საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეფასება საქმეზე ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეფასება
საქმეზე ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი
საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

2022

ხელმძღვანელი: გურამ იმნაძე

მკვლევრები: თამარ სამხარაძე, ხათუნა კვინცხაძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თამარ სამხარაძე, ხათო კვინცხაძე, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეფასება საქმეზე ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2022*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ,

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

https://socialjustice.org.ge

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

შესავალი

2022 წლის 17 ნოემბერს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება საქმეზე ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.[1] ლონდა თოლორაია და სახალხო დამცველი კონსტიტუციური სარჩელით ითხოვდნენ საქართველოს პარლამენტის მიერ 2021 წლის 30 დეკემბერს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების არაკონსტიტუციურად ცნობას, რომლის საფუძველზეც 2022 წლის 1 მარტიდან გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად, შეიქმნა ორი დამოუკიდებელი ორგანო - სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური. აღნიშნული ცვლილებების შედეგად თანამდებობიდან ავტომატურად გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები. მოსარჩელეების თანახმად, ლონდა თოლორაიასა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე გათავისუფლება ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით გარანტირებულ საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ მოსარჩელეთა მოთხოვნა ნაწილობრივ დააკმაყოფილა და არაკონსტიტუციურად ცნო სადავო ნორმების ის ნორმატიული შინაარსი, რომლის საფუძველზეც სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები თანამდებობიდან გათავისუფლდნენ ტოლფასი თანამდებობის ან სამართლიანი კომპენსაციის შეთავაზების გარეშე.

სოციალური სამართლიანობის ცენტრის შეფასებით, მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა მოსარჩელეთა მოთხოვნა, 2022 წლის 17 ნოემბრის გადაწყვეტილება შეიცავს არაერთ ფაქტობრივ და ლოგიკურ შეუსაბამობას და მასში წარმოდგენილი მსჯელობა ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მყარად დამკვიდრებულ პრაქტიკას. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის საოქმო ჩანაწერის შედეგად, რომლითაც არ დაკმაყოფილდა მოსარჩელეების მოთხოვნა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერების თაობაზე, საფუძველი გამოეცალა სადავო ნორმებით დარღვეული უფლების აღდგენის შესაძლებლობას. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი მიდგომა ასახავს სასამართლოს ბოლოდროინდელ ტენდენციას, თავი აარიდოს ეფექტიანი და დროული კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელებას. წინამდებარე დოკუმენტში მიმოვიხილავთ გადაწყვეტილების იმ პრობლემურ ასპექტებს, რომლებიც ქმნის სახიფათო პრეცედენტს დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების ხელმძღვანელი პირების და ზოგადად, საჯარო მოსამსახურეთა შეუფერხებელი საქმიანობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 17 ნოემბრის №1/9/1673,1681 გადაწყვეტილება საქმეზე „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=14452

უფლებაში ჩარევის შეფასების სტანდარტი

დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შეფასებისას, საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს კონკრეტული თანამდებობის სამართლებრივ ბუნებასა და მის მნიშვნელობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში. როდესაც საქმე ეხება კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებულ თანამდებობას, სასამართლო იყენებს უფლებაში ჩარევის შეფასების მკაცრ ტესტს. ამასთან, სასამართლო მკაცრი ტესტით აფასებს ისეთი თანამდებობის დაკავების უფლებაში ჩარევასაც, რომელიც კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის განსაზღვრული, თუმცა მისი საქმიანობის სფეროს, სპეციფიკისა და დანიშნულების გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ დაცვას საჭიროებს.[2] მაგალითად, 2014 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრების თანამდებობის დაკავების უფლებაში ჩარევა, მათი საქმიანობის დამოუკიდებლობისა და მედიის თავისუფლების უზრუნველყოფის ინტერესების გათვალისწინებით, უნდა შეფასებულიყო „მკაცრი კონსტიტუციური სტანდარტების“ გამოყენებით.[3]

