



რეგისტრაციის N _____

მიღების თარიღი: __/__/__

„სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება

„სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ფორმასთან დაკავშირებით, კითხვის, შენიშვნის ან რეკომენდაციის არსებობის შემთხვევაში შეგიძლიათ დაგვიკავშირდეთ ნომერზე +995 422-27-00-99 ან მოგვწეროთ ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მისამართზე: const@constcourt.ge; ვებგვერდი: www.constcourt.ge

თუ რომელიმე პუნქტის შესავსებად გამოყოფილი ადგილი არ იქნება საკმარისი, შეგიძლიათ ფორმას დამატებითი გვერდი დაურთოთ. ყოველ დამატებით გვერდზე გადაიტანეთ იმ პუნქტის სათაური, რომელსაც ავსებთ. წერის დასრულების შემდეგ ფორმა დანომრეთ.

I. ფორმალური ნაწილი

1. მოსაზრების ავტორის რეკვიზიტები:

„საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა“	404 968 852	საქართველო, თბილისი, ი.ჭავჭავაძის გამზირი, ჩიხი II, N4-8, მე-2 სართული, ბინა 6;
სახელი, გვარი/სახელწოდება	პირადი/საიდენტიფიკაციო ნომერი	მისამართი
	(+995 32) 2 72 80 08	. info@gdi.ge
ალტერნატიული მისამართი	ტელეფონი	ელექტრონული ფოსტა

2. საქმის დასახელება, რომელთან დაკავშირებით არის შედგენილი მოსაზრება [შენიშვნა 1](#) ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ (N1673)

შენიშვნა 1 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს კონსტიტუციური სარჩელის ნომერი, მოსარჩელისა და მოპასუხის დასახელება ან/და სხვა ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც სასამართლოსთვის ცხადი გახდება, თუ რომელ საქმესთან დაკავშირებითაა მომზადებული მოსაზრება.

II. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება შენიშვნა 2

სარჩევი

შესავალი	3
(1) ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი და მოდერნული კონსტიტუცია	4
(2)საერთაშორისო პრაქტიკა	6
2.1. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა	7
2.2. ა.შ.შ.-ს სასამართლოების პრაქტიკა.....	9
2.3. ვენეციის კომისია	11
2.4. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომა	12
2.5. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომა.....	14
(3) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული პრაქტიკა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით	15
(4) წარმოდგენილ სარჩელებში სადავოდ გამხდარი ნორმები და მათი შეჩერების საფუძვლიანობა	21
4.1. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ფუნქციები	21
4.2. 2021 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებები.....	23
4.3. გასაჩივრებული ნორმების მიმართება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან	24
4.4. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საფუძვლიანობა საკონსტიტუციო სასამართლოს წინარე პრაქტიკაზე დაყრდნობით	26
4.5. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საფუძვლიანობა საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით	35

შენიშვნა 2 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს „სასამართლოს მეგობრის“ არგუმენტები და მის მიერ მოყვანილი მტკიცებულებები რომლებითაც ის ასაბუთებს საქმესთან დაკავშირებით გამოთქმულ მოსაზრებას.

შესავალი

წინამდებარე სასამართლო მეგობრის მოსაზრება შეეხება საკონსტიტუციო სასამართლოში რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელში “ლონდა თოლორია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”(N1673) იდენტიფიცირებულ სამართლებრივ საკითხს- ნორმათა მოქმედების დროებით შეჩერებას.

სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებაზე იმუშავეს „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ წარმომადგენლებმა: მარინე კაპანაძემ, ვერიკო ბერეკაშვილმა, რაფიელ კაკაბაძემ და შოთა ქობალიამ

GDI-ის მიერ წარმოდგენილი სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების მიზანია კონსტიტუციურ სარჩელში “ლონდა თოლორია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”(N1673) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტთან დაკავშირებით სამართლებრივი კვლევისა და ანალიზის წარდგენა.

2021 წლის 30 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტმა დაჩქარებული წესით განიხილა და მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლითაც უქმდება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად იქმნება ორი ახალი უწყება: სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური.¹ კანონის თანახმად, 2022 წლის 1-ლი მარტიდან უფლებამოსილება ავტომატურად შეუწყდებათ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელს, ლონდა თოლორიას, და მის მოადგილეებს.²

საკანონმდებლო ცვლილებების საპასუხოდ, ლონდა თოლორიაამ წარმოადგინა კონსტიტუციური სარჩელი. მოსარჩელე ითხოვს მიღებული კანონის შესაბამისი ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას, საქმის დაჩქარებულ განხილვას და გასაჩივრებული ნორმების მოქმედების შეჩერებას საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

GDI-ს მიაჩნია, რომ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების თაობაზე მოსარჩელის მიერ წარმოდგენილი შუამდგომლობის გადაწყვეტის საკითხი პრინციპული მნიშვნელობის მატარებელია როგორც ზემოაღნიშნულ სარჩელებზე მართლმსაჯულების განხორციელებისთვის, ასევე, განზოგადებულად, საქართველოს კონსტიტუციური მართლწესრიგისთვის.

სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება ეფუძნება ნორმის მოქმედების შეჩერების მექანიზმის გაანალიზებას დოქტრინალურ ჭრილში, მოდერნული კონსტიტუციის ფუნქციონირების მახასიათებლების ფარგლებში,

¹ პარლამენტმა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შესახებ კანონპროექტი მესამე მოსმენით დაამტკიცა - სამსახური მუშაობას 2022 წლის 1-ელი მარტიდან შეწყვეტს, ხელმისაწვდომია: <https://www.interpressnews.ge/ka/article/690675-parlamentma-saxelmcipo-inspektoris-samsaxuris-gaukmebis-shesaxeb-kanonproekti-mesame-mosmenit-daamtgica-samsaxuri-mushaobas-2022-clis-1-eli-martidan-shechqvets/>, წვდომის თარიღი: 10.02.2022.

² იქვე.

ასევე საერთაშორისო იურისდიქციებისა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზს. რელევანტური სტანდარტებისა და სამართლებრივი რაციონალის იდენტიფიცირების შემდეგ კი ანალიტიკური წესით არის წარმოდგენილი ფაქტობრივი გარემოებების სუბსუმირება ამ სტანდარტებთან.

(1) ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი და მოდერნული კონსტიტუცია

კონსტიტუციური სამართალწარმოების პროცესთან დაკავშირებული ნებისმიერი სამართლებრივი ცნების, მათ შორის, ნორმების მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტის არსი მოდერნული კონსტიტუციის საფუძვლად არსებული ფუნდამენტური პრინციპების ფონზე უნდა იქნეს გააზრებული. მოდერნული კონსტიტუციის ძირითადი მახასიათებლები 5 პუნქტს მოიცავს:

1. კონსტიტუცია სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობაა და არა ფილოსოფიური კონსტრუქცია. ნორმები კი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შედეგად იქმნება;
2. კონსტიტუციურ ნორმათა მიზანია საჯარო ხელისუფლების ორგანიზება;
3. კონსტიტუციური მოწესრიგება აბსოლუტურია, იგი არ ცნობს ექსტრასამართლებრივ ან სუპრასამართლებრივ მოწესრიგებას;
4. კონსტიტუციური სამართალი იერარქიულად უზენაესია;
5. კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის წყაროა ხალხი.³

კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე ნორმათა მოქმედების შეჩერების მექანიზმი უკავშირდება მე-3 მახასიათებელს- კონსტიტუციური მოწესრიგების აბსოლუტურ ბუნებას. კონსტიტუციური მოწესრიგების აბსოლუტურობა გულისხმობს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლების განსაზღვრას კონსტიტუციური დებულებებით რეალიზებული ღირებულებითი წესრიგის ჭრილში. მოდერნული კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ სამართლებრივი სისტემა სილოგისტური კანონზომიერებით გამომდინარეობდეს კონსტიტუციური დებულებებიდან, რაც გულისხმობს იმას, რომ კონსტიტუცია, როგორც უზენაესი კანონი, უნდა წარმოადგენდეს წანამდვარს იერარქიულად დაბალ საფეხურზე მყოფი სამართლებრივი აქტისთვის, ეს უკანასკნელი კი, თავისმხრივ, წანამდვარია შექმნილი ფაქტობრივი ვითარებისთვის. შედეგად, სამართალი, როგორც სოციალური წესრიგის ფორმა, უზრუნველყოფს ფაქტობრივი რეალობის თავსებადობას უზენაეს ნორმატიულ წესრიგთან- კონსტიტუციურ მართლწესრიგთან. ნორმათა მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი, ისევე, როგორც უფლებათა დაცვის ნებისმიერი პრევენციული მექანიზმი, მიემართება სამართლებრივი status quo-ს შენარჩუნებას, ერთგვარი საკანონმდებლო ვაკუუმის შექმნას, იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილ იქნას კონსტიტუციური და ფაქტობრივი რეალობის თავსებადობა. კონსტიტუციური დებულებებისა და ფაქტობრივი რეალობის თავსებადობა კი კონსტიტუციური მოწესრიგების აბსოლუტური ხასიათის შენარჩუნების აუცილებელი წინაპირობაა.

XX- საუკუნის გამოჩენილი კონსტიტუციონალისტისა და პოლიტიკის მეცნიერის კარლ ლოუენსტეინის თანახმად, ფაქტობრივი და ნორმატიული რეალობების თავსებადობის ხარისხის მიხედვით, დოქტრინაში

³ დ.გრიმი, Types of Constitution, ოქსფორდის სამართლის სკოლის გამომცემლობა 2012 წ. გვერდი 104

წარმოდგენილია კონსტიტუციის ტიპებიც:⁴

ნორმატიული კონსტიტუცია- გააჩნია სრული სამართლებრივი ლეგიტიმაცია, იგი ზღუდავს და აკონტროლებს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ პირებს და იცავს ხალხს ხელისუფლების თვითნებობისგან. ნორმატიული კონსტიტუციის დებულებები ზედმიწევნით არის დაცული. ნორმატიული კონსტიტუციური მართლწესრიგის კლასიკური მაგალითია ე.წ. კონსტიტუციური ტრადიციის მქონე სახელმწიფოები: ამერიკის შეერთებულ შტატები, კანადა, ახალი ზელანდია, საფრანგეთი, ავსტრალია და ა.შ.

ნომინალური კონსტიტუცია- იგი არ განიცდის სამართლებრივი ლეგიტიმაციის დეფიციტს, თუმცა პოლიტიკური სისტემა, რომელშიც კონსტიტუცია ნომინალურ ხასიათს ატარებს ფაქტობრივი რეალობა მთლიანად ან ნაწილობრივ შეუსაბამოა კონსტიტუციურ ნორმებთან- კონსტიტუციური მართლწესრიგის ფორმით იგი არ არის გამოხატული პოლიტიკურ რეალობაში. მიუხედავად ამისა, ნომინალური კონსტიტუცია მიისწრაფვის რომ გახდეს ნორმატიული

სემანტიკური კონსტიტუცია- იგი წარმოადგენს კონსტიტუციური დებულებების ფორმალიზაციას, რომლის მიზანიცაა არა ფაქტობრივი და ნორმატიული რეალობების შესაბამისობაში მოყვანა, არამედ პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე პირთა ინტერესების გატარება. საყოველთაოდ მიიჩნევა, რომ სემანტიკური კონსტიტუციების კლასიკურ ისტორიულ მაგალითებს წარმოადგენს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კონსტიტუცია, ლათინური ამერიკის სახელმწიფოების კონსტიტუცია, პოსტ საბჭოთა სივრცის რიგი სახელმწიფოების კონსტიტუცია. მსგავსი კონსტიტუციური მართლწესრიგისთვის ბუნებრივია არამხოლოდ დისონანსი ფაქტობრივ და ნორმატიულ რეალობებს შორის, არამედ ამ დისონანსის შენარჩუნებისკენ სწრაფვა.

ზემოაღნიშული კლასიფიკაციის მიხედვით, ფუნდამენტური სხვაობა სემანტიკურ და ნომინალურ კონსტიტუციებს შორის არის ის ფაქტი, რომ ნომინალური კონსტიტუცია მიისწრაფვის ნორმატიულობისკენ - ფაქტობრივი რეალობისა და კონსტიტუციური მართლწესრიგის ჰარმონიზაციისკენ, სემანტიკური კონსტიტუციისთვის კი ფორმალურ კონსტიტუციურ ნორმებსა და პოლიტიკური პროცესებს, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა დაცვის ხარისხს შორის მუდმივი დუალიზმია შენარჩუნებული.

კონსტიტუციური კონტროლის პროცესში სასამართლოს მიერ ნორმის მოქმედების შეჩერების მექანიზმის გამოყენება ეფუძნება ხედვას, რომ ფაქტობრივი რეალობა უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციით შექმნილ ღირებულებით წესრიგს. იმ შემთხვევაში თუკი კონსტიტუციური მნიშვნელობის მქონე საკითხის გადაწყვეტას არ ექნება უშუალო გავლენა პირის ან პირთა ჯგუფის პრაქტიკულ რეალობაზე, უფლებებელყოფილი იქნება სამართლებრივი სისტემის სწრაფვა ნორმატიულობისკენ, ადამიანის უფლებები კი რეალიზდება არა როგორც სამართლებრივი ძალის მქონე მორალური გარანტიები, არამედ როგორც ილუზორული და ფორმალური დეკლარაცია: „სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებასაც მოიცავს, უნდა იყოს არა ილუზორული,

⁴ Loewenstein, Karl. "CONSTITUTIONS AND CONSTITUTIONAL LAW IN THE WEST AND IN THE EAST." *The Indian Journal of Political Science* 30, no. 3 (1969): 2013

არამედ ქმნიდეს პირის უფლებებში ჯეროვნად აღდგენის რეალურ შესაძლებლობას და წარმოადგენდეს უფლების დაცვის ეფექტურ საშუალებას⁵

თუკი კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელების მიუხედავად, შეუძლებელი იქნება პირის აღდგენა უფლებაში, მივიღებთ ვითარებას, რომლის ფარგლებშიც კონსტიტუციური მოწესრიგება არ იქნება აბსოლუტური და იგი ვერც თავის ფუნდამენტურ ფუნქციას- ხელისუფლების ორგანიზებასა და შეზღუდვას, მოემსახურება.

საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის უზენაესობის რეალიზების პროცედურული გარანტიაა. უპირველეს ყოვლისა, სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანაა რომ კონსტიტუცია იყოს ნორმატიული, ანუ პროგრესულად აღმოიფხვრას დისონანსი ფაქტობრივ და სამართლებრივ რეალობებს შორის. ამ ამოცანის შესასრულებლად თითქმის ყველა იურისდიქციაში კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს გააჩნია ადამიანის უფლებათა დაცვის პრევენციული მექანიზმები (სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი ერთ-ერთი ასეთი მექანიზმია) და როგორც მათი ამოქმედება, ასევე მათი გამოყოფენობა საჭიროებს გამართლებას. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო განსახილველი დავის გადაწყვეტამდე თავად განსაზღვრავს მიმართავს თუ არა ნორმათა მოქმედების შეჩერების ბერკეტს და ამ ნაწილში, მისი გადაწყვეტილება გასაჩივრებასაც არ ექვემდებარება, იგი შეზღუდულია თავად კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპით.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის უზენაესობა გულისხმობს არამხოლოდ ნორმატიულ აქტთა დიფერენციაციას იერარქიული ნიშნით, არამედ მის აბსოლუტურ სილოგისტურ ბუნებასაც. სამართლებრივი ნორმა, რომელიც, კონსტიტუციასთან მისი შეუსაბამობის მიუხედავად, ქმნის და აწესრიგებს ფაქტობრივ რეალობას, საჯარო უფლებამოსილების ექსტრასამართლებრივი განხორციელების მაგალითია. ასეთ დროს იკარგება კონსტიტუციის ნორმატიული ბუნება და თუკი მსგავს ვითარებას წინ უძღვის კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს ქმედება (როგორც მოქმედება, ასევე უმოქმედობა) სამართლებრივი სისტემა ფაქტობრივი და ნორმატიული რეალობების ჰარმონიაში მოყვანის სურვილსაც არ ავლენს - მიემართება სემანტიკური კონსტიტუციისკენ. სემანტიკური კონსტიტუცია ფასადურს ხდის სამართლებრივ პრინციპებსა და დებულებებს და ნაცვლად ხელისუფლების შეზღუდვისა, ქმნის ნოყიერ ნიადაგს საჯარო უფლებამოსილების თვითნებურად განხორციელებისთვის.

