



სამართლისა და საერთაშორისო
ურთიერთობების ფაკულტეტი

სამართლის აქტუალური საკითხები

(სტუდენტთა ნაშრომების კრებული)

თბილისი
2022

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი
სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი

სამართლის აქტუალური საკითხები

(სტუდენტთა ნაშრომების კრებული)

*ედვენება საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
100 წლის იუბილეს*

თბილისი

2022

სარედაქციო კოლეგია:

ირაკლი გაბისონია, პროფესორი, სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის დეკანი

მარიამ ჯიქია, პროფესორი, სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ხელმძღვანელი

სოფიო დემეტრაშვილი, სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი

ბესიკ ტეტელოშვილი, სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის ასისტენტ პროფესორი

დათა ხუფენია, სტუ სამართლის და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის ასისტენტ პროფესორი

© საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი, 2022

© სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი, 2022

სარჩევი

მარიამ ჯოხარიძე , Facebook პოსტზე სიძულვილის ენით გამოხატულ კომენტარზე პასუხისმგებლობის დაცვრებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა.....	5
ზვია ჩოგაძე , საქართველო-ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობები - გამოწვევები და პერსპექტივები.....	15
ერეკლე ქადაგიძე , სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობა ამაზონის ეკოსისტემის განადგურების საკითხთან მიმართებით.....	28
ნიკოლოზ წერეთელი , ილიბერალური კონსტიტუციონალიზმი - საფრთხე თუ შესაძლებლობა?!	34
ლია ნახუცრიშვილი , საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაცვრებასთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოში.....	44
სალომე დუდუჩავა , სქესის ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობა საჯარო სამსახურში	56
გულჩინა ახმედოვა , ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის პრობლემები საჯარო სამსახურში.....	67
შაქრო საქუაშვილი , ახალგაზრდების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში - ქართული კანონმდებლობის გამოწვევები.....	84
მარი ქურცაძე , პერსონალურ მონაცემთა გასაჯაროების ცალკეული შემთხვევების ანალიზი.....	94
გიორგი კვარაცხელია , ევთანაზია - ჰუმანური აქტი თუ დანაშაული ადამიანის სიცოცხლის წინააღმდეგ	101
მიხეილ ჯულაყიძე , სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების წინაპირობა.....	106
ირაკლი ჭუმბურიძე , ფიზიკურ პირთა შორის ფულად-საკრედიტო ურთიერთობაში იპოთეკის, როგორც მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენების შეზღუდვის თავისებურებანი ქართულ კანონმდებლობაში	118
დავით ქართველიშვილი , კორპორაციული შესაბამისობა და მისი უზრუნველყოფის ღონისძიებები.....	126
ნათია ასპანიძე , მედიაცია, როგორც დავის გადაჭრის ალტერნატიული საშუალება - არსებული რეალობა და პერსპექტივები	143
სუსანა კაკოსიანი , აღნაგობა, როგორც შეზღუდული სანივთო უფლება და მისი გავრცელების პრობლემა ქართულ სამართლებრივ რეალობაში	151

**„Facebook“ პოსტზე მესამე სიბუღვილის ენით გამოხატულ კომენტარზე
პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა**

შესავალი

გამოხატვის თავისუფლება წარმოადგენს დემოკრატიული სახელმწიფოს და პლურალისტური საზოგადოების ჩამოყალიბებისთვის აუცილებელ ელემენტს. აღნიშნული ასახულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლში. აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტი იმ პერიოდის უდიდესი მონაპოვარი იყო კაცობრიობისთვის. ის გვთავაზობდა ძირითად უფლებათა კატალოგს. გამოხატვის თავისუფლება მოცემულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლში. აღნიშნული უფლება არააბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას მიეკუთვნება. ამიტომ მისი შეზღუდვა დასაშვებია რიგ შემთხვევებში. აუცილებელია, რომ დასახული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული იყოს გამოყენებული ღონისძიება და ემსახურებოდეს უფრო მეტი სამართლებრივი სიკეთის დაცვას.

საზოგადოებრივი ურთიერთობები ცვალებადია. თანამედროვე მსოფლიო უამრავ შესაძლებლობას გვთავაზობს. დღეს როგორც არასდროს ისე მარტივია მიიღო ინფორმაცია, გაავრცელო და გამოხატო შენი აზრი. ციფრული სამყარო სულ უფრო მეტად იჭრება თითოეული ჩვენგანის ყოველდღიურობაში. სოციალურ ქსელებს და ინტერნეტ პლატფორმებს მილიონობით მომხმარებელი ჰყავს. აქტუალური ხდება ამ კონტექსტში გამოხატვის თავისუფლების ფარგლები, რადგან ის არ წარმოადგენს შეუზღუდავ უფლებას. ამიტომ საჭირო ხდება მისი ფარგლების განსაზღვრა - როდის ვკვეთავთ წითელ ხაზებს გამოხატვის თავისუფლებით სარგებლობისას.

**1. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმე - სანჩესი
საფრანგეთის წინააღმდეგ**

სტრასბურგის 2021 წლის 2 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე სანჩესი საფრანგეთის წინააღმდეგ¹, არ დადგინდა ევროპული კონვენციის 10 მუხლით დაცული გამოხატვის თავისუფლების დარღვევა. საქმე ეხებოდა ჟულიენ სანჩესის Facebook პოსტს. იგი მონაწილეობას იღებდა საპარლამენტო არჩევნებში. ულტრა-მემარჯვენე პარტიის „ეროვნული ფრონტი“-დან. მისი ოპონენტი კი იყო იმ პერიოდში ევროპარლამენტის წევრი და ასევე ქალაქ ნიმის მერის მოადგილე.

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი, სამართლის მაგისტრი

¹ Sanchez v. France, No. 45581/15, Echr, 2nd of September 2021, იბ., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

Facebook-ით გაკეთებულ 2011 წლის 24 ოქტომბრის პოსტზე ბატონი სანჩესის მომხრეებმა შეურაცხყოფელი კომენტარები გააკეთეს.

დასაწყისშივე უნდა გამოვყოთ გარემოება, რომ აღნიშნულ Facebook ექაუნთს სანჩესი მართავდა. რაც შეეხება კომენტარებს, ის შემდეგი შინაარსის იყო: ადამიანები წუხდნენ, რომ ქალაქი ნიმი ალჟირად იქცა, მკვიდრდებოდა შარიათის წესები, ქუჩებში გაბატონებული იყო ნარკობიზნესი, აშენდა მეჩეთები და კვების ობიექტი, სადაც აღმოსავლური სამყაროსთვის დამახასიათებელი ტრადიციული კერძი - ქაბაბი იყიდებოდა. თუ შევაჯერებთ ამ გარემოებებს, ყოველი წინადადება მიმართულია კონკრეტულ ჯგუფზე - მუსულმანებზე.

ოპონენტისთვის ამ პოსტის შესახებ ცნობილი გახდა 2011 წლის 25 ოქტომბერს. ამიტომ შეიტანა საჩივარი ნიმის პროკურატურაში, რადგან ეს კომენტარები თავისი შინაარსით შეურაცხყოფელი იყო. 2011 წლის 27 ოქტომბერს ბატონმა სანჩესმა თავის კედელზე დაწერილ პოსტზე მომხმარებლებს, რომლებიც დაწერდნენ კომენტარებს, ექნებოდათ შესაძლებლობა მონიტორინგი გაეწიათ მის შინაარსზე. თუმცა ეს არ ეხებოდა უკვე დაწერილ კომენტარებს, რაც შესაბამისად იმას ნიშნავდა, რომ შეურაცხყოფელი კომენტარები ისევ ხელმისაწვდომი იყო Facebook მომხმარებლებისთვის მათი დაინტერესების შემთხვევაში.

ბატონი სანჩესის და კომენტარების ავტორების მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი წარმოება. ისინი წარსდგნენ სასამართლოს წინაშე, რათა გაეცათ პასუხი ბრალდებებზე, კერძოდ სიძულვილის და ძალადობის წაქეზებაზე, რადგან კომენტარები უშუალოდ მიმართული იყო კონკრეტული ეთნოსის, რასის, რელიგიის, ერის წინააღმდეგ. 2013 წლის 28 თებერვალს სასამართლომ ისინი დამნაშავედ ცნო და დააკისრა თითოეულ პიროვნებას ფულადი თანხის -ჯარიმის გადახდა 4000 ევროს ოდენობით, სოლიდარულად კი 1000 ევრო.

ჟულიენ სანჩესმა აღნიშნული გადაწყვეტილება ნიმის სააპელაციო სასამართლოში გაასაჩივრა, თუმცა სასამართლომ გამამტყუნებელი განაჩენი უცვლელად დატოვა, მხოლოდ შეამცირა ჯარიმა - თითოეულ პირზე 3000 ევრო. სააპელაციო სასამართლომ სრულად გაიზიარა წინა ინსტანციის სასამართლოს მოსაზრებები კომენტარებთან დაკავშირებით, რადგან ის აშკარად ეხებოდა მუსულმან საზოგადოებას, ქმნიდა საშიშროებას ძალადობის და მტრობის გაღვივების. ასევე ხაზი გაესვა გარემოებას, რომ ბატონი სანჩესის მოქმედება - საჯარო გახდა პოსტი, ნიშნავდა პასუხისმგებლობის აღებას დაწერილი კომენტარების შინაარსზე. ბატონი სანჩესი იყო პოლიტიკური ფიგურა, რაც კიდევ უფრო მეტ მისიას აკისრებდა მას ყოფილიყო დაკვირვებით და მოეხდინა სწრაფი რეაგირება რაიმე პრობლემის შემთხვევაში. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ჟულიენ სანჩესმა გაასაჩივრა საკასაციო სასამართლოში. მისი

საჩივარი არ დაკმაყოფილდა. 2015 წლის 15 სექტემბერს კი განცხადება შეიტანა ჟულიენ სანჩესმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში გამოხატვის თავისუფლების დარღვევის შესახებ.

სტრასბურგის სასამართლომ ხაზი გაუსვა ფაქტს, რომ აღნიშნული პოსტი საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი იყო მისი გამოქვეყნებიდან 6 კვირის განმავლობაში. შესაბამისად არ იყო განმცხადებლის მხრიდან სწრაფი რეაგირება. პირს გააზრებული ჰქონდა პოსტის საჯაროობის შედეგები, რაც მისცემდა საშუალებას მის მხარდამჭერებს დაეფიქსირებინათ საკუთარი პოზიცია. ასევე საინტერესო იყო განმცხადებლის პირადი გადასახედი, ის კომენტარების შინაარსში არ ხედავდა დარღვევას და იყო შესაბამისი მისთვის გამოხატვის თავისუფლების. აქედან გამომდინარე კომენტარების ამ პერიოდის განმავლობაში დატოვება არის განმცხადებლის მხრიდან შეგნებული მოქმედება.

კომენტარებთან დაკავშირებით სასამართლომ აღნიშნა, რომ ისინი იყო უკანონო. შეაფასა ნიმის სასამართლოს მოსაზრებები, რომელთა თანახმადაც კომენტარების ადრესატები იყვნენ მუსულმანები და ჟულიენ სანჩესის ოპონენტი კი მაშინდელი მერის მოადგილე - ამ ყველაფრის „შემსრულებელი“ და „დამნაშავე“, თითქოს ფრანგული ქალაქი მან ალჟირად გადააქცია. ასევე კომენტარების შინაარსი ეხებოდა პირად ცხოვრებასაც და შეურაცხმყოფლად იყო მოხსენიებული მისი პარტნიორიც. სტრასბურგის სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებაში კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა ტოლერანტობას და პატივისცემის მნიშვნელობას თითოეული ერის მიმართ. ეს სწორედ დემოკრატიული და პლურალისტური საზოგადოების საფუძველს წარმოადგენს. შესაბამისად უნდა აღიკვეთოს და მოხდეს პრევენცია იმგვარი გამოხატვის ფორმის, რომლებიც თავისი არსით ხელისშემწყობი ფაქტორია სიძულვილის გაღვივების, ეს იქნება ჯარიმები ან რაიმე შემზღვეველი ქმედებები. მთავარი ფაქტორია ის იყოს ჩვენს მიერ დასახული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციული.

უნდა ვიმსჯელოთ საარჩევნო სფეროსთან მიმართებით, სადაც განსაკუთრებული მნიშვნელობის სწორედ გამოხატვის თავისუფლებაა. თუმცა თუ ამ უფლების განუსაზღვრელ ფარგლებს დავაწესებთ ეს კოლიზიაში მოვა. აქედან გამომდინარე უნდა იყოს ამ უფლებით სარგებლობის ფართო არეალი, მაგრამ ჩაჯდეს საზღვრებში, კერძოდ გაკეთებული განცხადებები არ უნდა იყოს რასისტული, სიძულვილის შემცველი, ქსენოფობიური. ამასთანავე სწორედ პოლიტიკოსებს აქვთ პირდაპირი პასუხისმგებლობა თავისი წვლილი შეიტანონ სიძულვილის ენასთან ბრძოლის პროცესში. ამას მოწმობს ევროპის მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია “სიძულვილის ენის შესახებ“.

ბატონი სანჩესის კომენტარების შესწავლისას სტრასბურგის სასამართლო მივიდა დასკვნამდე, რომ ეროვნული სასამართლოს მოსაზრებები და ქმედებები იყო სწორი. კომენტარებში გამოყენებული საუბრის ენა ამკარად სიძულვილის

შემცველი, ეხებოდა პირადად სანჩესის ოპონენტს, რაც შთაგონებული იყო მუსულმანი ერის სიძულვილით და მიუღებლობით. ეს ყველაფერი ხელს უწყობს მოსახლეობაში ძალადობის და სიძულვილის გავრცელებას. კომენტარებში ეხებოდნენ მუსულმანი საზოგადოების რელიგიას და მათ სალოცავს - მეჩეთს. კომენტარების ავტორებისთვის მიუღებელი იყო მის ქვეყანაში აშენებული მეჩეთი. არადა ტოლერანტობის არსიც ხომ ესაა - იყო შემწყნარებელი სხვა ერის მიმართ, პატივი სცე მათ კულტურას, რელიგიას თუ ტრადიციას. ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის პრიორიტეტული უნდა იყოს ასეთ ქმედებებთან ბრძოლა. გამოხატვის თავისუფლებამ არ უნდა შელახოს სხვა პირთა უფლებები. შეუძლებელია ერთი ინდივიდის გამოხატვის თავისუფლებამ გადაწონოს უფლებების მთელი კასკადი.

ბატონი სანჩესის განცხადებით, აღნიშნული კომენტარები ჯდებოდა პოლიტიკური დებატების ჭრილში. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა პოლიტიკური განცხადებების მნიშვნელობას კამპანიების წარმართვისას, რის შესაზღვდაც საჭიროა არსებობდეს რიგი მიზეზები. სწორედ ეს შემთხვევა იყო ერთ-ერთი, სადაც გაკეთებული კომენტარები არ ჯდებოდა გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებში. ბატონი სანჩესის ასევე იყო გაკრიტიკებული სწრაფი რეაგირების ნაკლებობის გამო. შესაბამისად სასამართლომ დაადგინა, რომ Facebook მომხმარებელს აქვს პასუხისმგებლობა მის პირად გვერდზე დატოვებული სიძულვილის ენის შემცველ კომენტარებზე. ასევე განმცხადებელს შეგნებული ჰქონდა, რომ მისი ანგარიში იქნებოდა ბევრი ადამიანისთვის საინტერესო და შესაძლებელი იყო ეს ყოველივე გადაზრდილიყო პოლემიკაში. მოცემულ საქმეში ამკარაა განმცხადებლის შეგნებული მოქმედებები, მან Facebook პოსტით საშუალება მისცა მის მხარდამჭერებს შეურაცხყოფა მიეყენებინათ მისი ოპონენტისთვის. დარღვეული იყო Facebook-ის სათანადოდ გამოყენების მიზნებიც. ის ემსახურებოდა სიძულვილის და მტრობის გავრცელებას მუსულმანების მიმართ. ეროვნული სასამართლოების ჩარევის ფარგლები არ ზღუდავდა უკანონოდ გამოხატვის თავისუფლებას. გამოყენებული ღონისძიება დაფუძნებული იყო რელიევანტურ მიზეზებზე. მოცემულ საქმეზე შეზღუდვა გამართლებულია როგორც „აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.

“დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი ნიშნავს: 1) დასახული მიზნის პროპორციულობას; 2) ცალკეული პირისა და ფართო საზოგადოების უფლებათა შორის პროპორციული ბალანსის დადგენას.”² აღნიშნული გადაწყვეტილებით ფართოვდება სოციალური ქსელის მომხმარებლის კონტროლის და პასუხისმგებლობის ვალდებულება მის კედელზე სხვა პიროვნების მიერ დაწერილი კომენტარისადმი. თითოეული პიროვნების მორალური ვალდებულება ხდება სიძულვილის ენასთან ბრძოლა. საკუთარი აზრის

² კორკელია კ., ქურდამე ი., ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბილისი, 2004, 205.

დაფიქსირებისას უნდა ავირჩიოთ გამოხატვის ყველაზე მისაღები ფორმა, რათა არ დავარღვიოთ სხვათა უფლებები. ამერიკის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ბენჯამინ კარდოზო ამბობდა: „არსებულ წესებსა და პრინციპებს შეუძლიათ შეგვატყობინონ ჩვენი ამჟამინდელი ადგილმდებარეობა, ჩვენი კოორდინატები, ჩვენი განედი და გრძედი. სასტუმრო, რომელიც ღამით შეგვიფარებს, არ არის მოგზაურობის დასრულების ადგილი. სამართალი, მოგზაურობის მსგავსად, მზად უნდა იყოს ხვალინდელი დღისთვის. მისი ძირითადი იდეა ზრდაა.“ საზოგადოების ცვლილებასთან ერთად სამართალიც უნდა მოერგოს ამ შეცვლილ გარემოებებს. ეს გადაწყვეტილება ამის ნათელი მაგალითია, ის ჩვენ ხვალინდელ დღეს ეხება.

2. გამოხატვის თავისუფლებიდან სიძულვილის ენამდე

„გამოხატვის თავისუფლებას განსაკუთრებული ადგილი უკავია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სისტემაში, რადგან სწორედ ის განაპირობებს სხვა უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობას“.³ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში მოცემული 10 მუხლი გამოხატვის თავისუფლება სტრუქტურის მიხედვით ორ ნაწილადაა დაყოფილი. პირველი ნაწილი გვთავაზობს ამ უფლების დეფინიციას, მეორე ნაწილში კი მოცემულია მასში ჩარევის ფარგლები. „კონვენციის მე-10 მუხლის ძირითადი როლი ყველა ადამიანის გამოხატვის თავისუფლების დაცვაა. ამდენად, სტრასბურგის სასამართლომ შეიმუშავა მე-2 პუნქტში ჩამოყალიბებული შესაძლო შეზღუდვების მკაცრი იმპლემენტაციის წესები.“⁴ „მე-10 მუხლი გამოიყენება ყველასთან მიმართებაში, იქნება ეს ფიზიკური თუ იურიდიული პირი.“⁵ დროთა განმავლობაში დაიხვეწა ამ უფლების გაგებაც. „გამოხატვის თავისუფლება უფრო ფართოდ იქნა განხილული სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტში, რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მიერ იქნა მიღებული 1966 წელს. საერთაშორისო პაქტში ხორცშესხმული უფლებების ეფექტიანი დაცვის მიზნით მიღებულ იქნა ფაკულტატური ოქმი, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა ადამიანის უფლებათა კომიტეტი.“⁶ უფლება თავისი არსით შეიძლება იყოს აბსოლუტური და არააბსოლუტური. გამოხატვის თავისუფლება არააბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას მიეკუთვნება. „სასამართლომ შეინარჩუნა თავისი პოზიცია, რომ ამკარად უკანონო სიძულვილი ენის შემცველი კომენტარები ადგენს ზღვარს

³ ადვიშვილი ზ., მედია და კანონი, თბილისი, 2004, 11.

⁴ Sunday Times v. the United Kingdom No. 6538/74, Echr, 26th of April 1979
ობ., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

⁵ Autronic AG v. Switzerland No. 12726/87, Echr, 22nd of May 1990
ობ., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

⁶ მაკოვეი მ., გამოხატვის თავისუფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის განხორციელება, ლ. ჭელიძის თარგმანი, ევროპის საბჭო, 2005, 7.

ონლაინ გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით.⁷ შეფასებისას ყურადღება ექცევა გარემოებას ეროვნულ სასამართლოებს ჰქონდა თუ არა საკმარისი მიზეზები გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევისთვის. „თუკი ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტში ჩამოყალიბებული პირობები არ არის შესრულებული, გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვა ჩაითვლება კონვენციის დარღვევად. მართლზომიერი შეზღუდვის შემთხვევები ზუსტად უნდა იქნეს განსაზღვრული კანონში და დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც ისინი მიჩნეულია აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში.“⁸ აღნიშნული კრიტერიუმები გამოიყენა Delfi-ის⁹ და MTE-ს¹⁰ საქმეებში. დადგინდა, რომ სოციალური მედიის პლატფორმებს და კომერციულ ინტერნეტ საიტებს შესაძლოა ჰქონდეთ პასუხისმგებლობა სიძულვილის შემცველ კომენტარებზე. “ჩარევის აუცილებლობის დადგენისას ხელშემკვრელი სახელმწიფოები სარგებლობენ შეფასების ზღვრით, მაგრამ აღნიშნული ზღვარი ექვემდებარება ევროპულ ზედამხედველობას და გამომდინარეობს თითოეული შემთხვევიდან. იქ, სადაც ადგილი ჰქონდა მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტით უზრუნველყოფილ უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებაში ჩარევას, კონტროლი უნდა იყოს მკაცრი მოცემული უფლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე; ამ უფლებათა მნიშვნელობა მრავალჯერ იქნა ხაზგასმული სასამართლოს მიერ. მათი შეზღუდვის აუცილებლობა დამაჯერებლად უნდა იქნეს დასაბუთებული.“¹¹ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში კი ბატონი სანჩესის პასუხისმგებლობას უფრო ამძაფრებდა პოლიტიკური ფიგურის სტატუსი და კომენტარები დაწერილი იყო პოლიტიკურ ჭრილში. მიზანშეწონილია აღვნიშნოთ, რომ „პოლიტიკური კონტექსტი“ წარმოადგენს ბუნდოვან ცნებას. მასში შეიძლება მოვიაზროთ ის პირებიც, რომლებიც არ არიან პოლიტიკოსები. ამის ნათელი მაგალითია გერმანიის 2021 წლის საპარლამენტო არჩევნები, როდესაც ერთ-ერთი იუთუბერის ვიდეომ ათასობით ნახვა დააგროვა. აღნიშნული პიროვნება არ იყო პოლიტიკოსი, მაგრამ მისი ვიდეო იყო პოლიტიკური კონტექსტის შემცველი. ზოგადად პოლიტიკოსებს საკუთარ

⁷ Kupsch F., Holding Politicians Criminal Liable for Third Parties, Hate Speech – No Violation of Freedom of Expression under the ECHR, 15th of October 2021, ob., <https://voelkerrechtsblog.org/watch-your-facebook-comment-section/>

⁸ მაკოვეი მ., გამოხატვის თავისუფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის განხორციელება, ლ. ჭელიძის თარგმანი, ლ. ჭელიძის რედაქტორობით, ევროპის საბჭო, 2005, 13.

⁹ Delfi AS v. Estonia No. 64569/09, ECHR, 16th of June 2015, ob., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

¹⁰ MAGYAR TARTALOMSZOLGÁLTATÓK EGYESÜLETE AND INDEX.HU ZRT v. Hungary, No. 22947/13, ECHR, 2nd of February 2016, ob., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

¹¹ Autronic AG v. Switzerland No. 12726/87, ECHR, 22nd of May 1990 ob., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

გამონათქვამებზე განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა ეკისრებათ. ეს პოზიცია ჩამოყალიბდა Erbakan-ის¹² საქმეში.

„სიტყვის თავისუფლება ან გამოხატვის თავისუფლება ვრცელდება ყველა სახის იდეაზე, მათ შორის იმ იდეებზე, რომლებიც შეიძლება იყოს ღრმად კრიტიკული, მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართალი იცავს სიტყვის თავისუფლებას, არის შემთხვევები, როდესაც მეტყველება შეიძლება ლეგიტიმურად შეიზღუდოს იმავე კანონის მიხედვით-მაგალითად ,როდესაც ის არღვევს სხვათა უფლებებს, ან ემხრობა სიძულვილს და იწვევს დისკრიმინაციას ან ძალადობას.“¹³ თავისუფალი დისკუსია და ნებისმიერი ადამიანის აზრის გამოხატვა რიგ საკითხებზე არის დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის აუცილებელი. „არაფერია ახალი იმაში, რომ სამართალი იბრძვის, რათა არ ჩამორჩეს ტექნოლოგიის განვითარებას. თუმცა ბოლო ოცი წელი ამ ბრძოლის უპრეცედენტო გარდაქმნის მოწმენი ვართ. ციფრულ ტექნოლოგიებთან დაკავშირებული ავი წინათგრძნობა შფოთვასა და მღელვარებას იწვევს. მხოლოდ ერთი მაგალითი, რომ ავილოთ, საინფორმაციო ტექნოლოგია უზარმაზარი გამოწვევების წყაროა სამართლისთვის. როგორც ცნობილია, წარუმატებელი აღმოჩნდა ინტერნეტის, მისი მუშაობის და შინაარსის კანონით კონტროლის მეთოდები.“¹⁴ სოციალური ქსელების გამოყენება ყოველდღიურად მზარდია. სულ უფრო პრობლემატური ხდება სიძულვილის ენასთან ბრძოლა. ირანი, ჩინეთი და ვიეტნამი მუდმივად ცდილობდნენ შეექმნათ სისტემა, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა ციფრულ ინფორმაციაზე კონტროლს. ინდოეთის კერძოდ ჩრდილოეთ ქაშმირის რეგიონში ინტერნეტი და მობილური სერვისები წყვეტს ფუნქციონირებას მიმდინარე არეულობისას.

რთულია შეფასდეს სოციალურ ქსელში თუ ინტერნეტ პლატფორმებზე დაწერილი კომენტარი არის თუ არა უკანონო. ზღვარი სიტყვის თავისუფლებასა და სიძულვილის ენას შორის ძალზე მცირეა. თან, როცა ქვეყნებში განსხვავებული რეალობაა და ტოლერანტობის ხარისხიც. ამ საკითხს კიდევ უფრო ამძაფრებს გარემოება, რომ სიძულვილის შემცველი გამონათქვამები თუ კომენტარები არის ხშირად ირონიით, იუმორით შეფარული და ყველაზე მეტად გავლენის ქვეშ ექცევიან ახალგაზრდები, რაც ზიანის მომტანია მათი სრულფასოვან პიროვნებად ჩამოყალიბების პროცესში.

იუნესკოს შეფასებით სიძულვილის დეფინიცია არ არის წმინდა სამართლებრივი ტერმინი. აუცილებელია ის გასცდეს ამ ფარგლებს, რადგან

¹² Erbakan v. Turkey No. 59405/00, Echr, 6th of October 2006, ob., <http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage-EN>

¹³ Freedom of Expression, Amnesty International, ob., <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/freedom-of-expression/>

¹⁴ უაქსი რ., სამართალი ძალიან მოკლე შესავალი, ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, მ. სესკურისას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 189.

მასში სხვადასხვა გარემოებები მოაზრება. ამიტომ შეუძლებელია ხისტად განვსაზღვროთ მისი დეფინიცია. ის აერთიანებს გამონათქვამებს და ქმედებებს. ზოგადი გადასახედიდან სიძულვილის ენის შემცველ გამონათქვამებს შესწევს უნარი გააღვივოს მტრობა, შუღლი რომელიც ძირითადად მიმართულია საზოგადოების გარკვეული სეგმენტის წინააღმდეგ და რაც ყველაზე მთავარია ეს ძირს უთხრის ტოლერანტობის არსს. სიძულვილის ენა გავლენას ახდენს ინდივიდებზე იწვევს მათ წაქეზებას, რაც შეიძლება გახდეს დესტრუქციული ქმედების ჩადენის საწინდარი. ინტერნეტ სამყარო კი ამ კუთხით მეტად დაუცველია. ცალკე უნდა გამოვყოთ გარემოება, რომ ასეთ გამონათქვამებს შეიძლება ჰქონდეთ მოქმედების ხანგრძლივობა, როგორც დაუყოვნებლივი ასევე გრძელვადიანი - შეუწყოს ხელი პროცესის უარყოფითად განვითარებას. „მძიმე საფრთხეებს, რასაც სიძულვილის ენა უქმნის დემოკრატიული საზოგადოების ერთიანობას, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვას. ამავდროულად, ითვალისწინებს, საჭიროებას იმისა, რომ არ მოხდეს სიძულვილის ენაზე დაწესებული შეზღუდვების ბოროტად გამოყენება უმცირესობების გასაჩუმებლად და ოფიციალური პოლიტიკის, პოლიტიკური ოპოზიციის ან რელიგიური რწმენის კრიტიკის ჩასახშობად.“¹⁵

ამიტომ საჭიროა საზოგადოების მხრიდან არ მივცეთ საშუალება წავახალისოთ ამგვარი ქმედებები. სიძულვილის ენასთან საბრძოლველად უნივერსალური საშუალება კონტრმეტყველებაა. ის უნდა გახდეს თითოეული ჩვენგანის მორალური ვალდებულება, როგორც ყოველდღიურ რეალურ ურთიერთობებში ასევე ონლაინ. საზოგადოების წევრები, განსაკუთრებით მოზარდები, უნდა აღიჭურვონ იმ უნარებით, რომლითაც შეძლებენ მიხვდნენ არის თუ არა კონკრეტული გამონათქვამი სიძულვილის ენის შემცველი. მეტი რეაგირება, მეტი კონტრმეტყველება, მიღება ჩვენგან განსხვავებული ეთნოსის, კულტურის, რელიგიის თუ ტრადიციის მქონე ადამიანების. ეს ყველაფერი კი საწინდარია ტოლერანტობის, დემოკრატიული სახელმწიფოს მთავარი ღირებულების, რომ სოციუმის თითოეული წევრის აზრი მნიშვნელოვანია.

3. ისლამოფობია და მისი დაძლევის მექანიზმები

ზემოთ განხილული საკითხებიდან გამომდინარე სიძულვილის ენა უკონტროლო ხდება განსაკუთრებით ონლაინ სივრცეში. მუსულმანები ხშირად არიან სიძულვილის შემცველი კომენტარების ადრესატები. „ისლამოფობიის, ანტი-ბოშური განწყობების და შეუწყნარებლობის და, ასევე, გენოციდის დანაშაულების, კაცობრიობის წინააღმდეგ დანაშაულების ან ომის დანაშაულების და ასეთი დანაშაულებების საჯარო უარყოფის, ტრივიალიზაციის, გამართლების ან მიმნებებლობის ხსოვნის, მათ მიმართ

¹⁵ რასიზმის და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაცია, 2016; იხ., <<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-geor/1680a27d3f>> [02.01.2022]

სიფხიზლის და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის მოვალეობა“.¹⁶ გერმანიაში ჩატარებული გამოკითხვის მიხედვით მოსახლეობის 90 %-ისთვის უცხო არაა ონლაინ სიძულვილი და გარკვეულ შემთხვევებში სწორედ სამიზნე ჯგუფი მუსულმანური საზოგადოების წევრები არიან. სიძულვილის ენა იწვევს თვითშეფასების დაქვეითებას და სხვა ფსიქოლოგიურ პრობლემებს. საბოლოოდ კი სტერეოტიპულ, უარყოფით დამოკიდებულებას კონკრეტული თემის მიმართ.

„ისლამოფობიის დამღვეის მეთოდების მიებისას ჩატარდა 2020 წელს ონლაინ ექსპერიმენტი გერმანიაში 362 მუსლიმის მონაწილეობით. კვლევის მიზანი იყო ასევე საზოგადოების რეაქციებზე დაკვირვება ერევთან თუ არა კონტრმეტყველებაში. ამისთვის გამოიყენება დამკვირვებლის ინტერვენციის მოდელი, რომელიც მოიცავს შემდეგს: კრიტიკული სიტუაციის გამოვლენა, მისი აღქმა როგორც საფრთხედ და ჩარევის მორალური პასუხისმგებლობის გაჩენა.“¹⁷

სიძულვილის ენის შემცველი კომენტარები საფრთხეს უქმნის სოციალური იდენტობას, ამწვავებს ურთიერთობას უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის. ონლაინ ექსპერიმენტში მონაწილეთა 48% იყო ქალი, 64% ცხოვრობდა გერმანიაში 10 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, 67%-ისთვის მშობლიური ენა - გერმანული, 41% იყო დაბადებული გერმანიაში, 65% კი - რელიგიური. ეს მაჩვენებლები იყო გამიზნულად შერჩეული, რადგან ფაქტობრივად ისინი არც იყვნენ გამორჩეული გერმანელი მოქალაქეებისგან გარდა მათი რელიგიური და ეთნიკური იდენტობის. კვლევის მონაწილეებმა დაწერეს პოსტი მუსულმან ბავშვებზე საბავშვო ბაღებში, კერძოდ კვებასთან მიმართებით, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მათი რელიგიის დაცვა და არ მიიღონ საკვებად ღორის ხორცი. სწორედ ეს საკვლევი პოსტი გახდიდა შესაძლებელს დადგენილიყო რამდენად იყო მოსახლეობა განწყობილი უარყოფითად მუსულმანების მიმართ და იქნებოდა თუ არა სიძულვილის ენის შემცველ კომენტარებზე საზოგადოების წევრების მხრიდან კონტრმეტყველების ფაქტები. ისლამოფობიური ონლაინ სიძულვილის მაჩვენებელი გაცილებით მაღალი იყო წინა წლებთან შედარებით. სიძულვილის ენის შემცველი კომენტარები იყო 71%, ხოლო კონტრმეტყველების მაჩვენებელი - 81%, რაც საკმაოდ მაღალია. აქედან უნდა გამოვყოთ, რომ კონტრ პასუხების ავტორთა უმრავლესობა იყო მუსლიმი, არამუსლიმ პირებს ნაკლებად უჩნდებათ მორალური პასუხისმგებლობა ჩაერიონ მსგავს სიტუაციებში.

კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ ონლაინ კონტრმეტყველება არის ისლამოფობიასთან ბრძოლოს ერთ-ერთი საუკეთესო მეთოდი. სიძულვილის ენის წინაშე მყოფი მუსლიმები პასუხობენ კომენტარებს, მაგრამ ეს კომენტარები არაა საპირისპიროდ მტრული, არამედ ჯდება კორექტულობის ფარგლებში, რაც

¹⁶ იქვე.

¹⁷ Obermaier M., Effects of Islamophobic online hate speech and counter speech on Muslim in group bystanders intention to intervene, 28th of August, 2021, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14614448211017527> [20.07.2022]

საუკეთესო საშუალებაა დემოკრატიულ სახელმწიფოში მულტიკულტურულ ჯგუფებში მშვიდობიანი ურთიერთობის ჩამოყალიბების. შედეგებით გამოიკვეთა, რომ სულ უფრო იზრდება არამუსულმანი პირების ჩარევაც იმ კომენტარებზე პასუხის გაცემაში, რომელიც მიმართულია მუსულმანებზე. ეს კი გვადლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ ინდივიდებს უყალიბდებათ უნარები გაავლონ ზღვარი გამოხატვის თავისუფლებასა და სიძულვილის ენას შორის. ასევე იზრდება მორალური პასუხისმგებლობა ჩაერიონ ამგვარ სიტუაციებში სხვათა უფლებების დასაცავად.

დასკვნა

განხილული გადაწყვეტილება თავისი არსით მნიშვნელოვანია, რადგან Facebook მომხმარებელი პასუხისმგებელი ხდება სიძულვილის ენის შემცველ კომენტარებზე. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია მიღებულია 1950 წელს. მისი მიღებისას საზოგადოება სხვა გამოწვევების წინაშე იდგა. დღეს კი თანამედროვე მსოფლიოში სხვა გამოწვევებია. შესაბამისად, კონვენცია ცოცხალ დოკუმენტადაა მიჩნეული, რომელიც უნდა მოერგოს საზოგადოების განვითარებას. ამისთვის გამოიყენება ევოლუციური განმარტებაც. ეს საქმეც ამ მიზანს ემსახურება - უფლებები განიმარტოს საზოგადოების ევოლუციიდან გამომდინარე. დღეს სხვადასხვა ინტერნეტ პლატფორმა, სოციალური ქსელები, მათ შორის Facebook, აქტუალურია და მილიონობით მომხმარებელი ჰყავს. ინფორმაციის გავრცელება, საკუთარი აზრის გამოხატვა და საზოგადოებისთვის გაზიარება დღეს ისე მარტივია, როგორც არასდროს. ეს ყოველივე შეიძლება გახდეს პრობლემა, გამოყენებული უნდა იყოს ისეთი ენა, რაც არ დაარღვევს სხვათა უფლებებს და ყოველ ქვეყანაში გარანტირებული იქნება ტოლერანტობის დაცვა. ამიტომ ეს გადაწყვეტილება ერთ-ერთი განსაკუთრებული და საჭიროა დღევანდელ რეალობაში.

საქართველოს-ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობები - გამოწვევები და პერსპექტივები

შესავალი

საქართველო პატარა ქვეყნების რიცხვს განეკუთვნება და გარდამავალი ეკონომიკის სტატუსს ატარებს, თავისი გეოგრაფიული მდებარეობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული გეოპოლიტიკური უპირატესობები შეიძლება გააჩნდეს, ქვეყანას დიდი ხნის განმავლობაში არ ჰქონდა დამოუკიდებლობა და იმყოფებოდა სსრკ-ს დაქვემდებარების ქვეშ, რამაც მის განვითარებას ხელი შეუშალა.¹⁸ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ დაიწყო მრავალმხრივი რეფორმები და მისმა საგარეო ეკონომიკურმა პოლიტიკამ მიმართულება აიღო მსოფლიო სისტემისათვის ფეხის აწყობის მცდელობისკენ.

დღეის მდგომარეობით საქართველოს გააჩნია პრეტენზია იყოს ევროპული ოჯახის სრულფასოვანი წევრი, თუმცა ამისათვის სურვილი საკმარისი არ არის. ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის საჭიროა ქმედითი ნაბიჯების განხორციელება კერძოდ, გეგმის შემუშავება, რომლის განხორციელების შედეგიც იქნება ევროკავშირში გაწევრიანება. 30 წელი შეიძლება არ იყოს დიდი დრო, თუმცა სხვა ქვეყნების მაგალითს თუ გავითვალისწინებთ, საკმარისია, იმისთვის რომ ქვეყანამ გარკვეული სტანდარტები დააკმაყოფილოს.

წარმოდგენილი ნაშრომი ეხება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვაჭრობის საკითხებს. ევროკავშირი მხარს უჭერს სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭირო პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების პროგრამებს. ევროკავშირი საქართველოს ყველაზე დიდი სავაჭრო პარტნიორია და ყოველწლიურად საქართველოს ტექნიკური და ფინანსური დახმარების სახით 100 მლნ ევროზე მეტ თანხას გამოჰყოფს.¹⁹

2014 წლის ივნისში ევროკავშირმა და საქართველომ ხელი მოაწერეს ასოცირების ხელშეკრულებას,²⁰ რომელიც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებასთან (DCFTA) ერთად, საფუძველს უყრის საქართველოს ევროკავშირთან შორსმომავალ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი, სამართლის მაგისტრი

¹⁸ მალაკელიძე მ., საქართველოს საგარეო ვაჭრობის განვითარების ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკა, თბილისი, 2019, 18.

¹⁹ EEAS 10 European union 2011-2021 external actions service.

²⁰ ასოცირების შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის, ივნისი, 2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:261:FULL&from=EN> [01.07.2022]

ინტეგრაციას. DCFTA ასოცირების შეთანხმების მთავარი ღერძია და საქართველოს ეკონომიკის მოდერნიზებასა და დივერსიფიცირებას ეხმარება.

ევროკავშირი ხელს უწყობს მთავრობას ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის გაზრდასა და კონკურენციის მხარდაჭერაში ხარისხის მართვის სისტემების და ხარისხის ინფრასტრუქტურის სისტემების ჩამოყალიბების გზით, რითაც უზრუნველყოფს სტანდარტებთან შესაბამისობას.

წარმოდგენილ ნაშრომში განხილულია შეიცვალა თუ არა საექსპორტო მდგომარეობა საქართველოში DCFTA ასოცირების შეთანხმების შემდეგ, რა პროდუქცია გადის ევროკავშირში, რამდენად კარგად ხორციელდება ექსპორტი, აქვს თუ არა ქვეყანას პროდუქციის წარმოების უნარი, აქვთ თუ არა მეწარმეებს დაბრკოლებები პროდუქციის წარმოებისას, რამდენად კარგად იყენებს ქვეყანა საკუთარ პოტენციალს და აქვს თუ არა შესაძლებლობა შექმნას ახალი ექსპორტ უნარიანი პროდუქცია, რომელიც კონკურენტული იქნება ევროკავშირის შიდა ბაზარზე.

1. ევროკავშირის შიდა ბაზარის მნიშვნელობა და მისი ძირითადი მოთხოვნები

სახელმწიფოს სტაბილურობა დამოკიდებულია მის ეკონომიკაზე, ვინაიდან ძლიერი ეკონომიკა არის სახელმწიფოს მამოძრავებელი ძალა სხვადასხვა სფეროში, რადგან ნებისმიერი სფეროს მდგრადობა დაკავშირებულია ფინანსებთან. საქართველოს ეკონომიკა გარდამავალ ეტაპზეა, ქვეყანა ცდილობს პროგრესირდეს ეკონომიკური თვალსაზრისით.

ევროკავშირი არის სივრცე საზღვრების გარეშე, სადაც უზრუნველყოფილია საქონლის, პირების, მომსახურების და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება. აღნიშნული თავისუფლებები არის შიდა ბაზრის მნიშვნელოვანი საფუძვლები სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობისა და ეკონომიკური ურთიერთობებისათვის.²¹

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის თანახმად, ოთხი ძირითადი თავისუფლების მთავარი ფუნქციაა მოიხსნას ყოველგვარი ბარიერი, რომელიც აბრკოლებს შიდა ბაზრის ფუნქციონირებას.²² შიდა ბაზარი მოიცავს 500 მილიონ ადამიანს, რაც საქართველოსათვის განვითარების მნიშვნელოვანი პლატფორმა და ასევე რუსეთის ბაზრის საუკეთესო ალტერნატივაა.

გაბრიჩიძე გ., ევროპული კავშირის სამართალი, ევროპული და შედარებითი სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2012, 167.

²² ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება, მუხლი 26. Official EN Journal of the European Union. C 326/47. 26.10.2012.

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 120-ე მუხლის თანახმად, ევროკავშირის თითოეული წევრი შიდა ბაზარზე ეკონომიკურ პოლიტიკას ახორციელებს კონკურენციის პირობებში ღია საბაზრო პრინციპზე დაყრდნობით.²³ ამდენად, ეკონომიკურმა საქმიანობამ უნდა გაუძლოს შიდა ბაზარზე კონკურენციას, აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ეკონომიკა, უნდა იყოს მდგრადი და პროგრესირებადი.

1995 წლიდან, საქართველო, ევროკავშირის სავაჭრო პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემით (Generalized Scheme of Preferences, (GSP)) სარგებლობს. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის საბაჟო ტარიფები თითქმის სრულადაა არის გაუქმებული, მაგრამ როგორცაა ტექნიკური სტანდარტები და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები, საჭიროებს ევროკავშირის პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანას.²⁴ დღეს საქართველო არის ქვეყანა, რომელიც ძირითადად დამოკიდებული არის იმპორტზე, რაც იმაზე მიგვითითებს, რომ ამ დრომდე ქვეყანას მნიშვნელოვანი ნაბიჯები არ გადაუდგამს.

თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნისთვის ძირითადი ამოსავალი წერტილი ტარიფების ლიბერალიზაციაა. საქართველომ აღნიშნული განახორციელა ცალმხრივად 2006 წელს, ხოლო 2014 წელს DCFTA-ის ძალაში შესვლის შემდეგ ევროკავშირმაც გააუქმა იმპორტზე ტარიფი.²⁵ თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ DCFTA-ის ძალაში შესვლის შემდეგ ექსპორტის სტრუქტურაში სასაქონლო პოზიციების მიხედვით მნიშვნელოვან ცვლილებებს ადგილი არ ჰქონია.

ევროკავშირის სამრეწველო საქონლის ტექნიკური სტანდარტების სისტემა ორსაფეხურიანია:

1. ევროკავშირის ჰარმონიზებული კანონმდებლობა;
2. 5,000 “ჰარმონიზებული სტანდარტი” პროდუქტების მიხედვით, რომლებშიც დეტალურად არის გაწერილი ტექნიკური მახასიათებლები და ის, თუ როგორ უნდა იქნას დაკმაყოფილებული ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ძირითადი მოთხოვნები.²⁶

2. თავისუფალი ვაჭრობა ევროკავშირთან

საქართველოს საექსპორტო გეოგრაფია ორ მიმართულებას მოიცავს: დსთ და ევროკავშირი. დსთ-ს ქვეყნებიდან წამყვანი ადგილი, რუსეთს უჭირავს,

²³ იქვე, მუხლი 120

²⁴ ემერსონი მ., კოვზირიძე თ., საქართველო და ევროკავშირი, ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (CEPS), თბილისი, 16.

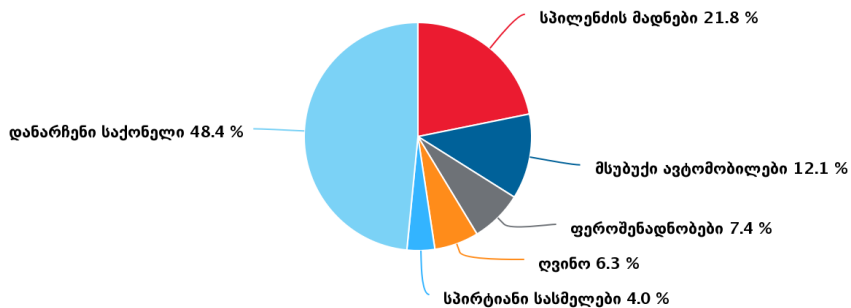
²⁵ იქვე, 8.

²⁶ იქვე, 11.

სამწუხაროდ რუსეთზე ორიენტაცია სახიფათოა, რადგან ნებისმიერი გადაწყვეტილება რუსეთის მიერ ნაკარნახევია პოლიტიკური მოტივებით.²⁷

ევროკავშირის ბაზარზე ოპერირება კარგია, თუმცა ეს გარკვეულ სიძნელებთან არის დაკავშირებული, იქედან გამომდინარე, რომ ევროკავშირში შეტანილი პროდუქცია სახეობების მიხედვით კონკრეტულ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს. სამწუხაროდ საქართველოში მოქმედი ხარისხის სერტიფიცირების ლაბორატორიებიდან არცერთს არ გააჩნია ევროპული აღიარება, აღნიშნული გარემოება აფერხებს სათანადო პროდუქციის წარმოებას და ექსპორტს.²⁸

უმსხვილესი საექსპორტო საქონლის წილი მთლიან ექსპორტში 2020*
წელს



თუ ზემოთ აღნიშნულ დიაგრამას კარგად გავანალიზებთ გამოდის, რომ ძირითადად ექსპორტზე გადის სამრეწველო საქონელი.²⁹ ამდენად, მნიშვნელოვანია ამ პროდუქტების პროგრესირება, კერძოდ, აგრო-პროდუქტების ამოქაჩვა, ასევე ახალ საექსპორტო პროდუქტებზე ორიენტირება. ექსპორტის წილი ევროკავშირში გაცილებით მცირეა.³⁰ ევროკავშირში საქართველოდან ექსპორტზე გადის თხილი, გამხმარი კაკალი, მინერალური და მტკნარი წყლები,

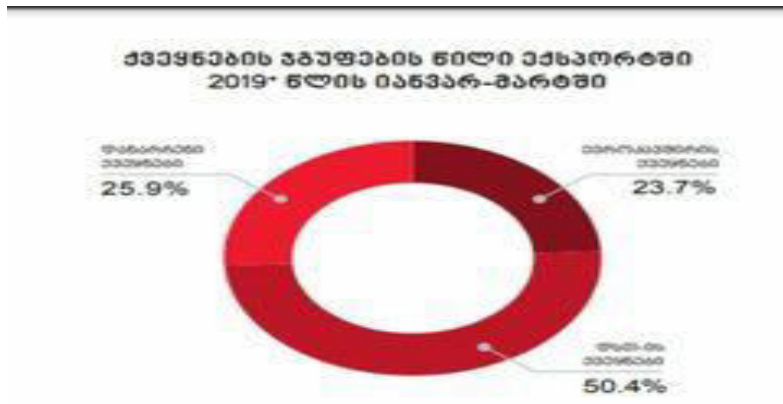
²⁷ დადანიძე გ., საქართველოს საექსპორტო პოტენციალის აქტუალური საკითხები, თბილისი, 2014, 19

²⁸ იქვე, 28.

²⁹ უმსხვილესი საექსპორტო საქონელი: სპილენძის მადნები და კონცენტრატები, მსუბუქი ავტომობილები, ფეროშენადნობები. იხ <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/637/eksporti> [15.07.2022]

³⁰ საქართველოს საგარეო ვაჭრობა ევროკავშირში, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2019, 4. იხ https://www.geostat.ge/media/23242/saqonlit-sagareo-vachroba_saqartveloshi-19.04.2019-%28geo%29.pdf [15.07.2022]

ყურძნის ნატურალური ღვინოები, სპირტიანი სასმელები, სპილენძის მადანი, ქიმიური სასუქები და სხვა პროდუქტები.



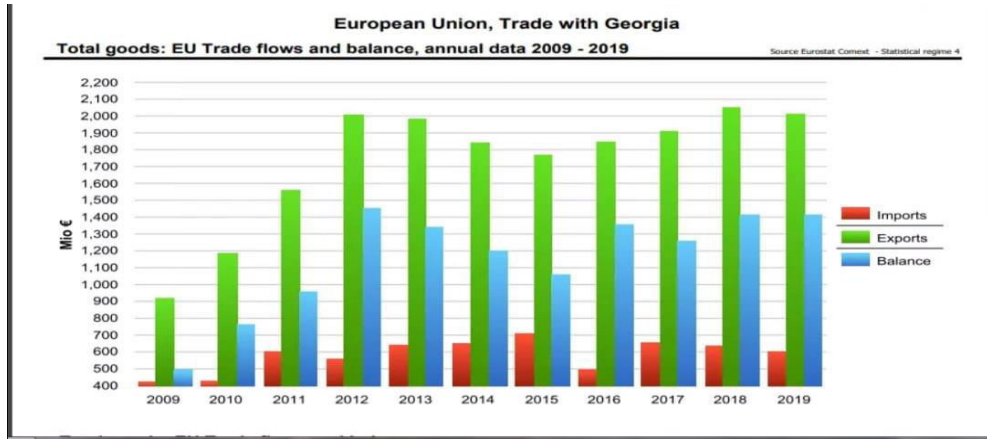
ვაჭრობაში ტექნიკურ ბარიერებთან დაკავშირებით საქართველო განაგრძობს ხარისხის ეროვნული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას შემდეგ სფეროებში: სტანდარტები და მეტროლოგია, აკრედიტაცია, ბაზრის ზედამხედველობა, სანიტარული და ფიტოსანიტარული სტანდარტების მხრივ გრძელდება მუშაობა.³¹

იმისათვის, რომ საქონელმა ისარგებლოს თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმით, მან უნდა დააკმაყოფილოს საქონლის წარმოშობის კრიტერიუმები, რომელიც განისაზღვრება შეთანხმებაზე თანდართული ოქმით. მაგალითად, თუ საქართველოში შემოვიტანთ კომპიუტერის ყველა დეტალს და ავაწყობთ კომპიუტერს, ეს კომპიუტერი არ ჩაითვლება საქართველოში წარმოებულად და, შესაბამისად, ევროკავშირში ექსპორტისას ვერ ისარგებლებს თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმით. ამდენად აუცილებელია ქვეყანაში არსებული რესურსების მაქსიმალურად გამოყენება. მაგალითად, ზედაპირული და მიწისქვეშა წყლის რესურსების თვალსაზრისით, საქართველო ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე მდიდარი ქვეყანაა, თუმცა ევროკავშირში მინერალური წყლების გატანით არ გამოირჩევა.

ქვეყნის რესურსების სწორად გამოსაყენებლად აუცილებელია რელევანტური ტექნოლოგიების დანერგვა და პროდუქციის წარმოება სტანდარტების შესაბამისად. ამ შემთხვევაში მინერალური წყლის გატანა შიდა ბაზარზე დაბალ

³¹ დადანიძე გ., საქართველოს საექსპორტო პოტენციალის აქტუალური საკითხები, თბილისი, 2014, 51.

ფასად შესაძლებელი იქნება, რადგან პროდუქციის მოცულობა შეზღუდული არ იქნება, რაც მას კონკურენტუნარიანს ხდის.



ზემოთ აღნიშნული სქემა კარგი ილუსტრაციაა იმისა, რომ მართალია 2009-2010 წლებთან შედარებით ექსპორტი გაზრდილია, თუმცა მნიშვნელოვანი ზრდა 2014 შემდეგ ანუ ასოცირების შეთანხმების შემდეგ არ არის, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ 2013-2014 წლებში ექსპორტი თითქმის იმ ნიშნულზეა, როგორც 2019 წელს.

საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებულ იქნა „საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სტრატეგია 2021 – 2027“. სახელწოდებიდან გამომდინარე რჩება შთაბეჭდილება, რომ სამინისტროს გააჩნია კონკრეტული თვალთახედვა სოფლის მეურნეობის ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის, თუმცა მასში მოცემულია მხოლოდ მიზნები, ამოცანები და არაა მკაფიო ნაბიჯები აღნიშნულის განსახორციელებლად.³²

3. DCFTA-ის შეთანხმება და მისი გამოწვევები

დღეისათვის, ევროკავშირი ამა თუ იმ ქვეყანასთან ასოცირების შეთანხმებას ძირითადად დებს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სავაჭრო ან ადამიანის უფლებათა რეფორმების ვალდებულების სანაცვლოდ.³³

ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს (DCFTA) გადაჰყავს ქვეყანა საშელავათო სავაჭრო რეჟიმზე და ქმნის შესაძლებლობას, გაზარდოს ბაზარზე წვდომა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის. DCFTA-ის ძალაში

³² საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სტრატეგია 2021 – 2027, საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტრო, დეკემბერი, 2019. იხ. <https://mepa.gov.ge/Ge/Files/ViewFile/27243> [15.07.2022]

³³ საქართველო და ევროკავშირი, განვითარებისა და რეფორმების კვალდაკვალ, 2016, 14.

შესვლის მიუხედავად, ევროკავშირის ბაზარი ღიაა მხოლოდ იმ პროდუქციისათვის, რომელიც აკმაყოფილებს ევროპის ბაზრისთვის განსაზღვრულ შიდა რეგულაციებს. DCFTA-ს ფარგლებში მნიშვნელოვანი ადგილი არასატარიფო ბარიერების გაუქმებას უჭირავს. არასატარიფო ბარიერებია: ტექნიკური რეგლამენტის მოთხოვნები, სტანდარტების მოთხოვნები და პროდუქტის/პროცესის შესაბამისობის შეფასება (სერტიფიკაცია).³⁴

ასოცირების შეთანხმება პირობითად სამ ნაწილად იყოფა: პოლიტიკური თანამშრომლობა, დარგობრივი თანამშრომლობა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცე.³⁵ ამდენად DCFTA-ის ერთ-ერთი მიზანია ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხების განხორციელება ევროკავშირის შიდა ბაზარზე და საქართველოს ეტაპობრივი ეკონომიკური ინტეგრაციის რეალურ მექანიზმების რეალიზება.

თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებისგან განსხვავებით, ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის სივრცე გულისხმობს როგორც სატარიფო, ასევე არასატარიფო ბარიერების აღმოფხვრას და არეგულირებს ვაჭრობასთან დაკავშირებულ საკითხთა ფართო სპექტრს (მაგ., სურსათის უვნებლობა, პროდუქციის უსაფრთხოება, კონკურენციის პოლიტიკა, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა, საბაჟო საკითხები, სახელმწიფო შესყიდვები და სხვა). სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული სისტემის გაუმჯობესება, ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოვება და განხორციელება გაზრდის ქართული პროდუქციის ხარისხს და აამაღლებს სანდოობას მსოფლიო ბაზარზე, რაც ხელს შეუწყობს ექსპორტის გაზრდას.³⁶

DCFTA ხელი უნდა შეუწყოს: ევროკავშირის ბაზრის მოთხოვნებთან თავსებადი სავაჭრო სისტემის ფორმირებას, სტაბილური ბიზნეს გარემოს ჩამოყალიბებას, ახალი საწარმოებისა და საექსპორტო პროდუქციის შექმნას, ქართული პროდუქციის საექსპორტო ბაზრების დივერსიფიცირებასა, და ასე შემდეგ.³⁷ ევროკავშირი მკაცრად აკონტროლებს ამ სტანდარტებს თავის შიდა პოლიტიკაში და უზრუნველყოფს, რომ პარტნიორმა ქვეყნებმა გაიზიარონ ეს მიზანი, გაატარონ აუცილებელი ზომები „ღირსეული სამუშაო დღის წესრიგის“ ცხოვრებაში გასატარებლად. მესამე ქვეყნებთან მიმართებით ევროკავშირი ხელს

³⁴ ქარდავა ე., პარლამენტის როლი ასოცირების შეთანხმების/DCFTA-ის შესრულებისა და სამართლებრივი აპროქსიმაციის სფეროში, 2017.

³⁵ კავშირი 21-ე საუკუნე, საქართველოს ევროპული არჩევანი, Friedrich Ebert Stiftung, თბილისი, 2018, 7.

³⁶ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების გზამკვლევი, თებერვალი, 2014. 9.

³⁷ კავშირი 21-ე საუკუნე, საქართველოს ევროპული არჩევანი, Friedrich Ebert Stiftung, თბილისი, 2018, 14.

უწყობს შრომის საერთაშორისო სტანდარტებს, რომელიც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ არის შემოღებული.³⁸

საქართველო შეემატა იმ მესამე ქვეყნების სიას, საიდანაც ევროკავშირში თავლის, მატყლის, შავი ზღვის თევზისა და ზღვის თევზის პროდუქტის იმპორტი ნებადართულია ადამიანთა მოხმარებისთვის. შესაბამისად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა საქართველოდან ამ პროდუქტების ექსპორტი და შესაბამისად, გაიზარდა მიღებული მოგებაც. თუმცა საქართველოში მოქმედი მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის საექსპორტო ქვეყნების სამეული ასე გამოიყენება: რუსეთი, თურქეთი და უკრაინა. ათეულში ევროკავშირის მხოლოდ სამი ქვეყანა მოხვდა: გერმანია (მე-4 ადგილი), იტალია (მე-7 ადგილი) და საფრანგეთი (მე-10 ადგილი) (იხილეთ ცხრილი 1).

საქართველოში DCFTA-ის იმპლემენტაცია გავლენას ახდენს ყველა ტიპის ბიზნესსა და არა მხოლოდ ექსპორტზე ორიენტირებულ მცირე და საშუალო საწარმოებზე. მაგალითად, DCFTA-ის იმპლემენტაცია საქართველოს ავალდებულებს ევროკავშირთან შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს სანიტარული და ფიტოსანიტარული კანონმდებლობა, რაც ნიშნავს იმას, რომ ქართველ მწარმოებლებს შერჩეული სექტორებიდან ახალი მოთხოვნების დაკმაყოფილება მოუწევთ.³⁹

4. თავისუფალი ვაჭრობასთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოში

თავისუფალი ვაჭრობა ქვეყნებს შორის საქონლისა და მომსახურების დაუბრკოლებელ მიმოსვლას ნიშნავს. პრაქტიკაში თავისუფალი ვაჭრობა ნიშნავს ვაჭრობას დისკრიმინაციის გარეშე - იმპორტზე დაბალი საბაჟო გადასახადი, კვოტების აკრძალვა იმპორტზე, სოფლის მეურნეობის სუბსიდირების შემცირება ან საერთოდ უარის თქმა და ა.შ.⁴⁰

ქართული პროდუქციის ევროკავშირის ერთიან ბაზარზე ექსპორტის ძირითადი გამოწვევები ევროკავშირის უმაღლეს სტანდარტებთან შეუსაბამობა და გაუმართავი წარმოების ჯაჭვია, რაც არასატარიფო ბარიერების გათვალისწინებით აძვირებს ქართული წარმომომის პროდუქტს და არ ქმნის ექსპორტის მნიშვნელოვანი ზრდის სურათს.

³⁸ ევროპა და საქართველო, ვაჭრობის საკითხები, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2013.

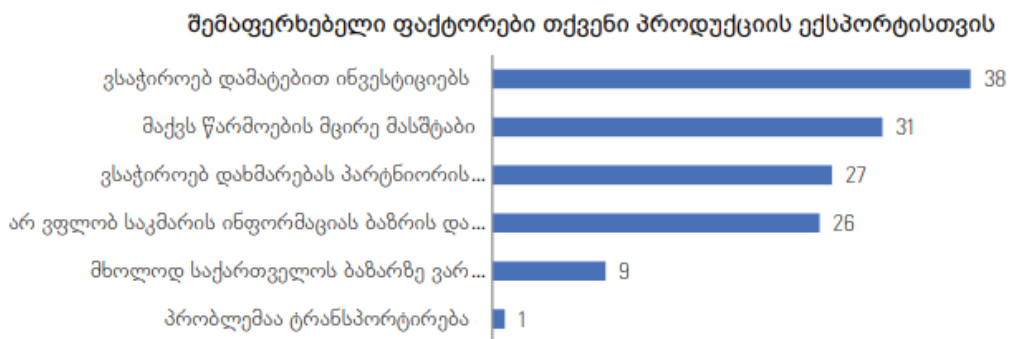
³⁹ European Commission, EU-Georgia Deep and Comprehensive Free-Trade Area. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/dcfta_guide_2014_en.pdf [20.07.2022]

⁴⁰ ჯანაშია ე., თავისუფალი ვაჭრობის პერსპექტივები საქართველოში, 1. იხ https://gfsis.org.ge/media/download/EJSEF/Eliso_Janashia.pdf?_cf_chl=tk=eZX56TFKR_7PQDssUQQ77iGcCRkghP0rw69Dig_g_ak-1659445938-0-gaNycGzNBpE [225.07.2022]

თავისუფალი ვაჭრობა იწვევს კონკურენციის ზრდას, რაც შესაბამისად ხელს უწყობს ინოვაციური მიდგომების განვითარებას, ეს კი, თავის მხრივ, ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი ფაქტორია, რადგან მეწარმეები მუდმივად სტრესულ გარემოში იმყოფებიან, ვინაიდან მათ უნდა განავითარონ საკუთარი პროდუქცია, დაწერგონ ახალი ტექნოლოგიები და ეს ყველაფერი მისაღებ ფასებში, წინააღმდეგ შემთხვევაში კონკურენტული გარემო გარიყავს მათ ბაზრიდან.

ქართული პროდუქციის ევროკავშირის ერთიან ბაზარზე ექსპორტის ძირითადი გამოწვევები ევროკავშირის უმაღლეს სტანდარტებთან შეუსაბამობა და გაუმართავი წარმოების ჯაჭვია, რაც არასათარიფო ბარიერების გათვალისწინებით აძვირებს ქართული წარმოშობის პროდუქტს და არ ქმნის ექსპორტის მნიშვნელოვანი ზრდის სურათს.⁴¹ უფრო კონკრეტულად კი, ევროკავშირის ბაზარზე შესვლის ბარიერებად შესაძლოა შემდეგი ფაქტორები დასახელდეს: პროდუქციის ხარისხი და არაერთგვაროვნება. მიწის ფრაგმენტაცია, ინფრასტრუქტურა,⁴² ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა, ცნობიერების დაბალი დონე და ა.შ.

ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის (EPRC) კვლევის თანახმად, გამოკითხულ მეწარმეთა 23,2% ამბობს, რომ აქვს ექსპორტის გამოცდილება; 76,8%-ს ასეთი გამოცდილება არ აქვს.⁴³



⁴¹ დადელიშვილი ნ., რატომ ვერ იყენებს საქართველო ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესაძლებლობებს სრულად?, საქართველოს პოლიტიკური ინსტიტუტი, 04/02/2019.

⁴² ცენტრალური სარწყავი სისტემის ნაკლოვანებები, სამაცივრე და სასაწყობე ობიექტების ნაკლებობა, დამაკავშირებელი გზების გაუმართაობა.

⁴³ დანგაძე მ., მითითების დეტექტორი, რა პროდუქცია გადის რეალურად საქართველოდან ევროკავშირში და რას ამტკიცებს Geworld? 17 თებერვალი, 2020. იხ <https://www.mythdetector.ge/ka/myth/ra-produktsia-gadis-realurad-sakartvelodan-evrokavshirshi-da-ras-amtkitsebs-geworld> [15.07.2022]

2020 წლის 12 თებერვალს გამოცემამ “საქართველო და მსოფლიო” გამოაქვეყნა სტატია, სათაურით “ექსპორტის ხელშეწყობა სიტყვით და ექსპორტის ხელშეწყობა საქმით”. სტატიაში საუბარია DCFTA-ს ფარგლებში ევროკავშირში საქართველოს ექსპორტზე. სარედაქციო კომენტარში აღნიშნულია, რომ არსებობს შეთანხმება, რომლის მიხედვითაც საქართველოში წარმოებული პროდუქცია ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისია, თუმცა წევრ ქვეყნებს არ სურთ ამ პროდუქტების შეტანა თავიანთ ბაზარზე, რათა ადგილობრივ პროდუქციას კონკურენცია არ გაუწიოს. გარდა ამისა, სტატიაში ნათქვამია, რომ დასავლეთი მხოლოდ რეფორმების გატარებისკენ მოგვიწოდებს, ფინანსურად კი არ გვეხმარება.

Geworld-ის მტკიცება, თითქოს ევროკავშირის წევრი ქვეყნები საქართველოს ხელოვნურ ბარიერებს უქმნიან და ევროკავშირის რეფორმების განხორციელებისთვის ფინანსურად არ ეხმარება, სიმართლეს არ შეესაბამება. 1) ქართული პროდუქციის ნაწილი ევროკავშირში ექსპორტზე უკვე გადის. 2) ინდუსტრიული პროდუქტების აღიარების შესახებ შეთანხმება მას შემდეგ ამოქმედდება, რაც საქართველო ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ პირობებს დააკმაყოფილებს; 3) ევროკავშირი საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვის 179.5 მილიონი ევროს ღირებულების პროგრამას ახორციელებს.⁴⁴ ამდენად ევროკავშირის დახმარების პროგრამებმა და პროექტებმა უდიდესი როლი შეასრულეს საქართველოს, როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს, ჩამოყალიბებაში, ქვეყანაში საბაზრო ეკონომიკის განვითარებისა და დემოკრატიული პრინციპების მეტნაკლებად დამკვიდრების ხელშეწყობაში.⁴⁵

თუმცა ის რომ დღეს საქართველოს არ გააჩნია ის პოტენციალი იყოს პროდუქციის სრულფასოვანი მიმწოდებელი, რეალობაა. რაც შეეხება კონკურენციას, არსებობს კონკრეტული ქართული პროდუქცია, რომელსაც კონკურენციას უწევს არა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები, არამედ არაწევრი სახელმწიფოდან მიწოდებული პროდუქცია. ამდენად ექსპორტის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება, რომელიც უკავშირდება, როგორც ეკონომიკის სტრუქტურას, ისე - ზრდის არსებულ წყაროებს და მოითხოვს მნიშვნელოვან ძალისხმევას დარგობრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით. არასაექსპორტო დარგების სწრაფი განვითარება საექსპორტო დარგების განვითარებასთან შედარებით ასახავს საქართველოს ექსპორტის კონკურენტუნარიანობის ამაღლების პრობლემას და მნიშვნელოვნად განაპირობებს მიმდინარე ანგარიშის უარყოფით სალდოს.⁴⁶

⁴⁴ იქვე.

⁴⁵ საქართველოს უსაფრთხოებისა და განვითარების ცენტრი, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები, პოლიტიკური დოკუმენტი, თბილისი, 2017, 1.

⁴⁶ მსოფლიო ბანკი, ევროპის და ცენტრალური აზიის რეგიონის სიღარიბის დაძლევის და ეკონომიკური მართვის განყოფილება, ანგარიში No. 89608-GE, დეკემბერი, 2014, 12.

ექსპორტის სიცოცხლისუნარიანობის წინაშე არსებული ძირითადი პრობლემების შესწავლა გადამწყვეტია დარგობრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით, თუ ქვეყნის მიზანია ექსპორტის ზრდა და ამ ზრდის შენარჩუნება. ექსპორტის მდგრადი ზრდა უკავშირდება ახალი პროდუქტების შექმნას და ახალ ბაზრებზე (ექსტენსიური მარჟა) არსებული საექსპორტო ურთიერთობების გაფართოებას (ინტენსიური მარჟა) და ამ ურთიერთობების შენარჩუნებას დროში (მდგრადობის მარჟა).⁴⁷

მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ევროკავშირის ბაზარზე მომხმარებლებს არ აქვთ ინფორმაცია ქართული პროდუქციის შესახებ. აქ დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს მარკეტინგსა და ფასების რეგულირების საკითხს. თავდაპირველად პროდუქცია უნდა გავიდეს დაბალ ფასებში, ეს მიდგომა ამართლებს, როდესაც მწარმოებელს აქვს დიდი მოცულობით პროდუქცია, ამ შემთხვევაში მცირე საფასო მარჟაც კი განვითარების შესაძლებლობას იძლევა. სამწუხაროდ საქართველოს შემთხვევაში მეწარმეები მოკლებული არიან შესაძლებლობას გამოიყენონ ეს ტაქტიკა, ვინაიდან მისაწოდებელი პროდუქცია არაა დიდი ოდენობის. ქართული კომპანიების უმეტესობა მცირე ზომისაა, ასეთ მცირე ზომის საწარმოებს არ შეუძლიათ იმ ოდენობის პროდუქტის წარმოება, რაც ევროკავშირის საცალო ობიექტების ან მწარმოებლების მოთხოვნას დააკმაყოფილებს. მაგალითად, 2008 წელს, „ჰერბიას“ დამფუძნებლებმა დაიწყეს სოფლის მეურნეობის პროდუქტის გასაყიდად საჭირო სტანდარტების დანერგვა კომპანიაში, რომ პროდუქცია ევროკავშირის ბაზარზე გასაყიდად მოემზადებინათ. ამ მიზნის მისაღწევად, კომპანიამ სასათბურე მეურნეობა, რომელიც დასავლეთ საქართველოს ქალაქ წყალტუბოში მდებარეობს, აღჭურვა თანამედროვე ტექნოლოგიებით. მოგვიანებით, კომპანიამ მიიღო „გლობალ გეპის“ (GLOBALG.A.P) სერტიფიკატი, რომელიც ადგენს ნებაყოფლობით სტანდარტებს სოფლის მეურნეობის პროდუქციის სერტიფიცირებისთვის მთელს მსოფლიოში და ადასტურებს კომპანიის მიერ წარმოებული პროდუქციის ხარისხისა და ტექნოლოგიების ევროსტანდარტებთან შესაბამისობას. დღეისათვის, კომპანია „ჰერბიას“ მწვანელი და სალათის ფურცლები ექსპორტზე ევროკავშირის ქვეყნებში გადის, მათ შორის გერმანიაში, პოლონეთში, ჰოლანდიაში, ესტონეთში, ლიტვაში, ლატვიასა და ბულგარეთში. „ჰერბიას“ მიერ წარმოებული შეზღუდული რაოდენობის პროდუქცია, კომპანიას არ აძლევს შესაძლებლობას გახდეს მუდმივი ექსპორტიორი, რომ კონკურენცია გასწიოს ევროკავშირის ბაზარზე, რაც მოითხოვს დიდი რაოდენობის მწვანელის და სალათის ფურცლების რეგულარულ და სტაბილურ მიწოდებას.

შესაბამისად, მცირე ზომის საწარმოებისთვის ევროკავშირის ბაზარზე მოხვედრის ერთადერთი შესაძლებლობა ევროკავშირის საბითუმოდ

⁴⁷ იქვე, 26.

მოვაჭრეებთან მუშაობაა, რომლებიც მსგავსი პროდუქტის იმპორტს ეწევიან მსოფლიო მასშტაბით სხვადასხვა მომწოდებლისგან. თუკი ქართველი მცირე მეწარმეები კოოპერატივებს ჩამოაყალიბებენ, მათ მეტი შანსი ექნებათ მიჰყიდონ საკუთარი პროდუქცია ევროკავშირში მოქმედ საცალო ვაჭრობის ქსელებს ან გადამამუშავებელი კომპანიებს, თუმცა, ამ შემთხვევაში, როცა ბევრი ქართველი მცირე მეწარმე მონაწილეობს კოოპერატივში, პროდუქციის მუდმივი სტანდარტის/ხარისხის შენარჩუნება უფრო რთულია, რაც, თავის მხრივ, გარკვეულ რისკ-ფაქტორს წარმოადგენს.

დასკვნა

იმისათვის, რომ ქართველი მეწარმეებისათვის ევროკავშირის ქვეყნებში პროდუქტის ან/და მომსახურების ექსპორტი კიდევ უფრო გამარტივდეს, საჭიროა საქართველოს აკრედიტაციის სისტემის აღიარება ევროკავშირის მიერ. აღნიშნულთან მიმართების მნიშვნელოვანი ქმედება უნდა განხორციელდეს სახელმწიფოს მიერ, ვინაიდან მისი არ არსებობა პრობლემას წარმოადგენს პროდუქტის სათანადო წარმოებისათვის.

ამ სფეროს ზოგიერთი ექსპერტი მიიჩნევს, რომ DCFTA-ის სრულფასოვნად შესრულებით მნიშვნელოვან შედეგზე გავა ქვეყანა. DCFTA-ის სათანადოდ შესრულება არ გამოიწვევს ევროკავშირში შესვლას, თუმცა მყარი პლატფორმა იქნება ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის. სამართლებრივი ნორმების იმპლემენტირება მოხდება, თუმცა ვფიქრობ აღნიშნული სავაჭრო სფეროში, მაინც ვერ გააუმჯობესებს ექსპორტის შედეგს. მხოლოდ საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა საკმარისი ვერ იქნება ექსპორტის გაუმჯობესებისათვის, ამის თვალსაჩინო მაგალითია ის რომ 2014 წლამდე ექსპორტის ნიშნული თითქმის უტოლდება 2019 წლის ნიშნულს. აუცილებელია სოფლის მეურნეობის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება, მეწარმეებთან ახლო კომუნიკაცია და იმ პრობლემების აღმოფხვრა, რომლებიც მათ ბარიერებს უქმნით, აკრედიტაციის სისტემის შექმნა, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა.

გარდა ამისა მნიშვნელოვანია კონკურენციის სამართლებრივი ნორმების რეალიზება რეალობაში. რეალური კონკურენციის არსებობა მნიშვნელოვნად მდგრად მეწარმეობას შექმნის ქვეყანაში, როგორც ეს ირლანდიაში მოხდა, კერძოდ გატარდა კონკურენციის პოლიტიკის ორი ტალღა, რამაც გაზარდა მრეწველობადა შესაბამისად ექსპორტიც. კონკურენტული გარემო მეწარმეებს აიძულებს ხარისხიანი პროდუქცია აწარმოონ. თუმცა აქ სახელმწიფო უნდა იყოს ნეიტრალურ მდგომარეობაში ბიზნესთან მიმართებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს რეალური კონკურენცია ბაზარზე.

საქართველოში კონკურენციის სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს კონკურენციის შენარჩუნება ბაზარზე. აღნიშნული სააგენტო ევროკავშირის მოთხოვნით შეიქმნა

2014 წელს. 2014-2019 წლებში სააგენტომ საქონლისა და მომსახურების ბაზრების 25 მოკვლევა დაასრულა. აქედან 14 მოკვლევაში დაფიქსირდა დარღვევა. 14 დარღვევიდან 9 მოდიოდა სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის შეზღუდვაზე, რაც ძირითადად ე.წ. „მორგებულ“ სახელმწიფო შესყიდვებში გამოვლინდა. სამწუხაროდ სახელმწიფომ უმეტეს შემთხვევაში თავად დაარღვია კონკურენციის პოლიტიკა და როგორი წარმოსადგენია ამის ფონზე, რომ შექმნილი ნორმები საკმარისია წარმოების და ექსპორტის პროგრესისათვის.

სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობა ამაზონის ეკოსისტემის განადგურების
საკითხთან მიმართებით

შესავალი

ამაზონის ჯუნგლების 41.6% პერუს, ბოლივიის, კოლუმბიის, ვენესუელას, გაიანას, სურინამის, საფრანგეთის გვიანას და ეკვადორის საზღვრებშია მოქცეული, ხოლო დარჩენილი 58.4% ბრაზილიის ტერიტორიას მიეკუთვნება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ასევე იქიდან გამომდინარე, რომ კვლევის საკითხთან დაკავშირებით, საერთაშორისო ყურადღების ძირითადი ნაწილი ბრაზილიისკენ არის მიმართული და შესაბამისად, ამ მხრივ საკვლევი მასალის რაოდენობაც უფრო მეტია, წინამდებარე ნაშრომის ძირითადი ნაწილი სწორედ ბრაზილიის მაგალითის განხილვას დაეთმობა. თუმცა, ასევე წარმოდგენილი იქნება ინფორმაცია სხვა ქვეყნებთან მიმართებითაც, რომლებიც ბრაზილიაში არსებული სიტუაციის ანალიზის გასავრცობად გამოდგება.

კვლევის მთავარი მიზანია დადგინდეს, თუ რამდენად მწვავე პრობლემას წარმოადგენს ამაზონის ჯუნგლების სისტემატური განადგურება და გააჩნიათ თუ არა სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო საზოგადოების სხვა სუბიექტებს რაიმე სახის შესაძლებლობა, ჩაერიონ ცალკეული ქვეყნის მიერ საკუთარ ტერიტორიაზე არსებული ბუნებრივი გარემოს დაზიანების პროცესში. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება ბრაზილიის ყოველწლიური „წვის სეზონზე“, პერიოდზე, როდესაც ფერმერები წვავენ ბოლო დროს გაჩეხილ და მათ მოსაზღვრე ტერიტორიებს, აგრობიზნესისთვის მიწის გასასუფთავებლად.

კვლევის საკითხი პირდაპირ კავშირშია ადამიანის უფლებებთან, საერთაშორისო სამართალთან და სახელმწიფოთა სუვერენიტეტთან. შესასწავლია ქვეყნის სუვერენიტეტის როლი და თუ რამდენად შეიძლება, რომ ეკოლოგიური გარემო განიხილებოდეს ადამიანის უფლებების კრილში. ზემოხსენებული საკითხები მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც დასადგენია, საერთაშორისო სამართლის ფარგლებში ბრაზილიას გააჩნია თუ არა პასუხისმგებლობა დაიცვას მისსავე ტერიტორიაზე არსებული ტყის მასები, რადგან ასეთი ვალდებულების არსებობა შესაძლებელია წინააღმდეგობაში მოდიოდეს ქვეყნის სუვერენიტეტთან, რომლის საკუთრებასაც წარმოადგენს ხსენებული ბუნებრივი რესურსი.

კვლევის ერთ-ერთი მიზანია ასევე, დადგინდეს, არსებობს თუ არა სამართლებრივი ბერკეტები, რომელთა გამოყენებითაც სხვა სახელმწიფოებსა და

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებს შესწევთ უნარი ჩაერიონ სუვერენული ქვეყნის მიერ საკუთარი ბუნებრივი რესურსების გამოყენების საკითხში, თუ აღნიშნული სახელმწიფოს ქმედებები, ეკოლოგიისათვის მძიმე ზიანის მიყენების გზით, საფრთხეს უქმნის როგორც ადგილობრივ აბორიგენ მოსახლეობას, ასევე ზოგადად კაცობრიობას,

წინამდებარე კვლევის საფუძველზე, შეფასდება საერთაშორისო სამართლის მზაობა დაიცვას კაცობრიობა ეკოლოგიური კატასტროფისგან. არსებული რეგულირების ფარგლებში გამოვლენილი სამართლებრივი ბერკეტები, მათი შესაძლებლობები და ფარგლები. ასევე, ის პრობლემები, რომლებსაც ხსენებული საშუალებები პროპორციულად ვერ პასუხობს. დასახული მიზნები, რომლებზეც საერთაშორისო საზოგადოება აქტიურად მუშაობს და შესაძლო გადაწყვეტები, რომლებიც ამ ეტაპზე, განხილვის საგანს არ წარმოადგენს.

1. პროგრესული ლეგალიზაციის პრაქტიკა და პოლიტიკური ნება გარემოსდაცვითი დანაშაულის აღმოფხვრასთან დაკავშირებით

ამაზონი შეადგენს მსოფლიოს ტროპიკული ტყეების 67%-ს. ეს არის მსოფლიოში უდიდესი, ყველაზე დიდი ბიომრავალფეროვნების ნაკრძალი, შეიცავს მცენარეების, ცხოველების, სოკოების, ბაქტერიების და წყალმცენარეების შესანიშნავ კონცენტრაციას. მისი როლი ნახშირბადის შეგროვებაში, ნალექის მოდელზე ზემოქმედებასა და მტკნარი წყლის მიწოდების მხრივ, გადამწყვეტ როლს თამაშობს რეგიონსა და მთელ მსოფლიოში კლიმატის სტაბილურობის უზრუნველყოფაში.

ამაზონი ბუნებრივი ჰაბიტატია სხვადასხვა ხალხისა და კულტურისთვის. იგი მოიცავს სამხრეთ ამერიკის 40%-ს⁴⁸ და ცხრა ქვეყნის ტერიტორიას, თუმცა ტყის 58.4% ბრაზილიაშია. დაახლოებით 27 მილიონი ბრაზილიელი ცხოვრობს ეგრეთ წოდებულ ლეგალურ ამაზონში („BLA“),⁴⁹ მათ შორის ათობით ძირძველი ხალხი, რომელთაგან ზოგიერთი ჯერ კიდევ უკონტაქტო ტომია. ეს ძირძველი მაცხოვრებლები დამოკიდებულნი არიან ამაზონზე თავიანთი კულტურის, რელიგიის, კვების და ჯანმრთელობის შესანარჩუნებლად.

ტყის გაჩეხვა მნიშვნელოვნად დაიწყო 1960-იან წლებში, ისეთი სამთავრობო ინიციატივების მხარდამხარ, როგორც იყო ინფრასტრუქტურის განვითარების, სოფლის მეურნეობისა და დასახლების სუბსიდიები.⁵⁰ მნიშვნელოვანმა ზიანმა

⁴⁸ Barbosa L. C., *Guardians of the Brazilian Amazon Rainforest*, San Francisco, 2015, 49.

⁴⁹ ბრაზილიის მთავრობამ შექმნა „ლეგალური ამაზონი“ (Amazônia Legal), ტერიტორია, რომელიც მოიცავს ბრაზილიის ჩრდილოეთ შტატებს (აკრი, ამაპა, ამაზონასი, პარა, რონდონია და რორაიმა), მატო გროსო და ტოკანტინსი (შუადასავლეთის რეგიონი) და მარანჰაოს აღმოსავლეთ ნაწილს. (ჩრდილო-აღმოსავლეთით).

⁵⁰ Celentano D., *Welfare Outcomes and the Advance of the Deforestation Frontier in the Brazilian Amazon*, 2012, ივ., <<https://bit.ly/3PZ00P0>> [06.06.2022].

პიკს 2004 წელს მიაღწია. ამის შემდეგ, მთავრობის ინიციატივებით, ტყის განადგურება კონტროლდებოდა 2012 წლამდე, მაგრამ 2015 წელს ამაზონის და ბრაზილიის ეკონომიკური ვარდნისა და შესაბამისი პოლიტიკური ნების დაკარგვის შედეგად, ტყეების გაჩეხვის დონე კვლავ ყოველწლიურად იმატებს. 2015 წლისთვის, ბოლო 40 წლის განმავლობაში გაჩეხილი ტყის ოდენობამ, ბრაზილიური ამაზონის მთლიანი მოცულობის 20% შეადგინა,⁵¹ ესპანეთისა და იტალიის ტერიტორიების ერთობლივი ფართობის ექვივალენტი. მდგომარეობა განსაკუთრებით დამძიმდა 2019 წელს, როდესაც ტყეების გაჩეხვა გაიზარდა 34,4%-ით და ადგილობრივი მიწები და კონსერვაციის ერთეულები დაზარალდა უპრეცედენტო მასშტაბით. 2019 წელს ტყის წვამ 2018 წელთან შედარებით 67,9%-ით მოიმატა. ტენდენცია 2020 წელსაც არ შეცვლილა - ტყეების გაჩეხვა 9,5%-ით, ხანძრები კი 6,7%-ით გაიზარდა.

გაუტყეურებას შეიძლება არაპროგნოზირებადი სისტემური შედეგები ჰქონდეს გარემოზე. მეცნიერთა ვარაუდით, თუ ტყის დარჩენილი ტერიტორიის 40% განადგურდება, ჩვენ მივალწევთ შეუქცევად წერტილს, რეგიონის მნიშვნელოვანი ნაწილი გარდაიქმნება სავანის მსგავს ზონად.⁵² ამაზონის გაქრობით გამოწვეული შედეგები კატასტროფული იქნება არა მხოლოდ ბრაზილიისთვის, არამედ მთლიანად პლანეტისთვის. ცხოველთა და მცენარეთა სახეობების დაკარგვის გარდა, მკვეთრად შემცირდება ნალექის დონეც, რაც აუცილებელია ბრაზილიის აგრობიზნესისა და ელექტროენერჯის წარმოებისთვის. წყლის დეფიციტი ასევე იმოქმედებს მრეწველობაზე, ძირითადი საჭიროებების ნივთების მიწოდებაზე და ზოგადად, ურბანულ ცხოვრებაზე.

ლათინური ამერიკის მრავალი ქვეყნის მსგავსად, ბრაზილია ავტორიტარული მართველობის ქვეშ იმყოფებოდა 1964-1985 წლებში. ხელახალი დემოკრატიზაციის პროცესში გამოქვეყნდა 1988 წლის მოქმედი კონსტიტუცია. ამ კონსტიტუციამ აღადგინა კანონის უზენაესობა, ძალაუფლებათა შორის ბალანსი, განიხილა უფლებების ფართო სპექტრი, მათ შორის ჯანსაღი გარემოს უფლების ჩათვლით და სასამართლოს მიანიჭა ფართო უფლებამოსილებები, რათა ის უფრო ეფექტური ყოფილიყო. სწორედ იგი იყო პასუხისმგებელი ბრაზილიაში კანონის პრაქტიკის ღრმა ცვლილებაზე. ქვეყნისთვის აქტუალურ ნებისმიერ საკითხს შეუძლია საკონსტიტუციო დებატების წარმოშობა და გარემოსდაცვითი კრიზისიც ამ წესს მისდევს.

ამაზონის ტყის გაჩეხვისა და საჯარო მიწების უკანონო მითვისების ერთ-ერთი მთავარი სტიმული თავად მთავრობისგან მოდის. პოლიტიკურად კარგად დაკავშირებული, ე.წ. „მიწის დამტაცებლების“ ზეწოლის შედეგად,

⁵¹ Veríssimo B., Let's Cut Amazon Deforestation to Zero. Here's How, Americas Quarterly, 09.11.2015, ob., <<https://bit.ly/3xiPfQk>> [06.06.2022].

⁵² Nobre C., Land-use and Climate Risks in the Amazon and the Need of a Novel Sustainable Development Paradigm, 2016, ob., <<https://bit.ly/3Q4XpTw>> [06.06.2022].

ფედერალური მთავრობა დროდადრო პატიობს მათ დანაშაულებრივ ქმედებებს და ამით ნებას რთავს მიითვისონ საჯარო მიწები. ამ პრაქტიკის მაგალითებია №11.952/2009 კანონი ლუის ინასიო ლულა და სილვას პრეზიდენტობის დროს და №13,465/2017 კანონი მიშელ ტემერის პრეზიდენტობის დროს, ასევე, „დროებითი ღონისძიება №. 910“, გამოცემული 2019 წლის 11 დეკემბერს, ამჟამინდელი პრეზიდენტის - ჟაირ ბოლსონაროს მიერ.⁵³

ეს კანონები მიუთითებს ბრაზილიურ ლოგიკაზე, რომლის თანახმადაც, უკანონო ქმედებები, რომლებიც თანდათანობით სტატუს-კვო გახდა, შემდგომში ლეგალიზდება. ხსენებული კანონები უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ საჯარო მიწების მითვისების ლეგიტიმაცია, ეს პრაქტიკა ითარგმნება როგორც სტიმული მიწის მიტაცების უწყვეტობისთვის, ხელს უწყობს შეჭრის, ტყეების გაჩეხვის და შემდგომი ლეგალიზაციის მანკიერ ციკლს. ჟაირ ბოლსონაროს მიერ გამოცემული დროებითი ღონისძიება წინა კანონების მსგავსად, მიზნად ისახავდა მიწების გასხვისებას შესაბამისი ღირებულების საფასურად, თუმცა საბაზრო ღირებულებაზე საგრძნობლად მცირე თანხებად და სწორედ ამ მიზეზით, ბრაზილიის ბიუჯეტი საკმაოდ დიდი ოდენობის ფულს კარგავდა.

პროგრესული ლეგალიზაციის პრაქტიკა იწვევს მიწების კონცენტრაციას მიწის მტაცებლებისა და მსხვილი მიწის მესაკუთრეების ხელში, ასევე ძალადობასა და დავებს მოსაზღვრე ტერიტორიებზე. მიუხედავად იმისა, რომ ხსენებული დროებითი ღონისძიება კონგრესის მიერ დამტკიცებული არ არის, ჯერ კიდევ შესაძლებელია 2008 წლამდე მისაკუთრებული ქონების დაკანონება. გარდა ამისა, ამჟამინდელი მთავრობა ღიად ამბობს უარს ადგილობრივი აბორიგენების რეზერვების დემარკაციასა და ტრადიციული თემების საკუთრების აღიარებაზე მათ მიერ დაკავებულ მიწაზე, მიუხედავად იმისა, რომ ეს მათი კონსტიტუციური მოვალეობაა.⁵⁴

როგორც ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან ჩანს, ამაზონის ტყეების გაჩეხვასა და სხვა დანაშაულებებთან ბრძოლას აკლია არსებითი ელემენტი: ბრაზილიის მთავრობის პოლიტიკური ნება. ტყეების გაჩეხვა, უკანონო ხე-ტყე და მადაროები სამუშაო ადგილებს ქმნის ბევრ ეკონომიკურად გაჭირვებულ რეგიონში, რომლებსაც ბევრი ალტერნატივა არ გააჩნიათ. ამ უკანონო ოპერაციების მასშტაბის გამო, გარემოსდაცვითი დანაშაულის მრავალი ჩამდენი აირჩევა მერად, ქალაქის საბჭოს წევრად და სახელმწიფო ასამბლეის წარმომადგენლად, შესაბამისად, სწორედ ისინი აყალიბებენ ადგილობრივ პოლიტიკას.⁵⁵

⁵³ „დროებითი ღონისძიება“ გაიცემა პრეზიდენტის მიერ, აქვს კანონის სტატუსი, მაგრამ მას შემდეგ, რაც დამტკიცდება კონგრესის მიერ.

⁵⁴ Human Rights Watch, Rainforest Mafias, 27.08.2019, იხ., <https://bit.ly/3xbVLqP> [06.06.2022].

⁵⁵ იხ., იქვე.

როდესაც ქრთამი არ მუშაობს, უკანონო ტყის მჭრელები და მადაროელები ხშირად მიმართავენ დაშინებას და სასჯელისგან თავის დასაღწევად შეიარაღებულ ბანდებსაც კი ასაქმებენ. Human Rights Watch-ის ანგარიშის მიხედვით, ტყის დამცველების სამასი მკვლელობიდან, რომელიც 2009 წლის შემდეგ დაფიქსირდა პასტორალური მიწის კომისიის მიერ, მხოლოდ თოთხმეტი იქნა განხილული სასამართლოში.⁵⁶

გარემოსდამცველებისა და მეცნიერების აზრით, ფედერალური მთავრობის დღევანდელი გარემოსდაცვითი პოლიტიკა მნიშვნელოვნად აუარესებს საკმარისად არასახარბიელო მდგომარეობას. მას ახასიათებს აშკარა მიდრეკილება გარემოსდაცვითი ინსტიტუტების დემონტაჟისკენ. 2019 წელს ფედერალურმა მთავრობამ გააუქმა ამაზონის ფონდის მმართველი კომიტეტი, რომელიც პასუხისმგებელი იყო ფონდის რესურსების გამოყენების მონიტორინგის კრიტერიუმების დადგენაზე. ამ გარემოებამ გააღრმავა დიპლომატიური კრიზისი ბრაზილიასა და მეორეს მხრივ გერმანიასა და ნორვეგიას შორის, ორ ყველაზე მნიშვნელოვან დონორ ქვეყანას შორის კონსერვაციის ინიციატივებისთვის ამაზონის რეგიონში, აღნიშნულმა კი გამოიწვია შემოწირულობების შეჩერება. საერთაშორისო ზეწოლის მიუხედავად მოცემული დროისათვის სერიოზული ცვლილებების მოლოდინი არ არის.

2. პრობლემის აქტუალიზაციის მორიგი მცდელობა, საკანონმდებლო რეფორმა და მისი პრაქტიკული აღსრულებადობა

მიუხედავად იმისა, რომ ამაზონის სათანადო კონსერვაციისათვის საკმარისი არ იქნება მხოლოდ არსებული საკანონმდებლო ბაზის რეფორმა, ბრაზილიის საკანონმდებლო ჩარჩოში შეტანილმა ზოგიერთმა ცვლილებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს ამ მიზნის მიღწევაში. უპირველეს ყოვლისა, უნდა იქნას მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილება, რომელიც აკრძალავს სახელმწიფო ქონების დატაცების ნებისმიერ კრიმინალურ გამოვლინებას და ხელს შეუშლის მათ რეგულარიზაციას. ეს ღონისძიება მიმართული უნდა იყოს „პროფესიონალი“ მიწების დამტაცებლების წინააღმდეგ და არ უნდა აზიანებდეს, იმ დაბალშემოსავლიან ოჯახებს, რომლებიც წლების განმავლობაში ფლობენ და ცხოვრობენ სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ტერიტორიაზე.

ბრაზილიაში საკონსტიტუციო ცვლილებები დამოკიდებულია კონგრესის ყველა წევრის ხმების 3/5-ის კვალიფიციურ კვორუმზე და დეპუტატთა პალატასა და სენატში კენჭისყრის ორ რაუნდიან პროცედურაზე. ეს არის საკმაოდ ხისტი პროცესი, მაგრამ მისი ეფექტურობა უკვე დადასტურდა შესაბამისი პოლიტიკური კოორდინაციისა და მობილიზებით. წარსულში, ბრაზილიის კონგრესმა წარმატებით მიიღო ზომები, რომლებიც შეიქმნა ამაზონის დასაცავად.

⁵⁶ იხ., იქვე.

აღსანიშნავია, რომ სოფლის მეურნეობის განვითარების მხარდამჭერი თუ უბრალოდ პოპულისტი ბრაზილიელი პოლიტიკოსების მხრიდან ამაზონის დაცვის ნებისმიერ მცდელობას დიდი წინააღმდეგობა შეხვდება და სწორედ ამიტომ ექნება უდიდესი მნიშვნელობა საერთაშორისო ზეწოლას. იმ შემთხვევაში, თუ მსგავსი პოზიციტიური ცვლილებები განხორციელდება, მათ გასაუქმებლად, კვლავ რთული პროცედურების გავლა იქნება საჭირო და გარდა ამისა, საერთაშორისო ასპარეზზეც მაღალ პოლიტიკურ ხარჯებს გამოიწვევს, აღნიშნული კი შემაკავებელი ეფექტის მატარებელი იქნება მომავალი მთავრობებისთვისაც.

დასკვნა

ამაზონის ტყე უკვე უახლოვდება სავანიზაციის შეუქცევად პროცესს, რომელიც პლანეტისთვის განუზომელ დანაკარგებს გამოიწვევს. დასაკარგი დრო უკვე აღარ არის. ტყის ჩეხვასთან ბრძოლაში წარმოშობილი პრობლემების ნაწილი დაკავშირებულია: კანონებთან, რომლებიც ხელს უწყობს გაჩეხილი საჯარო მიწების მიტაცებას; ფედერალური მთავრობის პოლიტიკასთან, შეამცირონ ნაკრძალებისა და კონსერვაციის ერთეულების რაოდენობა და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ხარვეზებთან.

იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს სამართლებრივი ბერკეტები, რომელთა გამოყენებითაც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები ჩაერევიან ცალკეული ქვეყნების სუვერენიტეტში, მათ მიერ ბუნებრივი რესურსების განადგურების აღსაკვეთად, წარმოჩენილი პრობლემის უალტერნატივო გადაწყვეტის გზად კვლავ ის ინიციატივები რჩება, რომლებიც ამაზონის გაუტყეურების წინააღმდეგ სწორედ ბრაზილიაში უნდა შემუშავდეს. აუცილებელია ქვეყნის შიგნით გარემოსდაცვითი ინსტიტუტების გაძლიერება, მათი ადექვატური პერსონალით, რესურსებითა და სტრუქტურებით უზრუნველყოფა. ასევე, აუცილებელია, შეიქმნას ეკონომიკური მოდელი, რომელიც სამუშაო ადგილებს შექმნის ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ტყის ბიოეკონომიკის განვითარების გზით, აღნიშნული კი ამაზონის დაცვას უფრო ღირებულს გახდის, ვიდრე მის განადგურებას.

ილიბერალური კონსტიტუციონალიზმი - საფრთხე თუ შესაძლებლობა?!

შესავალი

თუნდაც ალექსანდერ გრეიამ ბელის მიერ განვლილი მეცნიერების გზა საკმარისია იმის დასაშვებად, რომ შესაძლოა, ფაქტებისა და მოვლენების ზედმიწევნით კარგად ცოდნა, მთავარი დამაბრკოლებელი გახდეს ახალი ხედვებისა და იდეების წარმოშობისა. ამ სტატიის უპირატესობა ალბათ იმაშიც მდგომარეობს, რომ გარკვეულწილად მოკლებულია ილიბერალური კონსტიტუციონალიზმის წარმოშობისა და განვითარების ისტორიის კვლევისგან და შეგნებულად, დაფუძნებულია ინდივიდის პროფესიულ სურვილებსა და შეფასებებზე. ალბათ, უკეთესი იქნება ვიკვლიოთ თუნდაც მცდარი, მაგრამ ახლებური ხედვა, ვიდრე გადავასხვაფეროთ ბევრჯერ შეფასებული და გამოკვლეული საკითხები. მართალია, ილიბერალური კონსტიტუციონალიზმი ეტიმოლოგიურად თანამედროვე მეცნიერებაში კოლიზიურ სახელწოდებად გვევლინება, მაგრამ შინაარსობრივად მისი განხილვა და განსხვავებულ ასპექტებში გაანალიზება ნამდვილად ღირს.

როგორც ვოკერი განმარტავს, არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმი ისტორიულად რომის რესპუბლიკაში გარკვეულწილად უკვე არსებობდა. რა თქმა უნდა ამას თავისი ისტორიული საფუძვლებიც გააჩნდა, რაც ცენტრალურ ევროპასა და ოსმალეთის იმპერიას შორის იდეოლოგიური განსხვავების ჩამოყალიბების საფუძველიც გახდა.⁵⁷ მიმდინარე ეპოქაში სადაო საკითხს არ წარმოადგენს ის გარემოება, რომ სახელმწიფოთა დამოუკიდებელი განვითარების უმთავრესი საწინდარი სუვერენის თეორიაა. ტერმინი თანამედროვე მნიშვნელობით სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრდა სახელმწიფო სუვერენიტეტის თეორიის ფუძემდებლის, ფრანგი იურისტის, პოლიტიკოსისა და ფილოსოფოსის, ჟან ბოდენის⁵⁸ მიერ, თუმცა საინტერესოა, რომ ამ საკითხის ფუძემდებლურ მოვლენად მაინც მიჩნეულია ვესტფალიის 1648 წლის ზავი, რომელიც აერთიანებს ორ საზავო ხელშეკრულებას, ერთი მხრივ, „საღვთო რომის იმპერიასა“ და მის მოკავშირეებს შორის, ხოლო მეორე მხრივ შვედეთს, საფრანგეთსა და მათ მოკავშირეებს შორის.⁵⁹ სწორედ სუვერენიტეტის მთავარ იდეურ მოწინააღმდეგედ მოგვიანებით ყალიბდება ორი

* სტუ, სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი, სამართლის მაგისტრი

⁵⁷ ვოკერი გ., არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმის იდეა, 1997, 154-184.

⁵⁸ რცხილაძე ვ., ფილოსოფიურ-პოლიტიკური კრებული, წიგნი I, 2020, 73.

⁵⁹ კაუფმანი ჯ., შესავალი საერთაშორისო ურთიერთობებში, ჯავახიშვილი ი. თარგმანი, მე-2 გამოცემა, 2020, 85.

უმთავრესი ტოტალიტარული იდეოლოგია, რომელიც ისტორიაში შესულია ფაშიზმისა და მარქსიზმის სახელით.

თანამედროვე მოვლენები ცხადყოფს, რომ კლასიკური ლიბერალიზმის დამახინჯებული ფორმის აღმასვლამ განაპირობა ლიბერტანიალური სამყაროს მხრიდან, შეგნებული თუ შეუგნებელი ბრძოლა სუვერენიზმის იდეის წინააღმდეგ. სწორედ ამიტომ, მიმდინარე ნაშრომში მოკლედ იქნება მიმოხილული ილიბერალური კონსტიტუციური იდეის სამართლებრივი საფუძვლები და მისი პოპულარიზაციის მთავარი მიზეზები.

1. ლიბერალური დემოკრატიიდან ილიბერალურ კონსტიტუციონალიზმამდე

ანდრამ შაიო კონსტიტუციონალიზმს აღწერს, როგორც ლიბერალურ პოლიტიკურ ფილოსოფიას, რომლის მთავარი საზრუნავი მთავრობის შეზღუდვაა.⁶⁰ მთავრობის შეზღუდვის მთავარი მიზანი ინდივიდუალური უფლებების უზრუნველყოფაა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი იმთავითვე ლიბერალურია. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ კონსტიტუციები არ შეიძლება იყოს ილიბერალური და ავტორიტარული.⁶¹ შესაბამისად, ავტორიტარულ რეჟიმებში კონსტიტუციაზე საუბარი აბსოლუტურად ლეგიტიმურია. ამას ემატება შაიოს შიშის კონსტიტუციონალიზმის იდეაც, რომლის მიხედვითაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ტირანიის პერიოდის შემდეგ დაწერილი კონსტიტუციები სხვა ელფერს იძენენ და ისინი სხვაგვარად უდგებიან ხელისუფლების დანაწილების საკითხს, ვიდრე მერყევი და პარალიზებული საკანონმდებლო ხელისუფლების პერიოდის შემდეგ დაწერილი კონსტიტუციები.⁶² შესაბამისად, თუ კონსტიტუციაში მომავლის ხედვაა ჩადებული, მაშინ ეს ხედვა სწორედ ამ შიშის თავიდან აცილებას უნდა ემსახურებოდეს.⁶³ ფაქტობრივად ამ შიშზე საუბრობს მონტესკიე რომელიც განმარტავს, რომ ხელისუფლების კონსტიტუციური სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე, მიმართულია პოლიტიკური თავისუფლების დასაცავად და „ტირანული კანონებისა“ და მათი ტირანულად აღსრულების თავიდან ასაცილებლად.⁶⁴

შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე გაგებით, არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმი კლასიკური კონსტიტუციონალიზმის პოპულისტური განმარტებების შედეგად წარმოიშვა, რაც გამოიხატება საკონსტიტუციო

⁶⁰ შაიო ა., უიცი რ., თავისუფლების კონსტიტუცია: შესავალი სამართლებრივ კონსტიტუციონალიზმში, Oxford University Press, 2017, 13.

⁶¹ ვრცლად იხ. ტომ გინსბურგი და ალბერტო სიმპერი, კონსტიტუციები ავტორიტარულ რეჟიმებში, 2014 წ

⁶² შაიო ა. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, 2003, 8.

⁶³ იქვე, 15.

⁶⁴ მონტესკიე, კანონთა გონი, წიგნი XI, 1999, 157.

ცვლილებების, პოლიტიკური და სამართლებრივი კონსტიტუციონალიზმის თეორიზაციისა და კონსტიტუციური და, ამავდროულად, ეროვნული იდენტობის მსგავსად ინტერპრეტაციაში. იგი ასევე, წარმოდგენილია კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების რელატივიზაციაში, პოპულისტური ნაციონალიზმის კონსტიტუციონალიზაციაში, იდენტობის პოლიტიკაში, ახალ პატრიმონიალიზმში, კლიენტელიზმსა და კორუფციაში. არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმი განიხილება, როგორც საჯარო ხელისუფლების ფუნქციონირება, რომელიც მხარს უჭერს ძირითად კონსტიტუციურ სტრუქტურას, მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ მას არ გააჩნია ნორმატიული შიდა კონსტიტუციური ვალდებულება საჯარო ძალაუფლების შეზღუდვისადმი, გარკვეულწილად, მაინც რჩება ევროკავშირის კანონებითა და პოლიტიკით დადგენილ ფარგლებში და, ასევე, ექცევა საერთაშორისო მინიმალურ მოთხოვნებში. ილიბერალიზმის მოდელში ყურადღებას იმსახურებს კონსტიტუციური დემოკრატიის ყველა ელემენტი, როგორცაა კანონის უზენაესობა, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები, და, მთლიანობაში, არც ერთი მათგანი არ ავლენს დომინანტობას. მართალია დასავლელ მეცნიერთა აბსოლუტური უმრავლესობა ილიბერალიზმში ფასადურ დემოკრატიას ხედავს, მაგრამ საკითხის მსგავსად განხილვა ისეთივე არასწორი უნდა იყოს, როგორც ლიბერალიზმის ცალსახად მოძველებულ მოდელად განხილვა.⁶⁵ შესაბამისად, არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმი მშვიდობიანად წარმოიშვა კონსტიტუციური დემოკრატიიდან, რომელმაც თავისი პირველი თანამედროვე გამოვლინება 1989 და 1990 წლებში ცენტრალური აღმოსავლეთ ევროპის (CEE) რეგიონში გადასვლის შემდეგ ჰპოვა. გარდამავალი პერიოდის შემდეგ, კონსტიტუციურმა დემოკრატიებმა CEE-ში ეროვნული საჭიროებიდან გამომდინარე, გადააჭარბეს კიდევ ევროპაში ევროპის საბჭოს და ევროკავშირის ეგიდით აღმოსავლეთ რეგიონისთვის დადგენილ კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და დემოკრატიის მინიმალურ სტანდარტებს.⁶⁶ შესაბამისად, ამ რეგიონისთვის კონსტიტუციური დემოკრატია არის არა მხოლოდ დემოკრატიის კონსტიტუციური ფორმა, არამედ კონსტიტუციური რეჟიმი, რომელშიც ჭარბობს კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების დაცვა უმთავრესი პრიორიტეტია.⁶⁷ კონსტიტუციური დემოკრატია ერთდროულად განასახიერებს კონსტიტუციონალიზმს (რომლის დროსაც არანაირი ძალაუფლება არ შეიძლება განხორციელდეს შეზღუდვების გარეშე) და დემოკრატიას (ხალხის მმართველობა); კონსტიტუციური წყობილებისა და კონსტიტუციური ინტერპრეტაციის თვალსაზრისით აღნიშნული მიმართულებები არ შეიძლება იყოს ურთიერთგამომრიცხავი ან

⁶⁵ Drinóczy T., „Hungarian Constitutional Court: The Limits of EU Law in the Hungarian Legal System“, 1 Vienna Journal on International Constitutional Law, 2017, 139-151.

⁶⁶ ზოგადად ამ გავლენებისა და ზემოქმედების შესახებ იხ., Ludwikowski RR., Supreme Law or Basic Law? The Decline of the Concept of Constitutional Supremacy, 9 Cardozo Journal of International & Comparative Law, 2001, 253-296.

⁶⁷ Drinócai and Bien-Kacala, n 82, and T Ginsburg and AZ Huq, m. 16, 224.

ურთიერთსაწინააღმდეგო ტერმინები. ამის მიზეზი გახდა ის, რომ კონსტიტუციური დემოკრატია, რომელიც CEE-ში გარდამავალი პერიოდის შემდეგ ჩამოყალიბდა, იურიდიული ტაქტიკისა და რეალური პოლიტიკურ-სამართლებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე, მოითხოვდა კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონისა და სამართლებრივი წესწყობილების მთავარი გარანტორის, წერილობითი სახით შექმნას. შესაბამისად, კონსტიტუცია უნდა შექმნილიყო იმ ფორმით, როგორცადაც ის წარმოიშვა დასავლეთ ევროპაში კონსტიტუციონალიზმის განვითარების დროს და ჩამოყალიბდა, როგორც თანამედროვე საზოგადოებებისა და პოლიტიკური სისტემების ძირითადი ღირებულება. ამიტომაც, არაა შემთხვევითი, რომ ყოფილი სოციალისტური რეჟიმის საპირისპიროდ, პოლიტიკური მანიპულაციების საწინააღმდეგოდ, CEE-ში უპირატესობა მიენიჭა კონსტიტუციური წესრიგის დამყარებას.

აღნიშნული კონსტიტუციები ეყრდნობოდა კელზენისეული იდეის საფუძვლებსა და სამართლებრივ წესრიგს, რომლის უმთავრესი მიზანიც მათი აღსრულებისათვის საჭირო მექანიზმების შემუშავება იყო. ფაქტობრივად, კონსტიტუციონალიზმი თავისი ორიგინალისტური გაგებით გვევლინება მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს კონსტიტუციების დაცვისა და აღსრულების რეალური მექანიზმები. რამდენადაც ეს მექანიზმები ფოკუსირებულია ადამიანის ინდივიდუალური უფლებების დაცვაზე, იმდენადაა შესაძლებელი სუბიექტ სახელმწიფოს ეწოდოს „ლიბერალური“, ვინაიდან ამ საკითხის პოლიტიკურ-ფილოსოფიური გაგებით, ადამიანები ნებისმიერ საჯარო იდეაზე უფრო მაღალ საფეხურზე არიან დაყენებულები. საკითხის მსგავსად განმარტების საფუძველზე, სრულიად გაუგებარია, რომ დემოკრატიული კონსტიტუციონალიზმის მქონე სახელმწიფოებს, დემოკრატიისათვის მეტი ერთგულების დასამტკიცებლად რატომ უნდა ჰქირდებოდეთ დამატებითი ეპითეტები კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების (არა მხოლოდ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებებისა) დამატებითი ტირაჟირების სახით?! ამიტომაცაა, რომ სახელმწიფოები, რომლებიც ერთი შეხედვით განიცდიან დემოკრატიულ ცვლილებებს და შორდებიან თავიანთ თავდაპირველ მდგომარეობას, აღიქმებიან, არა რაიმე ახლის მამიებელ სახელმწიფოებად, არამედ დასავლური ღირებულებების იდეოლოგიურ მოწინააღმდეგეებად.⁶⁸

ზოგიერთი სახელმწიფო მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და ფინანსურ კრიზისს განიცდის; ზოგი - მიგრაციის გამოწვევებს და ტერორიზმის საფრთხეს ებრძვის. პოპულისტი პოლიტიკოსები სათავისოდ იყენებენ ყველა ამგვარ მოვლენას და დემოკრატიის სახელით, პირადი ამბიციებით გაბრუებულები, კიდევ უფრო არყევენ სახელმწიფო ინსტიტუტებს. დემოკრატიული დაშლის მდგომარეობაში

⁶⁸ Daly TG., Diagnosing democratic decay
ob., www.academia.edu/34052302/Diagnosing_Democratic_Decay

მყოფ სახელმწიფოებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები იკვეთება. ეს ვლინდება არა მხოლოდ ინსტიტუციური და სტრუქტურული მექანიზმების კუთხით,⁶⁹ არამედ მათი დემოკრატიული კონსტიტუციების წარმოშობის ისტორიული ასპექტებითაც, რასაც როგორც წესი, დემოკრატიზაციის პროცესის მესამე ტალღას უწოდებენ, რასაც რამდენიმე განსხვავებული შედეგი მოყვა. პირველი გახლდათ კონსტიტუციური დემოკრატია, რომელსაც ჯერ კიდევ არ გამოუვლენია რეგრესის რაიმე ნიშანი.⁷⁰ მეორე- ავტორიტარული (ხელახალი) კონსოლიდაცია, რომელიც, სტივენ ლევიცკის (Steven Levitsky) და ლუკან უეის (Lucan Way) აზრით, არ უნდა განიხილებოდეს, როგორც დემოკრატიული უკანდახევა.⁷¹ მესამე-ზოგიერთ სხვა სახელმწიფოში დემოკრატია დაუბრუნდა მეტ-ნაკლებად ავტორიტარულ ფორმას, როგორც ამას აღნიშნავენ ალინა როჩა მენოკალი (Alina Rocha Menocal) და სხვები ლათინურ-ამერიკულ⁷² და აფრიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით. სწორედ ავტორიტარული ფორმა შეიძლება მოერგოს CEE-ის კონტექსტს,⁷³ იმისდა მიუხედავად, თუ რა იარლიყს მივაკრავთ მას. მიზეზი მარტივია, როგორც მენოკალი და სხვები (Menocal et al.) ამტკიცებენ წამყვანი პოლიტიკური მოთამაშეები, დემოკრატია, არ აღიქვამენ უალტერნატივო მიზნად და როგორც ერთადერთ მმართველ ფორმად სახელმწიფოში.⁷⁴

აღნიშნული მოსაზრების სრულად გაზიარება საკმაოდ რთულია ვინაიდან, სადაოა მაგალითად, უნგრეთის და პოლონეთის ავტორიტარულ სახელმწიფოებად მოხსენიება. ცალსახაა, რომ 1989-1990 წლებში ცვლილებების ვექტორმა ამ სახელმწიფოებში სრულფასოვანი კონსტიტუციური დემოკრატისკენ სწრაფვა დაფიქსირდა; მართალია, 2010 წლიდან (უნგრეთში) და 2015 წლიდან (პოლონეთში) ეს ვექტორი უკუმიმართულებით მობრუნდა და ავტორიტარიზმის ნიშნები შეიძინა, მაგრამ ამის საფუძველი კონსტიტუციონალიზმის ალტერნატიული გაგება გახდა, რამაც განაპირობა ის ფაქტი, რომ უნგრეთსა და პოლონეთში, ევროპული სახელმწიფოების

⁶⁹ შეადარეთ, მაგალითად, ბრაზილიელი პოლიტიკოსების არაპოპულარობა და სასამართლოს ახალი როლი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში (იხ., მაგ. FJ Gonçalves Acunha and JZ Benvido, „Democratic decay in Brazil and the new global populism“, <https://iacl-aidc-blog.org/2017/06/06/democratic-decay-in-brazil-and-the-new-global-populism/>), უნგრეთში ფიდეისის პარტიის მუდმივ პოპულარობას ან PiS-ის მიმართ ხალხის მხარდაჭერას პოლონეთში. გარდა ამისა, მაშინ როცა უნგრეთსა და პოლონეთში სასამართლო სისტემა, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოებიც კი კომპრომეტირებულია, აშშ კვლავ აგრძელებს უკომპრომისო სასამართლო სისტემით სარგებლობას. ვრცლად იხ., Drinóczi and Bien-Kacala, n. 82.