მოსარჩელეთა მითითებით, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური არ წარმოადგენდა კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრულ ორგანოს, ინსტიტუტის ფუნქციებიდან გამომდინარე, მაღალი იყო მის საქმიანობაში ჩაურევლობისა და დამოუკიდებლობის შენარჩუნების საჯარო ინტერესი. გარდა ამისა, მოსარჩელეთა მითითებით, სახელმწიფო ინსპექტორი აღჭურვილი იყო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ინსტიტუტების მსგავსი გარანტიებითა და ლეგიტიმაციის ხარისხით (არჩევის წესი, უფლებამოსილების ზღვრული ვადა და ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლების ამომწურავი ჩამონათვალი, დამოუკიდებლობა, იმუნიტეტი). კანონით გათვალისწინებული საფუძვლების გვერდის ავლით სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების შედეგად, გაუფასურდა ამ თანამდებობისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული დაცვის გარანტიები და საფუძველი გამოეცალა, ზოგადად, არჩევითი თანამდებობის სიმყარეს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცხადი იყო, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებით დამკვიდრებული სტანდარტის თანახმად, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი მოითხოვდა მკაცრი კონსტიტუციური ტესტით შემოწმებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთი მხრივ, გაიზიარა მოსარჩელის მსჯელობა ქვეყანაში ფუნდამენტური კონსტიტუციური ღირებულებების - ადამიანის ღირსებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის თვალსაზრისით სახელმწიფო ინსპექტორის

---

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე "საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარალამენტის წინააღმდეგ", II – 9, https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1081

[3] იქვე, II-30

სამსახურის მნიშვნელოვან როლთან დაკავშირებით. ამავდროულად, სასამართლომ ხაზი გაუსვა სახელმწიფო ინსპექტორის, როგორც თანამდებობაზე წინასწარ განსაზღვრული ვადით არჩეული საჯარო მოსამსახურის ლეგიტიმურ მოლოდინს, საქმიანობის სტაბილურად და შეუფერხებლად განხორციელების თაობაზე, რის გამოც, მის უფლებაში ჩარევა იყო ინტენსიური და მოითხოვდა განსაკუთრებული სიფრთხილით შემოწმებას.[4] სასამართლომ ასევე მიუთითა დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენებისგან დაცვის, მისი საქმიანობის სტაბილურობისა და ავტონომიურობის შენარჩუნების საჭიროებაზე.[5] მეორეს მხრივ კი, სასამართლომ გააკეთა ამ მსჯელობასთან სრულიად შეუსაბამო დასკვნა და უარყო სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის კონსტიტუციურ ორგანოსთან გათანაბრების საჭიროება. კერძოდ, 2014 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებით დამკვიდრებული სტანდარტის საპირისპიროდ, სასამართლომ აირჩია ფორმალისტური მიდგომა და უარი თქვა სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებაში ჩარევის შესაფასებლად მკაცრი ტესტის გამოყენებაზე მხოლოდ იმიტომ, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუტი არ წარმოადგენდა კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებულ ორგანოს. ამის სანაცვლოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ინსპექტორის ინსტიტუტის როლის, მისი დამოუკიდებლობის საჭიროების და სხვა ფაქტორების (თანამდებობაზე განწესების წესი, პროცედურა და ლეგიტიმაციის ხარისხი) გათვალისწინებით, გამოიყენებდა კონსტიტუციურ ორგანოებთან მიმართებით არსებულ მიდგომასთან „ძალიან დაახლოებულ მიდგომას და სტანდარტებს."[6]

გარდა იმისა, რომ საკითხის ასეთი გადაწყვეტა ეწინააღმდეგება დადგენილ პრაქტიკას, გაუგებარია, რა იგულისხმა სასამართლომ „ძალიან დაახლოებულ[ი] მიდგომასა და სტანდარტებში". როგორც მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძე სამართლიანად აღნიშნავს გადაწყვეტილებაზე თანდართულ მის განსხვავებულ აზრში, სასამართლოს მიერ მითითებული სტანდარტი იმდენად ბუნდოვანია, რომ შეუძლებელია მასში კონსტიტუციური მდგენელის დანახვა.[7] საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი ფორმალისტური და არათანმიმდევრული მიდგომა აკნინებს დამოუკიდებელი ორგანოების დაცვის სტანდარტს და დამაზიანებელ გავლენას ახდენს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპზე.

