

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center

**EMC-ის მოსაზრებები კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტთან დაკავშირებით**

*(სოციალური უფლებები, ქორწინების ცნება, სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა, მართლმსაჯულება, სამართალდამცავი ორგანოები)*

## შინაარსი

შესავალი.....	3
1. სოციალური უფლებები კონსტიტუციური კანონის პროექტში.....	6
1.1. საარსებო მინიმუმის უფლებრივი სტანდარტი.....	8
1.2. მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ზოგად დებულებებში გადატანის თანმდევი სატრთხეები	9
1.3. შრომის უფლება და დასაქმების შესახებ ჩანაწერი .....	11
1.4. საცხოვრებლის უფლება .....	12
2. ქორწინების თანასწორობის შემზღუდავი ჩანაწერი .....	13
3. სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა .....	16
4. მართლმსაჯულების საკითხები კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტში .....	19
4.1. სასამართლო ხელისუფლება .....	19
4.2. პროკურატურა .....	23
4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.....	25
4.4. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი.....	26

## შესავალი

2017 წლის 22 აპრილს, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში რიგით მეოთხე<sup>1</sup> საკონსტიტუციო კომისიამ მუშაობა დაასრულა.<sup>2</sup> 2012 წლის შემდგომ ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური გუნდის მიერ ეს კონსტიტუციის ზოგადი გადასინჯვის მეორე მცდელობა იყო, რომელსაც პირველისაგან განსხვავებით, შედეგად მოჰყვა ცვლილებების პროექტის შემუშავება და საკანონმდებლო ორგანოსთვის წარდგენა.<sup>3</sup> 2013 წლის საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის ძირითად დამაბრკოლებელ გარემოებას მმართველი გუნდის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის საკმარისი ხმათა ოდენობის არ ფლობა წარმოადგენდა, რაც გულისხმობდა იმას, რომ რიგ პრინციპულ საკითხზე საპარლამენტო უმრავლესობას უმცირესობასთან კონსენსუსი სჭირდებოდა. ვითარება შეცვალა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა - მმართველი ძალა კონსტიტუციური უმრავლესობით შევიდა პარლამენტში.

კონსტიტუციის წერისა თუ გადასინჯვის პროცესში ყოველთვის არსებობს რისკი იმისა, რომ მმართველი პოლიტიკური ძალა კონსტიტუციურ ცვლილებებს თავის ინტერესებს მოარგებს. ამას ადასტურებს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებისა და მასში შემდგომი ცვლილებების განხორციელების პრაქტიკაც. განსაკუთრებით მაღალია რისკი, მაშინ როდესაც პოლიტიკური პარტია კონსტიტუციურ უმრავლესობას ფლობს. აღნიშნული საფრთხეები უნდა დაბალანდეს პროცესის გამჭვირვალობით, ექსპერტების, საზოგადოებრივი წრეებისა და ოპოზიციური პარტიების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფით.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია 2016 წლის დეკემბერში, პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა. კომისიის სტრუქტურულ ერთეულად ოთხი თემატური სამუშაო ჯგუფი განისაზღვრა. სამუშაო ჯგუფებმა მუშაობა მიმდინარე წლის 21 იანვრიდან დაიწყეს და 18 აპრილს დაასრულეს. სხდომები მედიისთვის დახურულ რეჟიმში მიმდინარეობდა, ასევე შეზღუდული იყო არანეგრი დაინტერესებული პირების სხდომებზე დასწრება. საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით დაინტერესებული პირების მონაწილეობის ფორმალიზებული პროცედურა განერილი არ ყოფილა, თუმცა არა წევრ პირებს წინასწარი შეტყობინებებისა და საშვის მიღების შემდეგ შესაძლებლობა ჰქონდათ დასწრებოდნენ სხდომას, მაგრამ იმ დათქმით, რომ ერთი ორგანიზაციიდან მხოლოდ ერთი წარმომადგენლის დასწრება შეიძლებოდა. უნდა აღინიშნოს, რომ სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო კომისიის შემაჯამებელ სხდომაზე დასწრების შესაძლებლობა არ მიეცათ იმ დაინტერესებულ პირებს, რომლებიც კომისიის წევრის სტატუსით არ სარგებლობდნენ. მიუხედავად იმისა, რომ დებულების თანახმად,<sup>4</sup> გამჭვირვალობისა და საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, კომისიისა და მისი

<sup>1</sup> პირველი საკონსტიტუციო კომისია 1993-1995 წლებში ფუნქციონირებდა, მეორე 2009-2010 წლებში, ხოლო მესამე კი, 2013-2015 წლებში.

<sup>2</sup> იხ. <http://parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/saxelmwifo-sa-konstitucio-komisia-m-saqartvelos-konstituciis-gadasindjvis-proeqts-mxari-dauchira.page>

<sup>3</sup> იხ. <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13816>

<sup>4</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილება, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, მუხ. 9

სამუშაო ჯგუფის სხდომების ოქმები პარლამენტის ოფიციალურ ვებ. გვერდზე უნდა გამოქვეყნებულიყო, აღნიშნული ვალდებულება სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის პერიოდში არ სრულდებოდა.

სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის წესთან დაკავშირებით საყურადღებო და პრობლემურია ის, რომ საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით არ განისაზღვრა სამუშაო ჯგუფების მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესი. ამასთან, დებულების ინიცირებული ვარიანტი<sup>5</sup> არ აღგენდა არც საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ქვორუმსა და არც კომისიის სხდომის მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობას. ყოველივე ეს შეიძლება უკავშირდებოდეს წინა საკონსტიტუციო კომისიის წარუმატებლობას, ვინაიდან დაახლოებით ორწლიანი საქმიანობის მანძილზე, ქვორუმის არარსებობის გამო, სამუშაო ჯგუფებისა და კომისიის სხდომებზე არც ერთ საკითხზე გადაწყვეტილება არ მიღებულა.

საკონსტიტუციო კომისია შემჭიდროვებულ ვადებში, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ინტენსიური რეჟიმში მუშაობდა. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე უშუალოდ ხელმძღვანელობდა თითოეული სამუშაო ჯგუფისა და თავად საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებს. სამუშაო ჯგუფებმა შეხვედრები ჩაატარეს სამ რაუნდად. სამუშაო ფორმატს ჯგუფისათვის მიკუთვნებული საკითხების მუხლობრივი განხილვა წარმოადგენდა. პირველი რაუნდის შეხვედრების ფარგლებში საკონსტიტუციო კომისიის შესაბამისი ჯგუფის წევრებმა არსებულ დებულებასთან დაკავშირებული წინადადებები წარმოადგინეს. მეორე რაუნდის დაწყებამდე, დაფიქსირებული წინადადებების გათვალისწინებით, კომისიის წევრებისათვის გადამუშავებული დოკუმენტი იქნა წარდგენილი, ხოლო მესამე რაუნდისთვის კი, სიღრმისეულად გადამუშავებული ცვლილებების პროექტი, შეცვლილი სტრუქტურითა და ნუმერაციით, სადაც უკვე ასახული იყო მმართველი გუნდის პოზიციები ძირითად და საზოგადოებისათვის მაღალი ინტერესის მქონე საკითხებთან დაკავშირებით. თუმცა, პროცედურის ბუნდოვანების გამო, ბოლომდე ნათელი არ ყოფილა რა პრინციპით ხდებოდა ყოველ შემდეგ რაუნდზე საკითხების გადასვლა ან პირიქით, საკითხების განხილვაზე უარის თქმა მომდევნო რაუნდისთვის. პროექტი მესამე რაუნდის განხილვების მიმდინარეობისას მცირე დობით შეიცვალა, მმართველი ძალისათვის პრინციპული მნიშვნელობის საკითხები კი, მაგალითად, პრეზიდენტის არჩევის წესი, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები, საარჩევნო სისტემა, ქორწინების ცნება, კომისიის არა ერთი წევრის წინააღმდეგობრივი მოსაზრების მიუხედავად უცვლელი დარჩა. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების განსხვავებული პოზიციების უკუღვებელყოფის მოტივით, კომისია ექვსმა პოლიტიკურმა პარტიამ დატოვა.<sup>6</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი რედაქციის ნორმების უმეტესობა ტექნიკურად თუ შინაარსობრივად გადაიხედა, შეიძლება ითქვას, რომ მმართველი პოლიტიკური გუნდისთვის პრიორიტეტულ მიმართულებას მაინც პრეზიდენტის არჩევის წესისა და მისი უფლებამოსილებების შემცირება წარმოადგენდა, რაც საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარისა და საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების მხრიდან მმართველობის საპარლამენტო მოდელის დახვეწის მოტივით მართლდებოდა.

<sup>5</sup> იხ. <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/136821?>

<sup>6</sup> იხ. <http://www.kvirispalitra.ge/politic/34526-sakonstitucio-komisia-qqarthuli-ocnebisq-garda-yvela-politikurma-partiam-datova.html>

მიუხედავად იმისა, რომ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრს“ (EMC) საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ორგანიზაციის სტატუსი არ ჰქონდა და ასევე არ წარუდგენია მოსაზრებები პოლიტიკური ხელისუფლებისა და მმართველობის მოდელთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ, სამუშაო ჯგუფის სხდომებზე დასწრებისა და ზოგადად, მიმდინარე სამართლებრივი დისკუსიის ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ ამ მიმართულებებით კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ხელს არ უწყობს პლურალისტული პოლიტიკური გარემოს შექმნასა და მორგებულთა ერთი პოლიტიკური ძალის ინტერესზე, მათ შორის, განსაკუთრებით ხაზგასასმელია საარჩევნო სისტემის ის მოდელი, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს მანდატების სამართლიან განაწილებას.

EMC-იმ მიმდინარე წლის 17 იანვარსა და 12 აპრილს, საკონსტიტუციო კომისიის კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით კონკრეტული წინადადებებით მიმართა.<sup>7</sup> დოკუმენტები, ძირითადად, მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობის გაძლიერებას, პროკურატურისა და სამართალდამცავი ორგანოების მონყოლისა და თუნქციონირების პრინციპებს, ასევე მათი დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გაზრდის კონსტიტუციურ გარანტიებსა და სოციალური უფლებების შესახებ (საცხოვრებლის, შრომისა და განათლების უფლებები) კონსტიტუციური კანონის პროექტს მოიცავდა. EMC-იმ ასევე შეათვალა კონსტიტუციური რეფორმის ის საკითხები, რომელიც მიმართული იყო ქორწინების ცნებისა და რელიგიის თავისუფლების ახლებური განსაზღვრისკენ.