⁷⁰ მაგალითისათვის ბალტიის პირეთის ქვეყნები, განსაკუთრებით ესტონეთი.

⁷¹ Levitsky S., and Way L., The myth of democratic recession, 1 Journal of Democracy, 2015, 46-48.

⁷² ამ შესავალში არ მსურს ლათინოამერიკული ახალი კონსტიტუციონალიზმის დაპირისპირება ევროპულ არალიბერალურ კონსტიტუციონალიზმთან, არამედ, ვფიქრობ, მე-2 დათქმა არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმის განმარტების საკმარის კონტექსტს გვთავაზობს.

⁷³ Menocal AR., Fritz V., Raker L., Hybrid regimes and the challenge of deepening and sustaining democracy in developing countries', 1 South African Journal of International Affairs, 2008, 15-30.

⁷⁴ იქვე., 31. იხ., ასევე, von Bogdandy et al, eds, n 11.

კონსტიტუციური და ისტორიული განვითარების გამო, კანონის უზენაესობა, ევროკავშირი, კონსტიტუციური დემოკრატია და მრავალდონიანი კონსტიტუციონალიზმი სახელმწიფოს კლასიკურ ამოცანას აღარ წარმოადგენს. თუმცა, უნგრელი და პოლონელი დიპლომატების მთავარი შემაკავებელი ის დასავლელი პარტნიორები ხდებიან, რომლებიც მყისიერად რეაგირებენ მათ ქმედებებზე და ახსენებენ იმ საზღვრების შესახებ, რომელთა მიმართაც ჯერ კიდევ შემწყნარებლურ პოზიციას ავლენენ ევროკავშირის პოლიტიკური და სამართლებრივი სუბიექტები.

2. ილიბერალიზმის კანონიერების სამართლებრივი საფუძვლები და ლეგიტიმაციის მთავარი წყარო

თანამედროვეობაში ილიბერალიზმის, როგორც სამართლებრივი მექანიზმის გამოყენება, როგორც საკანონმდებლო ისე სასამართლო დონეზე მეტწილად დაფუძნებულია მის შაბლონურ და წინააღმდეგობრივ განმარტებაზე. მნიშვნელოვანია, რომ ამ იდეოლოგიის რეალიზებისას ილიბერალიზმი კანონს განიხილავს და იყენებს, როგორც პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე იარაღს (კანონის უზენაესობას), რათა ნებისმიერი მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდეს სწორედ კანონის სახელით იმ იდეალის გაცნობიერებით, რომ არავინ დგას კანონზე მაღლა. შესაბამისად, დაუშვებელია საკანონმდებლო ხელისუფლების (რომელსაც შესწორებები შეაქვს კონსტიტუციაში) და საკონსტიტუციო კონტროლის კომპეტენციების ბოროტად გამოყენება ადამიანთა შერჩეული ჯგუფის სასარგებლოდ, რაც ილიბერალური კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტ საფუძვლად ვერ გადაიქცა. ამიტომაც, არაა შემთხვევითი, რომ უნგრეთსა და პოლონეთში შესამჩნევი პრობლემები დგას თანასწორობისა და კანონის უზენაესობის კუთხით და ამას ემატება რეალური სამართლებრივი საკონტროლო მექანიზმების ზოგ შემთხვევაში შესუსტება, რიგ შემთხვევებში კი სრულიად გაქრობა. ამის შედეგად, კანონის უზენაესობის თითოეული სემანტიკომპრომეტირებულია, დასავლური სამართლებრივი წესრიგი უგულვებელყოფილია, რაც პოლიტიკურად მოტივირებულია და მხარდაჭერილია სამართლებრივ სისტემებში. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ევროპის კანონის უზენაესობა, როგორც სამართლებრივი ნორმა, გარკვეულწილად არ არის დაცული სხვა წევრ სახელმწიფოებთან. მასში ვლინდება არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმის ოპორტუნისტული მიდგომა, ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციისა და მისი რეალიზების პრაქტიკა, კი შეფასებულია, როგორც შიდა სახელმწიფო ძალაუფლების შეზღუდვა. სწორედ ამის განსამტკიცებლად მიიჩნევა, რომ სუვერენული დემოკრატია შიდა სახელმწიფოების მართლწესრიგის სრულ ხელშეუხებლობაში ვლინდება.

უნგრეთის ფუნდამენტური კანონი FL და 1997 წლის პოლონეთის კონსტიტუცია არის ქვეყნის ფუნდამენტური კანონები, რომლებიც იურიდიული იერარქიის

სათავეშია. კანონები ჩვეულებრივ მიიღება პროცედურული წესების დაცვით და მათი შინაარსი შეესაბამება კონსტიტუციას, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად სიმბოლური, არაეფექტური და ნაკლოვანია იგი თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მოთხოვნის თვალსაზრისით. FL სულაც არ იცავს კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებს და, მაგალითად, ადამიანის უფლებებს. შესაბამისად, იმის ფონზე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უფრო ფასადურ როლს თამაშობს, აღნიშნული კონსტიტუცია არ შეიძლება ჩაითვალოს თანამედროვე დასავლური ტიპის კონსტიტუციად. მიუხედავად იმისა, რომ მიღებული კანონების უმრავლესობა შეესაბამება FL-ს, ქვეყანაში თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ნიშნებისათვის აუცილებელი მოთხოვნები არ არის დაკმაყოფილებული. ამ მხრივ საინტერესოა არალიბერალურ კონსტიტუციონალიზმის ნიშნების დანახვა კანადის რეალობაშიც 1982 წელს მიღებულ უფლებათა და თავისუფლებათა ქარტიამდე.⁷⁵ ამრიგად, კანონიერება შეიძლება იყოს ფორმალურად, მაგრამ არა არსებითად დაცული; შესაბამისად, კანონი ასახავს კონსტიტუციის არალიბერალურ შინაარსს. პოლონეთში სისტემური არალიბერალური ცვლილებები მიღებულია საპარლამენტო კანონმდებლობით, რომლის მეშვეობითაც ზოგიერთმა კანონმა და სხვაგვარად ლიბერალური კონსტიტუციის ინტერპრეტაციამ მიიღო არალიბერალური შინაარსი. გარდა, ამკარა არაკონსტიტუციური კანონმდებლობისა და სამთავრობო ქმედებებისა, იურიდიული ოპორტუნიზმიც არსებობს, როდესაც პოლონეთის კონსტიტუცია მოიხსენიება, როგორც ძირითადი და აღსასრულებელი დოკუმენტი ევროპული კანონის ქმედებების საწინააღმდეგოდ. მაშასადამე, კონსტიტუცია არ შეიძლება იყოს უნგრეთის და პოლონეთის სამართლებრივი სისტემების ფუნდამენტური ნორმა და არც კანონს შეუძლია შეზღუდოს ძალაუფლების თვითნებური გამოყენება. ის უბრალოდ ეხმარება ხელისუფლებაში მყოფებს თავიანთი პოლიტიკური მიზნების მიღწევაში და საზოგადოებას წარმართავს ზოგიერთი შერჩეული, ზედმეტად ხაზგასმული და ზედმეტად გამართივებული იდეოლოგიებისა და პოლიტიკური იდეების მიხედვით, რომლებსაც უპირატესობას ანიჭებენ (და ემსახურებიან) თავად პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღები პირები. უნგრეთში, სხვათა შორის, ამ პროცესებში, აღსანიშნავია ქრისტიანობის როლი მისი ყველა სავარაუდო გავლენით იმ საზოგადოებაში, რომელიც არ არის ცნობილი თავისი რელიგიური ბუნებით, პატერნალიზმით და კომუნიტარიზმით. თავად FL გამოიყენება როგორც პოლიტიკური ინსტრუმენტი; ეს ამკარა იყო მისი მიღების პროცესში, რამაც იგი პარტიზანულ კონსტიტუციად აქცია, და როდესაც, მაგ., მეოთხე და მეშვიდე შესწორება მათი სადავო შინაარსით⁷⁶ იქნა მიღებული. თუ ეს ისაა, რადაც

⁷⁵ ვოკერი გ., არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმის იდეა, 1997, 154-184.

⁷⁶ Drinóczy T., Gárdos-Orosz F., and Z. Pozsár-Szentmiklósy, Formal and informal constitutional amendments in Hungary, MTA Law Working Papers 2019/18, https://jog.tk.hu/uploads/files/2019_18_Drinoczy_GardosOrosz_PozsarSzentmiklosy.pdf; <https://hclu.hu/en/articles/helus-analysis-of-the-seventh-amendment-of-the-fundamental-law> უფრო ფართოდ საკითხი განხილულია Drinóczy T., „Constitutional politics in contemporary Hungary“ a Vienna Journal of

კონსტიტუციის შექმნა შეიძლება გადაიქცეს, მაშინ აღარ არის გასაკვირი, რომ ჭკვიან და არცთუ ჭკვიან ადამიანებს უფრო ნაკლებად აწუხებთ ახალი კონსტიტუციის მიერ მოსავლელი პრობლემები და შიში, ვიდრე თვით კოდიფიკაციის თანმხლები საშიშროება. მაგრამ თუ ეს ის არის, რაც უნგრეთის საზოგადოებას ან, მოდით გულწრფელად ვთქვათ, მმართველ ელიტას ხელს აძლევს, მაშინ კონსტიტუციის შექმნა მხოლოდ იმ მიზანს ემსახურება (და ამრიგად, იმის საშუალებაა), რომ ზემოხსენებული მღვრიე ნახარში ძალით ჩაახსნან ქვეყნის ფიალაში. ამრიგად, კონსტიტუციის შექმნა ღმერთთან დადებული სანაძლეოა, მაგრამ არა პასკალის ღმერთთან.⁷⁷

პოლონეთში 1997 წლის კონსტიტუცია უგულვებელყოფილი იყო და შემდეგ არაფორმალურად შეიცვალა საპარლამენტო კანონმდებლობა საკონსტიტუციო ტრიბუნალის (CT), სასამართლო სისტემის, უზენაესი სასამართლოს და სასამართლო სისტემის ეროვნული საბჭოს შესახებ CT-ის მხარდაჭერით.⁷⁸ 2019 წლის არჩევნების შემდეგ, PiS-მა ვერ მოიპოვა საკონსტიტუციო უმრავლესობა, 1997 წლის კონსტიტუცია თავისი ახალი არალიბერალური ინტერპრეტაციით კვლავ რიტორიკულად გამოიყენება შემდგომი ცვლილებების საფუძველად. სიტყვით, რომელიც მარშალ-უფროსმა ანტონი მაკიერევიჩმა წარმოთქვა სეიმის პირველ სხდომაზე (2019 წლის 12 ნოემბერი), „ჩვენი სახელმწიფო წესრიგის უპირველესი სამართლებრივი, სოციალური და მორალური საფუძველია პოლონეთის დამოუკიდებლობა, ურთიერთობების სამართლებრივი აღიარება. მხოლოდ კაცი და ქალი და სიცოცხლის დაცვა მის პრენატალურ ფაზაში.“ ეს ნიშნავს, რომ თუ ის ოფიციალურად არ შეიცვლება, კონსტიტუცია ვერც საბოლოოდ შეზღუდავს პოლიტიკურ ძალაუფლებას და ვერც ადეკვატურად უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებების დაცვას, რაც მას ნაწილობრივ აქცევს სიმბოლურ და არაეფექტურ კონსტიტუციად. იმ შემთხვევაში, თუ პოლონეთის კონსტიტუცია ფორმალურად შეიცვლება, მას შეუძლია მიიღოს არალიბერალური შინაარსი, რომელიც უნგრული FL-ის მსგავსია. ამავდროულად, ჩვენ ველით, რომ კონსტიტუცია შეიძლება შემდგომ შეიცვალოს არაფორმალურად და ამ გზით შეივსოს არალიბერალური შინაარსის კონტენტი.

ისევე როგორც ყველა იდეოლოგიას, ილიბერალურ კონსტიტუციონალიზმსაც ჭირდება ლეგიტიმაციის საკუთარი წყარო. თუკი აღნიშნულ საკითხს კვლავ პოლონეთისა და უნგრეთის მაგალითზე განვიხილავთ ნათლად დავინახავთ, რომ ილიბერალიზმის იდეის მატებასთან ერთად სულ უფრო აქტუალური ხდება

International Constitutional Law, 2010, 03-98; 1 Drinoczi, Hungarian Constitutional Court: the Limits of EU Law Legal System, 1 Vienna Journal of Internaal, 151.

⁷⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, 2003, 32.

⁷⁸ A Bien -Kacala, Informal constitutional change: The case of Poland, 6 Praeglad Prawa Konstytucyjnego, 2017, 199-218; A Bien-Kacala, Verfassungsdurchbrechung or informal constitutional change. Polish experience, Przeglad Prawa Konstytucyjnego, 2020 (forthcoming).

ქრისტიანული დემოკრატიის იდეის შემოტანაც, რაც პირდაპირ კავშირშია კონსტიტუციებში ნახსენები ღმერთის სახელის ახლებურად განმარტებაში. ვინაიდან პოლონეთის შემთხვევაში მმართველმა ძალამ „კანონი და სამართლიანობა“ ვერ შეძლო კონსტიტუციის შეცვლა, ამ მხრივ გაცილებით საინტერესოა უნგრეთის კონსტიტუციის პრეამბულა, რომელშიც კვითხულობთ, რომ „ვამაყობთ, რომ ჩვენმა მეფემ, წმინდა სტეფანმა ააშენა უნგრეთის სახელმწიფო მყარ საფუძვლებზე და გახდა ჩვენი ქვეყანა ქრისტიანული ევროპის ნაწილი.“ გარდა ამისა, „ფუნდამენტური კანონი“ პირდაპირ საუბრობს ქრისტიანობის როლზე საზოგადოების მიერ ტრადიციების შენარჩუნების ნაწილში. აღნიშნულ ჩანაწერს ახალანსებს ამავე კანონში გამტკიცებული პრინციპი, რომ სახელმწიფო ამავდროულად პატივს სცემს სხვა რელიგიებს და ამტკიცებს რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლების უფლებას. რელიგიური ტენდენციების გააქტიურება უნგრეთში 2015 წლის ლტოლვილთა კრიზისამდე დიდი ხნით ადრე დაიწყო, ეროვნული თანამშრომლობის სისტემის (SNC) შემოღებით, რომლის მრავალაღმსარებლობიანმა მოწყობამ შექმნა სივრცე პროტესტანტიზმისა და კათოლიციზმისათვის.⁷⁹

გარდა ზემოთ მოყვანილი ფაქტებისა მნიშვნელოვანია ევროპის სხვადასხვა კონსტიტუციების პრეამბულების მაგალითი, რომლებშიც ღმერთის იდეა მკაფიოდ და ცალსახადაა გამტკიცებული. მაგალითად შოტლანდიის კონსტიტუციაში უშუალოდ ქრისტიანთა ღმერთი-ყოვლადწმინდა სამებაა ნახსენები, რაც ხაზგასმია შოტლანდიელი ხალხის იდენტობის ძირითადი განსაზღვრისა. სამწუხაროა, რომ ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში, ღმერთის იდეა გაიგივებულია არა უფლის სახელთან, არამედ მეტაფიზიკურ მოვლენასთან, რომელთანაც იდეური კავშირი გააჩნიათ ათეისტებსაც და აგნოსტიკოსებსაც. ეს დილემა ცალკე განსახილველი საკითხია.

დასკვნა

საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ თანამედროვე ლიბერალური თეორია აბსოლუტურ კრიზისს განიცდის. ფაქტობრივად, ლიბერალიზმი განვითარებად სახელმწიფოებში იქცა დესტრუქციულ იდეოლოგიად, რომელსაც ძალუძს ევროპული ღირებულებების საფარქვეშ გააღრმავოს ისეთი მენტალური ომი, როგორი ომიც კაცობრიობამ მრავალი წლის წინ რამდენჯერმე გამოსცადა. მნიშვნელოვანია, რომ ლიბერალურ კონსტიტუციონალიზმს არ გააჩნია ის იდეური საყრდენი, რომლის საწყისსაც კაცობრიობა რეალურად აღიარებდა. ფაქტობრივად, კონსტიტუციონალიზმი ეს არის ღვთაებრივი უნარით განხორციელებული პროცესი, რომლის მიწიერი საწყისებით შევსება შეუძლებელია. ყოველივე ამის გამოსასწორებლად, კაცობრიობამ უნდა შეძლოს

⁷⁹ ჰალმი გ., ილიბერალიზმი აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, XIV გამოცემა, 2020, 48.

და რელიგიის როლს სახელმწიფო მმართველობის პროცესში, გადახედოს. პოსტმოდერნისტულმა ეპოქამ მოიტანა უგულვებელყოფა ტრადიციული ღირებულებების და ამით მართლმსაჯულებასა და სახელმწიფო მმართველობას რეალური ლეგიტიმაციის წყარო გამოაცალა. სწორედ ასეთი საწყისებისადმი გამოცხადებულმა გააზრებულმა თუ გაუაზრებელმა ბრძოლებმა ჩაუყარა საფუძველი ილიბერალურ კონსტიტუციონალიზმს და მეტად სავარაუდოა, რომ ამ საფუძველით შექმნილი ახალი იდეოლოგია არანაკლებ დამაზიანებელი გახდება მის წინამორბედ მმართველობით სისტემებზე. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, ლიბერალიზმი დღეს ისე, როგორც არასდროს დგას ისეთი გამოწვევის წინაშე, რომლისადმი დაბალანსებული და ადეკვატური პასუხის გაცემა მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს მომავალი მსოფლიოს სწორ და სამართლიან ჩამოყალიბებაში. რაც შეეხება საქართველოს, ხაზგასასმელია, რომ ასეთი გარდამავალი სიტუაცია ჩვენმა მოაზროვნეებმა უნდა მიიღონ გამოწვევად და რეალურ შესაძლებლობად, ვინაიდან ანალიზისა და ინტელექტუალური რესურსების სწორად გამოყენებით სრულადაა შესაძლებელი ახალი მმართველობითი სისტემის იმდაგვარად შექმნა, რომელიც სხვა ქვეყნებისთვის შესაძლოა ღირსეულ მაგალითადაც კი იქცეს.

**საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან
დაკავშირებული პრობლემების საქართველოში**

შესავალი

თანამედროვე, მერიტოკრატიული საჯარო სამსახურის ფუძემდებლად შეიძლება ჩაითვალოს ჩინეთი, კერძოდ კი იმპერატორი ვენ სუი, რომელმაც ჩამოაყალიბა საჯარო სამსახურის საგამოცდო სისტემა. რაც შეეხება თანამედროვე საჯარო სამსახურს, მის დახვეწილ ვერსიას მე-18 საუკუნიდან ვხვდებით, ბრიტანეთში – Northcote – Trevelyan. აღნიშნული იყო ბრიტანეთის წარმატების ერთგვარი ხარკი, შემდგომში კორუფციის აღმოფხვრისა და პოლიტიკურ ცვლილებებზე ეფექტიანი რეაგირების მიზნით. მას ასევე ჰქონდა დიდი საერთაშორისო გავლენა და ადაპტირებული იქნა თანამეგობრობის წევრების მიერ. საჯარო სამსახურის რეფორმის აქტი, წოდებული როგორც - Pendleton, დანერგილ იქნა ამერიკის შეერთებული შტატების თანამედროვე სამოქალაქო სამსახურში, ხოლო მე-20 საუკუნეში თითქმის ყველა დასავლურ მთავრობას ჰქონდა განხორციელებული მსგავსი რეფორმები. რაც შეეხება საქართველოს, 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულ იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“, რომელიც არეგულირებს საჯარო მოხელის საქმიანობას. მანამდე საქართველოში მოქმედებდა 1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“ რომელიც ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი 2017 წლის 1 ივლისიდან, ისევე, როგორც ამ კანონის საფუძველზე მიღებული/გამოცემული კანონქვემდებარე აქტები.⁸⁰ ტერმინი საჯარო სამსახური შეიძლება მოიცავდეს სამთავრობო სამსახურის ნებისმიერ სპექტრს, რომელშიც პირები დასაქმებულნი არიან პროფესიული დამსახურების საფუძველზე, რაც დადასტურებულია შესაბამისი გამოცდის წარმატებით გავლით, შესაბამისად, მოხელე ან საჯარო მოსამსახურე არის საჯარო სექტორში ან სამთავრობო უწყებაში დასაქმებული პირი.

1. საჯარო მოხელის ანგარიშვალდებულებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართება

საჯარო მოსამსახურე ანგარიშვალდებულია სახელმწიფოს და საზოგადოების წინაშე საჯარო სამსახურში განხორციელებული საქმიანობის პროცესში. შესაბამისად, კანონით განსაზღვრული მოვალეობების შეუსრულებლობა ან

* სტუ, სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტი, სამართლის მაგისტრი

⁸⁰ ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალისვილი მ., სანიკიძე ზ., მაკალათია ე., საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, ეკატერინე ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 10. იბ., <https://bit.ly/32NbMYF> [04.07.2022]

დაუსაბუთებლად შესრულება შეიძლება გახდეს მის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზეზი.⁸¹

მოლდოვას მეცნიერებათა აკადემიის დოქტორანტურის სტუდენტი დიანა-მიხაელა მალინჩეს სადოქტორო ნაშრომში კარგად არის განხილული საჯარო სამსახურში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი. დისციპლინური პასუხისმგებლობა არის საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ფორმა. ამ ქვეყნის საჯარო მოხელის კანონის თანახმად 188/1999, დისციპლინური გადახრები შემდეგია:

- ა) განმეორებითი შეფერხება სამსახურში;
- ბ) სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას სისტემატური დაუდევრობა;
- გ) გაუმართლებელი გაცდენები სამუშაო პროგრამიდან;
- დ) სამუშაო პროგრამის სისტემური შეუსაბამობა;
- ე) პროფესიული საიდუმლოების დარღვევა;
- ვ) შესრულებულ სამუშაოსთან დაკავშირებით კონფიდენციალურობის დებულების შეუსრულებლობა;
- ზ) საქმიანობა, რომელიც გავლენას ახდენს იმ საჯარო დაწესებულების პრესტიჟზე, რომელშიც მოხელე მუშაობს;
- თ) სამუშაო საათებში პოლიტიკური ხასიათის საქმიანობის განხორციელება;
- ი) სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა;
- კ) კანონით დადგენილი მოვალეობების, შეუთავსებლობისა და ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ სამართლებრივი დებულებების დარღვევა;
- ლ) ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული სხვა ფაქტები საზოგადოებრივ დომენში, შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურებთან დაკავშირებით.

ნებისმიერი დისციპლინური პროცედურის მსგავსად, საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობის დაკისრება გულისხმობს, დისციპლინური გამოძიების ჩატარებას, რათა გაირკვეს, რამდენად არის პირი დამნაშავე. ამ პროცედურის მსვლელობისას, საჯარო მოსამსახურის მოსმენა, ისევე როგორც მისი მონაწილეობაზე უარის თქმა იმ სხდომაზე, რომელზეც იგი დაიბარეს, უნდა ჩაიწეროს წერილობით, ანგარიშის სახით. ამ მიდგომით, კანონის შესაბამისად, დისციპლინური კომისია იკრიბება გადაცდომების გასაანალიზებლად, ასევე ამ კვლევას დაქვემდებარებული საჯარო მოხელის სანქციების შემოთავაზების მიზნით. დისციპლინური კოლეგია გამოსცემს ადმინისტრაციულ სანქციის აქტს იმავე კომიტეტის მიერ შედგენილი ანგარიშის საფუძველზე. სანქციები,

⁸¹ Disciplinary Liability in Civil Service, 2013, ob., <https://idfi.ge/en/disciplinary-liability-in-civil-service> [04.07.2022]

შეიძლება გამოყენებულ იქნას სხვადასხვა ფორმით, წერილობითი საყვედურის საფუძველზე, ხელფასის 5-20%-ით შემცირება სამ თვემდე ვადით.⁸²

ყაზახეთში - დისციპლინური სახდელის დაკისრების საფუძველია ადმინისტრაციული საჯარო მოხელის მიერ გადაცდომის აღსრულება. უფლებამოსილ პირს შეუძლია დააწესოს კანონით გათვალისწინებული სახდელი ადმინისტრაციული საჯარო მოსამსახურისათვის გადაცდომისას. სასჯელი უნდა შეესაბამებოდეს ჩადენილი სამართალდარღვევის სიმძიმეს, ისევე როგორც პირის დანაშაულის ხარისხს. დისციპლინური სახდელის დადგენისას გათვალისწინებულია შემდეგი გარემოებები: 1) დანაშაულის შინაარსი და ხასიათი; 2) გარემოებები, რომლის დროსაც მოხდა დანაშაული (დრო, ადგილი, მეთოდი და მისი აღსრულების სხვა გარემოებები), ადმინისტრაციული საჯარო მოხელის დანაშაული; 3) ნეგატიური შედეგები, რასაც შეიძლება მოჰყვეს ჩადენილი დანაშაული; 4) იმ პირის ადრინდელი ქცევა, ვინც ჩაიდინა იგი; 5) გამოცდილება შესაბამის სფეროში; 6) სხვა გარემოებები, რომლებიც აღწერენ ადმინისტრაციული საჯარო მოსამსახურის პიროვნებას. არსებობს შემდეგი სახის დისციპლინური სასჯელი: შენიშვნა; საყვედური; მკაცრი საყვედური; ცნობა არაკომპეტენტური მუშაობის შესახებ; პოზიციის შემცირება; დათხოვნა. ასეთი სახდელის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირი იღებს შემდეგ გადაწყვეტილებებს: 1) აწესებს შესაბამის ადმინისტრაციულ სასჯელს; 2) აგზავნის მასალებს დამატებითი სამსახურებრივი გამოძიებისთვის სასჯელის დანიშვნის ვადებში; 3) არ აწესებს ადმინისტრაციულ სასჯელს. დამატებით არსებობს ოფიციალური გამოძიების მასალების განხილვის კომისია, რომელიც შედგება სხვა თანამშრომლებისგან. პირს ეცნობება შესაბამისი სამთავრობო უწყების HR სამსახურის მიერ, სასჯელის დაკისრების შესახებ აქტის გამოცემის დღიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში. იმ შემთხვევაში, თუ სასჯელს დაკისრებული პირი უარს იტყვის მის მიღებაზე, კეთდება შესაბამისი ჩანაწერი შესაბამის აქტში ან მიმართავენ სხვა ხერხს. დაწესებული დისციპლინური სასჯელი შეიძლება გამოცხადდეს ადმინისტრაციულ საჯარო მოსამსახურეზე შესაბამისი სამთავრობო უწყების სხდომაზე, მის განყოფილებაში ან დასაქმებულთა თანდასწრებით, რომელიც განისაზღვრება უფლებამოსილი პირის მიერ, ვინც დააწესა ეს სასჯელი. თუ სამსახურებრივი გამოძიების შედეგების შედეგად დადგინდა, რომ ადმინისტრაციულმა საჯარო მოსამსახურემ ჩაიდინა ისეთი ქმედებები, რომელსაც აქვს სისხლის სამართლის დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესაძლო ნიშნები, უფლებამოსილმა პირმა დაუყოვნებლივ უნდა გადასცეს მიღებული მასალები სამართალდამცავ ორგანოებს ან სხვა ორგანოებს. იმ შემთხვევებში, როდესაც სამართალდამცავი ორგანოები წყვეტენ სისხლის სამართლის საქმის წარმოებას

⁸² Malinche D., The Liability of Public Servants, Perspectives of Law and Public Administration, Volume 7, Issue 1, May 2018, 68, ob., <http://www.adjuris.ro/revista/articole/an7nr1/8.%20Diana%20Malinche.pdf> [05.07.2022]

საჯარო მოსამსახურის მიმართ, მათ მაინც შეუძლიათ საქმის მასალები გაუგზავნონ უფლებამოსილ ორგანოს, თუ მის ქმედებებში აღინიშნება დისციპლინური გადაცდომის ნიშნები. ადმინისტრაციულ საჯარო მოსამსახურეს, რომელსაც ექვემდებარება დისციპლინური სასჯელი დანაშაულისათვის, შეიძლება ჰყავდეს წარმომადგენელი. აკრძალულია საჩივრების გაგზავნა უფლებამოსილ პირთან, რომლის ქმედებები გასაჩივრებულია. დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებს მის აღსრულებას.⁸³

ევროპაში საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედი წესების დარღვევა არის დანაშაული და ის მოითხოვს სახდელს საჯარო მოხელისათვის, რომელიც დამნაშავეა ამ ფაქტში. ასეთი გადაცდომები არის: ა) მიმდინარე სამუშაოების განმეორებითი შეფერხება; ბ) სამსახურებრივი საქმიანობის დაუსაბუთებელი გაცდენა; გ) შეუსაბამო დამოკიდებულება სამუშაოს დროს; დ) პროფესიულ საიდუმლოებას ან ამ სტატუსის მქონე დოკუმენტების კონფიდენციალურობის დარღვევა; ე) მოტივირებული უარი სამსახურის ამოცანებისა და საქმიანობის შესრულებაზე; ვ) სამუშაო დავალებაში განმეორებითი შეცდომები; ზ) უარყოფითი ქმედებები, რომლებიც ეხება იმ დაწესებულების ან საჯარო ორგანოს რეპუტაციას, რომლისთვისაც მუშაობს საჯარო მოსამსახურე; თ) საჯარო სამსახურში სამუშაო საათების განმავლობაში პოლიტიკური მოსაზრების ან საზოგადოებრივი აქტივობების გამოხატვა ან განხორციელება; ი) სამართლებრივი წესების დარღვევა, რომლებიც ეხება საზოგადოებასთან შეუთავსებლობას ან შეზღუდვებს.

ზემოაღნიშნული აკრძალული ქმედებებისთვის საჯარო მოსამსახურეებს შეიძლება დაეკისროს შემდეგი სასჯელი: ა) კანონიერი სასჯელი; ბ) ხელფასის 5%-დან მაქსიმუმ 10% -ამდე თანხის დაკარგვა 1-დან 3 თვის განმავლობაში; დ) კარიერული წინსვლის შეზღუდვა 1-დან მაქსიმუმ 3 წლამდე; გ) დაქვეითება, 6-დან 12 თვემდე, შესაბამისი ხელფასის დაკარგვით; დ) სამსახურის დაკარგვა; გარკვეული სიტუაციის მიმართ გამოყენებული კონკრეტული სასჯელის დადგენის მიზნით, შემდეგი კრიტერიუმები უნდა იქნას გათვალისწინებული:

- შეცდომის მიზეზები და მნიშვნელობა;
- განსაკუთრებული გარემოებები, რამაც გამოიწვია საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის გადაცდომა;
- მოსამსახურის დანაშაული და მისი შეცდომის შედეგი;
- საჯარო მოსამსახურის ზოგადი საქმიანობა;
- წინა სამსახურში პირის ნამსახურეობა და შეცდომები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში);

⁸³ Disciplinary Liability of Administrative civil servants, 2021, ob., https://egov.kz/cms/en/articles/labor_sanction [14.07.2022]

დისციპლინური სასჯელი შეიძლება გათვალისწინებული იყოს მხოლოდ სრული ანალიზის, ფაქტისა და საჯარო მოსამსახურის დაკითხვის შემდეგ. შეცდომისა და მოსალოდნელი დასჯის შესახებ მოხელეს გადაწყვეტილებას ამცნობს მოსამსახურის უშუალო უფროსი, ხოლო საჯარო მოხელეს შეუძლია მიმართოს დაწესებულების ხელმძღვანელს მაქსიმუმ 15 დღის განმავლობაში, სასჯელის შესახებ ინფორმირების დღიდან. დაწესებულების ხელმძღვანელი შეისწავლის საქმეს და მიიღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას ფაქტებისა და სამართლებრივი ჩარჩოს გათვალისწინებით.⁸⁴

ჩინეთი - საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად მოხელეები ვალდებული არიან დაიცვან დისციპლინა და გაუფრთხილდნენ ქვეყნის, სამსახურის რეპუტაციას, არ განახორციელონ სახელმწიფოს წინააღმდეგ გარკვეული ქმედებები, როგორცაა დემონსტრაცია, შეკრება და მსვლელობა; არ უნდა გაწევრიანდნენ არალეგალურ ორგანიზაციებში; ვალდებულია აქვთ შეასრულონ დაკისრებული საქმე პირნათლად, დაიცვან კანონი და დაემორჩილონ ზემდგომი ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას; არ უნდა შეიყვანონ საზოგადოება და ხელმძღვანელობა შეცდომაში თაღლითობისა და მოტყუების გზით; დაკავებული თანამდებობით არ უნდა ისარგებლოს მოხელემ ბოროტად, ეკრძალებათ ქრთამის აღება, კორუფციულ გარიგებაში შესვლა; მოსამსახურე ვალდებულია გაუფრთხილდეს საჯარო სამსახურის ფინანსებს, არ გაფლანგოს ის; საზღვარგარეთ არ შეუღახოს სახელმწიფოს ღირსება; დაცვას პროფესიული ეთიკის ნორმები და არ მიიღოს მონაწილეობა ისეთ ქმედებაში რაც შეიცავს დანაშაულს, ან დანაშაულის ნიშნებს. თუმცა თუ საჯარო მოხელე ჩათვლის, რომ ზემდგომი ორგანოს გადაწყვეტილება არ არის სწორი მას უფლება აქვს წარადგინოს წინადადება უმაღლეს ორგანოში ბრძანების გასწორების ან გაუქმების შესახებ, ხოლო თუ არ მიიღეს მისი წინადადება და მას დაეკისრა საქმიანობის განხორციელება რომელიც კანონსაწინააღმდეგოა ამ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურე თავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან. თუ საჯარო მოხელეს ეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა კანონის დარღვევის ან გადაცდომის გამო, თუმცა მნიშვნელობა ენიჭება ქმედების სიმძიმეს, იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური წესების უმნიშვნელო დარღვევას აქვს ადგილი ხოლო მოხელე შეეცადა და გამოასწორა მის მიერ ჩადენილი ქმედება, შესაძლოა იგი გათავისუფლდეს მოსალოდნელი პასუხისმგებლობისგან. ისევე როგორც სხვა ქვეყნებში ჩინეთის კანონმდებლობის მიხედვითაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია: გაფრთხილება; თანამდებობიდან გათავისუფლება; დაქვეითება; გადაცდომის ჩანიშვნა; საყვედურის გამოცხადება. დისციპლინური პასუხისმგებლობა უნდა იყოს გამყარებული დამოწმებული მტკიცებულებებით, გადამოწმებული ფაქტებით. სასჯელის დანიშვნაზე

⁸⁴ Mihaela T., Bercu A., *Disciplinairie Liabilities of the European Public Servants CES Working Papers*, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University, 2009, *ib.*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/198053/1/ceswp-v01-i1-p023-028.pdf> [14.07.2022]

პასუხისმგებელი კარგად უნდა ერკვეოდეს პასუხისმგებლობის სახეებში და მათი დანიშვნის წესში, ასევე განხილვისას საჭიროა დაიცვას ყველა პროცედურა და ფორმალობა რომელიც კანონითაა გათვალისწინებული. წარმოების დაწყებასთან დაკავშირებით დისციპლინური პასუხისმგებლობის დეპარტამენტი იღებს გადაწყვეტილებას, დაიწყოს გამოძიება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით თუ პირდაპირ მიიღოს გადაწყვეტილება მოხელესთან დაკავშირებით, წარმოების მიმდინარეობისას მოხელეს უფლება აქვს წამოადგინოს ახსნა-განმარტება. იმ შემთხვევაში როდესაც საჯარო მოხელეს დაკისრებული აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობა, არ შეიძლება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მისი დაწინაურება.⁸⁵

უკრაინაში - საჯარო მოხელე ვალდებულია იმოქმედოს მისი ქვეყნის კონსტიტუციის და კანონების შესაბამისად; დაიცვას საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში გათვალისწინებული პრინციპები; შეასრულოს დაკისრებული მოვალეობები და ბრძანებები რომელიც გამოცემულია უკრაინის ან ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ; დაიცვას პროფესიული ეთიკა. საჯარო მოხელის მიმართ შესაძლოა გამოყენებული იქნეს შემდეგი დისციპლინური სახდელები: გაფრთხილება; მკაცრი საყვედური; საყვედური; სამსახურიდან ცნობის გაცემა რომ ეს პირი არაკომპეტენტურია; თანამდებობიდან გათავისუფლება. სახდელი უნდა შეესაბამებოდეს გადაცდომას და მისი ბრალეულობის ხარისხს, ამიტომ სასჯელის შეფარდებამდე ქმედება კარგად უნდა იქნას გამოკვლეული, შესწავლილი და ობიექტურად შეფასებული. სახდელი მოსამსახურეს ქმედების ჩადენის დღიდან არაუგვიანეს 6 თვის განმავლობაში უნდა დაეკისროს, ამ პერიოდში მოხელეს უფლება არ აქვს ისარგებლოს ანაზღაურებადი შვებულებით, გადაცდომის ჩამდენი პირი, რომელსაც ერთხელ უკვე ჰქონდა დაკისრებული პასუხისმგებლობა, ისჯება უფრო მკაცრად. იმ შემთხვევაში, თუ მოხელეს აქვს მცირედი დარღვევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დამნიშნელ ორგანოს შეუძლია მას მისცეს გაფრთხილება. სისტემური არაკომპეტენტურობის შენიშვნა შეიძლება გამოყენებული იყოს თუ მოხელე სისტემატიურად არ ასრულებას, ან არასრულფასოვნად ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, არ ითვალისწინებს და არ იცავს ბრძანებებსა და კანონებს; არღვევს პროფესიული ეთიკით გათვალისწინებულ ქცევის წესებს.⁸⁶

⁸⁵ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2013, იბ., <https://idfi.ge/ge/disciplinary-liability-in-civil-service> [14.07.2022]

⁸⁶ Law of Ukraine On Civil Service, 2011, იბ., https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/89883/103365/F1584137912/UKR89883_English.pdf [14.07.2022]

2. საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობა საქართველოში

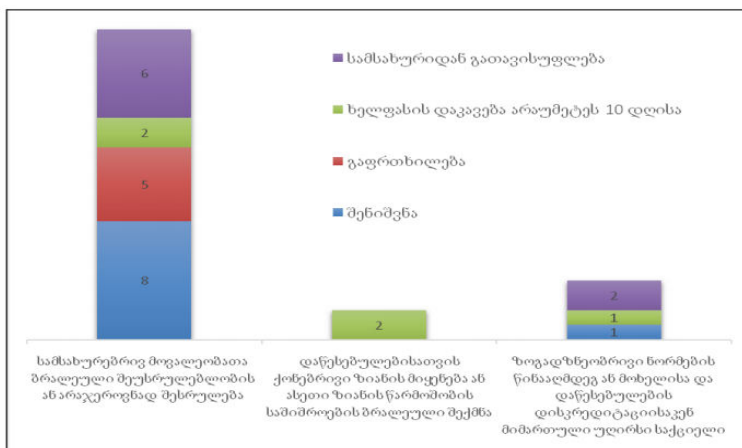
საქართველოში საჯარო მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხს არეგულირებს „საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“ რომლის მეათე თავშიც გათვალისწინებულია ის პასუხისმგებლობა რაც შესაძლებელია დაეკისროს საჯარო მოხელეს. დისციპლინურ გადაცდომებს მიეკუთვნება: 1) სამსახურეობრივი მოვალეობის არ შესრულება განზრახ ან გაუფრთხილებლობით; 2) იმ ქცევის ზოგადი წესებისა და ეთიკის ნორმების უგულვებელყოფა, დარღვევა, რომელიც მიმართულია საჯარო სამსახურის დისკრიმინაციისკენ, მიუხედავად იმისა პირი სამსახურს გარეთ ჩაიდენს ქმედებას, თუ მის შიგნით; 3) ქონებრივი ზიანის მიყენება საჯარო დაწესებულებისთვის განზრახ ან გაუფრთხილებლობით. გადაცდომა შესაძლოა იყოს მძიმე და მსუბუქი, მძიმეა იმ შემთხვევაში, თუ ერთხელ უკვე აქვს პირს შეფარდებული დისციპლინური პასუხისმგებლობა და ჩაიდინა ახალი გადაცდომა; სამსახურეობრივი უფლებამოსილების გამოყენება ბოროტად; მნიშვნელოვანი მატერიალური (ქონებრივი- ფინანსების გაფლანგვა, არამართლზომიერი ხარჯვა, ინვენტარის დაზიანება) და არამატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას; ოფიციალური ან საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნება და სხვა. ხოლო მსუბუქ გადაცდომად ძირითადად მიიჩნევა დაგვიანება; სამსახურიდან ადრე წასვლა ხელმძღვანელობასთან შეუთანხმებლად; სამსახურეობრივი დოკუმენტების მოუწესრიგებლობა.⁸⁷ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებად გამოიყენება:

- საყვედური;
- გაფრთხილება;
- თანამდებობრივი სარგოს 10%-დან 50%-მდე დაკავება ერთიდან ექვს თვემდე ვადით;
- სამსახურიდან გათავისუფლება.⁸⁸

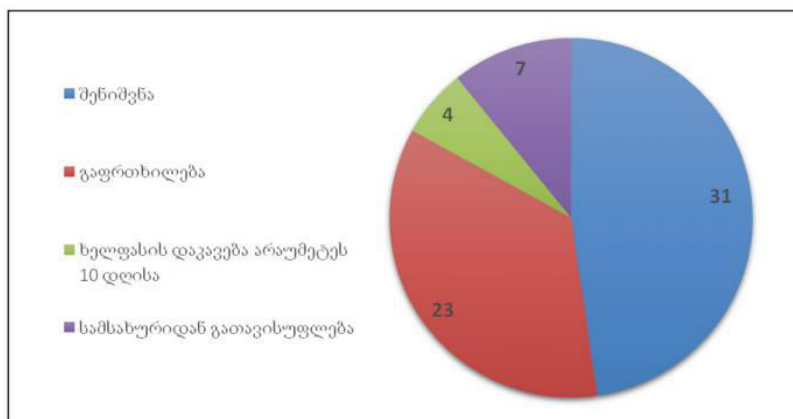
საჯარო მოხელის მიერ ჩადენილი გადაცდომის შემთხვევაში, გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების 2015 წლის სტატისტიკური მონაცემები:

⁸⁷ ხუციშვილი ნ., დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში (შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი საქართველოს და საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითზე - გერმანია, ლიტვა, სლოვაკეთი, ხორვატია, კანადა), თბილისი, 2013, იბ., <https://bit.ly/34ePLTo> [14.07.2022]

⁸⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015, იბ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35> [14.07.2022]



შვიდი სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სტატისტიკურ მონაცემებს, თუ რა სახის დისციპლინური გადაცდომა დადასტურდა 2015 წელს საჯარო მოხელის მიმართ:⁸⁹



დისციპლინური წარმოება არის საჯარო სამსახურში, მოხელისადმი მიღებული ზომები, რომლის მიზანია, გამოვლინდეს და განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ფაქტი. დაწესებულებამ უნდა მოიკვლიოს გადაცდომასთან დაკავშირებული გარემოებები და შეისწავლოს ისინი, ამის საფუძველზე კი დაადასტუროს გადაცდომის ფაქტი, გამოავლინოს ქმედების ჩამდენი პირი, საბოლოოდ კი მისცეს შეფასება ქმედებას და დააკისროს შესაბამისი პასუხისმგებლობა.⁹⁰ დისციპლინური წარმოების დაწყების

⁸⁹ ცუხიშვილი ნ., დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული და სასამართლო პრაქტიკა, 2015 წლის ანგარიში, იბ., <https://bit.ly/3Ijg3QN> [20.07.2022]

⁹⁰ გაბიჩვაძე თ., დისციპლინური წარმოება საჯარო სამსახურში, გზამკვლევი, იბ., <https://bit.ly/3eIKQfp> [20.07.2022]

საფუძველი შესაძლოა იყოს: ა) მოხელის/ყოფილი მოხელის განცხადება წარმოების დაწყების თაობაზე; ბ) დასაბუთებული ეჭვი სავარაუდო გადაცდომასთან დაკავშირებით; გ) საჯარო სამსახურში განხორციელებული აუდიტის/ინსპექტირების შემოწმების შედეგები.⁹¹ დისციპლინურ წარმოებას საჯარო სამსახურში ახორციელებს სამსახურეობრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სამსახური, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ არ არსებობს შესაბამისი საქმიანობის განმახორციელებელი ერთეული, ან ამ სამსახურის თანამშრომლის მიმართ არის დაწყებული მოკვლევა, ასეთ შემთხვევაში წარმოებას ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი დაწესებულების, ზემდგომი ორგანოს ინსპექტირება; საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს შექმნას დამოუკიდებელი კომისია, დისციპლინური წარმოების განხორციელებისათვის.⁹² აუცილებელია წარმოებას ისეთი სუბიექტი ახორციელებდეს, რომელიც დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი, ობიექტური იქნება. ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება “Ramsahai And Others v. The Netherlands” სადაც სტრასბურგმა დარღვევად ჩათვალა პოლიციის მიერ მოკვლევის განხორციელება მათსავე თანამშრომლებზე და დაასაბუთა, რომ არ არის გამართლებული იმავე დანაყოფმა, რომელშიც არიან დასაქმებული გადაცდომის ჩამდენი პირები, აწარმოოს ინფორმაციის მოძიება, მოკვლევა.⁹³ რაც შეეხება კომისიის შექმნას, ასეთ დროს აუცილებელია დაცული იყოს ობიექტურობის პრინციპი, მასში არ შედიოდნენ ისეთი წევრები, რომელთაც პირადი ინტერესი ექნებათ, ან სხვა გარემოება მოახდენს მათ გადაწყვეტილებაზე ზეგავლენას. კომისიის შექმნის შესახებ როგორც წესი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე პირი.⁹⁴ დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული უფლებამოსილია, მიიღოს, გაანალიზოს ზეპირი ან წერილობითი ფორმით ახსნა-განმარტებები; შეაგროვოს ინფორმაცია და შეისწავლოს იმ ფაქტის შესახებ, რომლის გამოც პირს უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა; განსაზღვროს გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა; დაადასტუროს ან უარყოს გადაცდომის ფაქტი. წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმაცია პირს, ვის

⁹¹ Law of Ukraine On Civil Service, 2011,

იხ.,

https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/89883/103365/F1584137912/UKR89883_English.pdf [20.07.2022]

⁹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015,

იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35> [20.07.2022]

⁹³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2007 წლის 15 მაისის N52391/99 გადაწყვეტილება საქმეზე, Ramsahai and Others v. The Netherlands, პარ. 14,

იხ., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%7B%22document%22%7D,%22itemid%22:%7B%22001-80563%22%7D%7D> [20.07.2022]

⁹⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კომენტარები - დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი კომისიის შესახებ, თბილისი, 2018, იხ., <https://bit.ly/3zk0rLG> [25.07.2022]

მიმართაც დაწყებულია მოკვლევა ეგზავნება მისი იდენტიფიცირებიდან ან წარმოების დაწყებიდან ხუთი დღის ვადაში, თუმცა კანონმდებელი იტოვებს შესაძლებლობას, იმ შემთხვევაში თუ ხელი შეეშლება წარმოებას, არ შეატყობინოს აღნიშნულ მოხელეს მის მიმართ დაწყებული მოკვლევის შესახებ; მას ასევე განუმარტავენ უფლებებს. ორგანო სავარაუდო გადაცდომასთან დაკავშირებით, მოხელეს, ახსნა-განმარტების წარმოსადგენად განუსაზღვრავს ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს სამ დღეზე ნაკლები, იმ შემთხვევაში თუ წარმოდგენილი დოკუმენტები არ არის საკმარისი, პირს დამატებით განესაზღვრება არანაკლებ ორი დღე მათ წარსადგენად. წარმოების განმახორციელებელი ორგანო ვალდებულია ჩართოს ის პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია გადაცდომის შესახებ და შეუძლია ზეპირად ან წერილობით წარმოადგინოს ინფორმაცია ფაქტთან დაკავშირებით. ასეთი პირი შესაძლოა იყოს მაგ. მოწმე. დასკვნა გადაცდომის შესახებ ეგზავნება ჩამდენ ან უფლებამოსილ პირს, დაწესებულების ხელმძღვანელს. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან უფლებამოსილი პირი დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით დასკვნის მიღებიდან შვიდი დღის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდებასთან დაკავშირებით, ან დასკვნის გამომცემ ორგანოს შენიშვნებით უკან უბრუნებს; ხოლო მსუბუქი გადაცდომის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის მოხსნის თაობაზე აცნობებს. მოხელე, პასუხისმგებლობის შეფარდებიდან ერთი წლის განმავლობაში, ითვლება დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ.⁹⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს №ბს-464-464(კ-18) გადაწყვეტილება ეხებოდა თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომლის შრომითი უფლებების დარღვევას, სადაც საკასაციო სასამართლომ გაიზიარა გასაჩივრებული განჩინების დასაბუთება ბათილად ცნობის ნაწილში. ⁹⁶ ასევე საინტერესოა სააპელაციო სასამართლოს პრაქტიკა საქმეზე №3ბ/3467-18 სადაც მოსარჩელე მოითხოვდა, რომ უკანონოდ ცნობილიყო საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის დავალება, მისი სამუშაოს შეცვლასთან დაკავშირებით, ითხოვდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის „საყვედურის“ შეფარდების ბრძანების ბათილად ცნობას და სამსახურში აღდგენას. სააპელაციო სასამართლომ იმსჯელა და დააკმაყოფილა მომჩივანის საჩივარი, ბათილად ცნო სამუშაო ადგილის შეცვლასთან დაკავშირებით გამოცემული ბრძანება და საყვედური, ასევე ბათილად იქნა ცნობილი სამსახურიდან განთავისუფლებასთან დაკავშირებით გამოცემული ბრძანება და ადმინისტრაციას დაევალა ახალი ბრძანების გამოცემა მოხელის სამსახურში აღდგენასთან დაკავშირებით.⁹⁷ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებით

⁹⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35> [25.07.2022]

⁹⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 15 იანვრის №ბს-464-464(კ-18) გადაწყვეტილება.

⁹⁷ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 13 მარტის №3ბ/3467-18 გადაწყვეტილება, იხ., <http://library.court.ge/judgements/54992020-03-05.pdf> [25.07.2022]

არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: „ი უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ სადაც მომჩივანი სადაოდ ხდიდა „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტში მოცემულ სიტყვებს: „რაც გათავისუფლდა საჯარო სამსახურში ... დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის გამოცემა“ კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით. მოსარჩელე მხარის მტკიცებით, სადავო ნორმები დისკრიმინაციული ხასიათისაა, აწესებენ განსხვავებულ მოპყრობას დისციპლინური გადაცდომის შედეგად საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებულ პირებსა და იმ პირებს შორის, რომლებიც აკმაყოფილებენ ნოტარიუსის თანამდებობაზე გამწესების კრიტერიუმებს, ასევე მისი თქმით საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ არ ითვალისწინებს ამგვარ შეზღუდვას. მოსარჩელის მოსაზრებით ასევე არაკონსტიტუციურია ის ფაქტიც, რომ სადავო ნორმა არ აწესებს დისციპლინური გადაცდომის გამო საჯარო სამსახურიდან განთავისუფლებული მოხელისთვის ნოტარიუსის თანამდებობის დაკავების შეზღუდვის ვადას. საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა და დააკმაყოფილა მომჩივანის საჩივარი №556, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს კანონი „ნოტარიატის შესახებ“-ის მე-14 მუხლის პირველი „დ“ ქვეპუნქტის გასაჩივრებული სიტყვები და ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც კრძალავს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის გამო საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებული პირების ნოტარიუსად დანიშვნას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით.⁹⁸

დასკვნა

საჯარო სამსახურში დისციპლინურ პასუხისმგებლობას აქვს გარკვეული პრობლემები რაც სასამართლო პრაქტიკიდანაც ნათლად გამოჩნდა, თუმცა აუცილებელია არსებობდეს პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომები, რადგან მოხელე საზოგადო ადამიანია, ხალხის სამსახურშია და ის უნდა იყოს მისაბამი მაგალითი სხვებისათვის ამიტომ მან უნდა შეასრულოს ნაკისრი ვალდებულებები პირნათლად და მისი საჯაროობიდან გამომდინარე პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებაც აუცილებელია გადაცდომის შემთხვევაში. ვფიქრობ ურიგო არ იქნებოდა სახელმწიფოს კანონმდებლობით გაეთვალისწინებინა დისციპლინური სახდელის დაკისრების წესი და ის გარემოებები რომელიც უნდა გაითვალისწინოს წარმოების განმახორციელებელმა პირმა სახდელის შეფარდების მომენტისთვის, რადგან ეს კრიტერიუმები არ არის სრულყოფილად ჩამოყალიბებული. უკეთესი იქნებოდა კანონში გათვალისწინებული ყოფილიყო რა ითვლება მსუბუქ და მძიმე

⁹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის N2/5/556 გადაწყვეტილება საქმეზე, ია უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, პარ. 11, იხ., <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=923> [30.07.2022]

გადაცდომად მოხელის მხრიდან და რომელი ქმედებისთვის რა ტიპის პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს. მიმაჩნია, რომ აუცილებელია საჯარო მოსამსახურისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდებისას გათვალისწინებული იქნას მისი ქმედების სიმძიმე და ამის მიხედვით აგოს პირმა პასუხი. საინტერესოა ისიც, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 91-ე მუხლის პირველი ნაწილით საჯარო სამსახური იტოვებს შესაძლებლობას მოხელეს არ ამცნოს მის მიმართ დაწყებული დისციპლინური წარმოების შესახებ ინფორმაცია, იმ შემთხვევაში თუ ხელი შეიძლება შეეშალოს დისციპლინური წარმოების განხორციელებას, ასეთ შემთხვევაში ერთმანეთს უპირისპირდება კერძო პირის ინტერესები და მეორე მხარეს საჯარო სამსახურის, სახელმწიფო, საჯარო ინტერესი, ასეთ შემთხვევაში კი კერძო ინტერესზე მალა საჯარო დგება. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე ვფიქრობ, რომ აუცილებელია არსებობდეს საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა, თუმცა ამასთანავე აუცილებელია არსებობდეს ობიექტური და სამართლიანი გამოკვლევის ჩატარებისთვის დაწესებულება, როგორც კანონშია გათვალისწინებული რათა არ იქნას საჯარო მოსამსახურე დაჩაგრული და იყოს მისი უფლებები დაცული. საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მოვალეობების დარღვევა, გარდა ქმედების ჩამდენი პირის პასუხისმგებლობისა, ხელს უშლის სამართალდამცავი პროცესის განვითარებას და იწვევს მოქალაქეების ნდობის შემცირებას საჯარო სამსახურის, მთავრობის მიმართ. მოხელეთა პასუხისმგებლობისა და სხვა ნეგატიური ზემოქმედების თავიდან ასაცილებლად, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურში საქმიანობა შესრულდეს ყველა წესის დაცვით, როგორც ზნეობრივ, ისე განსაკუთრებით სამართლებრივ დებულებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ასახავს პროფესიულ ქცევას, მოხელეებმა პირნათლად უნდა შეასრულონ მოვალეობები.