---

[4] „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II-31

[5] იქვე, II-15

[6] იქვე, II-60

[7] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის – გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2022 წლის 17 ნოემბრის №1/9/1673,1681 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, მე-17 პუნქტი https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=14457

სადავო ნორმების მიღების პროცესი

დემოკრატიული საკანონმდებლო პროცესის მნიშვნელობა საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაშია ხაზგასმული. სასამართლოს განმარტებით, გამჭვირვალე და მონაწილეობითი საკანონმდებლო პროცესი, პოლიტიკური დებატები, ხელს უწყობს კანონმდებლობის დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას და ამცირებს უმრავლესობის თვითნებობის რისკებს.[8] სასამართლოს მითითებით, „იმისათვის, რათა სამართალმა ეფექტიანად შეასრულოს თავისუფლების დაცვის ფუნქცია, აუცილებელია, მისი წარმოშობა/განვითარება ხდებოდეს გადაწყვეტილებების მიღების დემოკრატიული პროცედურით".[9]

სამწუხაროდ, ლონდა თოლორაიასა და სახალხო დამცველის კონსტიტუციურ სარჩელებზე მსჯელობისას საკონსტიტუციო სასამართლომ შეფასების მიღმა დატოვა სადავო საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების პროცედურული ასპექტი. კერძოდ, სასამართლომ სრულიად უგულებელყო ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მის ნაცვლად ორი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნის შესახებ კანონპროექტი პარლამენტმა განიხილა და მიიღო 4 დღეში, საგამონაკლისო - დაჩქარებული პროცედურით, რამაც შეუძლებელი გახადა პროცესში დაინტერესებული პირების არსებითი მონაწილეობა. დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების თვითნებურობა აშკარაა საკანონმდებლო ორგანოს ბლანკეტური და დაუსაბუთებელი არგუმენტის ფონზე, რომ ცვლილების მიღების გადადება მიზანშეუწონელი იყო საკითხის დროული მოწესრიგების საჭიროებიდან გამომდინარე.[10]

სადავო ცვლილებების მიღების პროცესის ლეგიტიმურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა საერთაშორისო აქტორების, მათ შორის ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მხრიდან.[11] ODIHR-მა პრობლემურად მიიჩნია საქართველოს პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო ცვლილებების დაჩქარებული წესით მიღება, რადგან ამ პროცესს აკლდა ღიაობა, გამჭვირვალობა და ინკლუზიურობა. ODIHR-ის შეფასებით, სადავო ცვლილებების ამგვარი ფორმით მიღებამ გააჩინა აღქმა, რომ

---

[8] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ", II-28

[9] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ", II-35

[10] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, გვ. 5 https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/290470?

[11] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Opinion on the Legislative Amendments on the State Inspector's Service of Georgia, 18 February 2022, paragraphs 39-41 https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/512728.pdf

პროცესი იყო პოლიტიკურად მოტივირებული და აზიანებდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებლობასა და ეფექტიან ფუნქციონირებას.[12]

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ სადავო ნორმების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული მსჯელობა ვერ იქნებოდა სრულყოფილი ამავე ნორმების მიღების კონტექსტისა და პროცედურული ასპექტის გათვალისწინების გარეშე, რაც, სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გააკეთა.

სადავო ნორმების ლეგიტიმური მიზანი

საკონსტიტუციო სასამართლომ უპირობოდ გაიზიარა პარლამენტის პოზიცია, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების ვადაზე ადრე გათავისუფლება ემსახურებოდა ინსტიტუტის რეფორმირების საჭიროებას, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, უკავშირდებოდა სამსახურის ორი შეუთავსებელი ფუნქციის (გამოძიება და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კონტროლი) გამო ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხეებს.[13] სასამართლოს შეფასებით, დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, შესაძლოა გამართლებული ყოფილიყო საჯარო სამსახურში შეუფერხებელი საქმიანობის უფლების შეზღუდვა.[14] ამასთან, სასამართლომ საკმარისად ჩათვალა იმაში დარწმუნება, რომ არსებული ინსტიტუციური მოწყობის პირობებში არსებობდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორ განსხვავებულ ფუნქციას შორის ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის სერიოზული საფრთხე, იმის მიუხედავად, იყო თუ არა პრაქტიკაში ასეთი კონფლიქტის რეალური შემთხვევები.[15] ლეგიტიმურ მიზანზე მსჯელობისას, სასამართლომ დამატებით მოიშველია სამოქალაქო სექტორის მიერ 2018 წელს, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნისას გამოთქმული კრიტიკა, რომელიც სამსახურის ორი ფუნქციის შეუთავსებლობასა და ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხეებზე უთითებდა.[16] თუმცა სასამართლომ არ შეაფასა, რატომ იქნა აღნიშნული კრიტიკა გაზიარებული სამი წლის შემდეგ, თუ ამის საჭიროება პარლამენტმა ვერ დაინახა სამსახურის შექმნის ეტაპზე. ამ ფონზე კიდევ უფრო გაუგებარია, რატომ დაკმაყოფილდა საკონსტიტუციო სასამართლო ინტერესთა კონფლიქტის აბსტრაქტულ საფრთხეზე მითითებით, იმის გაანალიზების გარეშე, წარმოიშვა თუ არა ასეთი კონფლიქტის რეალური შემთხვევები სამსახურის სამწლიანი საქმიანობის განმავლობაში. ამასთან, სასამართლოს შერჩევით მიდგომას აჩვენებს ის ფაქტი, რომ იგი მოპასუხის არგუმენტის გასამყარებლად იშველიებს სამოქალაქო საზოგადოების მიერ ინსტიტუტის შექმნისას გამოთქმულ პოზიციას, მაშინ,

