოლო, მეორე მხრივ, ასევე უზრუნველყოს სასამართლოში მოდავე კონკრეტული მხარეების ინტერესების დაცვა.

სასამართლოს შეფასებით, კონვენციით განსაზღვრულია, რომ გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია, სასამართლოს ავტორიტეტის დასაცავად. სასამართლოს ავტორიტეტი გაგებელი უნდა იქნეს მთელი კონვენციის კონტექსტში, მათ შორის პირთა სამართლიანი სასამართლოს უფლების გათვალისწინებით. სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვა გულისხმობს იმას, რომ სასამართლო საზოგადოების მიერ უნდა აღიქმებოდეს, როგორც სამართლებრივი დავების გადამწყვეტი ერთადერთი და უზენაესი ინსტანცია. ამასთან, საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებისა და პროცესის ნდობა.

25 *Attorney-General v Times Newspapers Ltd*: HL 1973

სასამართლომ ამ კონტექსტში რამდენიმე კომპონენტით შეაფასა გამოქვეყნებული სტატიის გავლენა სამართლიან სასამართლოს უფლებაზე. სტატიაში გამოთქმული იყო იმგვარი მოსაზრებები, რომლებიც წინასწარ აყალიბებდა საზოგადოების აზრს მიმდინარე სასამართლო დავასთან დაკავშირებით, რადგან გამოთქმული იყო შინაარსობრივი შეფასებები სასამართლო დავის თაობაზე. ადგილობრივი სასამართლოების შეფასებით, გამოქვეყნებული სტატია აუცილებლად გამოიწვევდა მოწინააღმდეგე მხარის მიერ საპასუხო წერილებს, ეს კი ქმნიდა საფრთხეს, სასამართლო პროცესი მედიაპროცესებად გადაქცეულიყო.

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს აზრით, არსებობდა შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი, იგი კონკრეტული გარემოებებიდან გამომდინარე, მაინც ვერ აკმაყოფილებდა თანაზომიერების პრინციპს. სასამართლოს განმარტებით, გამოხატვის თავისუფლების შესაზღუდად აუცილებელია არსებობდეს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“. სიტყვა „აუცილებელი“ არ გულისხმობს, „შეუცვლელად საჭიროს“, თუმცა მას ასევე არ აქვს ისეთ მსუბუქი და მოქნილი შინაარსი, როგორიც არის „დასაშვები“, „ნორმალური“, „სასარგებლო“, ან „გონივრული“.

ევროპულმა სასამართლომ მხედველობაში მიიღო ადგილობრივი სასამართლოების მიერ აღნიშნული „მედიაპროცესების“ საფრთხე, თუმცა ასევე სადავო სტატიის ანალიზის საფუძველზე სასამართლომ მიიჩნია, რომ სტატიაში არ იყო გამოყენებული რადიკალური ტერმინები და სტილი და არ წარმოაჩინდა მხოლოდ ერთი მხარის პოზიციას. ამასთან სტატიაში გამოკვეთილად არ იყო ხაზგასმა იმასთან დაკავშირებით, რომ სასამართლოს მიერ მხოლოდ გარკვეული სახის გადაწყვეტილება შეეძლო მიეღო. სტატიაში მართალია, დეტალურად იყო განხილული ის მტკიცებულებები და პოზიციები, რომლებიც მოსარჩელის სასარგებლო იყო, თუმცა ასევე შეჯამებული იყო საწინააღმდეგო მოსაზრებებიც. სტატიის მკითხველისთვის ინტერპრეტაცია ვერ იქნებოდა ერთგვაროვანი, არამედ იგი დამოკიდებული იქნებოდა მკითხველის წინასწარ განწყობასა და შეფასებებზე.²⁶

გამოხატვის თავისუფლება მოიცავს არა მარტო იმგვარ ინფორმაციას ან იდეას, რომელსაც კეთილგანწყობით ხვდებიან ან რომელიც ნეიტრალურია, არამედ ისეთ ინფორმაციასაც, რომელიც შეურაცხმყოფელი, შოკისმომგვრელი ან ამაღელვებელია ხელისუფლებისთვის ან ნებისმიერი საზოგადოებრივი ჯგუფისთვის. სწორედ ასეთია შემწყნარებლობის, ლიბერალიზმისა და პლურალიზმის მოთხოვნები, რომელთა გარეშეც დემოკრატიული საზოგადოება წარმოუდგენელია. ევროპული სასამართლოს შეფასებით, შეუძლებელია სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე არ არსებობდეს საზოგადოებრივი დისკუსიები სასამართლო განხილვის თემებზე. ამ კუთხით სასამართლოები ვაკუუმში ვერ იარსებებენ. კონვენციის მე-10 მუხლის კონტექსტში, არამარტო მედიის როლია, გაავრცელოს საჯარო ინტერესის მქონე ინფორმაცია, არამედ თვითონ საზოგადოების უფლებაც არის, მიიღოს ამგვარი ინფორმაცია. თუმცა, ამასთან გასათვალისწინებელია სხვა პირთა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაც, რომელიც კონვენციის მე-6 მუხლით არის დაცული. ევროპული სასამართლოს შეფასებით, შიდა სასამართლოებში მიმდინარე საქმეების კომენტარებისას

26 ECtHR: The Sunday Times v. The United Kingdom 1979 §66

ჟურნალისტებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ გამონატვის თავისუფლების დასაშვებ ზღვარში არ ჯდება განცხადებები, რომლებსაც გამიზნულად თუ განზრახვის გარეშე, წინმსწრებად შეუძლია ხელი შეუშალოს პირის სამართლიანი სასამართლოს უფლებით სარგებლობას, ასევე დაუსაბუთებელი განცხადებები, რომლებიც ძირს უთხრის სასამართლოს, როგორც მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანოს მიმართ საზოგადოების ნდობას.²⁷

მედიის მხრიდან აღნიშნული ინტერესების გათვალისწინებაზე ასევე მიუთითებს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული რეკომენდაცია 2003(13), რომელიც მედიაში სისხლისსამართლებრივი სამართალწარმოების გაშუქების ძირითად პრინციპებს ადგენს. ამასთან, ევროპული სასამართლო უთითებს, რომ მედიის თავისუფლება ასევე ვრცელდება ინფორმაციის გარკვეული ხარისხით გაზვიადებული ან თუნდაც პროვოკაციული ფორმით გავრცელებაზე. გარდა ამისა, სასამართლო ვერ შევა მედიის უფლებამოსილებებში და ვერ განუსაზღვრავს კონკრეტულ შემთხვევაში, როგორი ინფორმაციის გავრცელების ტექნიკა უნდა აირჩიოს მედიამ.

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმების გარდა, სასამართლოსთვის მნიშვნელოვანი იყო ის გარემოება, რომ საგაზეთო სტატია ეხებოდა მაღალი საჯარო ინტერესის საკითხს, რომელზეც საზოგადოებაში აქტიური დისკუსიები მიმდინარეობდა. ამასთან, განსახილველი საკითხი ეხებოდა მრავალი დაზარალებული ადამიანის უფლებებს, რომლებსაც მომეტებული ინტერესი ჰქონდათ, გაეგოთ საქმის სხვადასხვა მნიშვნელოვანი დეტალი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ ვერ დაინახა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების არსებობა, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზოგადად მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვის ფართო სტანდარტია დადგენილი, როგორც ამ გადაწყვეტილებით ასევე სასამართლოს შემდგომი პრაქტიკითაც. 1997 წლის გადაწყვეტილებაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ ჟურნალისტის მიერ გამოქვეყნებულ სტატიას შეეძლო გავლენა მოეხდინა სისხლის სამართლის საქმის განხილვის საბოლოო შედეგზე, შესაბამისად, გამართლებული იყო ადგილობრივი სასამართლოების მიერ დაკისრებული სანქცია. საგაზეთო სტატია შეეხებოდა მინისტრის მიერ გადასახადებისგან თავის არიდების საქმეს, ჟურნალისტის მიერ სტატიაში გაკეთებული დასკვნები აშკარად მიუთითებდა, რომ ბრალდებული იყო დამნაშავე.

სასამართლოს შეფასებით, ჟურნალისტის გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვა ემსახურებოდა ლეგიტიმურ მიზნებს, კერძოდ სასამართლოს ავტორიტეტის და ბრალდებულის სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვას. სასამართლოს შეფასებით, მიუხედავად იმისა, რომ საქმე შეეხებოდა საჯარო პირს, მათაც აქვთ უფლება, ისარგებლონ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით. სასამართლოს შეფასებით, როცა ჟურნალისტები კომენტარებს აკეთებენ მიმდინარე საქმეებზე, მათ უნდა გაითვალისწინონ, რომ მათ კომენტარებს შეუძლიათ, შექმნან წინასწარგანწყობა პირის დამნაშავეობასთან დაკავშირებით, ამით კი

27 EctHR: Ageyevy v.Russia, no. 7075/10, 18 April 2013, §§ 224-225

შეიძლება ძირი გამოეთხაროს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ ნდობას საზოგადოებაში.²⁸

2.2. ამერიკის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა მიმდინარე სასამართლო საქმეებთან დაკავშირებით გამოხატვის თავისუფლების დაცვის სტანდარტებზე

სასამართლოს მიმართ გამოთქმული კრიტიკული კომენტარების მსგავსად, მიმდინარე სასამართლო საქმეებთან დაკავშირებით გაცემებული კომენტარებიც უფრო მაღალი სტანდარტით არის დაცული ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკით. უზენაესი სასამართლო მხოლოდ ისეთ შემთხვევაში მიიჩნევს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას გამართლებულად, როცა მართლმსაჯულების განხორციელებას რეალური და მყისიერი საფრთხე ემუქრება. აღნიშნული მიდგომა უზენაესმა სასამართლომ 1941 წლის გადაწყვეტილებით დაამკვიდრა საქმეზე *Bridges v. California*. მანამდე მოქმედი პრაქტიკა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების მსგავსი იყო. შესაბამისად, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია იყო, თუ არსებობდა პოტენციური საფრთხე მაინც, პირის სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე გავლენა მოეხდინა საჯარო კომენტარებს.

ამერიკული მიდგომა არ იზიარებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დაშვებას იმასთან დაკავშირებით, რომ სასამართლო განხილვების მედიასპექტაკლებად ქცევამ შეიძლება ძირი გამოეთხაროს საზოგადოებაში სასამართლოს აღქმას, როგორც დავების ობიექტურად გამამწყვეტი ორგანოსი. ამერიკული საზოგადოება ათეული წელიწადია აქტიურად ადევნებს თვალს მიმდინარე სასამართლო პროცესების აქტიურ მედიაგანხილვებს, თუმცა აღნიშნულს რაიმე სახის უარყოფითი გავლენა არ მოუხდენია სასამართლოს მიმართ ნდობაზე. პირიქით, ამერიკელები არიან ერთ-ერთი იმათაგანი, ვინც ყველაზე ხშირად იყენებს სასამართლოს ინსტიტუტს სადავო საკითხების გადასაწყვეტად.²⁹

28 ECtHR, *Worm v. Austria*, 29/08/1997 § 50

29 Article 19" Background Paper on Freedom of Expression and Contempt of Court 2000 p.8

თავი III

საქართველოს მოქალაქე კანონმდებლობის მიღგომა გამოხატვის თავისუფლების სასაზღვროდ და სასამართლოს მიერ დადგენილი სახიფათო სტანდარტი

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს “*sub judice*”-ის მსგავს კონკრეტულ წესს, რომელიც შეზღუდავდა სასამართლოს განხილვაში მყოფი საქმეების მიმართ საჯარო კომენტარების გაკეთების შესაძლებლობას. აღნიშნული განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით ქართული კანონმდებლობა ამერიკულ სტანდარტებს ემყარება.

აღნიშნული, ცხადია, არ გამორიცხავს იმას, რომ მედიის ან ნებისმიერი სხვა პირის მხრიდან ცილისწამების ან პატივის და ღირსების შელახვის შემთხვევაში, პირმა საკუთარი უფლებები დაიცვას „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ კანონის“ და სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად. თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ასეთ შემთხვევებში დავის საგანს წარმოადგენს კონკრეტული პირების უფლებების დაცვა და არა ისეთი ზოგადი ცნება, როგორც არის სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვა.

საერთო სასამართლოებს არ გააჩნიათ სამართლებრივი საფუძველი მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით საჯარო კომენტარების გამო სასამართლოს შეურაცხყოფისთვის დასაჯონ პირები. ამგვარი ინსტიტუტი სრულიად უცხოა ქართული კანონმდებლობისთვის, მართალია სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავს სასამართლოს დამოუკიდებლობის დამცავ ნორმებს, თუმცა მათი ამგვარი გზით განმარტება სასამართლოს პრაქტიკაში არ მომხდარა.

ქართული კანონმდებლობით ასევე მკაცრი სტანდარტებით არის დაცული სასამართლო დარბაზის გარეთ საჯაროდ მოსამართლის მიმართ გამოხატული კრიტიკის ფარგლები.

სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო პირის ცილისწამებისთვის, პირს ეკისრება სამოქალაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, თუ მოსარჩელე სასამართლოში დაამტკიცებს, რომ მოპასუხის განცხადება შეიცავს არსებითად მცდარ ფაქტს უშუალოდ მოსარჩელის შესახებ, ამ განცხადებით მოსარჩელეს ზიანი მიადგა და განცხადებული ფაქტის მცდარობა მოპასუხისათვის წინასწარ იყო ცნობილი ან მოპასუხემ გამოიჩინა აშკარა და უხეში დაუდევრობა, რამაც გამოიწვია არსებითად მცდარი ფაქტის შემცველი განცხადების გავრცელება.³⁰ კანონმდებლობის ეს ჩანაწერი უკიდურესად რთულს ხდის მოსამართლეებისთვის და სხვა საჯარო პირებისთვის სასამართლო წესით მოითხოვონ ცილისწამებისთვის ზიანის ანაზღაურება. აღნიშნული კი მიუთითებს კანონმდებლის ცალსახა ნებაზე, გამოხატვის თავისუფლება მკაცრი სტანდარტით იქნეს დაცული იმ შემთხვევებში, როცა იგი საჯარო ინტერესის თემებს ეხება.

³⁰ სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონი, 15/07/2004, მე-14 მუხლი, 2017 წლის 20 ნოემბრის მდგომარეობით.

მიუხედავად ამისა, ბოლო პერიოდში თბილისის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით ეჭვქვეშ დგება კანონმდებლობით დადგენილი მაღალი სტანდარტების პრაქტიკული უზრუნველყოფა.

კონკრეტული საქმე შეეხებოდა ბიზნესმენ ფადი ასლის კომენტარს მოსამართლე ვლადიმერ კაკაბაძის გადაწყვეტილებებზე ერთ-ერთ გახმაურებულ საქმესთან დაკავშირებით. ფადი ასლის მტკიცებით, მოსამართლე კაკაბაძე კორუმპირებულია და მან გადაწყვეტილება კორუმპირებული გარიგებების საფუძველზე მიიღო.

თბილისის საქალაქო სასამართლომ გაიზიარა ამავე სასამართლოს მოსამართლის სარჩელში ჩამოყალიბებული მოსაზრებები და დაადგინა, რომ ფადი ასლის მიერ უხეში დაუდევრობით გავრცელებულ იქნა ცილისმწამებლური ინფორმაცია, რადგანაც მან მტკიცებით ფორმაში, საჯაროდ გაავრცელა დანაშაულებრივი ფაქტები მოსამართლის შესახებ, კომპეტენტური ორგანოების მიმართვისა და მათგან ამ ფაქტის დამადასტურებელი მტკიცებულებების მიღების გარეშე.

შესაბამისად, სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებით ფაქტობრივად გამორიცხა საჯარო დებატები მოსამართლის შესახებ კორუფციულ გარიგებებთან დაკავშირებით, მანამ, სანამ კომპეტენტური ორგანოების მხრიდან არ იქნება დადასტურებული მოსამართლის დანაშაულებრივი ქმედება. სასამართლოს ამგვარი განმარტება გამოხატვის თავისუფლების დაცვის ინტერესს ქვეყანაში მნიშვნელოვან პოტენციურ საფრთხეს უქმნის, რადგანაც ზღუდავს შესაძლო დანაშაულებების შესახებ ფართო საზოგადოების ინფორმირებას, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისთვის მიმართვის და მათი მხრიდან რეაგირების გარეშე. მით უმეტეს, რომ რიგ შემთხვევაში სწორედ ფართო საზოგადოებრივი განხილვები და საზოგადოებრივი ზეწოლა ის ერთადერთი მექანიზმი, რომლითაც შემდგომში იძულებული ხდებიან შესაბამისი ორგანოები, ეფექტური და ობიექტური გამოძიება ჩაატარონ კონკრეტულ საქმეებზე.³¹

თავი IV

საფრთხეები, რომლებიც თან სდევს უსუსულ რეალობაში გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდავას

კონკრეტული ნიშნით განსაზღვრული მოსაზრებების გამოთქმის აკრძალვის ინიციატივები ატარებს, როგორც გამოხატვის თავისუფლების გაუმართლებელი შეზღუდვის საფრთხეს, ასევე

31 თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N2/93-6817, 2017 წლის 21 სექტემბერი.

მან შესაძლოა, ვერ დააკმაყოფილოს კანონის განჭვრეტადობის მოთხოვნები და უფლებით სარგებლობაზე იქონიოს მსუსხავი ეფექტი.

შემზღუდველი რეგულაციების დაწესება პრობლემური შეიძლება გახდეს არამარტო საკანონმდებლო დონეზე რეგულირების განჭვრეტადობის კუთხით, არამედ შემდგომში მათი პრაქტიკაში გამოყენების მხრივაც. არსებობს რეალური საფრთხე, რომ ასეთ საქმეებზე სასამართლოების მიერ მიღებული შემზღუდველი გადაწყვეტილებების საზოგადოებაში აღქმული იქნეს, როგორც შიდა კორპორატიული ინტერესების გამტარებელი გადაწყვეტილებები, რადგანაც მეორე მხარეს წარმოადგენენ თვითონ მოსამართლეები. იმ პირობებში, როდესაც ქართულ სასამართლოებს რეალური გამოწვევები უდგათ საზოგადოებაში ნდობის მოპოვების კუთხით, ამგვარმა შემზღუდველმა მიდგომამ აღნიშნული პრობლემა შესაძლებელია, კიდევ უფრო კრიტიკული გახადოს.

მოსამართლის დამოუკიდებლობის დაცვა, ბუნებრივია, წარმოადგენს ღირებულ ლეგიტიმურ მიზანს, რომლის მისაღწევადაც შეიძლება სახელმწიფომ დაადგინოს გარკვეული სამართლებრივი რეგულირება. ცხადია, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება, უზრუნველყოს ადეკვატური და აუცილებელი დაცვა, როდესაც არსებობს მართლმსაჯულების წარმომადგენლებზე ფიზიკური თავდასხმებისა და მათი დაშინების საშიშროება. კერძოდ, მოსამართლე დაცული უნდა იყოს ფიზიკური აგრესიისგან ანდა ამგვარი მუქარისგან. თუმცა აღნიშნული არ გულისხმობს, რომ მოსამართლის შეწუხებისა და აღელვების პრევენციისთვის გამოხატვის თავისუფლება უნდა შეიზღუდოს, როცა მართლმსაჯულების ინტერესების დაზიანების საფრთხე არ აღწევს განსაკუთრებით საშიშ მასშტაბებს.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯადია სამართალწარმოების განხორციელებაზე ზეგავლენის მიზნით სასამართლოს საქმიანობაში ამა თუ იმ ფორმით უხეშო ჩარევა,³² დამამძიმებელი გარემოებებია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ ამ ქმედების ჩადენა, ან ქმედების ჩადენა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით. ასევე, სისხლის სამართლის წესით დასჯადია სასამართლოში საქმის ან მასალის განხილვასთან დაკავშირებით, მოსამართლის მიმართ სიცოცხლის მოსპობის, ჯანმრთელობის დაზიანების ანდა ქონების განადგურების ან დაზიანების მუქარა, აღნიშნული მუხლის თანახმად, ქმედება შეიძლება ჩადენილი იყოს ძალადობით, რომელიც საშიში არ არის სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის ან ძალადობით, რომელიც საშიშია სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის. სსკ-ის 366-ე მუხლით კი ისჯება სასამართლოს უპატივცემულობა, რაც გამოიხატა მოსამართლის შეურაცხყოფით.

გარდა ამისა, „საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“³³ საქართველოს კანონი ადგენს პასუხისმგებლობას მოსამართლესთან ისეთი ტიპის კომუნიკაციისთვის, რომელიც დაკავშირებულია კონკრეტული საქმის განხილვასთან

32 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 364-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

33 „საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“ მე-3 მუხლის პირველი ნაწილი.

და არღვევს სასამართლოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და პროცესის შეჯიბრებითობის პრინციპებს.

ასევე, სისხლის სამართლის და სამოქალაქო სამართლის საპროცესო კოდექსებით გათვალისწინებულია მოსამართლის უფლება, გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული მექანიზმები, მათ შორის ადმინისტრაციული პატიმრობა, სასამართლოს მიმართ უპატივცემულობის გამონატვის ან/და მოსამართლის მოთხოვნისადმი დამოურჩილებლობის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობის ზემოთ მოყვანილი რეგულაციების ნაწილი შეიცავს ხარვეზებს და საჭიროებს დახვეწას, განსაკუთრებით განჭვრეტადობის კუთხით, შეიძლება ითქვას, რომ დღევანდელი კანონმდებლობით არსებობს აუცილებელი მექანიზმები სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის დასაცავად.

დღეს საქართველოში სასამართლოს სისტემის შიგნით არსებული სერიოზული პრობლემების ფონზე დაუშვებელია საზოგადოებრივი დისკუსიის აკრძალვა, მათ შორის, კონკრეტული მაღალი საჯარო ინტერესის საქმეებთან დაკავშირებით და ამით სისტემაში არსებული პრობლემების გამოაშკარავების, და შესაბამისად – გადაწყვეტის შესაძლებლობის შეზღუდვა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ზოგადად, სახელმწიფოს არ შეუძლია, შეზღუდოს ინფორმაციის თავისუფლება იმ საფუძველით, 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. აღნიშნული რაციონალის საფუძველზე დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი გარკვეული აკრძალვების გარდა, პირები, მათ შორის მაუწყებლებიც, უფლებამოსილი არიან, გადასცენ ნებისმიერი ინფორმაცია და ითვლება, რომ ადამიანებს ამ იდეებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა აქვთ.³⁴

მოსამართლის გარეშე ზეგავლენისგან დაცვა, როგორც უკვე აღინიშნა, არის ღირებული ლეგიტიმური მიზანი, თუმცა იგი არ უნდა იქნეს გაგებული ზედმეტად ფართო მნიშვნელობით. მოსამართლის გადაწყვეტილების შინაარსზე გავლენას ვერ უნდა ახდენდეს საზოგადოების მოსაზრება. მოსამართლეს ვერ ექნება მოლოდინი, რომ მისი გადაწყვეტილება არ გახდება კრიტიკის საგანი. ამდენად, მოსამართლეს ისევე, როგორც ნებისმიერ საჯარო მოხელეს, უნდა ჰქონდეს უნარი, საზოგადოებრივი ემოციები არ გახადოს გადაწყვეტილების ნაწილი. მოსამართლეს უნდა შეეძლოს პიროვნული განცდებისგან დისტანცირება და ამგვარი განცდების პრევენცია არ უნდა იყოს გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვის გამამართლებელი საფუძველი.

34 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

დასკვნა

დემოკრატიულ სახელმწიფოში, რომლის არსებობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს, უმნიშვნელოვანესია საზოგადოებრივი ინტერესის საგანთან, მათ შორის სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებით, ღია განხილვები შეუზღუდავად მიმდინარეობდეს. გამონატვის თავისუფლება უნივერსალური ღირებულების ძირითად უფლებასა და დემოკრატიული საზოგადოების სრულფასოვნად ფუნქციონირების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. იგი ყოველი მოქალაქის განვითარებისა და ქვეყანაში დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრების სერიოზული ფაქტორია.

ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ გამონატვის თავისუფლებით დაცული არ არის მხოლოდ ისეთი გამონაკლისი შემთხვევები, როცა გამონატვის ერთადერთ მიზანს სასამართლოს რაციონალურ საფუძვლებს და დასაბუთებას მოკლებული შეურაცხყოფა წარმოადგენს. ეს ის შემთხვევებია, როცა სასამართლოს წინააღმდეგ გამოთქმული ბრალდებები არის უკიდურესად მძიმე და არ ეფუძნება საკმარის ფაქტობრივ საფუძვლებს.

სასამართლოს პრესტიჟისა და ავტორიტეტის დაცვის სახელით, არ შეიძლება შეიზღუდოს მართლმსაჯულების სისტემის საჯარო კრიტიკა, რომელსაც კონკრეტული და მნიშვნელოვანი ღირებულება, შინაარსი და დატვირთვა გააჩნია. კიდევ უფრო მკაცრი სტანდარტით იცავს გამონატვის თავისუფლების ინტერესს ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლო, რომელიც გამონატვის თავისუფლების შესაზღუდად მყისიერი და ცხადია, საფრთხის არსებობას მოითხოვს.

მნიშვნელოვანია, იმის გაცნობიერება, რომ დამოუკიდებლობა არა სასამართლოს პრივილეგია, არამედ მის მიმართ არსებული მოლოდინი და მისივე ვალდებულებაა. სასამართლოს საჯარო კრიტიკა სასამართლო დამოუკიდებლობისათვის არათუ საფრთხეს არ წარმოადგენს, არამედ მას შეუძლია, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაში. ამგვარი კრიტიკა ერთგვარი მოწოდებაა მოსამართლეების მიმართ, რათა დარჩნენ თავიანთი პროფესიის ერთგული და თავიდან აიცილონ მიკერძოება და საზოგადოებრივი აზრის გავლენა საქმის განხილვის დროს. შესაბამისად, ხელისუფლების სხვა შტოების მსგავსად, სასამართლო ორგანოები თავად იღებენ სარგებელს აზრის ჯანსაღი მიმოცვლის შედეგად.

დემოკრატიულ და კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებულ სახელმწიფოში, სწორედ სასამართლოები უნდა იყვნენ გამონატვის თავისუფლების დაცვის უმთავრესი გარანტორები, შესაბამისად, პირველ რიგში, სწორედ ისინი უნდა იყვნენ მოწოდებულნი, რომ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე თემებზე, მათ შორის სასამართლოსთან დაკავშირებით, საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა, მაქსიმალურად თავისუფლად მიიღოს ინფორმაცია, საკუთარი შეხედულებების ჩამოსაყალიბებლად. ამ კუთხით ნებისმიერი დამატებითი რეგულირების შემოტანა აჩენს სერიოზულ რისკებს ქვეყანაში გამონატვის თავისუფლების

მომეტებულ შეზღუდვასა და სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშვალდებულების ხარისხის შემცირებასთან დაკავშირებით.

ბიბლიოგრაფია

სასამართლო გადაწყვეტილებები

- 1) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრობა 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“, 18/04/211
- 2) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის N2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
- 3) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის #1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე: საქართველოს მოქალაქეები – გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ
- 4) ECtHR, *Morice v. France* 23/04/2015
- 5) ECtHR, *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 24/02/1997
- 6) ECtHR, *Marian Maciejewski v Poland*. 13/01/2015
- 7) ECtHR, *De Haes and Gijssels v. Belgium* 24/02/1997
- 8) ECtHR, *Prager and Oberschlick v. Austria* 26/04/1995
- 9) ECtHR, *Lomakin v. Russia* 17/11/2005
- 10) SCOTUS, *Bridges v. California* 1941
- 11) SCOTUS, *Pennekamp v. Florida* 1946
- 12) SCOTUS, *Craig v. Harney* 1947 P. 331 U. S. 376.

- 13) ECtHR: The Sunday Times v. The United Kingdom 1979
- 14) Ageyevy v.Russia, no. 7075/10, §§ 224-225, 18 April 2013
- 15) ECtHR, Worm v. Austria, 29/08/1997

გამოყენებული ლიტერატურა

- 1) Article 19” Background Paper on Freedom of Expression and Contempt of Court 2000
- 2) Casadevall J. Freedom of expression: essays in honour of Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP), 2012 – pp. 235-244 Article 19” Background Paper on Freedom of Expression and Contempt of Court 2000
- 3) “Article 10 ECHR’s right to freedom of expression and defending the client. What rights do solicitors have”? October 5, 2016 <https://goo.gl/YRCgJB>
- 4) Dirk Voorhoof “Freedom of Expression, the Media and Journalists Case-law of the European Court of Human Rights Strasbourg, 2015
- 5) Jean-François Flauss “The European Court of Human Rights and the Freedom of Expression” 2009
- 6) Sackville, Justice Ronald --- “How fragile are the Courts? Freedom of speech and criticism of the judiciary” 2005
- 7) Rieger, Carol T. – Lawyers’ Criticism of Judges: Is Freedom of Speech a Figure of Speech? (University of Minnesota Law School, 1985)
- 8) „სასამართლოს ავტორიტეტის დაცვის მიზნით, გამოხატვის თავისუფლების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა დაუშვებელია“ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 16/11/2015
- 9) კუკავა ქ. „იძულებითი დუმილი სასამართლოს ღირსების დაცვის სახელით“ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 13.11.2015
- 10) ბერაია გ. „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტები ადვოკატის გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებზე სასამართლო დარბაზში და მის ფარგლებს გარეთ“ საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის ყურნალი „ადვოკატი“, 2016 N1-2.