მოცემული დოკუმენტით EMC წარმოადგენს ზემოთხსენებულ თემებთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული ცვლილებების შეფასებას.

საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციის მიხედვით,<sup>8</sup> კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო - სახალხო განხილვისათვის. გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ კი, კანონპროექტის განხილვას დაიწყებს საკანონმდებლო ორგანო. საზოგადოებისათვის ასევე ცნობილია, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი დასკვნის მომზადების მიზნით გაეგზავნება ვენეციის კომისიას. ამასთან, მნიშვნელოვანია, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის განცხადება იმის შესახებ, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს საქართველოს პარლამენტი სრულად გაითვალისწინებს და საქართველოს კონსტიტუციაში არც ერთი ისეთი ნორმა არ შევა, რომელიც იურიდიული თვალსაზრისით ვენეციის კომისიის მიერ ნეგატიურად შეფასდება.<sup>9</sup> შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ პროექტის განხილვის ეს შესაძლებლობები მაქსიმალურად იქნას გამოყენებული ტექსტის შემდგომი დახვეწისათვის.

რაც შეეხება კონსტიტუციური პროექტით გათვალისწინებული ცალკეული ცვლილებების შეფასებას, დოკუმენტის შემდგომ ნაწილში ისინი თემატურად არის წარმოდგენილი.

<sup>7</sup> იხ. <https://emc.org.ge/2017/01/17/emc-203/>

<sup>8</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 102

<sup>9</sup> იხ. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/425548-irakli-kobakhidze-saqarthvelos-parlament-i-veneciis-komisiis-rekomendaciebs-srulad-gaithvalistsinebs.ht ml?ar=A>

## 1. სოციალური უფლებები კონსტიტუციური კანონის პროექტში

წინამდებარე ნაწილის მიზანია სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დამტკიცებული კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის შეფასება სოციალური უფლებების კონტექსტში.

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) თანავტორობით კომისიას წარედგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც შეეხებოდა სოციალური უფლებების ბაზისური სტანდარტების ძირითად კანონში განერას. აღნიშნული შეთავაზებები ფარავდა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის შინაარსს, შრომის უფლების დაცვაზე ქმედითი ზედამხედველობის ვალდებულების, შრომის უფლების სტანდარტების გაძლიერების, საცხოვრებლის უფლების გარანტირების, განათლების უფლების გაძლიერებისა და საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების რეფერენდუმის გზით შემოღების/გაზრდის შესახებ ჩანაწერის ამოღების შესახებ საკითხებს.<sup>10</sup>

EMC-ს ხედვით, სოციალური უფლებების ბაზისური კონსტიტუციური გარანტიების გათვალისწინება მნიშვნელოვანი საკითხია, რამდენადაც მათი კონსტიტუციაში განერა პასუხობს ჩვენს კონტექსტში არსებულ მწვავე საჭიროებებს, ემყარება სხვა ქვეყნების გამოცდილებებსა და შეესაბამება საქართველოს მიერ საერთაშორისო აქტებითა და შეთანხმებებით ნაკისრ ვალდებულებებს, ასევე, აძლიერებს მათი ეფექტური აღსრულების შესაძლებლობებს. სოციალური უფლებების დაცვისა და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფის მიმართულებით საქართველოს რიგი საერთაშორისო ვალდებულებები აქვს აღებული, თუმცა მაგ., 2015 წლის მონაცემებით, მას ერთ-ერთი უმაღლესი მაჩვენებელი აქვს ევროპის სოციალურ ქარტიასთან შეუსაბამობების ნაწილში.<sup>11</sup> ანალოგიურად, სუსტია სოციალური უფლებების ეროვნული კანონმდებლობით განმტკიცებული სტანდარტები და მათ საფუძველზე მოქმედი სოციალური პოლიტიკის არაერთი მიმართულება.

ამ მოცემულობაში, სოციალური უფლებების კონსტიტუციაში განერას, სოციალური სახელმწიფოს იდეის სასარგებლოდ გაკეთებული ცხადი არჩევანის დეკლარირებასთან ერთად, აქვს რესურსი, გახდეს სტიმული მიზნობრივი პოლიტიკის შექმნისა და განხორციელებისათვის.<sup>12</sup> მიუხედავად იმისა, რომ

<sup>10</sup> სოციალური უფლებების შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2017/04/12/emc-248/>

<sup>11</sup> Jagland T., State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A Security Imperative for Europe, Council of Europe, 2016, 85. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8>

<sup>12</sup> სოციალური უფლებების საბაზისო სტანდარტების კონსტიტუციაში განერის შესახებ დებატების პოლარიზება არ არის ის შედეგი, რაც გამომდინარეობს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისათვის წარდგენილი შეთავაზებებიდან. უფლებების შეთავაზებული ფარგლებით განერა არ ნიშნავს ყველა შემთხვევაში სასამართლოს სრულ კონტროლს ამ უფლებათა განხორციელებაზე. წარდგენილი ნორმების ნაწილით დგინდება უფლების მინიმალური სტანდარტი, ხოლო გარკვეული ნაწილით სახელმწიფოს პროგრესიული ბუნების ვალდებულება - განგრძობითად იზრუნოს სოციალური განვითარებისათვის (რომელიც ემპირიული მოცემულობით არ არის ეკონომიკური პროგრესის პირდაპირპროპორციული),

საქართველოსთვის სავალდებულოა ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვადასხვა ინსტრუმენტი, დემოკრატიული ლეგიტიმურობის იდეა „ხაზს უსვამს ეროვნული კონსტიტუციების მნიშვნელობას, მოიცავს ადამიანის უფლებათა ფარგლები და განვითარება“.<sup>13</sup> ამასთან, დემოკრატიული უსაფრთხოების ერთ-ერთი ელემენტია ინკლუზიური საზოგადოება, რომლის კომპონენტია სოციალური უფლებების მაღალი სტანდარტით დაცვის უზრუნველყოფა.<sup>14</sup> ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის 2016 წლის ანგარიშში საუბარია სოციალური უფლებების იმ ძირითად ელემენტებზე, რომლებიც ადამიანის ღირსების დაცვას გულისხმობს, ესენია: საცხოვრებელი, განათლება და ჯანმრთელობა, დასაქმება, ღირსეული სამუშაო პირობები და სამართლებრივი, სოციალური, ეკონომიკური დაცვა.<sup>15</sup> სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაცია და მათი განსჯადობის დადგენა კი, მათი რეალიზების მნიშვნელოვანი საფუძველი და შესაძლებლობაა.

EMC მიესალმება იმ გაუმჯობესებებს, რომელსაც კონსტიტუციური კანონის პროექტი სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის დაზუსტებისა და თანასწორობის შესახებ დებულებების გაძლიერების კუთხით მოიცავს; მნიშვნელოვანია რომ პროექტი სოციალური სახელმწიფოს მუხლში სხვა კომპონენტებთან ერთად ღირსეული საცხოვრებლის შესახებ ჩანაწერს შეიცავს. ამასთან, დადებითია რომ ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში, თანასწორობის მუხლში გაიწერა სახელმწიფოს ვალდებულება, შექმნას განსაკუთრებული პირობები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის და მიიღოს განსაკუთრებული ზომები მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

დასახელებული გაუმჯობესების პარალელურად, უნდა აღინიშნოს რომ EMC-ის მიერ სოციალური უფლებების მიმართულებით შეთავაზებული მოსაზრებების დიდი ნაწილი კომისიის მიერ არ იქნა გაზიარებული, რაც ნეგატიურად უნდა შეფასდეს. ამასთან, EMC-სთვის არსებითია, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში მოსალოდნელი ცვლილებები გამორიცხავდეს ადამიანის უფლებათა კონსტიტუციური სტანდარტების შესუსტებას, რის საფრთხეებსაც კომისიის მიერ დამტკიცებული პროექტი შეიცავს. სამწუხაროა, რომ კომისიის მიდგომა სოციალურ უფლებებთან მიმართებით არა სოციალური უფლებების, როგორც სუბიექტური უფლების განმტკიცების, არამედ მათი შესუსტების ტენდენციას აჩვენებს.

ამდენად, ამ შემთხვევაში ყურადღება გვსურს გავამახვილოთ იმ შესაძლო გაუარესებაზე, რომელიც კანონპროექტის არსებულ ვერსიაში იკითხება და შეეხება (1) საარსებო მინიმუმის, (2) მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლის და (3) შრომის უფლების და დასაქმების შესახებ ჩანაწერებს. ასევე

---

ქონდეს კომპლექსური ხედვა, გეგმა სოციალური უთანასწორობის რადიკალურ ზღვარს მიღმა დარჩენილი ადამიანების დასახმარებლად, ასევე ატარებდეს პრევენციულ პოლიტიკას ამგვარი შედეგის თავიდან ასაცილებლად.

<sup>13</sup> Preliminary Draft Report on Constitutional Provisions for Amending the Constitution, Venice Commission, CDL-DEM(2009)007, 4 June 2009, 69

<sup>14</sup> Jagland T., State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A Security Imperative for Europe, Council of Europe, 2016.

ხელმისაწვდომია:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8>

<sup>15</sup> იგივე, 84

ყურადღებას გავამახვილებთ საცხოვრებლის უფლების კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებულ რედაქციაზე.

## 1.1. საარსებო მინიმუმის უფლებრივი სტანდარტი

საარსებო მინიმუმის თაობაზე კონსტიტუციის ტექსტში არსებულ უფლებრივ სტანდარტს აუარესებს პროექტის დამტკიცებელი ვერსია, რომელიც საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის საკითხს არა ძირითადი უფლებების, არამედ ზოგადი დებულებების თავში იხსენიებს<sup>16</sup>.