ამდენად, კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების ბერკეტის ამოქმედება (ისევე, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის ნებისმიერი პრევენციული მექანიზმის გამოყენება) წარმოადგენს არა უფლებამოსილებას, არამედ კანონის უზენაესობის პრინციპიდან ნაკარნახევ ვალდებულებას (თუკი დაკმაყოფილებულია შესბამისი კრიტერიუმები) და აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება სკრუპულოზურ მიდგომას საჭიროებს.

(2)საერთაშორისო პრაქტიკა

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N3/2/577 ა(ა)იპ “ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)” და საქართველოს მოქალაქე ვახუშტი მენაბდე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2014 წლის 14 დეკემბერი. პარაგრაფი II-30.

ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი წარმოადგენს უფლების დაცვის ერთ-ერთ (საქართველოს კონტექსტში ფაქტობრივად ერთადერთს) პრევენციულ მექანიზმს, რომელიც სხვადასხვა ფორმით და მასშტაბით არის წრმოდგენილი საერთაშორისო იურისდიქციებში. პირობითად, „ალბანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზებისა და ფუნქციონირების შესახებ“ კანონის 59-ე მუხლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, შეაჩეროს არამხოლოდ სამართლებრივი ნორმების მოქმედება, არამედ პოლიტიკური პარტიებისა და ორგანიზაციების საქმიანობა მანამ, სანამ საქმეზე მიღებული იქნება საბოლოო გადაწყვეტილება: „თუკი საკონსტიტუციო სასამართლო დაასკვნის, რომ სახეზეა ცხადი საშიში, რომ პოლიტიკური პარტიის ან ორგანიზაციის ქმედება შელახავს კონსტიტუციურ წესრიგს, სახელმწიფო, კერძო ან საჯარო ინტერესს, პლენარულ სხდომაზე მიღებული სპეციალური გადაწყვეტილებით, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, სასამართლომ შეიძლება შეაჩეროს პოლიტიკური პარტიის ან ორგანიზაციის მოქმედება.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია გამოიყენოს დროებითი ღონისძიება იმ შემთხვევაში თუკი იგი მყისიერ აუცილებლობას წარმოადგენს არსებითი ზიანის თავიდან ასაცილებლად, საფრთხის პრევენციისთვის ან სხვა საჯარო ინტერესის მისაღწევად“. ნიშანდობლივია, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო დროებითი ღონისძიების სახით ნორმის მოქმედების შეჩერებას არ მიმართავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს რისკი, რომ სარჩელის დაკმაყოფილების მიუხედავად მოსარჩელე ვერ აღდგენა უფლებაში, არამედ იმ შემთხვევაშიც თუკი ნორმის მოქმედების შეჩერების შედეგად მიღებული სიკეთე (ზიანის თავიდან აცილება) აღემატება მისი მოქმედების შედეგად მიღებულ სიკეთეს. იმის განსაზღვრისთვის თუ როგორ ასახავს ჰპოვებს აღნიშნული ინსტიტუტი გერმანიის ნორმატიულ რეალობაში, შეგვიძლია მიმოვიხილოთ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა.

2.1. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა

2 BvQ 22/19⁶

მოსარჩელები ითხოვდნენ ევროპული არჩევნების აქტის დროებით შეჩერებას. აქტის მოქმედება ზღუდავდა გერმანიის მოქალაქეების ხმის მიცემის უფლებას იმ შემთხვევაში, თუკი ისინი იყვნენ შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონენი (მხარდამჭერის მიმღებნი) ან იყვნენ ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, ხმის მიცემის უფლებას აღნიშნული აქტი ბლანკეტურად ზღუდავდა. მიუხედავად ამისა, ბუნდესტაგი მიიჩნევდა, რომ არჩევნებამდე შეუძლებელი იქნებოდა აქტის შეცვლა.

სასამართლომ განმარტა, რომ მან უნდა გააანალიზოს და შეაპირისპიროს ერთმანეთს მოვლენათა განვითარების ორი სცენარი: 1. ის პოტენციური შედეგები, რომელიც დადგებოდა იმ შემთხვევაში, თუკი არ შეაჩერებდა ნორმების მოქმედებას, ხოლო კონსტიტუციური დავა მოსარჩელის სასარგებლოდ გადაწყდებოდა 2. ის პოტენციური შედეგები, რომელიც დადგებოდა იმ შემთხვევაში თუკი სარჩელი არ დაკმაყოფილდებოდა, თუმცა შეჩერებული იქნებოდა სადავო ნორმების მოქმედება.

სასამართლოს განმარტებით, მოცემულ შემთხვევაში, ნორმის მოქმედების შემთხვევაში, გერმანიის მოქალაქეებს შეეზღუდებოდათ მომავალ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. სასამართლომ დაადგინა,

⁶https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/04/qs20190415_2bvq002219en.html

რომ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების საფუძვლები გადაწონდა საწინააღმდეგო საფუძვლებს. იმ შემთხვევაში, თუკი სასამართლო არ მიმართავდა უფლების დაცვის პრევენციულ მექანიზმს, იყო შანსი, რომ პირებს წაერთმეოდათ ხმის მიცემის უფლება, რაც გამოიწვევდა ფუნდამენტური უფლების შელახვას. სასამართლოს აზრით, მწვავე უფლებრივი უთანასწორობა, რასაც ეს ქმედება გამოიწვევდა უფრო მძიმე შედეგის მატარებელი იქნებოდა, ვიდრე შედეგი, რომელიც დადგებოდა იმ შემთხვევაში, თუკი მხარდაჭერის მიმღები პირები არჩევნებში მიიღებდნენ მონაწილეობას. (კერძოდ, ეს უკანასკნელი პოტენციურად გამოიწვევდა არჩევნების, როგორც პოლიტიკური ნების გამაერთიანებელი პროცესის ფუნქციის მოშლას).

ამასთან საფუძვლები, რომელსაც ეყრდნობოდა ნორმის მოქმედების შეჩერება, თავისთავად, საკმარისი იყო კანონმდებლობის კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევის დასასაბუთებლად.

1 BvQ 42/19

2019 წლის იანვარში მოსარჩელემ დაწერა სტატია საკუთარ ვებსაიტზე და გააზიარა ფეისბუქზე.

ფეისბუქმა შეზღუდა გაზიარებული ინფორმაციის ხილვადობა და მოსარჩელეს შეატყობინა, რომ სტატია შეიცავდა სიძულვილის ენას. მოსარჩელის მიერ ამ გადწყვეტილებასთან დაკავშირებით უკმაყოფილების გამოხატვის შემდეგ ფეისბუქმა მომხმარებლის პროფილი და მის შესახებ ფეისბუქზე არსებული ყველა ინფორმაცია საერთოდ დაბლოკა. მოსარჩელის მიერ ფეისბუქის ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების გასაჩივრება ყველა ინსტანციის სასამართლოში უშედეგო გამოდგა. საბოლოოდ მან გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ დროებითი განჩინების ფორმით გამოიყენა უფლების დაცვის პრევენციული მექანიზმი (preliminary injunction) და Facebook-ს დაავალა რომ აღედგინა მოსარჩელის Facebook გვერდი. მისი განმარტებით, დროებითი ზომა გამოიყენება იმისათვის, რომ უზრუნველყოს ჯერ კიდევ მიუღებელი გადაწყვეტილების ეფექტი და მნიშვნელობა. მოცემულ შემთხვევაში საქმე ეხებოდა კერძო დავაში შუალედური სამართლებრივი დაცვის მინიჭებას. სასამართლო დაეყრდნო ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტის 32-ე პარაგრაფს, რომელიც ადგენს, რომ სასამართლოს შეუძლია გამოიყენოს დროებითი ზომა გადაუდებელ შემთხვევებში და ამდენად თავიდან აიცილოს არსებითი ზიანი.⁸ სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოცემულ შემთხვევაში მოსალოდნელი შედეგები იყო იმგვარი, რომ საჭიროს ხდიდა აღნიშნული აქტის გამოყენებას. ის შედეგები, რაც წარმოიშობოდა იმ შემთხვევაში, თუკი მოსარჩელეს არ ექნებოდა წვდომა საკუთარ ფეისბუქ გვერდზე უფრო მძიმე იქნებოდა, ვიდრე ის შედეგები, რომელიც დადგებოდა, თუკი მოპასუხეს დაავალდებულებდა სასამართლო, რომ მისთვის დაებრუნებინა წვდომა ფეისბუქ გვერდზე.

ამდენად, სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საკითხის გადაწყვეტისას გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო იყენებს ე.წ. ვიწროპროპორციულ ანალიზს და დაცვის ღირს სიკეთეებს ადარებს ერთმანეთს. ეს სტანდარტი აუცილებლობით არ საჭიროებს იმის მტკიცებას, რომ სამართლის სუბიექტს შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიადგეს სადავო ნორმების მოქმედებით, არამედ საკმარისია იმის განსაზღვრა, რომ მექანიზმის გამოყენებით მიღებული სიკეთე აღემატება მისი გამოუყენებლობის შედეგად დამდგარს.

⁷https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/05/qk20190522_1bvq004219en.html

⁸https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=1

2.2. ა.შ.შ.-ს სასამართლოების პრაქტიკა

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ფედერალურ დონეზე მოქმედ საპროცესო სამართლის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში (Federal rules of civil procedure) ექსპლიციტურად არ არის გაწერილი ნორმის მოქმედების დროებით შეჩერების ინსტიტუტი და მისი გამოყენების საფუძველად არსებული სტანდარტი, თუმცა სასამართლოები, როგორც წესი, ამ ინსტიტუტს მიმართავენ სამოქალაქო სამართალწარმოების მარეგულირებელი ფედერალური კანონის 65-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც განსაზღვრავს სასამართლოს მიერ დროებითი განჩინების გამოტანის წესსა და პირობებს.

ამდენად, ნორმის მოქმედების დროებითი შეჩერების ინსტიტუტი აშშ-ს კონტექსტში მიჩნეულია, როგორც სასამართლოს მიერ საქმეზე სამართლიანი გადაწყვეტილების გამოსატანად და Status Quo-ს შესანარჩუნებლად მიღებული დროებითი განჩინება, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს ინტერესთა თანასწორი დაცვის (equity) პრინციპს.⁹

მიუხედავად, ზოგადი საკანონმდებლო სტანდარტის არარსებობისა აშშ-ს ფედერალურმა სასამართლოებმა პრეცედენტული სამართლის კონტექსტში განავითარეს 4 წვეროვანი ტესტი, რითაც განისაზღვრება ნორმის მოქმედების შეჩერების კრიტერიუმები:

1. ალბათობა იმისა, რომ სარჩელი დაკმაყოფილება (ეს გულისხმობს მინიმალური სტანდარტის დაკმაყოფილებას დავის პერსპექტიულობის განსაზღვრის კონტექსტში, ანალოგიის სახით, შეგვიძლია შევადაროთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ სარჩელის „დასაბუთებულობის“ კრიტერიუმს);

(2) აუნაზღაურებელი ზიანი, რომელიც მიადგება მოსარჩელე მხარეს თუკი ნორმის მოქმედების შეჩერებაზე შუამდგომლობა გაუმართლებლად არ დაკმაყოფილება;

(3) აუნაზღაურებელი ზიანი, რომელიც მიადგება მოპასუხე მხარეს თუკი ნორმის მოქმედება გაუმართლებლად შეჩერდება;

(4) საჯარო ინტერესი.¹⁰

ზემოთციტირებული მეორე და მესამე კრიტერიუმის ცნებები „გაუმართლებლად არ დაკმაყოფილება“ და „გაუმართლებლად შეჩერება“ გულისხმობს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც მიუხედავად სარჩელის არსებითად დაკმაყოფილებისა, არ დაკმაყოფილება შუამდგომლობა ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით ან პირიქით. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ უფლების დაცვის პრევენციული მექანიზმის გამოყენების დროს სასამართლოებისა და მიხედვით განსხვავდება 4 წვეროვანი ტესტის ფორმულირება და ხშირად სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს რამდენიმე (და არა ოთხივე კრიტერიუმზე). ამდენად, 4 წვეროვანი ტესტი არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც სასამართლო სისტემის მბოჭავი, კატეგორიული მოთხოვნა, არამედ იგი წარმოადგენს იმ ზოგადი რაციონალის მახასიათებლებს, რაც ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტს (ან ზოგადად პირთა ინტერესების პრევენციულად დაცვას) გასდევს თან.

საქმეში *Brown v. Chote (1973)* მოსარჩელეს, რომელსაც უნდოდა, რომ კენჭი ეყარა ამერიკის კონგრესის არჩევნებში, არ შეეძლო კანონით დადგენილი თანხის გადახდა და ეჭვქვეშ დააყენა კალიფორნიის საარჩევნო კოდექსის ნორმის კონსტიტუციურობა. მოსარჩელე უთითებდა საქმეს *Bullock v. Carter*,

⁹ Thomas R. Lee, Preliminary Injunctions and the Status Quo, 58 Wash. & Lee L. Rev. 109 (2001), page 110

¹⁰ იქვე, page 111

რომელიც ზუსტად იგივე საკითხს ეხებოდა და აღნიშნა, რომ კალიფორნიის ეს კანონი უქონელ ხალხს ართმევდა პასიური საარჩევნო უფლების გამოყენების შესაძლებლობას. საქალაქო სასამართლომ გამოიყენა დროებითი განჩინება, შეაჩერა ნორმების მოქმედება და პირს მისცა უფლება თანხის გადახდის გარეშე ჩართულიყო არჩევნებში. შემდეგ ეს გადაწყვეტილება გასაჩივრდა შტატის მიერ და საბოლოოდ უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება იყო სამართლიანი.