ნინო ქაშაკაშვილი

კონსტიტუციის განმარტება და საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ხედვაები

ნინო ქაშაკაშვილი

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.*

უბსტრუქტი

საკონსტიტუციო სასამართლოთა საქმიანობა – კონსტიტუციის საჯარო „კითხვა“ განმარტება, არსებითი გავლენის მქონე აქტივობაა. შედეგად, ხშირია შეფასებების სასამართლოს მიერ აქტივისტური თუ თვითშეზღუდვის პოლიტიკის გატარებასთან დაკავშირებით. ნაშრომის მიზანია იმ საკითხის გააზრება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ხედვები განსაზღვრულ ლოგიკას და თეორიას ეყრდნობა. კვლევის მცდელობაა, შექმნას სისტემური ხედვა, თუ რა ალტერნატივებით და განმაპირობებლებით მსჯელობს სასამართლო კონსტიტუციის განმარტებისას. ამოცანაა, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული სამეცნიერო თუ პოლიტიკური შეფასებები ეფუძნებოდეს საკითხის არაზედაპირულ გაანალიზებას. აღნიშნული ხედვების სინთეზისას, ასევე მნიშვნელოვანი საკითხია, არსებობს თუ არა განმარტების კონკრეტული მეთოდები, მიდგომები, რომელიც პოლიტიზაციის რისკებს მინიმუმამდე შეამცირებს და ამის ფონზე რამდენად შეძლებს სასამართლო, რომ ხელისუფლებისათვის იყოს ჯანსაღი ოპონენტი და საჯარო ნდობის ადრესატი.

შესავალი

საკონსტიტუციო სასამართლოთა¹ მიზანია საკონსტიტუციო დემოკრატიის რეალიზება. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება არის თანამედროვე სახელმწიფოს დემოკრატიზაციის კატალიზატორი. აღნიშნული უპირობოდ მიუთითებს, რომ მათი საქმიანობა პოლიტიკურად „მაღალი ფსონით“ ხასიათდება.² თუმცა თითქმის ყოველი საზოგადოება იაზრებს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, მათი ხედვები არ არის ერთგვაროვნად მიღებული, სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, არსებობს შეფასებები, რომ სასამართლო აქტივისტურია ან თვითშეზღუდვის პოლიტიკას ატარებს. უფრო კონკრეტულად, ჩნდება კითხვები გადაწყვეტილების მოტივების შესახებ.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია იმ საკითხის გააზრება, თუ როგორ რეალიზდება კონსტიტუციის პროგრამა, ე.ი. რა სახისაა გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი (შინაარსობრივი მხარე) საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების რეალიზებისას. ამოცანაა იმის დემონსტრირება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ან ეკვივალენტური ინსტიტუტების ხედვები განსაზღვრულ ლოგიკას და თეორიას ეყრდნობა და რომ შეფასებები, როგორც სამეცნიერო, ასევე პოლიტიკური სპექტრიდან, უნდა ეფუძნებოდეს საკითხის არაზედაპირულ გაანალიზებას. კვლევის მცდელობაა, შექმნას სისტემური ხედვა, თუ რა ალტერნატივებით და განმაპირობებლებით მსჯელობს სასამართლო. მათი დეტალური ანალიზი კი, თავის მხრივ, მოცულობითი კვლევის საკითხია.

კონსტიტუციის განმარტებასთან დაკავშირებული ხედვების ანალიზისას, მთავარი საკითხია, არსებობს თუ არა განმარტების კონკრეტული მეთოდები, რომელიც ზემოხსენებულ რისკებს მინიმუმამდე შეამცირებს და ამის ფონზე შეძლებს თუ არა სასამართლო, რომ ხელისუფლებისათვის იყოს ჯანსაღი ოპონენტი და საჯარო ნდობის ადრესატი. პასუხების ძიების პროცესისათვის წონაღია მიმდინარე ნაშრომის პრეზუმფციების გააზრება: (ა) ქვეყნის პოლიტიკაში საკონსტიტუციო სასამართლო აღიქმება, როგორც მოთამაშე (ამ შემთხვევაში სასამართლოს მხრიდან საუბარია მის ინსტიტუციურ ხედვებზე), თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში არ არის წაკითხული პოლიტიკა, როგორც რაიმე როლისა და გავლენის მქონე. (ბ) საკონსტიტუციო სასამართლოებს აქვთ პროგრამა, რომელიც ნიშნავს კონსტიტუციის თვალსაჩინო კითხვას საზოგადოების თითოეული წევრისათვის, სახელისუფლებო სისტემის ყოველი ინსტიტუტისა და მონაწილისათვის.

ამრიგად, წინამდებარე ნაშრომში ყურადღება გამახვილდება, თუ როგორ აყალიბებს საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო იდენტობას და როგორ იყენებს ამ პროცესში კონსტიტუციის განმარტების ალტერნატივებს. კვლევაში გამოყენებულია შედარებით-სამართლებრივი, ანალიტიკური, აღწერილობითი და სხვა სამეცნიერო კვლევითი

1 მიმდინარე კვლევაში ტერმინი „საკონსტიტუციო სასამართლო“ მოიცავს ყველა ინსტიტუტს, რომელიც საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას ახორციელებს.

2 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld &Andras-Sajo, 690 (2012).

მეთოდები. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ინტერპრეტაციული ხედვების ფარგლების ძიებისათვის კვლევაში თავმოყრილია და გაანალიზებულია, ერთი მხრივ, კონსტიტუციათა ინტერპრეტაციის მეთოდური საკითხები, როგორც განმარტების ტექნიკური მახასიათებელი და, მეორე მხრივ, კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის შინაარსობრივი ასპექტები პრეამბულის, უცხო სახელმწიფოთა სამართლის გამოყენების, ეკონომიკური და სოციალური უფლებების მაგალითებზე. წინამდებარე ნაშრომს არ აქვს რაიმე კუთხით მათ შორის რანგირების მიზანი. მიმდინარე კვლევა არ ფარავს არგუმენტაციის ტექნიკურ ნაწილს – დასაბუთების სტრუქტურირების, გადმოცემის ლოგიკას; მოსამართლეთა იდეოლოგიური ხედვების კონსტიტუციის განმარტების პროცესზე გავლენის საკითხს; შიდა და გარე კომუნიკაციის საკითხებს, როგორც ინსტიტუციური ავტორიტეტის ჩამოყალიბების საფუძველს.

1. საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ კონსტიტუციის ინტერპრეტაცია – მიზნის ძიება

1.1. კონსტიტუციის განმარტების ზოგადი საკითხებისათვის

საკონსტიტუციო სასამართლოთა მიერ კონსტიტუციის ინტერპრეტაცია არის დემოკრატიზაციის პროგრესირების შანსი, მისი მთავარი ადრესატები კი – ხალხი და ხელისუფლება.³ დეტალურად რომ ითქვას, ინდივიდისათვის იგი განაპირობებს შესაძლებლობას, რომ კონსტიტუცია აღიქვას, როგორც ქმედითი, ყოველდღიური დოკუმენტი და „გაითავისოს მისი უპირობოდ დაცვის [...] აუცილებლობა“;⁴ ხელისუფლებისათვის კი, იქმნება შესაძლებლობა, თავიანთი არსებობის რაციონალი დაინახონ „თავისუფლების უზრუნველყოფაში და არა ძალაუფლებაში“.⁵

მიმდინარე კვლევაში კონსტიტუციის განმარტების სხვადასხვა მეთოდზე საუბრისას მიზანი არ არის იმის დემონსტრირება, თუ ინტერპრეტაციის რომელი მეთოდი არის უკეთესი ან მიზანშეწონილი. ან კი სწორი იქნებოდა იმის დაშვება, რომ კონსტიტუციის განმარტების ერთი და სწორი მეთოდის იდენტიფიცირებაა შესაძლებელი? თუმცა ამ საკითხების ხშირად განიხილავენ და სამეცნიერო წრეების ნაწილისათვის საინტერესოა, რა არის ამა თუ იმ კონსტიტუციური რეჟიმის რაციონალი და „რისთვის არის კონსტიტუცია“⁶ დოქტრინაში მიუთითებენ ტენდენციებზე, როდესაც პროფესიულ წრეები აშშ-ს უზენაესი სასამართლოსგან

3 ერემადე ქ., თავისუფლება კონსტიტუციის ფარგლებში და თავად კონსტიტუციის გააზრების თავისუფლება, საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, რედ. ნაცვლიშვილი ვ. & ზედელაშვილი დ., ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო (2016).

4 იქვე, 163.

5 იქვე.

6 Marmor A., Meaning and Belief in Constitutional Interpretation, "Fordham L. Rev." 82, 577 (2013).

(მოსამართლეთა უმრავლესობისგან) ითხოვდნენ, სასამართლოს კონსტიტუციის განმარტების კონკრეტულ მეთოდზე დაეფუძნებინა თავისი გადაწყვეტილებები. თუმცა მსგავსი შესაძლებლობა არამიზნობრივად და შეუძლებლადაც კი უნდა შეფასდეს.⁷

კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის მეთოდების გამოყენებაზე პასუხს იძლევა კონსტიტუციის ტექსტი, კონტექსტი, ასევე მოსამართლეთა ფილოსოფია. კონსტიტუციის ტექსტთან დაკავშირებით უნდა გამოიყოს ორი ასპექტი: იმპლიციტური და ექსპლიციტური. ექსპლიციტური ასპექტი გულისხმობს ინტერპრეტაციის მეთოდის კონსტიტუციონალიზაციას. მაგალითად, ქვეყნების კატეგორია ისტორიის პასუხად, თუ რისკების გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განმარტების კონტექსტში საერთაშორისო სამართლის ნორმების აუცილებელ გამოყენებაზე მიუთითებს (პორტუგალია, ესპანეთი, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა). ინტერპრეტაციის მეთოდის ექსპლიციტურად გაწერა გადაწყვეტა უნგრეთმაც, როდესაც მიუთითა, რომ განმარტება უნდა მოხდეს ნორმათა მიზნების, ეროვნული კრედოსა და ისტორიული კონსტიტუციის მიღწევების გათვალისწინებით.⁸ მსგავს შემთხვევებში იქმნება კონსტიტუციის მსაზღვრელები, რაც მოსამართლეებს „მორალური არჩევნის“ გაკეთების საშუალებას აძლევს – მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუციური ჩანაწერით, ადამიანს უფლებათა განმარტებისას შესაბამისმა ინსტიტუტმა (სასამართლო, ტრიბუნალი თუ სხვა ფორუმი) უნდა იხელმძღვანელოს იმ ღირებულებებით, რაც „ეფუძნება ადამიანის ღირსებას, თანასწორობასა და თავისუფლებას და ქმნის ღია და დემოკრატიული საზოგადოების საყრდენს.“⁹

იმპლიციტური ვითარებისას კონსტიტუციის ტექსტის სისტემა ქმნის განმარტების სხვადასხვა საშუალებას, გზას. კონსტიტუციიდან გამომდინარე, განმაპირობებელი შესაძლებელია იყოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის სირთულე. ამის შესახებ საუბრობს მარკ ტაშნეტი, როდესაც მიუთითებს აშშ-ს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის სირთულეზე და შედეგად მოსამართლეთა გადაწყვეტილებაზე, განმარტონ ძირითადი კანონი დემოკრატიული და თანამედროვე პროცესების კონტექსტში. ეს კი, თავის მხრივ, მისაღები აღმოჩნდა საზოგადოებისათვის.¹⁰ მაგალითებზე საუბრისას კომერსი გერმანიის შემთხვევას ახსენებს, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებმა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის „ნაკლები სირთულე“, აღიქვეს, ისე, თითქოს მოსამართლეთა მხრიდან არ უნდა გაკეთებულიყო არსებითად გამომწვევით განმარტებები.¹¹ თუმცა მსგავსი მოცემულობა იგივენაირად არ განვითარდა ინდოეთში – ამ შემთხვევაში პირიქით, მოსამართლეებმა თავიანთ თავზე აიღეს თამამი ინტერპრეტაციები.¹²

7 Schauer F., The Occasions of Constitutional Interpretation, in Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 28 (1993).

8 უნგრეთის ძირითადი კანონი, მ. R.

9 სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მ. 39.1.

10 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 708 (2012).

11 Kommers D. P., Germany: Balancing Rights and Duties, in Interpreting Constitutions: A Comparative Study, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 171-172 (2006).

12 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 708 (2012).

ამრიგად, კონსტიტუციის გადასინჯვის სირთულესა და კონსტიტუციის განმარტების ურთიერთმიმართებას აქვს კავშირი, თუმცა არაერთგვაროვანი, რადგან განსაკუთრებულ როლს თამაშობს კონტექსტი. კონტექსტური, ინდივიდუალური თავისებურებებია პოლიტიკური კულტურა, გამოცდილება, განათლების კულტურა და სხვა. პოლიტიკური კულტურის თვალსაზრისით, ხაზი უნდა გაესვას, მაგალითად, საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპს. საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპის გამტარებელი მნიშვნელოვანი ქვეყანაა დიდი ბრიტანეთი, სადაც „ზოგადი წესის მიხედვით, სასამართლოს არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონმდებლობის გადაძლევა და ისეთი კანონის მიღება, რომელსაც შემდგომი მოწვევის პარლამენტი ვერ შეცვლის.“¹³ ამგვარმა იდეურმა ფარგლებმა, რა თქმა უნდა, მყარი ნიადაგი შეუქმნა საკანონმდებლო სურვილებისათვის უპირატესობის მინიჭების ტენდენციას ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა კანადა, ავსტრალია – ქვეყნები, სადაც საპარლამენტო სუვერენიტეტის ბრიტანული ტრადიცია არის შეთვისებული. კონტექსტის საკითხებს შესაძლებელია, არანორმატიული განსაზღვრებებიც ეწოდოს. არანორმატიულ ასპექტში მოიაზრება დოქტრინაც.¹⁴

სამართლებრივი განათლება და კულტურა კონსტიტუციის განმარტების პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმაპირობებელია. მოსამართლეთა სამართლებრივი შეგნება და აზროვნება ყალიბდება სამართლებრივი განათლების მიღებისას. მნიშვნელოვანია, თუ როგორაა სამართლებრივ აკადემიურ კულტურაში ინტეგრირებული სოციოლოგიური იურისპრუდენციისა და სამართლებრივი რეალიზმის კონცეფციები. გერმანიაში კონსტიტუციური სამართალიც არის „სამოქალაქო-პოზიტივისტური“ ტრადიციის სისტემა, რომელიც თავის თავს აღიქვამს, როგორც თვითკმარ სამართლებრივ სფეროს, მას არ სჭირდება მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო განმარტებები – კომერსი სამართლებრივ განათლებას უწოდებს ძალიან თეორიულს, სისტემატიზებულსა და დედუქციურს.¹⁵

მოსამართლეთა ფილოსოფია, თავის მხრივ, არაობიექტური კრიტერიუმია,¹⁶ თუმცა ფაქტორთა შორის მისი გათვალისწინება უფრო გარდაუვალობაა, ვიდრე ნებელობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში კონსტიტუციის განმარტება იქნებოდა მათემატიკური და ლოგიკური განზომილება, რომელიც მწყობრად საბუთდება და იძლევა ცალსახა პასუხებს.¹⁷ ამ საკითხს ეხმიანება შემდეგი გარემოება: მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესებას გადამწყვეტი გავლენა შეუძლია მოახდინოს სასამართლოთა ინტერპრეტაციული პოლიტიკის

13 Parliamentary Sovereignty, ხელმისაწვდომია: <<http://www.parliament.uk/about/how/sovereignty/>> [29.10.2017]. თუმცა საერთაშორისო ინსტრუმენტების მოქმედების შედეგად კონტროლს მიღმა არ რჩება კანონმდებლობა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მიმართ.

14 აღნიშნული გააზრებულია, როგორც მეთოდთა სტანდარტიზაციის საშუალება, რომელიც მოსამართლეთა გადამეტებული დისკრეციის კონტროლის არასამართლებრივ ბერკეტს იძლევა. იხ.: Jakab A., Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective, "Ger. Law J" 14:08, 1228 (2013).

15 Kommers D. P., Germany: Balancing Rights and Duties, in Interpreting Constitutions: A Comparative Study, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 208, 207 (2006).

16 თავის მხრივ, ამგვარ კრიტერიუმებს შორისაც ახდენენ დიფერენციაციას ლეგიტიმურობისა და არალეგიტიმურობის ასპექტით. დეტალებისთვის იხ.: Jakab A., Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective, "Ger. Law J" 14:08, 1229 (2013).

17 Jakab A., Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective, "Ger. Law J" 14:08, 1227-1228 (2013).

თვალსაზრისით.¹⁸ და ეს არის საკითხი, რომლით მანიპულირებაც წარმატებით შეუძლია ხელისუფლებას. მხედველობაში გვაქვს ვითარება, როდესაც სასამართლოთა წევრები შეირჩევიან მათი იდეოლოგიური ხედვის, ფილოსოფიის მიხედვით.¹⁹

1.2. კონსტიტუციის განმარტების მეთოდები

კონსტიტუციის განმარტების მეთოდი შესაძლოა, იყოს პრესკრიფციული და დესკრიფციული. დესკრიფციული თეორიები უბრალოდ აღწერენ კონსტიტუციის განმარტებას, ხოლო პრესკრიფციული მიუთითებს, თუ როგორ უნდა წარმართოს ინტერპრეტაციის პროცესი მოსამართლემ.²⁰ ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ როდესაც მოსამართლე განმარტების ამა თუ იმ მოდელს იყენებს, კრიტიკის საგანი ძირითადად შემდეგი ოთხი საფუძველია: (1) სიტყვის კონსტიტუციური მნიშვნელობა; (2) კონსტიტუციის შემდგენელთა განზრახვა; (3) პრეცედენტულ განმარტებასთან თანხვედრა (ეხება საერთო სამართლის სისტემის ქვეყნებს, თუმცა კონტინენტური ევროპის სისტემის მქონე სახელმწიფოებში მისი როლის შესახებ – მაგალითად, გერმანიის შემთხვევა – იხ. ქვემოთ); (4) ე.წ. მნიშვნელოვან, ღირებულებით განმარტებასთან კავშირი.²¹ თავის მხრივ, ამა თუ იმ საფუძვლის გამოყენების ინტენსივობა მთლიანად სამართლებრივი იურისდიქციის თავისებურებებზეა მიბმული.

ლეგალიზმი (legalism) ცდილობს, ყველა კითხვაზე პასუხი კონსტიტუციაში ამოიკითხოს, კერძოდ, არსებობდეს კანონი, რომელიც იქნება ობიექტური, განსაზღვრული და ამომწურავი. სამეცნიერო ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ ბუნდოვანი და გაურკვეველი დებულებების საკითხი არ დგას გერმანიის კონსტიტუციის შემთხვევაში, რადგან მიიჩნევა, რომ გერმანიის ძირითად კანონში მოიძებნება „სწორი პასუხები თითქმის ყველა კონსტიტუციურ დავასთან დაკავშირებით“²² მკვლევართა ნაწილისათვის მკაცრი ლეგალიზმი არის მნიშვნელოვანი საშუალება, რათა საზოგადოების ნდობა სასამართლოს მიმართ იყოს სტაბილური.²³

18 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld &AndrasSajo, 711 (2012).

19 კონსტიტუციის ინტერპრეტაციაზე იდეოლოგიური გავლენების საკითხი აქტიურად შეისწავლება აშშ-ში (ლიბერალურ-კონსერვატორული მასშტაბი), ამგვარ კავშირზე მიმდინარეობს საუბარი ასევე ესპანური, პორტუგალიური, გერმანული, ტაივანის საკონსტიტუციო სასამართლოების შემთხვევაშიც. იხ. მაგალითად, Hanretty C., Dissent in Iberia: the Ideal Points of Justices on the Spanish and Portuguese Constitutional Tribunals, "Eur. J. Pol. Res." 51 (2012); Hönnige C., The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts, "W. Eur. Politics" 32 (2009); Pellegrina L. D., Garoupa N. & Lin S. C., Judicial Ideal Points in New Democracies: The Case of Taiwan, "Nat'l Taiwan U. L. Rev." 7 (2012); Segal J. & Spaeth H., The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited, Cambridge University Press (2002); Solum L. B., Judicial Selection: Ideology Versus Character, "Cardozo L. Rev." 26 (2005).

20 Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 2 (1993).

21 იქვე.

22 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld &AndrasSajo, 691 (2012); Kommers D. P., Germany: Balancing Rights and Duties, in Interpreting Constitutions a Comparative Study, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 161, 207-208 (2006).

23 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld &AndrasSajo, 713 (2012).

თუმცა „მოსამართლეთა დისკრეცია“ გარდაუვალია.²⁴ აღნიშნული მიმართულებებით შეფასებების გაკეთებისას ერთმანეთისგან განასხვავებენ, ერთი მხრივ, პოზიტივიზმისა და ნორმატივიზმს, ხოლო, მეორე მხრივ, ორიგინალიზმსა და არაორიგინალიზმს. კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის სკოლებს შორის ძირითად დაპირისპირებულ მიმართულებებად მოიაზრება პოზიტივიზმი და ნორმატივიზმი. პოზიტივიზმი მოიაზრებს ნათლად ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური დანაწესების მოქმედებას, სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, განმარტებელი კონსტიტუციის ტექსტზეა სრულად დამოკიდებული (თითოეული ნორმის დონეზე). რაც შეეხება ნორმატივიზმს – იგი ხელმძღვანელობს კონსტიტუციის მთლიანი კონცეფციით და მისთვის არსებითია ერთიანი დოკუმენტიდან მომდინარე იდეებით მსჯელობა.²⁵

პოზიტივიზმის ქვემიმართულებებად განიხილება ბუკვალიზმი (literalism) და მიზნობრიობა (purposivism).²⁶ პირველი ნორმის გრამატიკულ განმარტებას გულისხმობს (რომელიც გამორიცხავს დამფუძნებელთა ყოველგვარი ნების გათვალისწინებას), ხოლო მეორე ახდენს ასევე მიზნის მიხედვით განმარტებას.²⁷ მიზნობრიობის მეთოდით ინტერპრეტირება განსაკუთრებით აქტუალურია ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებებთან დაკავშირებით, იმდენად, რამდენადაც ეს სფერო განსაკუთრებულ ვალდებულებებს აწესებს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის.²⁸

ნორმატივიზმი სამართალს უფრო ფართოს და პასუხებზე ორიენტირებულ ხდის, იმდენად, რამდენადაც იგი გულისხმობს „პოლიტიკური მორალის აბსტრაქტული ნორმებით“ ხელმძღვანელობას.²⁹ სამეცნიერო ლიტერატურაში იდენტურ მიდგომებად განიხილავენ, ერთი მხრივ, ამგვარი შეხედულებების რადიკალიზაციას და, მეორე მხრივ, ბუნებითი სამართლის პრინციპებით ხელმძღვანელობას.³⁰

ორიგინალიზმის შემთხვევაში კონსტიტუციის განმარტება ხდება კონსტიტუციის მიღების დროის გათვალისწინებით. ორიგინალისტები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან იმის მიხედვით, თუ რა არის მათი გადაწყვეტილების რაციონალი: კონსტიტუციის ტექსტის შემქმნელთა

24 იქვე, 691.

25 პოზიტივიზმი, როგორც ტექსტუალიზმი-ორიგინალიზმი, ასევე ნორმატივიზმი, როგორც ტელეოლოგიურ-დინამიკური მიდგომა იხ.: Rytter J. E., Constitutional Interpretation, "Scandinavian Studies in Law" 52, 258 (2007).

26 დოქტრინაში იგი ტელეოლოგიური მეთოდითაც მოიხსენიება. თავის მხრივ, მკაცრი ტექსტუალიზმის იდეა, თავად ამ მეთოდის თვალსაჩინო წარმომადგენლებისთვისაც გაუმართლებელი რადიკალიზმია; მიზნობრიობის დახვეწილ ფორმად მიიჩნევა თარგმანის (Translation) ტექნიკა. იხ.: Lessig L., Fidelity in Translation, "Texas Law Review" 71 (1993); Sunstein C. R. & Vermeule A., Interpretation and Institutions, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 156 (2002).

27 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 691 (2012).

28 Rytter J. E., Constitutional Interpretation, "Scandinavian Studies in Law" 52, 258 (2007); ციტირ.: Müller J. P., Zursog. Subjektiv- und objektivrechtliche Bedeutung der Grundrechte, Der Staat, 33-48 (47) (1990).

29 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 692 (2012).

30 იქვე.

განზრახვები და მიზნები,³¹ კონსტიტუციის მიმღებთა არგუმენტები³² თუ მიღებისას სიტყვის მნიშვნელობა.³³ ორიგინალისტებისათვის კონსტიტუციის განმარტება ნიშნავს პოლიტიკის, დისკრეციისა და განუსაზღვრელობის ყოველგვარი ხარისხის გამორიცხვას.³⁴ ამ მიმართულებაზე საუბრისას შესაძლებელია, ყურადღება მიექცეს ჰიუგო ბლეკის გამონათქვამს. მისთვის კონსტიტუციის ტექსტზე დაყრდნობა გულისხმობს მის ერთადერთ წყაროდ მიჩნევას იმ თვალსაზრისით, რომ სხვა შემთხვევაში მოსამართლეს მოუწევს, განსაზღვროს სამართლიანობის ინდივიდუალური (თავისებური) მასშტაბი, რომელიც ყოველდღიური ცვალებადობის ობიექტი შესაძლებელია გახდეს.³⁵ ამრიგად, აღნიშნული გამონათქვამის ანალიზით, შეიძლება დასკვნის გაკეთება, რომ ორიგინალისტისათვის არჩევის რაციონალია სტაბილურობისა და საერთო თანხმობის კონცეფციები.

ორიგინალისტებზე საუბარი წარმოუდგენელია რობერტ ბორკის მოსაზრებების გარეშე – იმდენად, რამდენადაც იგი იყო ორიგინალიზმის ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო დამცველი და სამოსამართლო თვითშეზღუდვის აქტიური მომხრე. ორიგინალიზმის გაგებისათვის ბორკი მედისონისეულ დილემას აღწერს, რომელიც აშშ-ს მოცემულობითაა გააზრებული, თუმცა თავად მისი შინაარსი უფრო იდეურია, ვიდრე კონტექსტური. აღნიშნული დილემა ორი პრინციპის თანადროული არსებობის ხელშეწყობას გულისხმობს. პირველი არის თვითმმართველობის პრინციპი, რომელიც მიუთითებს, რომ უმრავლესობას აქვს მმართველობის შესაძლებლობა, თუ მათ სურთ. იმდენად, რამდენადაც „ისინი არიან უმრავლესობაში“³⁶ აქვე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ არსებობს სფეროები, რომლებშიც უმრავლესობა ვერ ჩაერევა, ე.ი. სადაც უმცირესობის თავისუფლება არ განიცდის უმრავლესობის მხრიდან ჩარევას. აღნიშნული სფეროების განსაზღვრას კი ვერც უმრავლესობა მოახდენს და ვერც უმცირესობა, ცხადია, იმის გამო, რომ არ არსებობს მათ მიმართ ნდობა, იმდენად, რამდენადაც ისინი ტირანიისკენ არიან მიდრეკილნი.³⁷ ბორკის მოსაზრებით, აღნიშნული იდეით გათვალისწინებულ სეგმენტიზაციას ვერც მოსამართლე მოახდენს იმ მიზეზით, რომ იგი რომელიმე ორ ხსენებულ ჯგუფშია. თუმცა გამოსავალი არსებობს და იგი მხოლოდ კონსტიტუციით შეიძლება გაიწეროს და მასში იყოს ამოკითხული.³⁸ აქედან გამომდინარეა, რომ ბორკის აზრით, ორიგინალიზმი არის კონსტიტუციის განმარტების ერთადერთი ფილოსოფია, რომელიც საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ლეგიტიმურობას უზრუნველყოფს. თუმცა ბორკის არგუმენტი მოსამართლეთა რომელიმე

31 თანამედროვე ლიტერატურამ ორიგინალიზმის შესახებ საერთო სამართლის სისტემის ქვეყნებში კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის პარალელურად დაამკვიდრა ახალი ტერმინი კონსტიტუციის „სტრუქტურირების“ შესახებ (“constitutional construction”). აღნიშნული საკითხის კრიტიკული ანალიზისათვის იხ.: Kay R., Construction, Originalist Interpretation and the Complete Constitution, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law Online ხელმისაწვდომია: <https://works.bepress.com/richard_kay/14/> [29.10.2017]; ასევე Balkin J. M., The New Originalism and the Uses of History, “Fordham L. Rev.” 82 (2013).

32 Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S., Comparative Constitutionalism: Cases and Materials, American Casebook Series, 219 (2010).

33 Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 4 (1993).

34 Feldman S. M., Constitutional Interpretation and History: New Originalism or Eclecticism?, “BYU J. Pub. L.” 28, 283 (2013-2014).

35 Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 4 (1993).

36 Bork R. H., The Original Understanding, in Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 48 (1993).

37 იქვე.

38 იქვე, 48-49.