ზოგადი თვალსაზრისით, მთავარი წინააღმდეგობა სოციალური უფლებების კონსტიტუციაში არსებობასთან დაკავშირებით შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით იკითხება: (1) სახელისუფლებო სუვერენიტეტის არგუმენტი, რომ ამ უფლებათა განხორციელება, თავად სახელმწიფო გადაწყვეტილების ნაწილია (მისი ექსკლუზიური კომპეტენციაა).<sup>17</sup> აღნიშნული ეხმიანება იმ კონცეფციას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ან მისი ეკვივალენტური ორგანოების საქმიანობაში სოციალური და ეკონომიკური უფლებების ირგვლივ მსჯელობა არ არის მოცული ამ ინსტიტუტების „კონსტიტუციური მანდატითა“ და „ინსტიტუციური ექსპერტიზით“.<sup>18</sup> (2) შეზღუდული რესურსების განაწილების მეტი გამოცდილება აქვს ხელისუფლებას.<sup>19</sup> კონსტიტუციის გადასინჯვის არსებული პროექტის მხარდამჭერთა მოსაზრებას, რომ საარსებო მინიმუმის უფლებრივი სტანდარტი არ არის სასამართლოს განსჯადი („აბსტრაქტულია“), სწორედ ხსენებული საფუძვლები განაპირობებს. თუმცა, კონსტიტუციურ დემოკრატიაში საპარლამენტო თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების სუვერენიტეტის აბსოლუტურობა (რესურსების განაწილების თვალსაზრისით) არ არის სოციალური უფლებების წინააღმდეგ გამოყენებადი სათანადო არგუმენტი, რამდენადაც გარდა თეორიული მოსაზრებებისა, არსებობს ემპირიული მონაცემები, რომლებიც მიუთითებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოებსა და ეკვივალენტურ ინსტიტუტებს შემუშავებული აქვთ სხვადასხვა სტანდარტი/ტესტი, რომელიც არ აქცევს მართლმსაჯულებაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს ხელისუფლების სხვა შტოს მანდატის განმახორციელებლად.

სერ ჯეფრი ჯოუელი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის ანალიზისას ყურადღების მიღმა არ ტოვებს საარსებო მინიმუმის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა თავიდან ამოღების საკითხს. იგი მიიჩნევს, რომ კომისიას შეუძლია ამ საკითხის კიდევ ერთხელ გადახედვა, ამ უფლების

<sup>16</sup> კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 32-ე მუხლი, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის შესაბამისად - კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>17</sup> Key Concepts on ESCRs - Can Economic, Social and Cultural Rights be Litigated at Courts? ხელმისაწვდომია:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/CanESCRbelitigatedatcourts.aspx>

<sup>18</sup> იგივე, 386

<sup>19</sup> Pillay A., Revisiting The Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: the Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint, „I.C.L.Q.“ 63, 387-388 (2014)



ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში პირდაპირ აღსრულებად უფლებებთან ერთად განერის მიზნით, რადგან საარსებო მინიმუმი არის მეტად „ცხადი მისწრაფება“ სოციალური სახელმწიფოსკენ.<sup>20</sup>

მნიშვნელოვან მსჯელობას ავითარებს ვენეციის კომისია სომხეთის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით მომზადებულ მოსაზრებებში. კერძოდ, ვენეციის კომისიის შეფასებით, ადამიანის უფლებათა ნაწილის ჩამოყალიბება იმგვარი ლოგიკით, რომ არსებობს ერთი მხრივ, თავისუფლების უფლებები და მეორე მხრივ, სოციალური უფლებები, არ არის სწორი იმდენად, რამდენადაც მათ შორის არ არსებობს მკვეთრი ზღვარი.<sup>21</sup> უფლებათა ნაწილის ჩამოყალიბებისას შეფასების მასშტაბი უნდა იყოს სასამართლოს მიერ პირდაპირ განსჯადი უფლებები და სხვა უფლებები. აღნიშნული დაყოფა აუცილებლად არ ნიშნავს, რომ განსჯადობის მიხედვით დიფერენციაცია ემთხვეოდეს სოციალურ და თავისუფლების უფლებებს შორის განსხვავებას იმდენად, რამდენადაც „ზოგიერთი სოციალური უფლების უზრუნველყოფა შესაძლებელია გარანტირებული იყოს, როგორც სასამართლოს განსჯადი ინდივიდუალური უფლება. ეს კი უპირველეს ყოვლისა ეხება უფლებას საარსებო საშუალებასა და ზრუნვაზე“.<sup>22</sup>

საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის საკითხი არის ის ფუძემდებლური სტანდარტი, რომელიც არ უნდა იწვევდეს რაიმე გაურკვევლობას თუ დაბნეულობას სახელმწიფოს ვალდებულების ნაწილში, მით უფრო რომ ის ამ დრომდე სუბიექტური უფლების სახით არსებობდა ჩვენს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემაში.

EMC მიიჩნევს, რომ აუცილებელია საარსებო მინიმუმის კონცეპტის სასამართლოს განსჯად კატეგორიაში, ადამიანის უფლებათა თავში დაბრუნება, რათა მას ჰქონდეს უფლების დამდგენი შინაარსი.

## 1.2. მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ზოგად დებულებებში გადატანის თანმდევი საფროთხეები

ანალოგიურად პრობლემურია საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მდებარეობის შეცვლა. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია, აღნიშნულ ნორმას ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების თავში ითვალისწინებს, ხოლო საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის არსებული ვერსიით, იგი ინაცვლებს ზოგადი დებულებების თავში. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, კონსტიტუციით დაცული უფლებებია ადამიანისა და მოქალაქის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები, რომლებზეც საქართველოს კონსტიტუცია არ მიუთითებს, თუმცა გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

<sup>20</sup> *Jowell J.*, Review of Amendments to the Constitution of Georgia in Respect to Human Rights and Judiciary Matters, March 2017, 6

<sup>21</sup> Opinion on the Draft Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia, Adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session, CDL-AD(2014)027, 13 October 2014, 22

<sup>22</sup> იგივე, 23

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მიუთითებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში ნორმატიული აქტის ან მისი ცალკეული ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს მოქალაქეებს, სხვა ფიზიკურ პირებს და იურიდიულ პირებს, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ დარღვეულია ან შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მათი უფლებანი და თავისუფლებანი; ასევე საქართველოს სახალხო დამცველს, თუ მიაჩნია, რომ დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი.<sup>23</sup> კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა თავიდან ამოღება, საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე აღნიშნული ნორმით შესაბამისი სუბიექტების მიერ დავას გამოირიცხავს, რაც ცალსახად უფრო დაბალი სტანდარტია ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით.

საკონსტიტუციო სასამართლოში 1996-2016 წლებში წარმოებული დავების ოფიციალური მონაცემებით, მოსარჩელეების მხრიდან კონსტიტუციის 39-ე მუხლის გამოყენების განსაკუთრებულად მაღალი მაჩვენებელი, მისი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა თავში შენარჩუნების აუცილებლობას უსვამს ხაზს.<sup>24</sup>

აღნიშნული საკითხის ირგვლივ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიას წარედგინა სერ ჯეფრი ჯოუელის შეფასება. მისი ხედვით, 39-ე მუხლის შინაარსი მნიშვნელოვანი ნორმაა იმდენად, რამდენადაც იგი სასამართლოს აძლევს შესაძლებლობას „მისდიოს ადამიანის უფლებების თანამედროვე განვითარებას“.<sup>25</sup> ექსპერტის მსჯელობის მიხედვით, ამ ნორმის ადგილმდებარეობის ცვლილებიდან გამომდინარე, მისი პირდაპირი გამოყენების შესაძლებლობის შეზღუდვის შემთხვევაში, 39-ე მუხლი ზოგადი დებულებების თავიდან ისევ ადამიანის უფლებების თავში უნდა გადანაცვლდეს.<sup>26</sup> ექსპერტის ხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია თავისი არსით ზოგადი ხასიათის დოკუმენტია, რომლის გამოყენება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული მის ინტერპრეტაციაზე, უმჯობესი იქნება, თუ ამ მიმართულებით გამოირიცხება საკითხის იმგვარი გააზრება, რაც შეზღუდავს მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლის პირდაპირი მოქმედების ეფექტს. გარდა ამისა, სადავოა რამდენად არსებობს საქართველოს კონსტიტუციაში გარანტირებულ სხვა უფლებებში იმ უფლებების ამოკითხვის რესურსი, რომელიც კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული. ამასთან, ამგვარი დაშვება საკითხს სრულად დამოკიდებულს ხდის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლო *ad hoc* მიდგომაზე სამოსამართლო თვითშეზღუდვისა თუ აქტივიზმის მიმართულებით.

<sup>23</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი

<sup>24</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფუნქციის სხვა უფლებების მიერ „შესრულების“ რესურსის შესახებ იხ.: *ლოლაძე ბ.*, რამოდენიმე მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის პირველ თავში გადატანასთან დაკავშირებით

<sup>25</sup> *Jowell J.*, Review of Amendments to the Constitution of Georgia in Respect to Human Rights and Judiciary Matters, March 2017,

3

<sup>26</sup> იგივე

მითითებულ გაუარესებას ვფიქრობთ, გავლენა ექნება არაერთ უფლებასთან მიმართებით, თუმცა, კონსტიტუციის ტექსტში სოციალური უფლებების სიმწირის გათვალისწინებით შესაძლოა მან განსაკუთრებულად ნეგატიური ეფექტი იქონიოს სოციალურ და ეკონომიკურ უფლებათა დაცვითი სტანდარტების დაწევის მიმართულებით. რამდენადაც, 39-ე მუხლის შინაარსი წარმოადგენს მნიშვნელოვან შესაძლებლობას კონსტიტუციის არსებულმა შინაარსმა მოიცვას და დაიტეოს ის უფლებები, რომელიც პირდაპირ არ არის მოხსენიებული მის ტექსტში, ვფიქრობთ ის აუცილებლად უნდა შენარჩუნდეს დღეს არსებული ფორმით.

### 1.3. შრომის უფლება და დასაქმების შესახებ ჩანაწერი

პროექტის თანახმად, კონსტიტუციის მოქმედი ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში, უფლებათა თავის კატეგორიიდან ასევე ზოგად დებულებებში გადანაცვლდა. ვფიქრობთ, რომ დასახელებული ნორმის ზოგადი დებულებების ნაწილში გადატანა ზღუდავს მისი სუბიექტურ უფლებად გამოყენების შესაძლებლობას, რაც უფლებრივ სტანდარტს აუარესებს და ის დღეს მოქმედი ფორმით უნდა შენარჩუნდეს.