სქესის ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობა საჯარო სამსახურში

შესავალი

სამართლებრივ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც სახელისუფლებო ძალაუფლების მატარებელ სუბიექტს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების ისე განხორციელება ევალება, რომ დაცული იყოს კერძო პირთა უფლებები და არ მოხდეს მათი არამართლზომიერი შეზღუდვა. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია თანასწორობის უფლება, კერძოდ, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით.⁹⁹ დისკრიმინაციული მიდგომის თვალსაზრისით საინტერესოა საჯარო სამსახურებში სქესის ნიშნით დისკრიმინაცია, რაც თანამედროვე მსოფლიოში ერთ-ერთი აქტუალური საკითხია, ვინაიდან, სახელმწიფოს განვითარების უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს თანასწორობა, მათ შორის გენდერულ ჭრილში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით, ყველა საჯარო მოსამსახურე თანასწორია კანონის წინაშე. დაუშვებელია სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქის კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა გაერთიანებისადმი, მათ შორის, პროფესიული კავშირისადმი, კუთვნილების, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების ან სხვა ნიშნის მიუხედავად.¹⁰⁰

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

⁹⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995, მუხლი 11

<https://www.matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=36> [01.07.2022]

¹⁰⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 27/10/2015, მუხლი 9
<https://www.matsne.gov.ge/document/view/3031098?publication=37> [01.07.2022]

ამასთან, კანონი საჯარო სამსახურში კრძალავს დისკრიმინაციას, აღიარებს თანასწორი მოპყრობის აუცილებლობას, დისკრიმინაციის ნიშნების ჩამონათვალიც არ არის ამომწურავი, თუმცა მასში მაინც არ არის დაფიქსირებული დისკრიმინაციის ზოგიერთი კლასიკური ნიშანი, როგორცაა ჯანმრთელობის მდგომარეობა, ორსულობა ან ბავშვის მოვლა, მრავალშვილიანი დედობა, მაშინ, როდესაც ყველაზე ხშირად ქალთა მიმართ არათანაბარი მოპყრობა და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაცია შრომით ურთიერთობებში დაკავშირებულია დისკრიმინაციის სწორედ ზემოთხსენებულ საფუძვლებთან.

წინამდებარე კვლევის მიზანია, შეისწავლოს საჯარო სამსახურის მიმართ, სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული დავების გამოწვევის ძირითადი მიზეზები, მათ შორის გენდერული ნიშნით გათავისუფლების ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები, გამოავლინოს საჯარო სამსახურში დასაქმებული სხვადასხვა რანგის მოხელეთა შეხედულებები საჯარო სამსახურში სქესის ნიშნით თანამდებობრივ ცვლილებებსა და სამსახურიდან გათავისუფლებასთან მიმართებით.

წინამდებარე კვლევის ძირითადი ამოცანაა გამოავლინოს სქესის ნიშნით დისკრიმინაციული მიდგომისა და სამსახურიდან გათავისუფლების, თანამდებობრივი დაქვეითების შემთხვევები, ასევე, გამოიკვლიოს თუ რამდენად ხშირად იყენებენ სამსახურიდან გათავისუფლებული მოქალაქეები უფლების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმს. აღნიშნული კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე შემუშავდეს დამატებით ახალი მექანიზმები, რათა ადრეულ ეტაპზე მოხდეს დისკრიმინაციის აღმოფხვრა, რაც ხელს შეუწყობს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების ეფექტიან მართვას, დავების პრევენციას, ნაკლები დანახარჯითა და მორალური ზიანის გამოწვევით.

1. გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა

დისკრიმინაცია შეიძლება განიმარტოს როგორც გამორჩევა, შეზღუდვა ან უპირატესობის მინიჭება თანაბარი უფლებებისა და მათი დაცვის უარყოფის მიზნით. იგი წარმოადგენს თანასწორობის პრინციპის შელახვასა და ადამიანის ღირსების ხელყოფას. ადამიანთა გარკვეული კატეგორიის დისკრიმინაცია შეიძლება ხდებოდეს მათი რასობრივი კუთვნილების, ეროვნების, სარწმუნოების, პოლიტიკური მრწამსისა და სხვა აკრძალული ნიშნებით. დისკრიმინაცია აკრძალულია, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი, ისე საერთაშორისო სამართლის ნორმებით.

დისკრიმინაცია თავის მხრივ, შეიძლება დაიყოს სხვადასხვა კატეგორიებად, კერძოდ, პირდაპირი და არაპირდაპირი, ღია და ფარული, ნეგატიური და პოზიტიური, განზრახი და ინსტიტუციური, ინდივიდუალური და სტრუქტურული დისკრიმინაცია, დისკრიმინაცია საჯარო და კერძო სექტორში,

მრავალმხრივი დისკრიმინაცია, შევიწროვება, ძალადობა და დისკრიმინაციის იძულება. წინამდებარე ნაშრომში განხილულ იქნება დისკრიმინაცია საჯარო სექტორში, თუმცა ეს არ გამორიცხავს სხვა კატეგორიის დისკრიმინაციის პარალელურ არსებობას, ვინაიდან, კონკრეტული ფაქტიდან გამომდინარე, შესაძლოა სახეზე იყოს კომპლექსური ტიპის დისკრიმინაციული მოპყრობა, რომელიც მოიცავს საჯარო სექტორში დისკრიმინაციას, ძალადობას, შევიწროვებას და სხვა. აღნიშნული მრავალმხრივი დისკრიმინაცია წარმოადგენს დისკრიმინაციის შედარებით ახალ ფორმას, რომელიც სამართლებრივი კუთხით მხოლოდ ბოლო პერიოდში იქნა გააქტიურებული, მას შემდეგ რაც ამა თუ იმ ნიშნით დისკრიმინირებულმა პირებმა აქტიურად და ხმამაღლა დაიწყეს საუბარი მათ მიმართ არათანაბარი მოპყრობის შესახებ, რამაც საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახადა ერთდროულად რამდენიმე ნიშნით დისკრიმინაციის ფაქტები.

დისკრიმინაციის აკრძალვის მიზანია, ინდივიდებს მისცეს საშუალება, თანაბრად და თანასწორად მიუწვდებოდეთ ხელი საზოგადოებაში არსებულ შესაძლებლობებზე. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით.¹⁰¹

აღსანიშნავია, რომ პირთა არსებითად თანასწორობის საკითხი უნდა შეფასდეს არა ზოგადად, არამედ კონკრეტულ სამართალურთიერთობასთან კავშირში. დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები, ამასთან, თანასწორობის უფლების მიზნებისთვის, არსებითად თანასწორი პირების მიმართ ნებისმიერი სახის დიფერენცირება დისკრიმინაციულ მოპყრობად არ ჩაითვლება. კანონმდებლობა არ ავალდებულებს სახელმწიფოს, ნებისმიერ შემთხვევაში სრულად გაათანაბროს არსებითად თანასწორი პირები. იგი უშვებს გარკვეული დიფერენცირების შესაძლებლობას მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში. აღსანიშნავია, რომ საკმარისად მსგავს სამართლებრივ ურთიერთობებშიც კი, შესაძლოა დიფერენცირებული მოპყრობა საჭირო და გარდაუვალიც კი იყოს, ამიტომ მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან განვასხვავოთ დისკრიმინაციული დიფერენციაცია და ობიექტური ნიშნებით განპირობებული დიფერენციაცია, ანუ განსხვავებული მოპყრობა თვითმიზანი არ უნდა იყოს.

¹⁰¹ კვაჭამე მ., ღვინჯილია ე., ჯუღელი ნ., დისკრიმინაციის აკრძალვის საერთაშორისო სტანდარტების ასახვა ეროვნულ სასამართლო პრაქტიკაში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს საერთაშორისო სასამართლო პრაქტიკის შესწავლისა და განზოგადების განყოფილება, თბილისი, 2017, 36.

საქართველოსთვის გამოწვევად რჩება შრომითი ურთიერთობების სფეროში გარკვეული ჯგუფების თანასწორობის უზრუნველყოფა, როგორც ნორმატიულ, ასევე პრაქტიკულ დონეზე. საკანონმდებლო ჩარჩო დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად 2013-2014 წლებში შეიქმნა. თუმცა ის სრულად ვერ პასუხობს რეალობაში არსებულ უთანასწორობის ფორმებს და მასშტაბს და არ ითვალისწინებს ევროპული ანტიდისკრიმინაციული სამართლის მოთხოვნებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველი და არასამთავრობო ორგანიზაციები მოუწოდებენ ხელისუფლებას, გაიაზროს კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის საჭიროება. სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიშის თანახმად, მის მიერ განხილულ საქმეთა 16%-ში დისკრიმინაცია ან დისკრიმინაციის წახალისება დადგინდა; საქმეთა 70%-ში საქმის განხილვა შეწყდა, რადგან მხარემ სამართლებრივი დაცვის ალტერნატიული საშუალება გამოიყენა (სასამართლოს მიმართა), ან მოპასუხემ საქმესთან დაკავშირებით არ წარმოუდგინა ინფორმაცია (მტკიცებულებები).¹⁰² ამავე მონაცემების თანახმად, უფლებათა დარღვევის დოკუმენტირებულ შემთხვევათა ყველაზე დიდი რაოდენობა შრომით სფეროს მიემართება. ამ მხრივ, განსაკუთრებული გამოწვევის წინაშე ქალები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები დგანან და ეს მაჩვენებელი არ ავლენს გაუმჯობესების ტენდენციას; ქალებთან დაკავშირებით სხვა საკითხებთან ერთად, განსაკუთრებით პრობლემურია გენდერული ნიშნით დისკრიმინაცია, მათ შორის შრომით სფეროში სექსუალური შევიწროების ხშირი შემთხვევები, უთანასწორო ანაზღაურება, დასაქმების შეწყვეტა და ქალთა დაბალი წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე.¹⁰³ ქალებთან დაკავშირებით სხვა საკითხებთან ერთად, განსაკუთრებით პრობლემურია გენდერული ნიშნით დისკრიმინაცია, მათ შორის შრომით სფეროში სექსუალური შევიწროების ხშირი შემთხვევები, უთანასწორო ანაზღაურება, დასაქმების შეწყვეტა და ქალთა დაბალი წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე.¹⁰⁴

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს პირდაპირი, ირიბი და მრავალი ნიშნის მიხედვით დისკრიმინაციას.¹⁰⁵ პირდაპირი დისკრიმინაცია არის ისეთი მოპყრობა ან პირობების შექმნა, რომელიც პირს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით სარგებლობისას ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევისა,

¹⁰² შუმახერი ტ., თანასწორობა და შრომითი ურთიერთობების საქართველოში: საკანონმდებლო ცვლილებების აუცილებლობა, ანა გეგეჭკორის თარგმანი, თბილისი, 2018, 2.

¹⁰³ იხ., იქვე.

¹⁰⁴ იხ., იქვე.

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, 02/05/2014, მუხლი 2, იხ., <https://www.matsne.gov.ge/document/view/2339687?publication=3> [01.07.2022]

როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად. ირიბი დისკრიმინაცია არის ისეთი მდგომარეობა, როდესაც ფორმით ნეიტრალური და არსით დისკრიმინაციული დებულება, კრიტერიუმი ან პრაქტიკა პირს ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი მდგომარეობა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად. ხოლო მრავალი ნიშნის მიხედვით დისკრიმინაცია არის დისკრიმინაცია ორი ან მეტი ნიშნის გამო.¹⁰⁶

ამავე კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, თანაბარი მოპყრობის პრინციპი ვრცელდება აგრეთვე:

- ა) შრომით და წინასახელშეკრულებო ურთიერთობებზე, მათ შორის:
 - ა.ა) წინასახელშეკრულებო ურთიერთობისას შერჩევის კრიტერიუმებსა და დაქირავების პირობებზე, აგრეთვე კარიერული წინსვლის ხელმისაწვდომობაზე, პროფესიული იერარქიის ყველა საფეხურზე, საქმიანობის სფეროს მიუხედავად;
 - ა.ბ) პროფესიული იერარქიის ყველა საფეხურზე პროფესიული ორიენტაციის, კვალიფიკაციის ამდლების, პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების ყველა ფორმის (პრაქტიკული პროფესიული გამოცდილების ჩათვლით) ხელმისაწვდომობაზე;
 - ა.გ) დასაქმების, შრომის, შრომის ანაზღაურებისა და შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის პირობებზე;
- ბ) დასაქმებულთა ორგანიზაციის, დამსაქმებელთა ორგანიზაციის ან ისეთი ორგანიზაციის წევრობასა და საქმიანობაზე, რომლის წევრებიც განსაზღვრულ პროფესიულ ჯგუფს განეკუთვნებიან, ამ ორგანიზაციებიდან მიღებული სარგებლის ჩათვლით.¹⁰⁷

მიუხედავად, საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული თანასწორობის უფლებისა, რომელიც დისკრიმინაციის სხვადასხვა ფორმის აკრძალვას მოიცავს, კანონმდებლობა დამატებით გვთვავზობს საქართველოს კანონს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, სადაც კონკრეტულად ჩაშლილია თუ რა

¹⁰⁶ იხ., იქვე.

¹⁰⁷ იხ., იქვე, პუნქტი 10.

სახის დისკრიმინაციული მოპყრობა შეიძლება მიჩნეულ იქნეს დარღვევად, რა თავდაცვითი ბერკეტები აქვს მოქალაქეს შრომით ურთიერთობაში, მათ შორის აღნიშნულია სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა. თუმცა, აღნიშნული კანონში დისკრიმინაციის ფორმები და მათი კატეგორიები მწირია, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში მრავლად არის წარმოდგენილი აღნიშნულ ჭრილში უფლების დარღვევა, კანონმდებლობა სრულფასოვნად მაინც არ არეგულირებს მას, რაც საბოლოო ჯამში იძლევა იმგვარ შედეგს, რომელიც შესაძლოა სავალალო აღმოჩნდეს, როგორც თითოეული ქალისთვის, რომელიც დასაქმებულია საჯარო სამსახურში, ასევე, ქვეყნის რეპუტაციისთვის საერთაშორისო ასპარეზზე.

ადამიანის უფლება იყოს დაცული დისკრიმინაციის ყველა ფორმისაგან, განმტკიცებულია მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებულ თითქმის ყველა იმ საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტში, რომლებიც ადამიანის უფლებებს ეხება, მათ შორის უნივერსალურ და რეგიონალურ სამართლებრივ აქტებში, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია,¹⁰⁸ სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი,¹⁰⁹ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი,¹¹⁰ რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია,¹¹¹ ქალთა დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კონვენცია,¹¹² ბავშვის უფლებათა კონვენცია,¹¹³ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია,¹¹⁴ ევროპის სოციალური ქარტია,¹¹⁵ ადამიანის უფლებათა ამერიკული კონვენცია,¹¹⁶ ადამიანისა და ხალხთა უფლებების აფრიკული ქარტია¹¹⁷ და სხვა. თანასწორობის პრინციპი, რომ თანამედროვე სამართლის ამოსავალი წერტილია დადასტურებული იმ ფაქტით, რომ თითქმის ყველა ზემოაღნიშნული საერთაშორისო ხელშეკრულება კრძალავს დისკრიმინაციას. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის პირველი მუხლის მიხედვით, „ყველა ადამიანის იაბდება თვისუფალი და თანასწორი, თავისი ღირსებით და უფლებებით.“¹¹⁸ ამავე დეკლარაციის მე-7 მუხლის თანახმად, „ყველა ადამიანი თანასწორია კანონის წინაშე და სარგებლობს თანაბარი სამართლებრივი დაცვით კანონის საფუძველზე. ყველა სარგებლობს თანაბარი დაცვით დისკრიმინაციისა და ასეთი დისკრიმინაციისკენ წაქეზების

¹⁰⁸ Universal Declaration of Human Rights 1948 <https://bit.ly/3zxrOEp> [01.07.2022]

¹⁰⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 <https://bit.ly/3zyqpgH> [01.07.2022]

¹¹⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights <https://bit.ly/3NSz4C> [01.07.2022]

¹¹¹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965 <https://bit.ly/3zBBptH> [01.07.2022]

¹¹² Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979 <https://bit.ly/3zCuqAN> [01.07.2022]

¹¹³ Convention on the Rights of the Child, 1989 <https://bit.ly/3zwbPXc> [01.07.2022]

¹¹⁴ European Convention on Human Rights and Freedoms, 1950 <https://bit.ly/3aNTytZ> [01.07.2022]

¹¹⁵ European Social Charter, 1961 <https://bit.ly/3xtlCuh> [01.07.2022]

¹¹⁶ American Convention on Human Rights, 1969 <https://bit.ly/2lqFqdd> [01.07.2022]

¹¹⁷ African Charter on Human and People's Rights, 1981 <https://bit.ly/3xqlM5F> [01.07.2022]

¹¹⁸ Universal Declaration of Human Rights, 1948, Article 1 <https://bit.ly/3zxrOEp> [01.07.2022]

წინააღმდეგ.¹¹⁹ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლის თანახმად, „კონვენციით გაცხადებული უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობა უზრუნველყოფილია ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე სქესის, რასის, კანის ფერის, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური თუ სხვა შეხედულებების, ეროვნული თუ სოციალური წარმოშობის, ეროვნული უმცირესობებისადმი კუთვნილების, ქონებრივი მდგომარეობის, დაბადებისა და სხვა სტატუსის განურჩევლად.“¹²⁰

„ქალთა ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ“ კონვენციის თანახმად, წინამდებარე კონვენციის მიზნებისათვის ცნება „დისკრიმინაცია ქალთა მიმართ“ ნიშნავს ნებისმიერ განსხვავებას, გამონაკლისობას ან შეზღუდვას სქესის ნიშნით, რომელიც ლახავს ან არარად აქცევს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ, მოქალაქეობრივ ან სხვა რაიმე სფეროში მამაკაცთა და ქალთა თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე ქალთა მიერ - მათი ოჯახური მდგომარეობის მიუხედავად, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების აღიარებას, სარგებლობასა და განხორციელებას.¹²¹ მონაწილე სახელმწიფოები გმობენ ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმას, შეთანხმდნენ ყველა საჭირო საშუალებით განუხრელად განახორციელონ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის პოლიტიკა და ამ მიზნით კისრულობენ ვალდებულებას, რომ:

- ა) მამაკაცთა და ქალთა თანასწორუფლებიანობის პრინციპს შეიტანენ თავიანთ ეროვნულ კონსტიტუციებში ან სხვა შესაბამის კანონმდებლობაში, თუ ეს ჯერ არ გაუკეთებიათ, და კანონის და სხვა შესაბამისი საშუალებების მეშვეობით უზრუნველყოფენ ამ პრინციპის პრაქტიკულ განხორციელებას;
- ბ) მიიღებენ შესაბამის საკანონმდებლო და სხვა ზომებს, მათ შორის სანქციებს, იქ, სადაც ეს საჭიროა, რომლებიც აკრძალავენ ქალთა ყოველგვარ დისკრიმინაციას;
- გ) დააწესებენ ქალთა უფლებების იურიდიულ დაცვას მამაკაცებთან თანაბარ საფუძველზე და კომპეტენტური ეროვნული სასამართლოების და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით უზრუნველყოფენ ქალთა ეფექტიან დაცვას დისკრიმინაციის ნებისმიერი აქტისაგან;
- დ) თავს შეიკავებენ ქალთა მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული აქტის ან მოქმედების ჩადენისაგან და უზრუნველყოფენ, რომ სახელმწიფო ორგანოები და დაწესებულებები მოქმედებდნენ ამ ვალდებულების შესაბამისად;

¹¹⁹ იქვე, Article 7

¹²⁰ ჯიქია მ., დისკრიმინაციის აკრძალვა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო მექანიზმები, ვ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 203.

¹²¹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979 <https://bit.ly/3zCuqAN> [01.07.2022]

- ე) მიიღებენ ყველა საჭირო ზომას რომელიმე პირის, ორგანიზაციის ან საწარმოს მხრივ ქალთა დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად;
- ვ) მიიღებენ ყველა საჭირო ზომას, მათ შორის საკანონმდებლოს, იმ მოქმედი კანონების, დადგენილებების, ადათ – წესების და პრაქტიკის შესაცვლელად ან გასაუქმებლად, რომლებითაც დაშვებულია ქალთა დისკრიმინაცია;
- ზ) გააუქმებენ თავიანთი სისხლის სამართლის კანონმდებლობის ყველა დებულებას, რომლებიც უშვებენ დისკრიმინაციას ქალთა მიმართ.¹²²

კონვენციის ზემოთხსენებული მუხლების დანაწესიდან გამომდინარე, ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრის სხვადასხვა საშუალებაა შემოთავაზებული, რომელიც ითვალისწინებს ეროვნულ კანონმდებლობაში ცვლილების შეტანას, იმგვარად, რომ აღმოფხვრილი იქნეს ქალთა მიმართ ძალადობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმა.

2. დისკრიმინირებული პირების მიერ უფლების დაცვის მექანიზმების გამოყენება

გარდა საერთაშორისო ნორმების ანალიზისა, საინტერესოა თუ რამდენად ხშირად იყენებენ გენდერული ნიშნით დისკრიმინირებული პირები უფლების დაცვის სხვადასხვა ეროვნულ სამართლებრივ მექანიზმს, მათ შორის, რამდენად ხშირად ხდება სასამართლოსთვის მიმართვა, ვინაიდან საკითხის ამ კუთხით კვლევა, იძლევა რეალურ სურათს, თუ რა სიხშირითა და ფორმით ირღვევა ქალთა უფლებები საჯარო სამსახურში. მით უფრო, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მთავარი მიზანი არის სწორედ კონკრეტული ფაქტების გამოვლენა, მათი შესწავლა და ეფექტური პრევენციული ღონისძიებების განსაზღვრა, რათა დადგინდეს თუ რაში მდგომარეობს პრობლემის არსი. მაგალითისთვის, ეს შეიძლება იყოს კანონმდებლობის პრობლემა, ადმინისტრაციული ორგანოს ადამიანური რესურსების მართვის არასწორი ფორმა თუ სხვა.

საერთო სასამართლოებში საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ნაწარმოები დავების სტატისტიკის შესწავლის შედეგად, საჯარო დაწესებულების საწინააღმდეგოდ დასრულებული თითოეული დავა მიანიშნებს და/ან იწვევს შემდეგს:

- ა) დასაქმებულს ჰქონდა ლეგიტიმური უკმაყოფილება/პრეტენზია, რომლის მოსმენა, გაზიარება და დაკმაყოფილება საჯარო დაწესებულებაში ვერ მოხერხდა;

¹²² კონვენცია ქალთა ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ, ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, სახალხო დამცველის ბიბლიოთეკა, თბილისი, 2008, 93.

ბ) დაიხარჯა საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსი (დავის წარმოებაზე თუ სხვა);

გ) შეიქმნა გაურკვეველობა გათავისუფლებული თანამშრომლის ადგილას ახალი კადრის დასაქმების კანონიერებასთან/სტაბილურობასთან დაკავშირებით;

დ) საჯარო დაწესებულებას ადგება ოპერაციული (ფუნქციური) ზიანი, ვინაიდან ივარაუდება, რომ თანამშრომელი, რომელიც მიმართავს სასამართლოს, გარკვეული დროის განმავლობაში განიცდიდა უკმაყოფილებას, ამდენად, საკუთარ რესურსს იყენებდა უკმაყოფილებაზე (ნაცვლად საქმეზე ორიენტირებისა); შესაბამისად, მისი ადამიანური რესურსის გამოყენება ვერ ხდებოდა ოპტიმალურად დაწესებულების მიერ. ე) საჯარო დაწესებულებას მიადგა ფინანსური ზარალი: დაეკისრა ფულადი კომპენსაციის გაცემის ვალდებულება განაცდურის სახით (რა პერიოდის განმავლობაშიც დაწესებულება, როგორც წესი, პარალელურად იხდის ახალდასაქმებული თანამშრომლის ხელფასსაც, ამგვარად, მას ორმაგი ხარჯი აქვს);

ვ) ე.წ. „გადამდები ეფექტიდან“ გამომდინარე წარმოიშობა ახალი დავები;

ზ) იკლებს ნდობა დაწესებულების და ზოგადად, საჯარო სისტემის მიმართ;

თ) საქმეების გასაჯაროების შედეგად, მნიშვნელოვნად დაზიანდა დაწესებულების და მთლიანად საჯარო სამსახურის რეპუტაცია.¹²³

ამასთან, დისკრიმინაციული ნიშნით სამსახურიდან გათავისუფლებამ შესაძლოა დასაქმებულს მიაყენოს მნიშვნელოვანი მორალური ზიანი, რომლის ანაზღაურება, ანუ პირვანდელი მდგომარეობის დაბრუნება შესაძლოა შეუძლებელიც კი იყოს, ან მოითხოვდეს სახელმწიფოსგან მნიშვნელოვანი მატერიალური ოდენობით ზიანის ანაზღაურებას.

სასამართლო დავების სტატისტიკის შესწავლა იძლევა, შეძლებისდაგვარად ყველაზე რეალურ სურათს, თუ რამდენად ხშირის საქართველოში სქესის ნიშნით დისკრიმინაცია საჯარო სამსახურებში. თუმცა, ეს არ გამორიცხავს, ამ სტატისტიკის, მიღმა დარჩენილი დისკრიმინირებული ადამიანების არსებობას, რომელთაც სხვადასხვა მიზეზებიდან გამომდინარე არ მიეცათ შესაძლებლობა მიემართათ სასამართლოსთვის და მოეხდინათ თავიანთი უფლების რეალიზება. თავის მხრივ ეს შეიძლება განპირობებული იყოს, ისევ და ისევ დისკრიმინაციის სხვადასხვა ფორმებთან, როგორც არის ძალადობა, ფარული დისკრიმინაცია და სხვა.

დასკვნა

¹²³ ტყემალაძე ს., ჩაჩავა ს., საჯარო სამსახურში სამსახურეობრივი/შრომითი დავების მართვა და ეფექტიანი გადაწყვეტა, თბილისი, 2018, 6.

საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობის შესწავლისა და სხვადასხვა ნაშრომების გაანალიზების საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში მწვავედ დგას საჯარო სამსახურში სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ როგორც ეროვნული, ასევე, საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები, მეტნაკლებად არეგულირებს სამსახურში სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის შემთხვევებს, სრულფასოვნად მაინც არ არის უზრუნველყოფილი საჯარო მოხელეთა დაცვა. დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისა და მისი განვითარების ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს სწორედ თანასწორობის დაცვა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა, აღნიშნული კი კანონმდებლობით უნდა იყოს განმტკიცებული, კონკრეტულად განსაზღვრული თითოეული დისკრიმინაციის ფორმა, რომელსაც შესაძლოა წააწყდეს საჯარო მოხელე ადმინისტრაციულ ორგანოში. ამასთან, იერარქიულ საფეხურზე მაღლა მდგომი მოხელე, ხელმძღვანელი პირი უნდა იყოს შეზღუდული, რათა არ განახორციელოს მოხელეზე დისკრიმინაცია. ამასან, ამ სფეროში ეფექტური შედეგის მისაღებად, უნდა არსებობდეს კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უფრო სრულყოფილად მოახდენს პრობლემის იდენტიფიცირებას, მის გამოვლენასა და მოგვარებას.

ასევე, პირმა შესაძლოა მოახდინოს, საქართველოს კანონმდებლობით, მათ შორის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლების დაცვის მექანიზმის გამოყენება, რაც გულისხმობს დავის დაწყებას დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენის, სამსახურში აღდგენისა და განაცდურის ანაზღაურების მოთხოვნით, რაც თავის მხრივ, უკავშირდება მორალურ და მატერიალურ ზიანს, რომელიც ადგება მოქალაქეს. სასამართლო დავების სტატისტიკამ, როგორც რაოდენობის, ასევე, შედეგის გათვალისწინებით ნათელი გახადა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში არც თუ ისე ცოტაა გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის ფაქტები. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ როგორც წესი აღნიშნულის გაპროტესტება თავდაპირველ ეტაპზე სწორედ სამსახურის ფარგლებში ხდება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მკვეთრად უგულვებელყოფილია საკითხი, რაც საჯარო მოხელეს არ უტოვებს სხვა საშუალებას სასამართლოსთვის მიმართვის გარდა, რაც წარმოადგენს უკიდურეს ზომას, რომელსაც უნდა მიმართოს დაზარალებულმა მხარემ, ვინაიდან სასამართლო დავის შემთხვევაში, მიუხედავად კანონით გათვალისწინებული შემჭიდროვებული ვადებისა, დავის დასრულება ქვეყანაში არსებული სასამართლოს სამ ინსტანციაში, უკავშირდება საკმაოდ დიდ დროს, რაც თავის მხრივ, დამატებით პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს დისკრიმინირებული პირისთვის.

და ბოლოს, შეიძლება ითქვას, რომ კომპლექსურად პრობლემურია საკითხები, რომელიც დისკრიმინაციას შეეხება. კერძოდ, სახეზეა კანონმდებლობის არასრულყოფილება, საჯარო სამსახურის არაეფექტური მართვა, დისკრიმინაციის შემთხვევების გვიანი გამოვლენა, უფლების აღდგენის

დაყოვნება, მორალური თუ მატერიალური ზიანი, რომელიც სასამართლოში დავის დაკმაყოფილებისა და გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულს ხდის ანაზღაუროს განაცდური ხელფასი, რაც თავის მხრივ, ნიშნავს, გათავისუფლებიდან აღდგენამდე, ხელფასის ყოველთვიური ოდენობის ანაზღაურებას. აღნიშნული კი, ქვეყნის ბიუჯეტზე აისახება უარყოფითად, ვინაიდან, ადმინისტრაციულ ორგანოს უწევს, თავისი არამართლობიერი, უკანონო მოქმედების გამო, შრომის ანაზღაურება გასცეს, როგორც გათავისუფლებულ პირზე, ასევე, მის თანამდებობაზე დანიშნულ ახალ თანამშრომელზე.

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის
პრობლემები საჯარო სამსახურში

შესავალი

დღესდღეობით, სამართლის სისტემის დაყოფა კერძო და საჯარო სამართლად მნიშვნელოვან ფუნქციას ასრულებს დემოკრატიული სახელმწიფოსა და პლურალისტური საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და განვითარებისთვის. სამართლის ასეთ სისტემებად დაყოფა განაპირობებს განსხვავებული სამართლებრივი მოწესრიგების სივრცეების ფორმირებას. ცხადია, საჯარო და კერძო სისტემებში სუბიექტები სარგებლობენ განსხვავებული უფლებამოვალეობებით. კერძო სამართალში მოქმედებს პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, ნებადართულია ყველაფერი, რაც კანონით აკრძალული არ არის. ყურადსაღებია, რომ აღნიშნული პრინციპი სუბიექტებს ანიჭებს სრულ თავისუფლებას, სასურველი ფორმითა და ხერხით მოახდინონ თავიანთი კერძოსამართლებრივი უფლებების რეალიზება, რაც საჯარო სამართალში დაუშვებელია. რაც შეეხება საჯარო სამართალს, იგი აწესრიგებს სახელმწიფოს მიერ საჯარო უფლებამოსილებათა განხორციელებისას პირთა ისეთ ურთიერთობებს, რომელთა ინიცირება ხდება სახელმწიფოს ან მისი, ადმინისტრაციული ორგანოების ნების და არა კერძო ავტონომიის საფუძველზე. ვიწრო გაგებით, საჯარო სამართალი განსაზღვრავს სამართლებრივ ურთიერთობებში სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის წინაპირობებსა და წესებს. ცხადია, ამ დროს, სახელმწიფო და ადმინისტრაციული ორგანოები აღასრულებენ კონსტიტუციითა და საჯარო სამართლის სხვა კანონებით დაკისრებულ ფუნქციებს. სწორედ, „საჯარო სამართლის შესახებ“ საქართველოს კანონი არის ის ნორმატიული აქტი, რომელიც სახელმწიფოს ან მის ორგანოებს აკისრებს სავალდებულოდ შესასრულებელ ფუნქციებსა და წესებს. აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე სამყაროში მწვავედ დგას საზოგადოებისა და საჯარო სამსახურის ურთიერთობის საკითხი. ასევე აღნიშვნის ღირსია ისიც, რომ სახელმწიფოს წინაშე ბევრი გადასაჭრელი პრობლემა დგას და მათ შორის, ერთ-ერთია საჯარო სამსახურის სისტემა და ურთიერთობა საზოგადოებასთან. საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს განვითარების ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას წარმოადგენს, სახელმწიფომ კი უნდა შექმნას ისეთი პირობები, რომლის რეალიზების შემდგომ, სამართლიანად და კანონის დაცვით განხორციელდება საჯარო სამართლებრივი საქმიანობა. ცხადია,

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის საბაკალავრო პროგრამის სტუდენტი

ადმინისტრაციული ორგანოები (გარდა რელიგიური და პოლიტიკური გაერთიანებებისა) უშუალოდ მიმართავენ დედუქციურ მეთოდს - ახორციელებენ კანონმდებლობის ზოგადი, აბსტრაქტული ნორმების კონკრეტიზებას, პირდაპირი კავშირი აქვთ მოქალაქეებთან და, შესაბამისად, უზრუნველყოფენ სამართლის სიცოცხლისუნარიანობას.

ცხადია, საკვლევი თემა საკმაოდ აქტუალურია XXI საუკუნის საქართველოში. თემა შეეხება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის რეგულაციას ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით. მის მნიშვნელობას, თავისებურებებსა და საჯარო მოხელის სამსახურში აყვანის დროს დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობას და მის თანმხლებ პრობლემატიკას. მნიშვნელოვანია დადგინდეს, სამართლებრივად, რამდენად გამართლებულია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე, საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირთა უკონკურსოდ მიღება, ხომ არ ირღვევა კონსტიტუციის დებულებები. სწორედ ამიტომ ნაშრომის ძირითადი მიზანია, ადმინისტრაციული და სახელშეკრულებო სამართალურთიერთობის საფუძველზე წარმოშობილი მოვალეობების მნიშვნელობისა და თავისებურებების წარმოჩენა და ამ კუთხით ქართული საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკის ანალიზი და შესაბამისი პრობლემატიკის გამოკვეთა.

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მიჩნეულია სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის ფორმად, იგი ხასიათდება, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა.¹²⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება, ქართულ კანონმდებლობაში, არ არსებობდა, 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შედეგად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში გაჩნდა ტერმინი ადმინისტრაციული გარიგება, თუმცა 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ადმინისტრაციული გარიგება შეიცვალა ტერმინით „ადმინისტრაციული ხელშეკრულება“.¹²⁵ რაც შეეხება დღეს მოქმედ კანონმდებლობას, სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არიდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-

¹²⁴ ლომიძე ა., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი, 2020, 8.

¹²⁵ იქვე.

სამართლებრივი ხელშეკრულება.¹²⁶ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიციის საფუძველზე შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტების გამოყოფა: 1) ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც დებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას; 2) საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარი იდეა; 3) ხელშეკრულება, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის განხორციელების ფაქტობრივი და სამართლებრივი მექანიზმი; 4) ხელშეკრულების კონტრაქტული-ფიზიკური ან იურიდიული პირი.¹²⁷

1. ცხადია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეები არიან ადმინისტრაციული ორგანო და ფიზიკური ან იურიდიული პირები, ასევე, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დაიდოს ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე საუბრისას არანაკლებ მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს დეფინიცია, რომელიც მოცემულია სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტში, რომლის თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანო არის ყველა სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანო/დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.“¹²⁸
2. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი თავის მხრივ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში მისი ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზანს, რომელთა რეალიზების კანონისმიერი ვალდებულებაც აქვთ დაკისრებული.¹²⁹ ადმინისტრაციული პრაქტიკის მიხედვით, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულება ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარეობს, უფრო კონკრეტულად, საჯარო მმართველობა წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების მატარებლის მიერ

¹²⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999, მე-2 მუხლი, პირველი ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტი, იხ., <https://matsne.gov.ge/document/view/16270?publication=38> [26.12.2021].

¹²⁷ ჭანკვეტაძე ტ., ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტისას, თსუ, თბილისი, 2019, 5, იხ., <<https://opscience.ge/bitstream/1/1051/1/samagistro%20chankvetadze.pdf>> [26.12.2021].

¹²⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი, იხ., <https://matsne.gov.ge/document/view/16270?publication=38> [27.12.2021].

¹²⁹ ჭანკვეტაძე ტ., ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტისას, თსუ, თბილისი, 2019, 5, იხ., <<https://opscience.ge/bitstream/1/1051/1/samagistro%20chankvetadze.pdf>> [28.12.2021].

საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების შესრულების მიზნით კანონმდებლობის საფუძველზე განხორციელებულ გეგმაზომიერ მოქმედებას.¹³⁰

3. ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის რეალიზების ფაქტობრივი და სამართლებრივი მექანიზმი, გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის, ერთი მხრივ, ერთგვარი სპეციალური უფლებაუნარიანობის მინიჭებას, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ამავდროულად, სამართლებრივი შესაძლებლობის მიცემას ხელშეკრულების საგნის შესრულებისთვის ობიექტურად სათანადო კონტრაქტის შერჩევის გზით განახორციელოს კონკრეტული საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება.¹³¹ მნიშვნელოვანია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის განმარტება ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის რეალიზების ფაქტობრივ და სამართლებრივ მექანიზმებთან დაკავშირებით: „დიდი პალატა განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კონკრეტული სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების გზით, რომელიც, მისივე აზრით, უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში.¹³² ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობას ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან“.¹³³
4. ხელშეკრულების კონტრაქტი ფიზიკური ან იურიდიული პირი გვევლინება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ იმგვარ სუბიექტად, რომელიც ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად შეირჩა და ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდით მინიჭებული აქვს საჯარო ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილება.¹³⁴ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანო მხოლოდ თავად არ ადგენს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის წარმარ-

¹³⁰ ტურავა პ., წკვპლაძე ნ., ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 85.

¹³¹ ჭანკვეტაძე ტ., ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტისას, თსუ, თბილისი, 2019, 5-6, იხ., <<https://openscience.ge/bitstream/1/1051/1/samagistro%20chankvetadze.pdf>> [29.12.2021].

¹³² იქვე, 7.

¹³³ იქვე.

¹³⁴ იქვე.

თვის წესებსა და საშუალებებს, არამედ საჭიროა შეთანხმება მეორე მხარესთან და უფრო მეტიც, შეიძლება დავასკვნათ, რომ იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არ არის საკმარისი და ნების გამოვლენის ძალაში შესასვლელად საჭიროა ადრესატის ან მესამე პირის თანხმობაც, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო დებს ადმინისტრაციულ გარიგებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ აქტს.¹³⁵

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმა, ფართოდ გამოიყენება მრავალი ქვეყნის ადმინისტრაციულ სამართალში, ზოგიერთი სახელმწიფო მას ჩვეულებრივ სამოქალაქო ხელშეკრულებად მიიჩნევს და იგი რეგულირდება სამოქალაქო კოდექსით.¹³⁶ ამ რიგის ქვეყნები თვლიან, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო გვევლინება როგორც კერძო სამართლის სუბიექტი, ცხადია, სუბორდინაციული დამოკიდებულება, ამ შემთხვევაში, გამორიცხულია, ვინაიდან ვიცით, რომ ნებისმიერი თანამედროვე ქვეყნის სამოქალაქო სამართალი პირთა თანასწორუფლებიანობასა და ნების ავტონომიის პრინციპზეა აგებული, ანუ ამ შემთხვევაში საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის დაპირისპირება ხშირად შესაძლებელია ამ უკანასკნელის უპირატესობითაც კი დამთავრდეს, მიუხედავად იმისა რომ კონკრეტული ურთიერთობის მიზანი შეიძლება სულაც არ იყოს საჯარო ინტერესი.¹³⁷

2. უცხო სახელმწიფოების მიდგომა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ განსხვავებული მიდგომა არსებობს სხვადასხვა ქვეყნებს შორის. ამერიკული სამართლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება მიჩნეულია კერძო-სამართლებრივ ხელშეკრულებად და კერძო სამართლის ნორმებითაა რეგულირებული, მაგრამ მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციული ორგანო მაინც ვერ სარგებლობს იმავე სტატუსით, როგორც კერძო პირი. ის ყოველთვის მოქცეული საჯარო სამართლის ფარგლებში და შეზღუდულია მხოლოდ იმ უფლებამოსილებით, რაც კანონმა მიანიჭა მას. ადმინისტრაციული ორგანო ყოველთვის ვალდებულია არ დაარღვიოს და პატივი სცეს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, რასაც ვერ ვიტყვით ჩვეულებრივ კერძო სამართლის სუბიექტზე. აშშ-ს ფედერალური კანონი „ადმინისტრაციული პროცედურის აქტი“ სრულად ჩამოთვლის იმ საკითხებს, რომელზეც სავალდებულოა ადმინისტრაციული წარმოების გამართვა, მაგრამ დადებულ კონტრაქტს ადმინისტრაციულს მაინც არ უწოდებს.

¹³⁵ კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 50.

¹³⁶ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, იბ., <<https://bit.ly/36v0NWa>> [26.12.2021].

¹³⁷ იქვე.

აღსანიშნავია, რომ ფრანგულმა სკოლამაც შექმნა საინტერესო თეორია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმასთან დაკავშირებით. ცხადია, საფრანგეთს ადმინისტრაციული სამართლის სამშობლოს უწოდებენ და ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია საფრანგეთის მიდგომა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან. ფრანგების აზრით, ადმინისტრაციულ ორგანოს საკუთარი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად შეუძლია დადოს ან კერძო-სამართლებრივი ან საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები. ხელშეკრულების მხარეთა მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის სამოქალაქო სამართალში არსებული იურიდიული პასუხისმგებლობის რეჟიმი სახელმწიფო მმართველობის სპეციფიკურ ფორმას იღებს, რამდენადაც დაიდება განსხვავებულ გარემოებებში, ვიდრე ეს კერძო-სამართლებრივ სფეროშია. ხელშეკრულების დადების შემდეგ, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია განახორციელოს ცალმხრივი ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება მეორე მხარის მიმართ, მაგალითისთვის, მას უფლება აქვს შეწყვიტოს გარიგება მაშინაც კი, თუ კონტრაქტის არავითარი ბრალი არ მიუძღვის, თუმცა ამავდროულად ადმინისტრაციული ორგანო, თავის მხრივ, ვალდებულია გადაუხადოს მეორე მხარეს კომპენსაცია ნეგატიური ფინანსური შედეგისთვის. ადმინისტრაციული ორგანო ყოველთვის არ არის ვალდებული გაავრცელოს საჯარო სამართლის რეჟიმი საკმაოდ მარტივ გარიგებებზე. დავის წარმოშობის დროს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება განიხილება სამოქალაქო საპროცესო წესით, ხოლო ადმინისტრაციული - ადმინისტრაციული საპროცესო წესით. საფრანგეთში ასევე მოქმედებს კანონმდებლის ნება, ანუ განსაზღვრულ შემთხვევებში, ის თვითონ ადგენს გარიგების ბუნებას. საფრანგეთში არსებობს სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციული გარიგების ფორმა. მათი ბუნების დასადგენად კი გარკვეული სახის კრიტერიუმებია დადგენილი, მაგალითად, საჯარო სამსახურის მიზანი, კერძო სამართლის ჩარჩოებიდან გამოსული პირობები და სხვ. ამ კრიტერიუმებიდან თუნდაც ერთ-ერთის არსებობაც კი საკმარისია იმისთვის, რომ გარიგება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად. პირველი კრიტერიუმების თანახმად, თუ გარიგების ერთ-ერთი მხარე მიზნად ისახავს თვითონ განახორციელოს საჯარო საქმიანობა, მაშინ მის მიერ დადებული გარიგება ადმინისტრაციული ხასიათისაა. ეს ეხება ისეთ ხელშეკრულებებს, როდესაც კერძო პირი არა მხოლოდ მონაწილეობს, არამედ თვითონ უზრუნველყოფს საჯარო ამოცანების შესრულებას, მაგალითად: საჯარო სამსახურის განხორციელებისას, ასევე კერძო მეწარმეებთან დადებული გარიგებები, რომლებიც სხვადასხვა სახის სამუშაოების შესრულებას კისრულობენ.

რაც შეეხება გერმანულ სამართალს, იგი განსხვავებულ გზას ირჩევს. გერმანელები ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას საჯარო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას უწოდებენ. გერმანიაშია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება საბოლოოდ 70-იანი წლებიდან დამკვიდრდა, როდესაც მიიღეს გერმანიის ფედერაციული კანონი „ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ“.

კლასიკური ადმინისტრაციული სამართალი უარყოფდა საჯარო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის. საინტერესოა გერმანელი მეცნიერის, ოტო მაიერის იდეა საჯარო-სამართლებრივი გარიგების შესახებ, რომლის მიხედვითაც იგი ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას აფასებს როგორც მმართველობის ფორმას და აღსანიშნავია, რომ მოგვიანებით მან საჯარო-სამართლებრივი გარიგების შესახებ სწავლება დაიწყო და პირველად გამოსცა წიგნი „ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის თეორია“. ოტო მაიერი ავითარებდა იდეას, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ეს იყო სახელმწიფო ხელშეკრულება, ე.ი. მისთვის ამოსავალი წერტილი სახელმწიფო იყო. ის თვლიდა, რომ, რადგან ხელისუფლება სახელმწიფოს ხელშია, შეუძლებელია იგი გარიგებაში თანაბარუფლებიან მხარედ გამოდიოდეს. მაიერის თეორიაში სახელმწიფო გამოდიოდა აბსოლუტური გაბატონებული ხელისუფლების ფორმით. საინტერესოა ჰანს კელზენის მიდგომა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან. კელზენი კერძო და საჯარო-სამართლებრივი სისტემების გამოყენების სფეროს განხილვის დროს, ფორმალურად, განასხვავებდა სახელმწიფოს, როგორც სამართლებრივ წესრიგსა და სახელმწიფოს, როგორც უფლებებისა და მოვალეობების მქონეს. პირველ შემთხვევაში, სახელმწიფოს დანიშნულებაა სამართლებრივად მოაწესრიგოს ურთიერთობები, ხოლო სახელმწიფო, როგორც უფლება-მოვალეობების, სხვა სუბიექტებთან მიმართებაში თანაბარ ურთიერთობაშია და ამდენად, იგი მოქმედებს სამართლებრივი წესრიგის შესაბამისად. ხელშეკრულება, კელზენის აზრით, არ არის არც კერძო და არც საჯარო-სამართლებრივი ცნება. იგი ზოგადი სამართალმცოდნეობის თემაა. ხელშეკრულება სახელმწიფოსა და სხვა სუბიექტებს შორის დამოკიდებულია არა მხოლოდ სახელმწიფოს ნებაზე, არამედ, იმავდროულად, სხვა სუბიექტის ნების გამოვლენაზეც. ასეთი ხელშეკრულება ორივე სფეროს ნაწილია და ის, ერთგვარად, ზომიერად ნეიტრალურია.

3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების ფარგლები საჯარო სამსახურში

ადმინისტრაციული სამართალში, საჯარო სამსახურში დადებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე საუბრისას, მნიშვნელოვანია განიმარტოს საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის ცნება. ცხადია, საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და ამ პრინციპის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება დანაწილებულია სამ შტოდ - საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო. სწორედ, აღმასრულებელი ხელისუფლება არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი შტო, ანუ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მიხედვით, საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი, თუმცა აღსანიშნავია, რომ მთავრობის მიერ სახელმწიფოს ძირითადი პოლიტიკის წარმმართველი საქმიანობა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები არ

არის მმართველობითი საქმიანობა, არამედ ეს არის მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში.¹³⁸ საჯარო მმართველობა არის ადმინისტრაციული ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, აგრეთვე, საჯარო მმართველობის, როგორც ფუნქციის განმხორციელებელი სუბიექტების მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, წინასწარ განსაზღვრული მიზნების და სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება და პოლიტიკური ხასიათის ღონისძიებანი.¹³⁹ ხოლო რაც შეეხება საჯარო სამსახურის ცნებას, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „გ“ პუნქტის თანახმად, „საჯარო სამსახური არის სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობა (გარდა ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობისა), მუნიციპალიტეტის ორგანოებში (დაწესებულებებში) საქმიანობა, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და ამ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის“ შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა). საჯარო სამსახურად ითვლება აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში, საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აპარატში, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატში, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში, საქართველოს ბიზნეს-ომბუდსმენის აპარატში, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურში, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში საქმიანობა“.¹⁴⁰

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში დადებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისა და თანასწორობის პრინციპის უზრუნველყოფის კუთხით. ცხადია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ფორმა, რომლის საფუძველზეც, საჯარო სამსახურში ხდება ერთი მხარის მიერ (დამსაქმებლის) მეორე მხარის (დასაქმებულის) აღჭურვა

¹³⁸ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2018, 13-14.

¹³⁹ იქვე, 16.

¹⁴⁰ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 27/10/2015, მე-3 მუხლის „გ“ პუნქტი და ამავე კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი
ობ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35> [26.12.2021].

საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებებით.¹⁴¹ საჯარო სამსახურში მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ამ ფორმის გამოყენებით ერთდროულად ორი მიზანი მიიღწევა, შრომითი ურთიერთობის ფორმა არის სახელშეკრულებო, ხოლო შინაარსი საჯარო-სამართლებრივი და აღნიშნული შესაძლებლობას იძლევა, რომ ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი ახორციელებდეს მოხელისათვის დამახასიათებელ მმართველობით უფლებამოსილებებს.¹⁴² ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის გამოყენება საჯარო სამსახურში უკავშირდება მართვის ორი ელემენტის პოლიტიკური მართვის და საჯარო მმართველობის ერთმანეთისგან გამიჯვნას, რის შედეგადაც ცალკე გამოიყოფა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინსტიტუტი.¹⁴³ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებს შესაბამისი მართვის აპარატის მეშვეობით და მისი უფლებამოსილების განხორციელების ეს (უნიფიცირებული) ინსტიტუციური მოწყობაა საჯარო სამსახური.¹⁴⁴ საჯარო დაწესებულებაში საჯარო სამსახური ხორციელდება დაწესებულების პოლიტიკური მართვისგან გამიჯნულად და იმავდროულად, მის უზრუნველსაყოფად და ასევე აღსანიშნავია, რომ საჯარო მმართველობის და პოლიტიკის გამიჯვნა არ გულისხმობს ამ ორი სფეროს ერთმანეთისგან იზოლირებას. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულება ხდება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ, თუმცა მის შესრულებაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა რჩება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს. საჯარო სამსახურში დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთი მხარეა საჯარო დაწესებულება, წარმოდგენილი შესაბამისი თანამდებობის პირის სახით, ხოლო მეორე მხარეა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული ფიზიკური პირი. მოცემული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგანი არის მოქმედი კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე, ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ ანაზღაურების სანაცვლოდ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება. მოქმედი კანონმდებლობითა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი იკავებს საჯარო დაწესებულებაში სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის (თანაშემწის, მრჩევლის, უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომლის) თანამდებობას ან მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენლის/მუნიციპალიტეტში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში

¹⁴¹ ლომიძე ა., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი, 2020, 3.

¹⁴² იქვე.

¹⁴³ იქვე.

¹⁴⁴ იქვე.

არსებულ სხვა თანამდებობას.¹⁴⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლის თანახმად, ზემოთ ჩამოთვლილი ფიზიკური პირები არიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების უფლებით აღჭურვილი პირები. აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ზ“ პუნქტის მიხედვით: „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი არის ის პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი ან სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის გათვალისწინებული თანამდებობები; ამ კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული პირი.“¹⁴⁶ ცხადია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით და აღნიშნული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს პირის მიერ განსახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, რომლებიც კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის შესაბამისი უნდა იყოს. ყურადსაღებია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას. ცხადია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების სამსახურში აყვანა, როგორც წესი, ხდება უკონკურსოდ, რაც ხშირ შემთხვევაში, საზოგადოების მხრიდან პრობლემად აღიქმება და საზოგადოების ნაწილი ფიქრობს, რომ სახელმწიფო არ იცავს თანასწორობის პრინციპს და მიმართავს ნეპოტიზმს, რაც ყოვლად მიუღებელია დემოკრატიულ სახელმწიფოში.

3.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და მათი უფლება-მოვალეობები

აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურედ მიიჩნევა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. ამავე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირად მიიჩნევა პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური

¹⁴⁵ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №205 დადგენილება „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 1, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3648162?publication=0>

¹⁴⁶საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 27/10/2015, მე-3 მუხლის „ზ“ პუნქტი, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35> [29.12.2021].

დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები. აღნიშნულ საკითხს ასევე არეგულირებს საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილება №205 „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“. დადგენილებისა და კანონის მე-8 თავის შესაბამისად, არ არის გაწერილი გასაფორმებელი ხელშეკრულების მოქმედების ვადა და არსებითად განსხვავებული მიდგომაა საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და სხვა საჯარო მოსამსახურეებთან შედარებით, რომლებიც არ არიან დასაქმებულები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე.¹⁴⁷

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 78 -ე მუხლი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წრეს და მათი მიღების წესს სამსახურში. 78-ე მუხლის თანახმად: „1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღებიან: ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე; ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი; გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი, მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირი. მნიშვნელოვანია ამ პირების უფლება-მოვალეობები როგორ არის განხილული და განმარტებული კანონში. აღნიშნულ საკითხს არეგულირებს „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №205 დადგენილების მე-4 მუხლი.¹⁴⁸ აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს იმუშაოს უსაფრთხო სამუშაო პირობებში და მიიღოს სამსახურებრივი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საშუალებები. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამუშაო დრო არის კალენდარული დროის ნაწილი, რომლის განმავლობაშიც უნდა განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება. ეს კალენდარული დრო განსაზღვრულია კანონით, კერძოდ ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დადგენილია 5-დღიანი სამუშაო კვირა. სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს, ხოლო კვირაში – 40 საათსა და ასევე გასათვალისწინებელი ის ფაქტი, რომ

¹⁴⁷ სურმავა თ., გაბისონია თ., ლიპარტელიანი რ., რეკომენდაციები საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფისთვის საჯარო სამსახურში გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის პრევენციისა და ქალთა შრომითი უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად, თბილისი, 2019, 8.