ჯგუფისადმი აუცილებელი მიკუთვნების შესახებ, თანამედროვე თეორიებით გარდაუვალობად აღიქმება.³⁹

ორიგინალისტების წარმომადგენელია ტექსტუალისტი ინტერპრეტატორი. ტექსტებს აქვს ლინგვისტური და სოციალური განზომილება. ამ ფილოსოფიის კრიტიკოსებისათვის მოიძებნება წონადი არგუმენტები, რომ კონსტიტუციის შექმნისას არსებული სოციალური ასპექტის თანამედროვე პერიოდში გათვალისწინება შეუძლებელია შემდეგი არგუმენტების გამო: ერთი მხრივ, უტოპიურია იმ პერიოდში მოქმედი სოციალური კონტექსტის აღდგენა, ხოლო, მეორე მხრივ, სოციალური კონტექსტი არ არის უცვლადი სივრცე.⁴⁰ შესაბამისად, მსგავსი ხედვები ძირს უთხრის კონსტიტუციურ ღირებულებათა წესრიგს და მას თანამედროვე საზოგადოების წინაშე არსებული გამოწვევების მიღმა ათავსებს.

არაორიგინალიზმისას⁴¹ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს შეუძლია, დაეყრდნოს თანამედროვე მიზნებს, გამოწვევებსა და ღირებულებებს, ხოლო დამფუძნებელთა სურვილებს არ მიანიჭოს გადაწყვეტი მნიშვნელობა. კონსტიტუციის დინამიკური კითხვის მომხრეებისათვის აქტუალურია შემდეგი საკითხი: თუ, ერთი მხრივ, არსებობს კანონის ინტერპრეტაციის, ხოლო, მეორე მხრივ კონსტიტუციის განმარტების კონცეფციები,⁴² ხოლო პირველი არ ითვალისწინებს მისი შემქმნელის ნებას [მაგალითად, საერთო სასამართლოები კანონის გამოყენებისას], მაშინ რატომ დგას მეორე შემთხვევაში დამფუძნებელთა ნება ამგვარი ინტენსივობით?⁴³ თუმცა ეს კითხვა აქტუალურია სამეცნიერო ლიტერატურაში. ასევე გავრცელებულია მოსაზრება, რომ ეს არგუმენტი არ არის რელევანტური, იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციურ დებულებებს ახასიათებს ბუნდოვანება, უფრო ზუსტად – ნაკლები კონკრეტულობა.⁴⁴ ეს საკითხიც ახსნადია, იმდენად, რამდენადაც კონსტიტუცია პოლიტიკური პროცესების სამართლებრივ კალაპოტში მოქცევას ისახავს მიზნად, ხოლო სამართლებრივ წესებს ვერ ექნება, ერთი მხრივ, პრეცედენტი (როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული ასპექტით) და, მეორე მხრივ, რესურსი, ყოველმხრივ დაარეგულიროს პოლიტიკური

39 Dyeve A., *Technocracy and Distrust: Revisiting the Rationale for Constitutional Review*, "Int'l J. Const. L." 13, 32 (2015). ანალოგიური მოდელით ასახულებს დაისი საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპს, როდესაც საპარლამენტო საქმიანობას საზოგადოებრივი სურვილის აუცილებელ გამოხატულებად არ მიიჩნევს.

40 Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S., *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, American Casebook Series, 220-221 (2010).

41 ლექტრინაში იდენტური ცნებაა კონსტიტუციის დინამიკური კითხვის მიდგომა.

42 კანონის განმარტებისა და კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ცნებების შედარების საკითხებზე იხ.: Jakab A., *Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective*, "Ger. Law J" 14:08, 1224-1226 (2013); Arshakyan M., *The Impact of Legal Systems on Constitutional Interpretation: A Comparative Analysis: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, "Ger. Law J" 14:08, 1324-1327 (2013).

43 Marmor A., *Meaning and Belief in Constitutional Interpretation*, "Fordham L. Rev." 82, 577 (2013).

44 Arshakyan M., *The Impact of Legal Systems on Constitutional Interpretation: A Comparative Analysis: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, "Ger. Law J" 14:08, 1325 (2013); Jakab A., *Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective*, "Ger. Law J" 14:08, 1224 (2013).

პროცესები.⁴⁵ ამრიგად, ორდინარული კანონისა და კონსტიტუციის განმარტების ცნებები, თავის მხრივ, არათანაბარმნიშვნელოვანი კონცეფციების შეპირისპირებაა.⁴⁶

კონსტიტუციის განმარტების ფილოსოფიები ძირითად შემთხვევაში ორიენტირებულნი არიან კონსტიტუციური საზრისის სწორად ამოკითხვაზე. ამ კონტექსტის საპირისპირო ფორმად უნდა მივიჩნიოთ კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის სკეპტიკური მეთოდი, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუციის განმარტების შემთხვევა შესაძლებელია ყოველთვის გონივრულ შედეგთან არ იყოს დაკავშირებული, იმდენად, რამდენადაც კონსტიტუცია, თავის მხრივ, ახდენდეს მორალური „ხარვეზების“ რეგლამენტირებას.⁴⁷ აღნიშნული მოდელი ეწინააღმდეგება ორიგინალისტებისა და ტექსტუალისტების მიდგომას. სკეპტიციზმის კონცეფცია ასევე მოიცავს იმ იდეასაც, რომ კონსტიტუციის ტექსტი შესაძლებელია არაერთი განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლეოდეს, რაც, თავის მხრივ, არის საფრთხე სამართლის უზენაესობის „სტაბილურობისა და რაციონალურობისათვის“.⁴⁸

1.3. კონსტიტუციის განმარტების იურისდიქციული ტენდენციები

კონსტიტუციის განმარტების საკითხში მნიშვნელოვანია სამართლის სისტემისადმი კუთვნილების საკითხი, მაგალითად, განსხვავებული წონა აქვს პრეცედენტს საერთო სამართლისა და კონტინენტური ევროპის სისტემის ქვეყნების იურისდიქციაში. მიუხედავად იმისა, რომ გერმანიაში *stare decisis* პრინციპს არ აქვს სავალდებულო ხასიათი, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები მუდმივად შეიცავენ მითითებებს სასამართლოს მიერ ადრე გაკეთებულ განმარტებებზე.⁴⁹ ხომ არ მიუთითებს ეს გარემოება, რომ ამ ორ სისტემას შორის ერთ-ერთი განმასხვავებელი იშლება. უნდა ნიშნავდეს თუ არა ეს იმას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიღებული გადაწყვეტილება არის ის გამოცდილება, რაც მისსავე მომავალ აზროვნებას განაპირობებს? გერმანული სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ ამგვარი ტენდენცია მხოლოდ იმის დემონსტრირებას ახდენს, რომ სასამართლო გერმანიის ძირითადი კანონის განმარტებისას არის „სტაბილური“.⁵⁰

45 თუმცა კონსტიტუციის ამგვარ გააზრებას სამოსამართლო თვითშეზღუდვის წყაროდ მიიჩნევენ. თავის მხრივ, ეს არგუმენტი საპირისპირო მოსაზრების დასადასტურებლადაც შეიძლება წარმატებით ტრანსფორმირდეს, იმდენად, რამდენადაც ამ იდეამ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება შეიძლება წაახალისოს, რომ მან მეტი გამბედაობით იმოქმედოს კონსტიტუციური იდენტობის ფარგლებში. შეად. Arshakyan M., The Impact of Legal System on Constitutional Interpretation: A Comparative Analysis: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court, "Ger. Law J" 14:08, 1326 (2013).

46 Starck C., Constitutional Interpretation, in Studies in German Constitutionalism, 50; ციტირებულია: Arshakyan M., The Impact of Legal Systems on Constitutional Interpretation: A Comparative Analysis: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court, "Ger. Law J" 14:08, 1326 (2013).

47 West R. L., Constitutional Scepticism, in Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation, Eds. Susan J. Brison & Walter Sinnott Armstrong, Westview Press, Oxford, 233 (1993).

48 იქვე, 235.

49 კომერსი აღნიშნულის წარმოსაჩენად მიუთითებს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის გადაწყვეტილებაზე, რომელშიც სასამართლომ 26 საკუთარ გადაწყვეტილებაზე გააკეთა მითითება - Germany, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 24 September 2003 - 2 BvR 1436/02, ხელმისაწვდომია: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2003/09/rs20030924_2bvr143602en.html>[29.10.2017].

50 Kommers D. P., Germany: Balancing Rights and Duties, in Interpreting Constitutions: A Comparative Study, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 193 (2006).

ამრიგად, თუ არაცვლადობისა და სტაბილურობის შინაარსი დევს სასამართლოს პოლიტიკაში, ეს ორივე სისტემისათვის მიუთითებს, რომ კონსტიტუციის ინტერპრეტაციისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმაპირობებელია ადრე მიღებული გადაწყვეტილებები. ყველა შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოთა მიზანს უნდა წარმოადგენდეს, ერთი მხრივ, კონსტიტუციის შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება და, მეორე მხრივ, სასამართლოსადმი ნდობის განმტკიცება, რაც წარსულში განვითარებულ კონსტიტუციის განმარტების ლოგიკას ნამდვილად აქცევს გარკვეული ხარისხით მბოჭავად.

საერთო სამართლის სისტემის ქვეყნებისაგან განსხვავებით, გერმანიის შემთხვევაში ტენდენციურია მიდგომა, რომ დოქტრინალური განმარტებები და მოსაზრებები არის დასაბუთებისა და არგუმენტაციის მნიშვნელოვანი წყარო. აღნიშნული ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილებები არის სამეცნიერო კონსენსუსის შედეგი. ეს უფრო დამაჯერებელს ხდის, რომ ძირითადი კანონი იძლევა რაციონალური და ობიექტური შეხედულებების ჩამოყალიბების შესაძლებლობას, ხოლო სასამართლოს მოსაზრებები არ წარმოადგენს კონკრეტულ მოსამართლეთა ღირებულებითი თუ მსოფლმხედველური წესრიგის ასახვას. ამ საკითხებზე ზრუნვა იმდენად არსებითია სასამართლოსათვის, რომ აკადემიურ ნაშრომებს, შეიძლება ითქვას, რომ პრეცედენტებზე დიდი მნიშვნელობა აქვთ.⁵¹

ინტერპრეტაციისა და პოლიტიკური პროცესების ურთიერთმიმართების განსხვავებული კონცეფციებია საერთო სამართლისა და კონტინენტური სამართლის სისტემების მქონე ქვეყნებში. მაგალითად, როდესაც გერმანიაში სოციალურ თუ პოლიტიკურ რეალობას არ ან ვერ პასუხობს კონსტიტუცია, მაშინ თავად ძირითად კანონში ხდება შესაბამისი ცვლილებების შეტანა; რათა საფრთხე არ შეექმნას კონსტიტუციური სახელმწიფოსათვის აუცილებელ „სიცხადეს, სიზუსტესა და განჭვრეტადობას“.⁵²

კონსტიტუციის განმარტების მეთოდების გამოყენებასთან დაკავშირებით დამკვიდრებული შეხედულებებიც არსებობს. მაგალითად, ის, რომ ავსტრალიის უმაღლესი სასამართლო ტრადიციულად უფრო ლეგალისტური მიდგომით გამოირჩევა, ვიდრე გერმანიის თუ კანადის საკონსტიტუციო სასამართლოები.⁵³ თუმცა მსგავსი მიმართულების ანალიტიკის მიზანი არ შეიძლება იყოს რაღაც კონსტანტურის დადგენა, რადგან პროცესების დინამიკა ცდომილების მაღალი რისკის შემცველია.⁵⁴

საკონსტიტუციო სასამართლოთა ინტერპრეტაციის მეთოდების გამოყენების შეფასება იძლევა იმის სამხილს, თუ რა გამოწვევების წინაშე დგას ესა თუ ის სამართლებრივი სისტემა.

51 კომერსი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ დოქტრინალურ წყაროებს შორის მათი გამოყენების თვალსაზრისითაც არსებობს დიფერენციაცია. Kommers D. P., Germany: Balancing Rights and Duties, in *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 193 (2006).

52 Goldsworthy J., *Constitutional Interpretation*, in *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 702 (2012).

53 იქვე, 695.

54 ტაშნეტისათვის ესაა „ეკლექტიზმი“ თავად მოსამართლის მოსაზრებებში; გოლდსვორსისათვის ესაა „ინტერპრეტაციის ფილოსოფიის ცვლილება“; რომელსაც განაპირობებს, ერთი მხრივ, მოსამართლეთა მოსაზრებების გავლენიანობის ხარისხი (სასამართლოს შიდა ფაქტორი), ხოლო, მეორე მხრივ, თავად მოსამართლეთა ცვლილება (სასამართლოს გარე ფაქტორი). იხ.: Goldsworthy J., *Constitutional Interpretation*, in *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 695 (2012).

ამასთან კავშირშია შემდეგი: მოსამართლის ღირებულებით სისტემასა და ინტერპრეტაციულ იდეოლოგიას შორის კავშირი თითქოს გარკვეულ სტაბილურობას უნდა გულისხმობდეს, თუმცა სამეცნიერო ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ კონსტიტუციის განმმართველი მოსამართლეები კონსტიტუციური კრიზისის თავიდან აცილების მიზნით, შესაძლებელია, ლეგალიზმიდან ნორმატივისტული მიდგომის მიმდევარნი გახდნენ (სტრატეგიის ცვლილება).⁵⁵ თუმცა მოსამართლის კრეატიულობა ყოველთვის „პროგრესს“ არ ნიშნავს.⁵⁶

2. კონსტიტუციის მანქანების მატერიალური საკითხებისათვის

2.1. კონსტიტუციის პრეამბულის კონტექსტი

კონსტიტუციის წაკითხვა მის დასაწყისიდან კითხვას გულისხმობს და ნიშნავს, რომ პრეამბულა არის საკონსტიტუციო აზროვნების მსაზღვრელი, თუმცა ამ შემთხვევაში საყურადღებოა, თუ განმმართველი რა დანიშნულების ამოკითხვას ახერხებს კონსტიტუციის პრეამბულაში. პოპულარული განმარტებით, კონსტიტუციის პრეამბულა არის ტექსტი, რომელიც ადრესატს აძლევს ინფორმაციას ძირითადი კანონის მიზნებისა და ამოცანების შესახებ. ასევე არ არსებობს ერთგვაროვანი მიდგომა მის სამართლებრივ შედეგებთან, იურიდიულ ძალასთან დაკავშირებით.⁵⁷ ამ კონტექსტში აღსანიშნავია: ვაიმარის კონსტიტუციაზე საუბრისას კარლ შმიტი მიუთითებს, რომ კონსტიტუციამ მოახდინა პოლიტიკური კონსენსუსის ფარგლებში მიღებული ძირითადი გადაწყვეტილებების რეგლამენტაცია, ხოლო პრეამბულა გახდა ამ კონსენსუსის ხაზგასმისა და აღნიშვნის ადგილი.⁵⁸ გარდა ამგვარი თანხმობის აღნიშვნისა, პრეამბულები გახდა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გადმოცემის ადგილიც. შმიტისათვის მსგავსი პოლიტიკური კონსენსუსის შედეგები არ არის სამართლებრივად მხოჭავი ელემენტები, თუმცა მისი მოსაზრებით ეს არის იმ წინაპირობათა ჩამონათვალი, რომელიც კონსტიტუციის, როგორც მთლიანი სისტემის, მოქმედებას უდევს საფუძვლად.⁵⁹

პრეამბულათა იურიდიული ძალის შესახებ იურიდიულ ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ მათი ძალის შესახებ ინფორმაციას შეიცავს თავად პრეამბულა და ერთგვარი, უნიფიცირებული მიდგომის ჩამოყალიბება არ არის მიზანშეწონილი.⁶⁰ ფუნქციური თვალსაზრისით

55 Goldsworthy J., *Constitutional Interpretation*, in *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 715 (2012).

56 იქვე, 717.

57 Hulme M. H., *Preambles in Treaty Interpretation*, „U. Pa. L. Rev.“ 164, 1288 (2016).

58 Schmitt C., *Constitutional Theory*, Trans. & Ed. Jeffrey Seitzer, Duke University Press, 77 (1928).

59 იქვე, 78-79.

60 Orgad L., *The Preamble in Constitutional Interpretation*, „Int. J. Const. Law“ Vol. 8 No. 4, 715 (2010).

ერთმანეთისგან იმიჯნება კონსტიტუციის პრეამბულა საიმი კატეგორია: (1) სიმბოლური, (2) განმარტებითი და (3) არსებითი.⁶¹

სიმბოლური პრეამბულის მახასიათებელია მისი მიზანი, რომ მკითხველი დაარწმუნოს მის დაცვა-გათვალისწინებაში – იგი უნდა ახდენდეს იმ მიზეზთა დემონსტრირებას, თუ რატომ არის კანონი „კარგი.“⁶² ხსენებულ კატეგორიას „უბრალო ფორმალობაც“ შეიძლება ეწოდოს.⁶³ აღნიშნული მიდგომის ერთ-ერთი საფუძველია ის თვალსაზრისი, რომ პრეამბულები არ შეიცავს იმ რაოდენობის ინფორმაციას, რომელიც იძლევა რაიმე ლოგიკური და სისტემური დასაბუთების, არგუმენტაციის ჩამოყალიბების შესაძლებლობას. აშშ-ს კონსტიტუციის პრეამბულაც პრაქტიკაში ცერემონიალური როლით შემოიფარგლება.⁶⁴

განმარტებითი პრეამბულის შემთხვევაში პრეამბულა არის ხელშემწყობი და საფუძველი კონსტიტუციის განმარტების პროცესში, სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, იგი ქმნის გარკვეულ ჩარჩოს და შესაძლებელია მოვიხილოთ, როგორც ერთგვარი არგუმენტი შესაბამისი განმარტების დასაბუთებლად. აღნიშნული სქემის მაგალითად მოჰყავთ სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელშიც მან ადამიანის უფლებათა განმარტებისას პრეამბულას მიანიჭა ერთგვარი გზამკვლევის, შთამაგონებლის როლი.⁶⁵ ამ მიდგომის გამტარებლები არიან როგორც საერთოსამართლის, ასევე კონტინენტურისამართლის ქვეყნები. მაგალითად, ესტონეთის შემთხვევაში სასამართლომ კონსტიტუციასთან შესაბამისად მიიჩნია კანონმდებლის იმგვარი ჩანაწერი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევითობისთვის ესტონური ენის ცოდნას საარჩევნო ცენზად განსაზღვრავდა.⁶⁶ სასამართლოს გადაწყვეტილება სწორედ რომ ესტონეთის კონსტიტუციის პრეამბულას ეყრდნობოდა, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციამ უნდა ჩამოაყალიბოს გარანტიები მრავალი წლის განმავლობაში ესტონური ენისა და ესტონური კულტურის შენარჩუნებისათვის. თუმცა ესტონეთის შემთხვევაში მსგავსი მიდგომის ტენდენციურად მიჩნევა არ იქნებოდა სწორი, იმდენად, რამდენადაც არსებობს გადაწყვეტილება, რომელშიც არგუმენტაციის დაფუძნება იმავე წარმატებით შეიძლებოდა კონსტიტუციის პრეამბულაზე, თუმცა სასამართლომ ამ შემთხვევაში არ გაიზიარა პრეამბულისადმი განმარტებითი მიდგომა.⁶⁷ თუმცა უკანასკნელი შეფასებაც არ იქნებოდა ზუსტი, რადგან მნიშვნელოვანია, თუ განმარტების რა მეთოდებით ხელმძღვანელობდა სასამართლო.

61 იქვე.

62 თუმცა ამ კონცეფციის ავტორად პლატონია დასახელებული. დეტალურად იხ.: Orgad L., The Preamble in Constitutional Interpretation, "Int. J. Const. Law" Vol. 8 No. 4, 722 (2010).

63 Hulme M. H., Preambles in Treaty Interpretation, „U. Pa. L. Rev.“ 164 , 1289 (2016).

64 თუმცა ასევე მიეთითება იმაზე, რომ აშშ-ს კონსტიტუციის პრეამბულას აქვს რესურსი, რომ მნიშვნელოვანი წყარო გახდეს განსაზღვრული საკითხების ინტერპრეტირების საკითხში. იხ.: Leiter B., Handler C. E. & Handler M., A Reconsideration of the Relevance and Materiality of the Preamble in Constitutional Interpretation, "Cardozo L. Rev." 12, 117, 147-148 (1990); Himmelfarb D., The Preamble in Constitutional Interpretation, "Seton Hall Const. L.J." 2, 202-204 (1991-1992).

65 Orgad L., The Preamble in Constitutional Interpretation, "Int. J. Const. Law" Vol. 8 No. 4, 724 (2010).

66 იქვე; გადაწყვეტილების ნომ. EST-1998-3-007.

67 სადავო ნორმას წარმოადგენდა ესტონელებისათვის თავიანთი ესტონური გვარის არაესტონურით შეცვლის აკრძალვა. სასამართლომ მსგავსი შეზღუდვა არაკონსტიტუციურად ჩათვალა, მიუხედავად კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერისა, ესტონური იდენტობის დაცვის შესახებ (რაც შესაძლებელია წარმატებით გამოყენებულიყო დასაბუთების ნაწილში, თუმცა, თავის მხრივ, იდენტობის კონცეფცია გაშინაარსებას საჭიროებს). იხ.: Orgad L., The Preamble in Constitutional Interpretation, "Int. J. Const. Law" Vol. 8 No. 4, 725 (2010); გადაწყვეტილების ნომ. EST-2004-2-004.

პრეამბულის განმარტებითი როლის კიდევ ერთ მაგალითად ასახელებენ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას ლისაბონის ხელშეკრულების გერმანიის ძირითად კანონთან თავსებადობის შესახებ.⁶⁸ საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ გერმანიის ძირითადი კანონით გარანტირებული სახელმწიფო სუვერენიტეტის დარღვევა სახეზე არ არის. სახელმწიფო სუვერენიტეტის პრინციპისათვის კონსტიტუციური საფუძვლებისათვის სასამართლო მიუთითებს პრეამბულასა და ძირითადი კანონის 23-25-ე მუხლებზე და ასკვნის, რომ გერმანიის ძირითადი კანონით ევროპული ინტეგრაცია არა თუ დაშვებულია, არამედ მისი სურვილია.⁶⁹ ამ უკანასკნელს იგი ამგვარად განმარტავს: პრეამბულა ხაზს უსვამს არამხოლოდ მორალურ საფუძვლებს პასუხისმგებლიანი თვითგამორკვევის შესახებ, არამედ გამოხატავს მისწრაფებას, თანაბარი პარტნიორობის პირობებში ემსახუროს მსოფლიო მშვიდობას.⁷⁰ სასამართლოსათვის პრეამბულა ქმნის არსებით საფუძვლებს ხსენებული საკითხისადმი გერმანიის ძირითადი კანონის სხვა დებულებების მისადაგების თვალსაზრისით. ამრიგად, გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ აღნიშნული გადაწყვეტილებით კიდევ ერთხელ დაადასტურა, რომ პრეამბულას აქვს „არა მხოლოდ პოლიტიკური მნიშვნელობა, არამედ სამართლებრივი შინაარსიც“.⁷¹

პრეამბულის არსებითად განმარტების შემთხვევა გულისხმობს, რომ იგი კონსტიტუციის განმარტების დამოუკიდებელი წყაროა. აღნიშნული მიმართულებებით მოიხმობენ საფრანგეთის, ინდოეთის, ნეპალის, ბოსნიის და ჰერცეგოვინას გამოცდილებას. საფრანგეთის შემთხვევაში 1971 წლის გადაწყვეტილებით,⁷² 1946 წლის კონსტიტუციის პრეამბულას არ ჰქონდა სამართლებრივი ძალა და 1789 წლის ადამიანის და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაზე მითითება მხოლოდ „პატივისცემის ნიშანი იყო“; რაც შემდგომში სასამართლოსათვის გამოსაყენებელი სამართალი გახდა.⁷³ ინდოეთის შემთხვევაში არსებითი და დამოუკიდებელი მნიშვნელობა კონსტიტუციის პრეამბულას სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში კონსტიტუციის განმარტების გზით მიენიჭა. თუმცა, მაგალითად, ნეპალის კონსტიტუცია პირდაპირ განსაზღვრავს პრეამბულის განსაკუთრებულ როლს, ე.ი. მიუთითებს, რომ მას აქვს ნორმატიული მნიშვნელობა.⁷⁴ ასევე სამეცნიერო ლიტერატურაში მიიჩნევენ, რომ უნგრეთის ძირითადი კანონი ჩამოთვლის რა ინტერპრეტაციის მეთოდებს, მათ შორის ადგილს მიუჩენს კონსტიტუციის პრეამბულასაც, როდესაც მიუთითებს ეროვნულ კრედიტზე.⁷⁵

68 Germany, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08 - paras. (1-421) ხელმისაწვდომია: <http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html>[29.10.2017].

69 იქვე, para. 143.

70 იქვე, para. 222.

71 Germany, BVerfGE 36, 1 2 BvF 1/73 Grundlagenvertrag - decision of 31 July 1973.

72 France, decision no. 71-44 DC of 16 July 1971.

73 Stone A., The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective, Oxford University Press, New York, 119-140 (1992).

74 Orgad L., The Preamble in Constitutional Interpretation, "Int. J. Const. Law" Vol. 8 No. 4, 727-729 (2010).

75 Jakab A., Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective, "Ger. Law J" 14:08, 1227.

2.2. სოციალური და ეკონომიკური უფლებების კონტექსტი

2.2.1. სოციალური და ეკონომიკური უფლებები – პროგრამა თუ ვალდებულება

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების საფუძვლით სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ჩარევის საკითხი მეტად სენსიტიური და განხილვადი საკითხია. თუ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ მაღალი ხარისხის თანხმობა არსებობს განსჯადობის აუცილებლობასთან დაკავშირებით, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების მიმართულებით ხედვები განსხვავებული და მძაფრია. საკითხის ირგვლივ მსჯელობა კიდევ უფრო საინტერესო ხდება ისეთი ტენდენციებით, როგორცაა ეროვნულ სისტემებში ამ უფლებების კონსტიტუციონალიზაცია (მაგალითად, სამხრეთ აფრიკა, ლიტვა, ესტონეთი, პოლონეთი და სხვ.). თუმცა ამ უფლებების კონსტიტუციაში გაწერა იყო და რჩება მეტად საკამათო საკითხად.⁷⁶

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების კონსტიტუციონალიზაციის ნაწილში ყველაზე განხილვადი მაგალითია სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის შემთხვევა. ზოგიერთი მკვლევარი მისი სხვადასხვა ქვეყნის იურისდიქციაში პირდაპირ გადმოტანის მიზანშეწონილობასაც ასაბუთებს.⁷⁷ მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ჩანაწერით, სახელმწიფო ვალდებულია, შეზღუდული რესურსების პირობებში მიიღოს სათანადო საკანონმდებლო და სხვა ზომები, რათა მიაღწიოს უფლებათა „პროგრესულ რეალიზაციას.“ სახელმწიფოთა ამგვარი ვალდებულება გაწერილია მაგალითად, თავშესაფრის უფლებასთან, ასევე ჯანდაცვის, საკვების, წყლის, სოციალური უსაფრთხოების უფლებებთან მიმართებით.⁷⁸ მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუცია პირდაპირ არ მიუთითებს სოციალურ და პოლიტიკურ უფლებებზე, არსებობს თუ არა იმგვარი კონცეფციები, როგორცაა სოციალური სახელმწიფო და რომელიც წინ წამოწევდა ადამიანის სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებებს? ან შესაძლებელია თუ არა მათზე მსჯელობა სხვა უფლების ქრილში, მაგალითად, თანასწორობის უფლების, სიცოცხლის უფლების, ღირსების უფლების მიმართულებით?

2.2.2. ინსტიტუციური პლატფორმის საკითხი

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ სასამართლოთა მიერ გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობის გამორიცხვასთან დაკავშირებით არსებულ არგუმენტებს შორის აღსანიშნავია, რომ შეუძლებელია იმის სტანდარტიზაცია, თუ რა არის მაგალითად, ადეკვატური თავშესაფარი ან სამართლიანი ანაზღაურება. ასევე მიუთითებენ იმაზე, რომ ამ უფლებათა განხორციელება, თავად სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილია (რაც

76 Schwartz H., Do Economic and Social Rights Belong in a Constitution?, "Am. U. J. Int'l L. & Pol'y" 10, 1233 (1994-1995).

77 იხ. მაგალითად, Christiansen E. C., Using Constitutional Adjudication to Remedy Socio-Economic Injustice: Comparative Lessons from South Africa, 13 UCLA J. of Int'l Law and Foreign Affairs 369 (2008).

78 სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მმ. 26-27.