ასევე, გარკვეული ცვლილებები განიცადა ნორმამ, რომელიც შრომის უფლების საკითხებს არეგულირებს. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის 30-ე მუხლს მე-4 პუნქტის მიხედვით, „შრომითი უფლებების დაცვა, შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობები, არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობები განისაზღვრება ორგანული კანონით“. საკონსტიტუციო ცვლილებების არსებულ პროექტში აღნიშნული ნორმა ამოღებულია და სავარაუდოდ ნაგულისხმევია ჩანაწერში „შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“. შემოთავაზებული ჩანაწერი თეორიულად მოიცავს შრომის უფლებით დაცულ ყველა სფეროს და მოიაზრებს იმ კომპონენტებსაც, რომელსაც დღეს კონსტიტუციის ტექსტი ცხადად უთითებს. თუმცა, ვფიქრობთ რომ კონსტიტუციაში შრომის უფლების ცალკეული ასპექტების ხაზგასმა მნიშვნელოვანია შენარჩუნდეს, რამდენადაც ის ცხადად აჩვენებს იმ უფლებრივ შინაარსს, რაც განსაკუთრებული დაცვის საგანი უნდა იყოს კონსტიტუციური პერსპექტივიდან. ამასთან, ეს პრაქტიკა თანხვედრაში იქნება სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებებთან. შრომითი უფლებების ცალკეული კომპონენტების ცხადად გარანტირების კუთხით დისპროპორცია განსაკუთრებით შესამჩნევია არსებული შემოთავაზების ამა თუ იმ ქვეყნის კონსტიტუციურ დებულებებთან შედარების შემთხვევაში, რომელთა დიდი ნაწილი შრომის უფლების ბაზისური ასპექტების ნათლად გარანტირებისაკენ არის მიდრეკილი.

ამდენად, EMC-ის მოსაზრებით, კონსტიტუციის დღეს მოქმედი ჩანაწერი სახელმწიფოს ვალდებულების შესახებ უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქეების დასაქმებასთან მიმართებით უნდა შენარჩუნდეს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა თავში. ამასთან, შრომის უფლების მარეგულირებელმა ნორმამ უნდა გაითვალისწინოს მინიმუმ შემდეგი ჩანაწერი: „შრომითი უფლებების დაცვა, მათ შორის,

შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობები, არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობები განისაზღვრება ორგანული კანონით“.

#### 1.4. საცხოვრებლის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების მიხედვით, ზოგადი დებულებების თავში გაჩნდა „ღირსეული საცხოვრებლის“ ცნება, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტი საერთოდ არ მოიცავს ჩანაწერს საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით. თუმცა, ვფიქრობთ, რომ მისი მხოლოდ ზოგად დებულებებში მოხსენიება არასაკმარისია და ვერ პასუხობს საცხოვრებლის უფლების გარანტირების მინიმალურ შინაარსს.

საცხოვრებლის უფლებასთან მიმართებით მოქმედებს „ძირეული ვალდებულებების“ მიდგომა - ვითარება, როდესაც ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებთან დაკავშირებით არსებობს იმგვარი კატეგორიები, რომლებიც სახელმწიფოს მხოლოდ პროგრამული მიმართულებები ვერ იქნებიან. საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების პროექტის მიხედვით, სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცება სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი მიმართულებაა. აღნიშნული ზოგადი ჩანაწერის გაჩენა ხელს არ უნდა უშლიდეს სხვა სოციალური და ეკონომიკური უფლებების კონსტიტუციის ტექსტში უფლებრივი შინაარსით განმტკიცებას. მაშინ როდესაც ლოგიკურია, რომ ჯანმრთელობის დაცვის უფლება ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში იკითხებოდეს, გაუგებარია, რა არის საცხოვრებლის უფლების ამ თავის მიღმა დატოვების რაციონალი.

სერ ჯეფრი ჯოუელი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის ანალიზისას სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობისა და ეფექტურობის მინიმალურ წინაპირობად ღირსეული საცხოვრებლის სტანდარტს ხედავს.<sup>27</sup> იგი მიუთითებს კომისიას, საარსებო მინიმუმზე უფლების მსგავსად, გადახედოს საკუთარ გადანყვეტილებას საცხოვრებლის სტანდარტის ზოგადი დებულებების ნაწილში მოქცევასთან დაკავშირებით და ის სუბიექტურ, განსჯად უფლებად დაადგინოს.

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტი ადეკვატური საცხოვრებლის უფლებას ადამიანის სიცოცხლის უფლებასთან მჭიდრო კავშირში განმარტავს და მასში თავშესაფართან ერთად გულისხმობს უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ გარემოში ცხოვრებას.<sup>28</sup> გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშის მიხედვით პრობლემურია ის გარემოება, რომ მაშინ როდესაც ადეკვატური საცხოვრების უფლება ირღვევა, ნაკლებად არის იგი დანახული, როგორც უფლების

<sup>27</sup> იგივე, 6

<sup>28</sup> Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context (A/71/310; 8 August 2016), paras 1, 28

შელახვა ან „გადაუდებელი აუცილებლობა“, არამედ მსგავსი ვითარება დასულია ინფრასტრუქტურული და მდგრადი განვითარების პრობლემურ საკითხებამდე.<sup>29</sup>

ამგვარად, EMC პერსპექტივით, ღირსეული საცხოვრებლის შესახებ ჩანაწერი ზოგად დებულებებში მოხსენიების ნაცვლად, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების თავში უნდა მოექცეს.

**არსებული გამოწვევების მხედველობაში მიღებით, EMC მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტი მნიშვნელოვნად გადასახედა სოციალური უფლებების კონსტიტუციაში სათანადო გარანტიების კუთხით, რამაც მინიმუმ უნდა უზრუნველყოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი უფლებრივი გარანტიების შენარჩუნება.**

## 2. ქორწინების თანასწორობის შემზღუდავი ჩანაწერი

დღეს მოქმედი კონსტიტუციის 36-ე მუხლი ქორწინებას მეუღლეთა თანასწორუფლებიანობასა და ნებაყოფლობაზე აფუძნებს მეუღლეთა სქესის ექსპლიციტური მითითების გარეშე. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1106-ე მუხლი ქორწინებას მხოლოდ ქალისა და კაცის კავშირად აღიარებს, რითაც გამორიცხავს ერთიანი იმავი სქესის ადამიანების ურთიერთობის სამართლებრივ რეგულირებას ქორწინების სახით. ამასთანავე, საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს და არ აღიარებს სამოქალაქო პარტნიორობის/სამოქალაქო ერთობის ცნებებს/ინსტიტუტს, რითაც არსებული სამართლებრივი სისტემა სრულიად გამორიცხავს ერთი და იმავე სქესის მქონე ადამიანთა ურთიერთობას სამართლებრივი რეგულირებისგან. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ ცვლილებათა პაკეტში კონსტიტუციის 36-ე მუხლი იცვლება იმგვარად, რომ ხდება მეუღლეთა სქესის ექსპლიციტური მითითება, კერძოდ ცვლილების მიხედვით „ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, ემყარება მეუღლეთა თანასწორობასა და ნებაყოფლობას“ (მუხლი 30. ქორწინების უფლება).

იმ მოცემულობაში, როცა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ერთი და იმავე სქესის მქონე ადამიანებს საოჯახო, პარტნიორული უფლებებით სარგებლობის მიღმა ისედაც ტოვებს, კონსტიტუციური ცვლილების განხორციელების სოციალური საჭიროება ვერ დასაბუთდება. ერთი და იმავე სქესის ადამიანთა ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების მიღმა დატოვება ლგბტ/ქვიარ თემის წევრებს უთანასწორო პირობებში ამყოფებს ჰეტერონორმატიულ წყვილებთან შედარებით, რაც მათ ხელს უშლით ისარგებლონ უფლებებითა და ქორწინებასთან დაკავშირებული სოციალური სიკეთეებით (მათ შორის, მემკვიდრეობის უფლება, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით მეუღლისა და ოჯახის წევრისთვის გათვალისწინებული საგამონაკლისო შემთხვევები (ჩვენების მიცემის იძულების აკრძალვა, მონმედ ყოფნაზე უარის თქმის უფლება, ოჯახის წევრისთვის პირის დაკავების შესახებ შეტყობინების

<sup>29</sup> იგივე, para 7

ვალდებულება, დაცვის სპეციალური ღონისძიებების გამოყენების ვალდებულება) პენიტენციურ დაწესებულებაში პირის მონახულების უფლება, სამედიცინო სფეროში რეგულირებული პაციენტის ნათესავის უპირატესი უფლება – მონაწილეობა მიიღოს პირის სამედიცინო დახმარების აღმოჩენასთან ან მის სიკვდილთან დაკავშირებული საკითხების გადანწყვეტაში და სხვა).

ქორწინების შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერის ცვლილების საკითხი საქართველოს პოლიტიკურ რეალობაში რამდენჯერმე დადგა და როგორც წესი, ის წინასაარჩევნოდ წარმოებული კამპანიის ნაწილი ხდებოდა. ყურადსაღებია, რომ ლგბტ/ქვიარ თემსა და ორგანიზაციებს ქორწინების თანასწორობის საკითხი საქართველოს სამართლებრივ და პოლიტიკურ დღის წესრიგში არასდროს დაუყენებიათ.<sup>30</sup> ლგბტი ადამიანები საქართველოში ბაზისური უფლებებით სარგებლობას ვერ ახერხებენ და ხშირად ხდებიან დისკრიმინაციისა და სისტემური ძალადობის მსხვერპლნი, რაც მათ ხელს უშლით ისარგებლონ მათთვის კონსტიტუციით გარანტირებული ბაზისური უფლებებით. ცხადია, რომ ამ პირობებში ქორწინების თანასწორობის საკითხი თემის პრიორიტეტული მოთხოვნა არ ყოფილა და ნათლად ჩანს ხელისუფლების მიერ ქორწინების საკითხის ხელოვნურად გამოყენების მცდელობები.