¹⁴⁸ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №205 დადგენილება „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3648162?publication=0>

ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დასვენების დრო და უქმე დღეები განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით - „საქართველოს შრომის კოდექსით“. ცხადია, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში შეიძლება განისაზღვროს ზეგანაკვეთური სამუშაო, რომელთან დაკავშირებითაც კანონმდებლობის იმპერატიული მოთხოვნაა შემდეგი: ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო ანაზღაურდება დასაქმებულის სურვილის შესაბამისად მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს. ასევე მნიშვნელოვანია, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირების შვებულების საკითხი. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 24 სამუშაო დღის ოდენობით. აღსანიშნავია, რომ დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს და ასევე უფლება აქვს, კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო კალენდარულ წელს ისარგებლოს. ამ შემთხვევაში, შვებულების პერიოდულობა დაწესებულების ხელმძღვანელთან უნდა შეთანხმდეს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს შვებულების მოთხოვნის უფლება წარმოეშობა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ. უფლებამოსილი პირის თანხმობით, ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს შვებულება შეიძლება ამ ვადის გასვლამდეც მიეცეს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებაა, საჯარო სამსახურში საკუთარი უფლებების დასაცავად შექმნას პროფესიული კავშირი ან იყოს მისი წევრი. ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, არჩეულ იქნეს პროფესიული კავშირის მართვის ორგანოებში და მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისაგან თავისუფალ დროს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, მოითხოვოს დისციპლინური წარმოება მისი პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გასაბათილებლად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. ასევე, ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, ისარგებლოს დამცველის დახმარებით და გაასაჩივროს მის პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. არანაკლებ საყურადღებოა ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ვალდებულებები სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დროს დაიცვას პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისაგან, საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის

უზრუნველსაყოფად. ასევე, ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, სპეციალური მითითების გარეშე შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, დაიცვას სამართლებრივი აქტების მოთხოვნები და ნაკისრი ვალდებულების შესრულების დროს იხელმძღვანელოს საქართველოს კანონმდებლობითა და მის მიერ დაკავებული თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობით. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, პატივი სცეს საქართველოს კონსტიტუციას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, ემსახუროს ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, შეასრულოს უშუალო ხელმძღვანელის განკარგულება, რომელიც შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობას, იმ შემთხვევაშიც, თუ ასეთი განკარგულების შესრულება არ განეკუთვნება მის ფუნქციებს და მისი შესრულება, საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით, აუცილებელია სტიქიური უბედურებისა და უბედური შემთხვევის თავიდან დროულად ასაცილებლად, ქონების დაღუპვისა და გაფუჭებისაგან დასაცავად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი განკარგულების შესრულება საზიანოა ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ჯანმრთელობისათვის ან აშკარად აღემატება მის შესაძლებლობებს. ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე, თუ: განკარგულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას, განკარგულების გაცემა სცილდება განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების ფარგლებს, განკარგულების შესრულება საჭიროებს განსხვავებულ კომპეტენციასა და პროფესიულ უნარებს, რომლებიც მას არ აქვს, განკარგულების შესრულება საზიანოა მისი ჯანმრთელობისათვის და სხვ. აგრეთვე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია: საქმიანობა გამჭვირვალედ და ღიად განახორციელოს; უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის დაინტერესებულ პირზე გაცემა ან/და ხელი შეუწყოს მის გაცემას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; გამჟღავნებისგან დაიცვას სხვისი პერსონალური მონაცემები, სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები, რომლებიც მისთვის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას გახდა ცნობილი; სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოპოვებული ინფორმაცია მხოლოდ კანონით განსაზღვრული მიზნით გამოიყენოს. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, როგორც სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ისე სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ არ გაავრცელოს სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები, სხვა პირის ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლებიც მისთვის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით გახდა ცნობილი. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, სამსახურებრივი

უფლებამოსილება რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით განახორციელოს და რაციონალურად გამოიყენოს საჯარო დაწესებულების ქონება, რომელიც დაწესებულების გამართულ საქმიანობას ემსახურება. ბოლოს აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ვალდებულია, სამუშაო დრო ეფექტიანად და მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოიყენოს და მის მიერ საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენება დაუშვებელია.

3.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების საჯარო სამსახურში მიღებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის თავისებურებები

ცხადია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი მკაცრად აკონკრეტებს იმ პირთა წრეს ვინც დაინიშნება საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე, როგორც უკვე ითქვა, ესენია: 1) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე, ფაქტობრივად, ყველაზე ახლოს მდგომი სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირთან, რომელიც კოორდინაციას უწევს მის ყოველდღიურ საქმიანობას და არის შუამავალი მასსა და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირს შორის; 2) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი, რომელიც უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს.¹⁴⁹ იგი მხარს უჭერს თანამდებობის პირს შესაბამისი რჩევებით და სწორედ აქედან გამომდინარეობს მთავარი პრობლემაც, კანონის ეს რეგულაცია რამდენად ხელს შეუწყობს მრჩეველის თანამდებობაზე შესაფერისი კანდიდატის დანიშვნას; 3) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი, რომელიც საჯარო დაწესებულების მმართველობითი ნაწილია და უშუალოდ ემსახურება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოლიტიკური და მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას;¹⁵⁰ 4) მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირი. აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული პირების საჯარო სამსახურში მიღება ხდება უკონკურსოდ, რაც საზოგადოების მხრიდან აღიქმება პრობლემად. საზოგადოების ნაწილის აზრით, ეს პირები საჯარო სამსახურში მიიღებიან პოლიტიკური-თანამდებობის პირის სუბიექტური შეხედულების საფუძველზე, რადგანაც 78-ე მუხლის მეორე პუნქტი გულისხმობს მოცემული სუბიექტების სამსახურში დასაქმებას უკონკურსოდ. ყურადსაღებია, რომ საჯარო დაწესებულებაში კონკურსის ჩატარება ემსახურება საუკეთესო კონკურსანტის

¹⁴⁹ ლომიძე ა., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი, 2020, 48.

¹⁵⁰ იქვე.

მიუკერძოებლად შერჩევის მიზანს, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შემთხვევაში კადრების შერჩევას საფუძვლად არ უდევს მიუკერძოებლობის პრინციპი.¹⁵¹ აღნიშნული არ გამოირიცხავს კონკურსის ჩატარების შესაძლებლობას, თუკი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი ამას საჭიროდ ჩათვლის.¹⁵² ამდენად, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაკავებელი თანამდებობები არის ის გამონაკლისი, რაზეც არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპი. ამ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება პოლიტიკური მართვის ინტერესებს, რაც საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველთა ინტერესებს უკანა პლანზე აყენებს. ცხადია, პირი საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მიიღება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის სუბიექტური (პოლიტიკური) შეხედულებების საფუძველზე.¹⁵³ ეს არის მისი პოლიტიკური უფლებამოსილებების შემადგენელი ნაწილი და, შესაბამისად, კანონი არ ადგენს კონკურსის ჩატარების ვალდებულებას.¹⁵⁴ მეორეს მხრივ, აღსანიშნავია, რომ კანონი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან მიმართებაში აწესებს ე.წ. შეუთავსებლობის ცენზს, რაც გულისხმობს კონკრეტულ პირთა ჩამონათვალს, რომელთაც არ აქვთ უფლება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმდნენ საჯარო სამსახურში. პირი მოხელედ არ მიიღება, თუ:¹⁵⁵

- ა) იგი სასამართლეგია განზრახი დანაშაულისათვის;
- ბ) იგი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული;
- გ) მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ან წარმოდგენილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს;
- დ) მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- ე) იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

როგორც ვხედავთ, არსებობს გარკვეული შეზღუდვები რომელსაც კანონი უწესებს პოლიტიკურ-თანამდებობის პირს, თუმცა ეს მაინც არ გამოირიცხავს ფაქტს, რომ თანამდებობის პირი მოხელის აყვანისას შეიძლება იყოს

¹⁵¹ იქვე.

¹⁵² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, თბილისი, 2018, 258, იხ., <<https://bit.ly/3wNgtyy>> [28.12.2021].

¹⁵³ იქვე.

¹⁵⁴ იქვე.

¹⁵⁵ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 27-ე მუხლის მეორე პუნქტი, 27/10/2015, იხ., <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=35>> [29.12.2021].

სუბიექტური, ეს კი მნიშვნელოვნად ეჭვქვეშ აყენებს სამართლებრივი სისტემის ეფექტურ მუშაობას.¹⁵⁶

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების თავისებურება არის ის, რომ პირი საჯარო სამსახურში ინიშნება არაუმეტეს სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით.¹⁵⁷ აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა არ წესრიგდება კანონის საფუძველზე და ექვევა მხოლოდ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის გადაწყვეტილების სფეროში.¹⁵⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 82-ე მუხლი არეგულირებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებს. კერძოდ, ეს საფუძვლებია: საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება; სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული; მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა; სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა; ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმებისთვის თავის არიდება; გარდაცვალება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებია ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლა; ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე ხელშეკრულების მხარეთა წერილობითი შეთანხმება; შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტა, ხოლო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული პირის შემთხვევაში – შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერის უფლებამოსილების შეწყვეტა.

დასკვნა

ნაშრომში განხილული იქნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობა საჯარო სამსახურში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტები საჯარო სამსახურში და მათი სამსახურში მიღების წესები. სამსახურში მიღების წესებთან

¹⁵⁶ ლომიძე ა., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი, 2020, 49.

¹⁵⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, თბილისი, 2018, 265, იხ., <<https://bit.ly/3NsdYry>> [30.12.2021].

¹⁵⁸ იქვე.

დაკავშირებით საუბრისას აღინიშნა, რომ, როგორც წესი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები საჯარო სამსახურში მიიღებიან უკონკურსოდ, რაც საზოგადოების ნაწილის აზრით არის აუცილებლად გადასაჭრელი პრობლემა. საზოგადოება ფიქრობს, რომ კონკრეტული ადამიანების საჯარო სამსახურში უკონკურსოდ მიღება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ თანასწორობის პრინციპს და ქმნის ნეპოტიზმის საფრთხეს, რაც არ არის უსაფუძვლო. ცხადია, კანონმდებელი ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ადმინისტრაციულ სახელშეკრულებო ურთიერთობისას დაიცვას კეთილსინდისიერების პრინციპი. როგორც ნაშრომიდან ჩანს, კანონმდებელი იმპერატიულ მოთხოვნას აწესებს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობასთან მიმართებით და განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია აწარმოოს კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოება ხელშეკრულების დადებისას, დაიცვას ყველანაირი პროცედურა და სტანდარტი, რაც დადგენილია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას და შესრულებისას მოქმედებს კანონიერი ნდობის პრინციპის დაცვის ვალდებულება, აღნიშნული პრინციპი ქმნის საზოგადოების მხრიდან იმის მოლოდინს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო მის მიერ დაკისრებულ ვალდებულებების შესრულებისას იმოქმედებს კეთილსინდისიერად, რაც გააჩენს ნდობას სახელმწიფო სტრუქტურების მიმართ. თუ ადმინისტრაციული ორგანო სრულად დაიცავს კანონიერების პრინციპს, გამოირიცხება ყოველგვარი არასამართლებრივი ქმედება და არც ზიანი მიადგება საჯარო ინტერესს, რომლის განხორციელებაც წარმოადგენს მთავარ მიზანს.

რაც შეეხება მოქალაქეების საჯარო სამსახურში უკონკურსოდ მიღების საკითხს, ყურადსაღებია, რომ თუ გვსურს, რომ არ დადგეს ისეთი სამწუხარო პრობლემა, როგორცაა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხრიდან არაკომპეტენტური პირის საჯარო სამსახურში აყვანა, მხოლოდ იმიტომ რომ მას კონკურსის გავლა არ ევალება, ამისთვის აუცილებელია ყველა მოქალაქეს, თანამდებობის პირსა თუ ჩვეულებრივ მოხელეს გააზრებული ჰქონდეს ის პასუხისმგებლობა, რასაც დემოკრატიულობა, კანონიერება, გამჭირვალობა, კეთილსინდისიერი მუშაობა, საქმის სამართლებრივად გადაწყვეტა, საქვეყნოობა ჰქვია, რათა ჩვენს ქვეყანაში ღირსეულად ფუნქციონირებდეს საჯარო მმართველობა და მაქსიმალურად აღმოიფხვრას ხარვეზები სამართალსა და კანონმდებლობაში.

ახალგაზრდების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის
განხორციელებაში - ქართული კანონმდებლობის გამოწვევები

შესავალი

დღეისათვის დეცენტრალიზაცია გლობალურ ტენდენციას წარმოადგენს. იგი სუბსიდიარობის პრინციპს ეფუძნება და მისი უპირატესობების მაჩვენებელი არგუმენტები პირობითად შესაძლოა ორ ჯგუფად დაიყოს, კერძოდ, პოლიტიკური თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაცია ზრდის მონაწილეობას, ანგარიშვალდებულებასა და აწონასწორებს ცენტრალურ ძალაუფლებას, ხოლო, ეკონომიკური თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაციას შეუძლია ეკონომიკური აქტივობის წახალისება.¹⁵⁹

საქართველოში ადგილობრივი დონის საკითხები ოდითგანვე წყდებოდა ადგილობრივ დონეზე. მაგალითად, ხევს ჰყავდა თავისი ხევისბერი, რომელიც წყვეტდა ხევში წარმოშობილ პრობლემებს და ამ პრობლემის გადაჭრა არ უწევდა ცენტრალურ ხელისუფლებას. რის შედეგადაც ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემების გადაჭრა ხდებოდა მეტად ეფექტურად და ცენტრალური ხელისუფლება რჩებოდა განტვირთული.

ტერმინი „თვითმმართველი ერთეული“ საქართველოში პირველად 1921 წლის კონსტიტუციამ შემოიტანა. ადგილობრივ თვითმმართველობას ეხებოდა კონსტიტუციის სპეციალური X თავი.¹⁶⁰

საქართველოში საბჭოთა წყობილების დამყარების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტს დიდი დარტყმა მიადგა. მართალია არსებობდა რაიონები, მაგრამ რეალურად ისინი იმართებოდა ვერტიკალურად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, თანდათან დაიწყო მუშაობა დეცენტრალიზაციაზე და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების უფლებამოსილებების გაზრდაზე. 2004 წელს საქართველომ მოახდინა „ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“ ევროპული ქარტიის რატიფიცირება, ხოლო 2013-2014 წლებში განხორციელებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის შედეგად მივიღეთ ადგილობრივი

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

¹⁵⁹ კახიძე ი., დეცენტრალიზაციის დილემა (ძირითადი კონცეფციები, პრაქტიკა და საქართველოს რეალობა), სამართლის ჟურნალი №2, 2018, 140-142

¹⁶⁰ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2019, 336

თვითმმართველობების ახალი კოდექსი, რომლის თანახმადაც, მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები. საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე III მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები არის სრული და ექსკლუზიური,¹⁶¹ რაც იმას ნიშნავს, რომ იგი ეკუთვნის მხოლოდ მუნიციპალიტეტს და არა ცენტრალურ ხელისუფლებას.

მიუხედავად საკანონმდებლო ბაზის არსებობისა, შეუძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა განხორციელდეს ეფექტურად თუ არ იქნება ამ პროცესში ადგილობრივი მოქალაქეების ჩართულობა. ვინაიდან, კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს, დეცენტრალიზაცია გამოიწვევს ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის განტვირთვას და რეგიონების სიცოცხლისუნარიანობის გაზრდას, მათ განვითარებას, მათი როლის გაზრდას სახელმწიფოს განვითარებაში. ახალგაზრდები კი წარმოადგენენ ქვეყნის მომავალსა და მამოძრავებელ ძალას, რომელთა ჩართვაც აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. სწორედ ამიტომ, აღნიშნული კვლევის მიზანია დაგვანახოს რამდენად არიან ჩართულნი ახალგაზრდები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, რა მექანიზმებს სთავაზობს სახელმწიფო მოქალაქეებს ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, რამდენად ეფექტურად მუშაობს ეს უკანასკნელი ინსტიტუტი, რა პოტენციალი გაჩნია მას და ეძლევათ თუ არა ახალგაზრდებს საშუალება აქტიურად ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. აქედან გამომდინარე, აღნიშნულ კვლევას გააჩნია პრაქტიკული მნიშვნელობა და ასევე, იგი გამოიწვევს დარგობრივი ცოდნის გამდიდრებასაც.

აღნიშნული კვლევის მიზანია, დადგინდეს ახალგაზრდების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში, რაც გამოიწვევს, როგორც მუნიციპალიტეტების, ასევე, სრულიად სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, ადგილობრივი პრობლემების სწრაფად და ეფექტურად გადაჭრას და ცენტრალური ხელისუფლების განტვირთვას.

კვლევის ამოცანებს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიცია და სუბსიდიარობის პრინციპი რაობის დადგენა. ასევე, მოქალაქეთა დაინტერესების განსაზღვრა ადგილობრივი პოლიტიკის განხორციელებით. საინტერესოა რა მექანიზმებს ადგენს საქართველოს კანონმდებლობა ახალგაზრდების ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების

¹⁶¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995, მუხლი 75, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36> [01.07.2022]

პროცესში ჩართულობის მაჩვენებლის ზრდისათვის. როგორ ფორმირდება სახელმწიფოს ახალგაზრდული პოლიტიკა და როგორია მუნიციპალიტეტის როლი მის წარმოებაში. აგრეთვე, ახალგაზრდების ინფორმირების დონის განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოში

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.“¹⁶² მოცემული ცნებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე მნიშვნელოვანი ელემენტი, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობა ეს არის ადგილობრივი ორგანოების მიერ განსახორციელებელი უფლება. აღნიშნული საქმიანობა უნდა წარიმართოს კანონის ფარგლებში და მასზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ადგილობრივ თვითმმართველობას. თვითმმართველობა კი, უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.¹⁶³

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, უფლებამოსილებებსა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელსაც ორგანული კანონის სტატუსი აქვს მიანიჭებული. აღნიშნული კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ეს არის „საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.“¹⁶⁴

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. დღეისათვის სახელმწიფო იმდენად არის დაკავებული გლობალური პრობლემებით, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას აღარ ძალუძს ადეკვატურად გაუმკლავდეს ადგილობრივ, რეგიონულ

¹⁶² ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, 15/10/1985, მუხლი 3, იხ., <https://bit.ly/3MfQzrm> [01.07.2022]

¹⁶³ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2016, 486.

¹⁶⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 19/02/2014, მუხლი 2, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=60> [01.07.2022]

პრობლემებს.¹⁶⁵ სუბსიდიარობის პრინციპი კი, ამ უკანასკნელი პრობლემების მარტივად და სწრაფად გადაჭრის საშუალებას იძლევა, ვინაიდან, აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებასა და პრობლემის გადაჭრას მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს.¹⁶⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი მდგომარეობს სწორედ იმაში, რომ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულში წარმოქმნილი პრობლემა მოგვარდეს ადგილობრივ დონეზევე, რაც გამოიწვევს პრობლემის სწრაფად და ეფექტურად გადაჭრას და ცენტრალური ხელისუფლების განტვირთვას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. წარმომადგენლობითი ორგანო არის კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო - საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოსა და მუნიციპალიტეტის უმაღლეს თანამდებობის პირს წარმოადგენს მერი.¹⁶⁷

2. არჩევნები და ახალგაზრდების ჩართვის საკანონმდებლო მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლება საქართველოს მოქალაქის კონსტიტუციური უფლებაა. აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობა უკავშირდება სრულწლოვანების მიღწევას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ახალგაზრდებს 18 წლის ასაკიდან უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, ხმა მისცენ მათთვის სასურველ კანდიდატს და ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საქართველოს ამჟამინდელი კანონმდებლობა ახალგაზრდებს საშუალებას აძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ისარგებლონ პასიური საარჩევნო უფლებითაც. კერძოდ, მათ აქვთ უფლება და შესაძლებლობა არჩეულ იყვნენ საკრებულოს წევრად ან მერად. რა თქმა უნდა, მითითებული უფლებამოსილებით სარგებლობა უკავშირდება განსაზღვრული ასაკის მიღწევას. მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც,¹⁶⁸ ხოლო, საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს

¹⁶⁵ კახიძე ი., სუბსიდიარობის პრინციპი და მისი იმპლემენტაციის პერსპექტივები ქართულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში, სამართლის ჟურნალი №2, 2018, 165.

¹⁶⁶ იბ., იქვე, 165.

¹⁶⁷ გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2020, 378.

¹⁶⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 19/02/2014, მუხლი 49, იბ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=60> [01.07.2022]

საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში.¹⁶⁹

ახალგაზრდები ნაკლებად არიან დაინტერესებულნი ადგილობრივი პოლიტიკითა და არჩევნებით. ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტში ახალგაზრდების 45%-ს საერთოდ არ აინტერესებს პოლიტიკა, ხოლო 40% დაინტერესებულია ზოგადად პოლიტიკით საქართველოში.¹⁷⁰ ადიგენის მუნიციპალიტეტში კი, პოლიტიკით არდაინტერესებულ ახალგაზრდების რიცხვი 55%-ს აღწევს, მთლიანად სამცხე-ჯავახეთში კი - 62%-ს.¹⁷¹ არსებითად მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურად მუშაობისთვის. მოქალაქეთა ჩართულობა არა თუ საჭირო, აუცილებელიც კი არის ამ პროცესისათვის.¹⁷² ვინაიდან, 15-დან 30 წლამდე ახალგაზრდები, რომლებიც საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების თანახმად, შეადგენენ ქვეყნის მოსახლეობის 17.7%-ს, წარმოადგენენ სახელმწიფოს მომავალსა და მამოძრავებელ ძალას, საჭიროა აქტიურად იყვნენ ჩართულნი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. მათი ამ პროცესებში ჩართულობა გრძელვადიან პერსპექტივებში გამოიწვევს სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.¹⁷³ ქართული საკანონმდებლო ბაზა გვთავაზობს სახელმწიფოს მხრიდან ახალგაზრდების ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ჩართვის ორ გზას. ერთის მხრივ, ახალგაზრდული პოლიტიკის პროგრამის წარმოებასა და მეორეს მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ მოქალაქეთა ჩართვის მექანიზმებს.

3. ახალგაზრდული პოლიტიკა მუნიციპალიტეტებში

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტს ანიჭებს უფლებამოსილებას განხორციელოს ღონისძიებები ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით.¹⁷⁴ კოდექსში მოცემული ჩანაწერიდან ნათლად ჩანს, რომ აღნიშნული ღონისძიების განხორციელება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა და არა ვალდებულება.

¹⁶⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 27/12/2011, მუხლი 134, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=72>

¹⁷⁰ ესებუა ფ., წულაია ც., კოკია ს., ახალგაზრდობის საჭიროებები და გამოწვევები მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეზე, თბილისი, 2021, 58, იხ., <https://bit.ly/3trjblj7> [01.07.2022]

¹⁷¹ იხ., იქვე, 159.

¹⁷² თვალთვაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბილისი, 2017, 9, იხ., <<https://bit.ly/3xckxH1>> [06.06.2022].

¹⁷³ იხ., იქვე.

¹⁷⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 19/02/2014, მუხლი 16, იხ., <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=60> [01.07.2022]

ახალგაზრდული პოლიტიკა წარმოადგენს დამხმარე ინსტრუმენტს, რომელიც ახალგაზრდებს უქმნის დამატებით შესაძლებლობებს. იგი მხარს უჭერს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და დემოკრატიული სახელმწიფოს შენებას.¹⁷⁵ საქართველოში ახალგაზრდული პოლიტიკა ხორციელდება 2020 წელს მიღებული საქართველოს პარლამენტის დადგენილების - „2020–2030 წლებისთვის საქართველოს ახალგაზრდული პოლიტიკის კონცეფციის“ საფუძველზე. აღნიშნული კონცეფციის თანახმად, „სახელმწიფოს ახალგაზრდული პოლიტიკის მიზანია ისეთი გარემოს შექმნა, სადაც უზრუნველყოფილია ახალგაზრდების, როგორც საზოგადოების სრულფასოვანი წევრების, მონაწილეობა, ღირსეული დასაქმება, ჯანმრთელობის დაცვა და კეთილდღეობა, მათთვის თანაბრად ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, რესურსები და განვითარების შესაძლებლობები“.¹⁷⁶ გარდა აღნიშნული კონცეფციისა, არსებობს საქართველოს კანონი „ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის არსს, ფორმებსა და ზოგად პრინციპებს. აღნიშნული კანონის თანახმად, ბავშვთა და ახალგაზრდულ კავშირებს სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა შესახებ ინფორმაციას აწვდის საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს (შემდგომ – სამინისტრო) მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ახალგაზრდობის სააგენტო (შემდგომ – სააგენტო).¹⁷⁷ აღნიშნული სააგენტო შექმნილია სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის სტრატეგიის შემუშავების, განხორციელებისა და კოორდინაციის მიზნით.

მუნიციპალიტეტებს ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელებაში ცენტრალური როლი ენიჭებათ. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობების მიერ ახალგაზრდულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული ღონისძიებები წლიდან წლამდე ერთმანეთს იმეორებს და ახალგაზრდებს ნაკლებად სთავაზობს რეალურ საჭიროებებზე მორგებულ მიდგომებს. მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ სამოქმედო გეგმა, რომელიც ხელს შეუწყობს

¹⁷⁵ ესებუა ფ., ჩაჩანიძე ს., რუხაძე გ., ფოცხვერაშვილი ს., ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე: იმერეთი და თბილისი, თბილისი, 2020, 25, იხ., <<https://bit.ly/3MrhE1a>> [06.06.2022].

¹⁷⁶ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „2020–2030 წლებისთვის საქართველოს ახალგაზრდული პოლიტიკის კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ, 17/07/2020, იხ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4936402?publication=0> [01.07.2022]

¹⁷⁷ საქართველოს კანონი „ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“, 22/06/1999, მუხლი 6, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/11836?publication=9> [01.07.2022]

სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელებას და მოახდენს ახალგაზრდების წინაშე არსებულ გამოწვევებზე ეფექტიან რეაგირებას.¹⁷⁸

ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტში ახალგაზრდული პოლიტიკის ფარგლებში სხვადასხვა აქტივობებისთვის დახარჯული თანხა 2021 წელს 1.5 მილიონ ლარს აჭარბებს. აღნიშნული ღონისძიებები მრავალფეროვანია და მოიცავს, როგორც ინტელექტუალურ და სპორტულ აქტივობებს, ასევე, პროფესიული გადამზადებისა და არაფორმალური განათლების მიმართულებებს.¹⁷⁹ ადიგენის მუნიციპალიტეტში კი, ამავე წელს ახალგაზრდული პოლიტიკის ფარგლებში მხოლოდ 40 000 ლარი გამოიყო და ისიც უმეტესად სპორტული და სადღესასწაულო ღონისძიებების გასამართად. აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელების მთავარ გამოწვევად არა მხოლოდ ფინანსური, არამედ ადამიანური რესურსის პრობლემაც დასახელდა. რამეთუ მუნიციპალიტეტში არ მოიძებნა კადრი, რომელიც დაიკავებდა ვაკანტურ პოზიციას, რომელიც შესაბამის სამსახურს ჰქონდა გამოცხადებული.¹⁸⁰

კვლევების თანახმად, ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით ინფორმაციას გამოკითხულთა დიდი ნაწილი - 44% ადგილობრივი ტელევიზიის საშუალებით იღებს, 69% კი ინტერნეტ რესურსებიდან.¹⁸¹ ასევე, გაირკვა, რომ აქტივობების მთავარი ბენეფიციარები სკოლის ასაკის ახალგაზრდები არიან, 24-29 წლის ახალგაზრდების ჯგუფის ინტერესები კი ნაკლებადაა გათვალისწინებული.¹⁸² აღნიშნულ მუნიციპალიტეტში ასევე, ახალგაზრდების 71%-ს ბოლო 1-2 წლის განმავლობაში არ მიუღია მოხალისეობრივ აქტივობაში მონაწილეობა მიზეზად კი 26% სურვილის არქონას ასახელებს, ხოლო 37% არაინფორმირებულობას.¹⁸³

ახალგაზრდების ჩართულობის დაბალ მაჩვენებელს მუნიციპალიტეტში განხორციელებულ აქტივობებში მხოლოდ მუნიციპალიტეტებს ვერ დავებრალეხთ. თბილისისა და იმერეთის რეგიონების მაგალითზე ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ აქტივობები, რომლებიც მუნიციპალიტეტში ხორციელდება ძირითადად იგეგმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინიციატივით და

¹⁷⁸ ესებუა ფ., ჩაჩანიძე ს., რუხაძე გ., ფოცხვერაშვილი ს., ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე: იმერეთი და თბილისი, თბილისი, 2020, 35, იხ., <<https://bit.ly/38ToRmB>> [06.06.2022].

¹⁷⁹ ესებუა ფ., წულაია ც., კოკაია ს., ახალგაზრდობის საჭიროებები და გამოწვევები მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეზე, თბილისი, 2021, 30, იხ., <https://bit.ly/3GRxwCw> [01.07.2022]

¹⁸⁰ იხ., იქვე, 138.

¹⁸¹ იხ., იქვე, 35.

¹⁸² იხ., იქვე, 36.

¹⁸³ იხ., იქვე, 52.

არა ახალგაზრდების ინიციატივით. აღნიშნულის მიზეზი კი ერთი მხრივ, პესიმიზმია, ხოლო მეორე მხრივ, სიზარმაცე.¹⁸⁴

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები და გარანტიები

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ არ იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ახალგაზრდების ჩართვის ცალკე მექანიზმებს. თუმცა, აღნიშნული კოდექსის XI თავი ეხება ზოგადად მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიებსა და ფორმებს. მითითებული მექანიზმები 18-დან 30 წლამდე ახალგაზრდებსაც აძლევს საშუალებას ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართვის შემდეგ ფორმებს: დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა, მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა. მუნიციპალიტეტს უფლებამოსილება აქვს, აღნიშნული ფორმების გარდა, თავისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ფორმებიც, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.¹⁸⁵

დასახლების საერთო კრება წარმოადგენს სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმას, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას.¹⁸⁶ კრება ჩატარებულად რომ ჩაითვალოს, აუცილებელია ესწრებოდეს ამომრჩეველთა 20% მაინც. ბევრ

¹⁸⁴ ესებუა ფ., ჩაჩანიძე ს., რუხაძე გ., ფოცხვერაშვილი ს., ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე: იმერეთი და თბილისი, თბილისი, 2020, 75, იხ., <https://bit.ly/3xmA5cN> [01.07.2022]

¹⁸⁵ თვალთვაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბილისი, 2017, 14, იხ., <https://bit.ly/3zIQz6w> [01.07.2022]

¹⁸⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 19/02/2014, მუხლი 85², იხ., <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=60> [01.07.2022]

მუნიციპალიტეტში აღნიშნული კრება ვერ ტარდება იმის გამო, რომ მონაწილეთა რაოდენობა ვერ აკმაყოფილებს კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.¹⁸⁷

2017 წლის კვლევის თანახმად, 2015-2017 წლებში რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა უკვე მოახერხა საერთო კრების ჩატარება. აღნიშნულთაგან ყველაზე მეტი 466 კრება ჩატარდა ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტში. თუმცა, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო კრების წევრია შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველი. ხოლო, საერთო კრებაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ აგრეთვე, შესაბამისი დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა სრულწლოვან პირს. მითითებული მექანიზმი წარმოადგენს ზოგადად მოქალაქეთა ჩართულობის და არა კონკრეტულად ახალგაზრდების ჩართულობის ფორმას.

მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფორმას ასევე, წარმოადგენს პეტიცია. პეტიციის წარდგენის უფლება აქვთ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს და საერთო კრებას. პეტიცია შესაძლოა წარდგენილ იყოს შემდეგ საკითხებზე: 1) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი; 2) მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები; 3) მუნიციპალიტეტისთვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე, საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.¹⁸⁸

დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურად მუშაობისა და სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურად განვითარებისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ახალგაზრდების ჩართულობას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა შექმნას საკანონმდებლო ბაზა, რაც ხელს შეუწყობს ახალგაზრდების ჩართულობის მაჩვენებლის ზრდას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. ამ მხრივ, ბოლო წლებში საქართველოში მრავალი რეფორმა გატარდა. კერძოდ, „ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2019 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის სტრატეგიის შემუშავების,

¹⁸⁷ თვალთვაპე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბილისი, 2017, 26, იხ., <https://bit.ly/3mgIEQ0> [01.07.2022]

¹⁸⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 19/02/2014, მუხლი 86, იხ., <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=60> [01.07.2022]

განხორციელებისა და კოორდინაციის მიზნით, დაარსდა სსიპ ახალგაზრდობის სააგენტო. 2020 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება „2020–2030 წლებისთვის საქართველოს ახალგაზრდული პოლიტიკის კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ. აღნიშნული კონცეფციით განისაზღვრა სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის მიზანი, სტრატეგიული პრიორიტეტები და მონიტორინგის განხორციელების წესები. ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის IV კარი ეხება მოქალაქეთა მონაწილეობას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. კერძოდ, მოცემულ კარში მოცემულია მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა ფორმები, რომელთა გამოყენებაც 18 წელს მიღწეულ ახალგაზრდებსაც შეუძლიათ. გასათვალისწინებელია ახალგაზრდებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე პასიური საარჩევნო უფლებამოსილების მინიჭების ფაქტიც.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ხელს უწყობს ახალგაზრდების ჩართულობას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. მიუხედავად ამისა, იგი არ არის სრულყოფილი და დახვეწას საჭიროებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის თანახმად, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტის მხოლოდ უფლებამოსილებაა და არა ვალდებულება, მაშინ, როცა მუნიციპალიტეტს ცენტრალური როლი უნდა ეჭიროს ახალგაზრდული პოლიტიკის განხორციელებაში. ასევე, კარგი იქნება, მუნიციპალიტეტი თუ გამოიყენებს თავის უფლებამოსილებას და შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შემქნის ახალგაზრდების ჩართულობის ახალ ფორმებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ჩასართავად. საკანონმდებლო ბაზის დახვეწასთან ერთად, აუცილებელია ახალგაზრდების ინფორმირებულობის გაზრდა მუნიციპალიტეტში ჩასატარებელი აქტივობების შესახებ.

მიუხედავად კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებისა, აუცილებელია გააქტიურდნენ ახალგაზრდები და მათი მხრიდანაც წამოვიდეს ახალი ინიციატივები. ამ მხრივ, სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას ეკისრებათ პოზიტიური ვალდებულება, განახორციელონ ქმედებები ახალგაზრდების წახალისებისა და მოტივაციის გაზრდის მიზნით. ამასთან, ახალგაზრდული პოლიტიკის კუთხით საჭიროა ღონისძიებების ჩატარებისას სკოლის ასაკის ახალგაზრდების გარდა გაითვალისწინონ 24-29 წლის ასაკის ახალგაზრდების ინტერესებიც.

პერსონალურ მონაცემთა გასაჯაროების ცალკეული შემთხვევების ანალიზი

შესავალი

პერსონალური მონაცემების დაცვა ადამიანის ერთ-ერთი ფუნდამენტური უფლებაა, რომელსაც კონსტიტუცია იცავს. მიუხედავად ამისა, ამ უფლების დარღვევის შემთხვევები საკმაოდ ხშირია. ეს საკითხი ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ თემად შეიძლება ჩაითვალოს, ვინაიდან მას საყოველთაო მნიშვნელობა აქვს. ნაშრომის არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ ნათელი გახდეს, რამდენად მნიშვნელოვანია ადამიანების პირადი ინფორმაცია იყოს დაცული და რამდენად შეიძლება იმოქმედოს მათ ფსიქიკაზე აღნიშნული უფლების დარღვევამ. თუ კანონდარღვევით იქნება შეგროვებული, შენახული ან გავრცელებული ადამიანების პირადი ინფორმაცია, ამ ფაქტმა შესაძლოა გამოიწვიოს მათი როგორც მატერიალური, ისე მორალური ზიანი. პერსონალურ მონაცემებს მიეკუთვნება ადამიანთან დაკავშირებული ყველანაირი მონაცემი, მათ შორის სახელი, გვარი, ინფორმაცია ნასამართლეობის შესახებ და ა.შ.

აღნიშნული საკითხი აქტუალური განსაკუთრებით 21-ე საუკუნეში გახდა, ვინაიდან ყველა საჯარო თუ კერძო სექტორი ითხოვს თითოეული მომხმარებლის რეგისტრაციას ანუ ისინი ახდენენ თითოეული მათგანის მონაცემების დამუშავებას. მაგალითისთვის ავიღოთ თუნდაც უნივერსიტეტები, რომლებიც ახორციელებენ თითოეული სტუდენტის პირადი ინფორმაციის დამუშავებას, ან თუნდაც ნებისმიერი საავადმყოფო, რომელიც თითოეული პაციენტის რეგისტრაციას ახორციელებს; საჯარო თუ კერძო სექტორში თითქმის ყველა დაწესებულება ითხოვს მომხმარებელთა იდენტიფიცირებას.

თანამედროვე ეპოქაში ინტერნეტი გლობალურ საკომუნიკაციო თუ საინფორმაციო საშუალებად იქცა. მისი საშუალებით უამრავი ადამიანი ახორციელებს კომუნიკაციას ერთმანეთთან, იღებს სხვადასხვა სახის მომსახურებას, იხდის გადასახადებს, ახორციელებს სხვადასხვა სახელმწიფო თუ საბანკო სერვისებს, ამ ყველაფრის ფონზე ინტერნეტი დიდი მოცულობით აგროვებს ადამიანთა პერსონალურ მონაცემებს. შესაბამისად, მონაცემების ურთიერთგაცვლა თუ გადაცემა დღესდღეობით ყველაზე ხშირი ინტენსივობით ხდება, რაც კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის ამ საკითხს და მისი დაცვის მნიშვნელობას.

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

1. პერსონალური მონაცემის ცნება და მნიშვნელობა

ადამიანის პირადი და ოჯახური ცხოვრება ხელშეუხებელია. ამ უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.¹⁸⁹ პირადი ცხოვრების თავისუფლების უზრუნველყოფის მრავალი გამოხატულება არსებობს, ერთ-ერთ მათგანს კი ფიზიკურ პირთა პერსონალური მონაცემების დაცვა წარმოადგენს.¹⁹⁰

პერსონალური მონაცემია ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ ან არაპირდაპირ, კერძოდ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით.¹⁹¹

ევროკავშირის კანონმდებლობის თანახმად, მონაცემთა დაცვა აღიარებულია დამოუკიდებელ ფუნდამენტურ უფლებად. მას განამტკიცებს ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ, კერძოდ, მისი მე-16 მუხლი, და ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის მე-8 მუხლი.¹⁹² მე-8 მუხლი ეხება პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლებას, რომელიც განსაზღვრავს კონკრეტულ შემთხვევებს, როდესაც დაუშვებელია ამ უფლების შეზღუდვა.

ფიზიკური პირისთვის უფლება პირად ცხოვრებაზე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია და სხვა უფლებებთან ერთად ქმნის ინდივიდის ინტერესების განხორციელების ერთ-ერთ მტკიცე წინაპირობას. იმ შემთხვევაში თუ პირის პირადი სივრცე მუდმივ დარღვევას განიცდის, ინდივიდი ვერ ცხოვრობს მშვიდი და თავისუფალი ცხოვრებით. შესაბამისად, პირადი ცხოვრების დაცვა მნიშვნელოვანია ინდივიდის უსაფრთხო ცხოვრების უზრუნველსაყოფად.¹⁹³

2. განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემები

განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემი - ეს არის მონაცემი, რომელიც დაკავშირებულია პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებასთან, პოლიტიკურ შეხედულებებთან, რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსთან, პროფესიულ

¹⁸⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995, მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36> [05.02.2022]

¹⁹⁰ ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის რეგულაციის ქართული თარგმანი, 2016, 1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილი;

¹⁹¹ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი, 28/12/2011, მე-2 მუხლის ა ქვეპუნქტი. იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1561437?publication=23> [05.02.2022]

¹⁹² მონაცემთა დაცვის ევროპული სახელმძღვანელო ქართული თარგმანი, 2018

¹⁹³ გოშაძე ვ., პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და დამუშავების კონსტიტუციურ სამართლებრივი გარანტიები, თბილისი 2017 ; იხ. ციტირება: benedek (ed.)/ზენედეკი(რედ.) 2012, 359

კავშირში გაწევრიანებასთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, სქესობრივ ცხოვრებასთან, ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო შეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან ან დაზარალებულად ცნობასთან, აგრეთვე ბიომეტრიული და გენეტიკური მონაცემები, რომლებიც ზემოაღნიშნული ნიშნებით ფიზიკური პირის იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა.¹⁹⁴

ეს მონაცემები, ისევე, როგორც გარკვეული სახის ბიომეტრიული მონაცემები, მათი სენსიტიური ხასიათიდან გამომდინარე, განეკუთვნება განსაკუთრებულ კატეგორიას, ვინაიდან ამ ტიპის მონაცემთა უკანონოდ შეგროვება, შენახვა ან გავრცელება შესაძლოა ქმნიდეს პირადი ცხოვრების ხელყოფის, ადამიანის დევნის, შევიწროების ან სხვაგვარი დისკრიმინაციის საფრთხეს.¹⁹⁵ აღსანიშნავია ისიც, რომ განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემთა არასწორმა გამოყენებამ (მაგალითად, როგორცაა ჯანმრთელობის ან სექსუალური ორიენტაციის შესახებ ინფორმაცია), განსაკუთრებით კი მისმა საჯაროდ გავრცელებამ, შესაძლოა, გამოუსწორებელი და ძალზე ხანგრძლივი უარყოფითი შედეგები გამოიწვიოს, როგორც სუბიექტისათვის, ისე სოციალური გარემოსათვის.¹⁹⁶

იმის გათვალისწინებით, რომ განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემების გავრცელებამ შესაძლოა ადამიანებს მიაყენოს უდიდესი ზიანი, მისი დამუშავება უნდა მოხდეს მხოლოდ მკაცრი კონტროლის რეჟიმში. განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემების დამუშავებისას მონაცემთა დამმუშავებლის ვალდებულებას წარმოადგენს, მონაცემები დაამუშაოს მხოლოდ კონკრეტული, მკაფიოდ განსაზღვრული, კანონიერი მიზნებისთვის. დაუშვებელია მონაცემთა შემდგომი დამუშავება, სხვა თავდაპირველ მიზანთან შეუთავსებელი მიზნით.¹⁹⁷ განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემები განსაკუთრებულ დაცვასაც საჭიროებს.

3. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სტანდარტი

მონაცემთა დამუშავება ძალზედ ინტენსიური და მრავალფეროვანი გახდა 21-ე საუკუნეში. შესაბამისად, დღესდღეობით ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს ამ პრობლემის მოგვარება. იქედან გამომდინარე, რომ მონაცემთა დამუშავება ხდება თითქმის ყველგან, საჯარო თუ კერძო სექტორში ხშირად ვერ ხდება სათანადოდ მისი დაცვა და ადამიანები ხდებიან მათი პირადი ინფორმაციის გასაჯაროების მსხვერპლი.

¹⁹⁴ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი, 28/12/2011, მე-2 მუხლის ბ ქვეპუნქტი. იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1561437?publication=23> [05.02.2022]

¹⁹⁵ გუგავა ნ., განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტები საქართველოს საჯარო სექტორში და საერთაშორისო გამოცდილება, თბილისი, 2017, 68

¹⁹⁶ იქვე

¹⁹⁷ იქვე, 75

საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კონტროლი ხორციელდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის მეშვეობით.¹⁹⁸ ინსპექტორის აპარატი ახორციელებს როგორც თეორიულ ისე პრაქტიკულ საქმიანობას. ყოველწლიურად ინსპექტორი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კუთხით ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ ანგარიშს აქვეყნებს. ანგარიშში აღწერილი უნდა იყოს დარღვევები და მოცემული უნდა იყოს შესაბამისი რეკომენდაციები.

უნდა აღინიშნოს, რომ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის“ მოქმედება (გარდა მე-17 მუხლისა) არ ვრცელდება მედიასაშუალებებზე.¹⁹⁹ აქედან გამომდინარე, ინსპექტორი მოკლებულია იმის საშუალებას, რომ განიხილოს მედიასაშუალებების საქმიანობის კანონიერება. მიუხედავად ამ შეზღუდვისა ინსპექტორის საქმიანობა საკმაოდ წარმატებული და ეფექტურია, ის დამოუკიდებელია თავის საქმეში და ემორჩილება მხოლოდ კანონს. აღსანიშნავია საქართველოს მთავარი პროკურატურისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს 1000–1000 ლარით დაჯარიმების ფაქტი განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემის გამჟღავნების გამო.²⁰⁰ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მარეგულირებელი ქართული კანონმდებლობა ითვალისწინებს ამ სფეროში დღეს არსებულ მიდგომებს და პერსონალური მონაცემების დაცვის მძლავრ სამართლებრივ ბაზისს ქმნის.²⁰¹

საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დამცავი ნორმები მიმოფანტულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში, რომელთა გასაჩივრების შემდგომ საკონსტიტუციო სასამართლომ საკმაოდ მრავალფეროვანი პრაქტიკა ჩამოაყალიბა.²⁰² მაგალითისთვის, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში საკმაოდ მნიშვნელოვანია 2008 წლის 30 ოქტომბრის გადაწყვეტილება, რომელიც ეხებოდა საქართველოს საგადასახადო კოდექსიდან გამომდინარე საგადასახადო საიდუმლოებასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს. მოსარჩელე მხარის განმარტებით საგადასახადო საიდუმლოების მარეგულირებელი ნორმები შეუსაბამო იყო საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველ პუნქტთან. საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნულ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით განაცხადა, რომ საგადასახადო საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია არის იმ მონაცემების ერთობლიობა, რაც გადასახადის გადამხდელის იდენტიფიცირების საშუალებას წარმოადგენს, მათ შორის იგულისხმება მისი

¹⁹⁸ არჩუაძე თ., პერსონალურ მონაცემთა დაცვის გარანტიები, მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის გარეშე ინფორმაციის დამუშავებისას, თბილისი, 2016

¹⁹⁹ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიში „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობა საქართველოში“ 2014, 11. იხ. <https://personaldata.ge/ka/press/post/3237> [12.02.2022];

²⁰⁰ იქვე, 7

²⁰¹ გოშაძე ვ., პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და დამუშავების კონსტიტუციურ სამართლებრივი გარანტიები, თბილისი, 2017, 98

²⁰² არჩუაძე თ., პერსონალურ მონაცემთა დაცვის გარანტიები, მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის გარეშე ინფორმაციის დამუშავებისას, თბილისი, 2016

ფინანსებთან დაკავშირებული ინფორმაცია, რაც დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტით. სასამართლომ განმარტა, რომ მსგავსი ინფორმაციის გასაიდუმლოება ნორმატიულად დამკვიდრებულ წესს წარმოადგენდა ისეთ ქვეყნებშიც, როგორცაა აშშ, გერმანია, შვეიცარია და სხვ. საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა გადასახადების გადახდის სახელმწიფოსთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობაზე და გადასახადის გადამხდელსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთნდობის ფაქტორზე მსჯელობისას აღნიშნა, რომ საგადასახადო ორგანოსთვის მიწოდებული ინფორმაცია არ უნდა იქნეს გამოყენებული არაპროგნოზირებადი, არასაგადასახადო მიზნებისთვის, რათა საფრთხის ქვეშ არ დადგეს გადასახადის გადამხდელის მხრიდან მისი მოვალეობების შესრულების ხარისხი, რაც ესოდენ მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს არსებობისთვის.²⁰³

4. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტუალური პრობლემები და გამოწვევები

დღესდღეობით, პანდემიის პირობებში აქტუალური გახდა ისეთი საკითხები როგორცაა ვირუსით ინფიცირებულ ან მასთან კონტაქტში მყოფი პირების შესახებ პერსონალური მონაცემების დამუშავება. ასევე პრობლემატურია დისტანციური სწავლებისა თუ მუშაობის რეჟიმში მონაცემთა უსაფრთხოების დაცვა.

პანდემიით შექმნილი ვითარების გამო, კერძო და საჯარო ორგანიზაციებში, მათ შორის, ჯანდაცვის, განათლებისა და მომსახურების სფეროებში, საჭირო გახდა სრულიად ახალი მიდგომების შემუშავება. ბევრმა პროცესმა გადაინაცვლა ონლაინ სივრცეში, დაჩქარებულ რეჟიმში ინერგებოდა ახალი ელექტრონული პროდუქტები, რაც, უმეტეს შემთხვევაში, გულისხმობდა სხვადასხვა პერსონალური მონაცემების დამუშავებას.²⁰⁴ შესაბამისად, პერსონალურ მონაცემთა დიდი რაოდენობა ციფრულ სივრცეში აღმოჩნდა, ამიტომ მოქალაქეთა პირადი ინფორმაციის უსაფრთხოების დაცვამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა.

პანდემიის სპეციფიკური გარემოებების პირობებში პერსონალურ მონაცემთა დამუშავება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რათა შევარჩოთ ვირუსის შემდგომი გავრცელება.²⁰⁵ თუმცა აღნიშნული მონაცემების დამუშავება მხოლოდ კანონის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის, როგორც საზედამხედველო ორგანოსთვის, მნიშვნელოვანი გამოწვევა გახლდათ პანდემიის პირობებში

²⁰³ იქვე

²⁰⁴ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის „საქმიანობის ანგარიში“, თბილისი 2020, 22 იხ. <https://personaldata.ge/ka/press/post/7267> [12.02.2022]

²⁰⁵ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტუალური პრობლემები და გამოწვევები, თბილისი 2021, 75

პერსონალურ მონაცემთა სათანადოდ დაცვა და მონაცემთა დამმუშავებლების მიერ უსაფრთხოების ზომების მიღება.²⁰⁶

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, მასზე კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობის ფარგლებში, საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და ამ სისტემის მართვის მიზნით, ელექტრონულად აღრიცხავდა Covid 19–ით ინფიცირებულთა, ასევე, მათთან კონტაქტში ან/და თვითიზოლაციაში მყოფ პირთა მონაცემებს (სახელი, გვარი, პირადი ნომერი, საკონტაქტო ინფორმაცია, მისამართი, ინფიცირებულთან კონტაქტის თარიღი, თვითიზოლაციაში გადაყვანისა და თვითიზოლაციის დასრულების თარიღი და, საჭიროების შემთხვევაში, კონკრეტული პირის ცხელების ცენტრსა ან კარანტინში გადაყვანის შესახებ ინფორმაცია); თუმცა, ამ პროცესში სამინისტრო არ აღრიცხავდა ინფორმაციას პერსონალურ მონაცემთა მოპოვების თარიღის, გაცემის ან/და წაშლის შესახებ.²⁰⁷ მოცემულმა სიტუაციამ თავისთავად იქონია გავლენა მონაცემთა უსაფრთხოების დაცვაზე. იქედან გამომდინარე, რომ დღეში ძალიან ბევრი ადამიანის ინფორმაციის დამუშავება ხდება, მისი გაკონტროლება დიდ სირთულეს წარმოადგენს.

პანდემიის გამო შეცვლილი და ახალ დანერგილი პროცესების შესწავლის შედეგები ცხადყოფს, რომ პანდემიამ მკვეთრად გაზარდა დამუშავებული პერსონალური მონაცემების მოცულობა, რაც, ავტომატურად ზრდის მონაცემთა კანონდარღვევით დამუშავების რისკებს.²⁰⁸

პანდემიამდე და პანდემიის პირობებშიც პრობლემას წარმოადგენდა ინტერნეტ სივრცეში მონაცემების გავრცელება. თანამედროვე სამყაროში ინტერნეტი იმდენად გლობალურ საკომუნიკაციო თუ საინფორმაციო საშუალებას წარმოადგენს, რომ ადამიანები მისი საშუალებით იხდიან გადასახადებს, იღებენ სხვადასხვა სახის მომსახურებებს და სხვა. აქედან გამომდინარე ხდება პერსონალური მონაცემების დიდი რაოდენობით დაგროვება ინტერნეტში. ინტერნეტ მომსახურების გამწევი ვალდებულია, დაიცვას მომხმარებელთა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებები. მომხმარებელს უფლება აქვს იცოდეს, რა ტიპის პერსონალური მონაცემები მუშავდება მის შესახებ, რა მიზნით და რა სამართლებრივი საფუძვლით.²⁰⁹

დღესდღეობით პერსონალური მონაცემების დაცვის კუთხით ყველაზე აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს: დისტანციური სწავლების დროს

²⁰⁶ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის „საქმიანობის ანგარიში“, თბილისი 2020, 23.

იხ. <https://personaldata.ge/ka/press/post/7267> [12.02.2022]

²⁰⁷ იქვე, 27

²⁰⁸ იქვე, 29

²⁰⁹ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აპარატი „რეკომენდაციები ინტერნეტ სივრცეში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, 4. იხ. <https://personaldata.ge/cdn/2018/12/Online-Privacy-Rec-for-Service-Providers.pdf> [12.02.2022]

სტუდენტების და სკოლის მოსწავლეების პერსონალური მონაცემების დაცვა, ასევე პენდემიის პირობებში ჯანმრთელობის შესახებ პერსონალური მონაცემების დაცვა, ონლაინ მომსახურებისას პერსონალური მონაცემების დაცვა. აქედან გამომდინარე დღეს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა Covid 19-ის გავლენა მონაცემთა უსაფრთხოებაზე. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხია, არასრულწლოვანთა პერსონალური მონაცემების ინტერნეტში გაზიარების საფრთხეები. ბავშვის ღირსება და თავისუფლება დამოკიდებულია მათი მონაცემების დაცვის კონფიდენციალურობაზე, რომელიც ადამიანისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.²¹⁰

ბავშვის პერსონალურ მონაცემებს შეიცავს საკლასო თუ ელექტრონული ჟურნალი, მოსწავლის პირადი საქმე, მოსწავლის რვეული, სადაც მისი შეფასებებია მოცემული, თუმცა აღნიშნული მონაცემების ინტერნეტში გაზიარების საფრთხე დისტანციური სწავლების დროს უფრო მეტად იჩენს თავს. ონლაინ შეხვედრების ამსახველი ფოტო/ვიდეო მალასა პერსონალურ მონაცემებს წარმოადგენს.²¹¹

დასკვნა

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა XXI საუკუნეში რაც განსაკუთრებით განაპირობა ტექნოლოგიების განვითარებამ. ზემოაღნიშნული შედეგების თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფოს ვალდებულებაა, დაიცვას თავისი მოქალაქეები აღნიშნული უფლების დარღვევისგან. მიუხედავად არსებული საკმაოდ მსუყე სამართლებრივი ბაზისა, აღნიშნული უფლების დაცვა მაინც პრობლემატურია და სახეზე ამ უფლების დარღვევის მრავალი შემთხვევაა.

ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული დღესდღეობით ყველაზე პრობლემატურ საკითხებზე, როგორცაა პანდემიის გავლენა მონაცემთა დაცვაზე, არასრულწლოვანთა მონაცემები და ინტერნეტში მათი გავრცელების საფრთხეები.

მიუხედავად იმისა, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიზნით, უამრავი მეთოდი და გზა მუშავდება მაინც ერთ-ერთ გადაუჭრელ პრობლემათა კატეგორიას მიეკუთვნება ეს საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც განსაკუთრებით გართულდა დღეს არსებულ პირობებში.

²¹⁰ გურგენიძე მ., ბავშვის პერსონალური მონაცემების დაცვა ინტერნეტ-სივრცეში, თბილისი 2020, 26

²¹¹ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აქტუალური პრობლემები და გამოწვევები, თბილისი 2021, 50

ევთანაზია - ჰუმანური აქტი თუ დანაშაული
ადამიანის სიცოცხლის წინააღმდეგ

შესავალი

წარმოდგენილი ნაშრომი შეეხება ევთანაზიას, რომელიც განეკუთვნება სისხლის სამართლის აქტუალურ თემას. ეს არის საკითხი, რომლის დაკავშირებითაც არ არსებობს საერთო მოსაზრება. ძალიან ხშირად ჯანმრთელობის გაუარესება რადიკალურად ცვლის ადამიანების ცხოვრებას. შესაძლებელია დაავადებამ სიცოცხლის სურვილიც დაუკარგოს ადამიანს. ბუნებრივია, ჩნდება კითხვები - რატომ უნდა დაიტანჯოს ადამიანი გაუსაძლისი ტკივილებისგან? რატომ არ უნდა ჰქონდეს პაციენტს ამ მძიმე მდგომარეობაში არჩევანი გააკეთოს უმტკივნეულო სიკვდილსა და გაუსაძლის ცხოვრებას შორის? ნაშრომი მიზნად ისახავს გასცეს პასუხი, თუ რომელი ქმედებაა უფრო ადამიანური - პაციენტის რეანიმაცია, რომელიც დორებით მოვა გონს და გაუსაძლისი ტკივილისგან დაიტანჯება; თუ ევთანაზიის განხორციელება.²¹²

ცხადია, სიცოცხლე არის ადამიანის ძირითადი უფლება. უნდა ითქვას ისიც, რომ თითოეული სულიერი არსება გარკვეულ კანონზომიერებას ექვემდებარება, კერძოდ, იბადება, ვითარდება, დროის მსვლელობასთან ერთად ბერდება და ბოლოს კვდება. სიკვდილი არსებობის უკანასკნელი სტადიაა და როგორც წესი, ის არავის სურს, თუმცა სამწუხაროდ, არის შემთხვევა, როდესაც ადამიანი ცდილობს დააჩქაროს სიკვდილის დადგომის მომენტი. ევთანაზია არის სიცოცხლის ხელოვნურად დამთავრების ერთ-ერთი ხერხი - მკვლელობა მსხვერპლის თხოვნით.²¹³

ევთანაზიასთან დაკავშირებით, როგორც უკვე აღინიშნა, არ არსებობს ერთიანი აზრი. რა თქმა უნდა, მას ყავს როგორც მხარდამჭერები, აგრეთვე და მოწინააღმდეგეები, და თითოეულ მათგანს აქვს გარკვეული არგუმენტები. არიან ქვეყნები, რომლებიც ევთანაზიას კრძალავენ და მას მიიჩნევენ, როგორც ჩვეულებრივ მკვლელობად. მეორე კატეგორიის ქვეყნებში დასაშვებად არის მიჩნეული და ის არა თუ დანაშაული, არამედ ჰუმანურ ქმედებად ითვლება. არსებობს მესამე კატეგორიის ქვეყნები, რომლებიც ევთანაზიის მხოლოდ კონკრეტულ ფორმებს მიიჩნევენ დასაშვებად.