[12] Ibid, paragraph 32

[13] „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-47

[14] იქვე, II-48

[15] იქვე, II-40

[16] იქვე, II-41

როდესაც ყურადღების მიღმა ტოვებს იმავე არასამთავრობო სექტორის[17] და საერთაშორისო ორგანიზაციების[18] მწვავე კრიტიკას ინსტიტუტის გაუქმებასთან და მის თანმდევ შედეგებთან დაკავშირებით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ლეგიტიმური მიზნის შეფასება გაკრიტიკებულია მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებულ აზრშიც.[19] კერძოდ, განსხვავებული აზრის თანახმად, სასამართლომ საკმარისად არ შეაფასა პარლამენტის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის რეალურობა და არ დაინტერესებულა, არსებობდა თუ არა პრაქტიკაში ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები. გარდა ამისა, გიორგი კვერენჩხილაძის მოსაზრებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ საკითხის შეფასებისას უგულებელყო ინტერესთა კონფლიქტის შემცირების კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმები, კერძოდ, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო ფუნქციებთან მიმართებით პროკურორის, ხოლო ფარული საგამოძიებო მოქმედებების კონტროლთან მიმართებით - უზენაესი სასამართლოს ზედამხედველობა.

სადავო ნორმების აუცილებლობა

საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო საკანონმდებლო ცვლილებების აუცილებლობის შეფასების ეტაპზე მიუთითა საკანონმდებლო ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, სახელმწიფოში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ განახორციელოს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები, მათ შორის, დემოკრატიული

---

[17] *არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებასთან დაკავშირებით,* სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 26 დეკემბერი, 2021, https://socialjustice.org.ge/ka/products/arasamtavrobo-organizatsiebis-gantskhadeba-sakhelmtsifo-inspektoris-samsakhuris-shesadzlo-gaukmebastan-dakavshirebit

[18] *United Nations concerned over the decision of Georgian authorities to abolish the State Inspector's Service* United Nations Georgia, 14 January 2022, https://georgia.un.org/en/168152-united-nations-concerned-over-decision-georgian-authorities-abolish-state-inspectors-service

U.S. Embassy Statement on the Ruling Party's Rushed, End-of-Year Legislation, U.S. Embassy in Georgia, 3 January, 2022, https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-the-ruling-partys-rushed-end-of-year-legislation/#:~:text=Last%20week%2C%20the%20ruling%20party,in%20the%20judiciary%20by%20appointing

EU Delegation responds to expedited procedures in the Georgian Parliament relating to the State Inspector's Service and the Judiciary, Delegation of the European Union to Georgia, 28 December, 2021 https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu-delegation-responds-expedited-procedures-georgian-parliament-relating-state_en?s=221

The Georgian Parliament should reject draft legislation undermining the independent functioning of the State Inspector's Service, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 28 December 2021, https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-georgian-parliament-should-reject-draft-legislation-undermining-the-independent-functioning-of-the-state-inspector-s-service

[19] მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი, 26-ე პუნქტი

ინსტიტუტების განმტკიცებისა და განვითარების მიზნით.[20] სასამართლომ უპირობოდ გაიზიარა პარლამენტის არგუმენტი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმირების საჭიროებასთან დაკავშირებით, თუმცა არ დაინტერესებულა, რამდენად მყისიერი იყო ამ რეფორმის გატარების აუცილებლობა და რატომ იყო შეუძლებელი მისი სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების გარეშე, ან ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ ამოქმედება. სწორედ ასეთი მიდგომის შედეგად, სასამართლომ არასწორად შეაფასა სადავო ღონისძიების გარდაუვალი აუცილებლობა პარლამენტის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.