კონსტიტუციური ნორმები, რომელიც ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს შეეხება პრინციპული მნიშვნელობისაა და უნდა იყოს ღია დებატებისა და ცვლილებებისთვის, თუმცა ამ ცვლილებებმა არ უნდა შეასუსტოს ამ ნორმების ფუნქციურობა, რომელიც მათ ეკისრებათ ინდივიდთა უფლებებისა და უმცირესობათა ინტერესების დასაცავად უმრავლესობის ტირანიის საწინააღმდეგოდ.<sup>31</sup> ადამიანის უფლებების შეზღუდვის გამართლება წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციონალიზმის და ადამიანის უფლებათა დაცვის კონცეფციასთან. ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზების მცდელობა კი არსებითად აფერხებს დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებისა და ადამიანის უფლებების დაცვისა და მარგინალიზებული ჯგუფების ემანსიპაციის პროცესს. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისია ცალსახად აღნიშნავს, რომ კონსტიტუცია უნდა იდგეს „ყოფითი პოლიტიკისგან“ მაღლა, ის უნდა გვევლინებოდეს პოლიტიკური ქმედებების ჩარჩოდ და არ უნდა იქცეს მის ინსტრუმენტად.<sup>32</sup>

ვენეციის კომისიამ უნგრეთის ფუნდამენტური კანონის შესახებ მოსაზრებაში მიუთითა, რომ ის თუ როგორ მიიღება და ხდება მისი იმპლემენტაცია უნდა არწმუნებდეს საზოგადოებას, რომ დოკუმენტი მისი ბუნებით, სტაბილურ კანონს წარმოადგენს, რომელიც არ ექვემდებარება უმრავლესობის სურვილზე დაფუძნებულ მარტივ ცვლილებას. კონსტიტუციის მუდმივობა არ უნდა ეფუძნებოდეს არითმეტიკულ მოცემულობებს, რომელიც გამომდინარეობს მმართველ და ოპოზიციური პარტიების რიცხვითი სიძლიერიდან. კონსტიტუციური და ყოფითი პოლიტიკა მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან,

<sup>30</sup> Statement of LGBT/Queer organizations, იხ. [www.women.ge](http://www.women.ge)

<sup>31</sup> Venice Commission) Report On Constitutional Amendment, Adopted By The Venice Commission At Its 81st Plenary Session, (Venice, 11-12 December 2009), para. 177

<sup>32</sup> (Venice Commission) Report On Constitutional Amendment, Adopted By The Venice Commission At Its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), para. 75

რადგანაც კონსტიტუცია არ არის „პოლიტიკური თამაშის“ ნაწილი, არამედ ამ თამაში მომწესრიგებელი წესების ერთობაა.<sup>33</sup>

საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, მართალია სახელმწიფოები არ არიან ვალდებული ერთი და იმავე სქესის ადამიანებს შორის ქორწინების თანასწორობა უზრუნველყონ. თუმცა, გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი სახელმწიფოებს მოუწოდებს სამართლებრივად აღიარონ ერთი და იმავე სქესის მქონე ადამიანთა ურთიერთობები<sup>34</sup>. გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარის ოფისის 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით, აღნიშნული ურთიერთობების ოფიციალურად არაღიარება და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპის აღუსრულებლობა ხელს უწყობს ლგბტ წყვილების მარგინალიზაციას, არასათანადო და განსხვავებულ მოპყრობას კერძო პირების, ჯანდაცვის სერვისის მიმწოდებლებისა და სადაზღვევო კომპანიების მხრიდან.<sup>35</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო გაეროს მიდგომას იზიარებს და ერთი და იგივე სქესის წყვილების პარტნიორული ცხოვრების სამართლებრივ არ აღიარებას ევროპული კონვენციის მე-8 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობა) და მე-14 (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მუხლების დარღვევად განიხილავს. საქმეზე *Schalk and Kopf v. Austria* ევროპული სასამართლო ცალსახად უთითებს, რომ “ერთი და იგივე სქესის წყვილებს ისევე შეუძლიათ სტაბილური ურთიერთობა ჰქონდეთ, როგორც საწინააღმდეგო სქესის ადამიანებს. ისინი საწინააღმდეგო სქესის მქონე წყვილების მსგავსად არიან, რაც იმავე საჭიროებებს გულისხმობს – მათი ურთიერთობები სამართლებრივად იქნას აღიარებული და დაცული“. აღნიშნული შეფასების კიდევ ერთ დემონსტრაციას წარმოადგენს, ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება *Vallianatos and Others v. Greece* საქმეზე, სადაც სასამართლო ერთმნიშვნელოვნად კრიტიკულია სახელმწიფოებში ლგბტ პირებისათვის „რეგისტრირებული პარტნიორობის“ არარსებობის მიმართ. ამასთან, ევროპულმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში საქმეზე *Oliari and others v. Italy*, სახელმწიფოში ერთი სქესის ადამიანების ურთიერთობების სამართლებრივად აღმჭურველი მექანიზმის არარსებობის გამო კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა დაადგინა. შესაბამისად, ქორწინების აღიარების საკითხის მიღმა, საქართველოს ხელისუფლებას ერთი და იმავე სქესის წყვილებს შორის არსებული პარტნიორული ურთიერთობების (მათ შორის, მემკვიდრეობითი, ქონებრივი, სხვა პირადი და არქონებრივი ურთიერთობები) მოწესრიგებისა და მათ მიმართ თანაბარი სამართლებრივი რეჟიმის გამოყენების ვალდებულება ეკისრება.

**შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო სისტემა არ მოიცავს ერთი და იმავე სქესის ადამიანებს შორის პარტნიორული და სხვა პირადი და ქონებრივი უფლებების სამართლებრივად აღჭურვის შესაძლებლობებს, აღნიშნული ცვლილებათა პროექტი, რომელიც**

<sup>33</sup> CDL-AD(2013)012 Opinion On The Fourth Amendment To The Fundamental Law Of Hungary, para. 137

<sup>34</sup> E/C.12/BGR/CO/4-5, para. 17; E/C.12/SVK/CO/2, para. 10

<sup>35</sup> A/HRC/29/23, para. 68

კონსტიტუციაში ქორწინების არაშეზღუდული დეფინიციის გაუქმებასა და დავინროებას ისახავს მიზნად, უნდა შეფასდეს, როგორც კონსტიტუციური სტანდარტებისა და ლგბტ/ქვიარ ჯგუფის უფლებრივი მდგომარეობის გაუარესების მცდელობა.

### 3. სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა

საკონსტიტუციო ცვლილებების არსებული პროექტის თანახმად იცვლება კონსტიტუციის მე-9 მუხლის ფორმულირება: დებულება - „სახელმწიფო აცხადებს რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას, ამასთან ერთად ის აღიარებს მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსგან“ - იცვლება და **რწმენის და აღმსარებლობის სრული თავისუფლების აღიარების** ნაცვლად, რომელსაც მოჰყვებოდა სიტყვები „ამასთან ერთად“ და ეკლესიის როლის აღიარება, ცვლილებების პროექტში გამოყენებულია უფრო სუსტი ჩანაწერი, რომ **რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად, სახელმწიფო აღიარებს მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსგან.**

მე-9 მუხლის მეორე პუნქტში დაკონკრეტებულია, რომ ეკლესიასა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობა განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალიურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის გაფორმებული კონსტიტუციური შეთანხმებით. მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე ნაწილი კი აკონკრეტებს, რომ „კონსტიტუციური შეთანხმება სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში.“ ამდენად, არსებული რედაქციით კონსტიტუციის გარდა არსებობს კონსტიტუციური შეთანხმების შეფასების კიდევ ერთი სტანდარტი, რომელიც **ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში** საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან კონსტიტუციური შეთანხმების შესაბამისობის აუცილებლობას ადგენს, რომელიც ახალი რედაქციით ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროზე დაზუსტებას აღარ გაითვალისწინებს.

აღსანიშნავია, რომ რელიგიურ ორგანიზაციებთან (არა მარტო ერთ რელიგიურ ორგანიზაციასთან) გარკვეულ თემებზე შეთანხმებების გაფორმება ან მათი განსაკუთრებული როლის აღნიშვნა სხვა ქვეყნებშიც მიღებული პრაქტიკაა.<sup>36</sup> მსგავსი ურთიერთმიმართება ეკლესიასა და სახელმწიფოს შორის

<sup>36</sup> სახელმწიფოსა და რელიგიის გამიჯვნის პარალელურად, შეთანხმებების საფუძველზე, თანამშრომლობის მოდელები არსებობს პორტუგალიაში, ავსტრიაში, ბელგიაში, ლუქსემბურგში, გერმანიაში, ჩეხეთში, უნგრეთში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, სლოვენიაში, პოლონეთში, ესტონეთში, ლატვიასა და ლიტვაში. ესპანეთის და იტალიის კონსტიტუციების თანახმად, სახელმწიფო ინარჩუნებს შესაბამის თანამშრომლობას კათოლიკურ ეკლესიასთან, ასევე სხვა რელიგიურ თემებთან (შესაბამისად, მაგალითად ესპანეთში, შეთანხმებები იუსტიციის სამინისტროსა და კათოლიკური ეკლესიის გარდა, გაფორმებულია პროტესტანტულ, ებრაულ და მუსლიმ თემთან).



არსებობს მაგალითად ბულგარეთში. ბულგარეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს მართლმადიდებელი ეკლესიის „ტრადიციული რელიგიის“ სტატუსზე, თუმცა იქვე მიუთითებს რელიგიური ორგანიზაციების სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლობაზე, მათ თავისუფლებაზე, ასევე რელიგიური თემების, ინსტიტუციების მრწამსის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოუყენებლობაზე.<sup>37</sup> ირლანდიის კონსტიტუცია ქვეყნის რელიგიური კონტექსტის მიუხედავად, შესაძლოა სწორედ ამიტომაც, კონსტიტუციაში პირდაპირ უთითებს, რომელიმე რელიგიის მხარდაჭერის აკრძალვაზე.<sup>38</sup> მსგავს კონტექსტში, პოლონეთის კონსტიტუცია აკონკრეტებს სეკულარიზმის პრინციპის ხაზგასასმელად, რომ სახელმწიფო და რელიგიები გამიჯნული არიან საკუთარი ავტონომიის სფეროებით, თუმცა თანამშრომლობენ საჯარო ინტერესის საკითხებზე. ეკლესიებს და სხვა რელიგიურ ორგანიზაციები თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ, საჯარო უწყებები უნდა იყვნენ მიუკერძოებლები პირადი რწმენის საკითხებში, და უნდა უზრუნველყონ ინდივიდების გამოხატვა საჯარო სივრცეში. ამასთან, პოლონეთის კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად, თავად კონსტიტუციის ტექსტში უთითებს რომაულ კათოლიკურ ეკლესიასთან პოლონეთის სახელმწიფოს ურთიერთობაზე, რომელიც რეგულირდება საერთაშორისო ხელშეკრულებით (ვატიკანის სამართლებრივი სტატუსის გამო) და ასევე კანონით. კონსტიტუციის იგივე მუხლი განსაზღვრავს სხვა რელიგიურ ორგანიზაციებთან შეთანხმების გაფორმების შესაძლებლობას კანონისა და შეთანხმებების საფუძველზე, რომლებიც რელიგიური ორგანიზაციების შესაბამის წარმომადგენლებსა და მთავრობას შორის ფორმდება.<sup>39</sup> **ამდენად, რელიგიური ორგანიზაციისთვის ეკლესიის მსგავსი სტატუსის დადასტურების შეთხვევაშიც, კონსტიტუციური წესრიგი სხვა ქვეყნებშიც, ასეთი სტატუსის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ დამაბალანსებელი დებულებების აუცილებლობას ხედავს.**