მისი ექსკლუზიური კომპეტენციაა).⁷⁹ ამას ის არგუმენტიც ემატება, რომ შეზღუდული რესურსების განაწილების მეტი გამოცდილება აქვს ხელისუფლებას.⁸⁰ აღნიშნული ეხმიანება იმ კონცეფციას, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის განმხორციელებელი ორგანოების საქმიანობაში სოციალური და ეკონომიკური უფლებების ირგვლივ მსჯელობა არ არის მოცული ამ ინსტიტუტების „კონსტიტუციური მანდატითა“ (constitutionalmandate) და „ინსტიტუციური ექსპერტიზით“ (institutionalexpertise).⁸¹ აქვე გასათვალისწინებელია პოლიტიკური კულტურის ფაქტორიც, სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, უფლებათა და თავისუფლებათა ინდივიდუალისტური თუ კომუნიტარისტული კონცეფციების მიხედვით გააზრება.⁸²

ხსენებული არგუმენტების საპირისპიროდ, ფართოდ განიხილება ის მოსაზრება, რომ შეუძლებელია, ერთი მხრივ, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების, ხოლო, მეორე მხრივ, ეკონომიკური და სოციალური უფლებების ცალ-ცალკე განხილვა, იმდენად, რამდენადაც ეს არის „განუყოფელი“ კატეგორია.⁸³ თანამედროვე პერიოდში შესამჩნევია სოციალური უფლებების როლის ზრდა, რაც სწორედ ადამიანის უფლებათა განუყოფლობის შესახებ ხედვის გაძლიერებამ განაპირობა.⁸⁴ მოხდა სოციალური უფლებების შინაარსობრივად გააზრება – სასამართლო გამოცდილებით, სოციალური უფლებების მიზნები ზოგ შემთხვევაში უკვე დაცულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ფარგლებით. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის სამოქალაქო უფლებაში წაიკითხა ინდუსტრიული დაბინძურებისაგან დაცვის მოთხოვნა,⁸⁵ ზოგ შემთხვევაში – უსახლკარობისგან დაცვა.⁸⁶ ამ საკითხის დემონსტრირებისათვის ასევე მოხმობილია შემთხვევები, როდესაც სასტიკი და არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვის უფლებაში ხსენებულმა სასამართლომ,⁸⁷ ასევე წამების წინააღმდეგ გაეროს კომიტეტმა, ამოიკითხა უფლება საცხოვრებელზე, აშშ-ს სასამართლომ კი უსახლკარო ადამიანის საჯარო სივრცეებში ღამის გათევისათვის დაპატიმრება აკრძალა.⁸⁸

ზოგ შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ფარგლებში ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების

79 Key Concepts on ESCRs - Can Economic, Social and Cultural Rights be Litigated at Courts? ხელმისაწვდომია: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/CanESCRbelitigatedatcourts.aspx>>[29.10.2017].

80 Pillay A., Revisiting The Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: the Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint, „I.C.L.Q.“ 63, 387-388 (2014).

81 იქვე, 386.

82 Goldsworthy J., Constitutional Interpretation, in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó, 714 (2012).

83 Beetham D., What Future for Economic and Social Rights?, Human Rights, Ed. Robert McCorquodale, Cromwell Press, Wiltshire, 216-219 (2003). ამგვარი იდეებით იხ.: Beetham D., What Future for Economic and Social Rights?, Human Rights, Ed. Robert McCorquodale, Cromwell Press, Wiltshire, 215-234 (2003).

84 Evangelista G. F., Prevention, Homelessness Strategies and Housing Rights in Europe, in A report on Criminalization of Homelessness in Europe, Ed. Jones S., 163-164, ხელმისაწვდომია: <<http://housingrightswatch.org/sites/default/files/11.%20Chapter%208.pdf>>[29.10.2017].

85 LópezOstra v. Spain, App. no. 16798/90, ECtHR, 09 December 1994.

86 Botta v. Italy, App. no. 21439/93, ECtHR, 24 February 1998.

87 Moldovan and others v. Romania, App. nos. 41138/98 & 64320/01, ECtHR, 12 July 2005.

88 Langford M., The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Ed. Langford M., Cambridge University Press, 4 (2008).

„შესატყვისად დასაბუთების“ პრობლემატიკა. გადაწყვეტილების დასაბუთების საკითხთან არის დაკავშირებული სამხრეთ აფრიკის უზენაესი სასამართლოს მიმართ არსებული „პრეტენზიები“, რომ მოსამართლეები ნაკლებად განმარტავენ თვითონ სოციალური თუ ეკონომიკური უფლების არსს.⁸⁹ შედეგი ისაა, რომ თუ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფილოსოფიას (დასაბუთებას) შეუძლია მნიშვნელოვანი კონტრიბუცია შეიტანოს შესაბამისი პოზიციის გასაძლიერებლად, აღნიშნულ კონტექსტში მსგავსი რეზულტატი რთულდება. მეცნიერთა ნაწილისათვის ამგვარი კითხვის ნიშანი ისმება იქიდან გამომდინარე, რომ მოსამართლეებს შორის არ არის თანხმობა, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, არ არსებობს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პოზიციები სასამართლოს შიგნით. მაგალითად, ინდოეთის კონტექსტისათვის მიუთითებენ, რომ საჭიროა თავად მოსამართლეებმა ჩამოაყალიბონ მკაფიო პოზიცია, თუ როგორი უნდა იყოს სასამართლო აქტივიზმის თუ თვითშეზღუდვის ფარგლები ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებთან მიმართებით.⁹⁰

2.3. უცხო ქვეყნის სამართლის გამოყენების მეთოდის კონტექსტი

საკონსტიტუციო სასამართლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კონსტიტუციის განმარტებისას, შესაძლებელია, იყენებდეს უცხო ქვეყნის გამოცდილებას, კერძოდ, მის სამართალს ან სასამართლო განმარტებებს. აღნიშნული შემთხვევებისათვის მთავარი კითხვაა, არის თუ არა სხვა ქვეყნების საერთაშორისო სამართალი გამოყენებადი.⁹¹ თუ საკონსტიტუციო სასამართლო თვლის, რომ იგი ემთხვევა შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციურ ლოგიკასა და ღირებულებათა წესრიგს. აღნიშნულ საკითხს აქტუალურს ხდის, ერთი თვალსაზრისით, „გლობალიზებული სამართლის სისტემის“, „ტრანსეროვნული სამართლებრივი ურთიერთობების“⁹² კონცეფციები, ხოლო, მეორე მხრივ, პოზიტივიზმი, რომელიც უპირისპირდება პირველს.⁹³ პოზიტივიზმის რაკურსში უცხო ქვეყანათა სამართლის გამოყენების კონსენსუსუნარიანობაზე მსჯელობს ტრიპკოვიჩი⁹⁴ და ანალიზის საწყისად აღებული აქვს ჯერემი ვალდრონის კონცეფცია, რომ უცხო ქვეყნის სამართალს აქვს რესურსი, აღქმული იყოს, როგორც შესაბამისი ქვეყნის სამართალი.⁹⁵ გოლდსვორსისათვის „კოსმოპოლიტიკური კონსტიტუციონალიზმის“ იდეით არის ნაკარნახევი, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოები კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებიდან სცდებიან გეოგრაფიულ საზღვრებს და

89 Pillay A., Revisiting The Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: the Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint, “I.C.L.Q” 63, 387 (2014).

90 Pillay A., Revisiting The Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: the Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint, “I.C.L.Q” 63, 387 (2014).

91 სამეცნიერო ლიტერატურაში მიიჩნევენ, რომ საერთაშორისო სამართალი და უცხო ქვეყნების სამართალი კონსტიტუციის განმარტებისათვის არის სხვადასხვა შინაარსობრივი დატვირთვის. იხ.: Perju V. F., The Puzzling Parameters of the Foreign Law Debate, “Utah Law Review” 20, 169-170 (2007).

92 „ტრანსეროვნული სამართლის“, „გლობალური სამართლისა“ და „მსოფლიო სამართლის“ კონცეფციებზე იხ.: Perju V. F., The Puzzling Parameters of the Foreign Law Debate, “Utah Law Review” 20, 168-169 (2007).

93 Tripkovic B., Judicial Comparativism and Legal Positivism, “Transnational Legal Theory” 5(2), 285-286 (2014).

94 იქვე.

95 Waldron J., Partly Laws Common to All Mankind: Foreign Law in American Courts, Yale University Press (2012).

„სესხულობენ იდეებს“; მათ შორის საერთო სამართლის სისტემის კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებისაგან და პირიქით.⁹⁶

უცხო ქვეყნის სამართლის გამოყენების მომხრეებისა და მოწინააღმდეგეების არგუმენტები აჩვენებს, რომ [შესაბამისად] ერთნი მათ დამატებითი მნიშვნელობით განხილავენ, ხოლო მეორენი ავტორიტეტული წყაროს წონას ანიჭებენ.⁹⁷ თავის მხრივ, ამ საკითხების მნიშვნელობაზე მიუთითებს ის გარემოება, რომ დებატები ციტირების გამართლების საკითხს სცილდება და იქცა არა იდენტურ დებატებად „მისი მიღების [ცნობის] წესის შესახებ (ან *grund-norm*, თუ კელზენის ტერმინი იქნება გამოყენებული), თუმცა მსგავსი იდეისათვის.“⁹⁸ მაგრამ საინტერესოა, არსებობს თუ არა რაიმე კონსენსუსი, თუ როდის უნდა იყოს გამოყენებული უცხო ქვეყნის სამართალი კონსტიტუციის განმარტებისას. ზოგიერთი მეცნიერისათვის ხსენებული რესურსი განსაკუთრებით მაღალია, თუ ერთმანეთს ემთხვევა უცხო ქვეყნის სამართალი და საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი.⁹⁹ ამავე ფილოსოფიური მიდგომისაა ვალდრონი, როდესაც მიუთითებს, რომ უცხო ქვეყნის კონსტიტუციური დანაწესები და პრეცედენტები, რომლებიც ერთმანეთთანაა თანხვედრაში, სუპრაეროვნული სამართალია, ე.ი. არის *ius- gentium*.¹⁰⁰ უკვე გარკვეული ნაწილისათვის ამ სამართლის გამოყენება დასაშვებია იმგვარ შემთხვევებში, თუ სამართლის მოდერნიზაცია და განვითარება აუცილებელია; როდესაც პრობლემა რამდენიმე იურისდიქციაში მეორდება, საჭიროა/შესაძლებელია ერთგვაროვანი პასუხების უზრუნველყოფა; როდესაც რისკების გამართლება შეიძლება უცხო ქვეყნის გამოცდილების გათვალისწინებით და სხვ.¹⁰¹

როგორც წესი, კონსტიტუციები ნაკლებად მიუთითებს სხვა ქვეყნის სამართლის წყაროდ გამოყენების შესაძლებლობაზე, მით უმეტეს კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ნაწილში. აღნიშნული ურთიერთობების ღრმა კვლევის ბოლოდროინდელი შედეგების მიხედვით გამოყოფენ ქვეყანათა სამ კატეგორიას (როგორც წესების, ასევე მოსამართლეთა მიდგომის კუთხით).¹⁰² პირველ შემთხვევაში კონსტიტუცია არ მიუთითებს ამ საკითხებზე პირდაპირ და, შესაბამისად, არჩევანი მოსამართლეებისთვისაა დატოვებული; ამ ნაწილის მაგალითია სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომლის მიხედვითაც ადამიანის უფლებათა განმარტებისას სასამართლომ უნდა გაითვალისწინოს საერთაშორისო სამართალი და ასევე შეუძლია მხედველობაში მიიღოს უცხო ქვეყანათა სამართალი.¹⁰³ ამრიგად, დამფუძნებელთა ნებამ თვითონ გახსნა საკითხი მოსამართლეებისათვის და სამართლის გამოყენების თვალსაზრისით გარკვეული იერარქიაც კი ჩამოაყალიბა, როდესაც საერთაშორისო სამართალს სავალდებულო ხასიათი მიანიჭა,¹⁰⁴ ხოლო უცხო ქვეყნის სამართლის გამოყენების

96 Goldsworthy J., Introduction, in *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, Ed. Jeffrey Goldsworthy, Oxford University Press, 3 (2006).

97 Tripkovic B., Judicial Comparativism and Legal Positivism, “*Transnational Legal Theory*” 5(2), 288 (2014).

98 Schauer F., Authority and Authorities, “*Va. L. Rev.*” 94, 1959 (2008).

99 Perju V. F., The Puzzling Parameters of the Foreign Law Debate, “*Utah Law Review*” 20, 169 (2007).

100 Waldron J., *Partly Laws Common to All Mankind: Foreign Law in American Courts*, Yale University Press, 3 (2012).

101 Markesinis B. & Fedtke J., *Judicial Recourse to Foreign Law: A New Source of Inspiration?*, Routledge, NY, 109-127 (2006).

102 იქვე.

103 სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მ. 39.

104 საერთაშორისო სამართლის ნორმების გამოყენებაზე, როგორც ინტერპრეტაციის მეთოდზე, მიუთითებს მაგალითად,

მხოლოდ შესაძლებლობაზე მიუთითა. ხსენებულ კატეგორიზაციაში მეორე ჯგუფი აერთიანებს სახელმწიფოებს, რომელთა კონსტიტუცია ამგვარ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს, თუმცა მოსამართლეთა გადაწყვეტილებები მათი მხრიდან სამართალშემოქმედების შთაბეჭდილებას ტოვებს; მესამე შემთხვევისათვის ნორმატიული მოცემულობა მეორის მსგავსია, თუმცა მოსამართლეები სრულიად არიან მოშორებულნი კონსტიტუციის ტექსტს.¹⁰⁵ აღნიშნული კატეგორიზაცია სპეციფიკურად კომპარატივისტული მიდგომისათვის არის გაანალიზებული, თუმცა სამოსამართლო აქტივიზმის ზოგადი მიდგომითაა ნაკარნახევი.

უცხო ქვეყნის სამართლის გამოყენებას რამდენიმე მახასიათებელი აქვს, მათ შორის განსაკუთრებულია შერჩევითობა, ფაკულტატურობა.¹⁰⁶ შერჩევითობა გულისხმობს, რომ სასამართლო ამ სამართალს იყენებს ინდივიდუალურად და არა ყველა შემთხვევაში.¹⁰⁷ უცხო სამართლის გამოყენების მოწინააღმდეგეები მიუთითებენ, რომ სასამართლოს არ აქვს შესაძლებლობა, გამოიკვლიოს, თუ რა ედო საფუძვლად ამა თუ იმ ნორმის მიღებას, ე.ი. რთულია იურისდიქციული კონტექსტის გათვალისწინება.¹⁰⁸ ეს ყოველივე კი იწვევს უცხო ქვეყნის სამართლის „მუდმივად არასწორ განმარტებას“, შეიცავს ნომინალიზმის საფრთხეს.¹⁰⁹ გასაგებია, რომ უცხო ქვეყნის სამართლისა და მასთან დაკავშირებული განმარტებების გამოყენება სამართლებრივი ინსპირაციის მნიშვნელოვან წყაროდ შეიძლება იქცეს, თუმცა გასათვალისწინებელია მისი არასწორად გამოყენების საფრთხეები, რაც შესაძლებელია, სასამართლოების მხრიდან „არაკონსტიტუციური“ მოტივაციით იყოს ნაკარნახევი.¹¹⁰

დასკვნა

კონსტიტუციის განმარტების შესაძლებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოებისათვის არის არსებითი ბერკეტი კონსტიტუციით გათვალისწინებული პოლიტიკის წარმართვისათვის. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებამ უნდა გაიაროს ტესტი სამართლის აღმოჩენისა და

პორტუგალიისა (მ. 16.2.) და ესპანეთის (სექცია 10.2.) კონსტიტუციები. პორტუგალიის შემთხვევაში აქცენტი კეთდება ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განმარტებაზე, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციას, ხოლო ესპანეთის შემთხვევაში დამატებით იმ ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტრუმენტებზე, რომელიც ქვეყანას აქვს რატიფიცირებული.

105 Markesinis B. & Fedtke J., *Judicial Recourse to Foreign Law: A New Source of Inspiration?*, Routledge, NY, 24-25 (2006).

106 Tripkovic B., *Judicial Comparativism and Legal Positivism*, “*Transnational Legal Theory*” 5(2), 306-307 (2014).

107 იქვე.

108 Perju V. F., *The Puzzling Parameters of the Foreign Law Debate*, “*Utah Law Review*” 20, 169-170 (2007).

109 Tripkovic B., *Judicial Comparativism and Legal Positivism*, “*Transnational Legal Theory*” 5(2), 308 (2014); Perju V. F., *The Puzzling Parameters of the Foreign Law Debate*, “*Utah Law Review*” 20, 170 (2007).

110 Annus T., *Comparative Constitutional Reasoning: the Law and Strategy of Selecting the Right Arguments*, “*Duke Journal of Comparative & International Law*” 14:301, 321 (2004); Lee, J. T., *Foreign Precedents in Constitutional Adjudication by the Supreme Court of Singapore, 1963-2013*, “*Washington International Law Journal*” 24(2), 253-288 (2015).

სამართლის შექმნის ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით. აღნიშნული კი გადის კონსტიტუციათა განმარტების გზაზე.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანაა პოლიტიკური საზოგადოების სამართლებრივ განზომილებაში გადმოყვანა, ამის საშუალებას კი ქმნის თავად კონსტიტუცია, რომელიც სხვა სამართლებრივი აქტისგან განსხვავებით, არის უფრო პოლიტიკური, ღია და ნაკლებად სრულყოფილი.¹¹¹ აღნიშნული პროცესი ნიშნავს კონსტიტუციასთან შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, თუმცა არა კონსტიტუციიდან გადაწყვეტილების სრულად ამოკითხვას. ამ იდეური ფარგლებით შემდეგი თეზისებია თვალსაჩინო:

გამოიკვეთა, რომ კონსტიტუციის განმარტებისათვის ერთ-ერთ უპირველეს საზრუნავს წარმოადგენს დროზე ორიენტირების საკითხის გადაწყვეტა. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, არსებითია ფილოსოფიური მიდგომა, რომელსაც ირჩევს ის, წარსული მიზნებით არის ნაკარნახევი, მიმდინარე გამოწვევებით, თუ სამომავლო პერსპექტივებით. წარსულზე ორიენტირებას, როგორც წესი, განაპირობებს დემოკრატიული ლეგიტიმურობის საკითხი, რომელიც საჯარო შეთანხმების ფარგლების უპირობო დაცვით მართლდება. მეორე მხრივ, კონსტიტუციათა განმარტების სხვადასხვა მიდგომისა და წყაროების ანალიზმა აჩვენა, რომ თითოეულ ინტერპრეტაციულ ფილოსოფიას აქვს რაციონალი, შესაბამისად, დამხმარე კრიტერიუმების გარეშე ამა თუ იმ მიმართულების უპირატესობაზე საუბარი არ იქნებოდა სწორი. ერთ-ერთი არსებითი კრიტერიუმია ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევები. ამრიგად, უმჯობესი იქნება, თუ კონსტიტუციის განმარტებელი დინამიკაში წაიკითხავს მას. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, დროითი თვალსაზრისით, წარსული ყველაზე ნაკლებად უნდა იყოს გათვალისწინებული.

ეს ხედვა გვიჩვენებს, რომ უნდა ვიმსჯელოთ, თუ რა ფილოსოფიური მიდგომის საფუძველზე ახორციელებენ საკონსტიტუციო სასამართლოები უფლებამოსილებას. მაგალითად, დამფუძნებელი ძალის დელეგირების თეორიის ნდობით აღჭურვილი პირის მოდელის შესაბამისად, საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციას წარმოადგენს „კანონმდებლობის ხარისხის გაუმჯობესება, საჯარო პოლიტიკის ეფექტურობის გაზრდა, ხოლო შესაძლებლობის შემთხვევაში, პოლიტიკური სისტემის მწყობრი ფუნქციონირება.“¹¹² ამ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები წარმოადგენენ პოლიტიკური სისტემის ნდობით აღჭურვილ პირებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ, რომ სისტემამ იმუშაოს დემოკრატიული პრინციპების შესაბამისად. სწორედ ეს თეორიაა კონსტიტუციის დინამიკური კითხვის მიდგომის შესაბამისი – კონსტიტუციის განმარტების მეთოდების გამოყენების საკითხი უფრო ფართო დისკრეციის საგანი ხდება.

გასათვალისწინებელია, თუ რისი დემონსტრირება სურს თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს. მაგალითად, მაშინ, როდესაც საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ინსტიტუტი ახალგაზრდაა, იგი მეტადაა მოტივირებული, წარმოაჩინოს საკუთარი აუცილებლობა

111 Bruggen W., Legal Interpretation, Schools of Jurisprudence, and Anthropology: Some Remarks From a German Point of View, in Comparative Constitutionalism: Cases and Materials, American Casebook Series, Eds. Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S., 178 (2010).

112 DyevreA., Technocracy and Distrust: Revisiting the Rationale for Constitutional Review, "Int'l J. Const. L." 13, 36 (2015).

კონსტიტუციური დემოკრატიის გარანტორის რანგში. ამ შემთხვევაში სასამართლო მეტად გამბედავია და შესაძლებელია, მისთვის პოლიტიკისა და სამართლის ერთმანეთისგან გამიჯვნა კიდევ უფრო ექსტრემალური გამოწვევა გახდეს. მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლომ არ გაუშვას შესაძლებლობები.

კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ტექნიკური საკითხების გარდა, წინამდებარე კვლევამ გამოკვეთა ის მატერიალური ასპექტები, რომლებიც თანამედროვე კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დისკურსში ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალურია. ამგვარი საკითხებია სოციალური და ეკონომიკური უფლებების საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებში განხილვა, ასევე პრეამბულათა კონსტიტუციური წონა და საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება საკონსტიტუციო სასამართლოთა მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

კონსტიტუციის განმარტების აქტუალური საკითხების შინაარსი და თანამედროვე ტენდენციები ადასტურებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოების როლის ზრდა გარდაუვალია. საკითხს აქვს, ერთი მხრივ, პოლიტიკური და, მეორე მხრივ, საზოგადოებრივი ასპექტი. დამატებით, აქტუალურობას არ კარგავს ხელისუფლების წარმომადგენელთა შიში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ნდობისა და ინტელექტუალურ კონკურენტად აღქმისას.

თამთა არჩუაძე

პერსონალურ მონაცემთა დეპერსონალიზაცია, როგორც მონაცემთა სუბიექტის დაცვის გარანტია

თამთა არჩუაძე

საჯარო სამართლის მაგისტრი,
აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი.

უბსტრუქტი

თანამედროვე სამყაროში წარმოდგენელია ადამიანთა არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი პერსონალური მონაცემების დამცავი მექანიზმის – დეპერსონალიზაციის გარეშე, ვინაიდან ყოველი ინდივიდის ცხოვრება მოიცავს ისეთ დეტალებს, რომელთა გამჟღავნებამაც შესაძლებელია, განუზომელი ზიანი მიაყენოს მონაცემთა სუბიექტს და მის გარშემო მყოფ პირებს.

წინამდებარე ნაშრომი ასახავს სხვადასხვა კატეგორიის მონაცემთა განმარტებას, განიხილავს თითოეულის მნიშვნელობასა და ხარისხს, განსაზღვრავს, რამდენად რელევანტური და მნიშვნელოვანია დეპერსონალიზაციის სამართლებრივი რეგულირება და პრაქტიკული განხორციელება იმისათვის, რომ მიიღწეს მონაცემთა სუბიექტის დაცვის საკანონმდებლო მიზანი.

ნაშრომი საკითხის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით მიმოიხილავს არამარტო ქართულ ნორმატიულ ბაზასა და პრაქტიკას, არამედ წარმოაჩენს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის გარანტიების შექმნის კუთხით სხვა ქვეყნების გამოცდილებასაც, რაც დეპერსონალიზაციის, როგორც მონაცემთა სუბიექტის დაცვის გარანტიის ავკარგიანობის ანალიზის საშუალებას იძლევა.

შესავალი

პერსონალურ მონაცემთა „ხელშეუხებლობა არის ინდივიდის ავტონომიურობის, დამოუკიდებელი განვითარების, მისი ღირსების დაცვის წინაპირობა“¹ შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მონაცემთა სუბიექტის შესახებ ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნებისგან დაცვა, რომელმაც შესაძლოა, მას განუზომელი ზიანი მიაყენოს დასაქმების, ოჯახის შექმნის ან თუნდაც გარესამყაროსთან ურთიერთობის კუთხით.

დეპერსონალიზაცია მნიშვნელოვანი გარანტიაა მონაცემთა სუბიექტის დასაცავად. თუმცა პრაქტიკულად მისი განხორციელება რთულია, მაშინ, როდესაც ლეგიტიმური საჯარო ინტერესი მოითხოვს საზოგადოების ინფორმირებას სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით. ასეთ შემთხვევაში მონაცემთა დამმუშავებელს მართებს სიფრთხილე, რომ შემთხვევით არ გაამჟღავნოს ისეთი ინფორმაცია, რომელიც საზოგადოებას მის მონაცემთა სუბიექტის იდენტიფიცირებაში დაეხმარება.

ნაშრომში განხილულია დეპერსონალიზაციის სამართლებრივი რეგულირების საკითხები და მისი პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობა. აგრეთვე განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მონაცემთა ისეთ კატეგორიებს, რომლებიც უპირობოდ იმსახურებენ დეპერსონალიზებული ფორმით არსებობას, როდესაც საქმე ლეგიტიმური საჯარო ინტერესის მიზნით ინფორმაციის გამჟღავნებას ეხება.

ნაშრომში გამოყენებულია შედარებით-სამართლებრივი, ფორმალურ-ლოგიკური, ანალიტიკური, ისტორიული და სოციოლოგიური კვლევის მეთოდები. შედარებით-სამართლებრივი კვლევის მეთოდი საშუალებას იძლევა, სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შედარებისა და შეჯერების მეშვეობით ლოგიკურ და თანამიმდევრულ დასკვნამდე იქნეს მსჯელობა წაყვანილი. ანალიტიკური კვლევის მეთოდი თავისთავად გულისხმობს პრობლემათა ანალიზს, რაც კვლავ მსჯელობის ლოგიკურ თანამიმდევრობას განსაზღვრავს და რაციონალური დასკვნის განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა. ისტორიული კვლევის მეთოდი პერსონალურ მონაცემთა დამცავი კანონმდებლობის განვითარების ეტაპებს წარმოაჩენს. რაც შეეხება სოციოლოგიური კვლევის მეთოდს, მისი გამოყენება აუცილებელიც კი არის, ვინაიდან პერსონალური მონაცემი, თავისი არსით, სოციუმს უკავშირდება და სოციუმში მყოფ თითოეულ პიროვნებას გააჩნია ის.

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ივნისის N1/2/458 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – დავით სართანია და ალექსანდრე მაჭარაშვილი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წინააღმდეგ.“

1. პერსონალურ მონაცემთა დეპერსონალიზაციის პრინციპი და გამაჟღერებელი სახეების დაცვის რეჟიმის დეპერსონალიზაციის ინფორმაციით სანქცია

1.1. პერსონალურ მონაცემთა დეპერსონალიზაციის განსაზღვრება

სახელისუფლო ორგანოებისა და სხვადასხვა გაერთიანების მიერ ფიზიკურ პირთა შესახებ პერსონალური ინფორმაციის მოპოვებისა და საჭიროებისამებრ დამუშავების პრაქტიკა საუკუნეებს ითვლის, აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ რომის იმპერიაში გადასახადის გადამხდელთა შესახებ არსებული ინფორმაცია ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ გროვდებოდა და საკმაოდ სრულყოფილი სახით იწერებოდა პაპირუსის გრაფილებზე. აღნიშნული ჩანაწერების მეშვეობით ხორციელდებოდა არამარტო გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, არამედ იმპერიის რეალური და პოტენციური მტრების გამოვლენაც. გადასახადის გადამხდელთა შესახებ არსებული ჩანაწერები მოიცავდა იესო ნაზარეტელის, მისი მოწაფეების, მონების ლიდერის – სპარტაკის და ზოგიერთი პოლიტიკური და რელიგიური აქტივისტის შესახებ ინფორმაციას. ბერძნულ და ეგვიპტურ ქალაქებშიც არსებობდა პერსონალურ მონაცემთა შეგროვების პრაქტიკა და ძირითადად გროვდებოდა ინფორმაცია მიწის რეგისტრაციებისა და საკუთრების თაობაზე დადებული კერძო ხელშეკრულებების შესახებ. აღნიშნული მონაცემები მოიცავდა მოსახლის რასობრივი წარმომავლობის შესახებ ინფორმაციას, რათა განესხვავებინათ ებრაელები, მაკედონიელები, ფრიგიელები, ეგვიპტელები და სხვანი.² საუკუნეების გამოცდილებამ და ადამიანების მარტივად იდენტიფიცირების სურვილმა, განაპირობა თითოეულ მათგანზე მაქსიმალურად დიდი ოდენობის ინფორმაციის შეგროვების პრაქტიკის დანერგვა, რამაც საფრთხე შეუქმნა ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უზენაეს პრინციპს.

მოსამართლე უილიამ დუგლასმა ჯერ კიდევ 1966 წელს განაცხადა, რომ ადამიანები სწრაფად უახლოვდებიან ეპოქას, სადაც აღარ იარსებებს კონფიდენციალურობა, ყოველი მათგანი თავისუფალი თვალთვალის ობიექტი გახდება ნებისმიერ დროს, სახელმწიფოსთვის კი დაფარული აღარაფერი იქნება.³ ტექნოლოგიების დახვეწასთან ერთად, ადამიანები ამ ეპოქას ძალიან სწრაფად მიუახლოვდნენ.