სასამართლოს მსჯელობით, სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების გათავისუფლება იყო „conditio sine qua non“, სხვაგვარად - გარდაუვალი წინაპირობა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მის ნაცვლად ორი დამოუკიდებელი ორგანოს - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესაქმნელად. თუმცა, სასამართლოს მხედველობიდან გამორჩა, რომ 2018 წელს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური სწორედ უკვე არსებული ორგანოს - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის რეორგანიზაციის შედეგად შეიქმნა. კერძოდ, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატს, მისი ლიკვიდაციისა და ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტის გარეშე დაემატა საგამოძიებო ფუნქცია. შესაბამისად, ასეთივე წარმატებით იყო შესაძლებელი, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორი ფუნქციის გამიჯვნა სამსახურის რეორგანიზაციის, და არა ლიკვიდაციის საფუძველზე. აღნიშნული ფაქტორის გათვალისწინების შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო შესაძლოა მისულიყო დასკვნამდე, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლება, არ წარმოადგენდა ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელ საშუალებას.

ამ თვალსაზრისით, ყურადსაღებია მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებულ აზრში მოცემული არგუმენტი სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების შეწყვეტასა და პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანს შორის ლოგიკური კავშირის არარსებობასთან დაკავშირებით.[21] განსხვავებული აზრის ავტორის მოსაზრებით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის სამართლებრივი მოწესრიგება არ იყო იმგვარად ხარვეზიანი, რომ დამდგარიყო მისი შეცვლის და სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის „გადაუდებელი აუცილებლობა.“ ნებისმიერ შემთხვევაში, განსხვავებული აზრის ავტორის მითითებით, ორ ფუნქციას შორის ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა შესაძლებელი იქნებოდა სამსახურის ინსტიტუციური გაყოფით, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების გარეშე.[22]

სადავო ღონისძიების აუცილებლობის შეფასებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე კრიტიკის გარეშე მიიღო პარლამენტის არგუმენტი იმასთან დაკავშირებით, რომ სამსახურის რეფორმირების საჭიროება დადგა ახლადშექმნილი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამოსაძიებელ დანაშაულთა ფარგლების გაფართოებიდან გამომდინარე. ამ

[20] „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-51

[21] მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი, 27-ე პუნქტი

[22] იქვე, 28-ე პუნქტი

შემთხვევაშიც, სასამართლო არ დაინტერესდა გამოერკვია, ხომ არ იყო სპეციალური სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულთა რიცხვის გაზრდა პარლამენტის მხრიდან შემოთავაზებული რეფორმის ლეგიტიმაციის ხელოვნური მცდელობა. სამწუხაროდ, სასამართლომ არ ჩათვალა საჭიროდ შეეფასებინა, რით საბუთდებოდა სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისთვის ახალი კომპეტენციის დამატების საჭიროება და რამდენად ცვლიდა დამატებული კომპეტენციები სამსახურის ბუნებას.[23]

ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოს ყურადღების მიღმა დარჩა საკითხი, რამდენად მოითხოვდა საგამოძიებოდ დაქვემდებარებულ დანაშაულთა წრის გაფართოება ახლადშექმნილი ინსტიტუტისთვის განსხვავებული პროფესიული კომპეტენციის მქონე ხელმძღვანელის შერჩევას. ასეთი საჭიროების არარსებობას ცხადყოფს ის ფაქტი, რომ სადავო ნორმებით უცვლელი დარჩა სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის თანამდებობისთვის კანონით გათვალისწინებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.[24] ამ ფონზე, ზედაპირული და დაუსაბუთებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის პროფესიული უნარების გადამოწმების საჭიროება შესაძლოა გამართლებული ყოფილიყო სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფლებამოსილებების გაფართოებიდან გამომდინარე.