მიუხედავად იმისა, რომ არსებული ცვლილება ფორმალურად დღეს არსებულ ჩანაწერს აუმჯობესებს და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან ზოგად და უფრო ფართე საზომთან შესაბამისობაზე ლაპარაკობს, ადამიანის უფლებების სფეროზე ხაზგასმის შენარჩუნება, რომელიც კონსტიტუციური შეთანხმების ყველაზე რელევანტურ საზომს წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია შენარჩუნდეს და დღეს მოქმედ რედაქციაში სიტყვა *‘კერძოდ’*; სიტყვით *‘მათ შორის’* ჩანაცვლდეს. ადამიანის უფლებებზე აქცენტის შენარჩუნება მით უფრო მნიშვნელოვანი იყო, მაშინ როცა შეთანხმების ტექსტი მთლიანად არის დაცლილი ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული შინაარსისგან და ის ზოგად მიითითებასაც კი არ აკეთებს თანასწორობის უფლებაზე.<sup>40</sup>

აღსანიშნავია, კონსტიტუციის მე-6 მუხლი, რომელშიც კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ცვლილებები არ შედის: „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, **თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას**, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.“ ასეთი განმარტება თანხვედრაშია თავად

<sup>37</sup> ბულგარეთის კონსტიტუციის მე-13 მუხლი;

<sup>38</sup> ირლანდიის კონსტიტუცია მუხლი 44. პუნქტი 2.2

<sup>39</sup> პოლონეთის კონსტიტუციის 25-ე მუხლი;

<sup>40</sup> Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), The Constitutional Agreement's Departure from the Georgian Principle of Equality, 2015 p. 43;

შეთანხმების „კონსტიტუციურ“ სტატუსთან, რადგან კონსტიტუცია წარმოადგენს იმ შიდა - სახელმწიფოებრივ აქტს, რომელიც საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით უპირატესი ძალით სარგებლობს.<sup>41</sup> კონსტიტუციის მე-6 მუხლი, მე-9 მუხლისგან განსხვავებით, არ არის მხოლოდ დეკლარაციული ხასიითის და ასახულია ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში.<sup>42</sup> შესაბამისად, დადგენილი სამართლებრივი სისტემა მიანიშნებს ზოგადად საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან კონსტიტუციური შეთანხმების უპირატესობაზე, თავის მხრივ დეკლარაციის ფორმით აცხადებს მის დაქვემდებარებას ისეთ საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე (მაგალითად, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია და გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პაქტი), რომლებიც ადამიანის უფლებების სფეროში საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს და ნორმებს აღგენენ.

კონსტიტუციური შეთანხმების per se საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე მაღალი იერარქიის განსაზღვრის ფაქტი საერთაშორისო ხელშეკრულებების მხარეთათვის სავალდებულობის შესახებ ვენის კონვენციით აღებული ვალდებულების დარღვევას არ წარმოადგენს თუ არ დგინდება უშუალოდ კონსტიტუციური შეთანხმებასა და სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს შორის აშკარა წინააღმდეგობა, თუმცა ერთ რელიგიურ ორგანიზაციასთან ურთიერთობის განმსაზღვრელი დოკუმენტისთვის<sup>43</sup>, ნორმატიული აქტების იერარქიაში საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე უფრო მაღალი ძალის მინიჭება, საერთაშორისო სამართლით აღებული ვალდებულებებისათვის შიდა კანონმდებლობაზე რეფერირებით გვერდის ავლის მცდელობას/შესაძლებლობას წარმოადგენს.

ადამიანის უფლებების დაცვაზე დაფუძნებული ხედვით, კონსტიტუციის მე-6 მუხლის (რომელიც ადგენს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური შეთანხმების შემდგომ იერარქიულ ადგილს იკავებს) მე-9 მუხლთან ერთობლიობაში განმარტება მოითხოვს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების დამდგენი საერთაშორისო ხელშეკრულებების მიმართ გამონაკლისის დადგენას და მათ მიმართ კონსტიტუციური შეთანხმების დაქვემდებარებას. თუმცა, ასეთი განმარტების მიზანი არც ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში იკვეთება, ეს კი მე-9 მუხლით დადგენილ კონსტიტუციური შეთანხმების შეფასების სტანდარტს საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებთან მიმართებით მხოლოდ დეკლარაციულ ხასიათს ანიჭებს. შესაბამისად, ადამიანის უფლებების საწინააღმდეგო განმარტებების თავიდან ასაცილებლად საჭირო იყო თავად კონსტიტუციის მე-6 მუხლის რედაქტირება, ან კონსტიტუციის მე-9 მუხლის დეკლარაციული მოთხოვნის გაძლიერება ადამიანის უფლებებზე აქცენტის დაკარგვის ნაცვლად.

კონსტიტუციური შეთანხმებით ერთი რელიგიური ორგანიზაციის მხარდაჭერის/გაძლიერების ფონზე სხვა აღმსარებლობის პირების რწმენის თავისუფლების „სრული“ ფორმით შენარჩუნებაზე აქცენტის დაკარგვა, მიუთითებს კანონმდებლის მიზანს, დააკნინოს რწმენის და აღმსარებლობის მნიშვნელობა

<sup>41</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნა, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)064-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)064-e);

<sup>42</sup> ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი;

<sup>43</sup> კორკელია, მჭედლიძე, ნალბანდოვი, compatibility of georgian legislation with the standards of the european convention on human rights and its protocols, გვ. 207;

ნორმის კონსტრუქციაში და ნაკლები პრინციპულობა გამოიჩინოს სეკულარული სახელმწიფოს პრინციპის დაცვის კუთხით.

ამდენად, აღნიშნულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს ერთი შეხედვით რედაქციული ხასიათი აქვს და არსებითად არ ეხება რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ სტანდარტებს, თუმცა ფორმულირების ცვლილებითა და აქცენტების გადანაცვლებით, კონსტიტუციური შეთანხმებისა და მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებული კონსტიტუციური სტატუსი სიმბოლურად კიდევ უფრო ძლიერდება, სწორედ რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებისა და ადამიანის უფლებების დაცვის მნიშვნელობის თაობაზე დეკლარაციული ჩანაწერების დასუსტებისა და ამოღების ხარჯზე.

#### 4. მართლმსაჯულების საკითხები კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტში

წინამდებარე თავის მიზანია, შეაფასოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული დოკუმენტით გათვალისწინებული ის ცვლილებები, რომლებიც მიემართება სასამართლო ხელისუფლებასა და პროკურატურას, ასევე ყურადღება გაამახვილოს იმ საკითხებზე, რომლებიც მიუხედავად მნიშვნელობისა და აქტუალობისა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტმა არ მოიცვა.

##### 4.1. სასამართლო ხელისუფლება

სასამართლოსა და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობა სამართლიანი, ეფექტური და ხარისხიანი მართლმსაჯულების უმთავრესი გარანტიაა, რომლის განმტკიცებაც მიმდინარე და სამომავლო რეფორმების უპირველეს მიზანს უნდა წარმოადგენდეს.<sup>44</sup> სასამართლო სისტემაში დღეს არსებული კრიზისი, არაჯანსაღი პროცესები და ხარვეზიანი კანონმდებლობა საფრთხეს უქმნის სამართლიანი სასამართლოს იდეას საქართველოში და მართლმსაჯულების მაძიებელი პირის კონსტიტუციურ უფლებას, მისი საქმე განიხილოს დამოუკიდებელმა, მიუკერძოებელმა და კომპეტენტურმა მოსამართლემ.<sup>45</sup>

სასამართლო ხელისუფლების თავთან დაკავშირებით EMC-ის მიერ საკონსტიტუციო კომისიისთვის წარდგენილი წინადადებები მიემართებოდა მოსამართლეთა დანიშვნის, სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის, იმუნიტეტის მოხსნის არსებულ რეგულაციებს, ასევე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კონსტიტუციური უფლებამოსილებების გაფართოებას, სასამართლოს ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების რაოდენობის განსაზღვრასა და სხვა საკითხებს.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული პროექტი სასამართლო ხელისუფლების თავში არაერთ მნიშვნელოვან ცვლილებას ითვალისწინებს:

<sup>44</sup> იხ. მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის სისტემის ანალიზი, გვ. 6

<sup>45</sup> იხ. <https://emc.org.ge/2016/04/20/emc-35/>

- **მოსამართლეთა შეუცვლელობის პრინციპი** - საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ინიციატივით, რომელიც სხვა წევრებმაც გაიზიარეს, კონსტიტუციის პროექტში აისახა მითითება მოსამართლეთა შეუცვლელობის პრინციპზე, რაც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. ასევე მიეთითა, რომ სასამართლოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია არ შეიძლება გახდეს უვადოდ განწესებული მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი;
- **მოსამართლეთათვის იმუნიტეტის მოხსნის უფლებამოსილების კოლევგიური ორგანოსთვის მინიჭება** - საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული საბოლოო პროექტით, პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეებისათვის იმუნიტეტის მოხსნის უფლებამოსილება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის კომპეტენციიდან იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაეცა. აღნიშნული ინიციატივის განხილვისას მიმდინარეობდა მსჯელობა იმის თაობაზე, თუ რამდენად შეძლებდა კოლევგიური ორგანო იმუნიტეტის მოხსნის საკითხის ოპერატიულად განხილვას, ასევე გააუფრდა ინიციატივა, საბჭოს მიერ იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა უმრავლესობის (სრული შემადგენლობის 2/3) კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული ინიციატივა არ გაიზიარეს კომისიის წევრებმა, მთავარ არგუმენტად დასახელდა ის, რომ ხმათა 2/3-ის საჭიროება უფრო მეტად გაართულებდა იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე გადაწყვეტილების ოპერატიულად მიღების პროცესს. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია რომ იმუნიტეტის მოხსნისთვის ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების წესი კოლევგიური გადაწყვეტილებით შეიცვალა;
- **სამოსამართლეო გამოცდილების მქონე მოსამართლეობის კანდიდატების უვადოდ დანიშვნა** - მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაო ჯგუფის არაერთი წევრი გამოსაცდელი ვადის გაუქმების ინიციატივას აუღერებდა, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებულ საბოლოო დოკუმენტში პირველად განწესებული მოსამართლეებისთვის გამოსაცდელი ვადით დანიშვნა მაინც შენარჩუნდა. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის განცხადებით, აღნიშნულ რედაქციას საფუძველად დაედო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილება.<sup>46</sup> მესამე რაუნდის განხილვისათვის მომზადებული დოკუმენტის მიხედვით, უვადოდ დანიშვნა ასევე ვრცელდებოდა უზენაეს სასამართლოში განწესებულ მოსამართლეებზეც, თუმცა საკონსტიტუციო კომისიის საბოლოო სხდომაზე, კენჭი ეყარა დოკუმენტს, რომელიც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების 10 წლიანი ვადით განწესებას ითვალისწინებს. გაუგებარია რამ გამოიწვია საბოლოო ეტაპზე პოლიტიკური გუნდის პოზიციის ცვლილება;
- **იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ჩამონათვალის გაფართოება** - საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული საბოლოო დოკუმენტით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებები გაფართოვდა და არსებულ ჩამონათვალს დაემატა დამოუკიდებლობისა და