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

²¹² ავტორთა კოლექტივი, სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი I, თბილისი, 2008, 81.

²¹³ სადრამე თ., ევთანაზია და ფეტუსის სისხლისსამართლებრივი დაცვის პრობლემები, თბილისი, 2012, 5.

1. ევთანაზიის არსი და მისი ფორმები

უმუშალოდ ტერმინი მომდინარეობს ძველი ბერძნულიდან და ნიშნავს უმტკივნეულო სიკვდილს. სახელწოდება შედგება ორი ნაწილისგან: „ეუ“ - რაც კარგს ნიშნავს და „თანატოს“ - სიკვდილს.²¹⁴

ევთანაზიას განარჩევენ ორი ფორმით - პასიური და აქტიური. პასიურ ევთანაზიაში იგულისხმება სამედიცინო დახმარების შეწყვეტა, რომლის დროსაც ავადმყოფის სიკვდილის დადგომა ბუნებრივად ხდება. ხოლო აქტიური ევთანაზიის დროს, სიკვდილის დადგომის პროცესი ჩქარდება, კერძოდ, ავადმყოფისთვის სასიკვდილო ინექციის შეყვანა ხდება.²¹⁵

ევთანაზიის ორივე სახეს აერთიანებს სიბრალულის მოტივი, რომელიც ავადმყოფის მიმართ გააჩნია ქმედების ჩამდენს. მნიშვნელოვანი ელემენტია ასევე, რომ ავადმყოფი უნდა იყოს ტერმინალურ მდგომარეობაში და, რა საკვირველია, სიკვდილის სურვილი მისგან უნდა მომდინარეობდეს. ეს ის გარემოებაა, როდესაც ავადმყოფი იტანჯება გაუსაძლისი ტკივილებისგან და წამლებიც ვეღარ უყუჩებენ ტკივილს, ხოლო მისი ყოველი წუთი გაუსაძლისია. უნდა ითქვას, რომ ძალიან მცირე გამოჩანკლისის გარდა, აქტიური ევთანაზია აკრძალულია ყველგან, თუმცა რაც შეეხება პასიურ ევთანაზიას, ის დაშვებულია მრავალ ქვეყანაში.

1.1. საქართველოში არსებული კანონმდებლობა ევთანაზიასთან დაკავშირებით

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 110-ე მუხლი იწყება შემდეგი სიტყვებით: „მკვლელობა მსხვერპლის დაჟინებული თხოვნით და მისი ნამდვილი ნების შესაბამისად, ჩადენილი მომაკვდავის ძლიერი ფიზიკური ტკივილისაგან გათავისუფლების მიზნით“.²¹⁶ მოცემული მუხლი სასჯელის სახით აწესებს შინაპატიმრობას ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ან თავისუფლების აღკვეთას ვადით ორიდან ხუთ წლამდე. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით, დანაშაულის კლასიფიკაცია შეიძლება სხვადასხვა ნიშნით. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-12 მუხლში განსაზღვრულია დანაშაულის სამი კატეგორია, კერძოდ: 1) ნაკლებად მძიმე; 2) მძიმე და 3) განსაკუთრებით მძიმე.²¹⁷ ევთანაზია განეკუთვნება

²¹⁴ ავტორთა კოლექტივი, სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი I, თბილისი, 2008, 82.

²¹⁵ გოცირიძე ე., სიცოცხლის დასაწყისი და დასასრული: ფეტუსისა და ევთანაზიის უფლებრივი საკითხები სტრასბურგის იურისპრუდენციის მიხედვით, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული და ეროვნული სისტემები. რედ. კორკელია ვ. თბილისი, 2007, 50.

²¹⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 22.07.1999, 110, იხ.,

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426?publication=238> [06.02.2022].

²¹⁷ ტურავა მ., სისხლის სამართალი ზოგადი ნაწილის მიმოხილვა, წიგნი 7, თბილისი, 2008, 84.

ნაკლებად მძიმე დანაშაულთა კატეგორიას, ვინაიდან სასჯელის მაქსიმალური ზომად განსაზღვრულია თავისუფლების აღკვეთა 5 წლამდე ვადით.

სწორი კვალიფიკაციისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს დანაშაულის მოქმედების სუბიექტურ შემადგენლობას. მკვლელობა ხდება სპეციალური მიზნით, კერძოდ, ტერმინალურ მდგომარეობაში მყოფი ავადმყოფის გათავისუფლება ძლიერი ფიზიკური ტკივილისგან. დანაშაულის ჩადენის მოტივი შეიძლება იყოს მხოლოდ ერთი რამ - დაზარალებულის მიმართ სიბრაღის განცდა.

ევთანაზიის კვალიფიკაციისთვის აუცილებელია თხოვნა მომდინარეობდეს უშუალოდ მომაკვდავისაგან, რომელმაც ეს თხოვნა საღ გონებაზე განაცხადა - ეს უნდა იყოს დაჟინებული მოთხოვნა, რომელიც მხოლოდ ერთხელ არ არის წამოყენებული. ავადმყოფი უნდა მოქმედებდეს იძულების გარეშე, სიკვდილის შესახებ თხოვნის საფუძველი უნდა იყოს ავადმყოფობით გამოწვეული ძლიერი ფიზიკური ტკივილი, ტანჯვა და არა სხვა (მაგალითად თუნდაც მატერიალური, ოჯახური ა.შ.). ქმედების ერთადერთი მოტივი სიბრაღული უნდა იყოს და მიზნად ისახავდეს ძლიერი ფიზიკური ტკივილისგან გათავისუფლებას.²¹⁸

1.2. ფრითი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ

უდავოდ უპრეცედენტო საქმეა „ფრითი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ,“ სადაც მოსარჩელე მხარეს წარმოადგენდა ორმოცდასამი წლის ქალბატონი, რომელიც განუკურნებელი დაავადებით იტანჯებოდა. დაავადება იწვევდა სასუნთქი კუნთების სისტემის მოშლასა და საბოლოო ჯამში – მისთვის სიკვდილი გარდაუვალი იყო. ავადმყოფობის პერიოდი დაკავშირებული იყო, ტკივილთან ერთად, დამამცირებელ მდგომარეობასთან. გაუსაძლისი მდგომარეობით დატანჯულ ავადმყოფს სურვილი ჰქონდა თვითონვე გადაეწყვიტა სიცოცხლესთან განშორების დრო. ფრითის სურდა თვითმკვლელობით დაესრულებინა ცხოვრება, თუმცა ამისთვის დახმარება სჭირდებოდა.²¹⁹

მოცემული საქმე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განხილვის ობიექტი გახდა. მომჩივანი თვლიდა, რომ დიდი ბრიტანეთის მხრიდან ადგილი ჰქონდა „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის“ მე-2, მე-3, მე-8, მე-9 და მე-14 მუხლების დარღვევას. სასამართლომ განმარტა, რომ თვითმკვლელობაში დახმარების აკრძალვა, არ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის პირად ცხოვრებაში არამართლზომიერ ხელყოფად, არამედ უნდა მიიჩნეს ჩვეულებრივ ნორმად.

²¹⁸ ავტორთა კოლექტივი, სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი I, თბილისი, 2008, 84.

²¹⁹ ადამიანის უფლებათა სასამართლოს 2002 წლის 29 აპრილის განჩინება საქმეზე, Pretty v. the United Kingdom, პარ. 61.

სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მომჩივნის საჩივარი. (უნდა ითქვას, რომ მოსარჩელე 2002 წლის 11 მაისს ბუნებრივი სიკვდილით გარდაიცვალა). სამწუხაროდ, მოსარჩელის მცდელობამ თავად გაეკეთებინა არჩევანი გაუსაძლის სიცოცხლესა და სიკვდილს შორის ამაოდ ჩაიარა.²²⁰

„კოპი გერმანიის წინააღმდეგ“ - მოცემული გადაწყვეტილებით განისაზღვრა, რომ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება არ გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, დახმარება აღმოუჩინოს ადამიანებს თვითმკვლელობაში. მოცემულ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ დადგინა, რომ კონვენციის ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს აღნიშნულ სფეროში აქვთ თავისუფლება. საქმის დეტალებიდან ირკვევა, რომ პაციენტს დარჩენილი ჰქონდა 15 წლის სიცოცხლე. პაციენტის მცდელობა პენტობარბიტალის სასიკვდილო დოზით დაესრულებინა სიცოცხლე ფუჭად დასრულდა.

საქმის დეტალებიდან ირკვევა, რომ ცოლ-ქმარი გაემგზავრა შვეიცარიაში, სადაც კოპის მეუღლემ სიცოცხლე დაასრულა თვითმკვლელობის დახმარებით. წამლისა და სამედიცინო აპარატურის ფედერალური ინსტიტუტის უარი, რომელიც კოპმა გაასაჩივრა, სასამართლომ დაუშვებლად ცნო, ვინაიდან ის მიჩნეული იყო, როგორც არასათანადო მოსარჩელე. საკონსტიტუციო სასამართლომ საერთოდ უარი თქვა სარჩელის მიღებაზე. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსაც მოუწია აღნიშნული საქმის განხილვა, რომელმაც დაადგინა, რომ გერმანიის სასამართლო ვალდებული იყო სარჩელი წარმოებაში მიეღო, ვინაიდან მეუღლეებს ჰქონდათ ახლო ნათესაური კავშირი. ასევე განისაზღვრა, რომ კონვენციის მე-8 მუხლი დარღვევა მოხდა პროცედურულად იმ თვალსაზრისით, რომ გერმანიის სასამართლოს წარმოებაში უნდა მიეღო სარჩელი, თუმცა საბოლოო ჯამში სასამართლომ დაადგინა, რომ ყოველი სახელმწიფოს უფლებამოსილებაა თავისი კანონმდებლობით მოაწესრიგოს ის.²²¹

არსებობს გარკვეული გადაწყვეტილებები ევთანაზიასთან დაკავშირებით, თუმცა ეს არ აღმოჩნდა საკმარისი სასამართლოს ჩამოეყალიბებინა საკითხისადმი და მკაფიო მიდგომა. განხილულ საქმეებზე სასამართლომ ღიად დატოვა და პოზიცია შემდეგნაირად დააფიქსირა - „ყველა სახელმწიფომ თავისი შეხედულებიდან გამომდინარე, კანონმდებლობაში უნდა ჩადოს, აქვს თუ არა უფლება მოქალაქეს, სიცოცხლე ხელოვნური გზით შეიმოკლოს.“ ამკარაა, რომ ევთანაზიის სამართლებრივი საკითხი მხოლოდ ცალკეული სახელმწიფოების პრობლემას არ წარმოადგენს, თუმცა გადაწყვეტილებები, რომელიც სასამართლომ მიიღო ამ პრობლემის მოგვარების გზას არ გვთავაზობს. შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ სასამართლო კონვენციის მუხლებს არ განმარტავს უფრო ფართოდ და კვლავ მისი გადაწყვეტილებით, ადამიანებს უწევთ ითმინონ

²²¹ ბებია ე. „სიკვდილის უფლების ადგილი სიცოცხლის უფლებაში“ თბილისი, 2018

გაუსაძლისი სიცოცხლე, რომლის ყოველი წუთი როგორც ფსიქოლოგიურად, ისე ფიზიკურად მძიმეა ავადმყოფისათვის.

დასკვნა

საერთაშორისო ხელშეკრულებებით საქართველო იღებს ვალდებულებას არ დაუშვას წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობა, მაგრამ, როცა სახელმწიფო მომაკვდავ პაციენტს უარს ეუბნება აქტიურ ევთანაზიაზე, რაც ამ უკანასკნელის ერთადერთი ხსნაა ფიზიკური და სულიერი ტანჯვისაგან და საშინელი და დამამცირებელი ტკივილებისგან სიკვდილამდე პერიოდში, აშკარაა, რომ მომაკვდავი იძულებული ხდება აიტანოს „წამება“.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ რთულია გადაჭრით რაიმეს მტკიცება. დიდი ხანია მიმდინარეობს ევთანაზიის გამართლებულობასა და კანონიერებაზე დავა და, ალბათ, ჯერ საკმაოდ დიდი ხანი დაჭირდება მსოფლიოს ერთ აზრამდე მისასვლელად.

ჩვენი აზრია, რომ XXI საუკუნეში, როდესაც ასე აქტიურად იბრძვიან ადამიანის უფლებებისთვის, უნდა იქნას ლეგალიზებული აქტიური ევთანაზია. სად გონებაზე მყოფ ადამიანს სრული უფლება აქვს საკუთარი სურვილით მოუღოს ტანჯვას ბოლო. ექიმის მოვალეობა პაციენტზე ზრუნვაა და როცა მას აღარ შესწევს ძალა რაიმეთი შეუმსუბუქოს პაციენტს მდგომარეობა, ერთადერთი რაც რჩება სიკვდილის ლოდინი ან სამკურნალო წამლის გამოგონებაა, ეს ფიზიკურის გარდა ფსიქოლოგიური ტანჯვაცაა ავადმყოფისთვის. მის გარდა იტანჯებიან ოჯახის წევრებიც, რომლებიც ასეთ მდგომარეობაში უყურებენ მას და ვერაფრით ეხმარებიან. რეალურად, მხოლოდ იმედის გამო იხარჯება უამრავი ფული. ადამიანს კი უნდა ჰქონდეს უფლება სიცოცხლის ბოლო წუთამდე საკუთარი სურვილის მიხედვით იცხოვროს და სხვებმა, მათ შორის სახელმწიფომ, პატივი უნდა სცეს მის გადაწყვეტილებას.

სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება, როგორც კანონიერ ძალაში შესული
სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების წინაპირობა

შესავალი

საქართველოში ღია და სამართლებრივი საზოგადოების შექმნისათვის საერთო სასამართლოებში კერძო დავების განხილვისას არსებითად მნიშვნელოვანია ისეთი სამართლებრივი პროცედურის პრაქტიკაში დანერგვა, რომელიც ხელს შეუწყობს სასამართლოს მიერ მხარეთა შორის წარმოშობილი დავის სწრაფ და ეფექტურ გადაწყვეტას და ამავდროულად, უზრუნველყოფს სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების პრაქტიკაში რეალურად აღსრულების საკითხს. სწორედ ამ მიზნის გათვალისწინებით, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ, საქართველოში 1999 წლის 15 მაისიდან ამოქმედდა ახალი სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, რომელიც დისპოზიციურობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპის გათვალისწინებით აწესრიგებს პირთა შორის წარმოშობილ საპროცესო ურთიერთობებს. თუმცა, დროთა განმავლობაში მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში განხორციელებული კვლევებისა და მათ საფუძველზე ჩამოყალიბებული არგუმენტირებული მოსაზრებების შედეგად, დღევანდელი მდგომარეობით ქართულ სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტში შეინიშნება საკმაოდ მნიშვნელოვანი ხარვეზები.

აღნიშნული კვლევის ამოცანას წარმოადგენს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა მიმართ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობითა თუ სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებით დადგენილი საკვანძო საკითხების ანალიზი. საკვლევი თემის ანალიზი, თავის მხრივ, საშუალებას მოგვცემს აღმოვაჩინოთ ქართულ კანონმდებლობაში სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხები და შევიშუშაოთ შესაბამისი რეკომენდაციები, თუ მათი გადაჭრის რაციონალური გზები, უცხოური პრაქტიკის გათვალისწინებით. ყოველივე ეს საშუალებას მოგვცემს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის სრულყოფაში, რაც ხელს შეუწყობს სასამართლოს მიერ მიღებული და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების აღსრულებას „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად.

ქართული მართლმსაჯულების ეფექტურად განხორციელების მიზნებისათვის სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტის როლი საკმაოდ დიდია, ვინაიდან ის საკუთარი არსით უზრუნველყოფს სასამართლოს მიერ მიღებულ და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების პრაქტიკაში რეალურ აღსრულებას, რაც

* სტუდენტისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

სასამართლოსათვის მიმართვის არსებით საფუძველს წარმოადგენს. პრაქტიკაში დღეის მდგომარეობით საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც მრავალწლიანი სასამართლო დავის წარმოების შემდეგ დარღვეული უფლების აღდგენა სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე ვერ ხერხდება, რადგან უფლების დამრღვევი პირი ხელოვნურად იგდებს თავს გადახდისუუნარო მდგომარეობაში და მის ბალანსზე რიცხულ მატერიალურ აქტივებს ასხვისებს მხოლოდ და მხოლოდ იმ მიზნით, რომ არ მოხდეს სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულება. აღნიშნულიდან გამომდინარე ნათელია, რომ სარჩელის უზრუნველყოფის, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის პრაქტიკული მნიშვნელობა სამართალწარმოებაში საკმაოდ დიდია, ვინაიდან ის თავისი არსით უზრუნველყოფს საქმეზე სასამართლოს მიერ მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების რეალურ აღსრულებას და უფლების დამრღვევ მხარეს უზღუდავს პასუხისმგებლობისგან თავის არიდების საშუალებას. მიუხედავად იმ გარემოების, რომ დღეის მდგომარეობით ქართულ კანონმდებლობაში ეს ინსტიტუტის არსებობს და საკმაოდ აქტიურად გამოიყენება, ხშირია მასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რის იდენტიფიცირებასაც ისახავს მიზნად წინამდებარე კვლევა.

საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით აღსანიშნია ის ფაქტიც, რომ მოსარჩელე მხარის მიერ მხოლოდ დარღვეულ უფლებას, თუ კანონიერ ინტერესზე აპელირება, არ წარმოადგენს უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების საფუძველს. მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ ვალდებულების შეუსრულებლობის ფაქტი და დასაბუთებული ეჭვი ვალდებულების მომავალში შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით სასამართლოში სარჩელის აღძვრის საფუძველია, ხოლო სარჩელის უზრუნველყოფის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინამძღვრები გადაწყვეტილების აღსრულებლობის, ან მისი აღსრულების გაძნელების დასაბუთებაში უნდა მდგომარეობდეს. ვალდებულების დროულად შეუსრულებლობა ყოველთვის ქმნის ვალდებულების მომავალშიც შეუსრულებლობის შესაძლებლობას, სწორედ უფლებათა და კანონით დაცულ თავისუფლებათა ამგვარი ხელყოფისაგან იცავს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება და ასევე ყველა ის ბერკეტი, რასაც სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულებისათვის.

1. სარჩელის უზრუნველყოფის სამართლებრივი არსი და სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებები საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მიხედვით

მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ სასამართლო მხარეებს საშუალებას აძლევს დაიცვან დარღვეული ან სადაოდ გამხდარი უფლებები, მნიშვნელოვანია, რომ კანონი ითვალისწინებდეს ისეთ სამართლებრივ ბერკეტს, რომელიც უზრუნველყოფს კანონიერი ინტერესების შელახვის რისკის მაქსიმალურად

შემცირებას როგორც საწყის ისე ნებისმიერ სტადიაზე. სწორედ აღნიშნულ პრობლემის მოგვარებას ემსახურება სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტი. სარჩელის უზრუნველყოფის, როგორც სამართლებრივი ღონისძიების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მან პირის მატერიალური კანონმდებლობით დაცული უფლებისა და კანონიერ ინტერესების რეალური განხორციელების სამართლებრივი გარანტიები შექმნას, ვინაიდან სარჩელის წარდგენის უფლება არ არის თეორიული უფლება და არ უზრუნველყოფს მხოლოდ უფლების აღიარებას საბოლოო გადაწყვეტილების მეშვეობით, არამედ, ასევე არის ლეგიტიმური მოლოდინის შემცველი იმის თაობაზე, რომ სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას ექნება გარკვეული შედეგი მათთვის და მოხდება მხარეთა ეფექტიანი დაცვა.²²²

სხვაგვარად რომ განვმარტოთ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება, საკუთარი არსით იგი არის კანონმდებლობით დაშვებული იმ იძულებითი ხასიათის ღონისძიებების ერთობლიობა, რომელსაც სასამართლო იყენებს მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე და მიმართულია არა კონკრეტული მხარისთვის სასურველი გადაწყვეტილების გამოტანისაკენ, არამედ სასამართლოს მიერ მიღებული საბოლოო და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების პრაქტიკაში აღსრულებისაკენ. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება არის მოსარჩელის ინტერესების დამცავი მექანიზმი, რომლის ფარგლებში შუამდგომლობის ავტორ მხარეს აკისრია იმ გარემოების მტკიცების ტვირთი, რომ უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოუყენებლობა საფრთხეს შეუქმნის სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას და მხარის კანონიერი ინტერესების დაკმაყოფილებას.²²³

უშუალოდ სარჩელის უზრუნველყოფის, როგორც ღონისძიების გამოყენების ზოგადი საფუძვლები დადგენილია საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით, თუმცა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სასამართლოს მიერ უზრუნველყოფის შესახებ შუამდგომლობის განხილვისას ხდება დადგენა იმისა, თუ რამდენად შესაბამისობაშია კანონით დადგენილი მოთხოვნები განმცხადებლის მიერ დაფიქსირებულ შემთხვევასთან მიმართებაში და რა სახის უარყოფითი შედეგი შეიძლება იქონიოს ღონისძიების გამოუყენებლობამ საქმეზე მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების აღსრულებისა და მხარეთა კანონიერი ინტერესების დაკმაყოფილების თვალსაზრისით. შესაბამისად, საპროცესო კანონმდებლობაში სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტის გათვალისწინება გულისხმობს აღნიშნული ინსტიტუტის გამოყენების დაწესებას ისეთი შემთხვევებისათვის, როდესაც მას განმცხადებელი დასაბუთებულად

²²² ბათუმის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 29 სექტემბრის განჩინება, საქმე ს/უზრ-34/15

²²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება, საქმე #1/22/781

წარმოადგენს, ანუ განმცხადებელი შეძლებს დაამტკიცოს კონკრეტული უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობა.

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 191-ე მუხლის მიხედვით მოსარჩელეს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განცხადებით, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს გარემოებები, რომელთა გამოც სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებლობა გააძნელებს ან შეუძლებელს გახდის გადაწყვეტილების აღსრულებას, დარღვეული ან სადავო უფლების განხორციელებას, გამოიწვევს გამოუსწორებელ და პირდაპირ ზიანს ან ისეთ ზიანს, რომელიც კომპენსირებული ვერ იქნება მოპასუხისათვის ზიანის ანაზღაურების დაკისრებით. ეს განცხადება ასევე უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას, თუ სარჩელის უზრუნველყოფის რომელი ღონისძიების გამოყენება მიაჩნია მოსარჩელეს აუცილებლად.²²⁴ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების თაობაზე განცხადება საჭიროებს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების დასაბუთებას, რომელიც დაარწმუნებს სასამართლოს ამ ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობაში.²²⁵ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე დადგინდა, რომ განმცხადებლის მიერ სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განცხადებაში გარემოებებზე მხოლოდ ზოგადი მითითება საკმარისი არაა. მხარე ვალდებულია მიუთითოს სამომავლოდ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების გაძნელებაზე, ან შეუძლებლობაზე და დაასაბუთოს, რომ უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების შემთხვევაში მისთვის მიყენებული პირდაპირი ან არაკომპენსირებადი ზიანის არსებობა. ყოველივე ამის გათვალისწინებით მოსამართლეს უნდა შეექმნას ვარაუდი, რომ სარჩელი შეიძლება დაკმაყოფილდეს, რაც ცალსახად არ მოახდენს გავლენას სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე. სარჩელის უზრუნველყოფის განცხადების დასაბუთებულობის მიმართ დაწესებული მოთხოვნა არ უნდა იქნას გაგებული ისე, თითქოსდა, შუამდგომლობის ავტორი მხარე ვალდებულია უტყუარი მტკიცებულებების წარდგენით დაამტკიცოს ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობა, რადგან ეს მოთხოვნა არ გამომდინარეობს საპროცესო კოდექსის 191-ე მუხლიდან და არც სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ ღონისძიების მარეგულირებელი სხვა კანონმდებლობიდან. სარჩელის უზრუნველყოფის თაობაზე სასამართლოს მხრიდან დადებითი გადაწყვეტილების მისაღებად საკმარისია ისიც, რომ სასამართლოს შეექმნას გონივრული ვარაუდი რომ განმცხადებლის მტკიცება სიმართლესთან თუნდაც მიახლოებულია და შესაძლებელია საბოლოო გადაწყვეტილების აღსრულებას რაიმე კუთხით საფრთხე შეექმნას.

²²⁴ ძლიერიშვილი ზ., სარჩელის უზრუნველყოფით გამოწვეული ზარალის (ზიანის) ანაზღაურების ვალდებულება, სასამართლო ჟურნალი #1, თბილისი, 2018, 13.

²²⁵ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 14/11/1997, მუხლი 191 იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29962?publication=149> [05.02.2022]

2. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მნიშვნელოვანი განმარტებები სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ

სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი აგებულია მხარეთა თანასწორობის პრინციპზე, რომლის ერთ-ერთი გამოვლინებაა ორი ურთიერთდაპირისპირებული მხარის ინტერესების თანაბრად გათვალისწინება ამა თუ იმ საპროცესო მოქმედების შესრულების დროს. უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებისას გასათვალისწინებელია ორივე მხარის (მოსარჩელე და მოპასუხე) ინტერესების თანაზომიერი დაცვა, რაც უნდა გამოიხატოს, ერთის მხრივ, სასამართლოს გადაწყვეტილების აღუსრულებლობის თავიდან აცილების უზრუნველყოფაში და მეორეს მხრივ, სარჩელის უზრუნველყოფისას მოპასუხე მხარის უფლებების არაადეკვატური და უპირობო შეზღუდვის დაუშვებლობაში, რაც საბოლოო ჯამში უნდა შეფასდეს უზრუნველსაყოფი მოთხოვნის ხასიათიდან და მოცულობიდან გამომდინარე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს უზრუნველყოფის ღონისძიების მნიშვნელობას შემდეგნაირად განმარტავს: სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების მიზანი არის მართლმსაჯულების რეალური განხორციელება და სასამართლოს მიერ ქვეყნის სახელით მიღებული გადაწყვეტილებით დადგენილი სიკეთით კრედიტორის სარგებლობის ხელშეწყობა, რათა გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის დროისათვის მისი ინტერესი მოვალის არაკეთილსინდისიერების გამო არ შეილახოს, ხოლო მართლმსაჯულება ფორმალური ხასიათის მატარებელი არ გახდეს, ანუ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენება გადაწყვეტილებით დადგენილი მართლწესრიგის აღსრულების ხელშეწყობას ისახავს მიზნად. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებლობა, როდესაც სახეზეა მისი გამოყენებისათვის კანონით გათვალისწინებული წინაპირობები, უზღუდავს მხარეს სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებას და ქმნის უფლების მხოლოდ დეკლარაციულ დონეზე აღიარების საფრთხეს, რითაც საბოლოოდ ხელყოფს მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნებს და არღვევს სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო დონეზე აღებულ სამართალწარმოების ეფექტურობის ვალდებულებას. აღსანიშნია, რომ სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტის დანიშნულებისა და მისი ოპერატიულობის მიზნებიდან გამომდინარე, კანონმდებელი განცხადების დაკმაყოფილებისათვის ფაქტობრივი გარემოებების მითითებისა და მტკიცების მაღალ სტანდარტს არ ითვალისწინებს. აღნიშნული მიდგომა დაფიქსირებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს არაერთ განჩინებაშიც, რომელთა თანახმად, სასამართლო უფლებამოსილია მხარის მოთხოვნის საფუძველზე გამოიყენოს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება, თუმცა, აღნიშნულისათვის საჭიროა მხარემ დაასაბუთოს ისეთი ობიექტური

გარემოებების არსებობა, რაც მომავალში სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას შეუშლის ხელს.²²⁶

ნიშანდობლივია, რომ მხარეს ზემოხსენებული გარემოებების მტკიცების ტვირთი ეკისრება იმ ფარგლებში, რომ სასამართლოს შეუქმნას კონკრეტული უზრუნველყოფის ღონისძიების გატარების აუცილებლობის რწმენა, ვარაუდი, ვინაიდან საქმე ეხება სამომავლო მოვლენებს, რაც წარსულში არსებული გარემოებებისგან განსხვავებით, შესაძლოა, კონკრეტული მტკიცებულებების წარდგენის გზით ვერ დადასტურდეს. შესაბამისად, კანონმდებლობის და სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ მოსარჩელეს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებისას ეკისრება მხოლოდ იმ გარემოებების მითითების ტვირთი, რომლებიც მოსამართლეს შეუქმნის დასაბუთებულ ვარაუდს, რომ უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებლობა შემდგომში უარყოფითად იმოქმედებს სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებაზე. კანონმდებელი მართალია, ამომწურავად არ განსაზღვრავს, თუ რა გარემოებები ქმნიან უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებისათვის დასაბუთებულ ვარაუდის შექმნის წინაპირობებს, თუმცა ამის შეფასების კრიტერიუმი ნორმის მოცემულობიდან და განსაკუთრებით მტკიცების სტანდარტიდან უნდა ამოვიკითხოთ. დასაბუთებული ვარაუდის შექმნისათვის აუცილებელია არსებობდეს რამდენიმე კომპონენტი. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია ლოგიკური კავშირის არსებობა სასარჩელო მოთხოვნასა და სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებას შორის. ასეთი კავშირი არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ სარჩელის უზრუნველყოფის ობიექტი, სარჩელით მოთხოვნილი უფლების პირდაპირ თუ არაპირდაპირ რეალიზაციას ემსახურება. სარჩელის უზრუნველყოფის მიზანი მდგომარეობს იმაში, რომ დავის მატერიალური ობიექტის შენარჩუნების გზით, სასამართლო გადაწყვეტილება მომავალში აღსრულებადი გახდეს.

მეორე მნიშვნელოვანი ელემენტია მოპასუხის არაკეთილსინდისიერი ქმედებები, ან ამ ქმედების განხორციელების რეალური საფრთხე. აღნიშნული მსჯელობა დაფიქსირებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინებაშიც, რომლის თანახმადაც, სარჩელის უზრუნველყოფა დამოკიდებულია ვარაუდზე, რომ შესაძლოა მოპასუხემ სასარჩელო მოთხოვნისაგან თავის დაღწევის მიზნით განახორციელოს ისეთი ქმედება, რაც საბოლოოდ შეუძლებელს გახდის მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებას.²²⁷ აღნიშნული ვარაუდიც სარწმუნოების მაღალ სტანდარტზე არაა დაფუძნებული. მთავარია, გონიერი ადამიანის გადასახედიდან არსებობდეს მოპასუხის მიერ

²²⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 31 დეკემბრის განჩინება, საქმე №ას-1095-1044-2014.

²²⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 5 თებერვლის განჩინება, საქმე №ას-16-354-09.

კონკრეტული არაკეთილსინდისიერი ქმედებების განხორციელების გარკვეული ალბათობა.

მესამე კრიტერიუმს კანონმდებელი პირდაპირ ადგენს, კერძოდ, ეს არის სასარჩელო მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესაძლებლობა. სასარჩელო მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესაძლებლობაც, რა თქმა უნდა, არ ეფუძნება ალბათობის მაღალ ხარისხს, ვინაიდან სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განცხადების განხილვის ეტაპზე ფაქტობრივ გარემოებებსა და ამ მოთხოვნის დამაფუძნებელ სამართლებრივი ნორმის შემადგენლობას შორის გონივრული კავშირის არსებობას ანუ მოსარჩელის მოთხოვნა უნდა გამომდინარეობდეს კანონმდებლობით პირისათვის მინიჭებული რომელიმე უფლებიდან და განცხადებაში მითითებული გარემოებები უმეტესწილად თანხვედრაში უნდა მოდიოდეს ნორმის შემადგენლობასთან. სასამართლო სარჩელის უზრუნველყოფის საკითხს გადაწყვეტიას ითვალისწინებს მოსარჩელის ინტერესს, სასარჩელო მოთხოვნის შინაარსს და იმ გარემოებას, თუ რამდენად დააბრკოლებს სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას მოსარჩელის მიერ მითითებული გარემოება.²²⁸ მთლიანობაში ზემოაღნიშნული კრიტერიუმების კუმულატიურად არსებობის შემთხვევაში სასამართლო ვალდებულია მიიღოს სარჩელის უზრუნველყოფის თაობაზე განჩინება, რათა არ დაირღვეს ადამიანის უფლებათა კონვენციის 6-ე მუხლით გათვალისწინებული თვითმიზანი, რომელიც თავის მნიშვნელობაში, რა თქმა უნდა, მოიაზრებს იმ ფაქტს რომ მხარის მიმართ არსებული საბოლოო გადაწყვეტილება უნდა აღსრულდეს და თუ ამას საფრთხე ექმნება, სასამართლო ვალდებულია მხარის მოთხოვნის საფუძველზე გადადგას ნაბიჯები ხელისშემშლელი გარემოებების გამოსარიცხად.

3. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

ქართულ კანონმდებლობით გათვალისწინებული სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება წამყვან უცხოურ სამართლებრივ სისტემებში მხარის ინტერესთა დაცვის ამ საშუალების სახელწოდებათა კრებით ცნებად უნდა მივიჩნიოთ, ვინაიდან ის მის წინასწარ, დროებით, დამცავ და სხვა ფუნქციებს ერთი ტერმინის ქვეშ აერთიანებს. ქართული კანონმდებლობა ცდილობს, რომ უზრუნველყოფის ღონისძიებათა რეგულირება მოწინავე ქვეყანათა გამოცდილებას მოარგოს, თუმცა, ზემოთხსენებული თემის ირგვლივ, როგორც საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში, ისე „არბიტრაჟის შესახებ“ საქართველოს კანონში მნიშვნელოვანი სისტემური და შინაარსობრივი ხარვეზები შეინიშნება, რომელიც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტთა უფლებებისა და მათი დაცვის სრულყოფილ გარანტიად ვერ იქნება მიჩნეული. სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განჩინება თავის თავში არ გულისხმობს მოპასუხის რეაგირების შეჩერებას ან არევას, ის

²²⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 26 დეკემბრის განჩინება, საქმე №ას-1415-19

გულისხმობს პროცესის მიმდინარეობისას მოპასუხის თავისუფალი მოქმედებისათვის საზღვრების დაწესებას.

სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების არსიდან გამომდინარე დაუშვებელია განმცხადებელს უარი ეთქვას სარჩელის უზრუნველყოფაზე, ვინაიდან, რიგ შემთხვევებში ფაქტობრივი ან სამართლებრივი სირთულის გამო, საქმის განხილვა დაკავშირებული არის გარკვეულ დროსთან. სასამართლოს განმარტებით, თუ დავუშვებთ, რომ მთელი ამ დროის განმავლობაში ნებისმიერ სარჩელზე (კონკრეტული გარემოებების შეფასების გარეშე) გატარებული იქნება უზრუნველყოფის ღონისძიება და მოპასუხეს დაუყადაღდება არსებული ან დავის განმავლობაში შეძენილი ქონება, შეეზღუდება ჩვეულებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული ტრანზაქციების განხორციელება, აღნიშნული უდავოდ გამოიწვევს მოპასუხე მხარის არათანაზომიერ შეზღუდვას, რაც დაუშვებელია. თუმცა, სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებაზე უარის თქმამდე სასამართლომ უნდა გაითვალისწინოს რას ემსახურება სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება, რამ განაპირობა სარჩელის უზრუნველყოფის მოთხოვნა და ასევე, სსსკ-თი რა ბერკეტები გააჩნია მოპასუხე მხარეს, თუ მას ხელი შეეშლება ჩვეულებრივი საქმიანობის განხორციელებაში.²²⁹

სასამართლომ უარი უთხრა მოსარჩელეს სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებაზე, იმ მოტივით, რომ ფიზიკური პირისათვის საბანკო ანგარიშებზე ყადაღის დადება გაუმართლებელია, ვინაიდან იგი ფიზიკური პირისათვის შეუქცევად ეკონომიკურ შედეგთან არის დაკავშირებული, მათ შორის, საყოფაცხოვრებო მოთხოვნების დაკმაყოფილებასთან. აღნიშნული ღონისძიების გამოყენება, მით უფრო მიზანშეწონილია მაშინ, როდესაც საქმე ეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობას, რა დროსაც მხარეებს არაუზრუნველყოფილი სამოქალაქო ურთიერთობები აქვთ, რითაც იმთავითვე იკისრეს არაუზრუნველყოფილი სამართალ-ურთიერთობის რისკები. აღნიშნული მიდგომა ცალსახად ეწინააღმდეგება სარჩელის უზრუნველყოფის ინსტიტუტის არსს, რომელიც მდგომარეობს იმაში, რომ მან, პირის მატერიალური კანონმდებლობით დაცული უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების რეალური განხორციელების სამართლებრივი გარანტიები უნდა შექმნას.

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 191-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი ადგენს, რომ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენება ემყარება სასამართლოს ვარაუდს, რომ სარჩელი შეიძლება დაკმაყოფილდეს. განმცხადებლის მიერ მოთხოვნილი სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება პირდაპირ კავშირში უნდა იყოს აღძრულ თუ აღსაძრავ სარჩელთან. ასევე, სასამართლოს უნდა შეექმნას დასაბუთებული ვარაუდი იმისა, რომ თუკი არ

²²⁹ ძლიერიშვილი ზ., სარჩელის უზრუნველყოფით გამოწვეული ზარალის (ზიანის) ანაზღაურების ვალდებულება, სასამართლო ჟურნალი #1, თბილისი, 2018, 15.

იქნება გამოყენებული სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიება, საქმეზე სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში სამომავლოდ მისაღები გადაწყვეტილების აღსრულება დაბრკოლდება. დასახელებული ნორმის საპირისპირო შინაარსით განმარტება დაუშვებელია და ეწინააღმდეგება არათუ დადგენილ პრაქტიკას, არამედ ზოგადად საპროცესო კანონმდებლობას. დასახელებული მუხლის თანახმად, სასამართლოს მსჯელობა სარჩელის მატერიალურ და საპროცესო წინაპირობებზე გავლენას არ ახდენს სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე.²³⁰

სასამართლოს პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც სასამართლო არც მსჯელობს უზრუნველყოფის გამოყენების საჭიროებაზე და მოსარჩელეს უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებაზე უარს ეუბნება, რადგან „სასამართლოს განცხადების განხილვისას არ გასჩენია სასარჩელო მოთხოვნის დაკმაყოფილების ვარაუდი“ ან საქმის მასალების და ასევე, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციის მიხედვით, მოპასუხეს საკუთრებაში გააჩნია არაერთი უძრავი ქონება და აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, სასამართლოს მიაჩნია, რომ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გატარების წინაპირობები არ არსებობს.

მსგავსი მიდგომა ძირს უთხრის და ეწინააღმდეგება, როგორც სარჩელის უზრუნველყოფის და უზრუნველყოფის გარანტიის ინსტიტუტს, ასევე, სასამართლო გადაწყვეტილებისათვის სსსკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს. სასამართლომ წინასწარ მტკიცებულებების შეფასების, საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებების დადგენის და კანონმდებლობის გამოყენების გარეშე გამოთქვა აზრი, რომ სარჩელი არ დაკმაყოფილდება. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების მიზანი არ არის მხარეთა შორის მიმდინარე არსებითი დავის საბოლოო გადაწყვეტის შესაძლო სურათის ჩვენება. სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ განჩინების მიზანია, უზრუნველყოფს მოპასუხის ისეთი ქმედებების არიდება, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის საბოლოოდ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებას.

უზრუნველყოფის ღონისძიება გამოიყენება მაშინ, როდესაც სასამართლოს ჩამოუყალიბდება დასაბუთებული ვარაუდი იმისა, რომ მისი გამოუყენებლობა გადაწყვეტილების აღსრულებას საფრთხის ქვეშ დააყენებს. სარჩელის უზრუნველყოფის საჭიროების მტკიცების ტვირთი ეკისრება განმცხადებელს, ანუ განმცხადებელმა უნდა დასაბუთოს სარჩელის უზრუნველყოფის აუცილებლობა, ხოლო სასამართლოს შეუძლია, გაიზიაროს დასაბუთების მართებულობა. ამასთან, დასაბუთება უნდა იყოს საფუძვლიანი. განმცხადებელმა უნდა ჩამოუყალიბოს არა უბრალო ვარაუდი, არამედ სარჩელის უზრუნველყოფის საჭიროების დასაბუთებული ვარაუდი, რაც გულისხმობს

²³⁰ ლილუაშვილი თ., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, თბილისი, 2005, 302.

გადაწყვეტილების მიღებას არა მარტოდენ ეჭვის ან ფორმალური ანალიზის საფუძველზე, არამედ მტკიცებულებებზე დაყრდნობილ და ლოგიკურ დასკვნას მოთხოვნის საფუძველიანობის შესახებ.²³¹

სასამართლოს მიერ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებაზე უარის თქმა იმ საფუძველით, რომ სასამართლოს არ ექმნება სარჩელის დაკმაყოფილების ვარაუდი, წარმოადგენს მხარისათვის სამართლიანი სასამართლოს უფლების შეზღუდვას. პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია შემთხვევები, როდესაც სასამართლო განმცხადებელს იმაზე მძიმე მტკიცების ტვირთს აკისრებს ვიდრე რეალურად უნდა იყოს. ხშირ შემთხვევაში სასამართლო ითხოვს ისეთ მტკიცებულებებსა და გარემოებებზე მითითებას, რომელიც აშკარას გახდიდა მხარის წარმატებას და მისი დავის პერსპექტიულობას, რაც არაა გამართლებული, ვინაიდან სასამართლომ უნდა იხელმძღვანელოს გონიერი ადამიანის სტანდარტით შესაბამისი რწმენის შექმნის შემთხვევაში დააკმაყოფილოს განცხადება უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

4. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებების სპეციფიკა და თავისებურებები ევროპის ქვეყნების მაგალითზე

გერმანიის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის თანახმად, უზრუნველყოფის თითოეული ღონისძიების გამოყენებისთვის საჭიროა მხარემ მიმართოს სასამართლოს განცხადებით, რომელიც უნდა მოიცავდეს იმ გარემოებებს, თუ რატომაა საჭირო მისი გამოყენება რომელი ფორმის გამოყენებას ითხოვს მხარე და ასევე განცხადებით დაზუსტებული უნდა იყოს უზრუნველსაყოფი მოთხოვნის ღირებულება. წარდგენილი შუამდგომლობის განხილვის ფარგლებში სასამართლო ამოწმებს თუ რამდენად შეუწყობს ხელს უზრუნველყოფის ღონისძიება მხარის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების დაცვას აღსრულების ეტაპზე.²³² ერთადერთი შემთხვევა როდესაც კრედიტორს შეუძლია იმოქმედოს სასამართლოსთვის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების მოთხოვნით მიმართვამდე, არის წინასწარი ამოღება. ამ შემთხვევაში სასამართლომ ერთ თვიან ვადაში უნდა გამოსცეს სააღსრულებო ფურცელი, რათა გამოყენებულ ღონისძიებას ჰქონდეს მოქმედების ძალა იმ პერიოდით რა პერიოდითაც ის არის გაცემული. გერმანიის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 937-ე მუხლის თანახმად გამონაკლის შემთხვევებში შესაძლებელია, რომ სასამართლოს მიერ უზრუნველყოფის შესახებ განჩინება მიიღოს ზეპირი მოსმენის გარეშე.²³³ ამ დროს სასამართლო თავისი შეხედულებისამებრ წყვეტს

²³¹ იქვე

²³² Гражданский Процессуальный Кодекс ФРГ, Авторские права: Германский фонд международного правового сотрудничества, Бонн, ФРГ Переводчик: Александр Королков Бонн, ноябрь, Москва, 1996, 213.

²³³ კორპოლერი ი., გერმანიის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, სასწავლო კომენტარი, თბილისი, 2014, 85.

თუ ღონისძიების რომელი სახე უნდა იქნა გამოყენებული იქნება ეს სექვესტრი გარკვეული მოქმედების აკრძალვა თუ სხვა.

ინგლისის სასამართლო პრაქტიკაში მარევას აკრძალვის სახელით ცნობილი ღონისძიება გამოყენებული იქნა ერთ-ერთ პრეცედენტულ საქმეში - Mareva Compania S.a v International Bulkcarriers S.A. მოსარჩელის საკუთრებაში იყო ხომალდი „Mareva“, რომელიც იჯარის ხელშეკრულების საფუძველზე გადაცემულ ჰქონდა მოპასუხისათვის. ქვეიჯარის ხელშეკრულებით მოპასუხეს ხომალდი გადაცემული ჰქონდა ინდოეთის მთავრობისათვის. ქვემოიჯარისგან თანხის მიღების მიუხედავად, მოპასუხე მხარე თავს არიდებდა საიჯარო ქირის გადახდას მოსარჩელისათვის. სარჩელის წარდგენის შემდგომ მოსარჩელემ მოითხოვა მოპასუხისათვის გადაცემული თანხების განკარგვის აკრძალვა. მოსამართლემ მიუთითა, რომ ცხადად დასტურდებოდა ვალდებულების არსებობა და საფრთხე იმისა, რომ მოპასუხე განკარგავდა ფინანსურ აქტივებს მხარეთა შორის მიმდინარე დავის დასრულებამდე. სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესახებ და მიუთითა, რომ ამგვარი გადაწყვეტილების მიუღებლობა მოსარჩელის ინტერესების აშკარა შელახვის გამოიწვევდა.²³⁴

საკმაოდ საინტერესო უზრუნველყოფის ღონისძიებას ითვალისწინებს ესპანეთის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი მოძრავი ნივთების მიმართ. კერძოდ, ესპანეთის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 727-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული გულისხმობს სასამართლოს მიერ კონკრეტული ნივთების ამოღებასა და დეპონირებას.²³⁵ ამ მოქმედების განსახორციელებლად უნდა არსებობდეს შემდეგი წინაპირობები: უზრუნველყოფის საგანი უნდა იყოს მოძრავი ნივთი, აღნიშნული მოძრავი ნივთი უნდა წარმოადგენდეს დავის საგანს მოცემულ შემთხვევაში და ნივთი უნდა იმყოფებოდეს მოპასუხის საკუთრებაში. ამ სამივე პირობის კუმულატიური არსებობის შემთხვევაში სასამართლოს სხვა დამატებით კრიტერიუმებზე მითითების გარეშე გამოაქვს განჩინება სარჩელის უზრუნველყოფის შესახებ, რაც მიუთითებს იმაზე რომ ესპანური სასამართლო ამ ღონისძიების გამოსაყენებლად არ ითხოვს შეუსაბამოდ მაღალ სტანდარტს და არ ზღუდავს მხარეს უფლების გამოყენებისაგან.

დასკვნა

სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების შემთხვევები სამართალწარმოებაში საკმაოდ ხშირია (თითქმის ყოველდღიურად) თუმცა დღეის მდგომარეობით ეროვნულ დონეზე აკადემიურის წრის მიერ ეს სფერო სათანადოდ არ არის დამუშავებული. სამწუხაროდ საკვლევი ინსტიტუტის

²³⁴ ლიპარტია ნ., საბანკო გარანტიიდან გამომდინარე ბენეფიციარის მოთხოვნის მართვა და სამართლებრივი შედეგები, 2018, 205

²³⁵ ესპანეთის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 08.01.2000, მუხლი 727. იხ. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/05/Spain-Spanish-Civil-Code-2012-eng.pdf> [05.02.2022]

მომწესრიგებელი საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ნორმების განმარტების მოპოვება ძირითადად შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში, რომლებიც ხშირად შაბლონურია და რიგ შემთხვევებში ერთმანეთს ეწინააღმდეგება, რაც თავის მხრივ, მიუთითებს კვლევის თეორიულ თუ პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე. ამასთან ქართული კანონმდებლობა ცდილობს, რომ სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა საკითხის რეგულირება მოწინავე ქვეყანათა გამოცდილებას მოარგოს, თუმცა თემის ირგვლივ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში მნიშვნელოვანი სისტემური და შინაარსობრივი ხარვეზები შეინიშნება, რომელიც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტთა უფლებებისა და მათი დაცვის სრულყოფილ გარანტიად ვერ იქნება მიჩნეული.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანს წამოადგენდა სარჩელის უზრუნველყოფის, ღონისძიებებისა და მათი გამოყენების კანონით გათვალისწინებული წინაპირობებისა, დროებით ღონისძიებათა გამოყენებით დამდგარი შედეგების კვლევა ქართულ კანონმდებლობაში, რა დროსაც ქართული და უცხოური სასამართლო პრაქტიკის, წამყვანი ქვეყნების სამართლებრივ რეგულაციათა განმარტებების მოშველიებით ამ ინსტიტუტის ირგვლივ ქართულ პრაქტიკაში არსებული იმ ხარვეზების იდენტიფიცირება და სააშკარაოზე გამოტანა, რომელიც მოითხოვს ყურადღებას და საჭიროებს დახვეწას, რათა უკეთ იქნას რეალიზებული ცალკეული პირების უფლებები და თავისუფლებები.

ფიზიკურ პირთა შორის ფულად-საკრედიტო ურთიერთობაში იპოთეკის, როგორც მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენების შეზღუდვის თავისებურებანი ქართულ კანონმდებლობაში

შესავალი

„საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 21 ივლისის N3315-რს საქართველოს კანონით განხორციელებული ცვლილების შედეგად საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 286-ე მუხლს დაემატა მე-4 ნაწილი,²³⁶ რომლის თანახმად ფიზიკურ პირთა (მათ შორის, ინდივიდუალურ მეწარმეთა) შორის ფულად-საკრედიტო სახელშეკრულებო ურთიერთობის მოწესრიგებისას გასაცემი/გაცემული სესხის/კრედიტის ხელშეკრულებიდან გამომდინარე მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს იპოთეკა, მესხებლის ან სხვა ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებული უძრავი ნივთი, აგრეთვე წყლის და საჰაერო სატრანსპორტო საშუალება.²³⁷

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების პროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კანონპროექტის მიზანს წარმოადგენდა მომხმარებელთა უფლებების დაცვა სასესხო/საკრედიტო ურთიერთობებში, ასევე მოსახლეობის ჭარბვალიანობის რისკის შემცირება²³⁸ და კერძო მევახშეთა მანკიერი პრაქტიკის შეზღუდვა.²³⁹

წინამდებარე ნაშრომში განხილულია, რამდენად გამართლებულია ფიზიკურ პირთა შორის კერძო-სამართლებრივ, ფულად-საკრედიტო ურთიერთობაში სახელმწიფოს მხრიდან ამ ხარისხით ჩარევა, რამდენად შესაბამისია აღნიშნული მის ლეგიტიმურ მიზნებთან და გამომდინარე აქედან, ზემოხსენებული შეზღუდვების დაწესების შედეგად გადაიჭრა თუ არა ე.წ. „მევახშეთა“ პრობლემა.

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

²³⁶ „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 21 ივლისის N3315-რს საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4273979?publication=0>> [17.07.2022].

²³⁷ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 24/07/1997, მუხლი 286, პარლამენტის უწყებანი, 31, <<https://matsne.gov.ge/document/view/31702?publication=116>> [17.07.2022].

²³⁸ 2018 წლის 21 ივლისის N3315-რს საქართველოს კანონის პროექტის (07-2/225/9) განმარტებითი ბარათი <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/186591>> [17.07.2022].

²³⁹ რუსიაშვილი გ., იპოთეკის რეფორმა - ბინას არ კარგავს მხოლოდ ის, ვისაც ეს ბინა არა აქვს, ანუ სახელმწიფო, რომელიც პირს მისი ძირითადი უფლებისაგან იცავს, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი N1, 2019, 37.

ნაშრომში განხილული საკითხი აქტუალურია, რამდენადაც იგი შეეხება ფიზიკურ პირების (მათ შორის ინდივიდუალურ მეწარმეებს) საკუთრების უფლების ცნების ე.წ. “ტრიადის”²⁴⁰ ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტის - განკარგვის უფლების გარკვეულწილად შეზღუდვას.

1. იპოთეკის ცნება

იპოთეკის უფლება მოთხოვნის უზრუნველყოფის სანივთო საშუალებაა. იპოთეკის უფლების დამახასიათებელი ნიშნების ანალიზი შესაძლებლობას გვაძლევს წარმოდგენა შევიქმნათ უფლების სამართლებრივ ბუნებაზე.²⁴¹

იპოთეკას, როგორც მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებას, დიდი ხნის ისტორია აქვს. მისი განვითარება რომის სამართალში იწყება და დღემდე გრძელდება. სწორედ ამიტომ არ არის გასაკვირი ის ფაქტი, რომ იპოთეკის გამოყენების, როგორც პრაქტიკული, ისე - თეორიული ნაწილი, საქართველოს სამართლებრივ სივრცეშიც საკმაოდ დეტალურადაა შესწავლილი.²⁴²

იპოთეკის უფლების დადგენის მიზანია კრედიტორის მოთხოვნის უზრუნველყოფა. იპოთეკით შესაძლებელია უზრუნველყოფილ იქნეს როგორც სახელშეკრულებო, ასევე კანონისმიერი მოთხოვნები. იპოთეკა შეიძლება ასევე გამოყენებულ იქნეს სამომავლო ან პირობით მოთხოვნებთან დაკავშირებით, თუ იპოთეკის დადგენის მომენტისათვის შესაძლებელია ამ მოთხოვნის განსაზღვრა.²⁴³

იპოთეკის უფლების საფუძველზე უზრუნველყოფილი კრედიტორი მოთხოვნის დაკმაყოფილების ნაწილში მოიპოვებს, უპირატესობას ყველა სხვა არაუზრუნველყოფილ კრედიტორთან შედარებით.²⁴⁴

იპოთეკის უფლება წარმოიშობა არა კრედიტორსა და მოვალეს შორის იპოთეკის ხელშეკრულებაზე შეთანხმების, არამედ უფლების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის მომენტიდან.²⁴⁵

²⁴⁰ შოთაძე თ., სანივთო სამართალი სახელმძღვანელო სამართლის სკოლებისთვის, თბილისი, 2014, 119.

²⁴¹ შოთაძე თ., სანივთო სამართალი სახელმძღვანელო სამართლის სკოლებისთვის, თბილისი, 2014, 356.

²⁴² ფარულავა ა., სამაგისტრო ნაშრომი „ცვლილებები იპოთეკის სამართალში, როგორც საკუთრების შეზღუდვა“, თბილისი, 2021, 1.

²⁴³ შოთაძე თ., სანივთო სამართალი სახელმძღვანელო სამართლის სკოლებისთვის, თბილისი, 2014, 356.

²⁴⁴ იქვე, 357.

²⁴⁵ იქვე.

იპოთეკარი (კრედიტორი) უზრუნველყოფილი ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში მოთხოვნას იკმაყოფილებს იპოთეკის საგნის რეალიზაციით ან მასზე საკუთრების უფლების მოპოვებით.²⁴⁶

2. მოსახლეობის ჭარბვალიანობის აღმოფხვრის მიზნით 2018 წელს განხორციელებული რეფორმა

როგორც შესავალ ნაწილში აღინიშნა, „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 21 ივლისის N3315-რს საქართველოს კანონით²⁴⁷ განხორციელებული ცვლილების შედეგად, სხვა ცვლილებებთან ერთად, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 286-ე მუხლს დაემატა მე-4 ნაწილი²⁴⁸, რომლითაც შეიზღუდა ფიზიკურ პირთა (მათ შორის ინდივიდუალურ მეწარმეთა) შორის ფულად-საკრედიტო ურთიერთობებში მოთხოვნის უზრუნველყოფის სახით იპოთეკის გამოყენების უფლება.

აღსანიშნავია, რომ სესხის/კრედიტის ხელშეკრულებების იპოთეკით უზრუნველყოფაზე მნიშვნელოვანი შეზღუდვები დაწესდა მაშინ, როდესაც პრობლემას წარმოადგენს არა იპოთეკის ინსტიტუტის იმ ფორმით არსებობა, რაც ოდითგანვე ჩამოყალიბებულია, ან უზრუნველყოფის საშუალებებით კრედიტორთა მიერ მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესაძლებლობა, არამედ - შეუსაბამოდ მაღალი საპროცენტო განაკვეთი, პირგასამტეხლო და საზოგადოების ეკონომიკური განათლების დაბალი დონე.²⁴⁹

ხსენებული საკანონმდებლო ცვლილება 2018 წლის 7 დეკემბერს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1380) გასაჩივრებულ იქნა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.²⁵⁰ აღნიშნულ საქმეზე 2020 წლის 18 დეკემბრის №1/4/1380 მიღებული გადაწყვეტილებით არ დაკმაყოფილდა საკონსტიტუციო სარჩელი და ზემოხსენებული ცვლილება დარჩა ძალაში მიღებული რედაქციით.²⁵¹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ხსენებული გადაწყვეტილებაში მოხმობილი მსჯელობის თანახმად, არ იკვეთება სხვა სამართლებრივი

²⁴⁶ იქვე.