უზენაესმა სასამართლომ ამ საქმეში ყურადღება გაამახვილა შემდეგ კრიტერიუმებზე: 1. რამდენად აქვს მოსარჩელეს შესაძლებლობა, რომ საქმე არსებითად მის სასარგებლოდ გადაწყდეს 2. არსებობს თუ არა იმის თქმის საფუძველი, რომ განჩინების არ გამოცემის შემთხვევაში მოსარჩელეს მიადგება ალუდგენადი ზიანი.¹¹

საქმეში **University of Texas v. Camenisch**, აშშ-ს ფედერალურმა უზენაესმა სასამართლომ განმარტა: „წინასწარი განჩინების მიზანი არის რომ შეინარჩუნოს მხარეთა ფარდობითი პოზიციები, მანამ სანამ საქმე არსებითად არ განიხილება. აღნიშნული ვიწრო მიზნის პირობებში, სასამართლო წინასწარ განჩინებას გამოსცემს პროცედურით, რომელიც ნაკლები ფორმალობით ხასიათდება და იმ ფაქტებზე დაყრდნობით, რაც საქმის არსებითად განხილვის ეტაპთან შედარებით ნაკლებად სრულყოფილ გამოკვლევას ექვემდებარება.“¹²

აღნიშნული განმარტება უმეტესწილად მიემართება ციტირებული 4 წევროვანი ტესტის პირველ კრიტერიუმს: „ალბათობა იმისა, რომ სარჩელი დაკმაყოფილდება“. ლოგიკურია, რომ ხსენებული „ალბათობის“ განსაზღვრისთვის, სასამართლოს მიერ საკითხის გამოკვლევის სტანდარტი და მტკიცების ტვირთი, რომელიც მხარეებმა (უმეტესწილად მოსარჩელე მხარემ) უნდა დააკმაყოფილოს, ბევრად ნაკლებია

გამოუსწორებელი ზიანის კომპონენტის ჯეროვანი განმარტებისთვის რელევანტურია აშშ-ს ფედერალური უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საქმეზე, *Winter (Headquarter of Navy) v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 555 U.S. 7. მოსარჩელეს წარმოადგენდა „ბუნებრივი რესურსების“ დაცვის საბჭო, რომელმაც სარჩელი შეიტანა აშშ-ს სამხედრო ფლოტის წინააღმდეგ.

აშშ-ს სამხედრო ფლოტის ერთ-ერთი პრიორიტეტი სახელმწიფოს სამხედრო უსაფრთხოების, როგორც, ლეგიტიმური მიზნის, უზრუნველყოფის კონტექსტში, არის ყველა ტიპის წყალქვეშა ნავის იდენტიფიცირებისთვის საჭირო ტექნიკურ-მატერიალური ბაზის მომზადება.

მოსარჩელეთა მტკიცებით, სამხედრო ფლოტის მიერ ოკეანეში განთავსებული ახალი ჰიდროლოკატორები აზიანებდნენ ტერიტორიის ფაუნას. გამომდინარე აქედან, სახეზე იყო 1969 წლის „გარემოს დაცვის პოლიტიკის“ აქტის დარღვევა. ხოლო, მანამ, სანამ სასამართლო არსებითად განიხილვდა საქმეს, ოკეანეში ბინადარი 37 სახეობის თევზი საფრთხის ქვეშ იყო და, ამდენად, სასამართლოს უნდა გამოეცა დროებითი განჩინება, რითაც ფლოტს აუკრძალავდა სამხედრო წვრთნების წარმოებას.

აშშ-ს სამხედრო ფლოტის მტკიცებით, მსგავსი ტიპის წვრთნები ოკეანეში 40 წელზე მეტია, რაც ხორციელდებოდა და არ არსებობდა რაიმე ოფიციალური დოკუმენტი, რომელიც დაასაბუთებდა, რომ მსგავსი ქმედებები საფრთხეს უქმნის ოკეანის ბინადარ თევზებს და იწვევს მათ მოკვდინებს.

¹¹ University of Texas v. Camenisch, 451 U.S. 390 (1981)- <https://www.oyez.org/cases/2008/07-1239>

¹² იხ. ლინკი: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/451/390/>

აშშ-ს ფედერალურმა უზენაესმა სასამართლომ გააუქმა ქვედა ინსტანციების მიერ გამოცემული დროებითი ღონისძიება დავის გადაწყვეტამდე ფლოტის წვრთნების შეჩერების შესახებ და განმარტა: უფლების დაცვის პრევენციული მექანიზმი, რომლის მიზანია სტატუს კვოს შენარჩუნება და გამოუსწორებელი ზიანის არიდება არ უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ თეორიულ ალბათობას, (possibility) არამედ, განჩინების არარსებობის პირობებში, იგი მოსალოდნელი და გარდაუვალი უნდა იყოს. გარდა ამისა, სასამართლოს მტკიცებით, საჯარო ინტერესი, რომელიც სამხედრო წვრთნების საფუძვლად არსებობს გადასწონიდა კონკრეტულ გეოგრაფიულ ლოკაციაზე ზღვის ფაუნის შენარჩუნების ინტერესს (თუმცა მოსარჩელეს არც ის დაუსაბუთებია, რომ მათ ნამდვილად მიაღებოდათ ზიანი).¹³

სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებით ხაზი გაუსვა, რომ ადამიანის უფლების დაცვის პრევენციული მექანიზმის გამოსაყენებლად (იქნება ეს ნორმის მოქმედების შეჩერება, პირთათვის პოზიტიური ვალდებულების დაწესება თუ ქმედების განხორციელებისგან თავის შეკავების მოთხოვნა) უნდა ეფუძნებოდეს გამოუსწორებელი ზიანის დადგომის მომეტებულ საფრთხეს. პირი, რომელიც სასამართლოსგან ითხოვს დროებითი განჩინების გამოცემას, ვალდებულია, რომ დაამტკიცოს ზიანის გარდაუვალობა. ამასთან, სასამართლომ მეოთხე კრიტერიუმის-საჯარო მიზნის ნაწილში ერთმანეთს შეუპირისპირა ორი ლეგიტიმური მიზანი: 1. სახელმწიფოს სამხედრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა 2. გარემოს დაცვა და დასკვნა, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა უფრო წონად ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენდა.

2.3. ვენეციის კომისია

ვენეციის კომისიის შეფასებით, სადავოდ გამხდარი ნორმატიული ან/და ინდივიდუალური აქტის კანონმდებლობაში იმპლემენტაციის შეჩერება იმ პრინციპის აუცილებელი გაგრძელებაა, რომლის მიხედვითაც უზრუნველყოფილია ინდივიდების დაცვა გამოუსწორებელი, შეუქცევადი ზიანის მიყენებისგან.¹⁴ ვენეციის კომისია ემხრობა სადავოდ გამხდარი აქტის იმპლემენტაციის შეჩერების უფლებამოსილებას, თუ ამგვარ იმპლემენტაციას შედეგად შესაძლოა მოჰყვეს ისეთი შემდგომი ზიანი თუ დარღვევები, რომელთა გამოსწორება სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება.¹⁵ ამასთან, კომისიის მოსაზრებით, ნორმის შეჩერების პირობები არ უნდა იყოს ძალიან მკაცრი.¹⁶ თუმცა, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული, განსაკუთრებით ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით, თავად ნორმის იმპლემენტაციის შეჩერებით გამოწვეული შესაძლო გამოუსწორებელი ზიანი და დარღვევები.¹⁷ ვენეციის კომისიის პოზიციით, ინდივიდის უფლებების მიმართ შეუქცევადი ზიანის მიყენების შემთხვევებში, ნორმის შეჩერება სავალდებულო უნდა იყოს.¹⁸

¹³Winter (Headquarter of Navy) v. Natural Resources Defense Council- <https://www.oyez.org/cases/2008/07-1239>

¹⁴ ვენეციის კომისიის 2011 წლის 27 იანვრის კვლევა № 538 / 2009 კონსტიტუციურ მართლმსაჯულებაზე ინდივიდუალური წვდომის შესახებ (Study on Individual Access to Constitutional Justice), გვ. 38. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e). იხილეთ ასევე ვენეციის კომისიის დასკვნების, ანგარიშებისა და კვლევების კომპილაცია კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შესახებ, 14 აპრილი, 2020 წელი, გვ. 78. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e)

¹⁵ ვენეციის კომისიის 2011 წლის 27 იანვრის კვლევა № 538 / 2009 კონსტიტუციურ მართლმსაჯულებაზე ინდივიდუალური წვდომის შესახებ (Study on Individual Access to Constitutional Justice), გვ. 39. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e)

¹⁶ იქვე, გვ. 39

¹⁷ იქვე, გვ. 39

2.4. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომა

დროებითი ღონისძიებების გამოყენების კონტექსტში საყურადღებოა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც. სასამართლოს განმარტებით საქმეზე *AOULMI v. FRANCE*, როდესაც სარწმუნოდ დამტკიცებულია, რომ აპლიკანტის მიერ ევროკონვენციით გარანტირებული ერთი ან მეტი ძირითადი უფლებით სარგებლობა გამოუსწორებელი ზიანის მიყენების რისკის ქვეშაა, დროებითი ღონისძიების მიზანი სტატუს კვოს შენარჩუნებაა იმ პერიოდის განმავლობაში, სანამ მიმდინარეობს სასამართლო განხილვები.¹⁹ ვინაიდან დროებითი ღონისძიება სასარჩელო საგნის/საკითხის არსებობის შენარჩუნებას ემსახურება, ევროსასამართლოს მოსაზრებით, ამგვარი ღონისძიება ევროკონვენციის საფუძველზე დაყენებული სასარჩელო მოთხოვნის არსის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.²⁰ შედეგი, რომლის მიღწევასაც განმცხადებელი ცდილობს დროებითი ღონისძიების გამოყენების მოთხოვნისას, არის კონვენციით განმტკიცებული უფლების დაცვა გამოუსწორებელი, შეუქცევადი ზიანისაგან.²¹ შესაბამისად, ერთი მხრივ, განმცხადებელი მოითხოვს დროებით ღონისძიებას და, მეორე მხრივ, სასამართლო იყენებს მას იმისათვის, რათა ხელი შეეწყოს კონვენციის 34-ე მუხლით გათვალისწინებული ევროსასამართლოსადმი მიმართვის უფლების ეფექტურ განხორციელებას იმ თვალსაზრისით, რომ შენარჩუნებულ იქნას სასარჩელო მოთხოვნის საგანი, როდესაც ეს უკანასკნელი მოპასუხე სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებული მოქმედებებისა თუ უმოქმედობის გამო გამოუსწორებელი ზიანის მიყენების რისკის ქვეშაა.²² საქმეში *RRAPO v. ALBANIA* ევროსასამართლომ მიუთითა, რომ დროებითი ღონისძიება მხოლოდ შეზღუდულად, კონკრეტულ სფეროებში გამოიყენება და კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი გამოუსწორებელი ზიანის მიყენების გარდაუვალი რისკის არსებობის აუცილებლობას.²³ მისი პოზიციით, კონვენციის სისტემის შიგნით დროებითი ღონისძიებები სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს გამოუსწორებელი ვითარებების თავიდან აცილების კუთხით, რომელიც სხვაგვარად სასამართლოს სარჩელის სათანადოდ განხილვაში ხელს შეუშლიდა.²⁴ ამასთან, ევროსასამართლოს მოსაზრებით, ამგვარი ღონისძიებების როლი იკვეთება (შესაბამის შემთხვევებში) განმცხადებლისათვის კონვენციით

¹⁸ იქვე, გვ. 5

¹⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე *AOULMI v. FRANCE*, პარ. 103. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-72055%22%5D%7D>. ასევე, იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2010 წლის 3 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *KAMALIYEVY v. RUSSIA*, პარ. 72. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-99026%22%5D%7D>

²⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე *AOULMI v. FRANCE*, პარ. 103. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-72055%22%5D%7D>.

²¹ იქვე

²² იქვე

²³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2010 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *AL-SAADON AND MUFDHI v. THE UNITED KINGDOM*, პარ. 160. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-97575%22%5D%7D>. ასევე, იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2012 წლის 25 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *RRAPO v. ALBANIA*, პარ. 81. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-113328%22%5D%7D>

²⁴ იქვე

განმტკიცებული უფლებებიდან მომდინარე პრაქტიკული და ეფექტური სარგებლის უზრუნველყოფაშიც.²⁵ ანალოგიური მსჯელობა განავითარა სასამართლომ საქმეში *CUMHURİYET VAKFI AND OTHERS v. TURKEY*.²⁶ დროებითი ღონისძიებების გამოყენების მნიშვნელობას კიდევ უფრო უსვამს ხაზს ის ფაქტიც, რომ ევროსასამართლო მათ მხოლოდ მართლაც საგამონაკლისო შემთხვევებში იყენებს ყველა რელევანტური ფაქტობრივი გარემოების მკაცრი შეფასების საფუძველზე.²⁷ უმრავლეს შემთხვევაში მაშინ, როდესაც განმცხადებლის სიცოცხლე რეალური საფრთხის ქვეშაა, რასაც თან სდევს რეალური, სერიოზული და შეუქცევადი ზიანი კონვენციის ძირითადი, ფუძემდებლური დანაწესების საწინააღმდეგოდ/დარღვევით.²⁸ თუმცა, აღნიშნული არ უნდა გავიგოთ იმგვარად, რომ ევროსასამართლო დროებით ღონისძიებას მხოლოდ სიცოცხლის უფლების მიმართ შეუქცევადი ზიანის მიყენების რისკის არსებობისას იყენებს. მაგალითად, მან ამგვარი ღონისძიება საქართველოს სახელმწიფოსთან მიმართებით რუსთავი 2-ის საქმის ფარგლებში გამოხატვის თავისუფლების დასაცავადაც გამოიყენა.²⁹

ევროსასამართლოს განმარტებით საქმეზე *NIZOMKHON DZHURAYEV v. RUSSIA*, ის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი როლი, რომელსაც დროებითი ღონისძიებები ასრულებს კონვენციის სისტემაში, არა მხოლოდ საფუძვლად უდევს მათ სავალდებულო სამართლებრივ ეფექტს რელევანტური წევრი სახელმწიფოების მიმართ, არამედ იგი, ასევე, მოითხოვს, რომ უდიდესი მნიშვნელობა მიენიჭოს სახელმწიფოთა მიერ ევროსასამართლოს მითითებების შესრულების საკითხს დროებითი ღონისძიების კონტექსტში.³⁰ ამ საკითხის მიმართ ნებისმიერი ნაკლებად მკაცრი მიდგომა, სასამართლოს მოსაზრებით, შეასუსტებს კონვენციის ძირითადი უფლებების დაცვას და არ იქნება მის ღირებულებებსა და სულისკვეთებასთან შესაბამისობაში.³¹ ამასთან, აღნიშნული ასევე არ იქნება არც ევროსასამართლოსადმი ინდივიდუალური მიმართვის უფლების ფუნდამენტურ მნიშვნელობასთან შესაბამისად. უფრო ზოგად ჭრილში კი, ძირს გამოუთხრის კონვენციის, როგორც ევროპული სამართლებრივი წესრიგის კონსტიტუციური ინსტრუმენტის, ავტორიტეტსა და ეფექტურობას.³²

²⁵ იქვე. ასევე, იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე *AOULMI v. FRANCE*, პარ. 107. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-72055%22>].

²⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 8 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე *CUMHURİYET VAKFI AND OTHERS v. TURKEY*, პარ. 60. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-126797%22>]

²⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 20 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე *NIZOMKHON DZHURAYEV v. RUSSIA*, პარ. 156. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-126550%22>]. ასევე, იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2013 წლის 9 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *SAVRIDDIN DZHURAYEV v. RUSSIA*, პარ. 213. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-119416%22>] და 2020 წლის 14 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე *M.K. AND OTHERS v. POLAND*, პარ. 231. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-203840%22>]

²⁸ იქვე

²⁹ იხილეთ მედიაში გავრცელებული ინფორმაცია - <https://tabula.ge/ge/news/594811-evrosasamartlom-r2-ze-uzenaesi-sasamartlos>, <https://netgazeti.ge/news/178411/>

³⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 20 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე *NIZOMKHON DZHURAYEV v. RUSSIA*, პარ. 156. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-126550%22>].