<sup>46</sup> იხ. <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/3-1-saqartvelos-moqalaqe-omar-djorbenadze-saqartvelos-parlamentis-winaagmdg3.page>

ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, მაგრამ არ მიეთითა საბჭოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპეტენცია - დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება;

- **უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობის კონსტიტუციით განსაზღვრა** - მესამე რაუნდის განხილვებისათვის მომზადებულ დოკუმენტში განისაზღვრა უზენაესი სასამართლოების მოსამართლეების ქვედა და ზედა ზღვარი, არანაკლებ 22 და არაუმეტეს 37. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ინიციატივით ქვედა ზღვარმა 25-მდე აიწია, ხოლო პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტით უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა მინიმალურ რაოდენობად 28 მოსამართლე განისაზღვრა. ამასთან, ზედა ზღვარი საბოლოო დოკუმენტიდან საერთოდ გაქრა, რასაც სავარაუდოდ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის პოზიცია დაედო საფუძვლად, რომლის მიხედვითაც სარისკო იქნებოდა ზედა ზღვარის კონსტიტუციით განსაზღვრა. EMC მხარს უჭერდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების რაოდენობის კონსტიტუციით განსაზღვრას, თუმცა უნდა ითქვას, რომ საქმეთა განხილვის გაჭიანურებისა და მოსამართლეთა გადატვირთულობის ფონზე კი, სასამართლო სისტემას შეფასებული და განსაზღვრული არ აქვს საჭირო მოსამართლეთა რაოდენობა ინსტანციების მიხედვით. ამდენად, გაუგებარია რა კალკულაციას ეფუძნება პროექტით გათვალისწინებული რიცხვი;

სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო კომისიის საბოლოო დოკუმენტმა არ გაითვალისწინა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები როგორცაა:

- **სასამართლო ხელისუფლების დაფინანსების კონსტიტუციით გარანტირება** - მეორე რაუნდისთვის მომზადებული დოკუმენტის თანახმად, საერთო სასამართლოებისთვის განკუთვნილი მიმდინარე ხარჯების შემცირება წინა წლის საბიუჯეტო სახსრების ოდენობასთან შედარებით შესაძლებელი იყო მხოლოდ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თანხმობით. საბოლოო დოკუმენტში აღნიშნული ჩანაწერი აღარ აისახა, მიზეზად კი, ფინანსურ გუნდთან წინასწარი კონსულტაციები დასახელდა; ამ საკითხს გამოეხმაურა მონვეული ექსპერტი სერ ჯეფრი ჯოუელი, რომელმაც ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით მომზადებულ დასკვნაში მიუთითა რეკომენდაცია: შესაბამის მუხლში განერილიყო სახელმწიფოს ვალდებულება, სასამართლოსთან სათანადო კონსულტაციის საფუძველზე, სასამართლო ხელისუფლების ადეკვატური ფინანსური რესურსით უზრუნველყოფის შესახებ.<sup>47</sup>
- **საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების პროცესში საერთო სასამართლოების კვოტით წარსადგენი 3 წევრის არჩევის უფლებამოსილების მოსამართლეთა კონფერენციისათვის გადაცემა** - მეორე რაუნდის განხილვებისათვის მომზადებულ დოკუმენტში აღნიშნული ინიციატივა ალტერნატიული წინადადების სახით იყო მითითებული. ამ საკითხის განხილვისას დაფიქსირდა წინადადება ამ უფლებამოსილების იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის გადაცემის თაობაზე, რაც მესამე რაუნდისათვის განსახილველ დოკუმენტში აისახა. აღნიშნულ რედაქციას, სამუშაო ჯგუფში

<sup>47</sup> იხ. Review of amendments to the constitution of Georgia in respects to Human rights and Judiciary matters, გვ. 28

განხილვებისას, არაერთი მონინააღმდეგე გამოუჩნდა, მათ შორის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც მთავარ არგუმენტად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრების წარდგენაში პარლამენტისა და პრეზიდენტის მონაწილეობაზე მიუთითებდა. შესაბამისად, საბოლოო დოკუმენტში მითითებული უფლებამოსილება კვლავ უზენაეს სასამართლოს დარჩა. პრინციპული წინააღმდეგობა არ დაფიქსირებულა მოსამართლეთა კონფერენციისათვის აღნიშნული უფლებამოსილების გადაცემის თაობაზე, მაგრამ კომისიის თავმჯდომარემ მიუთითა, რომ უმჯობესი იქნებოდა თუ აღნიშნული უფლებამოსილება კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრული ორგანოს კომპეტენციაში მოექცეოდა, რომელსაც მოსამართლეთა კონფერენცია არ მიეკუთვნება.

- **იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დასაბუთებული გადაწყვეტილებით დანიშვნა** - მესამე რაუნდის შეხვედრების მიმდინარეობისას, სამუშაო ჯგუფმა განიხილა წინადადება, რომელიც იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულების კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრას გულისხმობს. ინიციატივა სამუშაო ჯგუფის წევრებმა გაიზიარეს და შესაბამისად აისახა პროექტშიც, მაგრამ კომისიის საბოლოო სხდომაზე პროექტის კენჭისყრის შემდეგ აღნიშნული ჩანაწერი დოკუმენტმა აღარ გაითვალისწინა, რაც განსაკუთრებით სამწუხაროა საკითხის მნიშვნელობის და ამ უფლებამოსილებით მანიპულირების მაღალი რისკების გათვალისწინებით.

საყურადღებოა, რომ რიგ პრინციპულ საკითხთან მიმართებით საკონსტიტუციო კომისიის დოკუმენტით შემოთავაზებულია ხარვეზიანი პროცედურები:

- **უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტების წესი** - საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის მიერ მეორე რაუნდის განხილვებისათვის მომზადებული დოკუმენტი ალტერნატიული წინადადების სახით ითვალისწინებდა დებულებას, რომელიც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების პარლამენტისათვის წარდგენის უფლებამოსილებას ნაცვლად პრეზიდენტისა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ანიჭებდა. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის განმარტებით აღნიშნული ინიციატივა დაეფუძნა ვენეციის კომისიის მიერ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ მომზადებულ დოკუმენტს. შემდგომი განხილვებისას ამ წინადადების საწინააღმდეგოდ კომისიის არაერთმა წევრმა დააფიქსირა პოზიცია და კომისიის ალტერნატიული წინადადებაც შესთავაზა, რომელიც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და პარლამენტის გარდა ამ პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობასაც გულისხმობდა. მიუხედავად წინააღმდეგობისა, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული დოკუმენტი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების წარდგენის პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობას გამორიცხავს. მაშინ როდესაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ფართო და დაუბალანსებელი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი და განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საბჭოს მიერ მოსამართლეთა პროფესიული შერჩევა, სასამართლო სისტემის შიგნით არსებული გავლენიანი ჯგუფები და მათი შესაძლო არაჯანსაღი გავლენები პროცესებზე, მიზანშეწონილი არ არის საბჭოსთვის დამატებით მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების მინიჭება. ამ ვითარებაში, პრეზიდენტის ჩანაცვლება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოთი ვერ იქნება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების

არაპოლიტიზირებული და პროფესიული შერჩევის გარანტია. აღნიშნულ საკითხს, ცვლილებების პროექტის შეფასებისას, გამოეხმაურა მონვეული ექსპერტი სერ ჯეფრი ჯოუელი, რომელმაც მიუთითა, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიუხედავად, ანგარიშის გამოქვეყნების შემდგომი ისტორიის გათვალისწინებით, ის არ არის დარწმუნებული იმაში, რომ პრეზიდენტის ჩამოშორება ამ პროცესიდან წინ გადადგმული და სასარგებლო ნაბიჯია. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე, პრეზიდენტის მონაწილეობა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების წარდგენის პროცესში წარმოადგენს შემოწმების დამატებით მექანიზმს და აღნიშნული საკითხი განხილულ უნდა იქნას ერთიანი სურათის გათვალისწინებით.<sup>48</sup>

➤ **იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრთა არჩევის წესი** - სასამართლო სისტემის რეფორმის „მესამე ტალღის“ კანონპროექტით შემცირდა საბჭოს არამოსამართლე წევრებს არჩევის ქვორუმი. ყველა არამოსამართლე წევრის უბრალო უმრავლესობით არჩევა, ამ პროცესში არასახელისუფლებო პოლიტიკური ძალების მონაწილეობის საჭიროებას გამოიხატავს. პრობლემური საკანონმდებლო ჩანაწერის კონსტიტუციის დონეზე ამოტანით კიდევ უფრო მწვავედ დადგა საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევის ხარვეზიანობის საკითხი. აღნიშნულ საკითხზე ყურადღება გაამახვილა ექსპერტმა, სერ ჯეფრი ჯოუელმა და მიუთითა, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ისეთი ფუნდამენტური უფლებამოსილების გათვალისწინებით, როგორცაა სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, საბჭოს დაკომოლექტების წესი უნდა იყოს რაც შეიძლება ნაკლებად პოლიტიზირებული. შესაბამისად, მისი რჩევაა, რომ შემცირდეს პარლამენტის როლი საბჭოს წევრებს არჩევის პროცესში ან წევრების არჩევისათვის გადანაცვებების მისაღებად საჭირო იყოს ფართო პარტიათაშორისი მხარდაჭერა (მაგალითად, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი-მესამედი).<sup>49</sup>

სასამართლო ხელისუფლების თავში განხორციელებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი და პოზიტიური ცვლილების მიუხედავად, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციური რეფორმა ამ ნაწილში მოითხოვდა დამატებით მომზადებასა და მსჯელობას. ასევე, რეფორმა მიმართული უნდა ყოფილიყო იმ კრიზისების დაძლევისკენ, რაც შექმნილია საბჭოს ხელში კონცენტრირებული დაუბალანსებელი ძალაუფლებით, ასევე არაფორმალური პროცესებით, რაც სწორედ გავლენიან ჯგუფებს აძლევს შესაძლებლობას გავლენა იქონიონ სასამართლოს განვითარების პერესპექტივებზე.