წინააღმდეგობრივია სასამართლოს მსჯელობა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ფუნქციებთან დაკავშირებითაც. ერთი მხრივ, სასამართლო აღიარებს, რომ სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურთან შედარებით, მცირეა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფლებამოსილებათა ფარგლები.[25] მეორეს მხრივ, სასამართლოს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მსგავსად, პერსონალურ მონაცემთა სამსახურის დამატებით შეძენილი ფუნქციების სპეციფიკის გათვალისწინებით, არაგონივრულად არ ესახება მისი ხელმძღვანელი პირების უნარების გადამოწმების აუცილებლობა.[26] სასამართლოს აღნიშნული მსჯელობა შეცდომაში შემყვანია, რადგან, სადავო ცვლილებებით ახლად შექმნილ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს არ შეუძენია განსხვავებული ან დამატებითი უფლებამოსილებები, რომელთა სპეციფიკის გათვალისწინებითაც, დადგებოდა მისი ხელმძღვანელი პირების უნარების გადამოწმების საჭიროება.

ამრიგად, საკონსტიტუციო სასამართლომ გონივრულად ჩათვალა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმირების ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად სახელმწიფო ინსპექტორის პროფესიული უნარების გადასინჯვის საჭიროება.[27] თუმცა, გამოყენებული

---

[23] მაგალითად, ახლად დამატებული დანაშაულების უმეტესობა შეეხება სწორედ სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის (გარდა პროკურორისა) მიერ ჩადენილ ქმედებებს - საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 108-ე, 109-ე, 111-ე, 113-ე–118-ე, 120-ე–124-ე, 126-ე-126[1]-ე, 137-ე–139-ე, 143-ე–144-ე და 150-ე–151[1]-ე მუხლები; ხოლო განსხვავებული შინაარსის რამდენიმე დანაშაული მიმართულია ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, სქესობრივი თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების და საარჩევნო პროცესების წინააღმდეგ (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 153-ე–159-ე, 162-ე–163-ე და 164[4]-ე მუხლები)

[24] მოსამართლე გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი, 31-ე პუნქტი

[25] „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-57

[26] იქვე, II-59

[27] იქვე, II-59

საშუალების უკიდურესი აუცილებლობის შემოწმებისას მიუთითა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლება არ იყო ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი საშუალება. მიზნის მიღწევის უფრო ნაკლებად მზღუდავ საშუალებებში საკონსტიტუციო სასამართლომ მოიაზრა სახელმწიფო ინსპექტორისათვის ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზება, ან მისთვის სამართლიანი კომპენსაციის გადახდა.[28]

სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფო ინსპექტორისთვის სამართლიანი კომპენსაციის გადახდა იქნებოდა „უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გამო ... ძალიან მნიშვნელოვანი და დადებითი ნაბიჯი უფლებაში ჩარევის ინტენსიურობის შემცირებისა და ზიანის მინიმალიზაციის თვალსაზრისით“. ამ განმარტებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების და შედეგად, მისი „ლეგიტიმური მოლოდინების გაცრუებისა და მატერიალური ზიანის საკომპენსაციო ღონისძიებად“ მიიჩნია ფინანსური ანაზღაურება, როგორც უფლებაში ჩარევის გამართლებისა და საკანონმდებლო აქტის კონსტიტუციურად მიჩნევისთვის საკმარისი ღონისძიება.[29]

სოციალური სამართლიანობის ცენტრის შეფასებით, სასამართლოს ზემოაღნიშნული მსჯელობა ავიწროებს სადავო საკითხის მნიშვნელობას კონკრეტული თანამდებობის პირების პერსონალურ შრომით ურთიერთობამდე. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავდაპირველად თავადვე მიუთითა, რომ სადავო საკანონმდებლო ცვლილებებს გავლენა ჰქონდა არა მხოლოდ კონკრეტული თანამდებობის პირთა უფლებებზე, არამედ შესაძლოა გამოეწვია „მსუსხავი ეფექტი“ სხვა არჩევითი თანამდებობის პირების სტაბილურობის გარანტიებზე.[30] თუმცა, სასამართლოს საბოლოო მსჯელობა სწორედ ინდივიდუალური შემთხვევის ანალიზზე დაჰყავს, კანონის ამოქმედების ფართო კონტექსტისა და დემოკრატიულ საზოგადოებაში დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოს როლის სრული უგულებელყოფით. სამწუხაროა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესავალ ნაწილში ადამიანის ღირსებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის კუთხით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მნიშვნელოვანი როლის ვრცელი მიმოხილვა, ასახვას ვერ ჰპოვებს გადაწყვეტილების დასკვნით ნაწილში.