³¹ იქვე

³² იქვე

2.5. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომა

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია ასევე ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომაც დროებითი ღონისძიების გამოყენებასთან დაკავშირებით. ამ საკითხზე მსჯელობა სასამართლოს პოლონეთთან მიმართებით მოუწია მას შემდეგ, რაც 2017 წელს იქ საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა წინააღმდეგ დისციპლინური სამართალწარმოების ახალი რეჟიმი ამოქმედდა. ევროკომისიის შეფასებით, ეს რეჟიმი ვერ უზრუნველყოფდა დისციპლინური პალატის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას.³³ ანალოგიურ პოზიციაზე იყო ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოც. მისი შეფასებით, პოლონეთის უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატის შექმნის გარემოებების, მისი უფლებამოსილებების ფარგლების, პოლონეთის იუსტიციის ეროვნული საბჭოს შემადგენლობისა და დისციპლინური პალატის შექმნაში მისი ჩართულობის გათვალისწინებით, ეს პალატა ვერც ევროკავშირის და ვერც პოლონეთის კანონმდებლობის მიხედვით ვერ ჩაითვლებოდა ტრიბუნალად.³⁴ თუმცა, მიუხედავად ამისა, ახლადშექმნილი სადისციპლინო პალატა მაინც აგრძელებდა უფლებამოსილების განხორციელებასა და მოსამართლეთა დისციპლინური საქმეების განხილვას.³⁵ აღნიშნულის აღსაკვეთად ევროკომისიამ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დროებითი ღონისძიებების გამოყენების შესახებ განცხადებით მიმართა და ამ პალატის იმ უფლებამოსილებების მომწესრიგებელი დებულებების მოქმედების შეჩერება მოითხოვა, რომელიც მოსამართლეთა დისციპლინური საქმეების განხილვას შეეხებოდა.³⁶ სასამართლომ 2020 წლის აპრილში ეს მოთხოვნა დააკმაყოფილა და პოლონეთის სახელმწიფოს ამ დებულებების მოქმედების დაუყოვნებლივ შეჩერება უბრძანა.³⁷

სასამართლომ ბრძანებაში მიუთითა, რომ დროებითი ღონისძიებების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ: 1. ფაქტობრივად და სამართლებრივად დასაბუთებულია, რომ მათი გამოყენება გამართლებულია (*fumus boni juris*) და 2. აღნიშნული ღონისძიებები გადაუდებელი და საჩქაროა იმ გაგებით, რომ აუცილებელია მათი გამოყენება ევროკავშირის ინტერესებისათვის სერიოზული და შეუქცევადი ზიანის მიყენების თავიდან ასაცილებლად.³⁸ ამასთან, 3. სათანადო შემთხვევებში სასამართლომ, რომელიც განიხილავს დროებითი ღონისძიების გამოყენების საკითხს, უნდა დააბალანსოს სხვა რელევანტური ინტერესებიც.³⁹

პირველ კრიტერიუმთან დაკავშირებით ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მიუთითა, რომ იგი კმაყოფილდება, როდესაც ძირითადი სარჩელის ფარგლებში მხარის მიერ გაჟღერებული არგუმენტებიდან (რომელთა საფუძველზეც აპლიკანტი ითხოვს დროებითი ღონისძიების გამოყენებას ძირითადი სარჩელის მხარდასაჭერად) სულ მცირე ერთი მაინც არ ჩანს, *prima facie*, დაუსაბუთებელი.⁴⁰ „გადაუდებლობის“ კრიტერიუმთან დაკავშირებით სასამართლომ მიუთითა, რომ დროებითი ღონისძიების გამოყენების პროცედურის მიზანი სასამართლოს მომავალი საბოლოო გადაწყვეტილების სრული

³³ იხილეთ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2020 წლის 8 აპრილის პრესრელიზი, გვ. 1. ელექტრონულად ხელმისაწვდომია: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200047en.pdf>

³⁴ იქვე, გვ. 1, 2

³⁵ იქვე, გვ. 2

³⁶ იქვე, გვ. 2

³⁷ იქვე, გვ. 1

³⁸ იქვე, გვ. 2

³⁹ იქვე, გვ. 2

⁴⁰ იქვე, გვ. 2

ეფექტურობის გარანტირებაა იმისათვის, რათა სასამართლოს მიერ შემდგომში პირისთვის მინიჭებული სამართლებრივი დაცვა უხარვეზო იყოს.⁴¹ ამ მიზნის მისაღწევად „გადაუდებლობა“ უნდა შეფასდეს იმ ჭრილში, თუ რამდენად არის აუცილებელი დროებითი განკარგულების გამოცემა სერიოზული და გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან ასაცილებლად იმ მხარისათვის, რომელიც დროებითი ღონისძიების გამოყენებას ითხოვს.⁴² სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემულ საქმეში პოლონეთის ეროვნული კანონმდებლობის სადავო ნორმებს შესაძლოა ზეგავლენა მოეხდინა, ერთი მხრივ, ეროვნული სასამართლოების, მეორე მხრივ კი, პოლონელ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაზე. აღნიშნული ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგისა და მისი სამართლიდან მომდინარე ინდივიდთა უფლებებისათვის, ასევე, იმ ღირებულებებისთვის სერიოზული და შეუქცევადი ზიანის გამომწვევად მიიჩნია, რომელსაც ევროკავშირი ეფუძნება.⁴³ ასეთ ღირებულებად სასამართლომ კანონის უზენაესობა დაასახელა და ამგვარ პირობებში „გადაუდებლობის“ გარემოება დადასტურებულად მიიჩნია.

რაც შეეხება მესამე კრიტერიუმს, მის ფარგლებში სასამართლო აფასებს იმას, თუ რამდენად იძლევა ინტერესთა დაბალანსება დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესაძლებლობას.⁴⁴ სასამართლომ მიიჩნია, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე იმ დისციპლინური ორგანოს მიერ საქმეთა განხილვის შეჩერებით ინდივიდებისთვის მიყენებული ზიანი ნაკლებია ისეთი ორგანოს მიერ მათი საქმეების განხილვით გამოწვეულ ზიანზე, რომლის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის ნაკლებობა, ერთი შეხედვით, გამორიცხული არაა.⁴⁵ შესაბამისად, სასამართლოს შეფასებით, ეს უკანასკნელი უფრო აღმატებული ინტერესი იყო და, საბოლოო ჯამში, დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესახებ მიიღო გადაწყვეტილება.

(3) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული პრაქტიკა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ღონდა თოლორაიას მიერ წარდგენილი სარჩელის ფარგლებში უნდა იმსჯელოს 2021 წლის 30 დეკემბერს მიღებულ იმ ცვლილებებზე, რომელიც 2022 წლის 1 მარტიდან აუქმებს სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებებს და ხელშეუხებლობის გარანტიებს. ორივე სარჩელში დაყენებულია შუამდგომლობა სადავო ნორმების შეჩერების თაობაზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვნად მივიჩნიეთ სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებაში განგვიხილა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით.

“სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, რომელიც კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში ემსახურება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტიან დაცვას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში ნორმის მოქმედების შეჩერების მექანიზმის ასეთი განსაკუთრებული როლი რამდენიმე მნიშვნელოვანი

⁴¹ იქვე, გვ. 2

⁴² იქვე, გვ. 3

⁴³ იქვე, გვ. 3

⁴⁴ იქვე, გვ. 3

⁴⁵ იქვე, გვ. 3

ფაქტორითაა განპირობებული. უმთავრესი, ნორმის შეჩერების რესურსი შესაძლებლობაა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუქმნას საფუძველი (სამართლებრივი შესაძლებლობა), უზრუნველყოს მყისიერი რეაგირება იმ შემთხვევაში, როდესაც ამის გადაუდებელი საჭიროება არსებობს.”⁴⁶

”საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტი საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მონაწილე მხარეებისათვის მნიშვნელოვან გარანტიას ითვალისწინებს, კერძოდ, „თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნორმატიული აქტის მოქმედებას შეუძლია ერთ-ერთი მხარისათვის გამოუსწორებელი შედეგები გამოიწვიოს, შეუძლია საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ან უფრო ნაკლები ვადით შეაჩეროს სადავო აქტის ან მისი სათანადო ნაწილის მოქმედება.“ აღნიშნულით, სასამართლო უზრუნველყოფს იმგვარი შედეგების თავიდან აცილებას, რომელმაც შესაძლოა საბოლოო გადაწყვეტილებას მხარისათვის საერთოდ დაუკარგოს აზრი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება შემდეგი კუმულაციური პირობების დაკმაყოფილებასთან არის დაკავშირებული:

1. მოსარჩელისათვის გამოუსწორებელი ზიანის მიყენების საფრთხე, რომლის აღმოფხვრა ვერ მოხდება სასამართლოს მიერ სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც;
2. აღნიშნული საფრთხე უნდა იყოს რეალური, მყისიერი;
3. პირს ასეთი შედეგის თავიდან აცილების სხვა სამართლებრივი შესაძლებლობა არ უნდა გააჩნდეს;
4. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება შედეგად უნდა იწვევდეს მოსარჩელისათვის გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილებას (პრევენციას);
5. ნორმის მოქმედების შეჩერება არ უნდა განაპირობებდეს სხვათა უფლებების გაუმართლებელ შეზღუდვას.⁴⁷

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით არსებულ პრაქტიკაზე მსჯელობისას, მნიშვნელოვანია ცალკე გამოვყოთ ორი საქმე: პირველი, საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ და მეორე - საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

საქმეში საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, მოსარჩელე

⁴⁶ თამარ ბარამაშვილი, ლელა მაჭარაშვილი. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების ინსტიტუტი საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში, გვ. 2. ხელმისაწვდომია - <https://cutt.ly/xO5bxps>;

⁴⁷ ქ.ერემაძე, „თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში“, „მერიდიანის“ გამომცემლობა, 2018. გვ.406.

სადავოდ ხდიდა „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის რიგ მუხლებს, რომელიც საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს დაკომპლექტების ახალ წესს განსაზღვრავდა. აღნიშნული ცვლილების ამოქმედებიდან არაუგვიანეს 10 კალენდარულ დღეში საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს უნდა გამოეცხადებინა კონკურსი სამეურვეო საბჭოს წევრების ასარჩევად. ახალი სამეურვეო საბჭოს უფლებამოსილება დაიწყებოდა საქართველოს პარლამენტის მიერ საბჭოს არანაკლებ 7 წევრის არჩევისთანავე, რის შედეგადაც უფლებამოსილება შეუწყდებოდათ მოქმედი სამეურვეო საბჭოს წევრებს. ამასთან, მოქმედი სამეურვეო საბჭო ახალი საბჭოს უფლებამოსილების დაწყებამდე შეზღუდული იყო, მიეღო რაიმე გადაწყვეტილება, გარდა სარეკომენდაციო გადაწყვეტილებისა.

მოსარჩელები, სხვა საკითხთან ერთად, ამტკიცებდნენ, რომ სადავო ნორმების მოქმედებას, შეეძლო გამოუსწორებელი შედეგები გამოეწვია მოსარჩელეთა კონსტიტუციურ უფლებებთან დაკავშირებით. მოსარჩელეთა განმარტებით, საფრთხე ექმნებოდა მათი, როგორც საზოგადოებრივი მაუწყებლის წარმომადგენელთა, საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით და, ასევე, 29-ე მუხლით დაცულ უფლებებს [მოქმედი კონსტიტუციის 25-ე და მე-17 მუხლები], ვინაიდან სამეურვეო საბჭოს დაკომპლექტების შემთხვევაში დაირღვეოდა როგორც ახლადარჩეული, ისე მოქმედი საბჭოს წევრების თანამდებობის დაკავების უფლება. ამიტომ, მოსარჩელემ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების შუამდგომლობით მიმართა სასამართლოს. მათი მტკიცებით, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო გააუქმებდა სადავო ნორმებს, ხოლო ახალი სამეურვეო საბჭო უკვე არჩეული იქნებოდა, მაშინ აწ უკვე ძველ წევრებს ექნებოდათ კანონიერი შესაძლებლობა, მოეთხოვათ მეურვის პოზიციაზე აღდგენა. ამგვარად, საფრთხე ექმნებოდა როგორც მოქმედი, ისე პოტენციურად ახალი სამეურვეო საბჭოს წევრების კონსტიტუციურ უფლებებს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებაზე, როგორც სამართალწარმოების უმნიშვნელოვანეს მექანიზმზე, “რომელიც უზრუნველყოფს მოსარჩელის უფლებების პრევენციულ დაცვას იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საფრთხე, რომ სადავო ნორმის მოქმედებამ შეიძლება გამოიწვიოს მისთვის გამოუსწორებელი შედეგი. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გამოუსწორებელი შედეგის დადგომა ნიშნავს ისეთ ვითარებას, როდესაც ნორმის მოქმედებამ შეიძლება გამოიწვიოს უფლების შეუქცევადი დარღვევა და დამდგარი შედეგის გამოსწორება შეუძლებელი იქნება ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაშიც კი. ამასთან, პირს ასეთი შედეგის თავიდან აცილების სხვა სამართლებრივი შესაძლებლობა არ გააჩნია (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის N1/3/452,453 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს სახალხ

ო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2)“⁴⁸

სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ “დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სადავო ნორმის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას სასამართლომ უნდა შეაფასოს ნორმის შეჩერებით გამოწვეული სხვათა უფლებების დარღვევის საფრთხეც” (საქართველოს საკონსტიტუციო

⁴⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის N1/1/569 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე, დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-37

სასამართლოს 2012 წლის 7 ნოემბრის N1/3/509 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე სოფიო ებრალიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9).“⁴⁹

ხსენებულ საქმეში სასამართლომ ერთმანეთს შეადარა ერთი მხრივ, მოსარჩელეთა ინტერესები, ხოლო მეორე მხრივ, სადავო ნორმების საფუძველზე შესარჩევი სამეურვეო საბჭოს წევრების ინტერესი. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კონსტიტუციური სარჩელის განხილვის მომენტისათვის საქართველოს პარლამენტს ჯერ კიდევ არ ჰყავდა არჩეული 7 ახალი წევრი. ამ მოცემულობის გათვალისწინებით, სასამართლომ დააკმაყოფილა მოსარჩელე მხარის შუამდგომლობა და განმარტა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე “სადავო ნორმის შეჩერება არ გამოიწვევდა მოპასუხის მიერ დასახელებული პირების უფლებრივი მდგომარეობის არსებით, შეუქცევად სახეცვლილებას, რამდენადაც ისინი, ვინც უკვე შერჩეულია და, მით უფრო, ისინი, ვინც მონაწილეობენ ან გეგმავენ კონკურსში მონაწილეობის მიღებას, არ სარგებლობენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეურვის უფლებამოსილებით. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსში მონაწილეობა მათ აღნიშნული თანამდებობის დაკავების გარკვეულ მოლოდინს უქმნის, ასეთი მოლოდინი ვერ გახდება ისეთი სადავო ნორმის შეჩერებაზე უარის თქმის საფუძველი, რომლის მოქმედებამ შესაძლოა მოსარჩელისთვის გამოუსწორებელი შედეგი გამოიწვიოს.”⁵⁰

საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

ხსენებულ საქმეში მოსარჩელები სადავოდ ხდინდნენ სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში შესატან ცვლილებებს, რომელთა თანახმად იქმნებოდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საქართველოს ფინანსური ზედამხედველობის სააგენტო, რომელსაც უნდა განეხორციელებინა საფინანსო სექტორის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა. გასაჩივრებული რეგულაციები შეეხებოდა სააგენტოს საქმიანობის წესს, დამოუკიდებლობის გარანტიებს, კომპეტენციას, საქმიანობას, მმართველობით ორგანოებსა თუ თანამდებობის პირებს, მათი თანამდებობაზე განწესების წესს და ა.შ

მოსარჩელეთა აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გარანტირებული ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობა გულისხმობდა სამართლებრივ და საოპერაციო დამოუკიდებლობას, კერძოდ, მას უნდა ჰქონოდა არა მხოლოდ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან, არამედ დამოუკიდებლად უნდა შეძლებოდა იმ ფუნქციების განხორციელება, რაც საქართველოს კონსტიტუციის 95-ე მუხლის პირველი პუნქტით იყო განსაზღვრული. ამასთანავე ისინი მიუთითებდნენ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 95-ე მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც „საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავდა ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობდა ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას,“ გულისხმობდა, მათ შორის, საფინანსო სექტორზე ზედამხედველობის განხორციელებას

აღნიშნულის საპირისპიროდ, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ფინანსური ზედამხედველობის სააგენტო ჩამოყალიბდა, როგორც ერთადერთი სახელმწიფო ორგანო, რომელსაც უნდა განეხორციელებინა საფინანსო სექტორზე

⁴⁹ იქვე, II-41

⁵⁰ იქვე, II-42

სახელმწიფოს ზედამხედველობის ფუნქცია. შესაბამისად, მოსარჩელები მიიჩნევენ, რომ ამ უფლებამოსილებების ეროვნული ბანკისათვის ჩამორთმევით, იღვევოდა მისი კომპეტენცია და დამოუკიდებლობა.