## 4.2. პროკურატურა

პროკურატურის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობასა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფად, EMC-ის მიერ წარდგენილი წინადადებები შემდეგ საკითხებს მოიცავდა: მთავრი

<sup>48</sup> იხ. Review of amendments to the constitution of Georgia in respects to Human rights an Judiciary matters, გვ.25

<sup>49</sup> იქვე, გვ. 29

პროკურორის არჩევისა და გათავისუფლების წესი/იმპიჩმენტის პროცედურა, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება, ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.

საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის მიერ მეორე რაუნდის განხილვისათვის წარმოდგენილი დოკუმენტი პროკურატურის თაობაზე ძირეულ ცვლილებებს შეიცავდა, რომელთა მიხედვითაც პროკურატურა გამოეყო აღმასრულებელ ხელისუფლებას და დამოუკიდებელ ორგანოდ განისაზღვრა. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის განცხადებით, აღნიშნულ ცვლილებებს პოლიტიკური გუნდის პოზიცია დაედო საფუძვლად და აქვე მიუთითა, რომ ამ პოზიციას თავად არ იზიარებდა, რადგან მისი გადმოსახედიდან პროკურატურა სწორედ რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების სფეროში უნდა დარჩენილიყო.

**გენერალური პროკურორის არჩევისა და გათავისუფლების წესი** - EMC-ის მიერ მომზადებული წინადადებების მიხედვით, მთავარი პროკურორის დანიშვნის ახალ წესს სამი მნიშვნელოვანი მომენტი უნდა გაეთვალისწინებინა: 1. მთავარი პროკურორის კანდიდატურების პროფესიული შერჩევის შემოტანა, რომელსაც სპეციალური საკონკურსო კომისია განახორციელებს; 2. მთავარი პროკურორის კანდიდატურის პრეზიდენტის მიერ ნომინირება; 3. მთავარი პროკურორის ხმათა 2/3-ით პარლამენტის მიერ არჩევა. რაც შეეხება გათავისუფლების წესს, ჩვენი მოსაზრებით, კონსტიტუციით უნდა გათვალისწინებულიყო მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების განსაკუთრებული პროცედურა, იმპიჩმენტის მექანიზმი;

მეორე რაუნდის განხილვისათვის მომზადებული დოკუმენტის მიხედვით, საქართველოს პროკურატურის ხელმძღვანელ თანამდებობის პირად განისაზღვრა გენერალური პროკურორი, რომელიც უნდა არჩეულიყო 6 წლის ვადით, საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით, პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ მიუთითა, რომ გენერალური პროკურორის არჩევის წესში, საპროკურორო საბჭოს კონსტიტუციის დონეზე ხსენება საპროკურორო საბჭოს კონსტიტუციური ორგანოს სტატუსს ანიჭებდა, რაც, მისი აზრით, პრობლემური იყო. კომისიის წევრების მიერ შემოთავაზებულ იქნა ფორმულირება, რომელიც გამორიცხავდა საპროკურორო საბჭოზე მითითებას და დათქმას ორგანული კანონით განსაზღვრულ წესზე აკეთებდა. საბოლოო დოკუმენტიდან იკვეთება, რომ აღნიშნული ინიციატივა გაიზიარა სარედაქციო ჯგუფმა, შესაბამისად, პროკურატურის მუხლში ჩაიწერა, რომ გენერალურ პროკურორს 6 წლის ვადით ორგანული კანონით დადგენილი წესით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. სამწუხაროდ, კონსტიტუციურ პროექტში შენარჩუნდა გადაწყვეტილების მიღება სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, რაც ხელს არ შეუწყობს პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის კონსენსუსის არსებობის საჭიროებას, რომელიც თავის მხრივ დააზღვევდა ამ პოზიციამზე პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნას.

ამასთან, საკითხის განხილვისას წამოიჭრა ინიციატივა, რომელიც გენერალური პროკურორის პარლამენტისთვის წარდგენის უფლებამოსილების პრეზიდენტისთვის მინიჭებას მოიაზრებდა. აღნიშნულს, განსაკუთრებული წინააღმდეგობით არც სამუშაო ჯგუფის წევრები შეხვდნენ და არც



კომისიის თავმჯდომარე, რომელმაც განაცხადა, რომ საბოლოო ტექსტის კენჭისყრამდე კონსულტაციებს გაივლიდა, თუმცა, სამწუხაროდ, საბოლოო ტექსტში ეს წინადადება აღარ აისახა.

რაც შეეხება გენერალური პროკურორის გათავისუფლების წესს, დადებითად უნდა შეფასდეს ახალი ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციის დარღვევისას ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში გენერალური პროკურორის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც მას განიხილავს და პარლამენტს დასკვნას წარუდგენს 30 დღის ვადაში.

პოზიტიურ ცვლილებას წარმოადგენს გენერალური პროკურორისთვის კონსტიტუციური სარჩელის წარდგენის უფლებამოსილების მინიჭება. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული დოკუმენტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო გენერალური პროკურორის სარჩელის საფუძველზე განიხილავს დავას ხელისუფლების ორგანოს კომპეტენციის შესახებ.

### 4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

2015 წლის ზაფხულში შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უსაფრთხოების სამსახურის გამიჯვნა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მიმართულებით, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ რეფორმამ სამართალდამცავი სისტემის დეპოლიტიზირებისა და დემოკრატიული მონაცობის, ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის მყარი გარანტიები ვერ შექმნა. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური განსაკუთრებული ძალაუფლების მქონე, სრულიად დახურულ ორგანოდ წარმოგვიდგება, რომლის ეფექტური საზოგადოებრივი კონტროლი პრაქტიკულად შეუძლებელია.

EMC მიზანშეწონილად მიიჩნევდა კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრულიყო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სტატუსი, საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე სამსახურის ანგარიშვალდებულების ფორმა და სამსახურის უფროსის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი.

ამ საკითხებთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კომისიამ ზედაპირულად იმსჯელა, რაც განპირობებული იყო სამუშაო ჯგუფის 2017 წლის 16 მარტის სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მიერ დაფიქსირებული პოზიციით. მან განაცხადა, რომ მთავრობამ იმსჯელა ამ საკითხზე, მიჩნეულია, რომ არსებული მოდელი არის მოძველებული და არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. მთავრობასთან და პოლიტიკურ გუნდთან მსჯელობისას ორი ვარიანტი განიხილეს: ცალკე სამინისტროდ ან დამოუკიდებელ უწყებად ფორმირება. სწორედ მეორე ალტერნატივა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის აღმასრულებელი ხელისუფლებიდან გაყვანა, იქნა მხარდაჭერილი პოლიტიკური გუნდისა და მთავრობის მიერ, რაც თავად საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ პრინციპულად არ გაიზიარა და სამუშაო ჯგუფის წევრებს განუმარტა, რომ კონსტიტუციის დონეზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობის განსაზღვრა კატასტროფის ტოლფასი იქნებოდა, მეორემ მხრივ, მოქმედი მოდელის კონსტიტუციით გამყარება არასწორ ნაბიჯად შეაფასა.

შესაბამისად, ამ საკითხებთან დაკავშირებით მსჯელობა მესამე რაუნდის სხდომებზე აღარ გაგრძელდებულა.

#### 4.4. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი

სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენელთა მხრიდან ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის/გადაცდომის ფაქტებზე ადეკვატური და ეფექტური რეაგირება კვლავ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს. შინაგან საქმეთა სამინისტროს რთული სტრუქტურის და ინსტიტუციური ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში (გენ. ინსპექციის დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი; საგამოძიებო ქვემდებარეობის დაუცველობა და ა.შ), ობიექტურად რთულდება დღეს არსებული მექანიზმებით ამ პრობლემებთან გამკლავება.

ევროკავშირის სპეციალურ მრჩეველს კონსტიტუციურ, სამართლებრივ და ადამიანის უფლებათა საკითხებში, თომას ჰამარბერგს, არაერთხელ განუცხადებია დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის მნიშვნელობა და აუცილებლობა. ჰამარბერგის ანგარიშში საზოგადოებასა და სამართალდამცველთა შორის ნდობის მიღწევისათვის ერთადერთ ქმედით მექანიზმად დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ფორმირებაა დასახელებული.<sup>50</sup>

საკონსტიტუციო კომისიისათვის წარდგენილ წინადადებებში EMC მიუთითებდა სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე სამართლებრივი რეაგირების უფლებამოსილების დამოუკიდებელ საგამოძიებო ორგანოსთვის მინიჭების მნიშვნელობაზე და ასევე, სთავაზობდა საკონსტიტუციო კომისიას დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს უფლებამოსილებისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების კონსტიტუციით განსაზღვრას. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის კონსტიტუციით მოწესრიგების შესახებ, საკონსტიტუციო კომისიას წინადადებით მიმართა სახალხო დამცველმა.<sup>51</sup>

მიუხედავად საკითხის აქტუალობისა და მნიშვნელობისა, აღნიშნული წინადადებების განხილვას სამუშაო ჯგუფში ნაკლები ყურადღება დაეთმო და შესაბამისად, კომისიის მიერ მომზადებულ პროექტში დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის თაობაზე ჩანაწერი არ ასახულა.

<sup>50</sup> იხ. T. Hammarberg, "Georgia in transition, Report on the Human Rights dimension: background, steps taken and remaining challenges" 2013, გვ.23

<sup>51</sup> იხ. <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saqartvelos-saxalxo-damcveli-exmia-neba-mimdinare-sakonstitucio-reformas.page>