²⁴⁷ „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 21 ივლისის N3315-რს საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4273979?publication=0>> [17.07.2022].

²⁴⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 24/07/1997, მუხლი 286, პარლამენტის უწყებანი, 31, <<https://matsne.gov.ge/document/view/31702?publication=116>> [17.07.2022].

²⁴⁹ ფარულავა ა., სამაგისტრო ნაშრომი „ცვლილებები იპოთეკის სამართალში, როგორც საკუთრების შეზღუდვა“, თბილისი, 2021, 2.

²⁵⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 18 დეკემბრის №1/4/1380 გადაწყვეტილება საქმეზე "ფატმან კვარაცხელია და კახა ეხვია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ"

²⁵¹ იქვე.

მექანიზმი, რომელიც იქნებოდა ნაკლებად მზლუდავი და ისეთივე ეფექტიანობით უზრუნველყოფდა ფინანსურ სტაბილურობას და მომხმარებელთა უფლებების დაცვას, როგორცაც ამას გარკვეული კატეგორიის სესხის გამცემი ფიზიკური პირების საქმიანობის აბსოლუტური აკრძალვა უზრუნველყოფს.²⁵²

3. იპოთეკის შეზღუდვის შემდგომ ე.წ. „მევახშეთა“ ადაპტაცია/მისადაგება „შეცვლილი გარემოებებისადმი“

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებით, კანონმდებლის მიზანი იყო საზოგადოებაში არსებულ გარკვეულ პირთა წრისათვის (ე.წ. მევახშეებისთვის), საკანონმდებლო შეზღუდვების დაწესებით, მოქმედების არეალის შეზღუდვა, პრაქტიკაში წარმოიშვა შემთხვევები, როდესაც სესხის გაცემის მიზნით უძრავი ქონების იპოთეკით დატვირთვის (რეალური ნების) გადაფარვის მიზნით, ფიზიკურ პირებს შორის იღებოდა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 509-ე მუხლით²⁵³ გათვალისწინებული უძრავი ნივთის ნასყიდობის ხელშეკრულება, გამოსყიდვის უფლებით, რომელიც, თავის მხრივ, წარმოადგენს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 53-მუხლის მე-2 ნაწილით²⁵⁴ განსაზღვრულ თვალთმაქცურ გარიგებას. შესაბამისად, იპოთეკის მარეგულირებელმა ნორმებმა სესხის და იპოთეკის ხელშეკრულებათა დასაფარად მხარეები „აიძულა“ მიემართათ თვალთმაქცური გარიგებებისთვის.²⁵⁵

საკანონმდებლო ცვლილებით, კანონმდებლობის მიზანი ძირითადად სოციალური წინაპირობებით არის გაჯერებული, რამდენადაც მისი ძირითადი არსი საზოგადოების გარკვეული წრისათვის (მსესხებელი - ფიზიკური პირები) სოციალური დაცვის გარანტიის შექმნაა და, უმეტესწილად, მიმართული არის იმისკენ, რომ პოტენციურმა ფულის მსესხებელმა ფიზიკურმა პირებმა ვერ შეძლონ ე.წ. „მევახშისგან“ მოთხოვნის უზრუნველყოფით (იპოთეკით) დატვირთული სესხის მიღება, რამდენადაც ხშირ შემთხვევაში ფინანსური თუ სხვა სახის რისკების გათვლის უუნარობის გამო, აღნიშნული პირთა წრე წინასწარ ვერ განჭვრეტენ პოტენციურ სამართლებრივ ნეგატიურ შედეგებს.

ხსენებული მსჯელობა და არგუმენტაცია ლოგიკურად უფრო მეტად მიემართება ისეთ შემთხვევების პრევენციას, როდესაც მაგალითად მოვალის ერთადერთი საცხოვრებელი სახლი არის იპოთეკის საგანი და კრედიტორი (ე.წ. მევახშე)

²⁵² იქვე.

²⁵³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 24/07/1997, მუხლი 509, პარლამენტის უწყებანი, 31, <<https://matsne.gov.ge/document/view/31702?publication=116>> [17.07.2022].

²⁵⁴ იქვე, მუხლი 53.

²⁵⁵ გამხუაშვილი მ. უზრუნველყოფი საკუთრების გამოყენება ე.წ. „ბინის გირავნობისას“, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 4, 2019, 64.

თავისი მოთხოვნის დაკმაყოფილებას ახორციელებს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აღსრულების მექანიზმებით, თუმცა შედარებით ბუნდოვანია ამ ნაწილში საჰაერო და წყლის სატრანსპორტო საშუალებების იპოთეკით დატვირთვის აკრძალვა, რამდენადაც ეს უკანასკნელნი ზოგადად უმეტეს შემთხვევაში არ წარმოადგენენ ფიზიკურ პირთა საცხოვრებელ სადგომებს და პირიქით შესაძლოა მათთვის სულაც დამატებით ფუფუნების საგნებად გვევლინებოდეს (მაგალითად: კატერი, იახტა, ვერტმფრენი). ასეთ შემთხვევებში, ბუნდოვანია „სოციალური დაცვის გარანტიის“ სარჩულით, რამდენად გამართლებულია სამოქალაქო ბრუნვაში მსგავსი გარიგებების შეზღუდვა.

4. შედარება გერმანიის სამოქალაქო კოდექსთან

საქართველო სამოქალაქო კოდექსის 286-ე მუხლის პირველი ნაწილის²⁵⁶ თანახმად უძრავი ნივთი შეიძლება ისე იქნეს გამოყენებული (დატვირთული) მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად, რომ უზრუნველყოფილ კრედიტორს მიეცეს უფლება, სხვა კრედიტორებთან შედარებით პირველ რიგში მიიღოს თავისი მოთხოვნის დაკმაყოფილება ამ ნივთის რეალიზაციით ან მის საკუთრებაში გადაცემით (იპოთეკა).

გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 1113-ე პარაგრაფის²⁵⁷ პირველი ნაწილით, მიწის ნაკვეთი შეიძლება დაიტვირთოს ისე, რომ იმ პირს, ვის სასარგებლოდაც ხორციელდება უფლებრივი დატვირთვა, მიწის ნაკვეთიდან მიეცეს განსაზღვრული ფულადი თანხა კუთვნილი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად (იპოთეკა).

მოცემულ შემთხვევაში, იპოთეკის ცნების ძირითადი ელემენტები იდენტურია ქართულ და გერმანულ სამოქალაქო კოდექსებში, თუმცა განსხვავებით საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 286 მუხლის მე-4 ნაწილით განსაზღვრულ ფიზიკურ პირებს შორის ფულად-საკრედიტო ურთიერთობებში იპოთეკის სახით მოთხოვნის უზრუნველყოფის აკრძალვის საგამონაკლისო შემთხვევებისა, მსგავსი შეზღუდვა არ გვხვდება გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 1113-1190 პარაგრაფებში²⁵⁸.

საყურადღებოა გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 138-ე პარაგრაფი, რომლის სათაურშიც „ამორალური გარიგების“ გვერდით, მის ერთ-ერთ სახედ პირდაპირ მოხსენიებულია ტერმინი „მევახშეობა“. აღნიშნული, პარაგრაფის თანახმად ბათილია გარიგება, რომელიც ეწინააღმდეგება ზნეობრივ ნორმებს, კერძოდ,

²⁵⁶ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 24/07/1997, მუხლი 286, პარლამენტის უწყებანი, 31. იხ. <<https://matsne.gov.ge/document/view/31702?publication=116>> [17.07.2022].

²⁵⁷ გერმანიის სამოქალაქო კოდექსი, პარ. 1113.

²⁵⁸ იქვე, პარ. 1113-1190.

ბათილია გარიგება რომლითაც პირი სხვა პირის მძიმე მდგომარეობით, გამოუცდელივით, გონივრული განსჯის უუნარობით ან ნების მნიშვნელოვანი სისუსტით აიძულებს ამ უკანასკნელს ვალდებულების შესრულების მოქმედების სანაცვლოდ მისადმი ან მესამე პირისადმი ქონებრივი სარგებლის შეპირება ან შესრულებას, რომელიც აშკარად არაპროპორციულია ვალდებულების შესრულებისა.²⁵⁹ მევახშეობის წინაპირობაა აშკარა შეუსაბამობა შესრულებასა და საპირისპირო შესრულებას შორის. არის თუ არა ეს ზღვარი გადალახული, დგინდება ცალკეული შემთხვევებისათვის დამახასიათებელი გარემოებების ერთიანი შეფასებიდან ბაზრის წესებისა და რისკების გათვალისწინებით.²⁶⁰ შესაბამისად, გერმანიის სამოქალაქო კანონმდებლობაში ე.წ. მევახშეობის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით არ გამხდარა საჭირო იპოთეკის ურთიერთობაში სუბიექტთა გარკვეული კატეგორიისთვის რაიმე შეზღუდვის დაწესება.

გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის მსგავსად საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 54-ე და 55-ე მუხლებიც²⁶¹ ითვალისწინებენ ამორალური გარიგებას ცნებას, თუმცა გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 138-ე პარაგრაფთან შედარებით უფრო მეტად შემოიფარგლება ზოგადი ცნებებით. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 54-ე მუხლის თანახმად, ბათილია გარიგება, რომელიც არღვევს კანონით დადგენილ წესსა და აკრძალვებს, ეწინააღმდეგება საჯარო წესრიგს ან ზნეობის ნორმებს,²⁶² ხოლო ამავე კოდექსის 55-ე მუხლის შესაბამისად, ბათილია გარიგება, რომელიც დადებულია ერთი მხარის მიერ მეორეზე გავლენის ბოროტად გამოყენებით, როცა მათი ურთიერთობა დაფუძნებულია განსაკუთრებულ ნდობაზე.²⁶³ გერმანიის სამოქალაქო კოდექსისგან განსხვავებით, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი გავლენის ბოროტად გამოყენებასთან ერთად გარიგების ბათილად ცნობის ერთ-ერთ წინაპირობად ასევე აყენებს განსაკუთრებულ ნდობაზე დაფუძნებულ ურთიერთობის არსებობას.

დასკვნა

დასკვნის სახით, ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 286-ე მუხლის მე-4 ნაწილით დაწესებული შეზღუდვა ამოღებულ იქნას კოდექსიდან და დაუბრუნდეს 2018 წლის ცვლილებამდე არსებულ მოცემულობას, სადაც დიფერენცირებული არ იყო მოთხოვნის უზრუნველყოფის

²⁵⁹ იქვე, პარ. 138.

²⁶⁰ კროპკოლერი ი. გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის სასწავლო კომენტარი, თ. დარჯანიასა და ზ. ჭეჭელაშვილის თარგმანი, ე. ჩაჩანიძის, თ. დარჯანიასა და ლ. თოთლაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 66.

²⁶¹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 24/07/1997, მუხლი 54-55, პარლამენტის უწყებანი, 31, <<https://matsne.gov.ge/document/view/31702?publication=116>> [17.07.2022].

²⁶² იქვე, მუხლი 54.

²⁶³ იქვე, მუხლი 55.

საშუალებად იპოთეკის გამოყენების შემთხვევები, მასში მონაწილე სუბიექტთა მიხედვით.

შედეგად, ფიზიკურ პირებს მიეცემათ საშუალება, საკუთარი შეხედულებისამებრ, სრულყოფილად და ნაკლები შეზღუდვებით განკარგონ საკუთარი ქონება, ხოლო პრაქტიკაში ეტაპობრივად შემცირდება და საბოლოო ჯამში გაქრება იპოთეკის შეთანხმების შენიღბვა, წარმოდგენილ ნაშრომში ხსენებული თვალთმაქცური გარიგებები (გამოსყიდვის უფლებით დადებული ნასყიდობის თვალთმაქცური ხელშეკრულებები).

რაც შეეხება, ე.წ. მევახშეთა მანკიერი პრაქტიკის პრობლემას, აღნიშნული გადაჭრილ უნდა იქნას გერმანიის სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული მიდგომის შესაბამისად, კერძოდ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ამორალური გარიგებების ცნების გადამუშავებით (გაფართოებით). ალტერნატივის სახით, შესაძლო გადაჭრის გზად, ასევე შესაძლებელია სარგებლის წლიური პროცენტული ზღვარის დაწესება. თუმცა, ამ შემთხვევაში ცალკე მსჯელობის საგანს წარმოადგენს, რამდენად შესაძლებელი იქნება კანონმდებლის მხრიდან სამართლიანი საპროცენტო განაკვეთს განსაზღვრა, განსაკუთრებით არასტაბილური სავალუტო კურსის პირობებში.

წინამდებარე ნაშრომში განხილული შეზღუდვების დაწესება სამოქალაქო ბრუნვისთვის მხოლოდ უარყოფით ქრილში უნდა იქნას შეფასებული. საზოგადოების წევრს, ფიზიკურ პირს სრულყოფილად და სახელმწიფოსგან ნაკლები ჩარევით უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა საკუთარი ქონების თავისუფალი განკარგვით ჩაერთოს სამოქალაქო ურთიერთობებში, რამეთუ შეეძლოს მისი განკარგვა საკუთარი შეხედულებისამებრ (მათ შორის, ფინანსური თუ ყველა სხვა რისკის გათვალისწინებით), რაც თავის მხრივ საკუთრების უფლების, როგორც ცნებისა და გამომდინარე აქედან ზოგად ქრილში ადამიანის თავისუფლების ერთ-ერთი გამომხატველი ნიშანია.

აქვე, გარკვეული შედარებითი პარალელის გავლების კუთხით უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლიდან მოყოლებული საქართველოში სისხლის სამართლის მიმართულებით ხორციელდება მასშტაბური რეფორმა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის ეტაპობრივი დანერგვით. ხსენებული რეფორმის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ მიზანს წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გაზრდა მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში. შესაბამისად, სახელმწიფო პოლიტიკა მიმართულია სისხლისსამართლებრივ საქმეებზე საბოლოო ვერდიქტის გამოტანის უფლებამოსილების საზოგადოებისთვის მინდობისაკენ. ამავე დროს, პარალელურ რეჟიმში სრულ უნდობლობას ვაწყდებით ფიზიკურ პირებთან მიმართებაში კერძო-სამართლებრივ, ფულად-საკრედიტო ვალდებულებითი ხასიათის მქონე ურთიერთობებში მოთხოვნის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ფორმის, იპოთეკის გამოყენების აკრძალვით.

აღნიშნული შედარება მოყვანილია მხოლოდ იმის საილუსტრაციოდ, თუ რამდენად არათანმიმდევრული და ურთიერთგამომრიცხავი შეიძლება იყოს სახელმწიფოს პოლიტიკა მოქალაქის უფლებებში ჩარევის კუთხით.

კორპორაციული შესაბამისობა და მისი უზრუნველყოფის ღონისძიებები

შესავალი

კორპორაციული შესაბამისობა კორპორაციული მმართველობის მთავარი საზრუნავია.²⁶⁴ შესაბამისობას ხშირად მოიხსენიებენ როგორც ახალ კორპორაციულ მართვას.²⁶⁵ თავად ეს უკანასკნელი მსოფლიო სამართლებრივ სივრცეში ახლად დამკვიდრებული ტერმინია.²⁶⁶ იგი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა არაერთხელ მომხდარი ფინანსური კრიზისისა და სკანდალის შემდგომ (მაგ. აშშ – ENRON, გერმანია – Siemens), რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი სწორედ სუსტი კორპორაციული მართვა გახლდათ. ამის საპირწონედ, კარგი კორპორაციული მართვა ხელს უწყობს კორპორაციის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას, უზრუნველყოფს შესაბამისობას ადგილობრივ კანონმდებლობასა და საერთაშორისო პრაქტიკასთან, ხელს უწყობს მმართველობის კარგ დაგეგმარებასა და შიდა აუდიტის სისტემებს, ოპტიმიზებულ დანახარჯებს და ადეკვატურ საკადრო პოლიტიკას.²⁶⁷

მიუხედავად კორპორაციული შესაბამისობის არაპოპულარულობისა, საქართველოშიც არსებობენ კომპანიები, რომლებიც ეხმარებიან ბიზნეს სუბიექტებს შეიმუშაონ მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის ეფექტური სტრატეგია, სტრუქტურა, რომელიც დაეხმარება მათ კორპორაციული მართვის გაუმჯობესებაში, რისკების შეფასებასა და კონკურენციის თვალსაზრისით უპირატესობის მოპოვებაში.

1. კორპორაციული შესაბამისობის ცნება და არსი

კორპორაციული შესაბამისობის მრავალგვარი განმარტება არსებობს. ტერმინი პირველად დაახლოებით 15 წლის წინ ამერიკის შეერთებული შტატების საფინანსო სისტემაში გაჩნდა და დღესდღეობით პრაქტიკულად ყველა ინდუსტრიასა და ეკონომიკურ სექტორში გამოიყენება.

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

²⁶⁴ Park, Bird, Turning Corporate Compliance into Competitive Advantage, 2017, 285.

²⁶⁵ Griffith, Corporate Governance in an Era of Compliance, 2016, 2075.

²⁶⁶ ჰოპტი კ., კორპორაციული მართვა ევროპაში: რეგულირების ახალი მოდელი და „რბილი სამართალი“, 2010, 17.

²⁶⁷ მოსამართლეთა რეკომენდაციები კანონზე „მეწარმეთა შესახებ“, 71-72.

კორპორაციული შესაბამისობა, ერთი მხრივ, შესაძლებელია, განიმარტოს როგორც კომპანიებისა და მათი თანამშრომლების მხრიდან კანონის, წესისა თუ მოთხოვნის დაცვა ან/და მათი ნებისმიერი მოქმედების მასთან შესაბამისობაში მოყვანა. სხვაგვარად, იგი შეიძლება განვმარტოთ, როგორც ის შესაძლო გზები, რომელთა დახმარებითაც კომპანია უზრუნველყოფს, რომ მისი საქმიანობა შეესაბამებოდეს, როგორც მათ შიდა კორპორაციული შესაბამისობის სტრუქტურას (internal), ისე მის გარეთ არსებულ (external) და დამკვიდრებულ კანონებსა და რეგულაციებს. შიდა შესაბამისობასთან დაკავშირებული რეგულაციები ძირითადად უკავშირდება ისეთ ძირეულ საკითხებს, როგორებიცაა დირექტორთა საბჭოს ფორმირება, დირექტორთა ყოველწლიური კრების მოწვევა და ჩატარება, კორპორაციის წესდების შექმნა და განახლება და ა.შ. შიდა კორპორაციული შესაბამისობის სტრუქტურა, ნორმატიული, კომპანიის მიერ დადგენილი შიდა სამართლებრივი აქტებისა და ზოგადი ქცევის წესების ერთობლიობაა. რაც უფრო ზედმიწევნით ხდება წესების დაცვა კომპანიაში, მით უფრო მაღალია მისი კორპორაციული შესაბამისობის ხარისხი.²⁶⁸ გარე შესაბამისობასთან დაკავშირებული რეგულაციები სახელმწიფოს მიერაა დადგენილი და იგი თავადვე უზრუნველყოფს მის შესრულებას (მაგ. სანქციების დაწესებით).

დღევანდელ მსოფლიოში შესაბამისობის კონცეფციამ უფრო ფართო განმარტება ჰპოვა: ლეგალურობის შენარჩუნების გარდა (Maintaining Legality), იგი მოიცავს ასევე იმ სტანდარტებისა და სახელმძღვანელო წესების ცნობას, რომელიც ზოგადააა დამახასიათებელი ინდუსტრიისთვის. უფრო მეტიც, კომპანიები თავადაც შეიმუშავენ იმ ღირებულებებს, მკაცრს ეთიკურ წესებს, რომელიც სავალდებულოა როგორც შიდა, ისე გარე კორპორაციული საქმიანობისათვის.

კორპორაციული შესაბამისობის სისტემა კომპანიის მიერ საკუთარი თავისათვის, მისი ორგანოებისა და თანამშრომლებისათვის შემუშავებული მაკონტროლებელი მექანიზმია, რომელიც მისი საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობისა თუ კომპანიის შიდა სამართლებრივი აქტების, მის მიერ დადგენილი პრინციპების ჩარჩოებში წარმართვას უზრუნველყოფს.²⁶⁹

როგორც სამომავლო ფინანსური მდგომარეობის პროგნოზირებაა რთული, ისე სამართლებრივი რისკის კონტექსტში, შესაძლო პასუხისმგებლობის დადგენაც

²⁶⁸ Holzhauser, Guido, Compliance: Must have or nice have, in: Interdisziplinäre Aspekte von Compliance, 2011, 13.

²⁶⁹ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 53.

არ არის მარტივი.²⁷⁰ სამართლებრივი რისკის არიდებას ეს შედარებით ახალი ინსტიტუტი საკმაოდ კარგად უმკლავდება. რისკების მენეჯმენტის მიზნით, შესაბამისობით სარგებლობა, რომლის წარმატებული არსებობა სათანადო მონიტორინგს, შესაბამის კონტროლს ექვემდებარება, ბიზნესის ყველა სეგმენტშია შესაძლებელი.²⁷¹

მიუხედავად იმისა, რომ Corporate Compliance-ის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილს კანონისა და დადგენილი წესების დაცვა წარმოადგენს, მისი მხოლოდ სამართლის სფეროსათვის მიკუთვნება საკმარისი არ იქნებოდა. Corporate Compliance ბიზნესის ადმინისტრირებისა და ეკონომიკური ეთიკის ნაწილი გახდა, ზოგიერთი ავტორი კი მას მარკეტინგის ინსტრუმენტადაც განიხილავს.²⁷²

კორპორაციული შესაბამისობა ავალდებულებს კომპანიებს, რომ თვალი მიადევნონ მუდმივად ცვალებად სამართლებრივ გარემოს და, შესაბამისად, უზრუნველყონ კორპორაციული საქმიანობისათვის აუცილებელი ცვლილებების განხორციელება. შესაბამისობა ორგანიზაციებს აძლევს მოტივაციას, რომ მიზნად დაისახონ, იყვნენ მეტად ინფორმირებული, ფეხი აუწყონ საერთო პოლიტიკას, სტანდარტებს, კანონებსა და რეგულაციებს, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს, რომ აღმოჩენილ, შესწავლილ და სანქცირებულ იქნას კანონის დარღვევა.

კორპორაციული შესაბამისობის მეშვეობით დგინდება, თუ რამდენად შეესაბამება კომპანიაში მოქმედი რეგულაციები, ასევე, მმართველ ორგანოთა ქმედებები ქვეყანაში არსებულ ნორმებს, საკანონმდებლო სისტემას.²⁷³ შესაბამისად, კორპორაციაში შესასრულებლად სავალდებულო ქცევის წესების შედგენა და დამკვიდრება ხდება, რომელიც ხელმძღვანელთა, მომუშავე პერსონალის პასუხისმგებლობის თავიდან არიდებას ემსახურება.²⁷⁴

კორპორაციული მართვის პრინციპები, მათ შორის კორპორაციული შესაბამისობის უზრუნველყოფა, მნიშვნელოვანია კომპანიების იმიჯის, საკრედიტო რეიტინგის, ფინანსური მდგრადობისა და საქმიანობის განვითარებისთვისაც. შესაბამისობის დარღვევამ, კომპანიისა და მისი

²⁷⁰ თოხაძე ა., რისკების მენეჯმენტის ეკონომიკურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა კორპორაციული მართვის სისტემაში, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, 2013, 47.

²⁷¹ იქვე, 49.

²⁷² იქვე.

²⁷³ Biegelman, Building a World-Class Compliance Program: Best Practices and Strategies for Success, 2008, 8.

²⁷⁴ თოხაძე ა., რისკების მენეჯმენტის ეკონომიკურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა კორპორაციული მართვის სისტემაში, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, 2013, 50.

ხელმძღვანელობისათვის, შესაძლოა, ისეთი რისკები გამოიწვიოს, როგორცაა: სანქციები (ფულადი ჯარიმა, გაფრთხილება და სხვა); სისხლის, ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა; რეპუტაციის შელახვა.²⁷⁵ ცხადია, რომ ეს უკანასკნელიც ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორია ისეთი კომპანიისათვის, რომელიც ისწრაფვის ინვესტორების მოზიდვისაკენ. ინვესტორთა მოსაზიდად, სასაქონლო ნიშნის იმიჯის გასაუმჯობესებლად, ნდობის ასამაღლებლად, კარგი დამსაქმებლის სტატუსის შესაქმნელად (კვალიფიციურ კადრთა მოსახიბლად), კომპანიები დამატებით ვალდებულებებს იღებენ და უფრო და უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებენ საზოგადოებაში აღიარებულ სოციალურ სტანდარტებთან შესაბამისობას (Social Compliance).²⁷⁶

ბაზარზე ინვესტორთა ნდობის სპექტრის გაზრდა შესაძლებელია ისეთი ძირეული ფაქტორების გაუმჯობესებით როგორებიცაა: გამჭვირვალობა, ღიაობა, კორპორაციული დონე და ხარისხი. ყოველივე ზემოთხსენებული იცავს აქციონერთა და ინვესტორთა უფლებებსაც. შესაბამისად, კომპანიაც მეტად საინტერესო და მიმზიდველია ყველასთვის.²⁷⁷

2. შესაბამისობის ძირითადი ელემენტები

ბეიკერი და მაკენზი შესაბამისობის ხუთ ძირითად ელემენტს გამოყოფენ, კერძოდ:

- ხელმძღვანელობა;
- რისკების შეფასება;
- სტანდარტები და რეგულაციები;
- ტრენინგი და კომუნიკაცია;
- ზედამხედველობა.

ბეიკერისა და მაკენზის კორპორაციული შესაბამისობის ეს პროგრამა დაფუძნებულია საერთაშორისო გამოცდილებაზე და ითვალისწინებს მსოფლიოს განვითარებული, ისევე როგორც განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილებასა და საჭიროებებს.

²⁷⁵ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 54.

²⁷⁶ იქვე.

²⁷⁷ ბაზიარი, ქსოვრელი, თევზამე, კორპორაციული მართვა და მისი მნიშვნელობა, საქართველოს ეროვნული ბანკის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის დეპარტამენტი, 2019, 5.

ხელმძღვანელობა

წარმატებული შესაბამისობის პროგრამა აგებული უნდა იყოს ეთიკურ პრინციპებზე, სხვაგვარად იგი შიდა რეგულაციებისა და წესების მხოლოდ აჩრდილი იქნება. კომპანიის უმაღლესი ხელმძღვანელობის მხრიდან არსებული მხარდაჭერა ამ მხრივ უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. ამასთან, ეს კომპონენტი ასევე გულისხმობს კომპანიების მიერ მაღალკვალიფიციური შესაბამისობის ოფიცრების დაქირავებას იმ მიზნითა და მოტივაციით, რომ შესაბამისობის პროგრამის განხორციელება ყოველდღიურად. ცხადია, რომ ისინი მჭიდროდ უნდა თანამშრომლობდნენ კომპანიის პასუხისმგებელ პირებთან, მათ შორის, დირექტორთა საბჭოსთან.²⁷⁸

რისკის შეფასება

რისკის შეფასების კომპონენტი მხოლოდ რისკების აღმოფხვრის განგრძობად პროცესს არ გულისხმობს - ის დაკავშირებულია იმ რისკების იდენტიფიცირებასთან, რომლებსაც კომპანია შესაძლოა სხვადასხვა საქმიანობაში აწყდებოდეს. აღნიშნული ელემენტი ყურადღებას ამახვილებს ბორდსა და კომპანიის უმაღლეს მენეჯმენტზე და განსაზღვრავს იმ ძირითად მოქმედებებს, რომლებიც კომპანიამ უნდა განახორციელოს, რათა თავიდან აიცილოს შესაძლო რისკები.

რისკი არის ის საშიშროება და საფრთხე, რომელიც ორგანიზაციის ფინანსურ, ორგანიზაციულ თუ რეპუტაციულ მხარეს შეიძლება მიაღწეს, კანონების, რეგულაციების ან ორგანიზაციის სტანდარტების დარღვევის შედეგად. ორგანიზაციები რისკის მართვას, პირველ რიგში, იწყებენ სხვადასხვა ტიპის რისკისა და საშიშროების იდენტიფიცირებით და ასეთ შემთხვევაში ძირითადად ატარებენ შიდა აუდიტის პროცედურებს.²⁷⁹

სტანდარტები და რეგულაციები

დღესდღეობით საკმაოდ რთულია იარსებობს ისეთმა კომპანიამ, რომელსაც არ აქვს ქვევის კოდექსი. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ორგანოები საჭიროებენ უფრო დეტალურად გაწერილ პოლიტიკასა და პროცედურებს. მაგალითისათვის, კომპანიებს არ შეუძლიათ თავიანთ ქვევის კოდექსში მიუთითონ მხოლოდ ზოგადი დათქმა იმის შესახებ, რომ წარმომადგენლობითი

²⁷⁸ Baker, McKenzie, 5 Essential Elements of Corporate Compliance: a Global template, 2012, 3.

²⁷⁹ Deloitte, Compliance risk assessments The third ingredient in a world-class ethics and compliance program, 2015, 2.

უფლებამოსილების მქონე პირებისათვის აკრძალულია ქრთამის აღება. მათ უნდა ჰქონდეთ მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პროტოკოლი პარტნიორების, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის და სხვა.²⁸⁰

ტრენინგი და კომუნიკაცია

თანამედროვე ტექნოლოგიებმა, როგორებიცაა, ვებინარები, ვიდეო კონფერენციები, მეტად გაამარტივა კომპანიების შესაძლებლობა, რომ პრაქტიკული თვალსაზრისით მოამზადონ თავიანთი ოფიცრები, დასაქმებულები და მესამე პირები ისეთ საქმიანობასთან დაკავშირებით, რომელიც ეწინააღმდეგება კანონმდებლობასა და რეგულაციებს.²⁸¹

ზედამხედველობა

მას შემდეგ, რაც კომპანია ყველა ზემოხსენებულ აუცილებელ ზომას იღებს კორპორაციული შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, ერთადერთი ამოცანა რჩება, შეფასდეს და მონიტორინგი გაეწიოს იმას, რომ კომპანიაში დასაქმებული პირები ნამდვილად ასრულებენ კომპანიაში კორპორაციული შესაბამისობის ფარგლებში დანერგილ რეგულაციებს. ხშირ შემთხვევაში შესაბამისობის პროგრამის ეს ნაწილი, მისი ნაკლები მნიშვნელობის გათვალისწინებით, შედარებით სუსტია და მასზე განსაკუთრებული ყურადღება არ მახვილდება. თუმცა, ჩვეულებრივ, კომპანიებს აქვს ვალდებულება, აუდიტის ჩატარების პარალელურად, სწრაფი რეაგირება მოახდინონ მათ მიერ აღმოჩენილ ყველა დარღვევაზე.²⁸²

3. ფინანსური შესაბამისობა

ფინანსური ინსტიტუტები, როგორებიც არიან, მაგალითად, ბანკები, მომხმარებელთა უფლებების დაცვისა და ფინანსური მარკეტის ერთიანობის შენარჩუნების მიზნით მკაცრი რეგულირების ქვეშ ექცევიან. ასეთი კომპანიებისათვის შესაბამისობის მართვა და რისკის შემცირება მთავარი გამოწვევაა და კომპლექსურ საკითხს წარმოადგენს. რეგულაციების ფარგლები ხშირად აიძულებს შესაბამისობის, აუდიტისა თუ სხვა სფეროში მომუშავე პირებს დახარჯონ დიდი დრო და ძალისხმევა იმისათვის, რომ შეაგროვონ ინფორმაცია და გამოიძიონ საექვო აქტივობები.

²⁸⁰Baker, McKenzie, 5 Essential Elements of Corporate Compliance: a Global template, 2012, 3.

²⁸¹ იქვე.

²⁸² იქვე.

ფინანსური შესაბამისობა წარმოადგენს პროცედურების, გაიდლაინებისა და იმ ბიზნეს-კულტურის ერთობლიობას, რომელიც ხელს უწყობს ფინანსური სერვისების მიმწოდებელი ორგანიზაციების კანონმდებლობასთან ინდუსტრიისა და შიდა რეგულაციებთან შესაბამისობას. თავის მხრივ, ფინანსური შესაბამისობა ფარავს საკითხთა ფართო სპექტრს, მათ შორის, საგადასახადო, სანქციების, კომუნიკაციისა თუ მონაცემთა დაცვის შესაბამისობას, ფულის გათეთრების, თუ მექრთამეობის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებთან დაკავშირებულ საკითხებს. იგი ახალისებს ფინანსურ ინსტიტუტებს იმოქმედონ პასუხისმგებლობით და, შესაბამისად, შეინარჩუნონ მომხმარებელთა ნდობა ფინანსურ სისტემაში.

ის სფეროები, რომელთან დაკავშირებითაც კომპანია საჭიროებს შესაბამისობის კონტროლსა და უზრუნველყოფას, ინდივიდუალურად უნდა იქნას განსაზღვრული. შესაბამისობის ოფიცრების თვალთახედვით კი ის სფეროები, რომლებიც შესაბამისობის ძირითად ბირთვს ქმნიან, შემდეგია: ინდუსტრიისთვის დამახასიათებელი რეგულაციები, კორუფცია, ინტერესთა კონფლიქტი, თაღლითობა, მომხმარებელთა დაცვა და ა.შ.²⁸³

4. კორპორაციული შესაბამისობის როლი ფინანსური ინსტიტუტების საქმიანობაში

საქართველოში Corporate Compliance-ის განხორციელება ძირითადად, კომერციულ ბანკებს უკავშირდება. Basel II²⁸⁴ ურჩევს ბანკებს, კარგი კორპორაციული მართვისათვის რისკის მენეჯმენტსა და შიდა აუდიტთან ერთად, განახორციელონ Compliance. მართალია, საქართველო არ არის ბაზელის კომიტეტის წევრი ქვეყანა, თუმცა, კომერციული ბანკების ნაწილი სხვადასხვა ფორმით ითვალისწინებს ამ რეკომენდაციას საკუთარ საქმიანობაში.²⁸⁵

საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 27 სექტემბრის ბრძანებით დამტკიცდა „სესხის გამცემი სუბიექტის ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმებისა და რეგულირების წესი“, რომელიც განსაზღვრავს სესხის გამცემი სუბიექტის რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმების და მისი საქმიანობის რეგულირების საკითხებს.

ზემოაღნიშნული საქმიანობის განხორციელების პროცესში სესხის გამცემი სუბიექტების მიმართ, ბრძანების შესაბამისად, სხვადასხვა მოთხოვნები

²⁸³ Griffith, Corporate Governance in an Era of Compliance, 2016, 2101.

²⁸⁴ Basel Committee on Banking Supervision 2010, Principles for enhancing corporate governance.

²⁸⁵ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 52.

ვრცელდება. აღნიშნული აქტი უპირველესად მომხმარებელთა უფლებების დაცვის კუთხითაა მნიშვნელოვანი, და არეგულირებს საფინანსო პროდუქტების შეთავაზებისა და მიწოდებისას, ასევე საფინანსო მომსახურების გაწევისას მომხმარებელთა უფლებების დაცვის წესებსა და პრინციპებს, რაც მოიცავს ასევე, სრული, მნიშვნელოვანი, უტყუარი და დროული ინფორმაციის მიწოდების საკითხებს. ამასთან, ეროვნული ბანკის მიერ ამ წესით დადგენილი ფორმით ან/და პერიოდულობით ეროვნული ბანკისთვის ზედიზედ ორჯერ ფინანსური ანგარიშგების წარუდგენლობა სხვადასხვა შემთხვევაში იწვევს სესხის გამცემი სუბიექტისათვის რეგისტრაციის გაუქმებასაც.²⁸⁶

შესაბამისად, სესხის გამცემი სუბიექტები, რომელთა მიმართაც სხვა საკანონმდებლო აქტებიც ვრცელდება, ვალდებული არიან შეუფერხებლად, კეთილსინდისიერად და კანონის ფარგლებში განახორციელონ საკუთარი საქმიანობა. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ეროვნულ ბანკს უფლება აქვს დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში სესხის გამცემის სუბიექტების მიმართ გამოიყენოს მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქციები და შეზღუდვები.²⁸⁷

ზემოაღნიშნულითაა განპირობებული სწორედ ისიც, რომ საქართველოში რეგისტრირებული ბანკების უმრავლესობას შემუშავებული აქვს შესაბამისობის პოლიტიკა, რომელთა ნაწილი საჯაროდაც ხელმისაწვდომია. ხსენებული პოლიტიკა ითვალისწინებს მოსალოდნელ რისკებს და უზრუნველყოფს მათ აღმოფხვრას. აღნიშნული რისკები, შესაძლებელია, დაკავშირებული იყოს სამართლებრივ, საკანონმდებლო სფეროსთან ან თუნდაც ბანკის მიერ შემუშავებულ ხელშეკრულებებთანაც, რომელთა ექსპერტიზაც შესაბამისობის დადგენის მიზნით აუცილებელიცაა. თავის მხრივ, შესაბამისობის პოლიტიკა მხოლოდ და მხოლოდ რისკის არსებობას არ აფასებს, არამედ ხელს უწყობს მის პრევენციასაც.

მსგავსი რეგულაციებია ამოქმედებული აგრეთვე საგადასახადო მომსახურების პროვაიდერების მიმართაც.²⁸⁸

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 26 სექტემბრის №215/04 ბრძანება პირდაპირ განსაზღვრავს შესაბამისობასთან დაკავშირებულ საკითხებს და საქართველოში

²⁸⁶ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 27 სექტემბრის №217/04 ბრძანების მე-6 მუხლის მეორე პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

²⁸⁷ იქვე, მე-10 მუხლი.

²⁸⁸ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2017 წლის 28 თებერვლის №29/04 ბრძანება.

მოქმედი ყველა კომერციული ბანკის, უცხოური ბანკების ფილიალებისა თუ შვილობილებისათვის სავალდებულოდ ადგენს კომერციული ბანკების კორპორაციული მართვის კოდექსით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულებას. აღნიშნული ბრძანების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის კ) ქვეპუნქტი ადგენს ზემოთ ჩამოთვლილ დაწესებულებებში მოქმედი შესაბამისობის სამსახურის ცნებას და განსაზღვრავს, რომ ეს არის შესაბამისობის ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული, რომელიც სხვა სტრუქტურებთან ერთად უზრუნველყოფს საკანონმდებლო მოთხოვნებთან, ბანკის შიდა პოლიტიკებსა და პროცედურებთან შესაბამისობას, გამოავლენს და აფასებს შესაბამისობასთან დაკავშირებულ არსებით/პოტენციურ რისკებს, აძლევს რეკომენდაციებს სამეთვალყურეო საბჭოსა და დირექტორატს შესაბამისობის რისკების მართვასა და კონტროლთან დაკავშირებით, ამასთან, უზრუნველყოფს თანამშრომელთა გათვითცნობიერებას შესაბამისობის საკითხებში.

ბრძანების შესაბამისად, ბანკის რისკების მართვის საერთო ჩარჩო ნათლად უნდა განსაზღვრავდეს რისკების მართვის ორგანიზაციულ პასუხისმგებლობებს, რომლებიც ფორმალურად „დაცვის სამ ხაზში“ უნდა ნაწილდებოდეს: 1. ბიზნეს ხაზი; 2. რისკების მართვის ფუნქცია, შესაბამისობის სამსახური და 3. შიდა აუდიტის ფუნქცია. რისკების მართვის ფუნქცია და შესაბამისობის სამსახური, რომელიც დამოუკიდებელი უნდა იყოს დაცვის პირველი ხაზისგან და რომელიც მონიტორინგს უწევს ბანკის მიერ რისკების აღების პროცესებს, აფასებს რისკებსა და დაკავშირებულ საკითხებს ბიზნეს ხაზისგან დამოუკიდებლად. შესაბამისობის სამსახური, რომელიც ასევე მეორე ხაზის ნაწილია, მონიტორინგს უნდა უწევდეს პროცესების კანონმდებლობასთან, კორპორაციული მართვის წესებთან და შიდა პოლიტიკებთან შესაბამისობას და აღნიშნულთან დაკავშირებით აწარმოებდეს პირდაპირ ანგარიშგებას სამეთვალყურეო საბჭოსთან და იმავე ინფორმაციას აწვდიდეს დირექტორატს.²⁸⁹

ბრძანებით გათვალისწინებული რეგულაციების ადრესატი ფინანსური ინსტიტუტების შემთხვევაში რისკების მართვის ჩარჩოს, რომლის მიხედვითაც ხდება გადაწყვეტილების მიღება ბანკის სტრატეგიაზე და რისკებზე, განსაზღვრავს სამეთვალყურეო საბჭო და დირექტორატი.²⁹⁰ აღნიშნული მოიცავს რისკების იდენტიფიცირების, გაზომვის, მართვისა და კონტროლის დადგენილ

²⁸⁹ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 29 სექტემბრის №215/04 ბრძანების მე-17 მუხლის მე-9 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

²⁹⁰ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 29 სექტემბრის №215/04 ბრძანების მეორე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

პროცესებს. ამასთან, რისკების ძლიერი მართვის სისტემის შექმნასა და მონიტორინგზე სამეთვალყურეო საბჭოა პასუხისმგებელი.²⁹¹

კომერციული ბანკების შემთხვევაში შესაბამისობის კონტროლის ფუნქციას ხშირად ასრულებენ ე.წ. შესაბამისობის კონტროლის მენეჯერები, რომელთა ფუნქცია-მოვალეობებს შეადგენს: შესაბამისობის რისკების გამოვლენა, შეფასება და მონიტორინგი, მათ შორის, პოტენციური რისკების განსაზღვრაც (პრევენციული თვალსაზრისით); შესაბამისობის რისკების მართვასთან დაკავშირებით ბანკის შესაბამისი ორგანოებისთვის განმარტებებისა და რეკომენდაციების წარდგენა; ეთიკის პრინციპების, პროფესიული ქცევის, კორპორაციული მართვის, ინტერესთა კონფლიქტის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების ანალიზი და ა.შ.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ხშირად შესაბამისობის, როგორც რისკების პრევენციისათვის გათვალისწინებული ეფექტური მექანიზმის როლი ცალსახად არ იკვეთება იმის ფონზე, როდესაც კომპანიაში ცალკე არსებობს შიდა აუდიტის მექანიზმიც. მიუხედავად ამისა, მათ შორის განსხვავება საქმიანობის თვალსაზრისით მართლაც არსებობს.

თუ შესაბამისობის ძირითადი არსი და მიზანი რისკების პრევენცია, კომპლექსურ საკითხებსა თუ პრობლემებზე რეაგირება, პასუხისმგებლობის რისკის შემცირება, კონკრეტული სამართლებრივი წესების დაცვის უზრუნველყოფა და შენარჩუნებაა, შიდა აუდიტი ამოწმებს კორპორაციის მენეჯმენტის ფინანსურ საკითხებს, კონტროლის გადანაწილებასა და ბალანსს.²⁹² მისი ძირითადი ფუნქციაა ბანკის საფინანსო, სამეურნეო და ადმინისტრაციული საქმიანობის შეფასება და მოქმედ ნორმატიულ აქტებთან მათი შესაბამისობის დადგენა. ამგვარად, ზემოხსენებული ინსტიტუტების კომპეტენციები, მართალია, ძლიერ წააგავს ერთმანეთს, თუმცა, მათ შორის ძირითად განსხვავებას საქმიანობის მიზანი წარმოადგენს.

5. ეთიკის კოდექსი

კომერციული ბანკის საქმიანობა, როგორც ფინანსური შუამავლის როლიდან გამომდინარე, დაფუძნებულია საზოგადოებრივ ნდობაზე. თავის მხრივ, საბანკო სისტემის მიმართ მომხმარებლებისა და ინვესტორების ნდობის დამყარებასა და

²⁹¹ იქვე, მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁹² მახარობლიშვილი გ., სააქციო საზოგადოების ძირითადი სტრუქტურული ელემენტები, საკორპორაციო სამართლის კრებული II, 2014, 100.

შენარჩუნებას მნიშვნელოვნად განაპირობებს საბანკო საქმიანობაში ჩართული თითოეული პირის ეთიკური ქცევა, რაც ხელს უწყობს საბანკო სისტემის რეპუტაციის ამაღლებას და ზრდის მომხმარებელთა ნდობას, რაც დადებითად აისახება სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე, კომერციული ბანკების მდგრადობასა და საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე.²⁹³

შესაძლებელია, რომ ბიზნეს სუბიექტები თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას მკაცრად და ზედმიწევნით მიჰყვებოდნენ მათთვის დაწესებულ საკანონმდებლო რეგულაციებს, სრულად ითვალისწინებდნენ მოთხოვნებს, თუმცა კვლავ იღებდნენ არაეთიკურ გადაწყვეტილებებს.²⁹⁴ შესაბამისობის დირექტორები/ოფიცრები (Compliance Directors) ხშირ შემთხვევაში ახალისებენ ან აიძულებენ კომპანიაში დასაქმებულებს სრულად ითანამშრომლონ სახელმწიფოს მიერ ჩატარებულ გამოძიებაში, მაშინაც კი, როცა ეს შედეგად მათ პასუხისმგებლობაში მიცემას გამოიწვევს.²⁹⁵

რისკების მართვის კულტურის განვითარებისა და შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით კორპორაციებში არსებობს ეთიკის კოდექსი. ეთიკის კოდექსის არსებობა, ინტეგრირებულობა, სამართლიანი და ღირსეული შრომის პირობები სოციალური შესაბამისობის (Social Compliance) ნაწილია. უმაღლესი მენეჯმენტის წევრებმა თუ დასაქმებულებმა, თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმონ შესაძლო რისკების პრევენციას, უმაღლესი მენეჯმენტის წევრებმა/თანამშრომლებმა, ბანკის შიდა ნორმატიული აქტების შესაბამისად, შეატყობინონ ბანკს იმ მოვლენების შესახებ, რომლებმაც შესაძლოა ზიანი მიაყენოს შესაბამისობასა თუ რეპუტაციას.

კომერციული ბანკების ეთიკის პრინციპებისა და პროფესიული ქცევის სტანდარტების კოდექსი ავალდებულებს ბანკებს, რომ საქმიანობისას მუდმივად იცავდნენ ქცევის მინიმალურ ნორმებს. ასეთ შემთხვევაში, ეთიკის კოდექსის შემუშავების ვალდებულება სამეთვალყურეო საბჭოს აკისრია და კოდექსი სწორედ აღნიშნული სტრუქტურული ერთეულის როლზე მიუთითებს. კომერციული ბანკების კორპორაციული მართვის კოდექსის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის გ) ქვეპუნქტის შესაბამისად, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები როგორც ინდივიდუალურად, ისე ერთობლივად არიან ვალდებული

²⁹³ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 9 ივლისის №154/04 ბრძანების პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁹⁴ Holcomb, Corporate Governance Ethics and Legal Compliance, Risk Management, and Political Activities, the Handbook of Board Governance: A Comprehensive Guide for Public, Private, and Not-For-Profit Board Member, 2016, 684.

²⁹⁵ იქვე.

განსაზღვრონ ბანკის ეთიკის სტანდარტები და ქცევის კოდექსი და მუდმივად აფასებდნენ, დირექტორატის როლს ჯანსაღი კორპორაციული და ეთიკური გარემოს დამყარებასა და შენარჩუნებაში, რომელიც, თავის მხრივ, არ შემოიფარგლება, თუმცა, მოიცავს არსებულ კანონმდებლობასთან, მათ შორის, ზემოხსენებულ კოდექსთან, ეთიკის პრინციპებისა და პროფესიული ქცევის სტანდარტების, ასევე, უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის შესახებ არსებულ კანონმდებლობასა და ბანკის შიდა სტანდარტებთან მუდმივ შესაბამისობას.

იმისათვის, რომ საბჭოს მიერ განხორციელებული საქმიანობა იყოს მეტად ეფექტური, სამეთვალყურეო საბჭოსთან შექმნილია რისკების კომიტეტი, რომელიც ამზადებს და გასცემს რეკომენდაციებს გენერალური დირექტორისათვის, ისეთი საკითხების გარშემო, როგორცაა – რისკების მართვის პოლიტიკის ფორმულირება, არატიპიური ბიზნეს-გადაწყვეტილებები. რისკების მართვის სამსახური თვალყურს ადევნებს რისკების მართვის სტრატეგიის განხორციელებას, ახორციელებს რისკების მონიტორინგს, ადგენს ანგარიშებს და მათ დირექტორსა და კომიტეტს წარუდგენს.²⁹⁶

6. კორპორაციული შესაბამისობის უზრუნველყოფა

არსებობს მოსაზრება, რომ კორპორაციული „ბორდების“ (Corporate Board) ფუნქციაა არა მართვა, არამედ – მონიტორინგი.²⁹⁷ სამეწარმეო სამართალი ნდობით აღჭურვილი პირებისაგან (Fiduciaries) მოითხოვს, კომპანიის წინაშე იმოქმედონ ერთგულად, კეთილსინდისიერად, გულმოდგინედ და, ამასთანავე, კანონმდებლობის შესაბამისად. პირველი სამი ქცევის წესი აყალიბებს ტრადიციულ ტრიადას – ფიდუციურ ვალდებულებას – კეთილსინდისიერება, ერთგულება და გულისხმიერება. თუმცა ვალდებულება, რომ ნებისმიერი ქმედება სრულდებოდეს კანონთან შესაბამისობაში წინამდებარე ვალდებულებასთან შედარებით ნაკლები ყურადღების ქვეშ ექცევა, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთმა გადაწყვეტილებებმა, შესაძლოა, დიდი გავლენა მოახდინონ კომპანიაზე.²⁹⁸

კორპორაციათა დირექტორების ფიდუციური ვალდებულება გულისხმობს მოვალეობას, ადეკვატურად იყვნენ ინფორმირებული კომპანიის საქმიანობასა და ფინანსებთან დაკავშირებით, ხოლო ეფექტური, კანონმდებლობასთან

²⁹⁶ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 59.

²⁹⁷ Holcomb, Corporate Governance Ethics and Legal Compliance, Risk Management, and Political Activities, the Handbook of Board Governance: A Comprehensive Guide for Public, Private, and Not-For-Profit Board Member, 2016, 683.

²⁹⁸ Sneider, Shareholder Primacy and Corporate Compliance, 2015, 450.

შესაბამისი კორპორაციული შესაბამისობის პროგრამის დანერგვა უტოლდება გულისხმიერების მოვალეობის შესრულებას.²⁹⁹

საკორპორაციო სამართალი ავალდებულებს ნდობით აღჭურვილ პირებს (Fiduciaries) - გადადგან გონივრული ნაბიჯები, განახორციელონ მონიტორინგი და კონტროლი, რათა კომპანიის მოქმედებები შესაბამისობაში იყოს მოქმედ კანონმდებლობასთან. ზემოხსენებული ვალდებულების შეუსრულებლობა, ან კომპანიისთვის იმ „უფლების მიცემა“, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესები დაირღვეს, გამოიწვევს არა მხოლოდ მათი მხრიდან ფიდუციური ვალდებულების დარღვევას, არამედ ეს გაცდება სამეწარმეო განსჯის წესის (Business Judgment Rule) ფარგლებსაც.³⁰⁰ სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, სამეწარმეო განსჯის წესი ვერ დაიცავს დირექტორებს პასუხისმგებლობისაგან, თუკი მათ, მართლაც, დაარღვიეს კანონი.³⁰¹ ამასთან მიმართებით, დელავერის შტატის სამართალი მიუთითებს, რომ ნდობით აღჭურვილი პირი არ არღვევს ვალდებულებას იმ შემთხვევაში, როცა სჯერა, კანონსაწინააღმდეგო ქმედება სარგებლის მომტანი იქნება კომპანიისათვის.

კორპორაციათა დირექტორებს აქვთ ვალდებულება გაუწიონ მონიტორინგი ბიზნეს ოპერაციებს, რათა უზრუნველყონ მათი ნებისმიერი მოქმედების კანონთან შესაბამისობა. გულმოდგინების ძირითადი მოვალეობა (Duty of Care), თავისი სრული მასშტაბით, ბორდის ყველა ფუნქციაზე ვრცელდება. ბორდის საზედამხედველო როლის ზრდასთან ერთად ბუნებრივად განვითარდა გულმოდგინების მოვალეობის საზედამხედველო ასპექტი, რომელიც კორპორაციული მართვის მიზნებს ემსახურება და აქციონერთა ინტერესებსაც იცავს. მაგალითად, დელავერისა და დიდი ბრიტანეთის სასამართლო პრაქტიკა ადგენს, რომ გულმოდგინების მოვალეობა ასევე მოიცავს ბორდის ვალდებულებას შექმნას „ინფორმაციისა და პასუხისმგებლობის სისტემა“, რომლის საშუალებითაც ბორდი ამოწმებს კორპორაციის შესაბამისობას კანონმდებლობასთან.³⁰²

დელავერის სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა Caremark-ის პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაში, სადაც სადავო საკითხს წარმოადგენდა ის, დაარღვია თუ არა დირექტორთა საბჭომ ვალდებულება, მონიტორინგი გაეწია ბიზნეს ოპერაციებისათვის, რამაც საბოლოოდ კომპანია 250 მილიონი დოლარით

²⁹⁹ Troklus, Warner, Schwartz, Compliance: How to build and maintain an effective compliance and ethics program, 2008, 6.

³⁰⁰ Sneider, Shareholder Primacy and Corporate Compliance, 2015, 451.

³⁰¹ იქვე.

³⁰² არმორი, ენრიკესი, ჰანსმანი, კრაკმანი, საკორპორაციო სამართლის ანატომია, 2019, 109.

აზარალა.³⁰³ აღნიშნულ საქმეში პრობლემური იყო არა საწარმოს მენეჯმენტის უკანონო საქმიანობა, არამედ სარისკო და საეჭვო გარიგებები, რაც აზიანებდა კორპორაციას. სასამართლომ კი დაადგინა, რომ არსებობს დირექტორის მეთვალყურეობის მოვალეობის ორი კომპონენტი, კერძოდ: ა) დირექტორის მოვალეობაა შექმნას ერთგვარი მონიტორინგის სისტემა, რომელიც ორიენტირებული იქნება უკანონო ქმედებების გამოვლენაზე; ბ) გამოიყენოს ეს სისტემა ეფექტურად. სასამართლომ აგრეთვე მიუთითა, რომ სისტემის შესაბამისობისა და გამოყენების ზუსტი ფარგლები დაცული იყო სამეწარმეო განსჯის წესით.³⁰⁴

მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომ ხელმძღვანელობაზე პასუხისმგებელი სუბიექტები საზოგადოების საქმეებს უნდა გაუძღვნენ კეთილსინდისიერად: კერძოდ, ზრუნავდნენ ისე, როგორც ზრუნავს ანალოგიურ თანამდებობაზე და ანალოგიურ პირობებში მყოფი ჩვეულებრივი, საღად მოაზროვნე პირი, და მოქმედებდნენ იმ რწმენით, რომ მათი ეს მოქმედება ყველაზე ხელსაყრელია საზოგადოებისათვის. თუ ისინი არ შეასრულებენ ამ მოვალეობას, საზოგადოების წინაშე წარმოშობილი ზიანისთვის პასუხს აგებენ სოლიდარულად, მთელი თავისი ქონებით, პირდაპირ და უშუალოდ.

სააქციო საზოგადოებებთან მიმართებით მეწარმეთა შესახებ კანონი კი ცალკე ადგენს, რომ სააქციო საზოგადოების დირექტორებმა კეთილსინდისიერად და გულმოდგინედ უნდა შეასრულონ დაკისრებული ამოცანები.

აღნიშნული საკანონმდებლო დანაწესები, მართალია, პირდაპირ არ ადგენს დირექტორთა ვალდებულებას, უზრუნველყონ კორპორაციული შესაბამისობა, თუმცა ეს იმთავითვე გამომდინარეობს მათი როლიდან, როგორც კორპორაციის კონტროლსა და ხელმძღვანელობაზე პასუხისმგებლობის სუბიექტისა. დირექტორთა ბორდის, როგორც დამოუკიდებელი შუამავალი იერარქის,³⁰⁵ უფლებამოსილებას, სხვა უფლებამოსილებების გვერდით, ასევე განეკუთვნება გუნდის წევრთა საქმიანობის კოორდინირება და კორპორაციის კონტროლი.

კომპანიის ხელმძღვანელობასა და მართვასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხს დირექტორი უნდა მოეკიდოს კეთილსინდისიერებითა და

³⁰³ Hipworth, Corporate Compliance in the Computer Age, 2015, 210-211.

³⁰⁴ ცერცვაძე ლ. (რედ.), საკორპორაციო სამართალი, სახელმძღვანელო იურისტებისათვის, 2019, 99.

³⁰⁵ რამიშვილი, კორპორაციულობა, როგორც ქართული საკორპორაციო სამართლის სისტემის განმსაზღვრელი ელემენტი, სამართლის ჟურნალი, 2012, 187-188.

გულმოდგინებით. აღნიშნული ზოგადი ვალდებულება, რასაც გერმანიის შპს-ის შესახებ კანონი ადგენს, თავის თავში აერთიანებს ვალდებულებათა მთელ რიგს, მათ შორის, დირექტორის ვალდებულებას გამოიყენოს მთელი ძალისხმევა კომპანიის საუკეთესო ინტერესების მისაღწევად, უზრუნველყოს კომპანიის საქმიანობის შესაბამისობა კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციებთან.³⁰⁶

შესაბამისობის სისტემის დანერგვის საწყისი ეტაპი სწორედ კორპორაციათა ხელმძღვანელობაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ კრების ოქმის, ბრძანების ან დადგენილების სახით გამოხატული ნების არსებობა გახლავთ.³⁰⁷ შემდგომ ეტაპებს კი უფლებამოსილების მატარებელი სუბიექტისა და შესაბამისობის პოლიტიკის ძირითადი საკითხების განსაზღვრა წარმოადგენს.

შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი პირი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განსხვავებულია, ხოლო მას, ცხადია, ხელმძღვანელობა განსაზღვრავს. იგი შეიძლება იყოს როგორც კომპანიაში უკვე არსებული სტრუქტურული ერთეული, ისე დაქირავებული პირი, მაგალითად, შესაბამისობის კონტროლის მენეჯერი ან შესაბამისობის ოფიცერი (Compliance Officer). აღნიშნულ პირებს სწორედ ხელმძღვანელობა განუსაზღვრავს უფლებამოსილებებსა და ამ უფლებამოსილებათა ფარგლებს. მომცრო კომპანიები შესაძლოა, მხოლოდ ერთი თანამშრომლის დანიშვნით შემოიფარგლონ. დიდი, რეგულირებული კომპანიები კი, როგორცაა ბანკები და სადაზღვევო კომპანიები, სპეციალური სტრუქტურული ერთეულის შექმნით (ან არსებული სტრუქტურული ერთეულის რეორგანიზებით) ახორციელებენ შესაბამისობას.³⁰⁸

მიუხედავად იმისა, რომ კომპანია, მათ შორის კომერციული ბანკები, შესაბამისობის უზრუნველყოფას დაქირავებული მესამე პირების მეშვეობით ახორციელებენ, მათზე მთელი პასუხისმგებლობის გადანდობა, ცხადია, არ ხდება. კომპანიის ხელმძღვანელობას მაინც თავად მოუწევს შესაბამისობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება, ვინაიდან კომპანიის შიდა პროცესების მართვის უფლების მესამე პირებისათვის გადანდობა არ უნდა იყოს მიზანშეწონილი.³⁰⁹

³⁰⁶ ცერცვაძე ლ., დირექტორატის მოვალეობები კომპანიის შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, 2016, 132-133.

³⁰⁷ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 55.

³⁰⁸ იქვე.

³⁰⁹ საჩალელი ს., კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა, 2014, 56.

ხშირად აღინიშნება, რომ ეფექტური კორპორაციული შესაბამისობა იცავს დირექტორებს პერსონალური პასუხისმგებლობისაგან.³¹⁰

7. კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა v. კორპორაციული შესაბამისობა

საზოგადოებრივი დისკურსის გაფართოებამ კორპორატიული სოციალური პასუხისმგებლობის შესახებ, განაპირობა ის, რომ ეთიკური კომპონენტი შესაბამისობის კონცეფციის ნაწილი გახდა. სთეიკჰოლდერები - დაინტერესებული ჯგუფები, მომხმარებლები თუ კომპანიაში დასაქმებული პირები, კომპანიებისაგან მოელიან არა მხოლოდ მათი ქმედებების კანონმდებლობასთან, კანონით დადგენით მოთხოვნებთან შესაბამისობას, არამედ მორალური ღირებულებების გაზრდასაც. შესაბამისად, კომპანიები ცდილობენ წარმოჩინდნენ არა მხოლოდ ბიზნეს სუბიექტებად, არამედ ე.წ კორპორაციულ მოქალაქეებადაც.

კორპორაციების როლი საზოგადოებაში ვიწრო გაგებით სთეიკჰოლდერების ინტერესების, ხოლო ფართო გაგებით მთელი საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებას ნიშნავს. „კორპორაციული მოქალაქეობა“ ერთგვარი მეტაფორაა, რომელიც გამოხატავს საზოგადოებისა და ბიზნესის ურთიერთდამოკიდებულების ხასიათს კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ჭრილში.³¹¹

კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა ორ კატეგორიად იყოფა: შიდა და გარე კორპორაციული პასუხისმგებლობა. გარე პასუხისმგებლობის ნაწილი მოიცავს ქველმოქმედებასა და ორგანიზაციებთან მუშაობას „რაიმე კარგის“ გაკეთების მიზნით, (მაგ. დასაქმებულთა მოხალისეობრივი საქმიანობა). კომპანიის შიდა პასუხისმგებლობა კი უმეტესწილად გულისხმობს კომპანიის ყოველდღიურ პროცესებში ისეთი პრაქტიკის დანერგვა, რომელიც მათ საქმისადმი მეტი კეთილსინდისიერებით განაწყობს. ამგვარი ცვლილებები არც რეგულირებული და, მით უფრო, არც სავალდებულოა. შესაბამისად, კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა უფრო მეტად მოხალისეობრივია და თვითრეგულირების ხასიათს ატარებს. თუმცა

³¹⁰Troklus, Warner, Schwartz, Compliance: How to build and maintain an effective compliance and ethics program, 2008, 6.

³¹¹ რამიშვილი, კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის როლი კარგი კორპორაციული მართვის მდგრადი მოდელის შექმნაში: აუცილებელი ატრიბუტები და მათი კომბინირება, სამართლის ჟურნალი, 2014, 118.

საგულისხმოა, რომ როგორც კორპორაციული შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ისე კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა დიდწილად განაპირობებს კომპანიის კარგ რეპუტაციას.

დასკვნა

შესაბამისობა მზარდად კომპლექსური და ფართო სფეროა, რომელიც მოიცავს, როგორც სამართლებრივ, ისე ბიზნეს აქტივობებს და შესაბამისად, მოითხოვს ბიზნესისა და სამართლის ცოდნას.

ხშირად აღნიშნავენ, რომ შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე ძვირადღირებული ისაა, რომ კომპანიები არ უზრუნველყოფენ კორპორაციულ შესაბამისობას („The only thing more costly than compliance is non-compliance“). ამიტომაცაა, რომ კომპანიები თავს არიდებენ ასეთ ძვირადღირებული მექანიზმის დანერგვას, თუმცა ამის განუხორციელებლობა, ხშირად, კომპანიას უფრო ძვირი უჯდება, რაც არაერთხელ იქნა დამტკიცებული მსოფლიოში გახმაურებული ფინანსური მარცხებით.

კომპანიები იშვიათად უზრუნველყოფენ მოსალოდნელი რისკების პრევენციას და მთელს რესურს, მეტწილად იმ დამდგარ შედეგებზე ხარჯავენ, რომელთა თავიდან აცილებაც ეფექტური კორპორაციული შესაბამისობის უზრუნველყოფით თავისუფლად მიიღწევა.

საწყის ეტაპზე, მნიშვნელოვანია, რომ კორპორაციული შესაბამისობის სისტემის დანერგვა უპირველესად სწორედ საფინანსო სექტორში მომუშავე კომპანიებმა, მათ შორის, კომერციულმა ბანკებმა დანერგონ, რაც, როგორც პრევენციული მექანიზმი, მაგალითი გახდება სხვა წარმატებული კომპანიებისათვის.

მედიაცია, როგორც დავის გადაჭრის ალტერნატიული საშუალება - არსებული რეალობა და პერსპექტივები

შესავალი

წარმოდგენილი თემის აქტუალურობა განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ გაჩნდა ახალი მექანიზმი მედიაციის სახით, რომელიც წარმოადგენს, დავის მოგვარების არატრადიციულ გზას და არის ბევრად ეფექტური, ხელმისაწვდომი, სწრაფი ვიდრე სასამართლო.³¹²

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს დავის მოგვარების ასეთი მარტივი მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია დავა დასრულდეს ურთიერთშეთანხმებით,³¹³ საზოგადოება მაინც ამჯობინებს დავის გადასაწყვეტად მიმართოს სასამართლოს, რაც ქმნის სასამართლო სისტემის გადატვირთულობის პრობლემას, აქედან გამომდინარე ერთ-ერთი ამოცანაა იმ დადგენა, თუ რა განაპირობებს ადამიანების ასეთ ქცევას.

1. მედიაციის ინსტიტუტის გენეზისი საქართველოში

დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებების ნაწილი უკვე დიდი ხანია არსებობს, ზოგი მათგანი, კი ახლად იდგამს ფეხს. მათ შორის გამოკვეთილია არბიტრაჟი და მედიაცია. „იურისტები მათ ალტერნატიულს იმიტომ უწოდებენ, რომ ბევრი ადამიანი დღესდღეობით სასამართლოს მიიჩნევს დავების გადაწყვეტის უმთავრეს საშუალებად, ხოლო სხვა დანარჩენს კი მის ალტერნატივად“³¹⁴ განიხილავს.

მედიაცია, როგორც დავის გადაწყვეტის ერთ-ერთი საშუალება ქართულ სამართალში ახლად იდგამს ფეხს, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ იგი უცხოა საქართველოსთვის და ქართული სამართლის ისტორიისთვის. ქართულ სამართლის ისტორიაში მედიატორს უთანაბრდება: რჯულის კაცი, მახვში, ხევისბერი და ა.შ. რომლებიც საქართველოს სხვადასხვა კუთხეში

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

³¹² ყანდაშვილი ი. „საქართველოში მედიაციის მაგალითზე დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის სასამართლო და არასამართლო ფორმები“, თბილისი, 2018, 20 <<https://cutt.ly/LOS1fCl>> [20.07.2022]

³¹³ საქართველოს კანონი მედიაციის შესახებ, 18/09/2019, მუხლი 2.

იხ. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4646868?publication=2>> [20.07.2022]

³¹⁴ ოსტერმილერი ს. მ., სვენსონი დ.რ., დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებები საქართველოში, თბილისი, 2014, 3. <<https://cutt.ly/jOS0tOz>> [20.07.2022]

ასრულებდნენ/ასრულებენ დავის გადაწყვეტის ფუნქციას.³¹⁵ აღსანიშნია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილ პირებს არ გააჩნდათ/გააჩნიათ სამართლებრივი განათლება, ისინი აღჭურვილნი არიან საზოგადოების ნდობით, რის საშუალებითაც შესაძლებლობა აქვთ მოდავე მხარეებს დაეხმარონ დავის გადაწყვეტაში. რაც შეეხება უშუალოდ ტერმინ მედიატორს და სამედიატორო სასამართლოს, იგი ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში ჩნდება საქართველოში.³¹⁶

„მიხეილ კეკელიას დაკვირვებით, სიტყვა მედიატორს XIX საუკუნის დამდეგამდე ქართული სინამდვილე არ იცნობდა. ამ სიტყვას მხოლოდ 1802 წლიდან ვხვდებით.“³¹⁷ ბატონყმობის გაუქმების პერიოდში, კავკასიაში მიმდინარეობდა სასამართლო რეფორმა, აღნიშნულ პერიოდში ილია ჭავჭავაძე გვევლინება ჯერ შუამავლად, შემდგომ კი მომრიგებელ მოსამართლედ დუშეთში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ილია ჭავჭავაძის როლი ძალზედ დიდია მედიაციის ინსტიტუტის განვითარებაში.³¹⁸ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში მედიაცია სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ფორმით გვხვდებოდა.

2. მედიაციის ინსტიტუტის მიზანი

„დღეისათვის სასამართლო სისტემის ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას სამოქალაქო დავების სიმრავლის კუთხით სასამართლოების გადატვირთულობა წარმოადგენს, რის გამოც საქმის კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში დასრულება, პრაქტიკულად, ვერ ხერხდება, საქმეთა განხილვა ჭიანურდება, მოსამართლეთა დატვირთულობის მაჩვენებელი მკვეთრად იზრდება და საფრთხე ექმნება მხარეთა უფლებების დაცვასა და სწრაფი და ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელებას. სასამართლოს განტვირთვის ერთ-ერთ ეფექტიან გზად მედიაციის ინსტიტუტის განვითარება და გაძლიერება მიიჩნევა“.³¹⁹

მედიაციის შესახებ კანონი არის საფუძველი იმასა, რომ „საზოგადოებას მიეცეს შესაძლებლობა გადაერთოს დავებისა და კონფლიქტების გადაჭრის ახალ ალტერნატიულ გზებზე, მედიაციის გზით, საზოგადოებას აქვს შესაძლებლობა მიიღოს: სწრაფი, იაფი, თანამედროვე დავების მოგვარების შესაძლებლობა,

³¹⁵ ყანდაშვილი ი., საქართველოში მედიაციის მაგალითზე დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის სასამართლო და არასასამართლო ფორმები, თბილისი, 2018, 223. <<https://cutt.ly/4OS0oKf>> [20.07.2022]

³¹⁶ იქვე, 224

³¹⁷ წულაძე ა., სასამართლო მედიაციის ქართული მოდელი ევრო-ამერიკულ პრიზმაში, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2016, 121 <<https://cutt.ly/jOS0jCY>> [20.07.2022]

³¹⁸ იქვე, 127

³¹⁹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, კანონპროექტის ინიციატორი საქართველოს მთავრობა-განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „მედიაციის შესახებ“ <<https://cutt.ly/XOS0x6d>> [20.07.2022]

სადაც გადაწყვეტილებას მიიღებს და მთლიან პროცესს წარმართავს თავად მოდავე მხარე და არა ნეიტრალური მესამე პირი, და რაც მთავარია, აღნიშნული შესაძლებლობა მხარდაჭერილი და მოწესრიგებული იქნება საკანონმდებლო დონეზე“.³²⁰

„მედიაციის მიზანია დავების გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებების ხელშეწყობა, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობისა და ეფექტიანობის გაზრდა და სასამართლოს მაქსიმალურად განტვირთვა ისეთი დავებისაგან, რომლებსაც აქვთ ურთიერთშეთანხმებით დასრულების პერსპექტივა.“³²¹ აღნიშნული ინსტიტუტის მიზანს არ წარმოადგენს დავის მოგვარების ტრადიციული მეთოდების ჩანაცვლება.

„პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ყოველგვარი სამართლებრივი დავის გადასაწყვეტად მუდმივად სასამართლოსათვის მიმართვა, არაეფექტიანი და არარაციონალურია. აქედან გამომდინარე, ალტერნატიული საშუალებების არსი, ოპტიმალური მეთოდის გამოყენებით პრობლემის გადაწყვეტაა. სწორედ ამიტომ, ზოგიერთი ავტორი მათ არა ალტერნატიულს, არამედ დავის გადაწყვეტის ადეკვატურ (შესაბამის) საშუალებებსაც უწოდებს“.³²²

3. მედიაციის ინსტიტუტის ფართოდ დანერგვის ხელის შემშლელი ფაქტორები

შეიძლება არსებობდეს მედიაციის ფართო დანერგვის შემაფერხებელი რამდენიმე ფაქტორი, რომლებიც ნაწილობრივ შეგვიძლია დავასაბუთოთ სხვა ქვეყნების პრაქტიკული მაგალითებით .

პირველ პრობლემად შეიძლება განხილულ იქნას მოსახლეობის ცნობიერების დაბალი დონე მედიაციის ინსტიტუტთან მიმართებით, რაც აფერხებს აღნიშნულის ფართოდ დანერგვას. ამ ფაქტს ადასტურებ ლიტვის მაგალითიც, რომლის მიხედვითაც, მედიაციის ფართო დანერგვის მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორად დასახელდა მოსახლეობის ცნობიერების დაბალი დონე.³²³

მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა არ იცის, რომ მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმება ისევე აღსრულდება, როგორც სასამართლოს მიერ მიღებული

³²⁰ მშვილდაძე თ., მედიატორის როლი მედიაციის დასრულების ეტაპზე, დავის ალტერნატიული გადაწყვეტა, ბურდული ი. რედაქტორობით, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2020, 83. <<https://cutt.ly/uOS0mx>> [20.07.2022]

³²¹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, კანონპროექტის ინიციატორი საქართველოს მთავრობა-განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „მედიაციის შესახებ“. <<https://cutt.ly/IOS0Rbd>> [20.07.2022]

³²² წულაძე ა., სასამართლო მედიაციის ქართული მოდელი ევრო-ამერიკულ პრიზმაში, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2016, 13, <<https://cutt.ly/bOS0ZRL>> [20.07.2022]

³²³ Nakrošis V., Goštautaitė R., Development of the mediation system, Luxembourg 2019, 8.

გადაწყვეტილება, რომ მათი უფლებები ისევე იქნება დაცული, როგორც სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას.

„საზოგადოებაში, მათ შორის, იურიდიული პროფესიის წარმომადგენლებს (მოსამართლეები, ადვოკატები) შორის, მედიაციის შესახებ დაბალი ცნობადობა, მის მიმართ უნდობლობა, ისევე, როგორც მედიაციის განვითარებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის არარსებობა გახდა იმის ძირითადი მიზეზი, რომ 2012 წლიდან დღემდე მხოლოდ რამდენიმე ათეული მედიაციის პროცესია ჩატარებული. ამ პერიოდში, სასამართლოში შესული სამოქალაქო საქმეთა საერთო რაოდენობის ფონზე, თავისუფლად შეიძლება ითქვას, რომ, მთლიანობაში, დავების გადაწყვეტის სისტემაში მედიაციამ სათანადო ადგილი ვერ დაიმკვიდრა“.³²⁴ რის შედეგადაც, სახეზეა გაჭიანურებული სასამართლო პროცესები, დიდი ფინანსური ხარჯები .

მეორე მნიშვნელოვან პრობლემად შესაძლოა განხილულ იქნას კერძო პირთა პირადი ინტერესები, რაც მიზნად ისახავს მაქსიმალური შემოსავლის მიღებას. ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითი აჩვენებს, რომ მედიაციის ინსტიტუტის გამოყენების საშუალებით დაიზოგა მთლიანი სასამართლო ხარჯების 61%-დან 68%-მდე,³²⁵ რაც სხვა შემთხვევაში იქნებოდა სასამართლო პროცესში მონაწილე პირთა შემოსავალი. აღნიშნული ფაქტიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას რომ კერძო პირთა ინტერესები, შესაძლოა მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენდეს, მედიაციის როგორც დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალების განვითარებასა და მის წინა პლანზე წამოწევის სიჩქარეზე.

4. მედიაციის ინსტიტუტის უპირატესობები

მედიაციის გააჩნია რამდენიმე მნიშვნელოვანი უპირატესობა დავის გადაწყვეტის ტრადიციულ საშუალებებთან შედარებით. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს ის, რომ სასამართლო პროცესთან შედარებით არ გვყავს მედიაციაში „წაგებული და მოგებული“ მხარეები, ანუ მედიაციის პროცესი ვერ დასრულდება ისე, რომ მიღებული შედეგი გამარჯვებულის პოზიციაში აყენებდეს რომელიმე მხარე.

სასამართლო სისტემასთან შედარებით მედიაციის პროცესი ბევრად ხანმოკლეა, მედიაციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით „მედიაციის ხანგრძლივობა შეზღუდული არ არის, თუ მედიაციის თაობაზე შეთანხმებით ან კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. მედიაციის

³²⁴ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, კანონპროექტის ინიციატორი საქართველოს მთავრობა-განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „მედიაციის შესახებ“. <<https://cutt.ly/FOS0MbS>> [20.07.2022]

³²⁵ დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის ნაციონალური ცენტრი, მედიაციის სამართლებრივი რეგულირების პერსპექტივები საქართველოში, თბილისი 2013, 155. <<https://cutt.ly/rOS08n0>> [20.07.2022]

პროცესის მიმდინარეობისას მხარეები უზრუნველყოფილი უნდა იქნენ საკმარისი დროითა და შესაძლებლობით, რათა განსახილველ საკითხზე შეთანხმებას მიაღწიონ“.³²⁶ ამასთან სასამართლო მედიაციის ხანგრძლივობა საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 187⁵ მუხლის მიხედვით შეადგენს 45 დღეს, არანაკლებ 2 შეხვედრისა, ასევე შესაძლებელია მედიაციის ვადის გაგრძელება იგივე დროით.³²⁷ აღნიშნული ფაქტი მიანიშნებს იმ გარემოებაზე, რომ სასამართლო პროცესისაგან განსხვავებით, მედიაციის პროცესი უფრო ხანმოკლეა.

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ ხარჯებთან მიმართებაში მედიაციის პროცესი, სასამართლოსთან შედარებით, ბევრად ეკონომიურია. მაშინ როცა სასამართლოს დროს სახელმწიფო ბაჟთან ერთად წინა პლანზე გადმოდის ადვოკატის მომსახურების ხარჯები, მედიაცია კი იძლევა ამ ხარჯების შემცირების შესაძლებლობას საქართველოს კანონის მედიაციის შესახებ მე-11 მუხლის მიხედვით „კერძო მედიაციის მიმდინარეობისას მედიატორის საქმიანობის ანაზღაურების წესი განისაზღვრება მხარეთა და მედიატორის შეთანხმებით“.

დროის და ფინანსური ხარჯების დაზოგვასთან ერთად საყურადღებოა ის გარემოება, რომ მედიაციით მიღებული გადაწყვეტილებას იგივე სამართლებრივი ძალა გააჩნია რაც სასამართლო გზით მიღებულ გადაწყვეტილებას. ასევე უნდა აღნიშნოთ შემდეგი:

1. მხარეთა შეთანხმებით, სამედიაციო მორიგება შეიძლება სასამართლომ აღასრულოს.
2. სამედიაციო მორიგების აღსრულების მოთხოვნით სასამართლოს შეიძლება მიმართოს ერთ-ერთმა ან ორივე მხარემ.
3. სასამართლო სამედიაციო მორიგების აღსრულების საკითხს იხილავს ამ კანონითა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესების შესაბამისად.³²⁸

დავის ალტერნატიული საშუალების გამოყენების დროს, მნიშვნელოვანია საზოგადოება დარწმუნებული იყოს იმაში, რომ მათი უფლებები ისევე იქნება დაცული, როგორც სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას, მხარეებმა უნდა იცოდნენ, რომ მედიაციის მიმდინარეობისას დაცული იქნება მხარეთა თანასწორობა, მედიატორის დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა. აღნიშნულ გარანტიას კი იძლევა საქართველოს კანონი მედიაციის შესახებ მე-3

³²⁶ საქართველოს კანონი მედიაციის შესახებ, 18/09/2019, მუხლი 8.

იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4646868?publication=2> [20.07.2022]

³²⁷ საქართველოს კანონი საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 14/11/1997, მუხლი 187⁵

იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29962?publication=149#!> [20.07.2022]

³²⁸ საქართველოს კანონი მედიაციის შესახებ, 18/09/2019, მუხლი 13.

იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4646868?publication=2> [20.07.2022]

მუხლი, რომლის თანახმადაც: „მედიაცია ეფუძნება მხარეთა ნებაყოფლობითობის (გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა), თვითგამორკვევის, კეთილსინდისიერებისა და თანასწორობის, კონფიდენციალურობის დაცვის, მედიატორის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპებს“.³²⁹

ზემოთ მოყვანილ არგუმენტებს ამყარებს მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებული კვლევები. მაგალითად, ხარჯებთან მიმართებაში აშშ-ის კალიფორნიის შტატში ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოჩნდა, რომ მედიაციის შედეგად მთლიანობაში დაიზოგა სასამართლოში გასაწევი ალტერნატიული ხარჯების 61-68%, კონკრეტულად კი, საავტორო უფლებების დაცვის დროს მედიაციის ინსტიტუტის გამოყენების შედეგად დაიზოგა სასამართლოს შემთხვევაში გასაწევი ხარჯების 50-70%, მშენებლობასთან დაკავშირებულ საქმეებზე მედიაცია იძლევა საშუალებას დაიზოგოს ხარჯების 90%. რაც შეეხება დროის ფაქტორს, აშშ-ში კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ მედიაციის პროცესი მიმდინარეობს 1-დან 50 დღემდე, როდესაც არბიტრაჟი გრძელდება 500 დღემდე, რომ არაფერი ვთქვათ სასამართლოს შესახებ, რა დროსაც დროის განსაზღვრა წინასწარ საერთოდ შეუძლებელია.³³⁰

ბულგარეთში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ საქმეების 1/3-ზე მეტი მხარეთა მორიგებით სრულდება. პროცესის ხანგრძლივობა კი საშუალოდ 2 სესიაა, რომელთაგან თითოეული საშუალოდ 2 საათი გრძელდება. ასევე აღსანიშნია, რომ დავის მედიაციით მოგვარების შემთხვევაში მოდავე მხარეებს უბრუნდება ბაჟის 50%.³³¹

საქართველოს, კონკრეტულად კი რუსთავის საქალაქო სასამართლოს სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, რომლის მიხედვით, მედიაციისთვის გადაცემული საქმეთა აბსოლუტური უმრავლესობის მორიგებით დასრულება კი მიანიშნებს მედიაციის ინსტიტუტის ეფექტიანობაზე, ამასთან აღსანიშნავია, რომ ყველა აღნიშნული პროცესი დასრულდა კანონით დადგენილ ვადაში (45 დღე).³³²

მოყვანილი მაგალითები ხაზს უსვამს მედიაციის ინსტიტუტის უპირატესობებს, და მიუთითებს იმაზე, რომ მისი აქტიური დანერგვა პრაქტიკაში დადებით ზეგავლენას მოახდენს სასამართლო სისტემაზე.

³²⁹ იქვე, მუხლი 3

³³⁰ დავის ალტერნატიული გადაწყვეტის ნაციონალური ცენტრი, მედიაციის სამართლებრივი რეგულირების პერსპექტივები საქართველოში, თბილისი 2013, 155 < <https://cutt.ly/oOS9oQN>> [20.07.2022]

³³¹ იქვე, 170

³³² რუსთავის საქალაქო სასამართლო, სასამართლო მედიაციის 2020 წლის სტატისტიკური მონაცემები. <https://www.court.ge/courts/rustavis_saqalaqo_sasamartlo/?page=653&id=5984> [29/01/2022]

დასკვნა

მედიაცია, როგორც დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალება, არის ის ეფექტიანი გზა, რომელიც საზოგადოებას სთავაზობს დავის მოგვარებას სწრაფად, მარტივად და მინიმალური ფინანსური დანახარჯებით, მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე. მედიაციის წინა პლანზე წამოწევა და მისი განვითარება დადებითად აისახება სასამართლოს გადატვირთულ სისტემაზე.

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითმა აჩვენა, რომ მედიაცია, როგორც დავის გადაწყვეტის საშუალება, დადებითად აისახა როგორც მოდავე მხარეებზე, ისე სასამართლო სისტემაზე.

საქართველოს მასშტაბით სასამართლოსთვის მიმართვიანობის რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება მედიაციის ინსტიტუტისთვის მომართვიანობას, აღნიშნული კი იმაზე მიანიშნებს, რომ მედიაციის ინსტიტუტმა ვერ შეძლო საზოგადოებაში ფეხის მოკიდება, შესაბამისად, ძირითადი დატვირთვა კვლავ სასამართლოზე მოდის, რაც იწვევს სასამართლო სისტემის გადატვირთვას და ყველა მის თანმხლებ პრობლემებს.

მედიაციის ინსტიტუტის თვისებებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ ხელი შეეწყოს მის განვითარებასა და საზოგადოებაში მის დამკვიდრებას. ყოველივე ამაში კი შესაბამისმა ინსტიტუტებმა მნიშვნელოვანი როლი უნდა ითამაშონ.

გამომდინარე იქიდან, რომ კერძო პირისთვის, რომელსაც სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას გააჩნია საკუთარი ფინანსური ინტერესი და მსგავსი პროცესები წარმოადგენს მისი შემოსავლის ძირითად წყაროს, ხოლო მედიაციის ინსტიტუტი ამ შემოსავლებს მნიშვნელოვნად უმცირებს, შეუძლებელია აღნიშნული ჯგუფის პირთა მიმართ ისეთი პირდაპირი პოლიტიკის გატარება, რომელიც მათ შეაცვლევინებს აზრს და ჩამოუყალიბებს იმგვარ შეგნებას, რომლის მიხედვითაც მნიშვნელოვანი იქნება არა პირადი ფინანსური ინტერესი, არამედ საზოგადოების კეთილდღეობასა და მართლმსაჯულების განტვირთვაზე ზრუნვა. შესაბამისად მედიაციის განვითარებაზე პასუხისმგებელმა ინსტიტუტებმა უნდა იზრუნონ საზოგადოების იმ ნაწილის ცნობიერების დონის ამაღლებაზე, რომლის წევრებიც შეიძლება მომავალში წარმოადგენდნენ პოტენციურ მოდავე მხარეებს.

მედიაციის შესახებ ცნობიერების ამაღლებაზე ზრუნვა უნდა დაიწყოს სკოლის ასაკიდანვე, რაც თავიდანვე უზრუნველყოფს მის მასშტაბურობას. მოზარდებისთვის ინფორმაცია მიწოდებულ შეიძლება იქნას ისეთი სასკოლო საგნით, როგორც არის სამოქალაქო განათლება, ხოლო ზრდასრული ასაკის მოსახლეობისთვის უნდა ჩატარდეს ისეთი საინფორმაციო ხასიათის შეხვედრები, რომლებიც დატვირთული იქნება იმ ყველა საჭირო ინფორმაციით,

რაც საჭიროა ტრადიციულ სასამართლოსთან შედარებით მედიაციის ინსტიტუტის უპირატესობებში დამსწრეთა დასარწმუნებლად, მნიშვნელოვანია, რომ მსგავსი შინაარსის მქონე ინფორმაციის მიწოდება ასევე მოხდეს ისეთი მასობრივი საკომუნიკაციო საშუალებებით, როგორებიცაა ტელევიზია და ინტერნეტი. აქვე უნდა აღნიშნოს რომ, აღნიშნულ შეხვედრებსა და ინფორმაციის მიწოდებას ინტერნეტითა და ტელევიზიით არ უნდა ჰქონდეს ერთჯერადი ხასიათი.

აღნიშნული პოლიტიკის გატარება, მნიშვნელოვნად გაზრდის საზოგადოების ცნობიერების დონეს ყველა ასაკობრივ ჯგუფში, რაც მომავალში მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს მედიაციის ინსტიტუტის წინ წამოწევის საქმეში, რის შედეგადაც საზოგადოება მიიღებს ყველა იმ სარგებელს რასაც მედიაციის ინსტიტუტი სთავაზობს მას.

**აღნაგობა, როგორც შეზღუდული სანივთო უფლება და მისი
გავრცელების პრობლემა ქართულ სამართლებრივ რეალობაში**

შესავალი

აღნაგობა სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტია, რომელიც ჯერ კიდევ რომის სამართალში წარმოიშვა. ქართულ ენაში აღნიშნული ტერმინი სიახლეა (არსებობდა იდეები რომ მას „აშენების“ ან „განაშენიანების“ უფლება რქმეოდა) და საქართველოში აღნაგობის ინსტიტუტს არ გააჩნია დიდი ხნის ისტორია. იგი ჩამოყალიბდა 1997 წლიდან და მიეკუთვნება შეზღუდულ სანივთო უფლებებს.

წინამდებარე კვლევის მიზანია დადგინდეს აღნაგობის განვითარების ხელისშემშლელი ფაქტორები, პასუხი გაეცეს ამ ინსტიტუტის გავრცელებასთან დაკავშირებულ შეკითხვებს და გამოიკვეთოს საკვანძო საკითხები.

აღნიშნული კვლევა მნიშვნელოვანია, რადგან აღნაგობის ინსტიტუტი შესწავლილი იქნება არამხოლოდ თეორიულ ჭრილში, არამედ პრაქტიკული კუთხითაც, რის შედეგადაც გამოიკვეთება კანონის ნორმების სავარაუდო ხარვეზები, ნორმათა არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა.

აღნაგობა დაინტერესებულ მხარეებს აძლევს შესაძლებლობას მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების მოპოვების გარეშე აღმართონ შენობა-ნაგებობა - ამ უფლების გასხვისების, მემკვიდრეობით გადაცემის, თხოვების, გაქირავების შესაძლებლობით. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი აღნაგობასთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს 233-241-ე მუხლებით. საკუთრების უფლებისგან აღნაგობა განსხვავდება იმით, რომ იგი შეზღუდულია ვადებით. კანონმდებლობით დადგენილია აღნაგობის უფლების სარგებლობის მაქსიმალური ვადა, რომელიც განისაზღვრება 99 წლით. ასევე, აღნაგობა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ვალდებულების უზრუნველყოფის საშუალებად და დაიტვირთოს იპოთეკით.

აღნაგობის უფლების წარმოშობისა და შეძენისთვის აუცილებელია მხარეთა შორის შეთანხმება, შემდეგ კი ამ უფლების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნაგობა არ წარმოიშობა. აღნაგობის უფლების წარმოშობა-შეძენის მიმართ გამოიყენება უძრავი ნივთის შეძენის წესები.

როგორც მოცემული მსჯელობიდან იკვეთება, აღნაგობა თავისი შინაარსით ძლიერი ინსტიტუტია, მისი გამოყენება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია

* სტუ სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სამართლის სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტი

სამეწარმეო ურთიერთობების განვითარებისთვის, სერიოზული ინვესტიციებისა და იდეების განსახორციელებლად, რაც სამართლებრივი ურთიერთობების სტაბილურობას უწყობს ხელს.

აღნაგობის უფლებით დაინტერესება და განხილვა ძირითადად განპირობებულია იმით, რომ იგი, სამოქალაქო სამართლის სხვა ინსტიტუტებთან შედარებით, არ არის ფართოდ გავრცელებული საქართველოში. ამას მოწმობს ძალიან მწირი სასამართლო პრაქტიკა ამ საკითხთან დაკავშირებით, რაც ართულებს მის საფუძვლიანად შესწავლას პრაქტიკული კუთხით. ასევე დიდია განსხვავება გერმანული სამართლის სისტემასთანაც, სადაც XX საუკუნის 20-იან წლებში მიიღეს კანონი, რომელიც გერმანულ სამოქალაქო კოდექსთან ერთად არეგულირებდა აღნაგობის ინსტიტუტს, კერძოდ კანონი „აღნაგობის უფლების შესახებ“ (Verordnung über das Erbbaurecht).

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შექმნის პროცესში აქტიურად მიმდინარეობდა გერმანული ნორმების გადმოტანა. მაშინ საინტერესოა, რატომ ვერ ვითარდება აღნაგობა ისეთი მასშტაბებით, როგორც ეს გერმანულ სამართალშია? იბადება კითხვები - ხომ არ არის კანონში ბუნდოვანება, ხომ არ არის რომელიმე მხარის უფლებები და ინტერესები მეტად დაცული კანონმდებლობის თანახმად?

აღნაგობის ურთიერთობაში გამოიყოფა ზოგიერთი საყურადღებო საკითხი. აღნაგობის უფლების შეწყვეტის საფუძველია მხარეთა შორის შეთანხმება, ან ვადის გასვლა. ასევე, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ითვალისწინებს აღნაგობის ცალმხრივად შეწყვეტას. თუ აღნაგობის საზღაური არ იქნება გადახდილი ზედიზედ 2 წლის განმავლობაში, მიწის მესაკუთრეს უფლება აქვს შეწყვიტოს აღნაგობა, რა დროსაც არ ხდება მიღებულის რესტიტუცია, ანუ პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა.

აღსანიშნია, რომ აღნაგობის უფლების შეწყვეტა არ იწვევს მასთან დაკავშირებული უფლებების ავტომატურად შეწყვეტას. სამართლებრივი საფუძველი განსხვავებულია იმის მიხედვით, სასყიდლიანია თუ არა აღნაგობა. უსასყიდლო აღნაგობის შეწყვეტის შემდეგ, ნაკვეთის მესაკუთრე არ არის ვალდებული მეაღნაგეს გადაუხადოს კომპენსაცია ნაგებობის სანაცვლოდ. ამან შესაძლოა მძიმე მატერიალურ მდგომარეობაში ჩააყენოს მეაღნაგე, მიუხედავად იმისა რომ აღნაგობა უსასყიდლო იყო.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 240-ე მუხლის თანახმად, აღნაგობის უფლების შეწყვეტის შემდეგ შენობა-ნაგებობის ღირებულების ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება იკავებს საჯარო რეესტრში აღნაგობის უფლების ადგილს და

იმავე რიგით ენაცვლება მას.³³³ აღნაგობის უფლება საჯარო რეესტრში რეესტრირდება პირველი რიგის უფლებად და ეს რიგი არ იცვლება. თუმცა, აღნიშნული ნორმა არ აწესრიგებს ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი წინაპირობების საკითხებს. მაგალითად, არ არის მოწესრიგებული კომპენსაციის მოთხოვნის რეესტრაციის საკითხი, ასევე, ამონაწერში მითითებისა და პირველი რიგის შესახებ ინფორმაციის მითითების წესები. ამ საკითხებზე არც იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს ერთიანი პოზიცია, ამიტომაც უნდა დადგინდეს ნაგებობის კომპენსაციის სამართლებრივი თავისებურებები უფრო დეტალურად.

აღნაგობის შედეგად აშენებული ნაგებობა წარმოადგენს აღნაგობის უფლების არსებით შემადგენელ ნაწილს და რეესტრირდება აღნაგობის უფლების მქონე პირის საკუთრებაში. აქედან გამომდინარე, მეაღნაგე, აღნაგობის უფლების გარდა, არის ამ უფლების საფუძველზე აშენებული ნაგებობის იპოთეკით დატვირთვაზე უფლებამოსილი პირი. ეს ფაქტი რისკის შემცველია მიწის ნაკვეთის მესაკუთრისთვის, რადგან ნაგებობაზე მეაღნაგის საკუთრების უფლების რეესტრაციის შემდგომ შეიძლება მეაღნაგემ იგი გამოიყენოს მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად, რაც ქმნის მიწის რეალიზაციის საშიშროებას.

1. აღნაგობის უფლების შინაარსი და მისი წარმოშობა

აღნაგობა წარმოიშვა ჯერ კიდევ რომის სამართალში. საქართველოს კანონმდებლობაში აღნაგობის ცნებას არ გააჩნია დიდი ხნის ისტორია, იგი შედარებით ახალი ინსტიტუტია. რომის სამართალში მისი შესატყვისი ინსტიტუტი „superficies“ იყო, რაც, როგორც სხვის ნივთზე უფლებად განიხილებოდა. ძველი ქართული სამართლის შესწავლით დგინდება, რომ აღნაგობის მსგავს ინსტიტუტს ძველი დროის საქართველოშიც იცნობდნენ.³³⁴ ძველად მიწის ნაკვეთის ქირავნობა ხდებოდა ნაგებობის ასაშენებლად, რაზეც ურთიერთობის მხარეები 20-25 წლის ვადით თანხმდებოდნენ. ვადის გასვლის შემდეგ, ნაგებობა მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს რჩებოდა, ხოლო მოქირავნეს შენობის ფასი ეძლეოდა. აქედან გამომდინარე დგინდება, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო ჩარჩოს არქონისა, აღნაგობა ქართული რეალობისთვის უცხო არ ყოფილა.

აღნაგობა, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, სანივთო სამართლებრივი ინსტიტუტია. სსკ-ის 233.1 მუხლის თანახმად, მიწის ნაკვეთი შესაძლოა დაიტვირთოს აღნაგობის უფლებით, რაც გულისხმობს მიწის ნაკვეთზე მიწის ნაკვეთზე უფლებების გადაცემას. აღნაგობის სანივთო უფლების მახასიათებელს

³³³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 26/06/1997, მუხლი 240

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/31702?publication> [02.06.2022]

³³⁴ ზოიძე ბ., სანივთო სამართალი, თბილისი, 2005, 215

ამ შემთხვევაში განსაზღვრავს ნივთის სარგებლობის ფარგლები, სარგებლობის შინაარსი.³³⁵

აღნაგობის მხარეები არიან, ერთის მხრივ, მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე, მეორეს მხრივ კი, მეაღნაგე, რომელსაც გადაეცემა აღნაგობის უფლება. აღნაგობა გულისხმობს მიწის ნაკვეთზე ისეთი უფლებების წარმოშობას, როგორცაა მიწის ნაკვეთზე ან მის ქვეშ რაიმე ნაგებობის აღმართვა, ამ უფლების გასხვისება, მემკვიდრეობით გადაცემა, გაქირავება ან თხოვება. აღნაგობის უფლების ვადა სსკ-ის 233.3 მუხლის თანახმად, განისაზღვრება მხარეთა შორის შეთანხმების შედეგად, თუმცა იგი არ უნდა აღემატებოდეს ოთხმოცდაცხრამეტ წელს.

მიიჩნევა, რომ აღნაგობას აქვს ორმაგი სამართლებრივი ბუნება - იგი გულისხმობს მიწის ნაკვეთის დატვირთვას შეზღუდული სანივთო უფლებებით, მეორე მხრივ, თავად ეს შეზღუდული სანივთო უფლება აღიქმება მიწის ნაკვეთად.³³⁶ აღნაგობის ორმაგ ბუნებაზე მიუთითებს აგრეთვე სსკ-ის 243.2-ე მუხლი, რომლითაც აღნაგობის ურთიერთობის ფარგლებში აშენებული შენობა მიიჩნევა აღნაგობის უფლების არსებით შემადგენელ ნაწილად.

გერმანიაშიც ვხვდებით აღნაგობის ორმაგ ბუნებას, რაც გამოიხატება აღნაგობის ორ რეესტრში რეგისტრაციით: საადგილმამულო რეესტრში, სადაც რეგისტრირდება უფლება მიწის ნაკვეთზე და აღნაგობის სპეციალურ რეესტრში.

აღნაგობის უფლება წარმოიშობა უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლების მსგავსად.³³⁷ იმისათვის, რომ წარმოიშვას აღნაგობა, სახეზე უნდა გვექნოდეს შემდეგი გარემოებები: ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით და აღნაგობის უფლება დარეგისტრირდეს საჯარო რეესტრში. სწორედ რეგისტრაციის მომენტიდან წარმოიშობა აღნაგობა. სსკ-ის 337-ე მუხლი ადგენს მეაღნაგის ინტერესების უპირატესი დაკმაყოფილების ჩანაწერს, რომლის თანახმადაც აღნაგობა საჯარო რეესტრში არამესაკუთრეთა სანივთო უფლებებს შორის მხოლოდ პირველი რიგის უფლებად რეგისტრირდება. ამასთან, აღნაგობასთან უძრავი ნივთი შეიძლება დაიტვირთოს სხვა სანივთო უფლებებით, მაგალითად იპოთეკით.³³⁸

2. აღნაგობით დატვირთული ნივთი

აღნაგობით შესაძლოა დაიტვირთოს მიწის ნაკვეთი, რომელზეც შესაძლებელი იქნება შენობა/ნაგებობის აშენება, რაც ამ ინსტიტუტის მთავარი მახასიათებელია.

³³⁵ იქვე, 216

³³⁶ რუსიაშვილი გ., სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2018, 202 <http://ewmi-prolog.org/images/files/6464CCCvol2.pdf> [15.05.2022]

³³⁷ შოთაძე თ., სანივთო სამართალი, თბილისი, 2016, 221

³³⁸ ჭეჭელაშვილი ზ., სანივთო სამართალი, თბილისი, 2016, 354

ამ უფლებამოსილების განხორციელების გარეშე აღნაგობა თავისი შინაარსიდან გამომდინარე ვერ გვექნება სახეზე.

თუმცა, ამ ინსტიტუტთან დაკავშირებით რამდენიმე პრობლემური საკითხი გამოიყოფა. მაგალითად, სსკ-ის 233-ე მუხლის ფორმულირებიდან გამომდინარე, ნაგებობის რეალურად აგება არ არის სავალდებულო, რადგანაც საუბარია „უფლებაზე“, და არა „ვალდებულებაზე“, რაც ბუნდოვანებას წარმოშობს.³³⁹

აღნაგობის დროს მეაღნაგე მიიჩნევა არა ნაგებობის, არამედ აღნაგობის უფლების მესაკუთრედ და აქვს უფლებამოსილება, სურვილისამებრ, განკარგოს აღნიშნული უფლება, თუმცა ნაგებობის განკარგვის ან უფლებრივად სხვაგვარად დატვირთვისას იგი საჭიროებს თანხმობას მიწის მესაკუთრის მხრიდან.

აღნაგობით იტვირთება მხოლოდ მთლიანი მიწის ნაკვეთი.³⁴⁰ მიწის ნაკვეთის მხოლოდ ნაწილზე დადგენა შესაძლებელია მხოლოდ ცალკე ნივთად გამოყოფის შემთხვევაში. აღნაგობით დატვირთული სხვა ნივთთან გაერთიანება შესაძლებელია მთლიან მიწის ნაკვეთზე აღნაგობის გავრცელების პირობით.

ამასთან, შესაძლოა სახეზე გვექნოდეს საერთო აღნაგობა, რა დროსაც აღნაგობა მოიცავს რამდენიმე მიწის ნაკვეთს ერთად. თუმცა, აუცილებელია, რომ მოცემული მიწის ნაკვეთები ერთ სარეგისტრაციო და საკადასტრო ზონაში მდებარეობდეს და ერთმანეთს ესაზღვრებოდეს. ამ შემთხვევაშიც, თითოეული ნაკვეთის დატვირთვა ან გასხვისება მხოლოდ ერთობლივად შეიძლება მოხდეს. აგრეთვე, იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია განსხვავებული მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც საერთო აღნაგობის წარმოშობისთვის საჭირო არ არის მიწის ნაკვეთები ერთმანეთს ემიჯნებოდეს.³⁴¹

3. აღნაგობის უფლების საზღაური

აღნაგობა ორი სახისაა - სასყიდლიანი და უსასყიდლო. სასყიდლიანი აღნაგობის დროს მხარეები ხელშეკრულების დადების მომენტში განსაზღვრავენ მეაღნაგის მიერ გადასახდელ საზღაურს, რომელსაც იგი მიწის ნაკვეთის სარგებლობისთვის იხდის. საზღაური შესაძლოა განისაზღვროს ყოველთვიური, ყოველკვარ-

³³⁹ გამახარია ა., აღნაგობის უფლების შეწყვეტისას წარმოშობილი რამდენიმე პრობლემური საკითხის მიმოხილვა, ჟურნალი სამართალი და მსოფლიო, N11, 2019, 86

³⁴⁰ რუსიაშვილი გ., სამოქალაქო კოდექსის კომენტარები, თბილისი, 2018, 207 (Maaß, in Beck OK ErbbauRG, 43. Aufl., 2017, § 1, Rn. 24.)

<http://ewmi-prolog.org/images/files/6464CCcvol2.pdf> [15.05.2022]

³⁴¹ გამახარია ა., აღნაგობის უფლების შეწყვეტისას წარმოშობილი რამდენიმე პრობლემური საკითხის მიმოხილვა, ჟურნალი სამართალი და მსოფლიო, N11, 2019, 86 (ზოიძე ბ., ქართული სანივთო სამართალი, გამომცემლობა “მეცნიერება”, თბილისი, 2003, 219)

ტალური ან ყოველწლიური გადასახადის სახით, რაც მხარეთა შეთანხმებაზე დამოკიდებული, თუმცა, სსკ-ის 236.3 მუხლის მიხედვით, შესაძლოა განისაზღვროს თანხის გადახდის 10 წლიანი პერიოდი. აღნაგობა გრძელვადიანი უფლებათა, შესაბამისად, პერიოდულად შეიძლება მოხდეს საზღაურის გადახედვა და მხარეთა შორის ხელახლა შეთანხმება.³⁴²

აღნაგობის ურთიერთობაში მხარეებმა შესაძლოა განსაზღვრონ საზღაურის გადახდის სხვა საფუძვლები, მაგალითად, ნაგებობის მშენებლობაზე გაწეული ხარჯები, მიწისა და ნაგებობის სარგებლობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა გადასახადები, რაც ასევე შეიძლება გათვალისწინებული იყოს ნაგებობის გამოსყიდვის დროს - გამოსყიდვა მოხდეს არა საბაზრო ღირებულებით, არამედ მასზე გაწეული დანახარჯების გათვალისწინებით. აგრეთვე, მხარეებმა აღნაგობის ხელშეკრულებაში უნდა განსაზღვრონ უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული გადასახადების გადახდის პირობები.

4. აღნაგობის უფლების შეწყვეტა და სამართლებრივი შედეგები

აღნაგობის უფლება წყდება მხარეთა მიერ მისი გაუქმებით, ან ხელშეკრულების ვადის გასვლით. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ითვალისწინებს აღნაგობის ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტის შესაძლებლობას. სსკ-ის 236.2-ე მუხლის შესაბამისად, აღნაგობის საზღაურის 2 წლის გადაუხდელობის შემთხვევაში მიწის მესაკუთრეს წარმოეშობა უფლებამოსილება შეწყვიტოს ხელშეკრულება, რა შემთხვევაშიც არ ხდება მიღებულის რესტიტუცია (პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა).³⁴³

აღნაგობის ცალმხრივად შეწყვეტის სამართლებრივი შედეგები განსხვავებულია იმის მიხედვით, აღნაგობა სასყიდლიანია თუ უსასყიდლო. უსასყიდლო აღნაგობის შეწყვეტის შემდეგ მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს არ წარმოეშობა ნაგებობის საფასურის ანაზღაურების ვალდებულება მეაღნაგისთვის. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ასეთი მიდგომა არ არის მართებული, რადგანაც, აღნაგობის უფლების უსასყიდლო ხასიათის მიუხედავად, მეაღნაგე კარგავს საკუთარ ქონებას, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მაღალი ღირებულებისაა.³⁴⁴

რაც შეეხება სასყიდლიან აღნაგობას, ხელშეკრულებით დადგენილი ვადის გასვლის შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე მეაღნაგეს უნაზღაურებს ამ

³⁴² შოთაძე თ., სანივთო სამართალი, თბილისი, 2016, 224

³⁴³ რუსიაშვილი გ., სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი II, თბილისი, 2018, 220
<http://ewmi-prolog.org/images/files/6464CCVol2.pdf> [15.05.2022]

³⁴⁴ ჭეჭელაშვილი ზ., სანივთო სამართალი, თბილისი, 2016, 359

ნაკვეთზე აგებული შენობის ღირებულებას ორი მესამედის ოდენობით.³⁴⁵ მოცემული ნორმა დისპოზიციურია და უტოვებს მხარეებს შეთანხმების თავისუფლებას.

სსკ-ის 240-ე მუხლის თანახმად, აღნაგობის შეწყვეტის შემდეგ შენობა-ნაგებობის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება საჯარო რეესტრში აღნაგობის უფლების ადგილს იკავებს, და პირველ რიგში ცვლის მას. აღნიშნული მუხლი აწესრიგებს კომპენსაციის მოთხოვნის უფლებას, თუმცა არც კანონის ნორმებსა და არც იურიდიულ ლიტერატურაში არ არის ჩამოყალიბებული ერთიანი პოზიცია კომპენსაციის მოთხოვნის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. მაგალითად, უძრავი ნივთის ამონაწერის რომელ გრაფაში აღინიშნება მოცემული უფლება, ასევე როგორი სახით იქნება მითითება პირველი რიგის უფლებაზე. შესაბამისად, უნდა ჩამოყალიბდეს მოცემული თავისებურებები.³⁴⁶

აღნაგობის უფლების შეწყვეტასთან არ არის დაკავშირებული შენობის დანგრევა. აღნაგობა გულისხმობს რაიმე ნაგებობის ფლობას და მისი არსებობა არ არის დამოკიდებული შენობაზე. ასევე, კანონის ნორმებიდან არ გამომდინარეობს ნაგებობის თავიდან აშენების ვალდებულება. ნაგებობის დანგრევა არ ცვლის აღნაგობის გადახდის ვალდებულებას.³⁴⁷

დასკვნა

როგორც აღინიშნა, აღნაგობა სამოქალაქო სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია, რომელიც წარმოშობს სამოქალაქო სამართლის სუბიექტების უფლებებს უძრავ ქონებაზე. აღნაგობა დღესდღეობით არ არის ფართოდ გავრცელებული ქართული სამართლის პრაქტიკაში, ასევე, არ ვხვდებით მდიდარ სასამართლო პრაქტიკას ამ უფლებასთან მიმართებაში.

აღნაგობა თავისი, შინაარსიდან გამომდინარე, გრძელვადიანი უფლებაა და მისი გავრცელება დადებითად აისახება როგორც სამართლებრივი, ასევე ეკონომიკური ურთიერთობების სტაბილურობაზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია დადგინდეს და გამოიკვეთოს აღნაგობის გავრცელების ხელისშემშლელი ფაქტორები.

სამოქალაქო კოდექსი 233-241-ე მუხლებით აწესრიგებს აღნაგობის ინსტიტუტს. როგორც თემის განხილვის შედეგად გამოიკვეთა, სამოქალაქო კოდექსის

³⁴⁵ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 26/06/1997, მუხლი 239

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/31702?publication> [02.06.2022]

³⁴⁶ გამახარია ა., აღნაგობის უფლების შეწყვეტისას წარმოშობილი რამდენიმე

პრობლემური საკითხის მიმოხილვა, ჟურნალი სამართალი და მსოფლიო, N11, 2019, 87

³⁴⁷ რუსიაშვილი გ., სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, 2018, 225, (BGH LM BGB § 157 D

Nr. 1) <http://ewmi-prolog.org/images/files/6464CCCvol2.pdf> [15.05.2022]

ზოგიერთი ნორმა განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა, რამაც პრაქტიკაში შესაძლოა არაერთი სამართლებრივი პრობლემა წარმოშვას. უმთავრესად კი, კანონის ნორმების არასრულყოფილად ჩამოყალიბება უშლის ხელს აღნაგობის ფართოდ გავრცელებას ქართულ პრაქტიკაში.

ამასთან, სამოქალაქო ნორმების განხილვასთან ერთად, აუცილებელია აღნაგობის მხარეებმაც გაითვალისწინონ ზოგიერთი საყურადღებო საკითხი. მაგალითად, მიზანშეწონილია, რომ მხარეები შეთანხმდნენ გრძელვადიანი აღნაგობის განმავლობაში რომელმა მათგანმა უნდა უზრუნველყოს უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული გადასახადების გადახდა, როგორცაა კომუნალური გადასახადები, ქონების გადასახადი და სხვ.

რაც შეეხება სასყიდლიან აღნაგობას, მხარეთა შორის უნდა მოხდეს შეთანხმება აღნაგობის ხელშეკრულების შეწყვეტის შემდეგ მიწის მესაკუთრეს რა ფასის ოდენობით გადაეცემა შენობა, უნდა განისაზღვროს შენობის ფასის გამოთვლის ფორმულა, საბაზრო ღირებულება და სხვა მრავალი საყურადღებო ფაქტორი. როგორც აღინიშნა, პრაქტიკაში ვხვდებით ისეთ შემთხვევებს, როდესაც მხარეები უარს ამბობენ აღნაგობის ფასის წინასწარ განსაზღვრაზე, მიიჩნევენ რომ აღნიშნულზე აღნაგობის ბოლოს შეთანხმდებიან, რაც პრაქტიკაში წარმოშობს ქონებასთან დაკავშირებულ სადავო საკითხებს.

საყურადღებოა აგრეთვე აღნაგობის უფლების გირავნობად ტრანსფორმაციის საკითხი, რომლითაც აღნაგობა იყო დატვირთული. მართალია, კანონმდებელი ცდილობს იპოთეკარის სამართლებრივი პოზიციები იყოს განმტკიცებული, მისი სამართლებრივი მდგომარეობა მაინც არ არის ბოლომდე დაცული და საჭიროებს დამატებით მოწესრიგებას.

სამართლის ნორმებით არ არის მოწესრიგებული ამონაწერში ნაგებობის კომპენსაციის მოთხოვნის უფლების რიგითობა, ასევე არ არის ერთიანი მიდგომა იურიდიულ ლიტერატურაში. შესაბამისად, კარგი იქნება ჩამოყალიბდეს ერთიანი მიდგომები, რაც გამორიცხავს მოცემულ საკითხებზე გაურკვევლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული სამოქალაქო კოდექსის ჩამოყალიბებაში დიდი გავლენა იქონია გერმანულმა სამოქალაქო კოდექსმა და აღნაგობის უფლებაც გერმანულიდან იქნა გამოტანილი, დღესდღეობით დღის წესრიგში დგება ამ უფლების გადახედვის აუცილებლობა. სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებს უნდა მიეცეთ ნათლად და გარკვევით ჩამოყალიბებული აღნაგობის უფლების ნორმები, რაც მინიმუმამდე დაიყვანს რომელიმე მხარის არასახარბიელო ვითარებაში ჩაყენებას და ხელს შეუწყობს სამართლებრივი ურთიერთობების სტაბილურობას, ეს კი დღესდღეობით ჩვენი ქვეყნის განვითარებისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია.