მოსარჩელები განმარტავდნენ, რომ სადავო ნორმები ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს, მე-6 მუხლის პირველ პუნქტს, 95-ე მუხლის პირველ და მე-4 პუნქტებს, 96-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასა და ამავე მუხლის მე-2 პუნქტს, ვინაიდან სააგენტო საკუთარი უფლებამოსილებებით იჭრებოდა ეროვნული ბანკის კონსტიტუციურ მანდატში, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და პარლამენტი - პრეზიდენტის კონსტიტუციურ მანდატში.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, მოსარჩელე მხარე შუამდგომლობდა რიგი სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერებას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. ეს ნორმები განსაზღვრავდნენ პირობებს, თუ როდის, რა ეტაპიდან გადავიდოდა ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებები ფინანსური ზედამხედველობის სფეროში საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოზე.

ამ საქმის განხილვისას “საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმის შეჩერების საკითხთან დაკავშირებით ორი დამატებითი სტანდარტი დაადგინა და თვისობრივად კიდევ უფრო ეფექტური გახადა აღნიშნული ინსტრუმენტის გამოყენების შესაძლებლობა.”⁵¹

პირველ რიგში სასამართლომ განმარტა, თუ ვინ შეიძლება ყოფილიყო მოაზრებული მხარედ “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიზნებისათვის. სასამართლოს შეფასებით, “აღნიშნული ნორმა რელევანტურია მაშინაც, როდესაც კონსტიტუციური სარჩელი სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე დავას უკავშირდება. ამასთან, მნიშვნელოვანია განიმარტოს, ვინ შეიძლება ჩაითვალოს მხარედ ამ ნორმის მიზნებისათვის. ამ დროს გასათვალისწინებელია კომპეტენციის თვისებრიობა, რომლის ფარგლებშიც მხარეები უპირისპირდებიან ერთმანეთს, ამასთან, თავად მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა/სტატუსი.”⁵² ამასთანავე, სასამართლომ მიუთითა, რომ “საკონსტიტუციო სასამართლოში მხარე შეიძლება იყოს როგორც კერძო პირი (ფიზიკური თუ იურიდიული), ისე სახელმწიფო ორგანოები და თანამდებობის პირები. ამ დროს განსხვავებულია მათი სასამართლოსადმი მიმართვის მიზანი. თუკი ადამიანები მიმართავენ სასამართლოს საკუთარი უფლებების დასაცავად, სახელმწიფო ორგანოებს ამომრავებთ საჯარო მიზანი - ხელი შეუწყონ მთლიანად ხელისუფლების ფუნქციონირებას კონსტიტუციის ფარგლებში, ამასთან, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოთხოვნების უპირობო დაცვით.”⁵³

მოცემულ შემთხვევაში მხარეს წარმოადგენდა საქართველოს პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედი, რომელიც დაობდა იმაზე, რომ ირღვეოდა, ერთი მხრივ, საქართველოს ეროვნული ბანკის და, მეორე მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლებამოსილება. სასამართლოს შეფასებით, ცხადი იყო, რომ ამ შემთხვევაშიც გამოუსწორებელი შედეგი უკავშირდებოდა იმ საჯარო ფუნქციას, რომელსაც ახორციელებდა და ემსახურებოდა კონკრეტული სახელმწიფო

⁵¹ ქ.ერემამე, „თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში“, „მერიდიანის“ გამომცემლობა, 2018. გვ.417.

⁵² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2015 წლის 12 ოქტომბრის N3/6/668 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II - 8

⁵³ იქვე, II - 9

ორგანო/თანამდებობის პირი, რომლის კომპეტენციის სავარაუდო დარღვევაც ხდება.

ამის შემდეგ სასამართლომ იმსჯელა იმაზე, გამოიწვევდა თუ არა სადავო ნორმების მოქმედება “გამოუსწორებელ შედეგს”. გასაჩივრებული რეგულაციებით განსახორციელებელი ფუნქციების საფუძველზე, სასამართლომ შეაფასა რა უარყოფითი შედეგები მოჰყვებოდა სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას სააგენტოს საქმიანობის პრაქტიკული შედეგების ლეგიტიმურობის თვალსაზრისით.

სასამართლოს შეფასებით, სადავო ნორმების ძალადაკარგულად გამოცხადება წარმოქმნიდა არალეგიტიმური ორგანოს გადაწყვეტილებების შედეგად გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას. “ასეთი ვალდებულების არსებობა, თავის მხრივ, წარმოადგენს გარანტიას იმისა, რომ დაზარალებული სუბიექტი შეძლებს, მოითხოვოს მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. თუმცა როგორც უკვე აღინიშნა, სავარაუდო ზიანის მასშტაბი შესაძლოა იმდენად დიდი იყოს, რომ ზიანი ვერ იქნება ანაზღაურებული, მიუხედავად მოთხოვნის ფორმალური უფლებისა. ასეთმა ვითარებამ შესაძლოა ეჭვქვეშ დააყენოს არა მხოლოდ კონკრეტული პირების (საბანკო სექტორის მონაწილეების, ინვესტორების, მენაბრეების) უფლებების რეალიზების შესაძლებლობა, არამედ ასევე ქვეყნის საფინანსო-საბანკო სექტორის მდგრადობა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არალეგიტიმური ორგანოს (თუ საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმებს არაკონსტიტუციურად ცნობს) გადაწყვეტილებების შედეგად მიყენებული ზარალის ოდენობა, მისი მასშტაბი შესაძლოა იმდენად დიდი იყოს, რომ გამოიწვიოს გამოუსწორებელი შედეგი.”⁵⁴

სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ “ვითარება როდესაც სააგენტოს ლეგიტიმურობა კითხვის ქვეშ არის დაყენებული და, ამდენად, უამრავი პოტენციური დავის პერსპექტივას აჩენს, სააგენტოს მიერ უფლებამოსილებების განხორციელება, გაზრდის საფინანსო სფეროში არასტაბილურობის განცდას, რამაც შეიძლება კიდევ უფრო გაზარდოს როგორც დაზარალებული პირების რიცხვი, ასევე ზიანის ოდენობა. სააგენტოს საქმიანობიდან გამომდინარე, არაერთი მიმართულებით პოტენციური დავების არა მხოლოდ არსებობა, არამედ ასეთი დავების წარმოშობის მომეტებული რისკი, აზარალებს ფინანსურ სისტემას, რადგან ობიექტურად ამცირებს ნდობაზე დამყარებული თავისუფალი ურთიერთობების შესაძლებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დავის საბოლოო გადაწყვეტამდე სადავო ნორმების მოქმედებამ შეიძლება საგრძნობი ზიანი მიაყენოს სამართლებრივ სტაბილურობას, უსაფრთხოებას, სანდოობას იმ ინსტიტუციებისადმი, რომლებიც საკუთარი კომპეტენციის მიღმა მოქმედებდნენ.”⁵⁵

ზემოთ აღწერილი მიზეზებისა და კომპეტენციების თაობაზე დავის სპეციფიკის გათვალისწინებით, სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმების მოქმედებას შესაძლოა გამოეწვიოს გამოუსწორებელი შედეგი. ამასთან, რაც უფრო ხანგრძლივი იქნებოდა დრო ეროვნული ბანკის კონსტიტუციური მანდატის სავარაუდო დარღვევით სააგენტოს მოქმედებისა, მით უფრო მასშტაბური იქნებოდა სავარაუდოდ გამოწვევადი ნეგატიური შედეგებიც. მაშინ, როდესაც სადავო ნორმის შეჩერება უზრუნველყოდა ასეთი რისკების გამორიცხვას.

მას შემდეგ, რაც მოკლედ მიმოვიხილეთ საკონსტიტუციო სასამართლომ ზემოხსენებული გადაწყვეტილებები და სტანდარტი, რომელიც სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების მიმართულებით ჩამოყალიბდა ამ გადაწყვეტილებების ფარგლებში, მნიშვნელოვანია შევაფასოთ რამდენად არსებობს

⁵⁴ იქვე, II - 21

⁵⁵ იქვე, II - 22

აღნიშნული მექანიზმის გამოყენების საჭიროება ლონდა თოლორაიას მიერ წარდგენილი სარჩელის ფარგლებში.

(4) წარმოდგენილ სარჩელებში სადავოდ გამხდარი ნორმები და მათი შეჩერების საფუძვლიანობა

4.1. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ფუნქციები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 2018 წლის 21 ივლისს, „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების საფუძველზე შეიქმნა. საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის უფლებამონაცვლეა, რომელიც პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლს 2013 წლიდან, ფარულ საგამომიებო მოქმედებებზე ზედამხედველობას კი 2015 წლიდან ახორციელებდა. ამასთანავე, განხორციელებული ცვლილების შედეგად, პერსონალური მონაცემების დაცვასთან ერთად, ინსპექტორის სამსახურმა დამატებით კონკრეტული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილება შეიძინა.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნას საქართველოში ადვოკატების ხანგრძლივი კამპანია უძღოდა წინ. საქართველოს სახალხო დამცველი, ისევე როგორც ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ საერთაშორისო საექსპერტო აქტორები, განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებდნენ დამოუკიდებელი საგამომიებო ორგანოს შექმნაზე. ამ ინსტიტუტის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია სამართალდამცავთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა უნდა ყოფილიყო.

სწორედ საერთაშორისო ვალდებულებების (მათ შორის ასოცირების ხელშეკრულების) სათანადოდ შესრულების აუცილებლობა სახელდებოდა 2018 წელს „სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ“ საქართველოს კანონის განამრტებით ბარათში რეფორმის საფუძველად. ბარათში აღნიშნული იყო: „კანონპროექტის მიღება განპირობებულია საქართველოს მიერ ნაკისრი არასათანადო მოპყრობასთან ბრძოლის მიზნით ეფექტიანი რეფორმების გატარების საერთაშორისო ვალდებულებების სათანადოდ შესრულების აუცილებლობით. კერძოდ, „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგის“ სხვადასხვა ნაწილები („ასოცირების დღის წესრიგის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტები“ მოუწოდებს სახელმწიფოს, მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა, რათა ხელი შეეწყოს სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილ სავარაუდო წამების/არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ეფექტიან და დამოუკიდებელ გამოძიებას.“

ამასთანავე, არაერთი საერთაშორისო სამთავრობოთაშორისი ორგანიზაციის, საერთაშორისო ექსპერტისა და საქართველოს სახალხო დამცველის (2013-2017 წლების ანგარიშები) რეკომენდაციას დამოუკიდებელი საგამომიებო მექანიზმის შექმნა საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.”⁵⁶

კანონპროექტის ძირითად არსში მითითებული იყო, რომ იქმნებოდა “დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, რომელიც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის

⁵⁶ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ“, გვ.1 ხელმისაწვდომია - <https://cutt.ly/HO5wjju>

უფლებამონაცვლედ განისაზღვრება. მის უფლებამოსილებაში შევა ამჟამად მოქმედი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უფლებამოსილებები - პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი, აგრეთვე, ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი. გარდა აღნიშნულისა, სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებაში მოექცევა უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია - სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ (გარდა ამავე კანონით განსაზღვრული საგამონაკლისო შემთხვევებისა) ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულის მიუკერძოებელი და ეფექტური გამოძიება.⁵⁷

2022 წლის 1 მარტამდე მოქმედი რედაქციის თანახმად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური:

- თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არცერთ თანამდებობის პირს და ორგანოს სახელმწიფო ინსპექტორზე და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მოხელზე რაიმე ზემოქმედება ან სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობაში ჩარევა აკრძალულია და კანონით ისჯება. სახელმწიფო ინსპექტორის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფო ვალდებულია შეუქმნას მას საქმიანობის სათანადო პირობები (მე-11 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები);
- სახელმწიფო ინსპექტორს უფლება აქვს, პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლის ფუნქციების განხორციელებასთან დაკავშირებით არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც ინსპექტორს. ეს უფლება მას უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც უნარჩუნდება მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი);
- არავის აქვს უფლება სახელმწიფო ინსპექტორს მოთხოვოს ანგარიში კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიების შესახებ ან ისეთი ინფორმაცია, რომლის გაცემამ შეიძლება ხელი შეუშალოს გამოძიების მსვლელობას (მე-12 მუხლის მე-5 პუნქტი).

2021 წლის 30 დეკემბერს მიღებული ცვლილებების ძალაში შესვლამდე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ითავსებს და ახორციელებს სამ ძირითად ფუნქციას:

ა) პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი;

ბ) ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი;

გ) სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ ჩადენილი განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის და ძალადობით ან დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით ჩადენილი სამოხელეო დანაშაულის მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიება.

საგულისხმოა, რომ ხსენებული კანონის მიღების დროს, ყველა ჩამოთვლილი ფუნქციის ერთი სამსახურის ქოლგის ქვეშ გაერთიანებაში მმართველმა პარტიამ პრობლემა ვერ დაინახა. 2021 წლის 30 დეკემბერს

⁵⁷ იქვე, გვ. 2-3

კანონში შესული ცვლილებებისგან განსხვავებით, 2018 წლის ცვლილებების საფუძველზე შეიქმნა დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, რომელიც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უფლებამონაცვლედ განისაზღვრა. მის უფლებამოსილებაში შევიდა ცვლილებამდე მოქმედი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უფლებამოსილებები - პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი, აგრეთვე, ფარული საგამომიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი. შესაბამისად, დღეს არსებული ვითარებისგან განსხვავებით, 2018 წელს ახალი ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას მისი წინამორბედის გაუქმება და შესაბამისად, ხელმძღვანელის ვადაზე ადრე დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლება არ გამოუწვევია.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, მსგავსი მასშტაბური რეფორმის განხორციელების პარალელურად, მნიშვნელოვანია იმის მკაფიოდ ჩვენება, თუ რა პრობლემები წარმოქმნა სამსახურის მუშაობაში მასზე დაკისრებული მოვალეობების მრავალფეროვნებამ.