პიროვნებაზე მაქსიმალურად დიდი და მრავალფეროვანი ინფორმაციის შეგროვების მზარდმა ტენდენციამ განაპირობა საქართველოში პერსონალური მონაცემების დეფინიციის შემდეგი შინაარსით ჩამოყალიბება (რომელიც აბსოლუტურად შეესაბამება განვითარებული ქვეყნების მიერ შექმნილ განმარტებით ტექსტს): პერსონალური მონაცემი ნებისმიერი სახის ინფორმაციაა, რომელიც ემსახურება ფიზიკური პირის იდენტიფიცირებას, შესაბამისად ეს

2 Madsen W., Handbook of Personal Data Protection, New York, 1992, 6.

3 Madsen W., Handbook of Personal Data Protection, New York, 1992, 6.

შეიძლება იყოს საიდენტიფიკაციო ნომერი, პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშანი.⁴

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებამდე, პერსონალური მონაცემის განმარტებას მოიცავდა „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, რომელიც პერსონალურ მონაცემს განიხილავდა პირის გასაიდენტიფიცირებლად საჭირო საჯარო ინფორმაციად,⁵ რაც სრულიად ეწინააღმდეგებოდა ზოგიერთ შემთხვევაში პერსონალურ მონაცემთა კონფიდენციალურობის აუცილებლობას.⁶

საქართველოს კონსტიტუცია პერსონალურ მონაცემთა გამჟღავნებისგან დაცვის სტანდარტს დეფინიციის განსაზღვრის გარეშე ამკვიდრებს მე-20 მუხლის პირველ ნაწილსა და 41-ე მუხლში. კერძოდ, კონსტიტუციის 41-ე მუხლში წარმოდგენილია მონაცემთა ჩამონათვალი, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, მის ფინანსებთან ან სხვა კერძო საკითხებთან.⁷ პირის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია უკავშირდება ადამიანის ფიზიკური არსებობის საკითხს, ხოლო ფინანსებთან დაკავშირებული ინფორმაცია მისი ყოფისა და საქმიანობის მატერიალურ საფუძვლებს,⁸ რაც შეეხება „კერძო საკითხებს, სავარაუდოა, რომ ისინი განსაზღვრავენ ადამიანის ინტიმური ცხოვრების სფეროს მიკუთვნებულ ურთიერთობებს.⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის ხსენებული მუხლი „კავშირშია კონსტიტუციის მე-20 მუხლთან, რომლითაც დაცულია პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა, რადგანაც მასში სწორედ ის მონაცემებია მითითებული, რომელიც პირის პრივატულ სფეროს შეეხება.“¹⁰

პერსონალურ მონაცემთა გამჟღავნებისაგან დაცვა ისეთ შემთხვევებში, როდესაც კონკრეტული გადაწყვეტილებების თუ შეგროვებული ინფორმაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომობა გარდაუვალია (მაგალითად: სასამართლოს მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება ცხადდება საჯაროდ,¹¹ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ ყოველწლიური ანგარიში ითვალისწინებს საჯაროდ გამოქვეყნების მექანიზმს,¹² სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიში ქვეყნდება საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში,¹³ დანაშაულის შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება მასმედიის მეშვეობით და სხვა), შესაძლებელია მონაცემთა დეპერსონალიზაციით, ან ფსევდონიმის გამოყენებით.

4 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ა) პუნქტი.

5 „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ 27-ე მუხლის თ) ნაწილი (15.07.1999 წლის რედაქცია).

6 „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ 44-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი (15.07.1999 წლის რედაქცია).

7 საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

8 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“

9 საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თბილისი, 2013, გვ. 360.

10 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“

11 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილი.

12 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ 38-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

13 საქართველოს ორგანული კანონის „სახალხო დამცველის შესახებ“ 22-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

მონაცემთა სუბიექტის გამჟღავნებისგან დაცვის ამ ორი ვარიანტიდან, საუკეთესო გზა მონაცემთა დეპერსონალიზაციაა, რომელიც ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს მიზნის მიღწევას.

ზოგადად საგულისხმოა, რომ დეპერსონალიზაცია გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ინფორმაცია ფაქტის, მოვლენის, პიროვნების და სხვათა შესახებ საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. გამჟღავნების საკითხის დღის წესრიგში დაყენება რომ არა, დეპერსონალიზაცია საერთოდ არ იქნებოდა საჭირო, ვინაიდან მსგავს შემთხვევაში ინფორმაცია მონაცემთა დამმუშავებლის ფარგლებს არ გასცდებოდა.

სრულყოფილი დეპერსონალიზაცია, რაც გულისხმობს მონაცემთა ანონიმურობის ისეთ მექანიზმს, რომ სუბიექტის იდენტიფიცირება შეუძლებელია, პრაქტიკულად თითქმის მიუღწეველია,¹⁴ შესაბამისად, კანონმდებლობაც მისი განმარტებისას, მართალია, დეპერსონალიზაციად მონაცემთა იმგვარ მოდიფიკაციას მიიჩნევს, რომ შეუძლებელი იყოს მათი დაკავშირება მონაცემთა სუბიექტთან, მაგრამ ამასთანავე უშვებს შემთხვევას, როდესაც ანონიმურობა შესაძლოა, სრულად ვერ იქნეს დაცული. ასეთ შემთხვევაში მონაცემთა კავშირის დადგენა არაპროპორციულად დიდ ძალისხმევას, ხარჯებს და დროს უნდა საჭიროებდეს.¹⁵ დეპერსონალიზაციას თითქმის იდენტური შინაარსით განმარტავს გერმანიის ფედერალურ მონაცემთა დაცვის აქტი.¹⁶ მსგავს განმარტებას პრაქტიკულ დეპერსონალიზაციას (“faktische Anonymisierung”) უწოდებენ,¹⁷ ვინაიდან დეპერსონალიზაციის მაქსიმალურად სრულყოფილი განხორციელება მხოლოდ პრაქტიკაზეა დამოკიდებული, კანონმდებლობა იმის მითითებით შემოიფარგლება, რომ მან მონაცემთა მოდიფიკაციის იმგვარი გზა უნდა გამოიყენოს, სუბიექტის იდენტიფიცირება თავიდან იქნეს აცილებული.

დეპერსონალიზაციის სამართლებრივ დეფინიციას უმეტესი ქვეყნების პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტები არ მოიცავენ, სრულყოფილი განმარტება გვხვდება მხოლოდ გერმანიის და საქართველოს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობაში, რაც შეეხება უკრაინას, მართალია, მისი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტიც განსაზღვრავს დეპერსონალიზაციას, მაგრამ ძალიან ლაკონურად, კერძოდ: დეპერსონალიზაცია ნიშნავს იმ ინფორმაციათა ამოღებას, რომლებიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ აიდენტიფიცირებენ პირს.¹⁸

ქვეყნებს, სადაც დეპერსონალიზაციის დეფინიცია არ არსებობს, შესაძლოა, ამის მიზეზი გააჩნდეთ. კერძოდ, დეპერსონალიზაციის მიზანი მთლიანად პრაქტიკულ განხორციელებაზეა დამოკიდებული, არ აქვს მნიშვნელობა იმას, თუ როგორი შინაარსით აყალიბებს მას კანონმდებლობა, მთავარია მონაცემთა დამმუშავებელმა, თუ მონაცემთა შემნახველმა მის ხელთ არსებული ინფორმაციის იმგვარი მოდიფიკაცია განახორციელოს, რომ მონაცემთა სუბიექტი დაიცვას გამჟღავნებისგან.

14 Fischer-Hübner S., IT-Security and Privacy: Design and Use of Privacy-Enhancing Security Mechanisms, Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hong Kong, London, Milan, Paris, Singapore, Tokyo, 2001, 112.

15 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ მე-2 მუხლის რ) პუნქტი.

16 იხ. Federal Data Protection Act in Germany, section 3, paragraph 7).

17 Fischer-Hübner S., IT-Security and Privacy: Design and Use of Privacy-Enhancing Security Mechanisms, Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hong Kong, London, Milan, Paris, Singapore, Tokyo, 2001, 112.

18 Law of Ukraine on Protection of Personal Data, article 2, sentence 6.

1.2. დეპერსონალიზაციას დაქვემდებარებულ პერსონალურ მონაცემთა კატეგორიები და მათი კონფიდენციალურობის საკანონმდებლო სტანდარტი

1.2.1. განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებული ინფორმაცია და გამჟღავნებისგან დაცვის ბერკეტები

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებამდე, კანონმდებლობა არ მოიცავდა სტანდარტს, რომელიც რომელიმე პერსონალურ მონაცემს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას მიანიჭებდა და მათი დაცვისთვის უფრო მკაცრ რეგულირებას დააწესებდა, თუმცა განვითარებული ქვეყნების გავლენით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2010 წლის გადაწყვეტილებაში პერსონალურ მონაცემთა დიფერენციალური განახორციელა მგრძობიარე და ჩვეულებრივ პერსონალურ მონაცემებად და განმარტა, რომ „მგრძობიარე კატეგორიის პერსონალური მონაცემები განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმით, გამიჯნულია ჩვეულებრივი პერსონალური მონაცემებისაგან. ამ კატეგორიის პერსონალური მონაცემების დამუშავება-გაცემა საჭიროებს პირის თანხმობას“¹⁹ აღნიშნული განმარტება, იმ დროისთვის პერსონალური მონაცემების დაცვასთან დაკავშირებული მწირი რეგულაციების გათვალისწინებით, უაღრესად პროგრესული იყო.

დღესდღეობით წარმოდგენილია, არსებობდეს პერსონალურ მონაცემთა დამცავი კანონმდებლობა და არ იცავდეს ისეთ ინფორმაციას, რომლის მნიშვნელობის გათვალისწინებითაც, ის მიჩნეულია „სენსიტიურ, იგივესპეციალურ კატეგორიას მიკუთვნებულ მონაცემად“²⁰ და უკავშირდება პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებას, პოლიტიკურ შეხედულებებს, რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსს, პროფესიულ კავშირში გაწევრიანებას, ჯანმრთელობის მდგომარეობას, სქესობრივ ცხოვრებას.²¹ ამ მონაცემთა ჩამონათვალი ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს დირექტივის შესაბამისად ის მინიმუმია, რომელსაც ყველა ქვეყნის პერსონალურ მონაცემთა დამცავი კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს, შესაბამისად არსებობს მოლოდინი, რომ ევროპული კავშირის ქვეყნები განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებულ ინფორმაციათა ჩამონათვალს განავრცობენ და უფრო მეტად გაამკაცრებენ, ვინაიდან ისინი თავისუფლები არიან უფრო მკაცრი წესის იმპლემენტაციისას.²²

ვინაიდან საქართველო მიისწრაფვის ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობისკენ, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი არამარტო იცავს განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებულ ინფორმაციათა მინიმუმს, არამედ მის დეფინიციაში აქცევს აგრეთვე ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო შეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან

19 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 5 ივლისის განჩინება Nბს-1278-1240 (კ-08).

20 Brouwer E., *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Leiden, Boston, 2008, 2012.

21 Directive 95/46/EC (ლუქსემბურგის დიდი საპრეზიდიუმი, ლუქსემბურგი) (ძალაში შევიდა 13.12.1995 წელს), Article 8.

22 Klosek J., *Data Privacy in the Information Age*, Westport, Connecticut, London, 2000, 31.

ან დაზარალებულად ცნობასთან, აგრეთვე ბიომეტრიულ და გენეტიკურ მონაცემებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.²³ უნდა აღინიშნოს, რომ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული დეფინიცია, რომელიც სისხლის სამართლის პროცესთან დაკავშირებულ განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებულ პერსონალურ ინფორმაციას განმარტავს, გამოირჩევა თავისი სრულყოფილებით და ყოველსომომცველობით.

როგორც წესი, სისხლის სამართლის პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაციის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას უმეტესი ქვეყნების პერსონალურ მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებული კანონი განსაზღვრავს,²⁴ თუმცა მათგან აღსანიშნავია ესტონეთის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტი“, რომელიც სენსიტიურ ინფორმაციათა კატეგორიაში აქცევს სისხლის სამართლის საქმის ან დანაშაულთან დაკავშირებით სხვა საქმეთა წარმოებისას მოპოვებულ ინფორმაციას და იცავს გამჟღავნებისგან მანამ, სანამ სასამართლო სხდომა საჯაროდ ჩატარდება ან გადაწყვეტილება იქნება მიღებული. სენსიტიურია აგრეთვე ინფორმაცია, რომელიც მოიცავს საზოგადოებრივი მორალის, პირადი ან ოჯახური ცხოვრების დეტალებს, ინფორმაციას, რომელთან მიმართებითაც სხვა ინტერესები ნაკლებად ღირებულია, მსხვერპლისა და მოწმის შესახებ მონაცემებს და ინფორმაციას, რომლის გამჟღავნებისგან დაცვა სამართლიანობის მოთხოვნების შესაბამისად ხორციელდება.²⁵ ესტონეთის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტისგან“ განსხვავებით, საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ სისხლის სამართლის პროცესთან დაკავშირებით კონკრეტულად, სახელდებით მოიხსენიებს იმ მონაცემებს, რომლებიც მიეკუთვნება სენსიტიურ კატეგორიას, აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ სპეციალური ნორმატიული აქტი – „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი“ არათუ არ აკონკრეტებს, თუ რომელი ინფორმაცია განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებული პერსონალური მონაცემი, არამედ არ მოიცავს დებულებას, რომლითაც სისხლის სამართლის პროცესთან დაკავშირებული ისეთი ინფორმაცია, როგორცაა ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო შეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან ან დაზარალებულად ცნობასთან, უნდა იქნეს გამჟღავნებისგან დაცული.

განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებული მონაცემები დაცვის უმაღლესი სტანდარტით გამოირჩევა და მათი დამუშავება აკრძალულია²⁶ გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს მონაცემთა სუბიექტის წერილობითი თანხმობა ან მონაცემთა დამუშავების აუცილებლობას განაპირობებს შრომითი ვალდებულებების და ურთიერთობების ხასიათი, დასაქმების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა, მონაცემთა სუბიექტის ან მესამე პირის სასიცოცხლო ინტერესების დაცვა. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა, ბრალდებულთა/

23 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ბ) პუნქტი.

24 მაგალითისთვის იხ. „Data Protection Act 1998“ of UK part I, paragraph 2, part h), „Law On Legal Protection Of Personal Data“ of Republic of Lithuania, article 2, paragraph 9, „ Personal Data Act (523/1999)“ of Finland Chapter 3, Section 11, part 6), „The Greek Data Protection Law of 1997 (Law 2472/1997)“ Article 2, paragraph b) და სხვა.

25 Estonia: Personal Data Protection Act, article 4, paragraph 7.

26 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მსჯავრდებულთა პირადი საქმეებისა და რეესტრების წარმოება და სხვა.²⁷ ვინაიდან განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებული მონაცემები აღმატებული მნიშვნელობისა და საგულისხმოა, რომ კლასიფიცირდებიან კონფიდენციალურ მონაცემებად,²⁸ დამმუშავებლის მხრიდან მათდამი კანონიერი წვდომის მიუხედავად, დაუშვებელია მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის გარეშე მოპოვებული ინფორმაციის გასაჯაროება და მესამე პირისთვის გამჟღავნება.²⁹ შესაბამისად მონაცემთა დამმუშავებელი უნდა იყოს კონკრეტული პირი ან დაწესებულება, რომელსაც სამართლებრივი აქტით ან მონაცემთა სუბიექტთან დადებული ხელშეკრულებით უშუალოდ მიენიჭა განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებულ მონაცემთა დამმუშავების უფლება ან ვალდებულება განსაზღვრულ ფარგლებში,³⁰ დაუშვებელია მის ნაცვლად სხვა დამმუშავებელმა განახორციელოს დამმუშავების პროცედურა.

1.2.2. ბიომეტრიული მონაცემი და მათი გამჟღავნებისგან დაცვის სტანდარტები

არის თუ არა ბიომეტრიული მონაცემები პერსონალური ინფორმაცია, დიდი ხნის განსჯის საგანია. დავას წარმოშობს ის, რომ, ერთი მხრივ, საქმე ეხება ბიომეტრიულ ნიმუშებს, რომლებიც უფრო სამედიცინო ინფორმაციაა და წარმოადგენს პერსონალურ ინფორმაციასთან წვდომის გასაღებს, მეორე მხრივ, ბიომეტრიული მონაცემები ნაწარმოებია ადამიანის ქცევითი და ფსიქოლოგიური მახასიათებლებიდან, რომელიც კონკრეტულ პირთან ასოციაციას განაპირობებს, რაც ბიომეტრიულ მონაცემებს აქცევს პერსონალურ მონაცემებად.³¹ მიუხედავად იმისა, მიიჩნევა თუ არა ბიომეტრიული მონაცემები პერსონალურ მონაცემებად, აღნიშნული ინფორმაციის დამმუშავებელთა ძირითადი მიზანი ერთია: ჰქონდეს მონაცემთა სუბიექტის პერსონალურ ინფორმაციასთან წვდომა. შესაბამისად, ბიომეტრიული მონაცემების დაცვა და ზოგიერთ შემთხვევაში მათი მოქცევა განსაკუთრებულ კატეგორიაში,³² განპირობებულია, აღნიშნული ინფორმაციის შეგროვების მასშტაბურობით და მათდამი განსაკუთრებული ინტერესით.

სერიოზულ ბიომეტრიულ კვლევებს საფუძველი ჩაეყარა 1960-იან წლებში, ტექნიკა განვითარდა და დაიხვეწა 1970-იან და 1980-იან წლებში. მნიშვნელოვანი განვითარების ეტაპი დაიწყო 1990-იანი წლების შუა რიცხვებიდან.³³

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი ბიომეტრიულ მონაცემს პერსონალურ მონაცემად მიიჩნევს და განმარტავს პირის ფიზიკურ, ფსიქიკურ ან ქცევის მახასიათებლად, რომელიც უნიკალური და მუდმივია თითოეული ფიზიკური პირისათვის და

27 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი.

28 “Who Owns Our Genes?”: Proceedings of an international conference, Tallinn, 1999, 78.

29 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი.

30 იხ. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლი.

31 Nanavati S., Thieme M., Nanavati R., Biometrics: Identity Verification in a Networked World, New York, Chichester, Weinheim, Brisbane, Singapore, Toronto, 2002, 243.

32 იხ. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ბ) პუნქტი.

33 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 5.

რომლითაც შესაძლებელია ამ პირის იდენტიფიცირება (თითის ანაბეჭდი, ტერფის ანაბეჭდი, თვალის ფერადი გარსი, თვალის ბადურის გარსი (თვალის ბადურის გამოსახულება), სახის მახასიათებელი).³⁴

როგორც წესი, ფიზიკურ ბიომეტრიულ მონაცემთა ჩამონათვალი ბევრად დიდია და მათი გამოყენების პრაქტიკა სხვადასხვა პერიოდს უკავშირდება. დამუშავების ობიექტთაგან პირველ რიგში აღსანიშნავია ხელი, რომლის გეომეტრიული აგებულება 1960 წლიდან პირის იდენტიფიცირების საშუალებად გამოიყენებოდა. 1996 წელს ატლანტის ოლიმპიური თამაშების მიმდინარეობისას ათლეტები უსაფრთხოების სისტემის გავლისას ხელით იდენტიფიცირების მეთოდს იყენებდნენ. დღესდღეობით, ხელის, როგორც ბიომეტრიული მონაცემის, გამოყენება მცირდება და მოძველებულია.³⁵

ფიზიკურ ბიომეტრიულ მონაცემთაგან თავისი უნიკალურობის და შეუცვლელობის გამო, ყველაზე აქტიურად გამოყენებადია ადამიანის თითის ანაბეჭდი, რომლის ავტომატური დამუშავების ინიციატივა სისხლის სამართლის სისტემიდან მომდინარეობს. თავდაპირველად თითის ანაბეჭდთა შესწავლა და სხვადასხვა ტიპის მიხედვით კლასიფიცირება ხელით დამუშავებით ხორციელდებოდა. მე-20 საუკუნეში თითის ანაბეჭდთა რაოდენობის მასშტაბური ზრდის შედეგად, ხელით დამუშავების პროცესი ძალიან ძვირი ჯდებოდა და შეცდომებიც გახშირდა. დამუშავების აღნიშნული მეთოდი გამოიყენებოდა 1960-იან წლებამდე, კომპიუტერების შექმნის შემდეგ, პირველი ექსპერიმენტი თითის ანაბეჭდთა ბიომეტრიულ შესაბამისობასთან დაკავშირებით განახორციელა შეერთებული შტატების სტანდარტიზაციის ნაციონალურმა ბიურომ. 1979 წელს თითის ანაბეჭდთა ძებნის სისტემის პირველი საცდელი ნიმუში გამოსცადა შეერთებული შტატების გამოძიების ფედერალურმა ბიურომ. 1983 წლის თითის ანაბეჭდთა იდენტიფიკაციის ავტომატური სისტემები (AFIS) რეგულარულად გამოიყენებოდა.³⁶

რაც შეეხება ხმის ნიმუშის მეშვეობით მოსაუბრის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას, აღნიშნულზე პირველად 1963 წელს გამოქვეყნდა საგაზეთო სტატია, თუმცა მისი პრაქტიკული გამოცდა განხორციელდა 1974 წელს ამერიკის სატელეფონო და სატელეგრაფო კომპანიის კვლევით ლაბორატორიებში.³⁷

გამომდინარეობს, რომ ადამიანებისაკუთარი ფიზიკური იდენტობის დასადასტურებლად ხშირად იყენებენ სახის გამოსახულებას (მაგ: პირადობის და მართვის მოწმობებში, პასპორტებსა და სხვა საიდენტიფიკაციო დოკუმენტებში ხშირად აღიბეჭდება ადამიანის სახე), სახე, როგორც ბიომეტრიული მონაცემი, შესწავლის საგნად იქცა 1965 წლიდან, როდესაც ჰელენ ჩანმა და ჩარლზ ბისონმა პირველი კვლევები გამოაქვეყნეს. სახის ავტომატური ამომცნობი სისტემის კვლევები 1977 წელს განხორციელდა კანადაში, თუმცა 1990-იან წლებამდე კვლევით საქმიანობაში მნიშვნელოვნად არაფერი შეცვლილა. 1990-იანი წლების

34 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის გ) პუნქტი.

35 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 6.

36 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 5.

37 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 8.

შუა რიცხვებიდან სახის ამომცნობმა კომერციულმა სისტემებმა დაიწყეს ფუნქციონირება, მათ შორის აღსანიშნავია კომპანიები: Cognitec, ZN, Viisage Technology და Visionics Corporation. 2004 წელს ტექნიკამ მიაღწია სახის ტექსტურის შესწავლის დონესაც.³⁸

1970-იანი წლების შუა რიცხვებიდან ტექნოლოგიურად გამოსცადეს თვალის ბადურის მეშვეობით პირის იდენტიფიცირების შესაძლებლობა. აღნიშნული კვლევა, როგორც წესი, გულისხმობს ნიმუშად თვალის უკან მდებარე სისხლძარღვების გამოყენებას, რაც ძალიან ძვირი და სირთულეებთან დაკავშირებული პროცედურაა, კერძოდ რთულია იმ პირის იდენტიფიცირება, რომელიც სათვალეს ატარებს. თუმცა თვალის ბადურა, ისევე, როგორც თვალის ფერადი გარსი, რომლის კვლევის იდეაც წამოაყენა და 1987 წელს დააპატენტა ორმა ოფთალმოლოგმა: ლეონარდ ფლომმა და ალან საფირმა,³⁹ წარმოადგენს უნიკალურ ბიომეტრიულ მონაცემს, რომლის დუბლირება ძალიან რთულია და შეუცვლელია მთელი სიცოცხლის განმავლობაში. აღნიშნული ნიმუშების კვლევისას კიდევ ერთ სირთულეს წარმოადგენს ის, რომ სკანირება, როგორც კვლევის მეთოდი, რთული გამოსაყენებელია ბავშვებსა და სნეულებში.⁴⁰

ე.წ. კლავიატურის დინამიკა, როგორც ბიომეტრიულ მონაცემთა სახეობა, გულისხმობს კლავიატურაზე ან საბეჭდო მანქანაზე ბეჭდვის რიტმის ნიმუშის მეშვეობით ინდივიდის ამოცნობას. ბეჭდვის რიტმის მეშვეობით, რომელიც მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა ინდივიდში, ამოიცნობა მბეჭდავი.⁴¹

ე.წ. 3D სახის გამოსახულება, როგორც ბიომეტრიული ნიმუში, პირველად გამოიყენეს 1992 წელს და გულისხმობს ადამიანის სახეზე დაკვირვებას, განსაკუთრებით სახის ჩონჩხის ძვლების, სახის უმცირესი ნაწილების შესწავლას კამერების მეშვეობით.⁴²

რაც შეეხება ხელისგულის ანაბეჭდის სისტემას, აღნიშნული პირველად უნგრეთში გამოიყენეს 1994 წელს და იდენტურად განხორციელდა AFIS-ის მიერ 1997 წელს. AFIS-ის მიერ ხელისგულის ანაბეჭდის დამუშავება დღესაც აქტიურად ხორციელდება.⁴³

პიროვნების იდენტიფიკაციასთან დაკავშირებულმა კვლევებმა და ბიომეტრიულ მონაცემებს მიკუთვნებული ინფორმაციის ეტაპობრივად ზრდამ დაადასტურა, რომ ადამიანის ინდივიდუალური და უნიკალური მახასიათებლები ამოუწურავია და მათი საკვლევ ობიექტად ქცევა მხოლოდ შესაბამისი ტექნიკის არსებობაზე დამოკიდებული. თანამედროვე სამყაროში სხვა ისეთი ბიომეტრიული ტექნოლოგიების მეშვეობით, როგორცაა ვენის სკანირება, სახის თერმოგრაფია, დნმ-ის შესაბამისობის დადგენა, სხეულის სუნის განსაზღვრა, სისხლის პულსის,

38 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 7.

39 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 8.

40 Newman R., Security and Access Control Using Biometric Technologies, Boston, 2009, 42.

41 Newman R., Security and Access Control Using Biometric Technologies, Boston, 2009, 53.

42 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 6 და 64.

43 Dunstone T., Yager N., Biometric System and Data Analysis Design, Evaluation, and Data Mining, Eveleigh, NSW, Australia, 2009, 5.

სიარულის მანერის და ყურის ფორმის შესწავლა, შესაძლებელი გახდა ადამიანის ამოცნობა.⁴⁴ ტექნიკის განვითარებასთან ერთად ბიომეტრიული კვლევის ობიექტები კვლავ გაიზრდება. სწორედ აღნიშნულის მოლოდინმა განაპირობა ის, რომ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებელთა უმრავლესობა კონკრეტულად არ ჩამოთვლის იმ ბიომეტრიულ მონაცემთა ნაირსახეობას, რომელთა განსაკუთრებული დაცვა მნიშვნელოვანია, არამედ ბიომეტრიულად მიიჩნევს ზოგადად ადამიანის უნიკალურ და მუდმივად არსებულ ფიზიკურ, ფსიქიკურ და ქცევით მახასიათებელს.

ბიომეტრიულ მონაცემთა მნიშვნელობიდან და მისი ინფორმაციული ბუნებიდან გამომდინარე, საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ განსხვავებულ რეგულაციებს აწესებს საჯარო და კერძო დაწესებულებების მიერ ბიომეტრიულ მონაცემთა დამუშავებისას და აღნიშნავს, რომ ამ ინფორმაციის დამუშავება შესაძლებელია მხოლოდ (საჯარო დაწესებულების მიერ ბიომეტრიული ინფორმაციის დამუშავება შეუზღუდავად შესაძლებელია კანონით დადგენილი წესით პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის გაცემის ან სახელმწიფო საზღვრის გადამკვეთი პირის იდენტიფიცირების, აგრეთვე საქართველოს საკანონმდებლო აქტით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში) პირის უსაფრთხოების, საკუთრების დაცვის ან საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილების მიზნით მაშინ, თუ სხვაგვარად აღნიშნული მიზნის მიღწევა შეუძლებელია. კანონმდებელი კერძო დაწესებულებისათვის აწესებს აგრეთვე ბიომეტრიულ მონაცემთა გამოყენებამდე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისა და მონაცემთა უბიექტისათვის ინფორმაციის მიწოდების აუცილებლობას.⁴⁵

ვინაიდან ქართველი კანონმდებელი ბიომეტრიულ მონაცემთა დამუშავებისას განსაკუთრებულ რეგულაციებს აწესებს, საგულისხმოა, რომ მონაცემთა ეს კატეგორია გამჟღავნებისგან დაცვასაც მოითხოვს. მიიჩნევა, რომ დამუშავებლის პიროვნება და ბიომეტრიულ მონაცემთა დამუშავების ფარგლები მკაცრად განსაზღვრული უნდა იყოს. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ კერძო დაწესებულებებს, რომლებიც ამუშავებენ ბიომეტრიულ მონაცემებს, კანონმდებელი დამატებით უწესებს დამუშავებულ მონაცემთა შესახებ, მათ გამოყენებამდე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისთვის შეტყობინების სავალდებულობას, ხოლო საჯარო დაწესებულებათა მიმართ მსგავსი შეზღუდვა არ მოქმედებს. მხოლოდ ფარულ საგამოძიებო მოქმედებასთან დაკავშირებით ატყობინებს მონაცემთა დამუშავებელი პროკურორი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს, პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებასთან დაკავშირებით განხორციელებული ან განსახორციელებელი საქმიანობის შესახებ,⁴⁶ ვინაიდან საკომუნიკაციო საშუალებების გარეშე ფარული საგამოძიებო საქმიანობა წარმოუდგენელია, აღნიშნულში უშუალოდ მოქმედი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიაც ვალდებულია „ელექტრონული კომუნიკაციების მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესებით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისათვის

44 Newman R., Security and Access Control Using Biometric Technologies, Boston, 2009, 53.

45 იხ. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 და მე-10 მუხლები.

46 იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 143³ მუხლის მე-5, მე-6¹, მე-7 ნაწილები და 143⁸ მუხლის მე-3 ნაწილი.

გადაცემის ფაქტების აღრიცხვისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისთვის სათანადო ინფორმაციის მიწოდების⁴⁷ კუთხით. სხვა შემთხვევებში კონკრეტული საჯარო სამსახურების საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა მხოლოდ იმის მითითებით შემოიფარგლება, რომ მონაცემთა დამმუშავებელი პირი ვალდებულია გამჟღავნებისგან დაიცვას დასამუშავებელი პერსონალური მონაცემი.