გადაწყვეტილების აღსრულების პრობლემა

საკონსტიტუციო სასამართლოს ნების არარსებობა, განეხორციელებინა სადავო გადაწყვეტილებაზე რეალური კონსტიტუციური კონტროლი კიდევ უფრო ნათელი ხდება იმ ფონზე, რომ სასამართლომ თავადვე თქვა უარი გადაწყვეტილების აღსრულების დამაბრკოლებელი ბარიერის მოხსნის შესაძლებლობაზე. კერძოდ, სასამართლომ 2022

[28] იქვე, II-66, 69
[29] იქვე, II- 62-63
[30] იქვე, II-67

წლის 23 თებერვლის საოქმო ჩანაწერით,[31] მოსარჩელეებს უარი უთხრა გამოუსწორებელი შედეგის თავიდან ასაცილებლად სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებაზე. შედეგად, შეიქმნა ფაქტობრივი მოცემულობა, რომელშიც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ტოლფას თანამდებობებზე უკვე გამწესდნენ ახალი თანამდებობის პირები, რომელთაც, თავის მხრივ, წარმოეშვათ საქმიანობის განხორციელების ლეგიტიმური მოლოდინი. აღნიშნული კი გამორიცხავს სახელმწიფო ინსპექტორის დარღვეული უფლების აღდგენის შესაძლებლობას მის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნით. სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა 2022 წლის თებერვლის საოქმო ჩანაწერი მისი გამოქვეყნებისთანავე სწორედ იმიტომ გააკრიტიკა, რომ იგი საფუძველშივე ქმნიდა ლონდა თოლორაიასა და სახალხო დამცველის კონსტიტუციურ სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების გარდაუვალ დაბრკოლებას.[32]

რაც შეეხება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შემოთავაზებულ ალტერნატიულ გადაწყვეტას - სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის სამართლიანი კომპენსაციის გადახდას, როგორც უკვე აღინიშნა, მატერიალური ანაზღაურების თვითკმარობაზე აპელირება ზედმეტად ავიწროებს უფლების დარღვევის საზოგადოებრივ მნიშვნელობასა და მასშტაბს. ამასთან, სათანადო მექანიზმის არარსებობის პირობებში, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის კომპენსაციის გადახდის აღსრულების საკითხიც.

შეჯამება

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2022 წლის 17 ნოემბრის გადაწყვეტილება ვერ უზრუნველყოფს დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით შექმნილი მაკონტროლებელი ორგანოების თანამდებობის პირების დამოუკიდებლობის გარანტიების სათანადო აღიარებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმირების აუცილებლობასთან დაკავშირებით პარლამენტის არგუმენტების უპირობო გაზიარებით, კონსტიტუციურ ჩარჩოში მოაქცია ის არადემოკრატიული პროცესი და სახიფათო პრეცედენტი, რომლითაც არჩევითი თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები. გადაწყვეტილებაზე მსჯელობისას, საკონსტიტუციო სასამართლომ სათანადო ყურადღების მიღმა დატოვა საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების ფართო

[31] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის №1/1/1673 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე "ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ" https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=13251

[32] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის N1/1/1673 საოქმო ჩანაწერის კრიტიკული შეფასება, 30 მარტი 2022, https://socialjustice.org.ge/ka/products/inspektoris-sakmeze-sakonstitutsios-shualeduri-gadatsqvetileba-dausabutebelia-da-etsinaaghmdegeba-dzvel-praktikas

კონტექსტი და თვალი დახუჭა პარლამენტის მიერ დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს ავტონომიისა და დამოუკიდებლობის შეზღუდვის საფრთხეებზე.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი დამოკიდებულება კონტრასტს ქმნის სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის ვადაზე ადრე შეწყვეტის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით არაერთი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციის უმწვავეს კრიტიკულ შეფასებებთან. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადყოფს, რომ სასამართლო ვერ იჩენს საკმარის სიფხიზლესა და კრიტიკულობას, ხელისუფლების აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების კონსტიტუციურ ჩარჩოში მოსაქცევად და თვითნებობის აღსაკვეთად, რაც მისი, როგორც კონსტიტუციის გარანტის უპირველესი ვალდებულებაა.