4.2. 2021 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებები

2021 წლის 22 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტში ქართული ოცნების წევრების მიერ დაინიცირდა რამდენიმე კანონპროექტი, რომელიც საბოლოო ჯამში მიზნად ისახავდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას და მისი ფუნქცია-მოვალეობების ორ ურთიერთდამოუკიდებელ ინსტიტუციაზე გადანაწილებას.

ზემოხსენებულ სამ ძირითად ფუნქციასთან დაკავშირებით, კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ნათქვამია, რომ ამ “ფუნქციების ერთი და იმავე სამსახურის მიერ (ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ) შესრულება კი გულისხმობს, რომ ეს სამსახური უფლებამოსილია, ერთი მხრივ, გამოიძიოს გარკვეული დანაშაულები, ხოლო, მეორე მხრივ, გააკონტროლოს პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერება მაშინ, როცა დანაშაულის გამოძიება, ზოგადად, მჭიდროდ არის დაკავშირებული პერსონალურ მონაცემთა, თავად გამომძიებლის მიერ დამუშავებასთან. ამ შემთხვევაში ადგილი აქვს ამ სამსახურის მიერ გამოძიებისა და გამომძიების პროცესში პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერების შემოწმების ფუნქციების აღრევას და იწვევს ინტერესთა კონფლიქტს. აქედან გამომდინარე, საჭიროა, გაიმიჯნოს აღნიშნული ფუნქციები და ისინი ორი სხვადასხვა დამოუკიდებელი ორგანოს უფლებამოსილებათა ფარგლებში მოექცეს, რაც უკეთ უზრუნველყოფს ამ ფუნქციათა ჯეროვნად შესრულების შესაძლებლობას.”⁵⁸ შესაბამისად, კანონპროექტის ძირითად მიზნად განისაზღვრა: “სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფრო ეფექტიანი ინსტიტუციური მოწესრიგება გამოძიებისა და ფარული საგამომიებო მოქმედებების განხორციელების დროს პერსონალური მონაცემების კანონიერად დამუშავების კონტროლის, აგრეთვე საგამომიებო ქვემდებარობის გაფართოების თვალსაზრისით.”⁵⁹

განმარტებით ბარათში ერთმანეთთან შედარებულია 2018 წლამდე არსებული მიდგომა და 2018 წელს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნის შემდგომ პერიოდში არსებული მიდგომა. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, იმის გათვალისწინებით, რომ “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს საგამომიებო უფლებამოსილება აღარ ექნება, მიზანშეწონილია, ყველა ფარული საგამომიებო მოქმედების

⁵⁸ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე გვ. 1, ხელმისაწვდომია - <https://cutt.ly/sO727MT>;

⁵⁹ იქვე, გვ. 3-4

განხორციელების კანონიერების შემოწმების უფლებამოსილება კვლავ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს დაუბრუნდეს. ინიციატორთა აზრით, საკითხის სპეციფიკიდან და 2018 წლამდე არსებული გამოცდილებიდან გამომდინარე, აღნიშნული სამსახური ეფექტიანად უზრუნველყოფს ამ უფლებამოსილების აღსრულებას.

გარდა ამისა, ავტორთა განმარტებით, მიზანშეწონილია, გაფართოვდეს საგამომიებო სამსახურის განსჯადობა და მას ამჟამად გამოსაძიებელ დანაშაულების გარდა, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის სხვა შესაბამისი მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილებაც მიენიჭოს იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი დანაშაულები მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის გარდა, ასევე პროკურორის გარდა, სხვა სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ არის ჩადენილი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, განმარტებითი ბარათის თანხმად, კანონპროექტი შემდეგ ძირითად მიზანს ემსახურება: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფრო ეფექტიანი ინსტიტუციური მოწესრიგება გამოძიებისა და ფარული საგამომიებო მოქმედებების განხორციელების დროს პერსონალური მონაცემების კანონიერად დამუშავების კონტროლის, აგრეთვე საგამომიებო ქვემდებარობის გაფართოების თვალსაზრისით.”⁶⁰

კანონპროექტში აღნიშნულია: „2022 წლის 1 მარტიდან გაუქმდეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა. 2022 წლის 1 მარტიდან თანამდებობებიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი, მის პირველი მოადგილე და მოადგილეები. 2022 წლის 1 მარტიდან შეუწყდეთ შრომითი ურთიერთობები და სამსახურიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის სხვა თანამშრომლები.”⁶¹ აქვე ნათქვამია, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულთა საქმეებზე საგამომიებო უფლებამოსილების განმახორციელებელ ორგანოდ 2022 წლის 1 მარტიდან განისაზღვრება სპეციალური საგამომიებო სამსახური.⁶²

საბოლოოდ კანონპროექტს კენჭი 2021 წლის 30 დეკემბერს უყარეს და 81 მომხრით 7-ის წინააღმდეგ დაუჭირეს მხარი. ცვლილების მომხრეებს შორის იყვნენ ქართული ოცნება (80 ხმა) და პოლიტიკური ჯგუფი “ევროპელი სოციალისტები (1 ხმა).⁶³

4.3. გასაჩივრებული ნორმების მიმართება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან

მოსარჩელე მხარე სხვა საკითხებთან ერთად, სადავოდ ხდის „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27¹ მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. მისი განმარტებით, სადავო ნორმა

⁶⁰ იქვე, გვ. 3-4

⁶¹ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტის პირველი მუხლის მე-19 პუნქტი. ხელმისაწვდომია - <https://cutt.ly/LO5uVN4>

⁶² იქვე, 29-ე პუნქტი.

⁶³ იხილეთ კენჭისყრის შედეგები - <https://cutt.ly/oO5orn8>

არაპროპორციულად ზღუდავს სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებას, მაშასადამე, მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციის შეუფერხებლად განხორციელების ხელშეუხებლობას და უსაფუძვლოდ ათავისუფლებს მას.

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი იცავს საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლებას დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის ჩანაწერი „განამტკიცებს საჯარო თანამდებობის დაკავებისა და საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების გარანტიას და იცავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა უფლებებს.“⁶⁴

ამასთანავე, კანონით დადგენილი მოთხოვნები, არ უნდა ქმნიდეს თანამდებობის დაკავების მსურველი პირისათვის გაუძარტლებელ დაბრკოლებას, არამედ სახელმწიფო ვალდებულია „დაადგინოს სახელმწიფო თანამდებობაზე საქმიანობის გონივრული პირობები და გაუმართლებლად არ შეზღუდოს მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო მართვაში, განხორციელოს საჯარო მნიშვნელობის ფუნქცია“.⁶⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, განმარტა, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი არ გულისხმობს მხოლოდ თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის უფლებას, არამედ, იგი თანაბრად იცავს თანამდებობრივი უფლებამოსილების, მაშასადამე, საჯარო მნიშვნელობის ფუნქციის შეუფერხებლად განხორციელების უფლებას.“⁶⁶

აქედან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია იცავს ნებისმიერი პირის უფლებას, დაიკავოს საჯარო თანამდებობა, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ავალდებულებს დაადგინოს საჯარო სამსახურის მსურველი პირებისათვის ისეთი მოთხოვნები, რომლებიც მათ გაუმართლებლად არ შეუზღუდავს საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებას.

ამასთანავე, როდესაც კონკრეტული საჯარო მოხელის თანამდებობრივ გარანტიებზე ვსაუბრობთ, მნიშვნელოვანია მხედველობაში მივიღოთ ის საქმიანობა და ამოცანები რომელთა განხორციელებასაც აღნიშნული პირი ეწევა. მართალია, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური კონსტიტუციურ ორგანო არ არის, შესაბამისად მისი საქმიანობის შესახებ ჩანაწერი პირდაპირ კონსტიტუციაში არ მოიძებნება, თუმცა საკუთარი ფუნქციებით და როლით იგი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ინსპექტორი განსაკუთრებულ როლს ასრულებს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი რამდენიმე პოზიტიური ვალდებულების ჯეროვნად განხორციელებაში.

⁶⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის N1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტბე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-66

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის N3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-18

⁶⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1,2;

პირველ რიგში, ეს შეიძლება ითქვას საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლთან მიმართებით, რომელიც ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობას იცავს. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით, იკრძალება ადამიანის წამება, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობა, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენება. თავისი არსით და მნიშვნელობით კონსტიტუციის მე-9 მუხლი აბსოლუტურ უფლებათა ჯგუფს მიეკუთვნება.

2021 წლის 5 ივლისის გადაწყვეტილებაში, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „...სავარაუდოდ ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე მყისიერი და ქმედითი ღონისძიებების განხორციელება უშუალოდ საგამომიებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოების პირდაპირი კომპეტენცია და მოვალეობაა. შესაბამისად, მოპასუხის მიერ დასახელებული სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური მოიაზრება, უწინარესად, როგორც არასათანადო მოპყრობაზე post factum, რეპრესიული ღონისძიების გატარების ფარგლებში უფლებამოსილი ორგანო, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს, კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის საფუძველზე, სახელმწიფოსთვის დადგენილი ... ვალდებულების შესრულება - დროულად და ეფექტიანად გამოიძიოს არასათანადო მოპყრობის სავარაუდო ფაქტები.“⁶⁷ შესაბამისად, ამ ნაწილშიც შეგვიძლია დავინახოთ სახელმწიფო ინსპექტორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა.

გარდა ამისა, სახელმწიფო ინსპექტორი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვასა და ფარული საგამომიებო მოქმედებების კონტროლში. აღნიშნული ფუნქციის განხორციელებით ინსპექტორის სამსახური უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის მე-15 მუხლით (პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები) გათვალისწინებული პოზიტიური ვალდებულების ეფექტურობას. როგორც უკვე აღინიშნა, მოქმედი კანონმდებლობა უფლებამოსილებას ანიჭებს ინსპექტორს მონიტორინგი გაუწიოს ფარული საგამომიებო მოქმედებების ჩატარების პროცესს.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებაზე მსჯელობისას, მნიშვნელოვანია მხედველობაში იქნეს მიღებული არა მხოლოდ ის გარანტიები, რომელიც სახელმწიფო ინსპექტორს, როგორც საჯარო მოხელეს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის საფუძველზე გააჩნია, არამედ ის დატვირთვა და მნიშვნელობაც, რომელიც ამ ინსტიტუტს ადამიანის უფლებების დაცვის მიმართულებით აქვს.

4.4. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საფუძვლიანობა საკონსტიტუციო სასამართლოს წინარე პრაქტიკაზე დაყრდნობით

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტის გამოყენებასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული სტანდარტისა და პრაქტიკის გათვალისწინებით, წარმოგიდგენთ მსჯელობას წინამდებარე საქმის ფარგლებში სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საფუძვლიანობის თაობაზე.

ა) *გამოუსწორებელი ზიანის არსებობა*

⁶⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 5 ივლისის №1/3/1441 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“, II-17

ლონდა თოლორაია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ასაჩივრებს 2021 წლის 30 დეკემბრის იმ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლითაც 2022 წლის პირველი მარტიდან უქმდება სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებები და ხელშეუხებლობის გარანტიები. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს ის ზიანი და მისი ხარისხი, რომელიც სადავო ნორმის არ შეჩერების შემთხვევაში დადგება.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური კონსტიტუციური ორგანო არ არის, მისი ფუნქციებიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე, იგი მაინც მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ ინტერესს ემსახურება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის (სამართლებრივი სახელმწიფო) მე-2 პუნქტის თანახმად, “სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.” შესაბამისად, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, როგორც ნებისმიერი ცივიზებული სახელმწიფოს ამოსავალი წერტილი, ამავედროულად განსაკუთრებული დაცვის ობიექტია. სწორედ ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევის/შელახვის ფაქტების ეფექტური გამოძიების მიზნით შეიქმნა აღნიშნული სამსახური და მის საქმიანობას აქტიურად უჭერენ მხარს ქვეყნის დასავლური პარტნიორები, რომელთათვისაც ადამიანის უფლებების პატივისცემა და დაცვა ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, თუ რა საფრთხეები შეიძლება არსებობდეს ამ მიმართულებით.

საქართველო საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, “გამოუსწორებელი შედეგი, რომლის არსებობის შემთხვევაშიც ხდება ნორმის მოქმედების შეჩერება, გულისხმობს ისეთ კრიტიკულ შემთხვევებს, როდესაც ნორმის არაკონსტიტუციურად გამოცხადების შემთხვევაშიც კი შეუძლებელი იქნება ნორმით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრა”.⁶⁸

როდესაც საფრთხეებზე ვსაუბრობთ, ორ ძირითად მიმართულებას ვგულისხმობთ, სადაც გამოუსწორებელი ზიანი შეიძლება დადგეს:

ზიანი, რომელიც მოქმედ სახელმწიფო ინსპექტორს (მის მოადგილეებს) შეიძლება მიადგეს და ამ ზიანის თანმდევნი შედეგები

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს ის შესაძლო ზიანი, რომელიც მოქმედ სახელმწიფო ინსპექტორს (და მის მოადგილეებს) შეიძლება მიადგეს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტით უზრუნველყოფილ გარანტიებში ჩარევით. სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებაში არაერთხელ ვახსენეთ სახელმწიფო შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების საკითხი და საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული უფლების სფერო. ის სახელმწიფო თანამდებობები/სტრუქტურები, რომელიც თავისი არსით სახელმწიფოს არსებობის გამართლების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ელემენტს ემსახურება - იცავს ადამიანებს მათ უფლებებში ხელისუფლების მხრიდან თვითნებური, არათანაზომიერი ჩარევისაგან, დაცვის

⁶⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №2/8/665,683 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნანა ფარჩუკაშვილი საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის წინააღმდეგ“ II-16

განსაკუთრებული ხარისხით სარგებლობს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაში განუმარტავს, რომ დაკავებული თანამდებობიდან თვითნებური გათავისუფლება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის ფუნდამენტურ პრინციპებს.