1.2.3. გენეტიკური მონაცემი და მათი კონფიდენციალურობის სტანდარტები

გენეტიკა არის მეცნიერების დარგი, რომელიც შეისწავლის ორგანიზმების მემკვიდრულობისა და ცვალებადობის კანონზომიერებებს.⁴⁸ თანამედროვე დისციპლინად ის იქცა 1860-იანი წლებიდან, გრეგორ მენდელის მუშაობის შედეგად, რომელმაც პირველად წამოაყენა გენის არსებობის იდეა.⁴⁹ გენი არის ორმაგი ხვეულისმაგვარი მოლეკულური ძაფი, რომელსაც ეწოდება დეზოქსირიბონუკლეინის მჟავა, შემოკლებით დნმ-ი.⁵⁰ 1953 წელს ვატსონის და კრიკის მიერ დნმ-ის სტრუქტურის აღმოჩენის შემდეგ, მოლეკულურმა გენეტიკამ დაიკავა ცენტრალური პოზიცია სასიცოცხლო პროცესების მიმდინარეობის ახსნა-განმარტების წარმოდგენის კუთხით.⁵¹ გენების აღმოჩენა, მოლეკულური სტრუქტურის შეცნობა და ფუნქციონირება არის წყარო რომლითაც შეიძლება ბიოლოგიის ორი უდიდესი საიდუმლოების შეცნობა: 1. რა ხდის სახეობას იმად, რადაც ისინი გვევლინებიან? (პრაქტიკული დაკვირვებით მემკვიდრეობითობა გადამწყვეტია, ვინაიდან მაგალითად უნარი, რომ კატას ყველა თაობას უჩნდება კატა, არის მემკვიდრეობითი) და 2. რა იწვევს სახეობათა შიგნით ცვალებადობას? (მაგალითად, უნიკალური ფერის ცხოველებს ხშირად ჰყავთ იგივე ფერის შთამომავლობა, ისეთივე მახასიათებელი თვისებებით, რაც ნიშნავს, რომ ისინი კონკრეტულად „ნაწარმოებნი არიან მხოლოდ ამ ოჯახიდან“).⁵² მაშასადამე, გენეტიკა ორგანიზმის „მოკვლევის“ საშუალებაა.⁵³ მისი მეშვეობით შესაძლებელია იმ უნიკალური და მუდმივი ინფორმაციის მოძიება, რომელიც მხოლოდ კონკრეტული სუბიექტისთვის და მისი ოჯახის სისხლით ნათესავი წევრებისთვის არის დამახასიათებელი.⁵⁴ გენეტიკური მონაცემების ცოდნამ შესაძლოა, ინდივიდს თავიდან ააცილებინოს ან მნიშვნელოვნად შეუმციროს მემკვიდრეობითი დაავადებები, ან მოხდეს მათი პროგნოზირება,⁵⁵ თუმცა მისმა შემთხვევითმა გაჟღერებამ შესაძლებელია, კონკრეტული პიროვნების მასიდან გარიყვაც გამოიწვიოს.

47 „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დადგენილება N2-ის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის ლ) ქვეპუნქტი.

48 <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=13&t=2737>>[07.03.2016]

49 Griffiths A., Miller J., Suzuki D., Lewontin R., Gelbart W., An Introduction to Genetic Analysis, New York, 2000, 23

50 იქვე, 3

51 Human Genetic Information: Science, Law and Ethics, UK, 1990, 6.

52 Griffiths A., Miller J., Suzuki D., Lewontin R., Gelbart W., An Introduction to Genetic Analysis, New York, 2000, 3.

53 Human Genetic Information: Science, Law and Ethics, UK, 1990, 7.

54 იქვე, 6.

55 იქვე, 96.

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი გენეტიკურ მონაცემს განმარტავს, როგორც „მონაცემთა სუბიექტის უნიკალურ და მუდმივ მონაცემს გენეტიკური მემკვიდრეობის ან/და დნმ-ის კოდის შესახებ, რომლითაც შესაძლებელია ამ პირის იდენტიფიცირება“⁵⁶ იგი ამავდროულად განსაკუთრებულ მონაცემთა კატეგორიაა, თუკი იძლევა პირის იდენტიფიცირების საშუალებას.⁵⁷

ზოგიერთი გენეტიკური მონაცემი, როგორცაა გენეტიკური შეუთავსებლობა და სერიოზული დაავადებებისადმი მიდრეკილება, განსაკუთრებულად მგრძობიარე ბუნებისაა, ხოლო ისეთი გენეტიკური ინფორმაცია, როგორცაა სქესი, თვალისა და თმის ფერი, ნაკლებ მგრძობიარე. თუმცა შესაძლოა, შეიცვალოს ამ ინფორმაციისადმი დამოკიდებულება. მაგალითად: ემბრიონის სქესთან დაკავშირებული ინფორმაცია ზოგიერთ მშობელს არ მიეწოდება და დაცულია მისი კონფიდენციალურობა,⁵⁸ ვინაიდან ხშირია მშობლებისთვის არასასურველი სქესის ბავშვის ჩასახვისას აბორტის პრეცედენტები.

ადამიანის უჯრედული ქსოვილის დნმ-ის ნიმუში, როგორც პირის ინდივიდუალურობის განმსაზღვრელი, ყოველთვის კონფიდენციალურად იქნება მიჩნეული, რადგან მას შეუძლია საფრთხე შეუქმნას განსაკუთრებით მგრძობიარე ინფორმაციათა გამჟღავნებას,⁵⁹ გაამჟღავნოს ისეთი „ოჯახური საიდუმლოებები“, როგორცაა მამობის დადგენა და შვილად აყვანა.⁶⁰

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი გენეტიკური მონაცემების დამუშავებასთან დაკავშირებით სპეციალურ წესს არ ადგენს, თუმცა განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემთა დამუშავებასთან დაკავშირებული რეგულაცია მასზე ვრცელდება, ვინაიდან აღნიშნულის დეფინიცია თავის თავში გენეტიკურ მონაცემებსაც მოიცავს. შესაბამისად გენეტიკური მონაცემების დაცვა ისევე მკაცრად ხორციელდება, როგორც ნებისმიერი განსაკუთრებული მონაცემის.

2. დეპერსონალიზაციის პრაქტიკული განხორციელების პრობლემები

ვინაიდან დეპერსონალიზაციის საკანონმდებლო დეფინიცია პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობასაც უნდა მოიცავდეს, აუცილებელია, არსებობდეს რამდენიმე სამართლებრივი პირობა, რომელიც ამას უზრუნველყოფს. მაგალითად, მოსახლეობის აღწერის გადაწყვეტილებაში, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ მოითხოვა აღწერის მონაცემთა ადრეული პრაქტიკული დეპერსონალიზაციის განხორციელება, რათა მონაცემთა სუბიექტის გაიდენტიფიცირება შესაძლებელი არ ყოფილიყო. კერძოდ, გერმანიის ფედერალურ მონაცემთა დაცვის აქტის მე-40 სექციის მე-3 პარაგრაფის თანახმად, პერსონალური

56 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის გ¹) პუნქტი.

57 იქვე, მე-2 მუხლის ბ) პუნქტი.

58 “Who Owns Our Genes?”: Proceedings of an international conference, by Nordic Committee on Bioethics, Tallin, 1999, 78.

59 იქვე. 78.

60 Stefanick L., Controlling knowledge: Freedom of Information and Privacy Protection in a Networked World, Canada, 2011. 101.

მონაცემები, რომლებსაც ფლობენ კვლევითი ინსტიტუტები, „უნდა იყოს დეპერსონალიზებული მაშინვე, როგორც კი კვლევითი მიზნები ამის დასაშვებობას განაპირობებენ.“ მანამდე სუბიექტის მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაცია უნდა ინახებოდეს განცალკევებით. თუკი განცალკევება არ განხორციელდება, მინიმუმ ფსევდონიმებით პირდაპირ (ან თუ შესაძლებელია არაპირდაპირი გზით) მაინც უნდა იქნეს ჩანაცვლებული.⁶¹ პიროვნების იდენტიფიცირების პრევენციული დაცვის ღონისძიებების განხორციელების გარეშე, ინფორმაციის ქურდმა, რომელსაც დამატებითი ცნობები აქვს პირის იდენტობის (სახელი, გვარი, მისამართი, პირადი ნომერი), დემოგრაფიული მონაცემების (სქესი, ეროვნება, განათლება, რელიგია, ოჯახური მდგომარეობა), სამედიცინო მონაცემების (დაავადებები, ჩვევები) და სხვათა შესახებ, შესაძლოა გააიდენტიფიციროს მონაცემთა სუბიექტი და გაამჟღავნოს მისი განსაკუთრებით მგრძობიარე პერსონალური მონაცემები.⁶²

სტატისტიკური, სამეცნიერო და ისტორიული მიზნებისათვის მონაცემთა შეგროვებისას სუბიექტის ინტერესების დაცვას „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონიც გააწერს,⁶³ თუმცა დამმუშავებელ პირს არ უწევს შეგროვებული ინფორმაციის დეპერსონალიზაციის ვალდებულებას მაშინ, როდესაც ამის საჭიროება არსებობს. აღნიშნულ შემთხვევაში ინფორმაციის გამჟღავნებისგან დაცვის პრაქტიკულ მექანიზმს წარმოადგენს მხოლოდ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მოთხოვნა მონაცემთა დეპერსონალიზაციასთან დაკავშირებით, „თუ მიიჩნევს, რომ მონაცემების დამუშავება ხორციელდება კანონის საწინააღმდეგოდ.“⁶⁴ მაგრამ პრობლემა იჩენს თავს, როდესაც კანონის დარღვევასთან დაკავშირებით ინსპექტორის ინფორმირებამდე, დეპერსონალიზაციის განუხორციელებლობის გამო, პერსონალური მონაცემები გარეშე პირთათვისაც ხელმისაწვდომი ხდება.

„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ მოიცავს ერთგვაროვან წესს, რომლითაც შესაძლებელია მონაცემთა სუბიექტის ვინაობის გამჟღავნებისგან დაცვა, ვინაიდან აღნიშნული პრაქტიკულად შესაძლოა განხორციელდეს მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაციის დაშიფვრით, ამოღებით, გასაიდუმლოებით, ფსევდონიმის მინიჭებით და სხვა მრავალი მეთოდით. ფსევდონიმის მინიჭება უმეტესად ხორციელდება სისხლის სამართლის პროცესში მონაწილე პირის დაცვის მიზნით, კერძოდ, თუ პირი დაცვის სპეციალური ღონისძიების ქვეშ იმყოფება, ღონისძიების სახედ შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ვინაობის შეცვლა, რაც გულისხმობს ფსევდონიმის მინიჭებას, გარეგნობის შეცვლას, ამოცნობისა და იდენტიფიცირების შესაძლებლობის შემცველი საპროცესო და სხვა დოკუმენტების გასაიდუმლოებას.⁶⁵ ვინაიდან კანონით დაუშვებელია არასრულწლოვანის პერსონალური მონაცემების გამჟღავნება და გამოქვეყნება, გარდა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის

61 Fischer-Hübner S., IT-Security and Privacy: Design and Use of Privacy-Enhancing Security Mechanisms, Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hong Kong, London, Milan, Paris, Singapore, Tokyo, 2001, 112.

62 Fischer-Hübner S., IT-Security and Privacy: Design and Use of Privacy-Enhancing Security Mechanisms, Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hong Kong, London, Milan, Paris, Singapore, Tokyo, 2001, 113.

63 იხ. საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ მე-7 მუხლის მე-5 ნაწილი და მე-15 მუხლის მე-4 ნაწილი.

64 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის გ) ქვეპუნქტი.

65 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 68-ე მუხლის მე-3 ნაწილის ბ) ქვეპუნქტი.

შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა,⁶⁶ სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შეფარდების პროცესში არასრულწლოვანის იდენტიფიცირების გამორიცხვის მიზნით, მონაცემთა დამმუშავებელი პირები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არასრულწლოვანი პირის საიდენტიფიკაციო მონაცემების ფსევდონიმით ჩანაცვლებით, ინიციალების გამოყენებით, დაშიფვრით ან სხვა მეთოდით.

3. პასუხისმგებლობის გეგმიზმები და პერსონალიზაციის განხორციელებლობისას

მონაცემთა სუბიექტის უფლება, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მისი პერსონალური მონაცემები დაექვემდებაროს დეპერსონალიზაციას, უნდა იქნეს დაცული და გარანტირებული, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი მონაცემთა სუბიექტის მხრიდან შესაბამისი შეტყობინების მიღების შემთხვევაში ვალდებულია, მიიღოს კანონით გათვალისწინებული ზომები.⁶⁷ ინსპექტორი აგრეთვე უფლებამოსილია, მონაცემთა სუბიექტის შეტყობინების გარეშე, საკუთარი ინიციატივით მოითხოვოს დეპერსონალიზაცია, თუკი მიიჩნევს, რომ მონაცემთა დამმუშავება ხორციელდება კანონსაწინააღმდეგოდ.⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი დამმუშავებლის მიერ მონაცემთა დეპერსონალიზაციის განხორციელებისას, არ მსჯელობს ამ მოქმედების მიზანშეწონილობაზე. კერძოდ, მონაცემთა დამმუშავებელს აქვს უფლება, იმ შემთხვევაშიც მოახდინოს მონაცემთა დეპერსონალიზაცია, როდესაც არსებობს გამჟღავნების აუცილებლობა ამ ინფორმაციის მიმართ ლეგიტიმური საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე. მაგალითად, საერთო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები უმეტესად ქვეყნდება პროცესის მხარეთა ინიციალების მითითებით, მაშინ როდესაც სასამართლო მიმდინარეობდა საჯარო განხილვის ფორმატში და მასზე დასწრების უფლება ყველას ჰქონდა, მსგავს შემთხვევაში სწორი იქნება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს გააჩნდეს დეპერსონალიზაციის განხორციელების მიზანშეწონილობის განხილვის ფუნქცია, რათა ინსპექტორის გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით, ნებისმიერ პირს შეეძლოს მონაცემთა გამჟღავნების მოთხოვნა.

66 საქართველოს კანონის „არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის“ მე-13 მუხლის მე-2 ნაწილის მე-2 წინადადება.

67 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ 34-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

68 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის გ) ქვეპუნქტი.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ მონაცემთა დეპერსონალიზაციის მოთხოვნას სულ ორიოდე შემთხვევაში ჰქონდა ადგილი. კერძოდ, არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის ხელმისაწვდომი საარჩევნო გარემოს შექმნის მიზნით, ინსპექტორმა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა შესახებ (ეტლით მოსარგებლე, სმენადაქვეითებული, უსინათლო) ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის მონაცემთა დეპერსონალიზებული ფორმით მიწოდება მიზანშეწონილად მიიჩნია.⁶⁹

2015 წლის ანგარიშებში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი აღწერს ორ შემთხვევას, როდესაც სასამართლომ საჯარო ინფორმაციის სახით, პერსონალური მონაცემების გარეშე, მხოლოდ ინიციალების მითითებით გასცა განაჩენის ასლები და განაჩენის ასლის შინაარსმა შესაძლებელი გახადა მოქალაქეთა იდენტიფიცირება და მათ შესახებ განსაკუთრებულ კატეგორიას მიკუთვნებული ინფორმაციის გამჟღავნება.⁷⁰ აღნიშნულმა პრაქტიკამ არჩვნა, რომ დეპერსონალიზაცია მხოლოდ ისეთი მონაცემების ამოღებას ან დაფარვას არ ნიშნავს, როგორცაა სახელი და გვარი, პირადი საიდენტიფიკაციო ნომერი და მისთანანი, არამედ გულისხმობს ისეთი მონაცემების ანონიმურობას, რომლებიც თავიანთი განსხვავებულობით და ერთადერთობით პირდაპირ მიუთითებენ მონაცემთა სუბიექტზე. ეს შემთხვევა უარყოფითად აისახება ისეთი სისტემის საქმიანობაზე, რომელიც თავად არის ვალდებული განიხილოს დეპერსონალიზაციის განხორციელების მართებულობა პირის მიმართვის შემთხვევაში.

კანონის დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის მექანიზმებად პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი იყენებს გაფრთხილებას ან ჯარიმას, ჯარიმის ოდენობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელი პერსონალური მონაცემის დამუშავებისას განხორციელდა კანონსაწინააღმდეგო ქმედება და ჰქონდა თუ არა ადგილი განმეორებით დარღვევებს პასუხისმგებლობის დაკისრების შემდგომ.⁷¹ კანონი მნიშვნელოვნად არ მიიჩნევს იმას, თუ როგორი ინტენსივობით და რამდენად დიდი მოცულობის მონაცემთა მიმართ ხორციელდებოდა კანონსაწინააღმდეგო ქმედება. ჯარიმის ოდენობა ფიქსირებულია და კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ხარისხს და მიყენებული ზიანის ოდენობას არ ითვალისწინებს, რაც, თავის მხრივ, გაუმართლებელია და ჯარიმას, როგორც პასუხისმგებლობის ზომას, ხშირ შემთხვევაში ბიუჯეტის შევსების მექანიზმად მიიჩნევს. გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ მონაცემთა დამუშავებლისთვის შესაძლოა, დამუშავების აკრძალული ხერხები და ობიექტი ბევრად ღირებული იყოს, ვიდრე დაკისრებული ჯარიმა. ზემოთქმულიდან გამომდინარე საუკეთესო რეგულირება იქნებოდა ის, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს თითოეული საქმე ინდივიდუალურად შეესწავლა და ჯარიმის ოდენობა თავად განესაზღვრა იმის მიხედვით, თუ რამდენად მომგებიანია დამუშავებლისთვის კანონსაწინააღმდეგო ქმედება.

69 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიში „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობა საქართველოში“ თბილისი, 2014, 15.

70 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიში „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობა საქართველოში“ თბილისი, 2015, 26-27.

71 იხ. საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ VII თავი.

პერსონალურ მონაცემთა დეპერსონალიზაციის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში მონაცემთა სუბიექტი უფლებამოსილია, მიმართოს იმავე ან ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს.⁷² სასამართლო ის უკანასკნელი საშუალებაა, რომლითაც უფლებამოსილ პირს შეუძლია დარღვეული უფლების აღდგენა და დამრღვევისათვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრების მოთხოვნა.

სასამართლოში განხილულ საქმეთა შორის აღსანიშნავია გადაწყვეტილება, რომლის შესაბამისად, დავა განპირობებული იყო ქალაქ რუსთავის საკრებულოს მხრიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმით. ამ გადაწყვეტილებაში სასამართლო მაინც მსჯელობს კონსტიტუციის ცალკეულ მუხლებზე გარკვეული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემთა გაცემის წესზე საუბრისას, მიუხედავად იმისა, რომ ამ დროისთვის სპეციალური კანონი მიღებული იყო, თუმცა ამავდროულად ხელმძღვანელობს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონითაც. გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია, რადგან განმარტავს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული პირების შესახებ არსებული პერსონალური მონაცემების გაცემის განსხვავებულ სამართლებრივ რეჟიმს და განსაზღვრავს, რომ თანამდებობის პირებთან (აგრეთვე მათი ოჯახის წევრებთან) დაკავშირებული პირადი საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის საჯაროობა ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს – უზრუნველყოს თანამდებობის პირთა შესახებ ინფორმაციის ტრანსფარენტობა, გამჭვირვალობა.⁷³ წინამდებარე განმარტების შინაარსიდან გამომდინარე, სასამართლო მართებულად მიიჩნევს თანამდებობის პირის შესახებ ნებისმიერი ტიპის ინფორმაციის გამჟღავნებას, თუმცა მიუხედავად სტატუსისა და აქედან გამომდინარე გაძლიერებული საზოგადოებრივი ინტერესისა, აუციელებელია ისეთი ინფორმაციის დეპერსონალიზებული ფორმით ხელმისაწვდომობა, რომელიც სენსიტიური ბუნებისაა და აღნიშნულის გამჟღავნება მხოლოდ მონაცემთა სუბიექტის თანხმობაზეა დამოკიდებული.

აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს პრაქტიკა ძირითადად ეხება პერსონალურ მონაცემთა შემცველი ინფორმაციის გაცემის, გაცემაზე უარის თქმისა და მონაცემთა შესაბამისი საფუძვლების გარეშე დამუშავების შემთხვევებს. კონკრეტულად დეპერსონალიზაციის მოთხოვნასა და მის მართებულობაზე სასამართლოს ჯერჯერობით არ უმსჯელია.

72 საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ 26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

73 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 30 მაისის განჩინება, Nბს-527-518(კ-12).

დასკვნა

საქართველო ახალბედაა პერსონალურ მონაცემთა დამცავი კანონმდებლობის შექმნის კუთხით, თუმცა მისასაღებელია ის, რომ ქვეყანა ზედმიწევნით იმეორებს განვითარებული და გამოცდილი სახელმწიფოებისა და ორგანიზაციების საკანონმდებლო და პრაქტიკულ მიღწევებს. დეპერსონალიზაციის განმარტებას ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა საერთოდ არ ითვალისწინებს, თუმცა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამ კუთხითაც განსაკუთრებული აღმოჩნდა.

ნაშრომში განხილულმა საკითხებმა წარმოაჩინა, რომ დეპერსონალიზაცია მონაცემთა სუბიექტის გამჟღავნებისგან დაცვის საუკეთესო გზაა. შესაბამისად მისი პრაქტიკული დახვეწა აუცილებელია, რათა კანონმდებლობით განსაზღვრული დეფინიციის შესაბამისი იყოს.

ნაშრომში განხილული პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება ითქვას, რომ აღმოსაფხვრელია დეპერსონალიზაციას დაქვემდებარებულ მონაცემთა გამჟღავნების პრობლემა, რომელიც ისეთი სისტემის მუშაობის შედეგად გამოიკვეთა, როგორცაა საერთო სასამართლო. მსგავსი შემთხვევები ბევრი საჯარო და კერძო ორგანიზაციისთვისაც ცუდი მაგალითი იქნება, ვინაიდან ისინი თავს ვალდებულად აღარ ჩათვლიან, უზრუნველყონ მონაცემთა დეპერსონალიზაცია, მაშინ როდესაც სასამართლო სისტემისმაგვარი ავტორიტეტის და მნიშვნელობის დაწესებულება არ იცავს კანონმდებლობით დადგენილ სტანდარტს.

კვლევის შედეგად, დადებითად უნდა იქნეს შეფასებული პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობა, რომელიც დაუყოვნებლივ და სწორად რეაგირებს მონაცემთა დეპერსონალიზაციის საკანონმდებლო წესის დარღვევის დროს. თუმცა უკეთესი იქნება, თუკი ინსპექტორის საქმიანობა საქმის უფრო სიღრმისეული შესწავლით და დეპერსონალიზაციის შემთხვევების მართებულობის განხილვითაც განისაზღვრება, რათა მონაცემთა კონკრეტულ შემთხვევებში დეპერსონალიზაციამ არ დააზარალოს ლეგიტიმური საჯარო ინტერესები და დამმუშავებლის მიერ საზოგადოების ინფორმაციის ვაკუუმში მოქცევას არ შეუწყოს ხელი. მსგავს სიტუაციაში ინსპექტორის საქმიანობა კიდევ უფრო საპასუხისმგებლო და დატვირთული იქნება, თუმცა ხელს შეუწყობს მონაცემთა დამმუშავებლის საქმიანობის საფუძვლიან შესწავლას და კანონის დარღვევის პრევენციას.

გარდა აღნიშნულისა, გადასახედა ჯარიმის დაკისრების საკითხი სხვადასხვა კატეგორიის ინფორმაციასთან დაკავშირებულ კანონდარღვევებზე. კერძოდ, ინსპექტორს უნდა მიეცეს საშუალება, რომ ჯარიმის ოდენობა დარღვევით გამოწვეული ზიანიდან და დამმუშავებლის მიერ მიღებული სარგებლიდან გამომდინარე განსაზღვროს. აღნიშნული კვლავ ხელს შეუწყობს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის საფუძვლიან შესწავლას და სამართლიანი დამსჯელი ღონისძიებების გატარებას.

გივი ლუაშვილი

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი და მისი თავისებურებები

გივი ლუაშვილი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი
(საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულებით).

შესავალი

მოცემულ ნაშრომში განვიხილავთ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობასთან დაკავშირებულ თავისებურებებს. წინასწარვე მინდა აღვნიშნო, რომ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობას მოვიხსენიებთ, როგორც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალს, ჩვენი აზრით, მოცემული ფრაზა უფრო მრტივად გამოხატავს განსახილველ ვითარებას და უფრო კარგად აღიქმება.

სტატიაში შევხებით 1921 წლის კონსტიტუციის მიდგომებს, განვიხილავთ მოქმედი კონსტიტუციის რეგულაციებს. ასევე შევხებით მოქმედი კონსტიტუციის თავდაპირველ და 2004 წლის რეფორმის შედეგად მიღებულ რეგულაციებს. შევეცდებით, რომ დავინახოთ სახელმწიფო მოწყობაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მნიშვნელობა და როლი, მისი თავისებურებები.

1. 1921 წლის კონსტიტუციის მიდგომა

საბიუჯეტო საკითხის რეგულაციები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ზოგადად, ბუნდოვანია. შეიძლება ითქვას, არასრულყოფილიც კი. ჩვენი აზრით, აღნიშნული შეფასება

არ უნდა იყოს მოულოდნელი, რადგან 1921 წლის კონსტიტუციის მიმართ, უფრო სწორად, სახელმწიფო მოწყობის საკითხში არსებობს რიგი პრეტენზიები.¹

მოცემულ ნაშრომში განვიხილავთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალს, ნეგატიური ფინალის ნამდვილი მოდელური სახე კი ძალაუფლების დანაწილების სათანადო გამოვლინებაში გამოიხატება. მოცემულ საკითხთან მიმართებით არ შეიძლება არ გავიზიაროთ 1921 წლის კონსტიტუციის მიმართ საზოგადოებაში გაბატონებული მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც 1921 წლის კონსტიტუციით არ იყო გათვალისწინებული საკანონმდებლო ორგანოზე აღმასრულებელი ხელისუფლების, ან პირიქით, ზემოქმედების სრულყოფილი მექანიზმები.² აღნიშნული ქმნიდა ანომალიურ მმართველობით მოდელს, რომელსაც ძნელია უწოდო საპარლამენტო რესპუბლიკა. 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია შემდგენიარად აისახებოდა: „იცვლება პარლამენტის შემადგენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია, იგი, როგორც უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, განუწყვეტელია. ცხადია, ამიტომ, იგი არც თვითონ ითხოვს თავის თავს და არც სხვა რომელიმე ძალას აქვს მისი დათხოვნის უფლება.“³ სწორედ საპარლამენტო ბატონობის კონცეფცია იჩენს თავს საბიუჯეტო პროცედურებთან მიმართებითაც. იმ მოტივით, რომ პარლამენტი, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ხელშეუხებელია, არცკი განიხილება მისი დათხოვნის საკითხი. კონსტიტუცია ამას დღის წესრიგში არ აყენებს.

1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით ბიუჯეტს ამტკიცებდა პარლამენტი. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მოცემული კანონის მიღების პრინციპულ საკითხებს. კონსტიტუციის 72-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავდა მთავრობის უფლება-მოვალეობებს, პირდაპირ არ ადგენდა, რომ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა მთავრობის კომპეტენციაა. აღნიშნულს ვიგებთ 89-ე მუხლიდან, სადაც ირიბად ჩანს, რომ პარლამენტს ბიუჯეტს წარუდგენს მთავრობა. კონსტიტუცია ცალსახად არ ადგენს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალიდან გამოსავალს. 89-ე მუხლი მხოლოდ განსაზღვრავს, რომ თუ ბიუჯეტის დამტკიცება საანგარიშო პერიოდის დადგომამდე ვერ მოესწრო, მთავრობას უფლება ეძლევა სახელმწიფო ხარჯები ახალი ბიუჯეტის დამტკიცებამდე წინა წლის მიხედვით დაფაროს. კონსტიტუციის მიხედვით ამისთვისაც პარლამენტის თანხმობაა საჭირო.

თუ დავაკვირდებით ამ რეგულაციას, გავიჩნდება კითხვა: რატომ მივიღეთ ასეთი გამოუვალი მდგომარეობა? თუ არავინ არ წავიდა სახლში, რას მივიღებთ (აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს მთავრობის მიმართ კოლექტიური უნდობლობის გამოცხადების უფლება. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მიხედვით შეიძლება დადგეს მთავრობის წევრთა ინდივიდუალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა)? გვექნება საბიუჯეტო საკითხთან მიმართებით ანტაგონისტურად განწყობილი ხელისუფლების ორი შტო და დაუმტკიცებელი ბიუჯეტი. მაგრამ ყველაფერი ასეც არ არის. ამ ჩიხური მდგომარეობიდან ძალაუფლების ბალანსი პარლამენტის სასრგებლოდაა დარღვეული, რადგან გვყავს მთავრობა, რომელიც

1 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ.

2 პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი, 2009 წ., გვ. 13.

3 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია, 1996 წ.

ერთი წლითაა არჩეული პარლამენტის მიერ. შესაბამისად, მთავრობის ყოველგვარი ურჩობამისთვისვე დამთავრდება ცუდად, რადგან თუ ბიუჯეტი ჩავარდა, ის ვერ განიახლებს ლეგისლაციურას, წავა სახლში, პარლამენტი აირჩევს მთავრობის იმ თავჯდომარეს, რომელიც თანახმა იქნება ბიუჯეტის იმ ვარიანტზე, რომელიც საკანონმდებლო ოგანოს უმრავლესობას ენდობება.

პარლამენტს ისე შეეძლო ჩაეგდო ბიუჯეტი, რომ მის ბატონობას საფრთხე არ ექმნებოდა. მოცემული მიდგომა კი ნათლად გვიჩვენებს, თუ როგორ მიმდინარეობს საბიუჯეტო პროცესი ხელისუფლების ერთ შტოში. მოცემულ პირობებში მთავრობის მიერ ბიუჯეტის წარდგენა მხოლოდ ფორმალობაა და მეტი არაფერი. თითქოს საბიუჯეტო პროცესი გაყოფილია ხელისუფლების ორ შტოს შორის (მთავრობა წარუდგენს – პარლამენტი ამტკიცებს), მაგრამ ნეგატიური ფინალის დარეგულირება ნათლად გვიჩვენებს რეალურ სურათს და პრობლემის მთავარ არსს.

აღსანიშნავია, რომ მაშინდელი დამფუძნებელი მამები, რომლებმაც პოლიტიკური ვითარების გამო შექმნეს გადაწყვეტი გავლენა მოეხდინათ კონსტიტუციის არსებულ რედაქციით ჩამოყალიბებაზე, პარლამენტს, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოს და ბატონს, მეტად იდეალისტურად უყურებდნენ. მაგალითად, გიორგი გვაზავა აღნიშნავს: „მინც საბიუჯეტო უფლება დიდი იარაღია პარლამენტის ხელში: თუმცა პარლამენტი, რა თქმა უნდა, არასოდეს არ შეაფრებებს სახელმწიფო საქმეების მსვლელობას.“⁴ მიუხედავად ამ ოპტიმიზმისა, გვაზავა დასძენს, რომ ბიუჯეტთან დაკავშირებით მინც თუ წარმოიშვა უთანხმოება, მთავრობა იძულებულია ან დაემორჩილოს პარლამენტს, ან გადადგეს.

სოციალ-დემოკრატი რაჟდენ არსენიძე თავის ნაშრომში „დემოკრატიული რესპუბლიკა“ ნათლად აღწერს იმდროინდელი პოლიტიკური ელიტის შეხედულებებს. ამ ნაშრომიდან ნათლად ჩანს, რომ მათ უნდოდათ ე.წ. „პასუხისმგებელი სამინისტროს სისტემა“,⁵ რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე იქნება არა მხოლოდ ანგარიშვალდებული, ან თუნდაც პასუხისმგებელი, არამედ უსიტყვოდ მორჩილი, რომელსაც არ ექნება არცერთი „იარაღი“, რაც თანასწორ, ჰორიზონტალურ სიბრტყეზე მდგარ ხელისუფლების შტოდ აქცევს. საბიუჯეტო საკითხის კონსტიტუციური რეგულირება კი ამ განზრახვის ნათელი გამოვლინებაა.

2. პრეზიდენტის როლი

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში პრეზიდენტს ყოველთვის აქვს თავისი ადგილი. ეს ადგილი დამოკიდებულია მმართველობით მოდელზე და შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციურ

4 გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, თბილისი, 2014 წ. გვ 64.

5 არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი. 2014 წ., გვ. 27.

ტრადიციებზე. მოცემულ თავში შევეცდებით გამოვკვეთოთ პრეზიდენტის ადგილი და როლი შესაბამისი მოდელების მიხედვით. აღნიშნული ამოცანის გადაჭრა განსაკუთრებით საინტერესოა იმ კუთხით, რომ 1995 წლის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციით გვექონდა განსაზღვრული საპრეზიდენტო, შერეული მმართველობის მოდელები და მივისწრაფვით საპარლამენტოსკენ.

2.1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შეიქმნა როგორც მონარქიის, ისე პარლამენტარიზმის ალტერნატივად⁶. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, განსხვავებით საპარლამენტოსგან და მონარქიისაგან, შეიქმნა თეორიული გააზრების შედეგად. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა არის დამფუძნებელი მამების გააზრების შედეგად მიღებული პროდუქტი, რომელის მთავარი კონცეფცია ძალაუფლების მაქსიმალური გამჯვნაა. სწორედ ამ კონცეფციის დამსახურებაა ხელისუფლების შტოების ფორმირების სიხისტე. აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოები ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდებიან.⁷ ისინი დამოუკიდებლად იღებენ თავიანთ ლეგიტიმაციას, საპარლამენტო მმართველობის მოდელისგან განსხვავებით, რომელშიც პარლამენტია ლეგიტიმაციის შუალობითი გამტარი. სწორედ ამიტომ, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ორგანოს ვერაფერ ვერ შეეხება, არ არსებობს დათხოვნის შესაძლებლობა, მათ შორის არც ავტონომიური. შესაბამისად, ვერც აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დადგება. აღნიშნული მმართველობითი მოდელი ბევრ ახლად აღმოცენებულ სახელმწიფოში გავრცელდა, მათ შორის საქართველოშიც, მაგრამ ძნელია რომელიმე მათგანზე თქვა, რომ მოცემული მოდელი წარმატებით ფუნქციონირებს. ამის მიზეზი მრავალია, მაგრამ ერთ-ერთი გახლავთ ის, რომ ყველა ქვეყანა, სადაც აღნიშნული მოდელი მოქმედებს, გამოირჩევა თავისი ვარიაციებით, რომელიც ყოვლად მიუღებელია საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავარი პრინციპებისათვის.⁸ მიუხედავად ამისა, ყველგან, სადაც ეს მოდელია გავრცელებული, ტაბუდადებულ საკითხს წარმოადგენს, საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაყენების შესაძლებლობა.

წინა აბზაცში მოყვანილი საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მთავარი მახასიათებლები ასევე აისახება საბიუჯეტო პროცესზე. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესის ძლიერ იარაღს წარმოადგენს საბიუჯეტო საკითხის მის ხელთ არსებობა. აღნიშნული კი იმაში გამოიხატება, რომ აშშ-ში პრეზიდენტს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს, არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (განსხვავებით საქართველოსგან), შესაბამისად, ის ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს ვერანაირ ბიუჯეტს. პრეზიდენტი კონგრესის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტიდან ერთ ცენტსაც კი ვერ აიღებს, შესაბამისად, ვერ

6 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი, 2014 წ.

7 ზოგიერთი შტატის დონეზე სასამართლოც კი არჩევნების შედეგად ფორმირდება.

8 ამის ნათელი მაგალითია საქართველო, 1995-2004 წლებში მოქმედი საპრეზიდენტო მრთველობითი მოდელი.

განახორციელებს თავის ძალაუფლებას და ფუნქციებს. საკანონმდებლო ორგანოსათვის აღნიშნული სერიოზული გავლენის იარაღს წარმოადგენს. „მართალია აშშ-ის კონსტიტუცია დღემდე არ იცნობს პრეზიდენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტს, მაგრამ კონგრესმა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის შესაძლებლობა თავის საკანონმდებლო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში ჰპოვა.“⁹ უდავოა, რომ დამფუძნებელმა მამებმა პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირწონედ საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო პრეროგატივები მისცეს. აღნიშნული მიდგომა კი საპრეზიდენტო მოდელის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად არის ქცეული, თუ დავარდევთ ამ მოცემულობას, ეს იქნება ამ მოდელის მთავარ პრინციპებზე უარის თქმა და მივიღებთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის გაუგებარ ვარიაციებს.

უნდა ითქვას, რომ წინა აბზაცში ნახსენები ვარიაციები მართლაც ბევრია, ასეთ ვარიაციას წარმოადგენს 1995-2004 წლებში საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, რომელმაც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში „შერეული ქართულ-ამერიკული საპრეზიდენტო ინსტიტუტის“ სახელით დაიმკვიდრა თავი.¹⁰ ქართული მიდგომის ნათელი მაგალითი იყო პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, საქართველოს კონსტიტუციის მაშინდელი რედაქციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი იყო უფლებამოსილი, პარლამენტისათვის წარედგინა ბიუჯეტი (სწორედ აღნიშნული წარმოადგენდა იმის ნათელ მაგალითს, რომ ბალანსი პრეზიდენტის სასარგებლოდ იყო დარღვეული). ქართველმა კანონმდებლებმა აღნიშნული მიდგომით საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში შემოიტანეს საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი რეგულაცია, რაც გულისხმობს საბიუჯეტო პრეროგატივის გაყოფას აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის. პარლამენტის გაჯიუტების შემთხვევაში კი იქმნებოდა კრიზისი, რადგან პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ადგილზე რჩებოდნენ,¹¹ ეს კი საპრეზიდენტო მოდელის მთავარი მოთხოვნა იყო, რომელსაც ვერავინ ვერ გაექცეოდა. ამ ბლოკადიდან ერთადერთ გზას წარმოადგენდა საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს შეეძლო მიეღო პარლამენტის შენიშვნები და ბიუჯეტის პროექტში შეეტანა შესაბამისი ცვლილებები. აღნიშნული მართლაც ერთადერთი გამოსავალი იყო, მაგრამ ის დამოკიდებული იყო პრეზიდენტის შეხედულებაზე და შესაბამის პოლიტიკურ მდგომარეობაზე. საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში მართლაც არსებობს შეთანხმებული მოქმედებების საჭიროება, აღნიშნული წარმოადგენს ამ მოდელის მნიშვნელოვან მახასიათებელს, სასურველია, რომ პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის კარგი ურთიერთობა იყოს და, თუ შესაძლებელია, ისინი შეთანხმებულად მოქმედებდნენ იმიტომ, რომ საპრეზიდენტო რეჟიმში, საპარლამენტოსაგან განსხვავებით, მათ შორის შესაძლო კონფლიქტების ინსტიტუციურად

9 იზორია ლ., საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი, 2010, გვ. 18.

10 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3 გვ 21; იხ ციტირება: Н. А. Сахаров институт предидентства в современном мире 1994гю ст 27.

11 აღნიშნული წარმოადგენს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ტაბუს, რომელიც საქართველოს შემთხვევაშიც დაცული იყო.

გადაწყვეტის არავითარი საშუალება არ არსებობს¹², გარდა შეთანხმებისა. ამ მდგომარეობაზე საუბრობს ვოლფგანგ ბაბეკი, ის აღნიშნავს, რომ „პრეზიდენტს შეუძლია თანხმობა განაცხადოს მის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის ცვლილებებზე (კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტი), ასე რომ, აქ გათვალისწინებულია კონსტიტუციული ურთიერთობის საჭიროება მხარეთა შორის. თუ პრეზიდენტი და პარლამენტი პოლიტიკურად ერთმანეთის მოწინააღმდეგეები არიან, ასეთ შემთხვევაში ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე დარჩენილი დღეები მომავალში მოლაპარაკებისა და კომპრომისების ძიების დღეებად იქცევა.“¹³ მოლაპარაკება და კომპრომისები მართლაც აუცილებელია, ეს ნამდვილად შეთანხმებული მოქმედების საჭიროებიდან გამომდინარეობს, მაგრამ რამდენად შესაძლებელი იქნებოდა ოთხმოცდაათინი წლების საქართველოში, ან თუნდაც დღეს? ასეთ პოლიტიკურ ვითარებაში მართლაც ძნელი იქნებოდა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალიდან გამოსავლის პოვნა.

საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის საკითხი თავშივა გადაწყვეტილი, კერძოდ: საბიუჯეტო კომპეტენცია საკანონმდებლო ხელისუფლების ხელშია, რაც განაპირობებს შეთანხმებული მოქმედების საჭიროებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლება იძულებული იქნება წავიდეს კომპრომისზე, თუ არადა ვერ განახორციელებს თავის მოვალეობებს. ეს არის საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის ძირითადი ფორმულა, რომელიც საბიუჯეტო საკითხის რეგულაციაში ვლინდება. აღნიშნული თუ დარღვეულია, ვიღებთ გაუგებარ ფრომაციებს, რომლებიც შედეგად მოიტანს სახელისუფლებო კრიზისს, ეს კრიზისი კიდევ უფრო მწვავე და მტკივნეული იქნება ისეთ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს პოლიტიკური და პარტიული ცხოვრების კულტურა და შესაბამისი გამოცდილება.

2.2. საპარლამენტო რესპუბლიკაში

საპარლამენტო სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის ისეთი მოდელია, რომელიც სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს ეფუძნება. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო და გამტარი, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, როგორც წესი, ირჩევს პრეზიდენტს.¹⁴ მოცემული განმარტებიდან ნათლად ჩანს, საპარლამენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას აქვს წამყვანი როლი და ძალაუფლება. სწორედ ამან განაპირობა საბიუჯეტო კომპეტენციის გაყოფა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის (გერმანია, ინგლისი, ლიტვა,

12 პაქტე პ., მელან-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, თარგმანი, გ კალატოზიშვილი, რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, 2012 წ., გვ. 351.

13 ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თარგმანი, კ. კუბლაშვილი, თბილისი, 2002, გვ. 297.

14 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ. გვ 94. იხილეთ ციტირება: კანდელაკ კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ი., ნმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, გვ. 13.

ესტონეთი).¹⁵ აღნიშნული ტენდენცია პარლამენტარიზმის ქვეყნიდან, ინგლისიდან მოდის. „საბიუჯეტო საკითხში მთავრობის პრივილეგია ყველაზე უფრო მეტად ინგლისში შეინარჩუნეს. საბიუჯეტო წინადადების წარდგენის უფლება მხოლოდ მთავრობას აქვს, ბიუჯეტის პროექტი კი ფინანსთა მინისტრის საიდუმლოებაა. დეპუტატებს რთული კომპლექსური წინადადებების შესწავლის დრო არ აქვთ. ამ შემთხვევაში პლენარული სხდომები საკომიტეტო შეკრებებს ემსგავსება და დეპუტატებს მხოლოდ ბიუჯეტის შემცირებასთან დაკავშირებული წინადადების გამოთქმა შეუძლიათ.“¹⁶ ლორდთა პალატის კომპეტენცია კი ფინანსებთან დაკავშირებით არ ვრცელდება.¹⁷

„პარლამენტარიზმში ბიუჯეტის უარყოფა ყოველთვის ითვლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ბოლო სანქციად“¹⁸ შესაბამისად, საბიუჯეტო უთანხმოებას დღის წესრიგში ყოველთვის მოჰყვება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი, ამ დროს უკვე მნიშვნელობა აღარ აქვს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლში იქნება თუ არა ჩადებული ნეგატიური უნდობლობის ვოტუმი. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოფნა-არყოფნის საკითხი უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. სწორედ აქედან გამომდინარეობს პრეზიდენტის როლიც, რომელიც, საპარლამენტო მოდელებში ფორმალურია და მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებული შედეგის გაფორმებაში გამოიხატება. ზერმა ჯაჰია პენჯაბის შტატის წინააღმდეგინდოეთის უზენაეს მასსამართლომ აღნიშნა: პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმალური მეთაურია,¹⁹ შემოიფარგლება გადაწყვეტილებების გაფორმებით. საპარლამენტო რესპუბლიკაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის დროსაც პრეზიდენტის როლი სწორედ ასეთი ფორმალობით შემოიფარგლება, როგორც აღვნიშნეთ, ეს ხშირად უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, ფაქტობრივად, განყენებულია ამ პროცესისაგან.

პრეზიდენტის როლი მოცემულ სიტუაციაში ზუსტად ჯდება საპარლამენტო რესპუბლიკის არსში. „სამართლებრივი კრიზისების დროს იგი ხდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ვაკუუმის ამოვსების და, შესაბამისად, პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილების ერთადერთი რეალური გარანტი, სამართლებრივი მეხამრიდი.“²⁰ მართლაც, ის უფლებები, რომლებიც მას მინიჭებული აქვს სამართლებრივი ვაკუუმის, თუნდაც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში, უფრო მეტად ვალდებულებითია, ვიდრე უფლებრივი, შესაბამისად, მისი ობიექტურობა კონსტიტუციითაა გარანტირებული.

15 ავტორთა კოლექტივი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბილისი, 2006 წ., ტომი 1. 2. 3.

16 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ., გვ. 233.

17 იხ. იქვე, ციტირება: C.J. Boulton et al., Erskine May, s Treatise on the Law, Privileges, proceedings and Usage of Parliament (London Butterworths, 1989), გვ. 733-734.

18 ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005 წ., გვ. 118.

19 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014 წ., გვ. 231.

20 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3, გვ. 24.

2.3. შერეულ (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკაში

შერეული მმართველობის მოდელი თავისთავად გულისხმობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობის მოდელს.²¹ „კონსტიტუციის ლაბორატორიის“ საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის ეს პირველი მეტად საინტერესო კვლევისთვის. მან თავის თავში გააერთიანა მანამდე არსებული ორი მოდელის მნიშვნელოვანი ელემენტები. აღნიშნული კი საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში პრეზიდენტის როლზე ასევე დიდ გავლენას ახდენს და ახასიათებს თავისებურებებით. მოცემულ შემთხვევაში ამ საკითხს გავყოფთ ორ ნაწილად, მივყვებით პროფესორ შუგარტისა და კერისეულ კლასიფიკაციას, ცალკე განვიხილავთ პრემიერი-პრეზიდენტთან და საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიაციებს.

2.3.1. პრემიერი-პრეზიდენტთან

შუგარტისა და კერისეული განსაზღვრებით პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, რომელიც ფორმალური ნიშნით ხასიათდება. ამ ვარიაციისათვის ასევე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ნიშანია მთავრობის ცალმხრივი ანგარიშვალდებულება, რა თქმა უნდა, საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ამ ნიშნების მიხედვით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 2010 წლის რეფორმის შედეგად მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის დღევანდელი რედაქცია სახელმწიფო მმართველობის მოდელის მიხედვით არის შერეული რესპუბლიკა პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციით. შესაბამისად განვიხილოთ ჩვენი კონსტიტუციის მაგალითზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პრიმა პუნქტის მიხედვით „თუ პარლამენტი ... უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ... დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.“ ამ რეგულაციიდან თითქოს ცალსახაა, რომ პრეზიდენტს ამ შემთხვევაში აქვს ვალდებულებითი კომპეტენცია,²² თუ პარლამენტი კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის საკითხს ბოლომდე ვერ მიიყვანს, ის ვალდებულია, დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო. მაგრამ დავუკვირდეთ კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტს, რომელიც განსაზღვრავს, რომ „თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები“. ე.ი. დღის წესრიგიდან ვარდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული საკითხის ინიცირება, აღძვრა და პროცედურა გრძელდება სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის მიერ კანდიდატების წამოყენებით. მოცემულ შემთხვევაში ისევ აქტუალურია კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებული პრეზიდენტის შეყოვნებითი ვეტო.

21 გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, გვ. 173.

22 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3, გვ. 24.

ფაქტობრივად, 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული პრეზიდენტის ვალდებულება ერთგვარი შირმაა, მას შეუძლია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მხარდაჭერილ პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატს გაცილებით ადრე დააღოს ვეტო და, ფაქტობრივად, დიდი ზეგავლენა მოახდინოს პროცესზე. პრეზიდენტს სწორედ ამ დროს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, რადგან ამ ვეტოს დაძლევა იმავე კანდიდატით და სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. მოცემულ შემთხვევაში მართლაც ირღვევა კონსტიტუციონალიზმში მოქმედი უზოგადესი პრინციპი: „ვინც თანამდებობაზე ნიშნავს, ხსნის კიდევ.“²³ აღნიშნული მართლაც „პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების უზოგადეს ფუძემდებლურ პრინციპს აყალიბებს,²⁴ რომელიც ნებისმიერ ვითარებაში უნდა გამოვიყენოთ მცირე გამონაკლისების გარდა.“²⁵

წინა აბზაცში განხილული გარემოება შეიძლება გახდეს კიდევ ერთი კრიტიკის საფუძველი კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებულ პრეზიდენტის შეყოვნებით ვეტოსთან დაკავშირებით (აღნიშნული ევროპის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის გზით მწვავე კრიტიკის საფუძველი გახდა).²⁶ პრეზიდენტის ვეტო შესაძლოა მართლაც პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი გახდეს, მოცემულ შემთხვევაში კი (კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი) ასეთი დათხოვნა გარდაუვალი იქნება, რადგან პრეზიდენტს, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში, უკვე ვალდებულება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი, და არა დისკრეციული ფულეზამოსილება²⁷.

უნდა ითქვას, რომ შერეული მმართველობის მოდელი პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაცია ის რაციონალური ვერსიაა, რომელიც შერეული მოდელის დადებით ვარიანტად ხასიათდება. უდავოა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია 2010 წლის რეფორმის შემდეგ აღარ არის ის, რაც მანამდე იყო, უდავოა, რომ მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის როლი შემცირდა, მაგრამ კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი და, აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტის როლი საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში გარკვეულ შეუსაბამობაშია პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციასთან. მოცემული სიტუაციით თითქოს პირდაპირ თუ არა, ირიბად მაინც, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში მთავრობა პრეზიდენტის წინაშე ხდება პასუხისმგებელი. ეს არაპირდაპირობა კი სწორედ პრეზიდენტის შესაძლებლობაში გამოიხატება – დააფაროს მთავრობას ხელი. ეს ცდუნება კიდევ უფრო მაღალია იქ, სადაც

23 გეგენავად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, 2013 წ. გვ. 338, იხ. ციტირება: შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი, მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ., გვ. 238.

24 იხ. იქვე გვ. 338.

25 ამერიკის შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტის კაბინეტის წევრების დანიშვნაზე თანხმობას იძლევა კონგრესი, პრეზიდენტი კი დამოუკიდებლად ათავისუფლებს მათ. აღნიშნული საკითხი გახდა სადავო, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ კი ყველაფერი უცვლელად დატოვა.

26 ვოლფგანგ ბ., სტივენ ფიში., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ. ვენეციის კომისია, საბოლოო დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე, 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი, CDL (2010)028.

27 საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეექვსე პუნქტი.

პრეზიდენტი დიდ როლს ასრულებს მთავრობის ფორმირებაში, ასეთ შემთხვევაში უკვე წინასწარვე გარკვეულია, რა გადაწყვეტილებას მიიღებს პრეზიდენტი.²⁸

2.3.2. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო

შერეული მმართველობის მოდელში შუგარტისა და კერისეული კლასიფიკაციით საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიანტში პრეზიდენტს დიდი როლი აქვს მთავრობის ფორმირებაში, ასევე მოქმედებს მთავრობის დუალისტური პასუხისმგებლობის რეჟიმი. 2004 წლის რეფორმის შედეგად არსებულ მოდელში მთავრობის ფორმირება იმდენად იყო პრეზიდენტზე მიბმული, რომ მთავრობის ლეგისლატურის განახლება არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევნებზეა დამოკიდებული და საბოლოოდ საკანონმდებლო ორგანო იცის, თუ ახლად არჩეული პრეზიდენტის რჩეულებს არ დაუჭერს მხარს, პრეზიდენტი მაინც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტს დაითხოვს და, სავარაუდოდ, საპარლამენტო არჩევნებში გაიმარჯვებს ის პოლიტიკური ძალა, რომელიც პრეზიდენტის მომხრე იქნება, რადგან შეგახსენებთ, რომ პრეზიდენტი ახლადარჩეულია, ე.ი. ხალხი მას უჭერს მხარს, მისი ლეგისლატურა იმდენად კაშკაშებს, რომ ის აუცილებლად მოახდენს გავლენას საპარლამენტო არჩევნებზე. აქვე გვაქვს ორმაგი უნდობლობის ვოტუმი და უპირობო უნდობლობის ვოტუმი. პირველი პროცედურებისა და ვადების, ხოლო მეორე კვორუმის გამო იმდენად მაღალია, რომ პარლამენტს ის 2004 წლიდან 2013 წლამდე არასადროს არ გამოუყენებია, ამისი რეალური მცდელობაც კი არ ყოფილა. ამ ფონზე კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით თუ საკანონმდებლო ორგანო გაჯიუტდებოდა, ყოველგვარი დათქმის გარეშე პრეზიდენტს ჰქონდა ფართო დისკრეცია, დაეთხოვა პარლამენტი, ან გადაეყენებინა მთავრობა (ყოველივე ამის შემდეგ კი დეკრეტით დაემტკიცებინა ბიუჯეტი ახალი პარლამენტის ფორმირებამდე). აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი“²⁹ ე.ი. ის მთავრობა, რომლის ლეგისლატურის განახლება პრეზიდენტის არჩევნებზეა მიბმული, რომლის პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს წარადგენს პრეზიდენტი ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ³⁰ (არავინ არ იცის, რა არის ეს კონსულტაცია, ან რატომ უნდა აინტერესებდეს პრეზიდენტს ვინმესთან კონსულტაცია, როდესაც მის ნებასურვილზეა დამოკიდებული, თუ ვინ იქნება პრემიერ-მინისტრი და ვინ იქნება მთავრობაში) და პარლამენტის ყოველგვარი წინააღმდეგობა მისი დათხოვნით დამთავრდება. ყოველივე ამის შემდეგ ისმის კითხვა: საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას რატომ უნდა გააკეთოს პრეზიდენტმა

28 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3, გვ. 24.

29 საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33,1995. 2004 წლის რედაქცია.

30 საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მეორე პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33,1995. 2004 წლის რედაქცია.

არჩევანი პარლამენტზე? შესაბამისად, მოცემულ შერეულ რესპუბლიკაში, მნიშვნელობა არა აქვს, პრეზიდენტს ექნება თუ არა ამხელა კონსტიტუციური შესაძლებლობები, პრეზიდენტი ყოველთვის თავის გუნდზე³¹ და მის მიერ მოწონებულ ბიუჯეტზე გააკეთებს არჩევანს.

მოცემული ქართული მაგალითის ფონზე ნათლად ჩანს საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიაციის ნიშნები, რომელსაც ძნელია უწოდო თავისებურებები, ის უფრო ნაკლოვანებებია. შეიძლება ყველგან, სადაც არსებობს შერეული რესპუბლიკის ეს ვარიაცია, პრეზიდენტს არ აქვს ამხელა კონსტიტუციური შესაძლებლობები (მაგალითად, მთავრობის ლეგისლატურა პრეზიდენტის არჩევნებზე არ არის მიბმული, ან თუნდაც არ აქვს იმხელა დისკრეცია, რასაც პრეზიდენტი ფლობდა ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას), მაგრამ თუ მას დიდი როლი აქვს მთავრობის ფორმირებაში, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას დიდი ალბათობით ის არასოდეს არ იტყვის უარს თავის გუნდზე.

3. კლასიკური და რასიონალიზებული პარლამენტარიზმის გავლენა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალზე

კლასიკურ პარლამენტარიზმში, იქ, სადაც მთავრობის ლეგისლატურა მერყევი იყო, არსებობდა სამთავრობო კრიზისის მუდმივი განცდა და პარლამენტარიზმი ასოცირდებოდა არასტაბილურობასთან.³² გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი ყოველთვის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაჩაგვრით დამთავრდებოდა. საკანონმდებლო ორგანოსა და მთავრობას შორის განხეთქილების საგანი ნებისმიერი კანონპროექტი შეიძლება გამხდარიყო, განსაკუთრებით კი საბიუჯეტო.³³

კლასიკურიდან რაციონიზებულ პარლამენტარიზმზე გადასვლა უპირველასად უნდა დავინახოთ, როგორც მნიშვნელოვანი ნაბიჯი პროგრესისკენ, სამთავრობო სტაბილურობისაკენ და აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებისაკენ. შესაბამისად, საბიუჯეტო კომპეტენციებს, როგორც სახელმწიფო ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი მექანიზმის პარლამენტსა და მთავრობას შორის გაყოფას აღარ ექნება ფორმალური სახე და აღმასრულებელი ხელისუფლება შეძლებს თავისი პოზიციის მყარად დაცვას, რადგან მას ეცოდინება, რომ მცირე სიჯიუტეც კი მისთვის საბედისწეროდ აღარ დამთავრდება.

31 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3, გვ. 24.

32 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი, 2014 წ., გვ. 99.

33 ავალიანი თ., სადოქტორო თემა: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში, თბილისი, 2016 წ., გვ. 73.

ჩვენ წინა თავებში განვიხილეთ 1921 წლის კონსტიტუციის რეგულაციები. დავინახეთ, რა დიდი უპირატესობა ჰქონდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას საბიუჯეტო პროცესში. ასევე შევეხეთ დღევანდელ რეგულაციებს. მართალია, ძნელია, 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სახელმწიფო მოწყობას უწოდო საპარლამენტო, დღევანდელი კი ნამდვილად არ არის საპარლამენტო მმართველობის მოდელი, მაგრამ ამ ორი მაგალითის ფონზე კარგად ჩანს, თუ სად უნდა იყოს ოქროს შუალედი, კერძოდ: საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში საბიუჯეტო კომპეტენცია მთავრობასა და პარლამენტს შორის უნდა იყოს განაწილებული, მაგრამ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ისე არ უნდა იყოს განსაზღვრული, რომ წინასწარვე ნათელი იყოს, ვის სასარგებლოდ დამთავრდება ეს ბრძოლა. დღევანდელი კონსტიტუციით ნათელია, რომ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი მთავრობის სასარგებლოდ დამთავრდება (ამის თქმის საფუძველს საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული კონსტიტუციური უნდობლობის ვოტუმი გვაძლევს), 1921 წლის კონსტიტუცია კი, როგორც ვთქვით, პარლამენტს ანიჭებდა უპირატესობას. საჭიროა ოქროს შუალედი. სწორედ ასეთი ოქროს შუალედის ძებნას ისახავდა მიზნად კლასიკურიდან რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმზე გადასვლა.

4. პრეზიდენტის ვეტო

პრეზიდენტის ვეტო აუცილებლად უნდა განვიხილოთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის ერთ-ერთ გამოვლინებად. რა მოხდება, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს პრეზიდენტი დაადებს ვეტოს?

ბიუჯეტის კანონის მიღება თავისებურებით ხასიათდება, რაც მდგომარეობს მისი მიღებისათვის საჭირო ხმათა მაღალ რაოდენობაში და ეს უდრის მთავრობის ფორმირებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობას³⁴ – სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით³⁵. აღსანიშნავია, რომ მას კონსტიტუცია მოიხსენიებს როგორც კანონს, არადა კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით ქვეორუმი ორგანული კანონის აქვს. აღნიშნული დიდ გავლენას ახდენს პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევაზე, კერძოდ: კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ერთმანეთისაგან ასხვავებს ორდინალურ და ორგანულ კანონს შორის ვეტოს დაძლევის ქვეორუმებს (კანონის შემთხვევაში – სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა, ორგანული კანონის შემთხვევაში – სრული შემადგენლობის უმრავლესობა), ანუ ორგანული კანონის ქვეორუმით მიღებულ საბიუჯეტო კანონზე დადებული პრეზიდენტის ვეტო დაიძლევა ისე, როგორც დაიძლევა ჩვეულებრივ კანონზე დადებული ვეტო. უფრო გასაგებად რომ ვთქვათ,

34 ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, გვ. 3.

35 საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995.

სიითი უმრავლესობით მიღებულ კანონზე დადებულ ვეტოს პარლამენტი დაძლევს ისევ სიითი შემადგენლობით. შესაბამისად, პრეზიდენტის ვეტო მართლაც სიმბოლური ხდება, მისი მიზანი შეიძლება იყოს პრეზიდენტის პოლიტიკური პოზიციის გამოხატვა და რამდენიმე დღით კანონპროექტის შეყოვნება. ჩვენი აზრით, მოცემული მიდგომა საკითხის პრობლემური გადაწყვეტაა. რა იქნებოდა პრეზიდენტს ისევ ისეთი ძლიერი ვეტო რომ ჰქონდეს (თუმცა არც დღესაა მაინცდამაინც სუსტი), როგორსაც კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებდა? ეს იქნებოდა პრეზიდენტის უადგილო როლი საბიუჯეტო პროცესში. ამით მას მიეცემოდა მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ძალაუფლება და ყოველთვის ექნებოდა ბიუჯეტის შედგენაზე მნიშვნელოვანი ირიბი ზეგავლენა, ნებისმიერ დროს შეეძლებოდა ბიუჯეტის ჩაგდება. ასეთ შემთხვევაში, რომელი ჭკუათმყოფელი მთავრობა არ შეეკითხებოდა პრეზიდენტს და არ გაითვალისწინებდა მის აზრს ბიუჯეტთან დაკავშირებით?

საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის მიხედვით ვეტოს საკითხი ნამდვილად კომპიური იყო. იმისდა მიუხედავად, რომ მთავრობა ბიუჯეტს პარლამენტს წარუდგენდა პრეზიდენტის თანხმობით, მასში ცვლილებები ვერ შევიდოდა ასევე მისი თანხმობის გარეშე, ასევე საკანონმდებლო ხელისუფლება თუ გაუფიქრებლობა, შეეძლო დაეთხოვა პარლამენტი ყოველგვარი რისკის გარეშე, მას მაინც ჰქონდა ვეტოს უფლება საბიუჯეტო კანონპროექტზე. ეს ვეტო კი ნამდვილად ძლიერი იყო, რადგან მის დაძლევას სჭირდებოდა სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.³⁶ ასეთი რეგულაციების არსებობის პირობებში რა საჭირო იყო პრეზიდენტის აღჭურვა საბიუჯეტო კანონპროექტისათვის ვეტოს დადების შესაძლებლობით. ასეთ დროს პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების მიზანი იქნებოდა უაზრო ქაოსის ატეხვა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისმის კითხვა, სხვა რა ლოგიკით უნდა დაედო პრეზიდენტს ვეტო თავისსავე საბიუჯეტო კანონპროექტზე?

საბიუჯეტო კანონპროექტზე ვეტოს დადებისას კიდევ უფრო საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მესამე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი პარლამენტს უგზავნის თავის შენიშვნებსაც, რომელიც, გათვალისწინების შემთხვევაში, უნდა აისახოს კანონპროექტში. პრეზიდენტის შენიშვნების მისაღებად საჭიროა ხმათა იგივე რაოდენობა, ანუ ბიუჯეტის შემთხვევაში სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული რეგულაცია ვენეციის კომისიის მიერ კრიტიკის საგანი გახდა, მისი პროცედურული გართულების გამო (ევროპის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის გზით).³⁷ საბიუჯეტო საკითხთან მიმართებით კი კიდევ უფრო უადგილოა, რადგან საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 184-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით აღნიშნული მხოლოდ ერთი მოსმენით განიხილება, რასაც გასაგები მიზეზები აქვს. ამის შემდეგ ისმის კითხვა: რა საჭიროა 68-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებული პროცედურა, რას შეცვლის მისი არსებობა? პარლამენტი ვერ გაიზიარებს ამ შენიშვნებს, რადგან მას ამის სამართლებრივი საშუალება არა აქვს, კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით „მთავრობის თანხმობის გარეშე

36 საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995. 2004 წლის რედაქცია.

37 ვენეციის კომისია, საბოლოო დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე. 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი CDL (2010)028., გვ. 9.

დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. აღნიშნული რეგულაცია საბიუჯეტო კანონპროექტთან მიმართებით ქმნის მხოლოდ დაბნეულობა, რომელიც შეიძლება გახდეს არასწორი განმარტებების მაპროვოცირებელი.

5. ქართული ანოგალია თუ ბალანსირების ხელოვნების გამოვლინება?

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მიხედვით, თუ საქმე მივიდა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალამდე, აღიძვრება უნდობლობის პროცედურა (საქართველოს შემთხვევაში კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი), რომლის მიზანი არის „სისხლის გამოშვება“ და მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი კრიზისის მოგვარება, თან ისეთი კრიზისის, რომელიც ციფრებით გამოიხატება და დიდი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის არათუ განვითარებისათვის, არამედ არსებობისათვის. კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლის მიხედვით თუ უნდობლობის პროცედურა კრახით დამთავრდა, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მესამე წინადადების მიხედვით „დაითხოვს პარლამენტს და ნიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“. მოცემულ შემთხვევაში აღნიშნული ნორმა ადგენს სპეციალურ რეგულაციას, რომელიც არსებითად განსხვავდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტის ჩანაწერისაგან, რომლის მიხედვითაც, თუ „გორდეას კვანძი“³⁸ ვერ გაიხსნა და საკანონმდებლო ორგანომ მთავრობა სახლში არ გაუშვა, პრეზიდენტს აქვს პოლიტიკური არჩევანის უფლება, დაითხოვოს, ან არ დაითხოვოს პარლამენტი.³⁹ კონსტიტუციის რეგულაციის მიხედვით პრეზიდენტი მოცემულ შემთხვევაში ვალდებულია, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები, მაგრამ რა ხდება, თუ მოცემული სამართლებრივი კაზუსი დადგა პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის ვადაში ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის ვადაში?

38 გეგენავა დ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში. სამართლის უფროსი 2013 წ.

39 აღნიშნული რეგულაციის არსებობა კიდევ შეიძლება აიხსნას პრეზიდენტის ახალი ფუნქციური დატვირთვებით, მაგრამ გაუგებარია, თუ კონსტრუქციული უნდობლობის პროცედურა იქამდე მივიდა, რომ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-მა მოახდინა საკითხის ინიცირება, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობამ აღძრა საკითხი, შემდეგ სიითი შემადგენლობის 2/5-მა წამოაყენა კანდიდატურა(ები), წამოყენებულმა კანდიდატმა კიდევ მიიღო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობა, პრეზიდენტმა გამოიყენა თავისი შეყოვნებით ვეტო, შემდეგ სიითი შემადგენლობის 3/5-მა იმავე კანდიდატურას დაუჭირა მხარი და პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას ნდობა არ გამოუცხადა პარლამენტმა (თან უნდა გავითვალისწინოთ ის უსაშველო პერიოდი, რომელსაც განმავლობაშიც მიმდინარეობს ეს პროცედურა და რომელსაც ბევრი კრიტიკოსი ჰყავს, ავტორიტეტული ორგანიზაციები თუ პატივცემული პრეფესორები), რაც საბოლოო ჯამში, უნდობლობის პროცედურის ჩავარდნას ნიშნავს, ამ ყველაფრის მერე რატომ უნდა ჰქონდეს პრეზიდენტს სურვილი ან კონსტიტუციით მინიჭებული შესაძლებლობა, რომ პარლამენტი არ დაითხოვოს. აღნიშნულის თქმის საფუძველს კი ის მაძლევს, რომ წარმოდგენილ მიმართებაში პარლამენტის თანამშრომლობა იმ მთავრობასთან, რომლის წინააღმდეგაც პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5 იყო (მაქსიმუმ 90 დეპუტატი). ეს ყველაფერი კი იქამდე მიდის, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის ლეგისლაციური მქონე მთავრობა რჩება საყრდენისა და სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე (ეს იგივეა, რაც საჯარო რეესტრში უძრავი ნივთის საკუთრების რეგისტრაცია სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე), რომლის არსებობაც გაუმართლებელია ქვეყნის ნორმალური ეკონომიკური და პოლიტიკური არსებობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხს ნაშრომის მთავარ თემასთან ნაკლები კავშირი აქვს, აუცილებლად მივიჩნევ შევხებოდი მას, სწორედ ამიტომ მივუჩინე ადგილი სქოლიოში.

კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლი გაჩნდა 2004 წლის რეფორმის შედეგად. მოცემული მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტების თავდაპირველი რედაქციით პრეზიდენტს არ შეეძლო დაეთხოვა პარლამენტი, საკანონმდებლო ორგანოს არჩევიდან ექვსი თვის ვადაში და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის ვადაში. 2010 წლის რეფორმის შედეგად მოცემულ ქვეპუნქტებს დაემატა გამონაკლისი, რომლის მიხედვითაც მოცემულ პერიოდში დათხოვნა შესაძლებელია, თუ დათხოვნა ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუცია კი პარლამენტის დათხოვნის სამ საფუძველს იცნობს, ესენია: 1. ნდობის გამოუცხადებლობა, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-7 პუნქტი, 2. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის ჩავარდნის შედეგად პარლამენტის დათხოვნა, კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტი და 3. საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი (93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი), რომელიც, მართალია, უნდობლობის პროცედურასთანაა მიბმული, მაგრამ, ჩვენი აზრით, პარლამენტის დათხოვნის ცალკე საფუძველად უნდა გამოვყოთ, რადგან საფუძველებიც და შედეგებიც განსხვავდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტით გათვალისწინებული საფუძველისაგან. უნდა ითქვას, რომ ბოლო ორი საფუძველის გამო პარლამენტის დათხოვნა 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეუძლებელია. შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი მოცემულ პერიოდში თუ დადგა და პარლამენტის საუარესოდ დამთავრდა (რისი დიდი შანსიცაა), მივიღებთ კაზუსს, რომლის დროსაც გვექნება მიუღებელი ბიუჯეტი, თითქმის გასული ნახევარი საბიუჯეტო წელი (81-ე მუხლის ვადების გამო), იგივე მთავრობა და პრეზიდენტის კოლიზიური ვალდებულება, დაითხოვოს პარლამენტი.

მოცემულ შემთხვევაში კი პარლამენტის დათხოვნა რომ აუცილებელია (თუ პარლამენტმა უნდობლობის საკითხი ბოლომდე ვერ მიიყვანა), ამაზე მიუთითებს ზემოთ ნახსენები კონსტიტუციისმიერი რეგულაცია (93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი), რომელიც ავალდებულებს პრეზიდენტს, დაითხოვოს პარლამენტი. შესაბამისად, კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევები ქმნის ისეთ ჩიხურ სიტუაციას, რომლიდანაც გამოსავალი მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებებშია. შესაბამისად, მოცემული სიტუაცია სრულაიდ შეუსაბამოა აღებული მოდელური კურსისათვის, მას ვერცერთ შემთხვევაში ვერ მივიჩნევთ ბალანსირების ხელოვნების გამოვლინებად, რადგანაც ამოვარდნილია ყოველგვარი ჩარჩოებიდან. მოცემული სიტუაცია სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით უფრო ქმნის ისეთ მდგომარეობას, რომელიც კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პუნქტის 1995 წლის რედაქციით იყო გათვალისწინებული. იმ კონსტიტუციაში კი, რომელმაც უარყო საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, არ უნდა გვხვდებოდეს ასეთი ანომალური რეგულაციები, რომლებიც უფრო საპრეზიდენტო მმართველობას შეესაბამება და ნებისთ თუ უნებლიეთ არსებობს კონსტიტუციაში.

ამ საკითხთან მიმართებით დაინტერესებას იწვევს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით „პარლამენტის ... დათხოვნას კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე“ არ სჭირდება კონტრასიგნაცია. ეს ჩანაწერი გულისხმობს, რომ პრეზიდენტის აქტს, რომლითაც ის ითხოვს პარლამენტს 81-ე ან 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის საფუძველზე. სჭირდება პრემიერის თანახმდომოწერა. გაუგებარია 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის შემთხვევაში რა სჭირდა კონტრასიგნაცია, რადგანაც მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტს არ აქვს არანაირი დისკრეცია, ის ვალდებულია დაითხოვოს პარლამენტი (პრეზიდენტი სხვა გადაწყვეტილებას ვერ მიიღებს).

კონტრასიგნაციის მოცემული რეგულაციით კი პრემიერ-მინისტრს ეძლევა საშუალება, არ მოაწეროს ხელი პრეზიდენტის აქტს, რითაც შეინარჩუნებს არსებული პარლამენტის შემადგენლობას. გასაგებია ისიც, რომ ასეთ დროს აღმასრულებელი ხელისუფლება ყოველთვის მოახდენს კონტრასიგნაციას, რადგან მთავრობას არ ექნება სურვილი, შეინარჩუნოს სამტროდ გადაკიდებული პარლამენტი, მაგრამ მიუხედავად ამ ობიექტური რეალობისა, კონსტიტუციის აღნიშნული ჩანაწერი ქმნის გაუგებრობას. შეიძლება თამამად ითქვას, რომ მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტის აქტს არ სჭირდება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია.

6. დაგვიანებული ბიუჯეტი

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პრიმა პუნქტის მიხედვით მთავრობის მიმართ უნდობლობა აღძრულად ჩაითვლება, თუ ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორი თვის ვადაში არ იქნა დამტკიცებული ბიუჯეტი. ამავე მუხლის ამავე პუნქტის მიხედვით უნდობლობის პროცედურა გრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეორე პუნქტიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამავე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ ქართულ კონსტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს 20-25 დღე აკლდება. ფაქტობრივად 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული ვადა გადის 28 (29) თებერვალს, რის შემდეგაც ამ ვადას ემატება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეორე პუნქტით გათვალისწინებული 20-25 დღე. თუ პრეზიდენტმა თავისი ვეტო არ გამოიყენა, ხომ კარგი, ახალი მთავრობა მაქსიმუმ 14 დღეში გვეყოლება, მაგრამ თუ გამოიყენა, აღნიშნული პროცედურა კიდევ 15-20 დღით გაგრძელდება⁴⁰ რასაც კიდევ დაემატება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 მეოთხე პუნქტებით გათვალისწინებული მაქსიმუმ 14 დღე. თუ პარლამენტმა მოახერხა და გახსნა „გორდეას კვანძი“⁴¹, ხომ კარგი, ბიუჯეტი გვექნება ახალი საბიუჯეტო წლის ივნისში, მაგრამ თუ საკანონმდებლო ორგანო დამარცხდა, რასაც კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მიხედვით მოჰყვება პარლამენტის დათხოვნის ბრძანებულება, მაშინ კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, საკანონმდებლო ორგანოს რიგგარეშე არჩევნები ჩატარდება მისი დათხოვნიდან მესამოცე დღეს, ე.ი. აგვისტოს ბოლოს ან სექტემბრის დასაწყისში. ამ ყველაფერს ასევე უნდა დავემატოთ საქართველოს ორგანული კანონით საარჩევნო კოდექსის 125-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული ვადა, რომლის მიხედვითაც ცესკო მაქსიმუმ 19 დღეში აჯამებს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს. ამ ვადას ასევე უნდა დავემატოთ კონსტიტუციის 51-ე მუხლით გათვალისწინებული ვადა, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი იწვევს ახალად არჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში. შესაბამისად, ყველაზე ცუდ შემთხვევაში სახელმწიფო ბიუჯეტი დამტკიცდება ოქტომბერში, მაშინ,

40 საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეოთხე პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995.

41 გვეგნავა დ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში. სამართლის უფროსი, 2013 წ., გვ. 328.

როდესაც წლის დასრულებამდე ორ თვეზე ცოტა მეტია დარჩენილი. რიცხვებში მაინცდამაინც ძლიერი არა ვარ, არც ეკონომიკის სპეციალისტი, მაგრამ ცხადია, რომ წლის ბოლოს მიღებული ბიუჯეტი კარგი არ უნდა იყოს ქვეყნის განვითარებისათვის. ამ ყველაფრის მთავარი მიზეზია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი, ქართული კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმით გათვალისწინებული უპრეცედენტოდ დიდი ვადები⁴², რომელიც კრიტიკის ობიექტია. ჩვენი აზრით, ამ დიდი ვადების ერთ-ერთ უარყოფით გამოვლინებას საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი წარმოადგენს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი 2010 წლის ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის პირმშო არ არის. 2010 წლის რეფორმით კონსტიტუციის 93-ე მუხლი სრულიად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა მე-4¹ პუნქტი კი 2013 წლის 4 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით დაემატა. კანონმდებლის მიდგომა გვაფიქრებინებს, რომ თავდაპირვალად ეს საკითხი საპარლამენტო პოლიტიკურ ცხოვრებას მიანდეს, ანუ თუ პარლამენტი არ უჭერს მხარს ბიუჯეტს, ამ უკანასკნელის მიღებას კი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა სჭირდება, ე.ი. პარლამენტს აქვს კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის რესურსი და ყველაფერი პოლიტიკური ლოგიკის შესაბამისად დამთავრდება. მიუხედავად ამისა, მე-4¹ პუნქტის ნორმატიული შინაარსის არარსებობა საფუძველს ქმნიდა, რომ ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური, საბიუჯეტო ცხოვრება გაურკვეველი ვადით გაგრძელებულიყო წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით. აღნიშნული კი ახალ ბიუჯეტს უფრო დააგვიანებდა. უფრო დაგვიანებაში კი ვგულისხმობთ რელურ დაგვიანებას, რადგან წინა აბზაცში მოცემული კაზუსი თეორიულად შესაძლებელია განვითარდეს, მაგრამ პრაქტიკული პერსპექტივები ბუნდოვანია. ამ თვალსაზრისით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მე-4¹ პუნქტის დამატებამ ბიუჯეტი დროის თვალსაზრისით უფრო მოქნილი გახადა, მაგრამ ამ პუნქტს ვერ დავარქმევთ საუკეთესო გამოსავალს.

7. საკონსტიტუციო რეფორმა და საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის უსლავური მოწესრიგება

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა შეეხო საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის რეგულაციასაც. რეფორმის შედეგად მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლი აწესრიგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების საკითხებს. საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმების ისტორიის განმავლობაში პირველად ხდება, როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების მარეგულირებელი მუხლიდან საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მომწესრიგებელი რეგულაციები არ არის განსაზღვრული. კონსტიტუციის 66-ე მუხლი

42 იხ. იქვე, გვ. 337.

(სახელმწიფო ბიუჯეტი) ამ კრიზისული მდგომარეობიდან პირდაპირ, ტექსტუალურ გამოსავალს არ გვაძლევს. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციონალიზმის ლოგიკა გვამცნობს, რომ „პარლამენტარიზმში ბიუჯეტის უარყოფა ყოველთვის ითვლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ბოლო სანქციად.“⁴³ შესაბამისად, საბიუჯეტო უთანხმოებას დღის წესრიგში ყოველთვის დგება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი. ამდროს უკვე მნიშვნელობა აღარ აქვს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლში (სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების რეგულაცია) იქნება თუ არა ჩადებული ნეგატიური ან კონსტრუქციური უნდობლობის ვოტუმი. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოფნა-არყოფნის საკითხი უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. აღნიშნული კონსტიტუციონალიზმის ლოგიკიდან გამომდინარე უნდა ვიფიქროთ, რომ ქართველმა კანონმდებლებმა და იმ პირებმა, რომლებიც მონაწილეობდნენ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმაში, სპეციალურად შეიკავეს თავი კონკრეტული რეგულაციის შემუშავებაზე და პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიუღებლობა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის უკანასკნელი სანქცია, მიანდეს საპარლამენტო ცხოვრებას. თუ ამ საკითხზე უთანხმოება იარსებებს, ან მთავრობა უნდა წავიდეს სახლში, ან პარლამენტი. აღსანიშნავია, რომ “ევროპის კომისიას დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” ასეთ მოწესრიგებასთან დაკავშირებით თავისი კრიტიკული აზრი არ დაუფიქსირებია. ის მხოლოდ ზოგადად ეხება და რეკომენდაციას გამოთქვამს პარლამენტის უფრო მეტ ჩართულობაზე საბიუჯეტო პროცესში და არაფერს არ ამბობს საბიუჯეტო ფინალის ნეგატიურ პროცესთან დაკავშირებით.⁴⁴

კონსტიტუციის მოცემული მიდგომა არის გამოძახილი მმართველი პოლიტიკური პარტიის განაცხადისა, რომლის მიხედვითაც მივდივართ საპარლამენტო რესპუბლიკისკენ⁴⁵. სწორედ ამიტომაა მიბმული საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი ნდობა-უნდობლობის საკითხთან. ამ პროცესის მართლზომიერება მოცემული საკითხების მარეგულირებელი ნორმების ტექსტუალურ ქსოვილში უნდა ვეძიოთ. ამ კუთხით, საინტერესოა, კონსტიტუციის 58-ე მუხლი, რომელსაც შემოაქვს კვაზინეგატიური უნდობლობის ელემენტი, რომლის მიხედვითაც პრემიერ-მინისტრს უფლება ეძლევა მისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები, და ასეთი ბიუჯეტი უდავოდაა, მიაბას მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას და პარლამენტზე მოახდინოს საკმაოდ ეფექტური ზეგავლენა. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტში არ იქნება კონსოლიდირებული, ძლიერი პოლიტიკური ერთობა, მთავრობის მხრიდან მსგავსი ზეწოლა ყოველთვის გამოიღებს შედეგს და დესტაბილიზაციის საფრთხით შეშინებული პარლამენტი დაემორჩილება მთავრობის სურვილებს.

ნდობა-უნდობლობის კონტექსტიდან გამომდინარე, დადებითად უნდა შეფასდეს ამ საკითხების მარეგულირებელი ნორმების რეფორმირება. კერძოდ, ვადების შემცირება და

43 ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005 წ., გვ. 118.

44 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Adopted by the Venice Commission at its 111th plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), Adopted by the Venice Commission at its 112th plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), p. 31.

45 <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-veneciis-komisiis-plenarul-sxdomaze-sakonstitucio-reformis-shefaxeb-isaubra.page>

პრეზიდენტის „გაუგებარი როლის“ („პრეზიდენტის ვეტო“) გაქრობა. აღნიშნული ტენდენცია დადებითად უნდა შეფასდეს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის კონტექსტში, რადგანაც, როგორც აღვნიშნეთ, ამ დროს ძალაუფლების ვექტორი რომელიმე აქტორის მხარეს (აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ხელისუფლება) არ უნდა იყოს გადახრილი.

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მოწესრიგების ახლებური მიდგომა, მართლაც, მიმართულია საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელისკენ. ახლებური რეგულაცია უნდა შეფასდეს, როგორც ამ საკითხის ყველაზე მართებული რეგულირება, მაგრამ მაინც რჩება ღიად ერთი საკითხი. კერძოდ, რა მოხდება, თუ პარლამენტი არ იღებს ბიუჯეტს და არც პრემიერ-მინისტრი იყენებს კონსტიტუციით გარანტირებულ 58-ე მუხლს (ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით) და არც პარლამენტი იწყებს უნდობლობის პროცედურებს. ამ შემთხვევაში ისევ მოქმედებს 66-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც „თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ხარჯები დაიფარება კანონით დადგენილი წესით წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით“. პრობლემა კი მდგომარეობს შემდეგში: როდემდე უნდა დარეგულირდეს ახალი საბიუჯეტო წელი წინა წლის ბიუჯეტით? ასეთი მოცემულობა, მაინცდამაინც, მისაღები არ უნდა იყოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციაში უნდა გაიწეროს რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც ბიუჯეტის მიუღებლობიდან გარკვეული ვადის შემდეგ სავალდებულო წესით უნდა დაიწყოს ნდობა-უნდობლობის პროცედურები, რადგან გაურკვეველი მდგომარეობის განუსაზღვრელი ვადით გაგრძელება არ არის მიზანშეწონილი.

დასკვნა

ჩვენ განვიხილეთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი და შეძლებისდაგვარად ვისაუბრეთ ძალაუფლების დანაწილებაში მის როლზე. ასევე გამოვლინდა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული რეგულაციის ნაკლოვანებები.

განხილვისას გამოვლინდა, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის საკითხი ამ რეგულაციის დაწყებისასვე გადაწყვეტილი, რაც გულისხმობს, რომ პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება, დამოკიდებული უნდა იყოს საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე. პარლამენტი თავის სიძლიერეს უნდა პოულობდეს სწორედ საბიუჯეტო კომპეტენციებში. საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში კი აღნიშნული საკითხის რეგულირება მოითხოვს ოქროს შუალედს, რომლის მიხედვითაც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას პარლამენტს უნდა შეეძლოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, მაგრამ აქ ისეთი პროცედურაა საჭირო, რომელიც მოგვცემს გარანტიას, რომ წინასწარვე არ იქნება ნათელი, თუ ვის სასარგებლოდ დამთავრდება ეს

უთანხმოება. მოკლედ რომ ვთქვათ, მოხეტიალე პირუტყვი უნდა გააჩეროს გავლებულმა საზღვარმაც და მყეფარე ძალმაც.⁴⁶

რეკომენდაციები:

- საქართველოს კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ ქვეპუნქტებში უნდა შევიდეს ცვლილება და დათხოვნის შესაძლებლობად დაემატოს 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევა.
- საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის უნდა დაემატოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევა, რის შედეგადაც საბიუჯეტო უთანხმოების დროს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის აქტს არ დასჭირდება კონტრასიგნაცია.
- საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას მაქსიმალურად უნდა შემოკლდეს ბიუჯეტის მიღების ვადები (აღნიშნულის მოგვარების გზა, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის 81-ე მუხლზე გადის).
- უნდა მოხდეს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის რეფორმა, რაც დააბალანსებს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის შედეგებს.

ბიბლიოგრაფია

- 1) პაქტე პ., მელან-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, თარგმანი გ კალატოზიშვილი, რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, 2012 წ.
- 2) შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ.
- 3) ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თარგმანი, კ. კუბლაშვილი, თბილისი 2002.

⁴⁶ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი, მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი 2003 წ.

- 4) არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 2014 წ.
- 5) გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, თბილისი, 2014 წ.
- 6) ავტორთა კოლექტივი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბილისი 2006 წ., ტომი 1. 2. 3.
- 7) ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ.
- 8) დემატრაშვილი ა., კობანიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010 წ.
- 9) იზორია ლ., საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი, 2010 წ.
- 10) გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, 2013 წ.
- 11) ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში.
- 12) ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3.
- 13) ვოლფგანგ ბ., სტივენ ფიში., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ვენეციის კომისია, საბოლოოს დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე, 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი, CDL (2010) 028.
- 14) გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014.
- 15) ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი 2005 წ.
- 16) პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი 2009 წ.,
- 17) მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია, 1996 წ.
- 18) ავალიანი თ., სადოქტორო თემა: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში, თბილისი, 2016 წ.
- 19) EUROPEAN COMISSION FOR DEMOCRACY THROUGCH LAW (VENICE COMMISSION), Adopted by the Venice Commission at its 111th plenary Session (Venice, 16-17 june 2017), Adopted by the Venice Commission at its 112th plenary Session (Venice, 6-7 October 2017),
- 20) ელ. წყარო <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-veneciis-komisiis-plenarul-sxdomaze-sakonstitucio-reformis-shesaxeb-isaubra.page>

ნორმატიული აქტები:

- 1) საქართველოს კონსტიტუცია.
- 2) საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია.
- 3) საქართველოს ორგანული კანონი საარჩევნო კოდექსი.
- 4) საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.