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს უკვე აქვს მიღებული გადაწყვეტილება წინამდებარე საქმის მსგავს შემთხვევაზე. კერძოდ, საქმეზე “საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”, სასამართლომ განმარტა, „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილების და მოსარჩელის მიერ სადავოდ მიჩნეული ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაშიც კი, მოსარჩელებს არ გააჩნიათ სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მათი კონსტიტუციური უფლების აღდგენას, სადავო ნორმით მოსარჩელეთა უფლებაში ჩარევის შედეგად გამოწვეული შედეგის გამოსწორებას.“⁶⁹ შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო ნორმების მოქმედების შეურჩებლობის შემთხვევაში მათ შეეზღუდებათ საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლება და ამავდროულად წაერთმევათ ამ უფლებაში სამომავლოდ აღდგენის შესაძლებლობა.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ორიენტირებულია ქვეყანაში ადამიანის უფლებების დაცვაზე, ხოლო ამ სამსახურის ხელმძღვანელი, ერთი კონკრეტული თანამდებობის პირი საკუთარ თავში აერთიანებს თავად ინსტიტუტსაც და საჯარო თანამდებობის დაკავების თანმდევ გარანტიებსაც. შესაბამისად, მისი დანიშნულებიდან და ფუნქციიდან გამომდინარე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლება კონსტიტუციასთან შეუსაბამო საფუძვლით დაარღვევს არა მხოლოდ იმ პირის უფლებებს, ვისაც ეს თანამდებობა უკავია, არამედ მთლიანად საზოგადოების, და განსაკუთრებით იმ ნაწილის უფლებებს, რომელიც უშუალოდ არის დაინტერესებული სამსახურის საქმიანობის შედეგებით. ამდენად, კონკრეტულად ერთი თანამდებობის პირის ინტერესთან ერთად სასწორზე იმ ადამიანების ინტერესიც დგას, რომელთა მიმართ სახელმწიფოს წარმომადგენლების მხრიდან შესაძლო კანონდარღვევის ფაქტებსაც ეს სამსახური იძიებს. შესაბამისად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელი, როგორც კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებათა დაცვის გარანტი და როგორც ერთი კონკრეტული საჯარო მოხელე საკუთარ თავში აერთიანებს სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციით განსაზღვრულ გარანტიათა ჯეროვნად დაცვას, ასევე კონსტიტუციით მისთვის, როგორც საჯარო მოხელისათვის, უზრუნველყოფილი უფლებების დაცვის მოთხოვნასაც.

იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პარლამენტში უკვე მიმდინარეობს სახელმწიფო ინსპექტორის ნაცვლად შექმნილი ორი დამოუკიდებელი სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე ასარჩევ კანდიდატებთან გასაუბრება, მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი პარალელის გავლება ზემოხსენებულ გადაწყვეტილებასა და სასამართლოს მიერ წინამდებარე სარჩელის ფარგლებში განსახილველ საკითხებს შორის.

“მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის ცალკეული დებულებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე მსჯელობისას, სასამართლომ დაადგინა, რომ “საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე სადავო

⁶⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის №1/1/569 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე "საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, 40

ნორმის შეჩერება არ გამოიწვევს მოპასუხის მიერ დასახელებული პირების უფლებრივი მდგომარეობის არსებით, შეუქცევად სახეცვლილებას, რამდენადაც ისინი, ვინც უკვე შერჩეულია და, მით უფრო, ისინი, ვინც მონაწილეობენ ან გეგმავენ კონკურსში მონაწილეობის მიღებას, არ სარგებლობენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეურვის უფლებამოსილებით. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსში მონაწილეობა მათ აღნიშნული თანამდებობის დაკავების გარკვეულ მოლოდინს უქმნის, ასეთი მოლოდინი ვერ გახდება ისეთი სადავო ნორმის შეჩერებაზე უარის თქმის საფუძველი, რომლის მოქმედებამ შესაძლოა მოსარჩელისთვის გამოუსწორებელი შედეგი გამოიწვიოს.”

2022 წლის პირველ მარტამდე, ანუ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ოფიციალურად გაუქმებამდე, კონკურსში მონაწილე და პარლამენტისათვის წარდგენილ კანდიდატებს ნამდვილად აქვთ გარკვეული მოლოდინი თანამდებობის დაკავებასთან დაკავშირებით, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს ლოგიკის გათვალისწინებით, ასეთი მოლოდინი ვერ გახდება ისეთი სადავო ნორმის შეჩერებაზე უარის თქმის საფუძველი, რომლის მოქმედებასაც მოსარჩელისათვის გამოუსწორებელი ზიანის მიყენება შეუძლია. როგორც უკვე აღინიშნა, მოსარჩელისათვის ამგვარ ზიანს უფლებებში აღდგენის მექანიზმის არარსებობა წარმოადგენს.

ზიანი, რომელიც ინსტიტუტის ლეგიტიმაციას შეიძლება მიაღწეს

გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმების შეჩერებაზე მსჯელობისას მხედველობაში უნდა მიიღოს იმ საჯარო ფუნქციის განხორციელების სტაბილურობის მნიშვნელობა, რომელზეც ზევით იყო საუბარი. სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად არის ერთმანეთთან თავსებადი: ერთი მხრივ სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე ეფექტური და მიუკერძოებელი გამოძიების წარმოება და მეორე მხრივ საკანონმდებლო სივრცეში არსებული ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც განსაზღვრულ მომენტში შევა ძალაში და შეცვლის ინსტიტუტის საქმიანობას.

საკითხის უკეთ წარმოსაჩენად, შეგვიძლია განვიხილოთ ორი შესაძლო ვარიანტი/გაგრძელება, რომელიც ამ მოცემულობაში გვაქვს:

პირველ შემთხვევაში, სადავო ნორმები უკვე ძალაშია შესული, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმების მოქმედების გარეშე განაგრძობს მათი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის გადაწყვეტას. ასეთ პირობებში თანამდებობაზე ახლადარჩეული პირები სასამართლო განხილვის დასრულებამდე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების და შემდგომში ამ გადაწყვეტილების მათ უფლებრივ მდგომარეობაზე შესაძლო გავლენის მოხდენის მოლოდინში იქნებიან, რაც უარყოფითად აისახება როგორც მათ საქმიანობაზე, ასევე მთლიანად სამსახურის ეფექტურობაზე.

მეორე შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმების შეჩერების გარეშე იმსჯელებს მათი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე და მიიჩნევს, რომ “სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის” შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილებები ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას, მაშინ სერიოზულ საფრთხეს შეუქმნის ახლადარჩეული ხელმძღვანელობის ლეგიტიმაციას და მთლიანად ეჭვქვეშ დააყენებს ამ სამსახურების საქმიანობის სანდოობას.

ამასთანავე, საგულისხმოა ისიც, რომ საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა არ იქნება მხოლოდ ცალკე არსებული ინსტიტუციების გამოწვევა, არამედ შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს მთლიანად ადამიანის უფლებების

დაცვის კუთხით არსებულ მოლოდინებზე.

ამ საკითხთან დაკავშირებით, რელევანტურია კიდევ ერთხელ განვიხილოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობა საქმეზე - საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. ამ საქმეში გამოუსწორებელ ზიანზე მსჯელობისას სასამართლომ სწორედ ინსტიტუტის სტაბილურობასა და საქმიანობის ლეგიტიმაციაზე გაამახვილა ყურადღება.

ხსენებულ საქმეში, მათ შორის, გასაჩივრებული იყო აქტი, რომელიც საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს (შემდგომში - სააგენტო) ამღებდა ბანკების მიერ სხვადასხვა წყაროებიდან მოზიდული თანხების რეგულირების უფლებამოსილებას. სასამართლოს განმარტებით, “რეგულირების მთავარი არსი არის შეზღუდვების დაწესება, რაც უმეტეს შემთხვევაში თავისთავად აჩენს შეზღუდვის შედეგად უკმაყოფილო მხარეს. იმ შემთხვევაში, თუ ამ პირებს/სუბიექტებს მიეცემა შესაძლებლობა იმისა, რომ იდავონ სააგენტოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე იმ მოტივით, რომ სააგენტოს არსებობა/საქმიანობა არის არაკონსტიტუციურად ცნობილი, თუ სააგენტო არ იყო უფლებამოსილი ესა თუ ის გარიგება არ გაეფორმებინა ან პირიქით თანხმობა მიეცა, ეს ობიექტურად წარმოშობს ათასობით დავას, სასამართლო პროცესს. შედეგად საუბარი არის ასობით მილიონობით თანხის ბრუნვის ლეგიტიმურობაზე. მხარეებს გაუჩნდებათ შესაძლებლობა, ედავონ სახელმწიფოს, რომ არაუფლებამოსილი პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგად მათ მიადგათ ზიანი. ეს პროცესები რეალურად შეიძლება გამოუსწორებლად სავალალო იყოს, რადგან სავარაუდო ზიანის მასშტაბიდან გამომდინარე, შესაძლოა ობიექტურად შეუძლებელი იყოს ამ მატერიალური ზიანის ანაზღაურება.”⁷⁰

სააგენტოს მსგავსად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ნაცვლად შექმნილ ორ დამოუკიდებელ ინსტიტუტს ენიჭება ზედამხედველობისა და გამოძიების უფლებამოსილება თავიანთი მიმართულებით (ისევე როგორც ეს ჯერ კიდევ აქვს ინსპექტორის სამსახურს). შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნება ცნობილი, ადამიანებს, რომელთა მიმართაც ეს ინსტიტუტები მიიღებენ გადაწყვეტილებებს, გაუჩნდებათ მათ წინააღმდეგ დავის არაერთი ლეგიტიმური საფუძველი : რომ მათი არსებობა/საქმიანობა არის არაკონსტიტუციურად ცნობილი, რომ ეს სამსახურები არ იყვნენ უფლებამოსილნი გადაწყვეტილება მიეღოთ კონკრეტულ საქმეზე კანონდარღვევის დადგენა/არდადგენის შესახებ და ასე შემდეგ. ამგვარ ვითარებას ბუნებრივად შეუძლია წარმოშვას დავების განუსაზღვრელი რაოდენობა.

შესაბამისად, ამ მოცემულობაში რელევანტურია ის მსჯელობაც, რაც სასამართლომ ზემოხსენებულ საქმეში სააგენტოს საქმიანობის ლეგიტიმურობისა და არასტაბილურობის მიმართულებით განავითარა. სასამართლომ განმარტა, რომ “ვითარება როდესაც სააგენტოს ლეგიტიმურობა კითხვის ქვეშ არის დაყენებული და, ამდენად, უამრავი პოტენციური დავის პერსპექტივას აჩენს, სააგენტოს მიერ უფლებამოსილებების განხორციელება, გაზრდის საფინანსო სფეროში არასტაბილურობის განცდას, რამაც შეიძლება კიდევ უფრო გაზარდოს როგორც დაზარალებული პირების რიცხვი, ასევე ზიანის ოდენობა. სააგენტოს საქმიანობიდან გამომდინარე, არაერთი მიმართულებით პოტენციური დავების არა მხოლოდ არსებობა, არამედ ასეთი დავების

⁷⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 12 ოქტომბრის N3/6/668 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II-20

წარმოშობის მომეტებული რისკი, აზარალებს ფინანსურ სისტემას, რადგან ობიექტურად ამცირებს ნდობაზე დამყარებული თავისუფალი ურთიერთობების შესაძლებლობას.”⁷¹

ანალოგიურად შეგვიძლია ვისმჯელოთ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ნაცვლად შექმნილი ორგანოების საქმიანობის მიმართ არსებულ მოლოდინებზე და დამოკიდებულებაზე, იმ შემთხვევაში, თუკი საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმებს არაკონსტიტუციურად ცნობს. პოტენციური დავების სიმრავლე და არაკონსტიტუციური საფუძვლით საქმიანობა შეამცირებს საზოგადოებაში ამ ინსტიტუტების მიმართ ნდობას, შესაბამისად ეს ყველაფერი უარყოფითად აისახება ლეგიტიმაციის ხარისხზეც. ლეგიტიმაციის პრობლემა განსაკუთრებით საგანგაშო შეიძლება იყოს იმ პირობებში, როდესაც ამ ორგანოებს ადამიანის უფლებების დაცვაზე, სახელმწიფოს მხრიდან ინდივიდის პირად ცხოვრებაში ჩარევასა და მის მიმართ არაადამიანური მოპყრობის შესაძლო ფაქტებზე უნდა ჰქონდეს რეაგირება.

რომ შევაჯამოთ, სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების გარეშე სასამართლოს მიერ სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად გამოცხადებამ შეასძლოა ეჭვქვეშ დააყენოს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მთლიანად ამ სამსახურის საქმიანობის სტაბილურობა. როგორც უკვე ითქვა, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებების არაკონსტიტუციურად ცნობა გამოიწვევს:

1. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ნაცვლად შექმნილი ორი სამსახურის (მათი ხელმძღვანელების და მთლიანად სტრუქტურის) საქმიანობის ლეგიტიმაციის ეჭვქვეშ დადგომას. ამავდროულად, შესაძლოა უბიძგოს ამ ადამიანებს გარკვეული სახის მიკერძოებისაკენ იმ პოლიტიკური ჯგუფის მიმართ, რომელსაც სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება მოუწევს. შესაძლოა გაჩნდეს ეჭვები მათი დამოუკიდებლობის მიმართაც, რაც უარყოფითად აისახება სამსახურის საქმიანობაზე.
2. მოქმედ სახელმწიფო ინსპექტორს წაართმევს დარღვეულ უფლებაში აღდგენის ყველანაირ მექანიზმს.

ორივე შემთხვევაში, ინსტიტუციური თუ პიროვნული ასპექტები საბოლოოდ საზოგადოების მხრიდან კონკრეტული სამსახურის საქმიანობის მიმართ ნდობაზე და მოლოდინებზე აისახება. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერებაზე მსჯელობისას მხედველობაში უნდა მიიღოს და სამართლიანი ბალანსი დაიცვას ერთი მხრივ კანონმდებლის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანსა და მეორე მხრივ სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების ინტერესსა და იმ გარანტიებს შორის, რომელიც ამ თანამდებობას ახლავს თან.

ბ) აღნიშნული საფრთხე უნდა იყოს რეალური, მყისიერი

საქართველოს პარლამენტმა უკვე მიიღო 2021 წლის 22 დეკემბერს დარეგისტრირებული კანონპროექტი, რომელიც ძალაში 2022 წლის 1 მარტიდან შევა. შესაბამისად, საფრთხე რომ კონკრეტული თანამდებობის პირი ვადაზე ადრე განთავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან და შემდგომში წაერთმევა ყველანაირი შესაძლებლობა აღდგეს დარღვეულ უფლებაში რეალურია და უახლოეს მომავალში შეიძლება დადგეს, თუკი საკონსტიტუციო სასამართლო არ დააკმაყოფილებს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების შესახებ მოსარჩელის შუამდგომლობას.

⁷¹ იქვე, II-22

გ) შედეგის თავიდან აცილების სხვა სამართლებრივი შესაძლებლობის არარსებობა

როგორც უკვე აღინიშნა, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პირობებში, სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება ერთადერთი მექანიზმია. რთულია შექმნილ ვითარებაში გამოინახოს ისეთი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც ზემოხსენებული საფრთხეებიდან ერთ რომელიმეს ან სამივეს ერთად დააზღვევს ან/და აარიდებს მოსარჩელეს. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არის ის უკანასკნელი მექანიზმი, რომელსაც შესწევს უნარი საკუთარი მანდატის ფარგლებში მიიღოს გადაწყვეტილება სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების შესახებ და ამ გზით უზრუნველყოს ცალკეულ ინდივიდთა თუ სახელმწიფო ინტერესების უხეშად დარღვევის თავიდან არიდება.

დ) სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება შედეგად უნდა იწვევდეს მოსარჩელისათვის გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილებას (პრევენციას)

იმ შეფასებებიდან გამომდინარე, რაც წინა ორი კრიტერიუმის ფარგლებში გაკეთდა, ლოგიკურია ვიფიქროთ, რომ სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერება სწორედ ის ერთადერთი მექანიზმია, რომელსაც შეუძლია გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილება (პრევენცია).

ამ ნაწილშიც რელევანტურია საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობა, რომელიც მან საქმეზე “საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ” განავითარა. კერძოდ, სასამართლომ განმარტა, რომ:

- სადავო ნორმების ძალაში შესვლის შედეგად მოსარჩელებს ვადაზე ადრე უწყდებოდათ უფლებამოსილება. ამასთანავე, მაშინაც კი, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დააკამყოფილებდა კონსტიტუციურ სარჩელს და არაკონსტიტუციურად ცნობდა სადავო ნორმებს, მოსარჩელებს არ გააჩნდათ სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა მათი კონსტიტუციური უფლების აღდგენას.

წინამდებარე დავის ფარგლებში ასეთივე წინაპირობაა სახეზე: არსებობს საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც ვადაზე ადრე ათავისუფლებს სახელმწიფო ინსპექტორს დაკავებული თანამდებობიდან, ამასთანავე, სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის პირობებშიც კი, არ არსებობს თანამდებობაზე აღდგენის შესაძლებლობა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით, სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერებას გააჩნია მოსარჩელისათვის გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილების (პრევენციის) ფუნქცია.

ე) სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებით მესამე პირების უფლებებისა და საჯარო ინტერესების შეზღუდვის საფრთხე

მოსალოდნელ საფრთხეებზე საუბრისას მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო მესამე პირთა უფლებებისა და საჯარო ინტერესების შეზღუდვის შესაძლო საფრთხეებზე საუბარს. დღეს არსებული მდგომარეობით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ძველი შემდგენლობითა და სტრუქტურით განაგრძობს მუშაობას, მათ შორის აგრძელებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის და არასათანადო მოპყრობის/სიცოცხლის ხელყოფის საკითხებზე ზედამხედველობას.

საჯარო ინტერესების შეზღუდვის შესაძლო საფრთხე

როგორც უკვე აღინიშნა, პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის თანახმად, განხორციელებული ცვლილებების ლეგიტიმურ მიზნად დასახელებულია სფეროს ეფექტიანი ინსტიტუციური მოწესრიგების თვალსაზრისით, გარკვეულ საკითხთა გადაჭრა. კანონპროექტის ავტორთა აზრით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფლებამოსილებები - ერთი მხრივ, გარკვეული კატეგორიის დანაშაულების გამოძიება, ხოლო, მეორე მხრივ, პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი, მაშინ, როდესაც დანაშაულის გამოძიება, ზოგადად, მჭიდროდ არის დაკავშირებული პერსონალურ მონაცემთა თავად გამომძიებლის მიერ დამუშავებასთან, იწვევს ინტერესთა კონფლიქტს. აქედან გამომდინარეობს კანონპროექტის ინიციატორთა მოსაზრება, რომ საჭიროა ერთმანეთისაგან განცალკევდეს აღნიშნული ფუნქციები და ისინი ორი სხვადასხვა დამოუკიდებელი ორგანოს უფლებამოსილებათა ფარგლებში მოექცეს, რაც უკეთ უზრუნველყოფს ამ ფუნქციათა ჯეროვნად შესრულების შესაძლებლობას.

შესაბამისად, ცვლილებების ლეგიტიმურ მიზნად სწორედ საგამომძიებო და უფლებათა დაცვის მაკონტროლებელი მექანიზმების ერთმანეთისაგან გამოიჯვნა, ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრა და თითოეული ამ სამსახურის ეფექტურობის ზრდა შეიძლება დასახელდეს. სწორედ ამ საჯარო ინტერესთან მიმართებით უნდა შეფასდეს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების საკითხი. სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს დროის იმ მონაკვეთში, რომელიც მას საქმის საბოლოოდ გადასაწყვეტად დასჭირდება, რომელი უფრო ღირებული ინტერესია: შეუნარჩუნდეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელს, მის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს თანამდებობა და განაგრძოს ამ ინსტიტუტმა მუშაობა, თუ ვადაზე ადრე შეუწყდეთ მათ უფლებამოსილება, გაიყოს აღნიშნული სამსახური და ჩამოყალიბდეს ორი დამოუკიდებელი ორგანო განსაზღვრული სამოქმედო არეალით.

ურთიერთდაპირისპირებულ სიკეთეებს შორის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სასამართლომ მხედველობაში უნდა მიიღოს ასევე ის თუ რა გახდა “სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ” კანონში ცვლილების შეტანის საფუძველი. არსებობდა ან/და არსებობს თუ არა რაიმე კვლევა/მტკიცებულება, რომელიც მიუთითებდა სამსახურის ამ ფორმით არსებობის ხარვეზიანობაზე, დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულებაზე ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებაზე.

სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების საწინააღმდეგოდ კანონმდებელმა უნდა წარმოადგინოს კონკრეტული და რეალური მტკიცებულება იმის თაობაზე, თუ რა გამოუსწორებელი ზიანი დგება არსებული მოწესრიგების პირობებში და რატომ არის გადაუდებელი აუცილებლობა აღნიშნული სამსახურის ორ სხვადასხვა ინსტიტუტად გამიჯვნის.

საქართველოს პარლამენტის მიერ 30 დეკემბერს მიღებული კანონის საფუძველზე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელს, პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს დროზე ადრე შეუწყდებათ უფლებამოსილების კანონით განსაზღვრული ვადა. შესაბამისად, ცვლილებები უახლოეს მომავალში გავლენას იქონიებენ პირველ რიგში უშუალოდ ხსენებული თანამდებობის პირების სამართლებრივ გარანტიებსა და მოლოდინებზე. ამასთანავე, კანონის მოქმედების ეფექტი შეეხება იმ ადამიანების სამართლებრივ ინტერესებსაც (სულ მცირე შესაძლოა გახანგრძლივდეს გამოძიება), რომელთა წინააღმდეგაც შესაძლო დანაშაულის ჩადენის ფაქტებსაც ინსპექტორი იძიებდა, მათ შორის საკმაოდ გახმაურებულ საქმეებსაც. არსებული სამართლებრივ-პოლიტიკური სიტუაციის განმუხტვა, ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების განაწილებისა და მათ შორის გამაწონასწორებლის ფუნქციის შესრულება სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანაა.

შექმნილი რეალობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია სასამართლომ ისარგებლოს მის ხელთ

არსებული შესაძლებლობით და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, ყველა ღონე იხამროს, რათა თავიდან იქნას არიდებული ის გამოუსწორებელი ზიანი, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების გამართულად ფუნქციონირებას შეიძლება მიადგეს და შესაბამისად გავლენა იქონიოს არაერთი ადამიანის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

მესამე პირების უფლებებისა და ინტერესების შეზღუდვის შესაძლო საფრთხე

მესამე პირების უფლებებზე/ინტერესებზე საუბრისას ერთადერთი, ჯგუფი, რომელიც ამ ნაწილში შეგვიძლია მოვიხაროთ არიან ის ადამიანები, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ნაცვლად შექმნილი ინსტიტუტების ხელმძღვანელების თანამდებობაზე ასარჩევ კანდიდატთა კონკურსში. აღნიშნულ პირებს კონკურსის გარკვეული საფეხურების გავლის შემდეგ ნამდვილად უზნდებათ მომავალში კონკრეტული თანამდებობის დაკავების მოლოდინი. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც მნიშვნელოვანია კიდევ ერთხელ მივუბრუნდეთ საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობას, რომელიც მან ანალოგიურ საქმეში განავითარა, როდესაც მოპასუხე (საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენელი) მხარე სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების საპასუხო არგუმენტად უთითებდა იმ ადამიანების ინტერესზე, რომლებიც კონკურსში იღებდნენ მონაწილეობას, არჩეულნი იყვნენ კონკრეტულ თანამდებობაზე, მაგრამ ჯერ არ იყო დამდგარი კანონით განსაზღვრული ის თარიღი, რომლის შემდეგაც შეძლებდნენ ეს ადამიანები თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებას.

შესაბამისად, სასამართლომ არ გაიზიარა მოპასუხის მოსაზრება, “რომ სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების შედეგად, შესაძლებელია, დაირღვეს იმ პირთა უფლება, რომლებიც არჩეული იქნენ სამეთვალყურეო საბჭოს ახალ წევრებად, იღებენ (ან მომავალში მიიღებენ) მონაწილეობას კონკურსში სამეურვეო საბჭოს წევრის თანამდებობის დასაკავებლად. სადავო ნორმის შესაბამისად, ახალარჩეული სამეურვეო საბჭოს უფლებამოსილება იწყება საქართველოს პარლამენტის მიერ 7 წევრის არჩევისთანავე. კონსტიტუციური სარჩელის განხილვის მომენტისათვის საქართველოს პარლამენტს არ აურჩევია 7 ახალი წევრი. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე სადავო ნორმის შეჩერება არ გამოიწვევს მოპასუხის მიერ დასახელებული პირების უფლებრივი მდგომარეობის არსებით, შეუქცევად სახეცვლილებას, რამდენადაც ისინი, ვინც უკვე შერჩეულია და, მით უფრო, ისინი, ვინც მონაწილეობენ ან გეგმავენ კონკურსში მონაწილეობის მიღებას, არ სარგებლობენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეურვის უფლებამოსილებით. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსში მონაწილეობა მათ აღნიშნული თანამდებობის დაკავების გარკვეულ მოლოდინს უქმნის, ასეთი მოლოდინი ვერ გახდება ისეთი სადავო ნორმის შეჩერებაზე უარის თქმის საფუძველი, რომლის მოქმედებამ შესაძლოა მოსარჩელისთვის გამოუსწორებელი შედეგი გამოიწვიოს.”⁷²

ანალოგიურად, მიმდინარე დავის პარალელურად, საქართველოს პარლამენტში მიმდინარეობს პეროსნალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისა და სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ხელმძღვანელების შერჩევის პროცესი. მიუხედავად ამისა, 2021 წლის 30 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პარლამენტი ამ ორ თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატიდან რომელიმეს მხარს დაუჭერს, პირველ მარტამდე ისინი მაინც ვერ შეძლებენ უფლებამოსილების განხორციელებას. შესაბამისად, სადავო ნორმების შეჩერება არ გამოიწვევს მათი კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას. ხოლო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, მათი მოლოდინი

⁷² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის №1/1/569 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე "საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II - 42.

მომავალში კონკრეტული თანამდებობის დაკავების (და უფლებამოსილების განხორციელების) შესახებ, ვერ გახდება იმდენად წონადი ინტერესი, რომ გადაწონოს ამჟამინდელი ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების უფლებების დაცვის საჭიროება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოხსენებული განმარტებების და “სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ” კანონში შესული ცვლილებების სისტემური ანალიზი ცხადყოფს, რომ სადავო ნორმების უარყოფითი გავლენა, როგორც სახელმწიფო ინსპექტორისათვის კონსტიტუციით გარანტირებულ საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებაზე, ასევე ამ ორგანოს შეუფერხებლად საქმიანობით პირდაპირ დაინტერესებული პირების სამართლებრივ ინტერესებზე, განუზომელია და არსებულ სიტუაციაში ქმნის უახლოეს მომავალში, კონკრეტული და რეალური ზიანის მიყენების გარდაუვალ საფრთხეს.

ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, ასევე ხელისუფლების შტოებს შორის ძალთა ბალანსის შენარჩუნებისათვის, რათა არ მოხდეს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და კანონშემოქმედების ვიწროპოლიტიკური მიზნებით გამოყენება, რაც დააზიანებს არა მხოლოდ კონკრეტული სამსახურის ცალკეულ თანამდებობის პირებს, არამედ ნეგატიურ გავლენას იქონიებს მთლიანად ინსტიტუტის ფუნქციონირებაზე და შეასუსტებს მის მიმართ ნდობას საზოგადოებაში, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთარ ინსტიტუციურ მეხსიერებაზე დაყრდნობით მიიღოს სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება. ამგვარი გადაწყვეტილებით საკონსტიტუციო სასამართლო არა მხოლოდ დააზღვევს ჩამოთვლილ რისკებს, არამედ, დაიცავს იმ პირთა უფლებებსა და ინტერესებს, რომლებიც უშუალოდ ელოდებიან სახელმწიფო ინსპექტორის მიერ მათ საქმეებზე დაწყებული გამოძიების შედეგებს, ასევე თავად სასამართლოს მიმართ მნიშვნელოვნად გაზრდის საზოგადოებაში ნდობას.

4.5. სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების საფუძვლიანობა საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით

GDI-ს მოსაზრებით საერთაშორისო იურისდიქციათა პრაქტიკაში ადამიანის უფლებათა დაცვის პრევენციული მექანიზმების (მათ შორის ნორმის მოქმედების შეჩერების) ანალიზი კიდევ უფრო ცხადყოფს, რომ მოსარჩელეთა შუამდგომლობა ნორმის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებით უნდა დაკმაყოფილდეს. ამ დასკვნის საფუძველია ის გარემოება, რომ შუამდგომლობა შეესაბამება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში იდენტიფიცირებულ 5 წევროვან ტესტს, ხოლო, თავისმხრივ, საქართველოს ეროვნული სტანდარტი უფრო მეტად კატეგორიული და “მკაცრია” ვიდრე განხილულ იურისდიქციებში განვითარებული სტანდარტი. ეს ვითარება განპირობებულია ორი გარემოებით: 1) საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით, სამართლიანი status quo-ს შენარჩუნებისა და სასამართლოს გადაწყვეტილების ეფექტების უზრუნველყოფისთვის, საერთაშორისო იურისდიქციები ითვალისწინებს არამხოლოდ ნორმათა მოქმედების შეჩერებას, არამედ პირთათვის კონკრეტული ქმედების განხორციელების აკრძალვას, ასევე მათთვის პოზიტიური ვალდებულებების დაკისრებას. ამდენად, ამ ნაწილში, ადამიანის უფლებათა დაცვის პრევენციული მექანიზმების მოქმედების ფარგლები აღემატება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებს. 2) თუკი საქართველოს კანონმდებლობის კონტექსტში ნორმათა მოქმედების შეჩერების თაობაზე შუამდგომლობის დაკმაყოფილება საჭიროებს მოსარჩელის მხრიდან გამოუსწორებელი უფლებრივი ზიანის მტკიცების საჭიროებას, რიგ საერთაშორისო იურისდიქციებში ეს კომპონენტი ფასდება ვიწრო პროპორციულობის კონტექსტში, კერძოდ, ნორმის მოქმედების შეჩერების შედეგად მიღებული და შელახული სიკეთეების ურთიერთშეფარდებით. (იხ.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, გვ 6)

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი 5 წვეროვანი ტესტი მთლიანად ფარავს, ზემოთ განხილულ, ყველა საერთაშორისო იურისდიქციის მიერ განვითარებულ შეფასების სქემას: როგორც მოსარჩელისთვის გამოუსწორებელი ზიანის (უფლებაში აღდგენის შეუძლებლობის) ასევე საჯარო ინტერესის თუ სიკეთეებს შორის ბალანსის დაცვის კრიტერიუმების კონტექსტში არ არსებობს შუამდგომლობის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის სრულყოფილი და რაციონალური სამართლებრივი საფუძველი.

IV.თანდართული დოკუმენტების სია

ა. დოკუმენტები, რომლებიც სასურველია ერთვოდეს მოსაზრებას (გთხოვთ, მონიშნოთ შესაბამისი უჯრა)

1. სადავო ნორმატიული აქტის ტექსტი.

2. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ელექტრონული ვერსია.

ბ. სხვა დოკუმენტები:

1.

2.

მოსაზრების ავტორის ხელმოწერა:

თარიღი: