

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი/
ადმინისტრაციულ გეგმირებათა ინსტიტუტი



საჯარო სამართლის ჟურნალი

1/2025



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

მთავარი რედაქტორი:

კობა ყალიჩავა (ასოც. პროფ., თსუ)

სარედაქციო საბჭო:

ბესარიონ ზოიძე (პროფ., თსუ)

გერდ ვინტერი (პროფ., ბრემენის უნივერსიტეტი)

გიორგი ხუბუა (პროფ., თსუ)

თამარ ზარანდია (ასოც. პროფ., თსუ)

ირაკლი ბურდული (პროფ., თსუ)

ირმა ხარშილაძე (პროფ., თსუ)

კრისტიან ფონ კიოლნი (პროფ., კიოლნის უნივერსიტეტი)

ლაშა ბრეგვაძე (პროფ., თსუ)

ლია შატბერაშვილი (ექსპერტი, თსუ)

მაია კოპალეიშვილი (პროფ., თსუ)

ნორბერტ ბერნსდორფი (პროფ., მარბურგის უნივერსიტეტი)

პაატა ტურავა (პროფ., თსუ)

ტექნიკური რედაქტორი:

ზურაბ ბიჭოლაშვილი

ყდის დიზაინი:

დავით მაისურაძე

ISSN 2720-8524

© იურიდიული ფაკულტეტი, თსუ, 2025

© ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ, 2025

© შესაბამისი ავტორები, 2025

ვებგვერდი: <https://journalofpubliclaw.tsu.ge/>

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2025

სარჩევი

კონსტანტინე კორკელია	5
ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან	
გვანცა ბესელია	36
ეთიკის კოდექსი საქართველოს საჯარო სამსახურში: ფორმალური სამართლებრივი ინსტრუმენტი თუ ღირებულებითი სისტემის შექმნის საფუძველი?	
ნინო ცუხიშვილი / გვანცა ბესელია	60
ტრანსფორმაცია თუ დეფორმაცია? 2024-2025 წლების ცვლილებების გავლენა კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემაზე	
სალომე სიგუა	84
კონფიდენციალურობა და პერსონალური მონაცემები: უფლებრივი განსხვავება და სამართლებრივი ანალიზი	
NORBERT BERNSDORFF	108
Concepts and Legal Problems of Migration Policy	

კონსტანტინე კორკელია*

ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში და მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან

I. შესავალი	6
II. ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები	6
III. ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში	16
1. კანონმდებლობა	16
2. პრაქტიკა	25
IV. დასკვნა	34

* თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის პროფესორი; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის წევრი. ნაშრომში ასახული მოსაზრებები არის ავტორისეული და არ გამოხატავს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის პოზიციას.

I. შესავალი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება ვრცელდება ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობისაგან დაცვაზე. გარდა იმისა, რომ სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რომლის მიზანია ასეთი შემთხვევების თავიდან აცილება ან მინიმუმამდე შემცირება, მას ასევე ეკისრება ვალდებულება, გაატაროს პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებები ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის თავიდან აცილების მიმართ.

ნაშრომის მიზანია, გაანალიზდეს ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის თავიდან აცილების მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან. ამ ანალიზის საფუძველზე გაკეთდება დასკვნები და გამოითქმება რეკომენდაციები საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შემდგომი გაუმჯობესების შესახებ.¹

II. ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები

ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართ ერთ-ერთ საქმეზე – *ოპუზი თურქეთის წინააღმდეგ*² – ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული პოზიტიური ვალდებულების შეუსრულებლობა სახელმწიფოს მიერ ოჯახში ძალადობასთან მიმართებით.³ ამ საქმეზე ევროპულ სასამართლოს პირველად ჰქონდა მცდელობა, განესაზღვრა ოჯახში ძალადობა. სასამართლოს პოზიციით: „ოჯახში ძალადობის საკითხი, რომელსაც შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა ფორმა, ფიზიკური და ფსი-

¹ ნაშრომზე მუშაობა დასრულდა 2024 წლის ნოემბერში და, შესაბამისად, ის არ ასახავს ამ დროის შემდგომ მოვლენებს.

² *Opuz v. Turkey*, [2009] ECHR (Appl. No. 33401/02).

³ ასევე იხ. *ჰალიმე კილიჩი თურქეთის წინააღმდეგ* (*Halime Kiliç v. Turkey*, [2016] ECHR (Appl. No 63034/11)); ასევე *A. Carcano*, *Notable Cases of the European Court of Human Rights on the Right to Life: Materials and Analysis*, Turin, 2021, 69-71.

ქოლოგიური ძალადობის ან სიტყვიერი შეურაცხყოფის ჩათვლით, ... საერთო პრობლემაა, რომელიც ეხება ყველა წევრ სახელმწიფოს და რომელიც ყოველთვის არ არის ზედაპირზე, რადგან ის ხშირად ხდება პირად ურთიერთობებში ან დახურულ სივრცეში და ის არა მხოლოდ ქალებზე ახდენს გავლენას, სასამართლო ადასტურებს, რომ მამაკაცებიც ასევე შეიძლება გახდნენ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლნი და, უდავოდ, ბავშვებიც ხშირად არიან ამ ფენომენის პირდაპირი თუ არაპირდაპირი მსხვერპლნი.⁴

ამ საქმეში მოსარჩელე ამტკიცებდა, რომ თურქეთის ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო მისი და მისი დედის დაცვა საკუთარი ქმრისაგან მომდინარე ძალადობისაგან, რამაც გამოიწვია დედის გარდაცვალება. ძალადობის მსხვერპლის მდგომარეობა ცნობილი იყო სახელმწიფოსათვის, რადგან უბედურ შემთხვევამდე მოსარჩელემ (მოძალადის ცოლმა) და მოსარჩელის დედამ, როგორც მინიმუმ, შვიდჯერ შეიტანეს განცხადება თურქეთის კომპეტენტურ ორგანოებში, სადაც ამტკიცებდნენ, რომ მათი სიცოცხლე იყო საფრთხეში და სთხოვდნენ ამ ორგანოებს სათანადო ღონისძიებების გატარებას. ამ განცხადებებში მოსარჩელე და მისი დედა ამტკიცებდნენ, რომ იყვნენ ძალადობის მსხვერპლნი, კერძოდ, რომ მოძალადე ფიზიკურად არაერთხელ გაუსწორდა მათ, მან საკუთარ მეუღლეს ცივი იარაღით რამდენიმე ჭრილობა მიაყენა,⁵ ხოლო ერთხელ მოძალადე გამიზნულად დაეჯახა მანქანით მათ, როდესაც ისინი (მოსარჩელე და მისი დედა) ტროტუარზე გადაადგილდებოდნენ.⁶

თურქეთის მთავრობამ თითქმის არაფერი გააკეთა მოსარჩელისა და მისი დედის სიცოცხლის დასაცავად. მოსარჩელის დედის რამდენიმე თხოვნაზე, რომ დაეცვათ იგი, პოლიციამ და მაგისტრატმა სასამართლომ მხოლოდ გამოკითხეს მოძალადე და გაათავისუფლეს იგი.⁷ ამ ფაქტიდან ორი კვირის შემდეგ მოსარჩელის მეუღლემ მოკლა მოსარჩელის დედა.⁸

⁴ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 132-ე პუნქტი.

⁵ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 37-ე პუნქტი.

⁶ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 23-ე პუნქტი.

⁷ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 47-ე-52-ე პუნქტები.

⁸ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 54-ე პუნქტი.

ევროპულ სასამართლოში თურქეთის მთავრობის პოზიცია იყო ის, რომ მოსარჩელე და მისი დედა თავად უწყობდნენ ხელს მოძალადის დაუსჯელობას, რადგან საჩივრები რამდენჯერმე უკან გაიხმეს. ამასთანავე, მთავრობის მტკიცებით, არაფერი მიუთითებდა, რომ ხდებოდა მათზე ზეწოლა საჩივრების გახმოვანების მიზნით.⁹ თურქეთის პოზიციით, ვინაიდან არ არსებობდა მოძალადის წინააღმდეგ საკმარისი მტკიცებულებები, სახელმწიფო ვერ განაცალკევებდა მოსარჩელესა და მის მეუღლეს და გაასამართლებდა ამ უკანასკნელს, რადგან ამით დაირღვეოდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული ოჯახური ცხოვრების უფლება.¹⁰

ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე ოპუზი თურქეთის წინააღმდეგ, განიხილა, იცოდა ან უნდა სცოდნოდა თუ არა ხელისუფლებას იდენტიფიცირებული პირის ან პირების სიცოცხლის მიმართ მესამე მხარის მიერ სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის ჩადენის რეალური და მყისიერი საფრთხის არსებობის შესახებ და გაატარა თუ არა მან ღონისძიებები საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, რომლის მოლოდინიც, გონივრული შეფასებით, არსებობდა ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.¹¹

ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მოპასუხე სახელმწიფოს შეეძლო, განეჭვრიტა სასიკვდილო თავდასხმა, რაც აკისრებდა პასუხისმგებლობას, გაეტარებინა შესაბამისი გონივრული ღონისძიებები ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.¹² ევროპულმა სასამართლომ ასევე იმსჯელა იმ გარემოებებზე, რომლებიც უნდა გაითვალისწინოს სახელმწიფომ კონვენციის მე-2 (ისევე როგორც მე-8) მუხლის საფუძველზე ოჯახურ ცხოვრებაში ჩარევისას. სასამართლომ მიუთითა შემდეგ გარემოებებზე: სავარაუდო დანაშაულის სიმძიმე,

⁹ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 122-ე – 123-ე პუნქტები.

¹⁰ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 123-ე პუნქტი; ასევე იხ. *C. Hanna*, Health, Human Rights, and Violence against Women and Girls: Broadly Redefining Affirmative State Duties After *Opuz v. Turkey*, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 34, №1, 2011, 139-140.

¹¹ გადანყევტილება (სქოლიო 2), 129-ე პუნქტი.

¹² *C. Hanna* (სქოლიო 10), 140-141.

მსხვერპლისათვის მიყენებული ფიზიკური ან ფსიქოლოგიური ზიანი, იარაღის გამოყენება, მუქარის არსებობა, თავდასხმის დაგეგმვა, ძალადობის გავლენა (მათ შორის, ფსიქოლოგიური) ოჯახში მცხოვრებ ბავშვებზე, ძალადობის განმეორების ალბათობის არსებობა, მუქარა მსხვერპლის ან ნებისმიერი შესაბამისი პირის ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოების მიმართ, ოჯახის წევრების ურთიერთობის ისტორია, მათ შორის, წარსულში ძალადობის შემთხვევა, სავარაუდო მოძალადის სისხლისსამართლებრივი წარსული, განსაკუთრებით, ძალადობრივი ხასიათის.¹³ თურქეთის ხელისუფლების მტკიცებაზე, რომ მათი მხრიდან რაიმე ნაბიჯის გადადგმა დაარღვევდა მსხვერპლის მე-8 მუხლით გათვალისწინებულ უფლებას, ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ ოჯახური ძალადობის საქმეებში კანონდამრღვევის უფლებები არ შეიძლება უფრო მნიშვნელოვანი იყოს, ვიდრე მსხვერპლის სიცოცხლის უფლება და მისი ფიზიკური და გონებრივი ხელშეუხებლობის უფლება.¹⁴

საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ თურქეთმა ვერ შეასრულა პოზიტიური ვალდებულება, რითაც დაარღვია კონვენციის მე-2 მუხლი (ისევე როგორც მე-3 მუხლი, მე-14 მუხლთან მიმართებით).¹⁵

ევროპულმა სასამართლომ ასევე დაადგინა სახელმწიფოს მიერ კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა საქმეზე, რომელიც ეხებოდა პირის განთავისუფლებას პენიტენციური დაწესებულებიდან მისი გამოსვლის შემდგომი საფრთხის სათანადო შეფასების გარეშე. საქ-

¹³ გადანყვეტილება (სქოლიო 2), 138-ე პუნქტი; ასევე იხ. *T. Abdel-Monem, Opuz v. Turkey: Europe's Landmark Judgment on Violence against Women, Human Rights Brief, Vol. 17, Issue 1, 2009, 2.*

¹⁴ გადანყვეტილება (სქოლიო 2), 147-ე პუნქტი.

¹⁵ *T. Abdel-Monem* (სქოლიო 13), 1. ამ საქმეზე სასამართლომ დაადასტურა, რომ ოჯახში ძალადობა არის ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ფორმა, რომელიც არღვევს კონვენციის მე-14 მუხლს, მე-2 და მე-3 მუხლთან მიმართებით. იხ. *B. C. Meyersfeld, Opuz v. Turkey: Confirming the State Obligation to Combat Domestic Violence, Human Rights and Non-State Actors, Clapham (ed.), 2013, 223.*

მის – ბლანკო ტომასიჩი და სხვები ხორვატიის წინააღმდეგ¹⁶ – მოსარჩელები იყვნენ დედისა (M.T.) და მისი შვილის (V.T.) ნათესავები, რომლებიც 2006 წლის აგვისტოში მოკლა საკუთარმა ქმარმა და მამამ (M.M.-მ). საქმის გარემოებები შემდეგი იყო: M.M. ერჩეუბა ოჯახის წევრებს, რომლებთანაც ცხოვრობდა. ამის გამო M.M.-ს მოუწია სახლიდან წასვლა. M.M. ემუქრებოდა თავის მეუღლეს, რომ მოკლავდა მას და საკუთარ შვილს, თუ ისინი არ დაბრუნდებოდნენ მასთან. M.T.-ს საჩივრის შედეგად, 2006 წლის მარტში, ეროვნულმა სასამართლომ M.M.-ს შეუფარდა სასჯელი საკუთარი მეუღლისა და შვილის მკვლელობის მუქარისათვის. მას მიესაჯა 5-თვიანი პატიმრობა და, იმავდროულად, დააკისრეს ვალდებულება, რომ პატიმრობის განმავლობაში, ისევე როგორც პატიმრობიდან განთავისუფლების შემდეგ, ჩაეტარებინა სავალდებულო ფსიქიატრიული მკურნალობა. ხორვატიის სააპელაციო სასამართლომ გააუქმა სასჯელის ის ნაწილი, რომლის მიხედვით M.M.-ს უნდა გაეგრძელებინა ფსიქიატრიული მკურნალობა სასჯელის მოხდის შემდეგ, რადგან ხორვატიის კანონმდებლობა ამას არ ითვალისწინებდა. შესაბამისად, M.M.-მ მოიხადა სასჯელი, რომლის განმავლობაში სათანადო ფსიქიატრიული მკურნალობა არ გაუვლია. იგი განთავისუფლდა 2006 წლის ივლისში, თუმცა მისთვის არ ჩაუტარებიათ ფსიქიატრიული შემოწმება უშუალოდ განთავისუფლებამდე, რათა შეფასებულიყო საფრთხე, შეიძლებოდა თუ არა, მას აღესრულებინა თავისი ადრინდელი მუქარა. 2006 წლის აგვისტოში მან სასიკვდილო გასროლა განახორციელა და მოკლა საკუთარი ცოლი და შვილი, რის შემდეგაც თვითმკვლელობით დაასრულა სიცოცხლე.

ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ არ გადადგა საჭირო და გონივრული ნაბიჯები იმისათვის, რათა M.M.-ს არ აღესრულებინა თავისი სასიკვდილო მუქარა საკუთარი მეუღლისა და შვილის მიმართ. კერძოდ, ევროპული სასამართლოს აზრით, ხორვატიამ არ მიაქცია სათანადო ყურადღება იმას, რომ M.M.-მ არ გამოავლინა თვითკრიტიკა ან მონანიება ჩადენილი დანაშაულის მიმართ და საჯაროდ განაცხადა, რომ აპირებდა M.T.-ს და V.T.-ს

¹⁶ Branko Tomašić and Others v. Croatia, [2009] ECHR (Appl. No. 46598/06).

მოკვლას. ამას გარდა, ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ, მართალია, პირველი ინსტანციის სასამართლომ გასცა ბრძანება M.M.-ის სავალდებულო ფსიქიატრიული მკურნალობის შესახებ პატიმრობის პერიოდში და მის შემდეგ, როგორც რეკომენდებული იყო ფსიქიატრის მიერ, სააპელაციო სასამართლომ შეამცირა ამ ღონისძიების ვადა მხოლოდ პატიმრობის პერიოდით, რადგან ხორვატიის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა სავალდებულო ფსიქიატრიულ მკურნალობას სასჯელის მოხდის შემდგომი პერიოდის განმავლობაში.¹⁷ ამის გამო ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ხორვატიამ ვერ უზრუნველყო სიცოცხლის უფლების დაცვის პოზიტიური ვალდებულების შესრულება.¹⁸

საქმე *ტალპისი იტალიის წინააღმდეგ*¹⁹ ეხებოდა რუმინეთის მოქალაქე ქალბატონს, რომელიც ქმართან (A.T.) ერთად იტალიაში ცხოვრობდა. 2012 წლის ივნისში მან პოლიციაში შეიტანა საჩივარი, რომლის მიხედვით, მისი ალკოჰოლიკი ქმარი მას და მის შვილს სცემდა. 2012 წლის აგვისტოში მოსარჩელეს თავს დაესხა მისი ქმარი დანით და აიძულა, წაჰყოლოდა, რათა სექსუალური კავშირი დაემყარებინა ქმრის მეგობრებთან. ქუჩაში მოსარჩელემ დახმარება სთხოვა პოლიციას, რომელმაც დააჯარიმა A.T. აკრძალული იარაღის ტარებისათვის, ხოლო მოსარჩელეს სთხოვა სახლში წასვლა. მოგვიანებით მოსარჩელე გადავიდა ძალადობის მსხვერპლი ქალების საცხოვრებელში, სადაც 3 თვე დაყო. ამის შემდეგ მას უწევდა ქუჩაში გათენება, მეგობართან ცხოვრება. მოგვიანებით მან იპოვა სამსახური და შეძლო ბინის დაქირავება. ამასობაში A.T. ახდენდა მასზე ფსიქოლოგიურ ზეწოლას, განსაკუთრებით ტელეფონით. 2012 წლის სექტემბერში მოსარჩელემ შეიტანა საჩივარი სხეულებრივი ზიანის, არასათანადო მოპყრობისა და ძალადობის მუქარის გამო, რომელშიც მოითხოვდა დაუყოვნებლივი ღონისძიებების გატარებას მისი და მისი შვილების დასაცავად. 2013

¹⁷ გადაწყვეტილება (სქოლიო 16), 59-ე – მე-60 პუნქტები.

¹⁸ გადაწყვეტილება (სქოლიო 16), 61-ე პუნქტი. ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებით ასევე იხ. საქმე *ჩივეკი თურქეთის წინააღმდეგ* (Civek v. Turkey, [2016] ECHR (Appl. No. 55354/11)).

¹⁹ Talpis v. Italy, [2017] ECHR (Appl. No. 41237/14).

ნლის აპრილში მოსარჩელე პირველად დაჰკითხეს, თუმცა მან შეცვალა ჩვენება. 2013 წლის აგვისტოში საქმე არასათანადო მოპყრობისა და ძალადობის მუქარის შესახებ დაიხურა. 2013 წლის ნოემბერში მოსარჩელეს მოუვიდა მორიგი კონფლიქტი, რის გამო გამოიძახა პოლიცია, რომელმაც A.T. გადაიყვანა საავადმყოფოში ინტოქსიკაციის მდგომარეობაში. საავადმყოფოდან განთავისუფლებული A.T. სამზარეულოს დანით მივიდა მოსარჩელის ბინაში და თავს დაესხა ცოლს. დაპირისპირების დროს A.T.-მ დანა დაარტყა თავის შვილს, რომელსაც უნდოდა დედის დაცვა და რომელიც ჭრილობისაგან გარდაიცვალა, ხოლო საკუთარ ცოლს მიაყენა რამდენიმე ჭრილობა, როდესაც ის ცდილობდა მიმალვას. 2015 წლის იანვარში A.T.-ს მიუსაჯეს სამუდამო პატიმრობა საკუთარი შვილის სიცოცხლის მოსპობისა და ცოლის მკვლელობის მცდელობის გამო, ასევე აკრძალული იარაღის ტარებისა და მოსარჩელისა და მისი შვილის მიმართ არასათანადო მოპყრობისათვის.

ევროპული სასამართლოს წინაშე მოსარჩელე ამტკიცებდა, რომ სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო ვალდებულების შესრულება, რათა დაეცვა იგი ძალადობისაგან, რასაც შედეგად მოჰყვა მისი შვილის სიკვდილი და მისი მკვლელობის მცდელობა.

ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო მოსარჩელის დაცვა და რომ 2012 წელს, პირველად საჩივრის შეტანიდან შვიდი თვის განმავლობაში, არც კი დაკითხულა იგი. ევროპულმა სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ სახელმწიფომ ვერ შეაფასა მოსარჩელის მიმართ არსებული საფრთხეები, მათ შორის ფიზიკური თავდასხმისა. სასამართლომ მიიჩნია, რომ, ვინაიდან პოლიციას უნდა სცოდნოდა, A.T. საფრთხე იყო მოსარჩელისათვის, საფრთხის სისრულეში მოყვანა არ უნდა ყოფილიყო გამორიცხული. შესაბამისად, სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო სათანადო ნაბიჯების გადადგმა, რომლებიც მოსარჩელისა და მისი შვილის სიცოცხლისათვის შექმნილი საფრთხის სისრულეში მოყვანას თავიდან აიცილებდა. საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა.²⁰

²⁰ გადანყევტილება (სქოლიო 19), 124-ე-125-ე პუნქტები; ასევე იხ. A. Carcano (სქოლიო 3), 57.

საქმე *თერშანა ალბანეთის წინააღმდეგ*²¹ ეხებოდა 2009 წელს მოსარჩელეზე თავდასხმას გოგირდმჟავით. მოსარჩელეს ჰქონდა ეჭვი, რომ ამ ფაქტის უკან იდგა მისი ყოფილი ქმარი, რომელსაც მან ბრალი დასდო ძალადობაში. მოსარჩელე ამტკიცებდა, რომ ალბანეთის ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო მისი დაცვა თავდასხმისაგან და რომ მან ვერ ჩაატარა საქმის ეფექტიანი გამოძიება სამართალდამრღვევის იდენტიფიცირების, დევნისა და დასჯისათვის.

ევროპულმა სასამართლომ არ დაადგინა სახელმწიფოს მიერ პრევენციული ოპერატიული ღონისძიების გატარების ვალდებულების დარღვევა და მიუთითა, რომ ალბანეთს არ უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა თავდასხმისათვის. კერძოდ, სასამართლომ მიუთითა, რომ, თუ სახელმწიფოს ეცოდინებოდა მოსარჩელისათვის არსებული საფრთხის შესახებ, ის ვალდებული იქნებოდა, გაეტარებინა პრევენციული ღონისძიებები. სასამართლოს აზრით, ამ საქმეში სახელმწიფომ შეიტყო მოსარჩელის ყოფილი ქმრის ძალადობრივი მოქმედების შესახებ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მოხდა თავდასხმა.²²

საქმე *კურტი ავსტრიის წინააღმდეგ*²³ ეხებოდა მოსარჩელის მტკიცებას, რომ ავსტრიამ ვერ უზრუნველყო მისი და მისი შვილების დაცვა მოძალადე ქმრისაგან, რომლის მოქმედებამ გამოიწვია შვილის სიცოცხლის მოსპობა.

ოსმანის საქმეზე დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე, ევროპულმა სასამართლომ *კურტის* საქმით ნათელი მოჰფინა ოჯახში ძალადობის საქმეებთან მიმართებით კონვენციის მე-2 მუხლიდან გამომდინარე ზოგად პრინციპებს და კიდევ უფრო დააზუსტა სახელმწიფოს ვალდებულებანი ამ ტიპის საქმეებზე. კერძოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაადასტურა, რომ ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება, უზრუნველყოს ოჯახში ძალადობის ფაქტის შესახებ განც-

²¹ *Tërshana v. Albania*, [2020] ECHR 586 (Appl. No. 48756/14).

²² გადანყევტილება (სქოლიო 21), 151-ე პუნქტი. ამ საქმეზე ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა საპროცესო ნაწილში, ვინაიდან სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო ეფექტიანი გამოძიების ჩატარება.

²³ *Kurt v. Austria*, [2021] ECHR (Appl. No. 62903/15).

ხადებაზე სწრაფი რეაგირება და რომ მან განსაკუთრებული გულ-მოდგინება უნდა გამოიჩინოს ასეთ საქმეებთან მიმართებით. მისი აზრით, ხელისუფლებამ უნდა დაადგინოს, არსებობდა თუ არა ერთი ან რამდენიმე იდენტიფიცირებული პირის სიცოცხლის მიმართ რეალური და მყისიერი საფრთხე. ამისათვის სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, მოახდინოს საფრთხის შეფასება, რომელიც უნდა იყოს დამოუკიდებელი, პროაქტიური და ყოვლისმომცველი.²⁴ სასამართლოს პოზიციით, ხელისუფლებამ უნდა შეაფასოს, რამდენად რეალური და მყისიერია საფრთხე ოჯახში ძალადობის საქმეების სპეციალური კონტექსტის გათვალისწინებით. თუ საფრთხის შეფასების შედეგია ის, რომ სიცოცხლისათვის საფრთხე არის რეალური და მყისიერი, ხელისუფლების ვალდებულებაა, დაიწყოს პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებების გატარება. სასამართლოს პოზიციით, ასეთი ღონისძიებები უნდა შეფასდეს საფრთხის ხარისხის ადეკვატურად და თანაზომიერად.

აქედან გამომდინარე, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ოჯახში ძალადობის საქმეებთან მიმართებით პოზიტიური ვალდებულების შესასრულებლად სახელმწიფომ უნდა გადადგას შემდეგი ნაბიჯები, კერძოდ:

ა) დაუყოვნებლივ უნდა მოახდინოს რეაგირება შეტყობინებაზე ოჯახში ძალადობის შესახებ;

ბ) როდესაც ასეთი შეტყობინება გახდება მისთვის ცნობილი, მან უნდა დაადგინოს, არსებობდა თუ არა ერთი ან რამდენიმე იდენტიფიცირებული პირის სიცოცხლის მიმართ რეალური და მყისიერი საფრთხე. ამისათვის სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, მოახდინოს საფრთხის დამოუკიდებელი, პროაქტიური და ყოვლისმომცველი შეფასება. სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს, რამდენად რეალური და მყისიერია საფრთხე ოჯახში ძალადობის საქმეების სპეციალური კონტექსტის გათვალისწინებით;

გ) თუ საფრთხის შეფასებიდან გამომდინარე, რომ სიცოცხლისათვის საფრთხე არის რეალური და მყისიერი, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს პრევენციული ოპერატიული და დაცვითი ღონისძიებების

²⁴ გადაწყვეტილება (სქოლიო 23), 168-ე-171-ე პუნქტები.

გატარება. ასეთი ღონისძიებები უნდა იყო საფრთხის ხარისხის შესაფერისი და თანაზომიერი.

ამ საქმეზე ევროპული სასამართლო დაეთანხმა მოპასუხე სახელმწიფოს, რომ შესაბამის დროს არსებული ინფორმაციის საფუძველზე არ იყო მოსარჩელის შვილის მიმართ შემდგომი ძალადობის რეალური და მყისიერი საფრთხის ნიშნები, გარდა იმ ტერიტორიისა, რომელზეც გაიცა შემაკავებელი ორდერი, მით უფრო, არ არსებობდა სიცოცხლის მოსპობის საფრთხე.

ევროპული სასამართლოს პოზიციით, ვინაიდან არ გამოკვეთილა ბავშვების სიცოცხლის მოსპობის რეალური და მყისიერი საფრთხე, ხელისუფლებას არ ეკისრებოდა ვალდებულება, გაეტარებინა დამატებითი პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებები კონკრეტულად მოსარჩელის შვილების მიმართ, იქნებოდა ეს კერძო თუ საჯარო ადგილებში, როგორიცაა შემაკავებელი ორდერის გაცემა ბავშვების სკოლასთან მიმართებით. საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ მოპასუხე სახელმწიფოს არ დაურღვევია კონვენციის მე-2 მუხლი.²⁵

საქმეზე *კურტი ავსტრიის წინააღმდეგ* მიღებულმა გადაწყვეტილებამ კიდევ უფრო განავითარა ევროპული სასამართლოს მიდგომა ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებული საქმეების მიმართ და მან დაიწყო სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების დაზუსტებული კრიტერიუმების გამოყენება მის მომდევნო საქმეებზე.

საქმე *Y და სხვები ბულგარეთის წინააღმდეგ*²⁶ ეხებოდა სახელმწიფოს მიერ პოზიტიური ვალდებულების შეუსრულებლობას, ქმრის მიერ ცოლის (ქ-ნი ვ.) მკვლელობის გამო. ქ-ნი ვ. 9 თვის განმავლობაში ამტკიცებდა შესაბამისი ორგანოების წინაშე, რომ ქმარი ძალადობდა მასზე, მათ შორის, ემუქრებოდა ცეცხლსასროლი იარაღით.

ევროპულმა სასამართლომ *კურტი ავსტრიის წინააღმდეგ* საქმეზე დადგენილი კრიტერიუმებით შეაფასა ეს საქმე და აღნიშნა, რომ მოპასუხე სახელმწიფოს შეეძლო, როგორც პრევენციული ღონისძიება, გადაედგა რიგი ნაბიჯებისა, მათ შორის, ჩამოერთვა ქ-ნი

²⁵ გადაწყვეტილება (სქოლიო 23), 212-ე პუნქტი.

²⁶ *Y and Others v. Bulgaria*, [2020] ECHR (Appl. No. 1666/19).

ვ.-ს ქმრისათვის ცეცხლსასროლი იარაღი და წარედგინა ბრალდება იარაღის უკანონო ტარებისათვის, მისი ქმარი დაეკავებინათ და ბრალდება წარედგინათ ქ-ნი ვ.-ს მიმართ დაცვითი ორდერის პირობების დარღვევისათვის ან ქ-ნი ვ.-სათვის უზრუნველყოთ პოლიციის მიერ რაიმე სახის დაცვა, განსაკუთრებით მისი ბოლოდროინდელი საჩივრების გათვალისწინებით.²⁷ სასამართლომ მიუთითა, რომ სახელმწიფომ არ გაატარა გონივრული ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნებოდა ქ-ნი ვ.-ს სიცოცხლისათვის საფრთხის თავიდან აცილებისაკენ, რის გამოც დადგინდა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა არსებით ნაწილში.²⁸

III. ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში

1. კანონმდებლობა

საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს კანონი „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“.²⁹ კანონის მიზანია ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის გამოვლენისათვის, აღკვეთისა და თავიდან აცილებისათვის ეფექტიანი ნორმატიული მექანიზმის შექმნა. კანონი განსაზღვრავს ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობას.³⁰

კანონი ადგენს ქალთა მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობის გამოვლენისა და აღკვეთის მექანიზმებს. კანონის მიხედვით, ძალადობისა და აღკვეთისათვის გამოიყენება სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქოსა-

²⁷ გადაწყვეტილება (სქოლიო 26), 117-ე პუნქტი.

²⁸ გადაწყვეტილება (სქოლიო 26), 111-ე პუნქტი.

²⁹ საქართველოს კანონი „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“, სსმ, 20, 25.05.2006.

³⁰ კანონი (სქოლიო 29), მე-3 და მე-4 მუხლები.

მართლებრივი და ადმინისტრაციულსამართლებრივი მექანიზმები.³¹

კანონის მიხედვით, „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის შემთხვევის გამოვლენას და მასზე შესაბამის რეაგირებას უზრუნველყოფენ სამართალდამცავი და სასამართლო ორგანოები. ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტის პირველადი იდენტიფიკაციის და მასზე რეაგირების მიზნით შესაბამისი ორგანოებისთვის მიმართვის ვალდებულება აკისრიათ სამედიცინო დაწესებულებების ... უფლებამოსილ თანამშრომლებს და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა სუბიექტებს“.³²

კანონი ითვალისწინებს დამცავი და შემაკავებელი ორდერების გაცემის წესს. კერძოდ, „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტზე ოპერატიული რეაგირებისათვის გარკვეული მოქმედებების შეზღუდვის უზრუნველსაყოფად შესაძლებელია, დროებითი ღონისძიების სახით გამოიცეს შემაკავებელი ორდერი ან დამცავი ორდერი.“³³ კანონის მიხედვით, პოლიციის უფლებამოსილი თანამშრომლის მიერ მსხვერპლის დაცვისა და მოძალადის გარკვეული მოქმედებების შეზღუდვის უზრუნველსაყოფად დროებითი ღონისძიებების სახის შემაკავებელი ორდერის გამოცემა სავალდებულოა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის რამდენიმე მუხლით გამოძიების დაწყების ან გამოძიების მიმდინარეობის შემთხვევაში, მათ შორის: 108-ე (განზრახ მკვლელობა), 109-ე (განზრახ მკვლელობა დამამძიმებელ გარემოებაში) და 115-ე (თვითმკვლელობამდე მიყვანა) მუხლებით.³⁴

კანონის მიხედვით, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტის შესახებ შეტყობინების მიღების შემდეგ, თუ არ არსებობს გამოძიების დაწყების საფუძველი, პოლიციის უფლებამოსილი თანამშრომელი, შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დადგენილი წესით, აფასებს ქალის მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის განმეორების რისკს და ამ საფრთხის ხარისხის მიხედვით იღებს გადაწყვეტილებას შემაკავებელი ორდერის გამოცემის შესახებ ან გა-

³¹ კანონი (სქოლიო 29), მე-9 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

³² კანონი (სქოლიო 29), მე-9¹ მუხლი.

³³ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

³⁴ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის 1¹ პუნქტი.

მოცემაზე უარის თქმის შესახებ.³⁵ შემაკავებელი ორდერი გამოიცემა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული შემაკავებელი ორდერის ოქმით განსაზღვრული რისკების შეფასების კითხვარის საფუძველზე.³⁶

სხვა საკითხებთან ერთად, შემაკავებელი ორდერი შეიძლება ითვალისწინებდეს: მოძალადის მსხვერპლის საცხოვრებელი სახლიდან გარიდებას, მსხვერპლთან, მის სამსახურთან და სხვა იმ ადგილებთან, სადაც მსხვერპლი იმყოფება, მოძალადის მიახლოების აკრძალვას; ელექტრონული ზედამხედველობის განხორციელებას, მოძალადისათვის ამ ორდერის მოქმედების პერიოდში ან ამ ორდერით განსაზღვრულ პერიოდში იარაღით (მათ შორის, სამსახურებრივ-საშტატო იარაღით) სარგებლობის უფლების შეზღუდვას ან აკრძალვას, იარაღის შეძენის ან მისი შეძენისათვის ნებართვის ან ლიცენზიის მოპოვების უფლების აკრძალვას და პირად საკუთრებაში არსებული იარაღის ან/და კუთვნილი იარაღის შენახვისა ან დროებით ჩამორთმევის პირობებს.³⁷

კანონი ასევე ითვალისწინებს მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესებისა და განხორციელების წესებს.³⁸ კანონი ადგენს, რომ მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესება დასაშვებია, თუ არსებობს მოძალადის მხრიდან ძალადობის განმეორების რეალური საფრთხე, რის შეფასებასაც პოლიციის უფლებამოსილი თანამშრომელი ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული შემაკავებელი ორდერის ოქმით განსაზღვრული რისკების შეფასების კითხვარის საფუძველზე.³⁹ ამასთანავე, გამოიცემა ოქმი ელექტრონული ზედამხედ-

³⁵ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის 1² პუნქტი.

³⁶ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის მე-3 მუხლი.

³⁷ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის მე-3² პუნქტი.

³⁸ კანონი (სქოლიო 29), მე-10¹ მუხლი.

³⁹ ძალადობის განმეორების საფრთხის შეფასებისას მხედველობაში მიიღება სხვადასხვა გარემოება, მათ შორის, წარსულში მოძალადის მიერ მის მიმართ გამოცემული შემაკავებელი ორდერის ან/და დამცავი ორდერის დარღვევის ფაქტი და დარღვევის ხასიათი, წარსულში ძალადობრივი

ველობის განხორციელების შესახებ და ის გამოცემიდან 24 საათის განმავლობაში დასამტკიცებლად წარედგინება სასამართლოს.⁴⁰

კანონის ასევე ადგენს, რომ შემაკავებელი და დამცავი ორდერების გამოცემის მოთხოვნის უფლება აქვს მსხვერპლს, მსხვერპლის ოჯახის წევრს ან, მსხვერპლის თანხმობით, სოციალურ მუშაკს ან პირს, რომელიც მსხვერპლს სამედიცინო, იურიდიულ, ფსიქოლოგიურ დახმარებას უწევს.⁴¹

კანონი ასევე ადგენს, რომ პოლიცია ვალდებულია, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტის შესახებ ინფორმაციის მიღების შემთხვევაში, დაუყოვნებლივ მოახდინოს რეაგირება და განახორციელოს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.⁴² ძალადობის ფაქტის შესახებ შეტყობინების მიღების შემთხვევაში პოლიცია ვალდებულია, დაუყოვნებლივ გამოცხადდეს შემთხვევის ადგილზე.⁴³ ძალადობის ფაქტის არსებობის შემთხვევაში, პოლიცია ვალდებულია, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტის აღსაკვეთად გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები, განცალკევებულად გამოკითხოს მონაწილე პირები, მოწმეები, მსხვერპლს მიაწოდოს ინფორმაცია მისი უფლებების შესახებ, მსხვერპლის მოთხოვნით ან გადაუდებელ შემთხვევაში უზრუნველყოს მისი გადაყვანა სამედიცინო დაწესებულებაში; მსხვერპლის მოთხოვნით, აგრეთვე, გადაუდებელ შემთხვევაში მსხვერპლის თანხმობით უზრუნველყოს მსხვერპლისა და მასზე დამოკიდებული პირის თავშესაფარში გადაყვანა, საჭიროების შემთხვევაში, ამ კანონის საფუძველზე მოძალადე გაარიდოს მსხვერპლის საცხოვრებელი ადგილიდან და უზრუნველყოს

დანაშაულის ჩადენის ფაქტი, მოძალადის მხრიდან მუქარა ან/და მის მიერ ფიზიკური ძალადობის განხორციელებისას ცივი/ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების/დემონსტრირების ფაქტი და სხვა გარემოებები. იხ. კანონი (სქოლიო 29), მე-10¹ მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴⁰ კანონი (სქოლიო 29), მე-10¹ მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁴¹ კანონი (სქოლიო 29), მე-11 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

⁴² კანონი (სქოლიო 29), მე-16 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

⁴³ კანონი (სქოლიო 29), მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

მსხვერპლის უსაფრთხოება.⁴⁴

ამ კანონის დებულებების აღსრულების მიზნით საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი ადგენს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას შემაკავებელი ორდერით ან დამცავი ორდერით გათვალისწინებული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის, ან ელექტრონული ზედამხედველობის განხორციელებისას მოძალადის მიერ ელექტრონული ზედამხედველობის განხორციელების წესით განსაზღვრულ საგანგაშო ზონაში შეღწევის, ანდა მოძალადის მიერ საგანგაშო ან ბუფერული ზონის დატოვების შესახებ უფლებამოსილი პირის მოთხოვნის შეუსრულებლობის ან მოძალადის მიერ ელექტრონული ზედამხედველობისთვის თავის არიდებისათვის.⁴⁵

როგორც აღინიშნა, კანონი ითვალისწინებს შემაკავებელი ორდერის მოქმედების პერიოდში ან ამ ორდერით განსაზღვრულ პერიოდში იარაღით (მათ შორის, სამსახურებრივ-საშტატო იარაღით) სარგებლობის უფლების შეზღუდვას ან აკრძალვას, იარაღის შეძენის ან მისი შეძენისათვის ნებართვის ან ლიცენზიის მოპოვების უფლების აკრძალვას და პირად საკუთრებაში არსებული იარაღის ან/და კუთვნილი იარაღის შენახვისა ან დროებით ჩამორთმევის პირობებს.⁴⁶ „იარაღის შესა-

⁴⁴ კანონი (სქოლიო 29), მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი“, მუხლი 381¹, სსმ, 41(48), 22.07.1999.

⁴⁶ ამ დებულების შესასრულებლად შესაბამისი წესებია დადგენილი კანონით „იარაღის შესახებ“ (სსმ, 14, 08.05.2003), რომელიც განსაზღვრავს შეზღუდვებს ცეცხლსასროლი იარაღის ტარებაზე, შენახვა, შეძენა, ლიცენზიის (ნებართვის) გაუცემლობასა და ჩამორთმევაზე. კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, მოძალადეს „დამცავი და შემაკავებელი ორდერებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და განსაზღვრული ვადით, აგრეთვე იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვის ორდერის მოქმედების ვადით ეკრძალება პირად საკუთრებაში არსებული იარაღის ტარება, ხოლო ეზღუდება ან ეკრძალება სამსახურებრივ-საშტატო იარაღის ტარება. დამცავი, შემაკავებელი და იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვის ორდერების მოქმედების პერიოდში ან დამცავი და შემაკავებელი ორდერებით განსაზღვრულ პერიოდში მოძალადეს ჩამოერთმევა პირად საკუთრებაში არსებული იარაღი და შეეზღუდება ან ჩამოერთმევა გადაცემული სამ-

ხეზ“ კანონის მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტი მოძალადეს უნესებს შეზღუდვას ცეცხლსასროლი იარაღის შენახვაზე,⁴⁷ შეძენასა⁴⁸ და ლიცენზიის (ნებართვის) გაცემაზე.⁴⁹ კანონის 28-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულია, რომ იარაღის ჩამორთმევა ხდება მოძალადისათვის მის მიმართ გამოცემული დამცავი, შემაკავებელი ან იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეზღუდვის ორდერით განსაზღვრულ შემთხვევებში და განსაზღვრული ვადით.

როგორ აღინიშნა, შემაკავებელი ორდერი გამოიცემა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული შემაკავებელი ორდერის ოქმით განსაზღვრული რისკების შეფასების კითხვარის საფუძველზე.⁵⁰ „შემაკავებელი ორდერის და შემაკავებელი ორდერის ოქმის ფორმების დამტკიცების, აგრეთვე მათი შედგენის უფლებამოსილი პირების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება (№81) მიღებულია 2018 წლის 13 ივლისს. ბრძანების მე-3 მუხლის მიხედვით, პასუხისმგებელი პირები უფლებამოსილი არიან, ოჯახში ძალადობისა და ქალთა მიმართ ძალადობის შემთხვევებში, შემაკავებელი ორდერის ოქმის კითხვარების საშუალებით განახორციელონ განმეორებითი ძალადობის რისკების სიმძიმის შეფასება და გამოსცენ შემაკავებელი ორდერი. ამასთანავე, ბრძანების მე-4 მუხლი ადგენს, რომ განმეორებითი ძალადობის რისკებისა და რისკის სიმძიმის შეფასება ხორციელდება შემაკავებელი ორდერის ოქმში ასახული კითხვების საშუალებით, ხო-

სახურებრივ-სამშტატო იარაღის ტარების უფლება.“

⁴⁷ ამ საკითხების მოსაწესრიგებლად მიღებულია საქართველოს შს მინისტრის ბრძანება. იხ. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №1094 „ოჯახში ძალადობის დროს მოძალადისათვის ჩამორთმეული პირად საკუთრებაში არსებული იარაღის შენახვის წესისა და პირობების, აგრეთვე მოძალადისათვის სამსახურებრივ-სამშტატო იარაღით შეზღუდულად სარგებლობის ან/და ჩამორთმევის წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, სსმ, 163, 10.12.2010.

⁴⁸ კანონი (სქოლიო 46), მე-19 მუხლის მე-9 პუნქტი.

⁴⁹ კანონი (სქოლიო 46), 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁰ კანონი (სქოლიო 29), მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტი.

ლო განმეორებითი ძალადობის რისკის სიმძიმე განისაზღვრება შემთხვევითი ორდერის ოქმში მითითებული კითხვებისთვის მინიჭებული ქულების საფუძველზე.

საყურადღებოა, რომ ბრძანებას თან ერთვის როგორც შემთხვევითი ორდერი, ისე შემთხვევითი ორდერის ოქმი. ეს უკანასკნელი მოითხოვს დოკუმენტში სხვადასხვა ინფორმაციის ასახვას, მათ შორის: ზოგადი ინფორმაციის სავარაუდო ძალადობის შესახებ, პირადი ინფორმაციის მსხვერპლის შესახებ, პირადი ინფორმაციის მოძალადის შესახებ, ინფორმაციის მსხვერპლისა და მოძალადის კავშირის შესახებ. ოქმით ასევე გათვალისწინებულია კითხვარი განმეორებითი ძალადობის რისკების განსაზღვრავად. კითხვარი ითვალისწინებს მრავალ კითხვას, რაც იძლევა საშუალებას, შეფასდეს ძალადობის განმეორების საფრთხე.⁵¹

ამ კითხვებზე გაცემული პასუხების ქულების დაჯამებით უფლებამოსილ პირს შეუძლია განსაზღვროს, სახეზეა განმეორებითი ძალადობის რისკი თუ მაღალი რისკი. ძალადობის რისკის დონის (ხარისხის) მიხედვით, უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას შესაბამისი ღონისძიების გატარების შესახებ.

ოჯახში ძალადობის მარეგულირებელი საქართველოს ნორმატიული ბაზის შეფასებასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა, მათ შორის კანონი „ქალთა მიმართ ძალადობის

⁵¹ ამ კითხვებს შორისაა: ფიქრობთ, რომ მოძალადე მოგაყენებთ ჯანმრთელობის დაზიანებას, მოგკლავთ, ჯანმრთელობას დაუზიანებს ან მოკლავს თქვენს შვილ(ებ)ს ან/და სხვა ახლობელს? მოძალადეს თქვენ წინააღმდეგ გამოუყენებია ცეცხლსასროლი იარაღი (მათ შორის, იარაღის დემონსტრირებით), დანა ან/და სხვა ნივთი/ნივთიერება (რომელსაც შეეძლო სიცოცხლის ან ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნა) ან დაგმუქებიათ მისი გამოყენებით ამჟამინდელი ან/და წარსული ინციდენტის დროს? მოძალადე მიდრეკილია ალკოჰოლური, ნარკოტიკული საშუალების მოხმარებისკენ? მოძალადეს ხელი მიუწვდება მის ან მესამე პირის საკუთრებაში/მფლობელობაში არსებულ ცეცხლსასროლ იარაღზე? ფიქსირდება თუ არა მოძალადის მიერ შემთხვევითი ან დამცავი ორდერის დარღვევის შესახებ ინფორმაცია? მოძალადის მხრიდან წარსულში ფიქსირდება ოჯახური ან სხვა ძალადობრივი დანაშაულის ფაქტები?

ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ დამაკმაყოფილებლად აწესრიგებს ქალისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებს და საკანონმდებლო (ნორმატიული) რეგულირების რაიმე პრობლემა არ ყოფილა იდენტიფიცირებული.

გარდა თავად ძალადობის მსხვერპლისა, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტის პირველადი იდენტიფიკაციის და მასზე რეაგირების მიზნით, შესაბამისი ორგანოებისთვის მიმართვის ვალდებულება აკისრიათ სამედიცინო დაწესებულებების უფლებამოსილ თანამშრომლებს და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა სუბიექტებს.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს პოლიციის მიერ ქალის მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობის ფაქტზე დაუყოვნებლივი რეაგირების აუცილებლობას და უფლებამოსილია, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები ძალადობის მსხვერპლის სიცოცხლის დასაცავად. ამისათვის პოლიციამ უნდა გამოიყენოს რისკების შეფასების ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობით პოლიციას შეუძლია შეაფასოს რისკის დონე (ხარისხი) და ამის საფუძველზე გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები.

კანონი ითვალისწინებს სპეციალური ღონისძიების სახით შემაკავებელი ორდერის სავალდებულო გამოცემას სისხლის სამართლის კოდექსის რამდენიმე მუხლით გამოძიების დაწყების ან გამოძიების მიმდინარეობის შემთხვევაში. კანონი ასევე ითვალისწინებს ქალის მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობის განმეორების რისკის შეფასებას, რის საფუძველზეც შეიძლება გამოიცეს შემაკავებელი ორდერი. კანონით ასევე გათვალისწინებულია მოძალადის მიმართ ელექტრონული ზედამხედველობის დაწესებისა და განხორციელების წესები.

კანონის დებულებების აღსასრულებლად საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას შემაკავებელი ორდერით ან დამცავი ორდერით გათვალისწინებული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ქალის მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობა აკმაყოფილებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს ქალის მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობის მიმართ. კერძოდ, ქვეყანაში ნორმატიული ბაზის ანალი-

ზი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის, მათ შორის ისეთი საქმეებით დადგენილი მოთხოვნების მიმართ, როგორებიცაა *ოპუზი თურქეთის წინააღმდეგ* და *კურტი ავსტრიის წინააღმდეგ*, ცხადყოფს, რომ ამ საკითხების მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა შესაბამეა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს. ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობა შესაბამისი ღონისძიებების გატარებისას ითვალისწინებს ისეთ გარემოებებს, როგორებიცაა: სავარაუდო დანაშაულის სიმძიმე, მსხვერპლისათვის მიყენებული ფიზიკური ან ფსიქოლოგიური ზიანი, იარაღის გამოყენება, მუქარის არსებობა, ძალადობის გავლენა (მათ შორის, ფსიქოლოგიური) ოჯახში მცხოვრებ ბავშვებზე, ძალადობის განმეორების ალბათობის არსებობა, მსხვერპლის ან ნებისმიერი შესაბამისი პირის ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოების მიმართ მუქარა, ოჯახის წევრების ურთიერთობის ისტორია, მათ შორის: წარსულში ძალადობის შემთხვევა, ცეცხლსასროლი იარაღის ხელმისაწვდომობა მოძალადისათვის, სავარაუდო მოძალადის სისხლისსამართლებრივი წარსული, განსაკუთრებით ძალადობრივი ხასიათის.⁵²

ევროპული სასამართლოს მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს ევროპული სასამართლოს მიერ საქმეზე – *კურტი ავსტრიის წინააღმდეგ* – დადგენილ ვალდებულებას, რომ სახელმწიფომ უზრუნველყოს ოჯახში ძალადობის ფაქტის შესახებ ინფორმაციაზე დაუყოვნებლივი რეაგირება და რომ მოახდინოს საფრთხის შეფასება, კერძოდ, სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს, რამდენად რეალური და მყისიერია საფრთხე ოჯახში ძალადობის საქმეების სპეციალური კონტექსტის გათვალისწინებით.⁵³ ამ საქმეზე დადგენილი მიდგომის შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაბამისი ღონისძიებების გატარებას, თუ დადგინდა, რომ არსებობს საფრთხე ძალადობის მსხვერპლის ან მისი ოჯახის წევრებისათვის.

⁵² გადაწყვეტილება (სქოლიო 2), 138-ე პუნქტი.

⁵³ გადაწყვეტილება (სქოლიო 23), 168-ე-171-ე პუნქტები.

2. პრაქტიკა

მართალია, ბოლო წლებში გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები საქართველოში ქალთა/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ, მათ შორის საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლების, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების, ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობისათვის სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლის გაზრდისა და მსხვერპლთა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმის განახლებული ფორმით ამოქმედების თვალსაზრისით,⁵⁴ საქართველოში ქალთა/ოჯახში ძალადობის მიმართ რთული მდგომარეობაა.⁵⁵ ამას მოწმობს როგორც კონკრეტული ფაქტები⁵⁶ და

⁵⁴ საქართველოს პროკურატურის 2023 წლის საქმიანობის ანგარიში, 75-78, იხ. <https://pog.gov.ge/uploads_script/resources/tmp/phpuP9BJo.pdf> [22.08.2025]; ასევე იხ. შსს-ს მიერ გავრცელებული ინფორმაცია: <<https://police.ge/ge/2023-tslis-pirveli-maisidan-qalta-mimart-anda-odjakhshi-dz-aladobis-mskhverpita-datsvis-samartlebrivi-meqanizmi-ganakhlebuli-for-mit-amogmedda/15772>> [22.08.2025].

⁵⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2023 წელი, 33-34, იხ.: <<https://ombudsman.ge/res/docs/2024052311354297279.pdf>> [22.08.2025].

⁵⁶ ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის შემთხვევების მრავალრიცხოვნობის გამო, მოხსენიებული შემთხვევები მხოლოდ საილუსტრაციოა: „ზუგდიდში კაცმა ცოლი მოკლა – შსს“, 24 მაისი, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/723959/>> [22.08.2025]; „18 წელი მიუსაჯეს კაცს, რომელმაც შშმ ცოლი მოკლა ურეკში – პროკურატურა“, 7 ივნისი, 2024 წ., იხ.: <<https://batumelebi.netgazeti.ge/slideshow/528865/>> [22.08.2025]; „რუსთავში კაცმა 21 წლის ცოლი და სიდედრი მოკლა – შსს“, 22 მაისი, 2024 წ., იხ.: <<https://netgazeti.ge/news/723695/>> [22.08.2025]; „ბოლნისში, გენდერის ნიშნით მეუღლის მკვლელობაში ბრალდებულს უვადო თავისუფლების აღკვეთა მიესაჯა“, 28 თებერვალი, 2024 წ., იხ.: <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/789506-bolniss-shi-genderis-nishnit-meuglis-mkvlelobashi-braldebuls-uvado-tavisuplebis-agkveta-miesaja>> [22.08.2025]; „ავტობუსში ქმრის მიერ მოკლული ქალის საქმეზე თბილისის სააპელაციო სასამართლოში სხდომა გაიმართება“, 29 ნოემბერი, 2023 წ., იხ.: <<https://>

სტატისტიკა,⁵⁷ ისე ევროპული სასამართლოს მიერ საქართველოს მიმართ გამოტანილი გადაწყვეტილებები.

www.interpressnews.ge/ka/article/779529-avtobusshi-kmris-mier-moklu-li-kalis-sakmeze-tbilisis-saapelacio-sasamartloshi-sxdoma-gaimarteba [22.08.2025]; „ყოფილი ცოლისა და სიდედრის მკვლელობაში ბრალდებული პოლიციელი, რომელმაც დანაშაულის შემდეგ თვითმკვლელობა სცადა, გარდაიცვალა“, 11 ოქტომბერი, 2023 წ., იხ.: <<http://www.interpressnews.ge/ka/article/773217-qopili-colisa-da-sidedris-mkvlelobashi-braldebuli-policieli-romelmac-danashaulis-shemdeg-tvitmkvleloba-scada-gardaicvala>> [22.08.2025]; „თერჯოლაში კაცმა ყოფილი ცოლი მოკლა“, 22 ნოემბერი, 2022 წ., იხ.: <<http://tabula.ge/ge/news/694049-terjolashi-katsma-qopili-tsol-mokla>> [22.08.2025]; „ქუთაისში ქალის მკვლელობის ბრალდებით მისი ყოფილი ქმარი ცხელ კვალზე დააკავეს“, 1 ივლისი, 2022 წ., იხ.: <<http://imednews.ge/ge/samartali/255895/qutaisshi-qalis-mkvlelobis-braldebit-misi-kopili-qmari-tskhel-kvalze-daakaves>> [22.08.2025]; „თბილისში, მამაკაცმა საზოგადოებრივ ტრანსპორტში მეუღლე ყელის არეში დანით დაჭრა, ქალი ადგილზე გარდაიცვალა“, 21 მაისი, 2022 წ., იხ.: <<http://www.interpressnews.ge/ka/article/711534-tbilisshi-mamakacma-sazogadoe-briv-transportshi-meugle-qelis-areshi-danit-dachra-kali-adgilze-gardaicvala>> [22.08.2025]; ოჯახში ძალადობის შემთხვევები: „შსს – ბრალდებული გარდაბანში, ავტომობილით განზრახ დაეჯახა დას, რის შემდეგაც მას დანით სხეულზე მრავლობითი ჭრილობა მიაყენა – გოგონა ადგილზე გარდაიცვალა“, 16 მაისი, 2024 წ., იხ.: <<http://www.interpressnews.ge/ka/article/799838-shss-braldebuli-gardabanshi-avtomobilit-ganzrax-dae-jaxa-das-ris-shemdegac-mas-danit-sxeulze-mravlobiti-chriloba-miaqena-gogona-adgilze-gardaicvala>> [22.08.2025].

⁵⁷ საქართველოს პროკურატურის მიერ გავრცელებული ინფორმაციით, 2014-2022 წლებში საქართველოში ჩადენილი 186 ქალის მკვლელობიდან, ოჯახური ნიშნით 92 ქალის მკვლელობა იყო. ამავე პერიოდში ჩადენილი 129 ქალის მკვლელობის მცდელობიდან, 69 ქალის მკვლელობის მცდელობა იყო ჩადენილი ოჯახური ნიშნით. იხ.: <<http://pog.gov.ge/uploads/eb6f7f93-Femicide.pdf>> [22.08.2025]. ასევე „ფემიციდი – ქალის მკვლელობის 14 და მკვლელობის მცდელობის 23 შემთხვევა 8 თვეში“, 15 ოქტომბერი, 2022 წ., იხ.: <<http://mtavari.tv/news/100799-pemitsidi-kalis-mkvlelobis-14-mkvlelobis>> [22.08.2025].

თუ ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობა განიხილება ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილი სტანდარტების მიხედვით, უნდა დაისვას რამდენიმე კითხვა, რომელთა საფუძველზეც შეიძლება შეფასდეს, უზრუნველყო თუ არა სახელმწიფომ სიცოცხლის უფლების დაცვა. ეს კითხვებია: დაუყოვნებლივ მოახდინა თუ არა სახელმწიფომ რეაგირება შეტყობინებაზე ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის შესახებ? იყო თუ არა სახელმწიფოს მიერ რეალური და მყისიერი საფრთხის შეფასება დამოუკიდებელი, პროაქტიური და ყოვლისმომცველი და ამ შეფასებისას გაითვალისწინა თუ არა მან საქმის სპეციალური კონტექსტი? თუ საფრთხის შეფასებიდან გამომდინარე გამოვლინდა, რომ სიცოცხლისათვის საფრთხე იყო რეალური და მყისიერი, უზრუნველყო თუ არა სახელმწიფომ პრევენციული ოპერატიული და დაცვითი ღონისძიებების გატარება, რომლებიც იყო საფრთხის ხარისხის შესაფერისი და თანაზომიერი?

როგორც ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზისას გამოჩნდა, საქართველოს კანონმდებლობა აკმაყოფილებს ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებს. ამას მოწმობს ის რამდენიმე საქმე, რომლებზეც ევროპულ სასამართლოს გამოტანილი აქვს გადანყვეტილებები საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის საქმეებზე. ეს კი ნიშნავს, რომ საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის პრობლემა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შეუსაბამობით კი არ არის განპირობებული, არამედ მარეგულირებელი კანონმდებლობის პრაქტიკაში აღსრულების სირთულეებით. კერძოდ, საქმე *თხელიძე საქართველოს წინააღმდეგ*⁵⁸ ეხებოდა სიტუაციას, რომელშიც ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო პრევენციული ღონისძიებების გატარება ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის დასაცავად. ამ საქმეში მოსარჩელე ამტკიცებდა, რომ მისი შვილის (M.T.) პარტნიორი მამაკაცი (L.M.) ახდენდა მის შვილზე ძალადობას, რაც დასრულდა M.T.-ს სიცოცხლის მოსპობით. ამის შემდეგ L.M.-მ თვითმკვლელობით დაასრულა სიცოცხლე.

უბედურ შემთხვევამდე ექვსი თვის განმავლობაში M.T.-მ და მოსარჩელემ, სულ მცირე, შვიდჯერ მიმართეს პოლიციას დახმა-

⁵⁸ Tkhelidze v Georgia, [2021] ECHR (Appl. No. 33056/17).

რებისათვის. პოლიციისათვის მიმართვისას ისინი ყოველთვის დეტალურად აღწერდნენ L.M.-ს მხრიდან განხორციელებული ძალადობის ხარისხს. მართალია, მოსარჩელემ და M.T.-მ პოლიციას არაერთხელ მიმართეს, მას არ დაუწყია სისხლის სამართლის გამოძიება და არ ყოფილა გამოცემული შემაკავებელი ორდერი, მიუხედავად იმისა, რომ M.T.-ს აღენიშნებოდა ფიზიკური ძალადობის ნიშნები. ეს ხდებოდა მაშინ, როდესაც პოლიციამ იცოდა, რომ L.M. პათოლოგიურად ეჭვიანი და ფსიქიკურად არასტაბილური იყო, ჰქონდა ბრაზის მართვის სირთულეები, კრიმინალური წარსული და იყო ნარკოტიკებისა და ალკოჰოლის მომხმარებელი. პოლიციამ ასევე იცოდა, რომ M.T. ყოველთვის თანატარებდასხვადასხვათავდაცვითიარაღსდაგანიცდიდაუკიდურეს შიშსა და შფოთვის, როდესაც ხედავდა, როგორ უახლოვდებოდა მისი პარტნიორი მის სახლს ან სამსახურს. ყველა ეს გარემოება ადასტურებდა M.T.-ს მიმართ L.M.-ისაგან მომდინარე საფრთხის რეალურობას. ამას გარდა, ის ძალადობა, რომელსაც M.T. განიცდიდა, არ შეიძლება დანახული ყოფილიყო როგორც ინდივიდუალური და ცალკე აღებული ეპიზოდი, არამედ უნდა ყოფილიყო განხილული როგორც განგრძობადი სიტუაცია.

საქმის განხილვის შედეგად ევროპულმა სასამართლომ დამაკმაყოფილებლად მიიჩნია ზოგადად ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ჩარჩო, რომელიც შექმნილი იყო ქალების მიმართ ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის. სასამართლოს აზრით, პრობლემა იყო სამართალდამცავი ორგანოების მიერ შემაკავებელი მექანიზმის შესრულების ხარისხში, კერძოდ კი მოსარჩელის შვილის მიმართ პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებების გატარების ვალდებულების შეუსრულებლობაში.

სასამართლოს აზრით, როდესაც ოჯახში ძალადობა განგრძობადი ხასიათისაა, საეჭვოდ არ უნდა ჩაითვალოს ის, რომ მსხვერპლისათვის წარმოშობილი საფრთხე არის მყისიერი. აქედან გამომდინარე, პოლიციამ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა, რომ მოსარჩელის შვილის სიცოცხლისათვის არსებობდა რეალური და მყისიერი საფრთხე.

ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ მისთვის თვალნათელი იყო რამდენიმე მნიშვნელოვანი მარცხი, რომლებიც განიცადა სამართალდამცავმა ორგანოებმა ამ საქმესთან მიმართებით. უპირველეს ყოვლისა, არსებობდა მინიშნებები პოლიციის ოფიცრების მიერ მტკიცე-

ბულებათა არაზუსტი და არასრულყოფილი შეგროვების შესახებ. ოჯახში ძალადობის შემთხვევის საპასუხოდ მტკიცებულებების შეგროვების ხარვეზებს შეეძლო გამოენვია ძალადობის ხარისხის არასათანადო შეფასება, მოეხდინა უარყოფითი გავლენა სისხლის სამართლის გამოძიების დაწყების პერსპექტივაზე და განეპირობებინა ძალადობის მსხვერპლისათვის გულის აცრუებაც კი იმაზე, რომ მას მომავალში ხელისუფლებისათვის შეეტყობინებინა ოჯახის მოძალადე წევრის შესახებ. ევროპულმა სასამართლომ ასევე მიუთითა: როდესაც ხდებოდა შემთხვევების დაფიქსირება, არაფერი ადასტურებდა, რომ პოლიციის ოფიცრები ახდენდნენ „სასიკვდილო საფრთხის შეფასებას“ დამოუკიდებელი, პროაქტიური და ყოვლისმომცველი გზით. პოლიციის ოფიცრებმა არ მიანიჭეს საკმარისი მნიშვნელობა ძალადობის პოტენციურად მაპროვოცირებელ ფაქტორებს, როგორებიცაა: L.M.-ს ალკოჰოლზე დამოკიდებულება, მისი პათოლოგიური ეჭვიანობა და ა.შ. ამასთანავე, სახელმწიფომ მხედველობაში არ მიიღო, როგორ აღიქვამდა მსხვერპლი საფრთხეს. პოლიციამ ამჯობინა, შემთხვევა დაეკვალიფიცირებინა „უმნიშვნელო ოჯახურ კინკლაობად“ (minor family altercation).

სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ, მიუხედავად იმისა, ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო ითვალისწინებდა მოძალადის მიმართ დროებით შემზღუდველ ღონისძიებებს, როგორებიცაა დამცავი და შემაკავებელი ორდერები, შესაბამისმა სახელმწიფო ორგანოებმა საერთოდ არ გამოიყენეს ეს ღონისძიებები. მეტიც, არც მოსარჩელისათვის და არც მისი შვილისათვის პოლიციას არ გაუწევია კონსულტაცია მათი საპროცესო უფლებების შესახებ და მათთვის ხელმისაწვდომი სხვადასხვა საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული დაცვითი ღონისძიების შესახებ. პირიქით, პოლიციელებმა შეცდომაში შეიყვანეს ისინი იმით, რომ უთხრეს – არ შეეძლოთ მოძალადის დაკავება ან სხვა შემზღუდველი ღონისძიების გატარება.

M.T.-სა და მოსარჩელეს მიერ განმეორებით წარდგენილი არაერთი საჩივრის გათვალისწინებით, არსებობდა მრავალი მტკიცებულება, რომელიც ამართლებდა სისხლისსამართლებრივი სამართალწარმოების დაწყებას L.M.-ის წინააღმდეგ, რაც შესაძლებელს გახდიდა მის მოთავსებას წინასწარ პატიმრობაში. სასამართლოს აზრით, დასანანია, რომ სამართალდამცველმა ორგანოებმა არ გააკეთეს ეს.

ზოგადად ქვეყანაში, ოჯახში ძალადობის საერთო მდგომარეობის გათვალისწინებით, ევროპულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო პრევენციული ოპერატიული ღონისძიებების გატარება, რამაც ძირითადი გამოუთხარა მოსარჩელისა და მისი შვილის უფლებებს, ესარგებლათ თანაბარი დაცვით კანონის წინაშე. საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ დაარღვია კონვენციის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული პოზიტიური ვალდებულება (არსებით ნაწილში).⁵⁹ ასევე საინტერესოა საქმე *A და B საქართველოს წინააღმდეგ*,⁶⁰ რომელშიც სახელმწიფომ ვერ უზრუნველყო პოლიციის ოფიცრის მიერ გენდერული ნიშნით ძალადობის თავიდან აცილება და საქმის ეფექტიანი გამოძიება. ამ საქმეში მოსარჩელები იყვნენ *C*-ს დედა და შვილი. *C*-ს სიცოცხლე მოსპო მისმა პარტნიორმა (*D*-მ), რომელიც იყოს პოლიციის ოფიცერი. რამდენიმე წლის განმავლობაში *C*-მ და მისმა ოჯახმა არაერთხელ შეატყობინეს პოლიციას *D*-სგან მომდინარე ძალადობის ფაქტების შესახებ, რომელსაც თავისი პარტნიორის მკვლელობის გამო სასჯელი შეეფარდა. პირველი მოსარჩელე, თავისი და მეორე მოსარჩელის სახელით, ასაჩივრებდა იმას, რომ პოლიციის ოფიცრებმა და პროკურორებმა ვერ შეძლეს *C*-ს სიცოცხლის უფლების დაცვა.

ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფომ იცოდა ან უნდა სცოდნოდა მსხვერპლის სიცოცხლისათვის არსებული საფრთხისა და შექმნილი სიტუაციის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ იცოდა *C*-ს სიცოცხლისათვის შექმნილი რეალური და მყისიერი საფრთხის შესახებ, სახელმწიფომ არ გაატარა შემაკავებელი ღონისძიებები, რომლებიც უზრუნველყოფდა *C*-ს დაცვას. ევროპულმა სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ სამართალდამცავი ორგანოების პასიურობა კიდევ უფრო შემამოფრთხილებელი იყო იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ მოძალადე თავად იყო პოლიციის ოფიცერი, რომელიც თავის სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ბოროტად იყენებდა *C*-სთან მიმართებით. სასა-

⁵⁹ ამ საქმეზე ევროპულმა სასამართლომ ასევე დაადგინა კონვენციის მე-2 მუხლის დარღვევა საპროცესო ნაწილში.

⁶⁰ *A and B v. Georgia*, [2022] ECHR (Appl. No. 73975/16).

მართლმ ხაზი გაუსვა იმას, რომ პოლიციამ არა მხოლოდ არ აღკვეთა მოძალადის დაუსჯელობისა და უკანონობის დემონსტრირება, არამედ ნება დართო მას, მონაწილეობა მიეღო C-ს დაკითხვაში და მალე ის დაანინაურეს კიდეც.⁶¹

ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა: ეს საქმე არის იმის აშკარა მაგალითი, რომ ოჯახში ძალადობის მტკიცებასთან მიმართებით სამართალდამცავი ორგანოების ზოგადმა და დისკრიმინაციულმა პასიურობამ შეიძლება შექმნას კლიმატი, რომელიც ხელს შეუწყობს, კიდეც უფრო გავრცელდეს მსხვერპლის წინააღმდეგ ძალადობა მხოლოდ იმიტომ, რომ ის ქალია. მიუხედავად სხვადასხვა შემაკავებელი ღონისძიების ხელმისაწვდომობისა, ხელისუფლებამ არ მოახდინა გენდერული ნიშნით ძალადობის თავიდან აცილება მოსარჩელეთა ოჯახის წევრის მიმართ, რამაც გამოიწვია მისი სიკვდილი. საბოლოოდ, ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ დაარღვია კონვენციის მე-2 მუხლიდან გამომდინარე პოზიტიური ვალდებულება არსებით ნაწილში, კონვენციის მე-14 მუხლთან (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მიმართებით.⁶²

საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებული მესამე საქმის – *გაიდუკევიჩი საქართველოს წინააღმდეგ*⁶³ – მიხედვით, გარდაცვალებამდე ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში მოსარჩელის შვილმა თექვსმეტჯერ შეიტანა საჩივარი პოლიციაში თავისი პარტნიორი მამაკაცის წინააღმდეგ.

როგორც ევროპულმა სასამართლომ განაცხადა, „საქმის მასალებიდან ჩანს, რომ ცამეტ შემთხვევაში პოლიციამ დაუყოვნებლივი რეა-

⁶¹ გადაწყვეტილება (სქოლიო 60), 48-ე პუნქტი.

⁶² გადაწყვეტილება (სქოლიო 60), 49-ე პუნქტი. ევროპულმა სასამართლომ ასევე დაადგინა სახელმწიფოს მიერ მე-2 მუხლიდან გამომდინარე პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა საპროცესო ნაწილში, კონვენციის მე-14 მუხლთან (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მიმართებით. 46-ე პუნქტი. ასევე იხ. *Y* და *სხვები ბულგარეთის წინააღმდეგ* (გადაწყვეტილება (სქოლიო 26)); *ლანდი იტალიის წინააღმდეგ* (*Landi v. Italy*, [2022] ECHR, (Appl. No. 10929/19), რომელშიც მოძალადე ქმარმა დაჭრა თავისი ცოლი და მოკლა ერთი წლის შვილი.

⁶³ *Gaidukevich v Georgia*, [2023] ECHR (Appl. No. 38650/18).

გირება მოახდინა და გაგზავნა პატრულის ეკიპაჟი. სამ შემთხვევაზე გამოიცა შემაკავებელი ორდერი, რომლებიც, როგორც ჩანს, გ.კ.-ს არ დაურღვევია, თუმცა, სულ მცირე სამ შემთხვევაზე, სასწრაფო დახმარების გამოძახებიდან მალევე, ა.ლ.-მ უარი თქვა დახმარებაზე და პოლიციამ აღარ გამოიძია მისგან შემოსული შეტყობინებები. სტრასბურგის სასამართლო ამასთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა განსაკუთრებით დაუცველი სიტუაციის გამო, საკანონმდებლო ბაზა უნდა აძლევდეს ხელისუფლებას უფლებამოსილებას, გამოიძიოს ოჯახში ძალადობის შემთხვევები საკუთარი ინიციატივით, როგორც საჯარო ინტერესი. ამრიგად, პირის მიერ სისხლის სამართლის საჩივრის შეტანის შეუძლებლობამ ან შეტანილი საჩივრის უკან გამოსხმობამ ხელი არ უნდა შეუშალოს ხელისუფლებას, დაიწყოს ან განაგრძოს სისხლისსამართლებრივი დევნა სავარაუდო დამნაშავეს მიმართ, ასევე ხელისუფლება არ უნდა გათავისუფლდეს მოვალეობისგან, შეაფასოს სიტუაციის სიმძიმე შესაბამისი გამოსავლის ძიების მიზნით.⁶⁴

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების ამ ასპექტის მხედველობაში მიღება როგორც საქართველოს კანონმდებლობის, ისე პრაქტიკის შემდგომი დახვეწის თვალსაზრისით.

პრაქტიკაში წარმოშობილ ერთ-ერთ პრობლემაზე გაამახვილა ყურადღება საქართველოს სახალხო დამცველმა თავის ყოველწლიურ ანგარიშში, რომლის მიხედვით, „განსაკუთრებულ პრობლემად გამოიკვეთა არასათანადო საფუძვლით ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის ზოგიერთ საქმეში რისკის შეფასებაზე უარის თქმა“.⁶⁵ კერძოდ, ანგარიშის მიხედვით, „საქართველოს კანონმდებლობა რისკის

⁶⁴ ამონარიდი სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან ქართულ ენაზე, 71-ე პუნქტი, იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ვებ-გვერდზე: <<https://www.supremecourt.ge/uploads/files/1/ANALITIKURI/გაიდუკევიჩი%20საქართველოს%20წინააღმდეგ.pdf>> [23.08.2025].

⁶⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2023 წელი, 201, იხ.: <<https://ombudsman.ge/res/docs/2024052311354297279.pdf>> [22.08.2025].

შეფასების დოკუმენტის შესავსებად რაიმე სახის სამართლებრივ საფუძველს არ ითვალისწინებს. მიუხედავად ამისა, შესწავლილი საქმეების შედეგად დადგინდა, რომ პრაქტიკაში რისკის შეფასების დოკუმენტის შესავსებად სამართლებრივ საფუძველს ითხოვენ და ძალადობის მსხვერპლი ქალების გამოკითხვის შემდგომ წყვეტენ, შეავსონ თუ არა რისკის შეფასების დოკუმენტი და, შესაბამისად, გამოსცენ თუ არა შემაკავებელი ორდერი.⁶⁶ ცხადია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვს ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის შემთხვევაზე რეაგირებისას ასეთი კითხვარის შევსებას და მისი შევსება არ არის დამოკიდებული პოლიციელის დისკრეციაზე, შეავსოს თუ არა ძალადობის რისკის შეფასების დოკუმენტი. ამას კი შეიძლება შედეგად მოჰყვეს ძალადობის რისკების შეუფასებლობა, თანმხლები შედეგებით.⁶⁷

დასკვნის სახით, აღსანიშნავია, რომ, როგორც გაირკვა, საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის თვალსაზრისით, არსებობს არა მოქმედი კანონმდებლობის ევროპული სასამართლოს სტანდარტებთან შეუსაბამობის პრობლემა, არამედ ამ სტანდარტების არაეფექტიანი შესრულების პრობლემა. ამიტომ უნდა გატარდეს ღონისძიებები ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის მიმართ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობაში წარმოშობილი იმ ხარვეზების იდენტიფიცირებისა და აღმოფხვრისათვის, რომლებიც იწვევს ევროპული სასამართლოს სტანდარტების დარღვევას.

გარდა ამ ხარვეზების აღმოფხვრისა, ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ საბრძოლველად მნიშვნელოვანია, გააქტიურდეს ცნობიერების ამაღლების კამპანია ზოგადად მოსახლეობაში. ამის საჭიროება გამომდინარეობს თუნდაც იმ ფაქტიდან, რომ ძალადობის მსხვერპლ ქალებს შორის პოლიციას დახმარებისათვის მიმართა ქალების მხოლოდ 11,8 პროცენტმა.⁶⁸ ამიტომ, ქალთა მიმართ/ოჯახში

⁶⁶ იხ. ანგარიში (სქოლიო 65), სქოლიო 600.

⁶⁷ იხ. ანგარიში (სქოლიო 65), 201, ასევე, სქოლიო 600; ასევე იხ., სახელმწიფოს რეაგირება გენდერულად მოტივირებულ ძალადობაზე საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, 2024, 92, იხ.: <https://gyla.ge/files/genderi_geo.pdf> [22.08.2025].

⁶⁸ ქალთა მიმართ ძალადობის ეროვნული კვლევა საქართველოში, 2022,

ძალადობის წინააღმდეგ ეფექტიანად საბრძოლველად აუცილებელია, რომ აქტიურად წარიმართოს ცნობიერების ამაღლების კამპანია საზოგადოების წევრებისათვის ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის მექანიზმებზე ინფორმაციის მისაწოდებლად, რაც დაარწმუნებს მათ ძალადობის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის საჭიროებაში და მოქმედი მექანიზმების ეფექტიანობასა და სანდოობაში.

IV. დასკვნა

საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის ანალიზის შედეგად შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა და გამოითქვას რეკომენდაციები, კერძოდ:

საქართველოს კანონმდებლობის შესწავლამ გამოავლინა, რომ ქალთა მიმართ ან/და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა აკმაყოფილებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ მოთხოვნებს. რაც შეეხება პრაქტიკას, არსებული მდგომარეობის შესწავლის საფუძველზე, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ, მართალია, ბოლო წლებში გადიდდა ქმედითი ნაბიჯები საქართველოში ქალთა/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ, მათ შორის საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლების, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების, ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობისათვის სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლის გაზრდისა და მსხვერპლთა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმის განახლებული ფორმით ამოქმედების თვალსაზრისით, საქართველოში ქალთა/ოჯახში ძალადობის მიმართ რთული მდგომარეობაა. ამას მოწმობს როგორც კონკრეტული ფაქტები და სტატისტიკა, ისე ევროპული სასამართლოს მიერ საქართველოს მიმართ გამოტანილი გადაწყვეტილებები.

აქედან გამომდინარე, საქართველოში ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის პრობლემა ევროპულ სტანდარტებთან მოქმედი კანონ-

136, იხ.: <https://georgia.unwomen.org/sites/default/files/2023-12/updated_vaw_geo_web4-3.pdf> [22.08.2025].

მდებლობის შეუსაბამობით კი არ არის განპირობებული, არამედ პრაქტიკაში მისი აღსრულების სირთულეებით. ამიტომ აუცილებელია, რომ გაგრძელდეს ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებით შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობაში წარმოშობილი იმ ხარვეზების იდენტიფიცირებისა და აღმოფხვრისათვის, რომლებიც იწვევს ევროპული კონვენციის დარღვევას. ამას გარდა, ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ეფექტიანად საბრძოლველად აუცილებელია, რომ აქტიურად წარიმართოს ცნობიერების ამაღლების კამპანია საზოგადოების წევრებისათვის ქალთა მიმართ/ოჯახში ძალადობის მექანიზმებზე ინფორმაციის მისაწოდებლად, რაც დაარწმუნებს მათ ძალადობის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის საჭიროებაში და მოქმედი მექანიზმების ეფექტიანობასა და სანდოობაში.

გვანცა ბესელია*

ეთიკის კოდექსი საქართველოს საჯარო სამსახურში: ფორმალური სამართლებრივი ინსტრუმენტი თუ ღირებულებითი სისტემის შექმნის საფუძველი?

I. შესავალი	37
II. სამართლებრივი კულტურა და ეთიკა საჯარო სამსახურში: კონცეპტუალური ჩარჩო	38
1. კანონისა და ეთიკის ურთიერთმიმართება	40
2. და მაინც, რა საჭიროა ეთიკის კოდექსი?	43
III. ეთიკის დანერგვა საქართველოს საჯარო სამსახურში: პირველი ქცევის კოდექსი	45
1. კოდექსის შემუშავება და სტატუსი	47
2. იურიდიული შინაარსი და „რბილი ლექსიკური მექანიზმი“	49
3. მარეგულირებელი ჩარჩო აღსრულების მექანიზმის გარეშე	51
4. საჯარო ინტერესის კონცეფცია და ხიდი ღირებულებით სისტემასთან	52
IV. დასკვნა	55

* სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA).

I. შესავალი

კანონი, როგორც ქცევის მარეგულირებელი ფუნდამენტური ინსტრუმენტი, საჯარო სამსახურში მოხელეთა საქმიანობის გარეგან სტანდარტებს ადგენს. ის უზრუნველყოფს მოქმედების მკაფიო ჩარჩოს და განსაზღვრავს, რა უნდა გაკეთდეს კონკრეტულ გარემოებებში. თუმცა, მიუხედავად კანონის მარეგულირებელი ძალისა, ხშირად აუცილებელი ხდება დამატებით ეთიკური ნორმების შემოტანა, რათა სრულყოფილად დარეგულირდეს საჯარო მოხელეების ქცევა. კანონსა და ეთიკას შორის კავშირი გადამწყვეტ როლს თამაშობს საჯარო სამსახურში, რადგან ორივე მოქმედებს საჯარო მმართველობის სფეროში და არეგულირებს ერთსა და იმავე სუბიექტებს – საჯარო მოხელეებს. ისინი უზრუნველყოფენ ნორმების ერთობლიობას, რომელიც აყალიბებს და არეგულირებს საჯარო მოხელეების ქცევას, თითოეული დადგენილია შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ განსაზღვრული პროცედურებით. ამ ორ სისტემას შორის ურთიერთობა ხშირად აღწერილია, როგორც „ძლიერი“ (კანონი) და „რბილი“ (ეთიკა) ძალის ურთიერთქმედება. ე.წ. „ეთიკის ათნლეულის“¹ დასაწყისიდან, საჯარო მმართველობაში ეთიკის როლის მოლოდინი ხშირად აღემატებოდა მის პრაქტიკულ გავლენას. მთავარი გამოწვევა მკაფიო საზღვრის დადგენა და ჯანსაღი ბალანსის შენარჩუნება იყო: ერთი მხრივ, ეთიკის ზედმეტი რეგულირებისა და მეორე მხრივ, კანონის გადაჭარბებული მორალიზაციის ან „ეთიკიზაციის“ თავიდან ასაცილებლად.

დღევანდელ კონტექსტში, მთავარი საკითხი აღარ არის ეთიკის საერთოდ შემოღების აუცილებლობა, არამედ ის, თუ რეგულირების რა ფორმა უნდა იქნეს გამოყენებული და როგორ უნდა გაველოს მკაფიო ზღვარი კანონსა და ეთიკას შორის. ამისათვის მნიშვნელოვანია შეიქმნას მკაფიო და ურთიერთშემავსებელი სივრცე ორივე ჩარჩოსთვის.² ერთი

¹ K. Kenneth, O. P. Dwivedi, *Ethics in the public service: comparative perspective*, Brussels, 1983, 1.

² P. Finn, *The Law and Officials, Ethics in Public Service*, Chapman (Ed.), Edinburgh, 1993, 138.

შეხედვით, მარტივი განსხვავება არის ის, რომ კანონი კარნახობს, თუ რა უნდა გააკეთონ ადამიანებმა გარეგანი წესების მეშვეობით, ხოლო ეთიკა ეხება შიდა ღირებულებებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ გადაწყვეტილების მიღებასა და ქცევაზე. თუმცა, ეს ერთი შეხედვით მარტივი განსხვავება ხშირად ბუნდოვანი ხდება პრაქტიკაში, მას შემდეგ რაც ეთიკური ნორმები, რომლებიც, წესით, ზნეობრივ აქცენტებსა და პერსპექტივას ქმნიან, რეგულირდება სამართლებრივი სისტემის – რომელიმე სამართლებრივი აქტის – ფორმით. ამგვარად რთულდება მათი მკაფიოდ გამოიჯვნა და გაუგებარი ხდება, რა საჭიროა ცალკე ეთიკა, თუკი ის კვლავ სამართლის სისტემის პრაქტიკას გამოიყენებს. არსებობს თუ არა მკაფიო ზღვარი კანონსა და ეთიკას შორის, თუ ე.წ. „რბილი“ ნორმების მიუხედავად ეთიკაც სამართლის ნაწილი ხდება. არის თუ არა ეთიკა ისეთი ინიციატივების შემომტანი, რომლებიც უფრო ადამიანებზეა ორიენტირებული და ღირებულებებზე დაფუძნებული მიდგომისკენ უბიძგებს, ლეგალისტური მოდელის მიღმა.

სწორედ ამ შეკითხვების გაანალიზებაზე, საქართველოს გამოცდილებაზე აქცენტით, და კანონსა და ეთიკას შორის რთული ურთიერთკავშირის გამოკვლევაზე, ეთიკის კოდექსის ბუნებასა და სამართლისა და მორალურ-ღირებულებით სისტემებში მისი ადგილის გაანალიზებაზეა ორიენტირებული წინამდებარე სტატია, სადაც განხილული იქნება სამართლებრივი კულტურის მნიშვნელობა და ეთიკის როლი საჯარო სამსახურის ფორმირებაში, ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით.

II. სამართლებრივი კულტურა და ეთიკა საჯარო სამსახურში: კონცეპტუალური ჩარჩო

სამართლებრივი კულტურა საჯარო სამსახურის თანაბრად მნიშვნელოვანი ასპექტია და ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ორგანიზაციული კულტურისა და სისტემაში არსებული პირადი და კოლექტიური ქცევებისა და შეფასებების ჩამოყალიბებაში. სამართლებრივი კულტურა მოიცავს საზოგადოების გაგებას, დამოკიდებულებებსა და ქცევებს სამართლებრივი სისტემის მიმართ და იმ

ღირებულებებს, იდეოლოგიებსა და პრინციპებს, რომლებსაც იცავენ ამ სისტემაში მოქმედი პროფესიონალები.³ ყველა ქვეყნისათვის დამახასიათებელ სამართლებრივ კულტურას, მათ შორის, ის ინდივიდებიც განსაზღვრავენ, რომლებიც ასრულებენ სპეციალიზებულ სამართლებრივ ამოცანებს.⁴ ეს ინდივიდები არ არიან მხოლოდ მოსამართლეები და იურისტები, არამედ მათი დიდი ნაწილი საჯარო მოხელეა, რომელთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს კონკრეტული სამართლებრივი შედეგები მოაქვთ მოქალაქეებისთვის. ამიტომ, საჯარო მოხელეების დამოკიდებულებებისა და ქცევების ეთიკური განზომილება გადამწყვეტ როლს თამაშობს საჯარო სამსახურში სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბებაში.

სამართლებრივი სისტემის კონცეპტუალიზაციის ერთ-ერთი გზაა ურთიერთქმედების დანახვა სამართლებრივი ინსტიტუტების საქმიანობას, მათი ფუნქციების შესრულების მეთოდებსა და ამ ქმედებათა შედეგებს შორის.⁵ ეს სამი ელემენტი კი უშუალოდ უკავშირდება კულტურულ კომპონენტებს, როგორებიცაა ღირებულებები, დამოკიდებულებები, ჩვევები და კონტექსტები, რომლებშიც ინდივიდები სამართალს მიმართავენ.⁶ ეთიკის მიზანიც სწორედ სამართლებრივი კულტურის ამ ბოლო კომპონენტის ტრანსფორმაციაა, თუმცა, კონტინენტური სამართლის ტრადიციების მქონე საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში ეთიკური ღირებულებების სამართლებრივი მექანიზმებით რეგულირებამ (ეთიკის ლეგალიზაცია) სულ უფრო ბუნდოვანი გახდა დისკუსია, თუ რომელი სისტემის ნაწილია ეთიკა – სამართლის თუ მორალის.

ამ კონტექსტში, უმნიშვნელოვანესია იმის გააზრება, თუ რა როლი ენიჭება ეთიკის კოდექსებს და რა არის მათი განსხვავება კანონთან მიმართებით. სწორედ ამ საკითხებს განვიხილავთ მომდევნო ქვეთავებში.

³ L. M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, 1975, 193.

⁴ L. M. Friedman (სქოლიო 3), 223.

⁵ L. M. Friedman, *Legal Culture and Social Development*, *Law & Society Review*, Vol. 4, Issue 1, August 1969, 33.

⁶ L. M. Friedman (სქოლიო 5), 34.

1. კანონისა და ეთიკის ურთიერთმიმართება

კანონი, ძირითადად, არეგულირებს ქმედების გარეგან მახასიათებლებს და განსაზღვრავს, რა უნდა გაკეთდეს, მაშინ, როცა ეთიკა ფოკუსირებულია შინაგან დამოკიდებულებებზე – როგორ უნდა გაკეთდეს და რა განზრახვით. კანონი გვთავაზობს მოქმედების მკაფიო, ხშირად ხისტ ჩარჩოს, რომელიც ადგენს მზა წესებს იმის შესახებ, რა არის სწორი ან არასწორი კონკრეტულ გარემოებებში. ამის საპირისპიროდ, ეთიკა აერთიანებს ინდივიდებს რეფლექსურ პროცესში, უბიძგებს მათ დილემების განხილვისაკენ, ღირებულებების შეწონვისა და განსჯისაკენ.

კანონი, როგორც წესი, მცირე ადგილს ტოვებს ინდივიდუალური ინტერპრეტაციისთვის; ის განსაზღვრავს კონკრეტულ მოცემულობას და კანონთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის შედეგებს. ნორმის ინტერპრეტაცია არის არა საჯარო მოხელეების კომპეტენცია, არამედ მკაცრად განეკუთვნება სასამართლოს შეზღუდული და ფორმალური საზღვრების ფარგლებში. თუმცა, ეთიკა მოქმედებს ნაცრისფერ ზონებში, სადაც კანონი მთავრდება ან ბუნდოვანებას ტოვებს. ის ეხება ქცევის სტანდარტებსა და შინაგან რწმენებს, დამოკიდებულებებსა და ღირებულებებს, რომლებიც უფრო ღრმად აყალიბებენ ქცევას. ეთიკა არ ეხება მხოლოდ სამართლებრივ შესაბამისობას, ის ეხება კეთილსინდისიერ ქმედებას.

მიუხედავად აღნიშნული განსხვავებებისა, კანონი და ეთიკა ურთიერთკავშირშია. ზოგიერთი ღირებულება, რომელიც ტრადიციულად ეთიკასთან ასოცირდება – ადამიანის ღირსება, სამართლიანობა, თანასწორობა – განმტკიცებულია და ხილული ხდება კანონის მეშვეობით, განსაკუთრებით კონსტიტუციებში. კონსტიტუციურმა სამართალმა გადამწყვეტი როლი შეასრულა ამ ღირებულებების საზოგადოებებში უნივერსალიზაციაში. კანონი ქმნის სისტემას, ეთიკა კი ადამიანებს აერთიანებს ამ სისტემაში მათი კეთილსინდისიერებით. კანონი მოქმედებს დამოუკიდებლად, სისტემატურად და უპიროვნოდ, ხოლო ეთიკას, ამის საპირისპიროდ, შემოაქვს განსჯის თავისუფლება. ის შედის იმ სივრცეებში, სადაც კანონი ვერ აღწევს, აძლიერებს ღირებულებებს იქ, სადაც კანონი შეიძლება გაჩუმდეს ან ზედმეტად პროცედურული გახდეს.

როგორც კანონი, ისე ეთიკა ცდილობს ადამიანის ქცევის ჩამოყალიბებას და გაზიარებული ღირებულებების ხელშეწყობას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია ფორმალურად აცხადებს სახელმწიფოს ფუნდამენტურ ღირებულებებს, საჯარო მოხელეები იშვიათად მიმართავენ მათ უშუალოდ ყოველდღიურ მუშაობაში. ეს კონსტიტუციური ღირებულებები პრინციპში ცნობილია, მაგრამ პრაქტიკას ხშირად დაშორებულია, ინტერპრეტირებულია ტრადიციის, კულტურის ან ფორმალური აუცილებლობის შესაბამისად. მრავალი საჯარო მოხელისთვის პრიორიტეტი ხდება შესაბამისი პროცედურებისა და წესების სწორად შესრულება. დროთა განმავლობაში ამ პროცედურულმა ფოკუსმა შეიძლება გამოიწვიოს რუტინული, ავტომატური ქცევა, მაგრამ დააშოროს იმ ფუნდამენტურ ღირებულებებს, რომლებიც სწორედ ამ ფორმალური წესების შთაგონება იყო. ეთიკური და ღირებულებითი განსჯის რეფლექსი სწორედ ამ ბიუროკრატიულ რუტინაში იკარგება.

ეს არ ნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეები არ იცნობენ კონსტიტუციურ პრინციპებს. პირიქით, მათ ხშირად იცინან და პატივს სცემენ ამ ღირებულებებს, თუმცა ისინი აღიქმება, როგორც შორეული და აბსტრაქტული, ვიდრე ყოველდღიურ საქმიანობაში გამოსაყენებელი. მათი მუშაობა მაინც ირიბად უკავშირდება კონსტიტუციურ ღირებულებებს სამართლებრივი ჩარჩოს მეშვეობით, თუმცა ადმინისტრაციული დეტალების ფენები ხშირად ბუნდოვანს ხდის ამ კავშირს. სწორედ აქ შემოდის ეთიკა, არა როგორც კანონის შემცვლელი, არამედ როგორც ხიდი. ეთიკა ხელახლა აკავშირებს საჯარო მოხელეების ყოველდღიურ საქმიანობას საჯარო სამსახურის დამფუძნებელ პრინციპებთან; ხელს უწყობს მორალური წარმოსახვის აღდგენას, რომელიც აუცილებელია წესების ინტერპრეტაციისთვის ისე, რომ პატივი სცეს მათ თავდაპირველ განზრახვას. ის აცოცხლებს კავშირს კონსტიტუციურ ღირებულებებს, პირად კეთილსინდისიერებასა და ორგანიზაციულ კულტურას შორის.

ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია ჯონ რორის „რეჟიმის ღირებულებების“⁷ კონცეფციის გააზრება, რომელიც საჯარო სამსახურის

⁷ J. A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats: an essay on law and values*, second edition, revised and expanded, New York, 1989.

ეთიკას განიხილავს პოლიტიკური სისტემის კონსტიტუციური ჩარჩოდან. რორის თანახმად, კონსტიტუცია არის არა მხოლოდ იურიდიული დოკუმენტი, არამედ წარმოადგენს უმთავრეს ეთიკურ წყაროს, რომელიც ქმნის ისეთ ძირეულ ღირებულებებს, როგორებიცაა სამართლიანი წარმოება, თანასწორობა, თავისუფლება და ხელისუფლების დანაწილება. შესაბამისად, ის მკაცრად უარყოფს საჯარო მოხელის „ღირებულებისგან ნეიტრალური“ როლის ცნებას, რადგან ბიუროკრატია არ შეიძლება და არც უნდა იყოს ღირებულებისგან ნეიტრალური. ამის ნაცვლად, რორი ამტკიცებს, რომ საჯარო მოხელეები არიან კონსტიტუციური წესრიგის დამცველები და, არსებითად, კონსტიტუციის ინტერპრეტატორები და გამომყენებლები თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში, მიუხედავად იმისა, რამდენად ალიკვამენ ამას ყოველდღიური რუტინის პერსპექტივიდან. მათ ევალებათ ამ ფუნდამენტური ღირებულებების დაცვა და ხელშეწყობა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში უნევთ გადაწყვეტილებების მიღება.

თუკი კანონი (კონსტიტუციის ჩათვლით) უკვე არის ღირებულებების ასეთი მძლავრი წყარო, მაშინ რა საჭიროება რჩება ეთიკის ცალკეული, ხშირად ლეგალიზებული ფორმით შემოტანისა, განსაკუთრებით ისეთ სისტემებში, როგორიც საქართველოა, სადაც ნორმატიული დებულებები მიდრეკილია ღირებულებითის ნაცვლად ფორმალური შინაარსისკენ? რორის ნაშრომი სწორედ აქ ანიჭებს ეთიკას უმნიშვნელოვანეს როლს: ის ხაზს უსვამს აუცილებლობას, რომ ეთიკური მოქმედება კანონთან უბრალო შესაბამისობაზე მაღლა დადგეს. ეთიკა კონსტიტუციურ ღირებულებებთან მჭიდრო ბმაშია და, მათი გააზრებით, საჯარო მოხელეს აკავშირებს მის მიერ დადებულ ფიციტან,⁸ რაც არა მხოლოდ ფორმალურ, არამედ ღრმა პიროვნულ და მორალურ ვალდებულებას გულისხმობს. ასეთი მიდგომა, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, გამოირიცხავს წესების ბრმად და ფორმალურად მორჩილებას. ის უბიძგებს მოხელეს გააზრებული განსჯისკენ, რითაც უზრუნველყოფს, რომ

⁸ J. A. Rohr, Regime Values, Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Shafritz (Ed.), 2000, 421.

მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს არა მხოლოდ კანონიერი, არამედ მორალურად გამართლებული და საზოგადოებრივი სიკეთისკენ მიმართული. ეთიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოყენება სწორედ ეს არის.

2. და მაინც, რა საჭიროა ეთიკის კოდექსი?

ავსებს რა კანონის „ნაცრისფერ ზონებს“, კანონისა და ეთიკის ურთიერთქმედება რთულდება განსაკუთრებით ეთიკის კოდექსების შემოღებით. ამ მიზეზით, საჯარო სამსახურში ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციის ნებისმიერი ინიციატივა სიფრთხილით უნდა იქნას განხილული. ეთიკის კოდექსები, რომლებიც, გაცხადებული ღირებულებების საფუძველზე, ქცევის წესების დეტალურ რეგულაციას გვთავაზობენ, იმეორებენ კანონმდებლობის ლეგალისტურ ლოგიკასა და სტილს. სინამდვილეში, ეთიკა უნდა აღიქმებოდეს, როგორც კანონის შემავსებელი, სადაც ხაზგასმულია ფორმალური წესებს უკან არსებული ღირებულებითი საფუძვლები.

საჯარო სამსახურში ეთიკის შემოღება, განსაკუთრებით ქცევის კოდექსების მეშვეობით, განიხილება, როგორც სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული ღირებულებების გაძლიერების მცდელობა, რომელიც მეტ მოქნილობასა და განსჯას იძლევა, განსაკუთრებით დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღებისას. ეს ქცევის კოდექსები, მიუხედავად მათი სამართლებრივი ფორმისა, განსხვავდება კანონებისგან და წარმართავს ქცევას ისეთ სიტუაციებში, სადაც კანონი შეიძლება არ გვაძლევდეს მკაფიო პასუხებს.

მიუხედავად კანონისა და ეთიკის შორის პარალელებისა, ჩნდება კითხვა, საჭიროა თუ არა ქცევის კოდექსების შემოღება, როცა სამართლებრივი სისტემები უკვე განსაზღვრავს ქცევის სახელმძღვანელო სტანდარტებს. თუ საჯარო ადმინისტრაციის მარეგულირებელი კანონები უკვე მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეთა ქცევის ჩამოყალიბებასა და რეგულირებას, რატომ არის საჭირო პარალელური სისტემის – ეთიკის – შემოღება? რა არის ეთიკის ღირებულება ამ კონტექსტში? რა სისტემას გვთავაზობს ეთიკა და რატომ გახდა ის ასეთი მნიშვნელოვანი? ეთიკის გაგების გასაღები მის მკაფიო, მაგრამ ურთიერთშემავსებელ ფუნქციაშია.

ქცევის კოდექსები გვთავაზობს წერილობით ნორმათა სისტემას, რომელიც ხშირად სამართლებრივ ენასა და სტრუქტურას იმეორებს. ეს ფორმალური მსგავსება კანონთან ნაწილობრივ გამოწვეულია არსებული გამოცდილებით და, ნაწილობრივ, აქტის ავტორიტეტისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფის სურვილით. სამართლებრივი ფორმების მიზნით ეთიკის კოდექსები უფრო მისაღები ხდება საჯარო მოხელეებისთვის, რომლებიც უკვე შეჩვეულნი არიან წესებზე დაფუძნებულ სისტემებს. ამგვარად, ისინი წარმოადგენენ, ერთი მხრივ, ინოვაციას, რომელიც სისტემას აცნობს ახალ ინსტრუმენტებს საჯარო სამსახურის გასაუმჯობესებლად და, მეორე მხრივ, მისი ფორმალური მხარე საკმარისად ნაცნობია, რათა შეუფერხებლად ინტეგრირდეს არსებულ ორგანიზაციულ და სამართლებრივ კულტურაში.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკის კოდექსები ხშირად ჰგავს სამართლებრივ აქტებს, ისინი განსხვავებულ მიზანს ემსახურებიან. ისინი არ ქმნიან სხვა სამართლებრივ სისტემას, არამედ აძლიერებენ საჯარო სამსახურს კორუფციასთან, არასათანადო მართვასთან და არაეთიკურ გადაცდომებთან ბრძოლაში. ისინი გვთავაზობენ უფრო ღირებულებებზე დაფუძნებულ, ადამიანზე ორიენტირებულ და, ზოგჯერ, უფრო მოქნილ მიდგომას ქცევის სტანდარტიზაციისთვის. შესაბამისად, ეთიკის კოდექსები შესაძლოა გაჩნდნენ არა მხოლოდ ნორმატიული იდეალებიდან, არამედ პრაქტიკული აუცილებლობიდანაც.

სხვადასხვა სამართლებრივ ტრადიციასა და კულტურაში ქცევის კოდექსების ფორმა და ფუნქცია განსხვავებულია. კონტინენტურ სამართლებრივ სისტემებში ეთიკის შემოღება ხშირად იმავი ლოგიკასა და ფორმატს იღებს, როგორსაც ტრადიციული სამართალი – ზოგჯერ თითქმის შეუძლებელს ხდის კოდექსების სამართლებრივი აქტებისგან გარჩევას, გარდა მათი სათაურისა. განსხვავება ამ შემთხვევაში შესაძლოა უკავშირდებოდეს იმას, რომ კანონი მოქმედებს ფორმალურობის ავტორიტეტით, აღსრულებადი სანქციებითა და სასამართლო მექანიზმებით, ხოლო ეთიკის კოდექსები, ძირითადად, კულტურულ ინსტრუმენტებად რჩება თვითრეგულირებისთვის, პროფესიული იდენტობისა და მორალური ცნობიერების გასაძლიერებლად.

ამგვარად, ისევ ვუბრუნდებით მთავარ საკითხს: რატომ იყო საჭირო ქცევის ახალი ჩარჩოსა და ქცევის კოდექსების შემოღება სისტემაში,

რომელიც უკვე რეგულირდება კანონით? პასუხი კანონის საზღვრებშია. კანონი უზრუნველყოფს სტრუქტურას, მაგრამ მნიშვნელობას – ყოველთვის არა. მას შეუძლია განსაზღვროს ქმედება, მაგრამ ხშირად ვერ შთააგონებს მას. კომპლექსური პროცედურებით დახუნძლული, რუტინული პროცედურების მხოლოდ სამართლებრივი რეგულაციების ჩარჩოსთან დატოვება იწვევს ე.წ. „ეთიკურ მინიმალიზმს“, ⁹ სადაც მიზანი მხოლოდ სამართლებრივი დარღვევის თავიდან აცილებაა და არა სანდოობის ან საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნისაკენ სწრაფვა. მოკლედ, ეთიკა არ იმეორებს კანონს – ის მას ადამიანურ სახეს აძლევს; უზრუნველყოფს, რომ საჯარო სამსახური იყოს სამართლებრივად შესაბამისი, მორალურად გამართული და სოციალურად სანდო. ეთიკა ქმნის ზნეობრივ კულტურას წესების სისტემაში.

III. ეთიკის დანერგვა საქართველოს საჯარო სამსახურში: პირველი ქცევის კოდექსი

საჯარო სამსახური, უმეტეს შემთხვევაში, მიზნად ისახავს ქცევის კოდექსების შემუშავებასა და დანერგვას ეთიკური ჩარჩოს პრაქტიკაზე გასავრცელებლად. არსებითად, ქცევის კოდექსები ინერგება ინსტრუმენტად, რომელიც ეთიკურ პრინციპებს ქმედით სტანდარტებად გარდაქმნის. ¹⁰ ქცევის კოდექსი ასახავს საჯარო მოხელეების მოსალოდნელ ქცევასა და პროფესიულ სტანდარტებს, ¹¹ ხელს უწყობს „მაღალ მორალურ კეთილსინდისიერებას“. ¹² როგორც

⁹ G. Jellinek, *Die Sozialethische Bedeutung Von Recht, Unrech und Strafe*, second revised edition, Berlin, 1908, 45.

¹⁰ C. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27 (Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis)*, Frankfurt am Main, 2012, 113-115.

¹¹ K. Kernaghan, *Three Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*, *Ethics in Public Service*, Chapman (Ed.), Edinburgh, 1993, 18.

¹² M. W. Huddleston, J. C. Sands, *Enforcing Administrative Ethics*, *The Ethics Edge*, Berman, West, Bonczek (Eds.), 1998, 147.

ნესი, ის მოქმედებს, როგორც შიდა მარეგულირებელი დოკუმენტი, რომელიც გადაწყვეტილებების მიღების, მოხელის ყოველდღიური საქმიანობისა და მოქალაქესთან ურთიერთობის გზამკვლევა, ეხმარება საჯარო დაწესებულებებს მოქალაქეების მოლოდინების დაკმაყოფილებაში.¹³

ამის საპირისპიროდ, ქცევის წესების გვერდით შესაძლოა არსებობდეს ასევე ეთიკის კოდექსებიც. ეთიკის კოდექსები გამოხატავს ძირითად ღირებულებებსა და სახელმძღვანელო პრინციპებს უფრო ზოგადი და აბსტრაქტული ფორმით, ხშირად შემოიფარგლება ერთი, ლაკონური დოკუმენტით. უფრო დეტალური და ოპერატიული ქცევის კოდექსებისგან განსხვავებით, ეთიკის კოდექსები, როგორც წესი, უფრო ადვილია წასაკითხად, გასაგებად და ორგანიზაციის მასშტაბით გასავრცელებლად. თითოეული მათგანი თამაშობს მკაფიო და ურთიერთშემავსებელ როლს საჯარო სექტორში ეთიკური ქცევის ჩამოყალიბებაში. ხშირად ეთიკის კოდექსებს კეთილსინდისიერებაზე დაფუძნებული მიდგომის (*Integrity-based approach*)¹⁴ საფუძვლადაც მიიჩნევენ, რომელიც ხაზს უსვამს შიდა მოტივაციასა და პირად ანგარიშვალდებულებას. ქცევის კოდექსები კი, როგორც წესი, დაკავშირებულია შესაბამისობაზე დაფუძნებულ მოდელთან (*Compliance-based approach*),¹⁵ რომელიც ეყრდნობა ფორმალურ წესებსა და გარე აღსრულების მექანიზმებს. ამ კონტექსტში, ეთიკასა და კანონს შორის დინამიკის შესწავლა არსებითი ხდება.

ეთიკა და ქცევის კოდექსები საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეების ქცევის ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესების წარმართვის ძირითად ინსტრუმენტებს შორისაა. ეს ინსტრუმენტები მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეებისთვის იმის გააზრებას, თუ რომელი ქმედებებია ეთიკურად მიზანშეწონილი და რომელი არა, ეხმარება მათ განასხვავონ სწორი და არასწორი პროფესიულ ქცევაში. ეთიკური ცნობიერების ხელშეწყობით, ეთიკის კო-

¹³ J. Palidauskaitė, Codes of Conduct for Public servants in Eastern and Central European Countries, <<https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/paulidauskaitė.pdf>> [22.08.2025].

¹⁴ C. Demmke, T. Moilanen (სქოლიო 10), 113-115.

¹⁵ C. Demmke, T. Moilanen (სქოლიო 10), 113-115.

დექსები ზრდის ალბათობას, რომ საჯარო მოხელეები სწორ საქმეებს სწორი მიზეზების გამო გააკეთებენ¹⁶ და მიიღებენ გადაწყვეტილებებს კეთილსინდისიერებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვით.

ინდივიდუალური ქცევის მიღმა, ეს კოდექსები ასევე ასრულებენ უფრო ფართო საკომუნიკაციო მექანიზმის ფუნქციას: ისინი ასახავენ საჯარო სამსახურის დეკლარირებულ ღირებულებებსა და მიზნებს, უზრუნველყოფენ ჩარჩოს, რომელიც ინსტიტუციურ პრაქტიკებს აკავშირებს საზოგადოების მოლოდინებთან. ამ გზით, ისინი ხელს უწყობენ საზოგადოებასა და საჯარო ინსტიტუტებს შორის ნდობის გაღვივებას. ამ იდეებმა შექმნა საფუძველი საქართველოში „საჯარო დანესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების“ შემუშავებისთვის (რომელსაც, ჩვეულებრივ, მოიხსენიებენ, როგორც საქართველოს ეთიკის კოდექსს), რომელიც ოფიციალურად მიღებულ იქნა მთავრობის დადგენილების ფორმით 2017 წლის 20 აპრილს.

საქართველოს ეთიკის კოდექსის ძირითადი მიზანია საჯარო სამსახურში ეთიკური კულტურის ხელშეწყობა საჯარო მოხელეებისთვის პროფესიული სტანდარტების განსაზღვრით. ის მიზნად ისახავს ძირითადი პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში დანერგვას, მიუყვებლობის, ობიექტურობისა და კოლეგიალობის ფუნდამენტის ჩამოყალიბებას და, საბოლოოდ, საჯარო სამსახურის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის გაძლიერებას. კოდექსი ცდილობს უზრუნველყოს საჯარო მოხელეების მიერ ეთიკური ღირებულებების დაცვა და ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების კულტურის ჩამოყალიბებას მთელ საჯარო სამსახურში.

1. კოდექსის შემუშავება და სტატუსი

საქართველოში საჯარო სამსახურისთვის ერთიანი ეთიკური ჩარჩოს შემოღების შესახებ დისკუსიები დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში 2013-2014 წლებში. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის, განსაკუთრებით „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შემუშავების პარალელ-

¹⁶ S. C. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, DC, 2005, 8.

ლურად, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ეთიკური სტანდარტების დამდგენი ერთიანი დოკუმენტის – ეთიკისა და ქცევის წესების მიღების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური პრინციპები საქართველოს საჯარო სექტორისთვის სრულიად ახალი არ იყო (იმის გათვალისწინებით, რომ სხვადასხვა პროფესიულ ჯგუფს, როგორცაა მოსამართლეები, პროკურორები, პოლიციელები, ადვოკატები და სხვ., უკვე მიღებული ჰქონდა საკუთარი ეთიკის კოდექსები), არ არსებობდა ყოვლისმომცველი ჩარჩო, რომელიც ვრცელდებოდა ყველა საჯარო მოხელეზე.

საქართველოს ეთიკის კოდექსი საჯარო სამსახურის რეფორმის პროდუქტად იქცა, თუმცა მისი შემუშავება არ ეყრდნობოდა საფუძვლიან ემპირიულ შეფასებას. შეზღუდული მონაცემები არსებობდა იმის შესახებ, თუ რა ღირებულებები უნდა ყოფილიყო ხაზგასმული, რა სახის ორგანიზაციული კულტურა უნდა ყოფილიყო განვითარებული, ან იყვნენ თუ არა საჯარო მოხელეები მზად ეთიკური ჩარჩოებისა და სტანდარტების მისაღებად. გარდა ამისა, კითხვები რჩებოდა იმის შესახებ, არსებობდა თუ არა ეფექტური განხორციელებისა და აღსრულების მექანიზმები. OECD-ის¹⁷ მონიტორინგის პირველმა რაუნდმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საქართველოს ეთიკური სტანდარტები ფრაგმენტული და გაბნეული იყო მრავალ სამართლებრივ აქტში, მათ შორის „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში და შიდა ინსტიტუციურ რეგულაციებში. თუმცა, არ იყო დადგენილი ერთიანი ქცევის კოდექსი, რის გამოც საქართველო შეფასდა, როგორც ნაწილობრივ შესაბამისი OECD-ის რეკომენდაცია №14-თან.¹⁸ ეს მიუთითებდა იმაზე, რომ ზოგადი ეთიკის კოდექსის შექმნის ძირითადი მამოძრავებელი ძალა იყო საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობა.

¹⁷ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (Organisation for Economic Co-operation and Development).

¹⁸ OECD (2006), *Anti-Corruption Reforms in Georgia: 1st Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/2f0c38ce-en>> [22.08.2025].

პროექტის შემუშავების პროცესში განიხილებოდა სამი ძირითადი საკითხი: კოდექსის სტატუსი, მისი შინაარსი და კონტექსტი, და მისი აღსრულება. სტატუსთან დაკავშირებით ძირითადი დისკუსია ეხებოდა მისი სამართლის ნაწილად ქცევის, თუ დოკუმენტის არასავალდებულო ღირებულებების დეკლარირების ფორმით მიღების საკითხს. სისტემატიზაციის საკითხი მოიცავდა არა მხოლოდ შინაარსის ორგანიზებას, არამედ მის ფორმალურ ინტეგრაციას საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური ნორმების კოდიფიკაციის მრავალი გზა არსებობდა, საბოლოოდ გადაწყდა, რომ კოდექსის ფორმალურ კანონმდებლობაში ჩართვა გააძლიერებდა მის სანდოობას, უზრუნველყოფდა უფრო მარტივ განხორციელებას და ხელს შეუწყობდა საჯარო მოხელეების მხრიდან მის აღსრულებას. შესაბამისად, საქართველოს ეთიკის კოდექსის მთავრობის დადგენილებით მიღება მიჩნეულ იქნა ყველაზე ეფექტურ მიდგომად, რითაც ეთიკური სტანდარტები გახდა უფრო სამართლებრივი კულტურის ნაწილი.

2. იურიდიული შინაარსი და „რბილი ლექსიკური მექანიზმი“

მას შემდეგ, რაც ეთიკის კოდექსის იურიდიული სტატუსი განისაზღვრა, ყურადღება მის შინაარსზე გადავიდა. დისკუსიები ფოკუსირებული იყო იმაზე, თუ რამდენად კონკრეტული უნდა ყოფილიყო კოდექსი. ის შეიცავს სამ ძირითად თავსა და ოცდაათ მუხლს. ტრადიციული საკანონმდებლო დოკუმენტებისგან ერთადერთი მნიშვნელოვანი გადახვევა არის უფრო რბილი, ადვილად გასაგები ენა. საქართველოს ეთიკის კოდექსი ინარჩუნებს ბალანსს და აერთიანებს ფართო ეთიკურ პრინციპებს, რომლებიც ინტერპრეტაციისთვის ღიაა, და უფრო კონკრეტულ წესებს, განსაკუთრებით ინტერესთა კონფლიქტის, საჯარო რესურსების გამოყენებისა და საჩუქრების პოლიტიკის კუთხით.

საქართველოს ეთიკის კოდექსის შედარებით რბილი და ნაკლებად ლეგალისტური ფორმულირება და სტილი განზრახ იქნა არჩეული რამდენიმე ძირითადი მიზეზის გამო. პირველ რიგში, ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ თავიდან აცილებულიყო საჯარო მოხელეებზე სტრესი ან ზეწოლა ქცევის დამატებითი რეგულაციების

შემოღებით. მეორე, მნიშვნელოვანი იყო მინიმუმამდე დაყვანილიყო წინააღმდეგობა და წახალისებინათ საჯარო მოსამსახურეები, ეგრძნოთ თავი იმ საზოგადოების ნაწილად, რომელსაც ახასიათებს ერთგულება, პატივისცემა, ანგარიშვალდებულება, მიუკერძოებლობა და ნეიტრალიტეტი. მესამე, შემოთავაზებულ რბილ ტონს უნდა უზრუნველყო საჯარო მოხელეების ქცევის უფრო რბილი და მათთვის მისაღები გზით წარმართვა.

საქართველოს ეთიკის კოდექსი თავის პრინციპებს სამ ძირითად მიმართულებად ყოფს. პირველი ფოკუსირებულია საჯარო სამსახურის ფუნდამენტურ ღირებულებებზე, მიზნად ისახავს სამსახურის რეპუტაციის ჩამოყალიბებას და საზოგადოების მხრიდან ე.წ. „უნდობლობის აჩრდილის“¹⁹ შემცირებას. ეს ნაწილი ეხმარება მოქალაქეებს და სხვა გარე დაინტერესებულ მხარეებს, როგორცაა სამოქალაქო საზოგადოება და კერძო სექტორი, ირწმუნონ საჯარო სამსახურის ეთიკური სტანდარტები. მეორე მიმართულება კონცენტრირებულია პროფესიულ სტანდარტებზე და სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებაზე. ის მიზნად ისახავს საჯარო მოხელეების ქცევისა და დამოკიდებულებების შეცვლას, ხელს უწყობს მათ დაინახონ თავიანთი, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელთა, როლები. ეს ნაწილი ასევე ცდილობს შეცვალოს მრავალწლიანი ტრადიციები და სტერეოტიპები, რომლებიც გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეების გადაწყვეტილებებზე, ცდილობს შეცვალოს როგორც სამუშაო კულტურა, ასევე კლიმატი. მესამე მიმართულება ფოკუსირებულია საჯარო მოხელეების დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღების სტანდარტზე მოქალაქეებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობისას და ხაზს უსვამს საჯარო ინტერესს. ამით ეთიკის კოდექსი ცდილობს გასცდეს ბრძანებების ბრმა მორჩილებასა და რეგულაციებზე დაყრდნობილი ავტომატური გადაწყვეტილებების მიღებას. ამ რბილად ფორმულირებული ჩარჩოს მეშვეობით, საქართველოს ეთიკის კოდექსი მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურის კულტურის თანდათანობით შეცვლას.

¹⁹ M. Kaptein, J. Wempe, *Working on Integrity: Differences and Similarities between Public and Private Sector organizations, Integrity at the Public-Private Interface*, Huberts, Heuvel, (eds.), Maastricht, 1999, 114.

3. მარეგულირებელი ჩარჩო აღსრულების მექანიზმის გარეშე

აღსრულება იყო მესამე ძირითადი საკითხი, რომელიც განიხილებოდა პროექტის შემუშავების პროცესში. ეთიკის კოდექსის თავდაპირველი ვერსია გვთავაზობდა შედარებით რბილ აღსრულების მექანიზმს, ეთიკის კომისარს, რომელსაც ექნებოდა პრევენციული რეკომენდატორის როლი. ეს იდეა საბოლოოდ უარყოფილ იქნა ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველი, ეთიკური სტანდარტების შემოღების სიახლე მთელ საჯარო სამსახურში კულტურულ გამოწვევას წარმოადგენდა. ბევრსაჯარო მოხელეს მიაჩნდა, რომ მათ უკვე ესმოდათ, თუ რას ნიშნავდა ეთიკურად მოქმედება და შესაძლოა წინააღმდეგობა გაენიათ დამატებითი და არასაჭირო „მორალური“ ზედამხედველობის მექანიზმისთვის – რადგან „კარგმა ადამიანებმა“ უკვე იციან, როგორ მოიქცნენ ეთიკურად ყოველგვარი მითითების გარეშე.²⁰ მეორე, პრაქტიკული შეზღუდვები, როგორიცაა პოლიტიკური ნება, შესაბამისი კომპეტენციების კადრები და არასაკმარისი ფინანსური რესურსები, აფერხებდა ეთიკის კომისიებისა თუ კომისიების სახით დამატებით ახალი სუბიექტების შემოყვანას სისტემაში.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ეთიკის კოდექსის, როგორც ღირებულებითი განზომილების მექანიზმის, მიზანი არასოდეს ყოფილა სადამსჯელო ბერკეტების გამრავალფეროვნება, რაც ისედაც იყო შემოთავაზებული სამართლებრივი სისტემის (კანონმდებლობის) მიერ. ეთიკის, როგორც ღირებულებითი სისტემის საკვანძო კომპონენტის მიზანი, ყოველთვის არის ეთიკურ დილემებთან დაკავშირებით რეკომენდაციებისა და მითითებების მიცემა, ასევე, დეკლარირებული და გაზიარებული ღირებულებების გავრცელებასა და დანერგვაში მხარდაჭერა.

შესაბამისად, საქართველოს ეთიკის კოდექსის მოქმედი ვერსია არ შეიცავს რეპრესიულ აღსრულების მექანიზმს. ეთიკის კოდექსს, ტრადიციული სამართლებრივი აქტისგან განსხვავებით, არ გააჩნია აღსრულების მექანიზმის „ბასრი კბილები“,²¹ რაც მას ნაკლებად

²⁰ S. C. Gilman (სქოლიო 16), 7.

²¹ G. Beselia, The Coordination of Ethics and Law – Developing a Culture of the Rule of Law in Georgian Public Administration, Speyer, 2023, 90.

„საშიშს“ ხდის დისციპლინარული პროცედურის თვალსაზრისით. თუმცა, საჯარო მოხელეებს, რომლებიც არღვევენ ეთიკურ ნორმებს, შეიძლება მაინც დაეკისროთ პასუხისმგებლობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, რომელიც არაეთიკურ ქცევას დისციპლინურ გადაცდომად განიხილავს.²² მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში მაინც არსებობს დისკუსიის სივრცე ეთიკის კოდექსის ჭეშმარიტი ბუნების შესახებ, უნდა განიხილებოდეს თუ არა ის, როგორც სამართლებრივი ინსტრუმენტი, მორალური სახელმძღვანელო პრინციპების ერთობლიობა, თუ უბრალოდ სიმბოლური აქტი ინსტიტუციური ღირებულებების კომუნიკაციისთვის.

4. საჯარო ინტერესის კონცეფცია და ხიდი ღირებულებით სისტემასთან

საქართველოს ეთიკის კოდექსის ერთი გადამწყვეტი ასპექტი არის მისი აქცენტი „საჯარო ინტერესთან“ შესაბამისობაში მყოფ გადანყვეტილებებსა და ქმედებებზე. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეული საჯარო მოხელე ვალდებულია იმოქმედოს საჯარო ინტერესის შესაბამისად, არც საქართველოს ეთიკის კოდექსი და არც საჯარო სამსახურის ან ანტიკორუფციული კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მკაფიოდ საჯარო ინტერესს. არც საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში გადააზრებული საჯარო სამსახურის სისტემა თუ, ერთი შეხედვით, სახეცვლილი ორგანიზაციული კულტურა და ახლადშექმნილი ეთიკური ინფრასტრუქტურა აღმოჩნდა საკმარისად მხარდამჭერი საჯარო მოხელეებისათვის, რომ ყოველდღიური რუტინიდან მიღებული, „ავტოპილოტზე“ ჩართული გადანყვეტილებების გააზრება მომხდარიყო „საჯარო ინტერესთან“ მიმართებით. შესაბამისად, საჯარო ინტერესის კონცეფცია, საქართველოს კანონმდებლობაშიც და პრაქტიკაშიც, აბსტრაქტული რჩება.

ეთიკა და ეთიკური დილემები უფრო რთული ხდება საჯარო სამსახურის რეალობაში, რაც ართულებს იმის განსაზღვრას, თუ რა

²² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 85-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი, 27.10.2015.

არის ეთიკურად „სწორი“ ან „არასწორი“ სხვადასხვა სიტუაციაში. ეთიკის შესახებ სხვადასხვა შეხედულება არსებობს და ეთიკური ქმედებების განსაზღვრა ხშირად დამოკიდებულია პერსპექტივასა და კონტექსტზე. სტივენ კ. ბეილი თავის გავლენიან ნაშრომში „ეთიკა და საჯარო სამსახური“ განიხილავს საჯარო მოხელეების წინაშე მდგარ სამ მნიშვნელოვან მორალურ გამოწვევას. პირველია მორალური ბუნდოვანება, რაც ნიშნავს, რომ ხშირად არ არსებობს ერთი აშკარა „სწორი“ პასუხი რთულ სიტუაციებში, როდესაც ღირებულებები ერთმანეთს ეჯახება. მეორეა პროცედურების პარადოქსი, ანუ წინააღმდეგობა საჯარო სამსახურის მიერ დადგენილი წესებისა და პროცედურების მკაცრად დაცვასა და რეალურად სამართლიანი ან ეთიკური შედეგის მიღწევას შორის, რადგან ხანდახან ფორმალობამ შეიძლება ხელი შეუშალოს საჯარო სიკეთის დაცვას. მესამე – არანაკლებ მნიშვნელოვანია კონტექსტის გავლენა, რაც გულისხმობს, რომ ეთიკური გადაწყვეტილებები დიდწილად არის განპირობებული პოლიტიკური გარემოთი, ორგანიზაციული კულტურითა და ინდივიდუალური წნეხით, რაც კიდევ უფრო ართულებს მორალურ არჩევანს.²³

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ეთიკის კოდექსის მთავარი მიზანი და დანიშნულება სწორედ ის უნდა ყოფილიყო, რომ შეექმნა საფუძველი, რომელიც საჯარო მოხელეებს მკაცრი სამართლებრივი რეგულაციების მიღმა ღირებულებით განზომილებაში გადაწყვეტილებების მიღებისკენ უბიძგებდა, როგორიცაა, მაგალითად, „მართებული vs. მართებული“ (right vs right dilemma²⁴) დილემები და არ გამხდარიყო კიდევ ერთი აქტი სამართლებრივი სისტემის თაროზე, რომლის აღსრულებაც ფორმალური პროცედურის ნაწილია.

საქართველოში არსებული ლეგალისტური კულტურის პირობებში, კიდევ უფრო რთული ხდება ღირებულებითი არჩევანის გაკეთება. ასეთი სიტუაციები წარმოადგენს ეთიკურ დილემებს, რომლებიც საჭიროებს ფრთხილ განსჯას პირადი კეთილსინდისიერებისა და საზო-

²³ S. K. Bailey, Ethics and the Public Service, Public Administration Review, Vol. 24, № 4, December, 1964, 234-243.

²⁴ P. L. Brousseau, Ethical Dilemmas: Right vs. Right, The Ethics Edge, Ber-
man, West, Bonczek (eds.), Washington D.C., 1998, 39.

გადოებრივი ნდობის შესანარჩუნებლად. საჯარო მოხელეებს ხშირად ექმნებათ სირთულე სწორედ „მართებული vs. მართებული“ დილემებისას, სადაც მათ უნდა დააბალანსონ კონკურირებადი ინტერესები/ღირებულებები, როგორებიცაა კანონიერება ან ადამიანის ღირსება და ადამიანის უფლებები/თავისუფლებები, ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვა ან საზოგადოებრივი სიკეთე, პირადი ურთიერთობებისა და პროფესიული ვალდებულებების არჩევანი და სხვ. ეთიკის კოდექსი უნდა გამხდარიყო იმ საფუძვლის შემქმნელი, რომელზეც დაშენდებოდა ეთიკური ინფრასტრუქტურა, სადაც საჯარო მოხელეებს რთული ღირებულებით არჩევანისას არ მოუწევდათ კომფორტის ზონიდან ავტომატური და გამზადებული გადაწყვეტილებების მიღება.

მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკური სტანდარტების კოდიფიკაციამ სამართლებრივი მექანიზმის მეშვეობით, როგორიცაა საქართველოს მთავრობის დადგენილება, საფუძველი ჩაუყარა ინსტიტუციურ კეთილსინდისიერებას (*Institutional Integrity*), ის მაინც რჩება უფრო ღრმა კულტურული ტრანსფორმაციის ჩანასახოვან ეტაპზე. ეთიკური წესებისა და კოდექსების არსებობა უზრუნველყოფს ფორმალურ სიცხადეს, თუმცა ეთიკური ღირებულებებისა და მასზე დაფუძნებული ქცევის შესანარჩუნებლად მხოლოდ სამართლებრივი ვალდებულებები არ არის საკმარისი. მხოლოდ სამართლებრივი წესები ვერ უზრუნველყოფს სამართლის უზენაესობის დაცვას.²⁵

ქართული სამართლებრივი კულტურის გაბატონებული ტრადიციების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი, ცხადია, ინტეგრირებულია ძირითადად სამართლებრივ ჩარჩოში, ხშირად ინტერპრეტირებული და გამოყენებულია, როგორც ფორმალური წესების ერთობლიობა და არა როგორც უფრო ფართო მორალური სისტემის კომპონენტი. შედეგად, საჯარო სექტორში ეთიკური ქცევა ხშირად დაიყვანება პროცედურულ შესაბამისობამდე, რომლებიც ავტომატურად სრულდება, რადგან ის სამართლებრივი სისტემის ნაწილია და შესასრულებლად სავალდებულოა. საჯარო სამსახურში

²⁵ M. Claes, Safeguarding a Rule of Law Culture in the Member States: Engaging National Actors, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 29, Issue 2, 2023, 220.

ეთიკისა და ეთიკური სტანდარტების შემოღების მიზანი კი იყო მომხდარიყო გარდატეხა ფორმალური წესების ავტომატური დაცვიდან ღირებულებებზე დაფუძნებულ განსჯამდე. ეს გულისხმობდა საჯარო სამსახურში ე.წ. „ეთიკური მენტალიტეტის“²⁶ განვითარებას, სადაც ადამიანის ღირსების დაცვა, კეთილსინდისიერება, სამართლიანობა და ანგარიშვალდებულება არის არა მხოლოდ ფორმალური ვალდებულება, არამედ საჯარო მოხელეების პროფესიული იდენტობის განუყოფელი კომპონენტი.

ეთიკური იდენტობის მისაღწევად კი ეთიკის რეგულირება საკმარისი არ არის. საჭიროა მუდმივი ინვესტიცია ეთიკის სწავლებაში, ღირებულებებზე დაფუძნებული ლიდერობის განვითარებაში და, ეთიკურ რისკებსა და დილემებზე დიალოგისათვის, ინსტიტუციური სივრცეების შექმნაში. აღნიშნული პროცესის კულტივაცია კი „უფრო რბილი“ მექანიზმების მეშვეობით ხდება, როგორებიცაა: ცნობიერების ამაღლების კამპანიები, თვითრეფლექსიური ტრენინგები, ლიდერობის როლური მოდელირება, საჯარო დიალოგი და სივრცეები, სადაც ეთიკური საკითხების ღიად განხილვაა შესაძლებელი. ამგვარი მიდგომები კი გრძელვადიან პერსპექტივაში შექმნის კონტექსტს, რომელშიც სამართლის უზენაესობა უზრუნველყოფილია არა მხოლოდ სანქციების შიშის ან კონკრეტული პირების გამო, არამედ გააზრებულია როგორც მთავარი ღირებულება, რომელიც თანდათან ხდება „ცოცხალი კულტურა, ჩვევა, მენტალიტეტი/აზროვნება“.²⁷

IV. დასკვნა

საჯარო სამსახურში ქცევის რეგულირების ორივე ეს სისტემა – კანონი და ეთიკა – მიზნად ისახავს მოხელეთა საქმიანობის წარმართვას, თუმცა განსხვავებული მექანიზმებითა და აქცენტებით. კანონი ძირითადად გარეგან ქმედებას არეგულირებს ხისტი ჩარჩოებითა

²⁶ M. Claes (სქოლიო 25), 219.

²⁷ Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD (2016)007, 2016, 10, <[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)> [22.08.2025].

და აღსრულებადი სანქციებით, ხოლო ეთიკა მიმართულია შინაგან განზრახვებზე, ღირებულებებსა და მორალურ განსჯაზე. ამ დიქტომიის ფონზე, უმნიშვნელოვანესი გახდა იმის გამოკვეთა, თუ რა ადგილს იკავებს ეთიკის კოდექსი, განსაკუთრებით საქართველოს კონტექსტში – არის ის სამართლის, თუ მორალური და ღირებულებითი სისტემების ნაწილი.

ეთიკის კოდექსი: სამართლის თუ მორალურ-ღირებულებითი სისტემის ნაწილი?

დისკუსია იმის თაობაზე, ეთიკის კოდექსი უფრო მეტად სამართლებრივი ინსტრუმენტია თუ ღირებულებითი სისტემის შემქმნელი, ფუნდამენტურია მისი ფუნქციის გააზრებისთვის. სტატიაში აღინიშნა, რომ კანონი განსაზღვრავს „რა უნდა გაკეთდეს“, ეთიკა კი – „როგორ უნდა გაკეთდეს და რა განზრახვით“. კანონი ოპერირებს მკაფიო, ხშირად ხისტი წესებით, რომლებიც მცირე ადგილს ტოვებენ ინდივიდუალური ინტერპრეტაციისთვის და დილემებს პასუხობს კანონთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის ჭრილში. ინტერპრეტაცია სასამართლოს მკაცრ კომპეტენციას წარმოადგენს. ამისგან განსხვავებით, ეთიკა მოქმედებს „ნაცრისფერ ზონებში“, სადაც კანონი მთავრდება ან ბუნდოვანებას ტოვებს. ის ეხება ქცევის სტანდარტებს, შინაგან რწმენებს, დამოკიდებულებებსა და ღირებულებებს, რომლებიც უფრო ღრმად აყალიბებენ ქცევას, ვიდრე უბრალო სამართლებრივი შესაბამისობა. ეთიკის მიზანი კეთილსინდისიერი ქმედების ხელშეწყობაა.

მიუხედავად ამ განსხვავებებისა, კანონი და ეთიკა ურთიერთკავშირშია. კანონი, განსაკუთრებით კონსტიტუციური სამართლის მეშვეობით, აძლიერებს ისეთ ეთიკურ ღირებულებებს, როგორიცაა ადამიანის ღირსება, სამართლიანობა და თანასწორობა, რითაც მათ საყოველთაო ხასიათს აძლევს. თუმცა, კანონი ქმნის სისტემას, ეთიკა კი ამ სისტემაში ადამიანებს აერთიანებს მათი კეთილსინდისიერებითა და განსჯის თავისუფლებით. ეთიკა ავსებს იმ სიცარიელეებს, სადაც კანონი ვერ აღწევს, ან სადაც ის ზედმეტად პროცედურული ხდება. ის ხიდის როლს ასრულებს კონსტიტუციურ, აბსტრაქტულ

ღირებულებებსა და საჯარო მოხელეების ყოველდღიურ, რუტინულ საქმიანობას შორის. შესაბამისად, ეთიკა არა კანონის შემცველი, არამედ მისი შემავსებელია, რომელიც ფორმალურ წესებს მიღმა არსებულ ღირებულებით საფუძვლებს უსვამს ხაზს.

თუმცა, საქართველოს კონტექსტში, კონტინენტური სამართლის ტრადიციებიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში ეთიკური ღირებულებების სამართლებრივი მექანიზმებით რეგულირებამ, ანუ ეთიკის ლეგალიზაციამ, დისკუსია სულ უფრო ბუნდოვანი გახდა. რომელი სისტემის ნაწილია ეთიკა – სამართლის თუ მორალის. მიუხედავად იმისა, რომ, დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღებისას, ეთიკის კოდექსები თეორიულად მოქნილობასა და განსჯას უნდა ახალისებდნენ, მათმა სამართლებრივ აქტებთან მსგავსებამ, მათი ავტორიტეტისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფის მიზნით, გამოიწვია ის, რომ ისინი აღიქმება, როგორც კანონის ნაწილი, და არა როგორც დამოუკიდებელი ღირებულებითი ინსტრუმენტი.

საქართველოს გამოცდილება და ეთიკის კოდექსის ფორმალური სახე

საქართველოს საჯარო სამსახურში ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციის მცდელობები, განსაკუთრებით ეთიკის კოდექსის შემოღება, მიზნად ისახავდა ღირებულებებზე დაფუძნებული, ადამიანზე ორიენტირებული მიდგომის ხელშეწყობას. თუმცა, ლეგალისტურ კულტურაში, სადაც «აბა, ეს სად წერია?» არის ხშირად ქმედების საფუძველი, ეთიკური ქცევების რეგულაციამ იძულებითი, სამართლებრივი მექანიზმის ფორმა მიიღო. ეს გამოიხატა იმაში, რომ ეთიკის კოდექსმა, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულად რბილ მექანიზმად უნდა აღქმულიყო, პრაქტიკაში ფორმალურად შესასრულებელი სამართლებრივი სისტემის ნაწილის სახე მიიღო.

პრაქტიკაში, საქართველოს ეთიკის კოდექსის დებულებები ხშირად ფორმალური და ცალმხრივი სახით აღიქმება. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საჯარო მოხელეები უფრო მეტად ორიენტირებულნი არიან წესების სიტყვასიტყვით შესრულებაზე და ფორმალური დარღვევის თავიდან აცილებაზე („ეთიკური მინიმალიზმი“), ვიდრე იმ ღირებულებითი

პრინციპების გააზრებაზე, რომლებიც ამ რეგულაციების საფუძველს წარმოადგენს. ამგვარი მიდგომა ბიუროკრატიულ რუტინაში ეთიკური და ღირებულებითი განსჯის რეფლექსის დაკარგვას იწვევს.

სამომაველო პერსპექტივა: რბილი მექანიზმები და ღია დისკუსია

დასკვნის სახით, ეთიკა არ იმეორებს კანონს, არამედ მას ადამიანურ სახეს აძლევს, უზრუნველყოფს რა საჯარო სამსახურის სამართლებრივ შესაბამისობას, მორალურ გამართულობასა და სოციალურ სანდოობას. ის ქმნის ზნეობრივ კულტურას წესების სისტემაში, რაც სცილდება უბრალო „ეთიკურ მინიმალიზმს“. საქართველოს საჯარო სამსახურის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეთიკის ინსტიტუციონალიზაციისადმი მიდგომა, რომელიც ძლიერად ეყრდნობა სამართლებრივ ფორმებსა და აღსრულების ნაკლებად პრევენციულ მექანიზმებს, შეიძლება ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდეს ღირებულებითი ცვლილებების მისაღწევად. იმის ნაცვლად, რომ ეთიკის კოდექსი გახდეს მხოლოდ კიდევ ერთი ფორმალური დოკუმენტი, აუცილებელია მისი ფუნქციის გადაზრება. საჭიროა უფრო რბილი მექანიზმების დანერგვა, რაც მოიცავს:

- სწავლასა და განათლებაზე ორიენტირებას: ეთიკის სწავლება უნდა გასცდეს ქცევის წესებისა და ღირებულებების ჩამონათვალის გაცნობას და მოიცავდეს დილემების ანალიზს, შემთხვევების განხილვასა და ღირებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების უნარების განვითარებას.
- დისკუსიისა და გაზიარების სივრცეების შექმნას: საჯარო მოხელეებს უნდა მიეცეთ საშუალება, ღიად განიხილონ ეთიკური გამოწვევები, გაიზიარონ გამოცდილება და ერთობლივად მოძებნონ გამოსავალი, განკითხვის და დასჯის შიშის გარეშე. ეს ხელს შეუწყობს ნდობის გარემოს შექმნას.
- ორგანიზაციული კულტურის ტრანსფორმაციას: ეთიკის კოდექსი ეფექტური მხოლოდ მაშინ იქნება, როცა ის ინტეგრირდება ორგანიზაციის ყოველდღიურ საქმიანობაში, მაგალითის მიმცემი ხელმძღვანელებითა და ღირებულებების თანმიმდევრული დაცვით.

საბოლოო ჯამში, საქართველოს საჯარო სამსახურში ეთიკის რეალური ინტეგრაცია მოითხოვს არა მხოლოდ ახალ რეგულაციებს, არამედ აზროვნების ცვლილებას, სადაც ეთიკა აღიქმება არა როგორც კიდევ ერთი ფორმალური წესი, რომელსაც უნდა დაემორჩილო, არამედ როგორც მორალური კომპასი, რომელიც მოხელეებს ეხმარება საზოგადოებრივი სიკეთისკენ სწრაფვაში და ნდობის განმტკიცებაში. ეს არის გზა, რომლითაც ეთიკა შეძლებს თავისი ჭეშმარიტი, ღირებულებითი დანიშნულების შესრულებას.

ნინო ცუხიშვილი* / გვანცა ბასელია**

ტრანსფორმაცია თუ დეფორმაცია? 2024-2025 წლების ცვლილებების გავლენა კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემაზე

I. შესავალი	61
II. პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა სტატუსის ცვლილება: ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის აღრევის რისკი	62
III. შეფასების სისტემა: კონტროლის მექანიზმის გაძლიერება პროფესიული განვითარების ნაცვლად	66
IV. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია: რეპრესიული პოლიტიკის გაძლიერება უფლების დაცვის გარანტიების შემცირების ხარჯზე	69
V. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები	74
VI. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების არეალის გაფართოება: საჯარო სამართლის იურიდიული პირებზე (სსიპ) კანონის გავრცელების სამართლებრივი ბუნდოვანება	78
VII. დასკვნა	81

* სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (ჯიპა) ასოცირებული პროფესორი.

** სამართლის დოქტორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (ჯიპა) ასოცირებული პროფესორი.

I. შესავალი

2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებულმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა საფუძველი ჩაუყარა ერთიანი, კარიერული და დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებას. საჯარო სამსახურის რეფორმა, ერთი მხრივ, მიზნად ისახავდა საჯარო მმართველობის ეფექტიანობასა და გამჭვირვალობას, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის გზით პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. ახალი სამართლებრივი ჩარჩო საჯარო მოხელეთა მოტივაციის ზრდისა და საზოგადოების ნდობის განმტკიცებისთვის ქმნიდა შესაბამის პირობებს.¹

საჯარო სამსახურის რეფორმა იყო ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლის მე-4 მუხლშიც გაცხადებული იყო ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნის მზაობა.² ამ ვალდებულების შესასრულებლად, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, შემუშავდა საჯარო მოსამსახურეთა რანგირების ახალი სისტემა, დაიხვეწა შერჩევისა და კარიერული განვითარების პროცესები; შემოღებულ იქნა ახალი მექანიზმები, როგორებიცაა შესრულებული სამუშაოს შეფასება და პროფესიული განვითარება; გაიზარდა საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის გარანტიები, განსაკუთრებით, დისციპლინური წარმოების, პირადი განცხადებისა და რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების წერილში.

სტატიის მიზანია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის ბოლოსა და 2025 წლის დასაწყისში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონებში

¹ პ. ტურავა, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, *ქარდავა (რედ.)*, 2018, თბილისი, 14-20.

² საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, მე-4 მუხლი, ვებგვერდი, 27.06.2014.

შესული ცვლილებების შესწავლა, ანალიზი და მისი გავლენის შეფასება საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესზე.

სტატია შეისწავლის და აფასებს შემდეგ საკითხებს:

- საჯარო მოსამსახურის სტატუსში შეტანილი ცვლილებები, კერძოდ, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წრის გაფართოება პროფესიული საჯარო მოხელეების შემცირების ხარჯზე;
- საჯარო მოხელის შეფასების სისტემაში შეტანილი ცვლილებები, კერძოდ, შეფასების სიხშირის გაზრდა, შეფასების პროცესისა და შედეგების ცვლილება;
- საჯარო სამსახურში რეორგანიზაციის განხორციელების წესების ცვლილება და საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის გარანტიების შემცირება;
- საჯარო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული პირის უფლების დაცვის გარანტიების შემცირება, კერძოდ, სასამართლოსთვის უკანონოდ გათავისუფლებული პირის სამსახურში აღდგენის დავალების უფლების ჩამორთმევა;
- საჯარო სამსახურის კანონში შესული ზემოაღნიშნული ცვლილებების სსიპ-ებზე გავრცელების შეფასება;
- საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, კერძოდ, სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელებისას;

ზემოაღნიშნული საკითხების ანალიზის შედეგად, სტატია წარმოაჩენს საჯარო სამსახურის რეფორმაში არსებულ ძირითად გამოწვევებს და შეაფასებს მათ გავლენას საჯარო დაწესებულებების შემდგომ საქმიანობაზე, მათ შორის მოქალაქეებთან, საერთაშორისო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სფეროში.

II. პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა სტატუსის ცვლილება: ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის აღრევის რისკი

რეფორმის მონაპოვარი იყო, საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების მიხედვით, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების სტატუსებისა და როლების მკაფიოდ განსაზღვრა. საჯარო სამსახურის ახალ სისტემაში

საკვანძო გახდა პროფესიული საჯარო მოხელე, მუდმივი დასაქმების ფორმითა და საჯაროსამართლებრივი ამოცანების განხორციელებით.³ არამუდმივი ან დროებითი ხასიათის ფუნქციების შესასრულებლად შემოღებულ იქნა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმა,⁴ ხოლო პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის მიზნით, პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის ინტელექტუალური და ტექნიკური მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად, შეირჩა სრულიად ახალი ფორმა – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.⁵ აღნიშნული დაყოფა უზრუნველყოფდა იმას, რომ საჯარო სამსახური ემსახურებოდა არა კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას, არამედ სახელმწიფოს და საზოგადოებას.

2024 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებით კი ეს წონასწორობა დაირღვა პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილისათვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმის შემოტანით. საჯარო სამსახურის სისტემაში შემოდის ბუნდოვანი და ნაკლებად განჭვრეტადი სამართლებრივი სტანდარტები. შედეგად, იზრდება პოლიტიკური ზეწოლისა და ერთგულების ნიშნით შერჩევის რისკი, რაც არსებითად ეწინააღმდეგება რეფორმის ფუნდამენტურ მიზნებს და ასუსტებს პროფესიული საჯარო სამსახურის ნეიტრალურ და პროფესიულ ბუნებას.

საჯარო დაწესებულებების პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები, რომლებიც მანამდე პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსით სარგებლობდნენ, გადაყვანილ იქნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებად. ეს არ არის ფორმალურად მხოლოდ სტატუსის ცვლილება. იგი ზეგავლენას ახდენს დამსახურებაზე დაფუძნებულ კარიერულ სისტემაზე და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფაზე.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღნიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმება რამდენიმე მიმართულებით ცვლის სუ-

³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი, 27.10.2015.

⁴ სსმ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁵ სსმ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტი.

რათს. პირველი, ეს არის შერჩევის პროცედურის ცვლილება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირის დასაქმებისათვის არ არის აუცილებელი კონკურენტული და ხელმისაწვდომი გარემოს შექმნა და კონკურსის წესით მათი დასაქმება.⁶

კონკურსი კი არის არა მხოლოდ შერჩევის პროცესი, არამედ საჯარო სამსახურის სისტემის ხელმისაწვდომობის, სამართლიანობისა და გამჭვირვალობის გამოხატულება. მენეჯერულ პოზიციაზე უკონკურსოდ დანიშვნა კი ზრდის რისკს – ადამიანების შერჩევა მოხდეს არა მათი კვალიფიკაციის, გამოცდილების, ან პროფესიული კეთილსინდისიერების გათვალისწინებით, არამედ გადაწყვეტილების მიმღების ინდივიდუალურ შეხედულებაზე დაყრდნობით.

მნიშვნელოვანი ასპექტია ისიც, რომ პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსი მიზნად ისახავდა იმ მექანიზმების შექმნას, რომლებიც მენეჯერულ რგოლს დაიცავდა პოლიტიკური გავლენისგან. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი თავისი ბუნებით წარმოადგენს დროებით და მყიფე სტატუსს, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება პოლიტიკურ ციკლს და რომლის ვადა მიბმულია პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული პირის უფლებამოსილებასთან.⁷ ამგვარად დანიშნული მენეჯერი ნაკლებად დამოუკიდებელი ხდება პროფესიულ გადაწყვეტილებებში და იზრდება პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილებების რისკი.

ამასთან, ირღვევა კარიერული ზრდის შიდა ლოგიკა: საჯარო დაწესებულებებში მომუშავე პროფესიული საჯარო მოხელეები, რომლებიც წლების განმავლობაში აგროვებენ გამოცდილებას, პროფესიულად ვითარდებიან და, შესაძლოა, აკმაყოფილებენ კიდევ პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის ან მისი მოადგილის პოზიციისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, დაკარგავენ რწმენას, რომ მათი შრომა და კომპეტენცია მიიყვანს მენეჯერულ პოზიციამდე. კლასიფიცირებისა და კარიერული ზრდის ეს სისტემა იყო სწორედ კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის საკვანძო ასპექტი.

6 სსმ (სქოლიო 3), მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი.

7 სსმ (სქოლიო 3), 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე გადასვლა, ფაქტობრივად, აუქმებს კლასიფიკაციის/რანგირების სისტემის ფუნქციურ დატვირთვას. კლასიფიკაცია მიზნად ისახავდა თანამდებობების სისტემურ დალაგებას პასუხისმგებლობის, დავალებათა სირთულის, კომპეტენციის, კვალიფიკაციისა და სამუშაო გამოცდილების ფაქტორებით.⁸ თუმცა, როცა პირველი რანგისა და მეორე რანგის პირველი კატეგორიის პოზიციებზე დანიშნა ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, კლასიფიკაციის სისტემის მინიმუმ ეს კატეგორიები მხოლოდ ფორმალურად რჩება ძალაში.

სრული სურათი მიუთითებს ასევე ცვლილებების სამართლებრივად არასისტემურ და ფრაგმენტულ განხორციელებაზეც. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ცვლილებები არ გავრცელდა მუნიციპალიტეტის მერიაში დასაქმებულ პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეზე, თუმცა გავრცელდა საკრებულოს აპარატში იმავე პოზიციებზე დასაქმებულ პირებზე. მერიის მენეჯერულ რგოლს მოხელის სტატუსი შეუნარჩუნდა არა სისტემური ანალიზის შედეგად, არამედ იურიდიული ტექნიკისა და ნორმატიული აქტების იერარქიული ნიუანსების გამო, ვინაიდან საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მხოლოდ მერიის მენეჯერულ რგოლს მოიხსენიებს როგორც საჯარო მოხელეებს.⁹ აღნიშნული არასისტემური ცვლილება, ქმნის სამართლებრივ დისბალანსს არა მხოლოდ ცენტრსა და ადგილობრივ დონეს შორის, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც მერიასა და საკრებულოს შორის და არღვევს საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპს.

8 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №215 „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“, მე-4 მუხლი, ვებგვერდი, 26.04.2017.

9 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მე-60 მუხლის პირველი ნაწილი, ვებგვერდი, 05.02.2014.

III. შეფასების სისტემა: კონტროლის მექანიზმის გაძლიერება პროფესიული განვითარების ნაცვლად

საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემის მიზანია შესრულების ხარისხის გაუმჯობესება, პროფესიული განვითარება და შედეგზე ორიენტირებული მუშაობის ნახალისება. შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების აუცილებლობა ჯერ კიდევ 1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირობებშიც არსებობდა. 1997 წლის კანონით, ატესტაციის მიზანი და არსი სრულად შეესაბამებოდა შესრულებული სამუშაოს შეფასების მიზანს და მნიშვნელობას, თუმცა, განსხვავება იყო პერიოდულობასა და სუბიექტთა წრეში.¹⁰

2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ატესტაციით მოხელის კომპეტენციების და კვალიფიკაციის შეფასება შეიცვალა მოხელისა და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასებით. რეფორმის განზრახვა იყო როგორც ორგანიზაციულ, ისე ინდივიდუალურ დონეზე დასახული ამოცანების ეფექტიანობის გაზომვის მექანიზმის შემოტანა, რომელიც დაეხმარებოდა საჯარო დაწესებულებებს შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასებასა და თანამშრომელთა განვითარების შესაძლებლობების განსაზღვრაში. გარდა ამისა, შესრულებული სამუშაოს შეფასება უნდა გამხდარიყო ხელმძღვანელსა და თანამშრომელს შორის უკუკავშირისა და განმავითარებელი დიალოგის ნახალისების საშუალება, რაც ხელს შეუწყობდა, ერთი მხრივ, თანამშრომლის ჩართულობასა და პროფესიულ ზრდას და, მეორე მხრივ, სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებას და ორგანიზაციული მიზნების/შედეგების მიღწევას.

საჯარო სამსახურის რეფორმით, შეფასების სისტემა სტრუქტურულად დეცენტრალიზებული სისტემის სახით ჩამოაყალიბდა, რაც ნიშნავს, რომ ზოგადი ჩარჩოები და სტანდარტები კანონმდებლობით რეგულირდება, მაგრამ კონკრეტული პროცედურები და მეთოდები იხვეწება ინსტიტუციურ დონეზე. 2024 წელს „საჯარო სამსახურის

¹⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 81-ე მუხლი, პარალელური უწყებანი, 45, 31.10.1997 (ძალადაკარგულია, 01.07.2017).

შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები¹¹ არსებითად ცვლის პროფესიული საჯარო მოხელეების შესრულებული სამუშაოს შეფასების მექანიზმს და, შესაძლოა, კონტროლის კონცენტრაციისა და რეპრესიული პრაქტიკების ზრდის საფუძველიც გახდეს.

ცვლილებებით, გაიზარდა შეფასების სიხშირე, რაც ზრდის ბიუროკრატიულ და ადმინისტრაციულ ტვირთს და ქმნის მაღალ ალბათობას, რომ პროცესი იქცეს კიდევ უფრო მეტად ფორმალურ მექანიზმად, რომელიც მეტ დროს წაიღებს, ვიდრე რეალურ შედეგს მოიტანს. აღნიშნული შესაძლოა რეპრესიულ მექანიზმად იქნეს გამოყენებული, ორჯერ არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების კონტექსტში.

გარდა ამისა, ცვლილებებით დაემატა სანქციის სახე არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების შემთხვევაში, თანამდებობრივი სარგოს 20%-იანი დაქვითვის შემოღებით, მაშინ, როდესაც ორჯერ უარყოფითი შეფასება ისედაც არის მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველი.¹² რეპრესიული სანქციის დამატება მიაწვდის იმაზეც, რომ რეფორმის მიზანი – შეფასების მექანიზმით საჯარო დაწესებულებებს აღმოეჩინათ თანამშრომელთა საჭიროებები და სამსახურიდან გათავისუფლებამდე, გამოვლენილი საჭიროებების საპასუხოდ, დაეგემათ პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა – ეჭვქვეშ დგება.

გაიზარდა შემფასებელთა წრე და, ამავდროულად, შესაძლოა შემცირდეს შესაფასებელ სუბიექტთა რაოდენობა. როგორც წესი, შეფასება ვრცელდებოდა ყველა იერარქიულ რანგზე დასაქმებულ მოხელეზე,¹³ ახალი ცვლილებით კი შეფასება სავალდებულო იქნება მხოლოდ «მოხელეებისათვის».¹⁴ შესაბამისად, რადგან პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები აღარ სარებლობენ პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსით,

¹¹ სსშ (სქოლიო 3), 53-ე მუხლი (ცვლილებების შემდეგ).

¹² სსშ (სქოლიო 3), 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ და „ზ“ ქვეპუნქტები.

¹³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №220 „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ მე-2 მუხლი (პირველი რედაქცია), ვებგვერდი, 28.04.2017.

¹⁴ დადგენილება №220 (სქოლიო 13), 1-ელი მუხლის პირველი პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

შესაძლოა, მათი შეფასება აღარ იყოს სავალდებულო. რაც შეეხება შემფასებელთა წრის ზრდას, აღნიშნული უკავშირდება დაწესებულების ხელმძღვანელის შესაძლებლობას, შეცვალოს ნებისმიერი მოხელის შეფასების შედეგი ერთი თვის განმავლობაში. ეს ნაბიჯი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს უშუალო ხელმძღვანელის როლზე. დაწესებულების ხელმძღვანელის ჩართულობა ორი ძირითადი მიმართულებით ქმნის სერიოზულ საფრთხეებს. პირველ რიგში, იზრდება ბიუროკრატიული კომპლექსურობა და ფორმალიზმი, რაც ზღუდავს შეფასების პროცესის მოქნილობას. მეორე მხრივ კი, შესაძლოა, საგრძნობლად შეამციროს მენეჯერის, როგორც გადაწყვეტილების მიმღების პროფესიული ავტორიტეტი.

თუ დავუშვებთ, რომ აღნიშნული სუბიექტის ჩართულობა ქულათა ინფლაციის გაკონტროლებას ემსახურება, მსგავსი ფორმით შეფასების შედეგების შეცვლა ეწინააღმდეგება თავად შეფასების სისტემით გათვალისწინებულ პრინციპებს. ქულათა ინფლაციის მართვისა და დაბალანსებული გადანაწილებისათვის არსებობს ქულათა კალიბრაციის ან/და მოდერაციის შესაბამისი მექანიზმები,¹⁵ რომელიც ემსახურება შეფასების შედეგებისა და შემფასებელთა სუბიექტური გადაწყვეტილებების მინიმუმადე დაყვანას.

შედეგად, კანონის ახალი რეგულაციებით, შესაძლოა დასუსტდეს შეფასების პროცესის პროფესიულობა, გამჭვირვალობა და ობიექტურობა, რაც გააფართოებს პოლიტიკური ჩარევის სივრცეს, შეამცირებს უშუალო ხელმძღვანელის ავტონომიას და გაზრდის უნდობლობას სისტემის მიმართ. ამასთან, ტერმინოლოგიური და პროცესუალური არათანმიმდევრულობა სამართლებრივი ნორმის ფართო ინტერპრეტაციასა და ბუნდოვანი და არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას შეუწყობს ხელს. საჯარო დაწესებულებებში ორგანიზაციული განვითარების დონე, შიდა ორგანიზაციული კულტურა და სტანდარტები, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეუ-

¹⁵ ი. ნულაია, ნ. ოხანაშვილი, მ. კუჭუხიძე, თ. სიმონგულაშვილი, ნ. ბარათაშვილი, საქართველოს პროფესიული საჯარო მოხელეთა შეფასების სახელმძღვანელო: რატომ ვაფასებთ, რატომ გვაფასებენ და როგორ?, 2018, 80-88, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ge/UNDP_GE_DG_PAR_Appraisal_guidebook.-2018.pdf> [24.08.2025].

ლებისა და მენეჯერული რგოლის სიმნიფე მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ამის გათვალისწინებით, ბუნდოვანმა ცვლილებებმა შესაძლოა განსხვავებული, ხშირად თვითნებური პრაქტიკა დაამკვიდროს. მაგალითად:

- იქ, სადაც შუა რგოლის მენეჯმენტი სუსტია და დაწესებულების ხელმძღვანელის სიტყვას გადამწყვეტი ძალა აქვს, შესაძლოა შეფასების სისტემამ დაკარგოს თავისი ფუნქცია და იქცეს დისციპლინური მექანიზმის ნაწილად.
- იქ, სადაც ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული შედარებით დამოუკიდებელია, შეიძლება მოხელეთა ინტერესები ნაწილობრივ იქნეს დაცული, მაგრამ, ამავდროულად, შეფასების პროცესის ფორმალიზება და ბიუროკრატიული ასპექტებით გადატვირთვა გამოიწვიოს.
- იქ, სადაც მენეჯერული რგოლის და ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების პროფესიონალიზმი დაბალია, შესაძლოა ისინი ვერც წარმოადგენდნენ რეალურ შუამავლებს შეფასების და დავების პროცესში, რაც მხოლოდ ილუზორულად „გააძლიერებს“ მოხელის უფლებრივ გარანტიებს.

თუმცა, მნიშვნელოვანია აღნიშნული ვარაუდების დასადასტურებლად გაანალიზდეს არსებული ცვლილებების შემდეგ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა, თუნდაც შეფასების პირველი ციკლის შედეგების გათვალისწინებით.

IV. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია: რეპრესიული პოლიტიკის გაძლიერება უფლების დაცვის გარანტიების შემცირების ხარჯზე

საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესის დეტალური მონესრიგება და საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიების გაზრდა, რაც უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირებას და საჯარო მოხელის უფლებების უსაფუძვლო შეზღუდვისგან დაცვას. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონის რედაქციით არსებობდა მხოლოდ ზოგადი დანაწესი რეორგანიზაციის შესახებ, რომელიც აწესებდა

მოხელის გათავისუფლების საფუძველს და არ განმარტავდა, თუ რა შემთხვევაში იყო გამართლებული რეორგანიზაცია, რა მიზნის მისაღწევად უნდა განხორციელებულიყო და როგორი უნდა ყოფილიყო რეორგანიზაციის პროცედურები. გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონი საჯარო მოხელეს არ სთავაზობდა რეორგანიზაციის დროს უფლების დაცვის დამატებით გარანტიებს, გარდა რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის პირველი რედაქციით განისაზღვრა: ა) რეორგანიზაციის მიზანი და არსი; ბ) რეორგანიზაციის პროცესი; გ) მობილობის ინსტიტუტი; დ) რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში კომპენსაციის ოდენობა; ე) მოხელეთა რეზერვი; ვ) სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის დამატებითი გარანტიები და აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში კომპენსაციის ოდენობა. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესის ძირითადი ასპექტები განისაზღვრა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ხოლო მისი დეტალური პროცედურები მოწესრიგდა „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებებით გამარტივდა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი, მნიშვნელოვნად შემცირდა და, გარკვეულ შემთხვევებში, გაუქმდა საჯარო მოხელის უფლების დაცვის არსებული გარანტიები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები შეეხო შემდეგ საკითხებს:

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გაუქმდა მობილობის პროცედურა და საჯარო მოხელე პირდაპირ დაექვემდებარა სამსახურიდან გათავისუფლებას.¹⁶

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციისას მობილობის პროცედურის გაუქმება მნიშვნელოვნად აზიანებს საჯარო მოხელეთა უფ-

¹⁶ სსშ (სქოლიო 3), 104-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები (ცვლილებების შემდეგ).

ლებების დაცვას, რადგან საჯარო დაწესებულება არ ზრუნავს მათთვის ტოლფასი ან დაბალი თანამდებობის მოძიებაზე, როგორც საკუთარ სისტემაში, ასევე მთელი საჯარო სამსახურის მასშტაბით. კანონის თავდაპირველ ვერსიაში მობილობის ინსტიტუტის შემოღება რამდენიმე მიზეზით იყო გამართლებული: ა) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება არ არის უშუალოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება საკუთარ თავზე იღებს განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების უარყოფითი შედეგების გამოსწორების ვალდებულებას, მათ შორის შემცირებული საჯარო მოხელისათვის შესაფერისი სამსახურის მოძიებასა და შეთავაზებას; ბ) რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის ინსტიტუტის არსებობა ხელს უწყობს საჯარო სამსახურში ინსტიტუციური მექანიზმების შენარჩუნებას და პროფესიონალი კადრების გადინების შემცირებას. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო დაწესებულება საჯარო მოხელის პროფესიულ განვითარებაში დებს ინტელექტუალურ და ფინანსურ რესურსს, დაწესებულების ხელმძღვანელისთვის, ორგანიზაციის სტრუქტურული ცვლილებების მიუხედავად, მისი შენარჩუნება მნიშვნელოვანი უნდა იყოს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შესული ცვლილებებით მობილობის ინსტიტუტი შენარჩუნდა საჯარო დაწესებულების ლიკვიდაციის და შერწყმის შემთხვევაში, რაც რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირებისას გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებს. საქართველოს პარლამენტს არ წარმოუდგენია რაიმე სახის განმარტება ან/და გონივრული დასაბუთება, რატომ მიიღო მსგავსი გადაწყვეტილება მხოლოდ რეორგანიზაციის შემთხვევაში.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას მობილობის პროცედურის გაუქმებამ გამოიწვია გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისთვის განსაზღვრული 3-თვიანი კომპენსაციის გაუქმება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონის პირველადი რედაქციით, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული მოხელეებისთვის 3-თვიანი და 1-თვიანი კომპენსაციების ანაზღაურების ვალდებულება

განსაზღვრული იყო მობილობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმებით (105-ე და 52-ე მუხლები). შესაბამისად, 2024 წლის 13 დეკემბერს კანონში შესული ცვლილების შედეგად, რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის ინსტიტუტის გაუქმებამ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის 3-თვიანი კომპენსაციის მიღების უფლება სრულად გააუქმა და მხოლოდ მინიმალური ფინანსური გარანტია (1-თვიანი კომპენსაცია) შეუნარჩუნა, რაც უარყოფითად აისახება მომავალში რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისა და მათი ოჯახების სოციალურ მდგომარეობაზე. რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის ღირსეული კომპენსაციის მიღება მნიშვნელოვანია, რათა ახალი სამსახურის დაწყებამდე არ აღმოჩნდნენ ფინანსური პრობლემების წინაშე და შეძლონ ღირსეული ცხოვრების პირობების შენარჩუნება.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულება გაუქმდა და კომპენსაციის ოდენობა შემცირდა 6 თვიდან 3 თვემდე თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებით, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას საჯარო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სარჩელის სრულად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილება არ იწვევს სამსახურში მის აღდგენას და, ამ შემთხვევაში, მას ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.¹⁷

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულების გაუქმება მნიშვნელოვნად აზიანებს საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიებს, რადგან მისი სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილების უკანონოდ ცნობა მის სამსახურში დაბრუნებას და დარღვეული უფლების სრულყოფილად აღდგენას ვერ უზრუნველყოფს. იმის გათვალისწინებით, რომ სასა-

17 სსმ (სქოლიო 3), 118-ე მუხლის მე-6 პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

მართლო სისტემაში სამართლებრივი დავა წლების განმავლობაში გრძელდება, საჯარო მოხელემ უნდა შეძლოს სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგებით სრულყოფილად სარგებლობა და დარღვეული უფლების აღდგენა.

მოცემულ შემთხვევაში უნდა გავითვალისწინოთ, რომ მსგავსი შეზღუდვა სამსახურიდან სხვა საფუძვლებით უკანონოდ გათავისუფლებული პირების შემთხვევაში არ არის დადგენილი, რასაც დისკრიმინაციული ხასიათი აქვს და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეებს. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულების გაუქმება არღვევს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს, რადგან სასამართლო ხელისუფლებას უზღუდავს სამართლებრივი ზედამხედველობის ფარგლებს და ართმევს უფლებას საჯარო დაწესებულებას დაავალოს უკანონოდ გათავისუფლებული პირის სამსახურში აღდგენა.

საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისთვის განსაზღვრული კომპენსაციის ოდენობის 6 თვიდან 3 თვემდე თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით შემცირება ასევე შეიძლება შეფასდეს ამ საფუძვლით გათავისუფლებული პირებისთვის ფინანსური ხასიათის რეპრესიულ მექანიზმად, რადგან სხვა საფუძვლებით უკანონოდ გათავისუფლებული პირების შემთხვევაში 6-თვიანი კომპენსაცია შენარჩუნებულია.¹⁸

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს შესული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გამარტივდა საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაციის პროცესი, შემცირდა და, რიგ შემთხვევაში, გაუქმდა კანონით გათვალისწინებული საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიები. აღნიშნული ცვლილებები საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აძლევს შესაძლებლობას, რომ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი

¹⁸ სსშ (სქოლიო 3), 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტი (ცვლილებების შემდეგ).

არასასურველი საჯარო მოხელეების მიმართ რეპრესიულ მექანიზმად გამოიყენოს.

V. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები

საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის რეგულირება კორუფციის პრევენციის ერთ-ერთი მექანიზმია, რომლის მიზანია საჯარო მოსამსახურის პროფესიულ საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდება და საჯარო მოსამსახურის ცოდნის საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიმართვა. საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის რეგულირება გამომდინარეობს სახელმწიფოსადმი ერთგულების და კეთილსინდისიერების პრინციპებისგან, რაც გულისხმობს, რომ საჯარო მოსამსახურე ემსახურება ხალხსა და სახელმწიფოს, ასევე სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას საჯარო ინტერესს აყენებს პირად ინტერესებზე მაღლა.

საჯარო მოსამსახურის სტატუსი სრულად არ გამორიცხავს საჯარო მოსამსახურის მიერ პირადი ინტერესების გათვალისწინებით მოქმედებას, განსაკუთრებით საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლით გარანტირებული პიროვნების თავისუფალი განვითარების, 27-ე მუხლით დადგენილი აკადემიური თავისუფლებისა და მე-20 მუხლით განსაზღვრული შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებების დაცვის მიზნით. სწორედ საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ზემოაღნიშნული უფლებებიდან გამომდინარეობს საჯარო მოსამსახურისთვის, სამსახურებრივი ფუნქციის განხორციელების პარალელურად, სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭება. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურემ კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსი უნდა დაიცვას.

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 1-ელ აპრილს განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ, საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობის უფლების განხორციელება დაექვემ-

დებარა შეზღუდვებს და საჯარო დაწესებულების მხრიდან წერილობითი თანხმობის მიღებას საჭიროებს,¹⁹ კერძოდ:

- საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს, ახორციელებდეს ანაზღაურებად სამეცნიერო, პედაგოგიურ, შემოქმედებით საქმიანობას მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ კონკრეტული საქმიანობის შესაბამისი ვადით, მაგრამ ერთჯერადად, არაუმეტეს 1 წლით გაცემული წერილობითი თანხმობის საფუძველზე,
- „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული აკადემიური თანამდებობის დაკავება მას შეუძლია მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ კონკრეტული საქმიანობის შესაბამისი ვადით გაცემული წერილობითი თანხმობის საფუძველზე.
- აღნიშნული თანხმობების გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღება 10 დღის ვადაში და ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებს მის მოქმედებას.

საჯარო მოსამსახურის მიერ სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობის უფლების განსახორციელებლად და აკადემიური თანამდებობის დასაკავებლად დამსაქმებელი საჯარო დაწესებულებისგან წერილობითი თანხმობის მიღება და ამ თანხმობის ყოველწლიური განახლება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნული განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების განხორციელების უფლებებში არსებით ჩარევას წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო დაწესებულებიდან წერილობითი თანხმობის მიღების საჭიროება არ შემოიფარგლება მხოლოდ სამუშაო დროის განმავლობაში განხორციელებული საგამონაკლისო საქმიანობის შესრულებით, რასაც შესაძლოა ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი, კერძოდ, საჯარო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და კერძო და საჯარო

¹⁹ საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ), პარლამენტის უწყებანი, 44, 17.10.1997.

ინტერესების დაბალანსების გზით განხორციელება. აღნიშნული შეზღუდვები ასევე ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ არასამუშაო დროს განხორციელებულ საგამონაკლისო საქმიანობაზე, როდესაც საჯარო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირების ინტერესი რისკის ქვეშ არ დგას და სახელმწიფოს ჩარევა არ არის აუცილებელი.

საჯარო მოსამსახურეების აკადემიური, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და სასპორტო საქმიანობის განხორციელებაზე შეზღუდვების დაწესება, გარდა საჯარო მოხელეების უფლებების დარღვევისა, უარყოფით გავლენას მოახდენს საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნაზე, რადგან სახელმწიფო გააკონტროლებს, თუ რომელმა საჯარო მოსამსახურემ მიიღოს მის შექმნაში მონაწილეობა და რა სახის ცოდნა/გამოცდილება გაუზიაროს საზოგადოებას. მოცემულ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეები არჩევანის წინაშე დადგებიან – გააგრძელონ არსებული შეზღუდვებით საქმიანობა, თუ დატოვონ საჯარო სამსახური თავიანთი კონსტიტუციური უფლებების შეუზღუდავად განხორციელებლად, რაც, თავის მხრივ, საჯარო მოსამსახურის, საზოგადოებისა და საჯარო სამსახურის ინტერესებს დააზიანებს.

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 1-ელ აპრილს განხორციელებული ცვლილებით, საჯარო სამსახურში, მათ შორის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში (გარდა საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, სასპორტო, რელიგიური და წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა), შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთივე შეზღუდვები დაუწესდა, როგორც საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეს.²⁰ ხოლო, ამავე კანონში 2025 წლის 26 ივნისს განხორციელებული ცვლილებებით იგივე შეზღუდვები გავრცელდა საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი და სასპორტო ფუნქციების განმახორციელებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომლებზე.²¹ გარდა ამისა, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2025 წლის 26 ივნისს შესული ცვლი-

²⁰ კნბშ (სქოლიო 19), მე-13 მუხლის მე-18 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

²¹ კნბშ (სქოლიო 19), მე-13 მუხლის მე-18 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

ლებებით განისაზღვრა ზემოაღნიშნული მუხლების დარღვევის გამო პასუხისმგებლობის ფორმა, კერძოდ: დამრღვევი პირი გათავისუფლდება ყველა დაკავებული თანამდებობიდან. აღნიშნულ პირს არ ექნება უფლება, გათავისუფლების დღიდან 2 წლის განმავლობაში დაინყოს მუშაობა საჯარო სამსახურში, აგრეთვე იმავე დაწესებულებაში ან/და სხვა, კანონის იმავე პუნქტით გათვალისწინებულ დაწესებულებაში. ამასთანავე, მას დაეკისრება კომპენსაციის გადახდა შესაბამისი დაწესებულებების ბიუჯეტების სასარგებლოდ, დაკავებული თანამდებობების დატოვების ვალდებულების წარმოშობიდან აღნიშნული თანამდებობებიდან გათავისუფლებამდე პერიოდში მიღებული შრომის ანაზღაურების ოდენობით.²²

საჯარო სამსახურსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის ზემოაღნიშნული შეზღუდვების დაწესება სახელმწიფო კონტროლის მასშტაბებს მნიშვნელოვნად აფართოებს, რის შედეგად განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილების მქონე პირებს ერთი და იგივე სამართლებრივი რეჟიმის ქვეშ აქცევს. აღნიშნული შეზღუდვების დაწესებას არ აქვს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი და არ წარმოადგენს გამართლებულ და პროპორციული შეზღუდვას კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნული განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებებთან მიმართებით. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის მსგავსი შეზღუდვების დაწესება არ იყო გათვალისწინებული, რადგან, მათი ფუნქციებისა და უფლებამოსილების გათვალისწინებით, მსგავსი შეზღუდვების დაწესების საჭიროება არ არსებობს. გარდა ამისა, აღნიშნული ნორმების დარღვევისთვის დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომები არაპროპორციულია დარღვევის შინაარსთან მიმართებით და რეპრესიულ ხასიათს ატარებს. ამასთანავე, სახელმწიფოს მხრიდან სსიპ-ების სისტემური რეფორმისა და ხედვის არარსებობის პირობებში, სსიპ-ებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის ფრაგმენტული ხასიათის შეზღუდვების დაწესება რეფორმის ძირითად არსსა და მიდგომებს არ შეესაბამება. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან

²² კნბშ (სქოლიო 19), მე-20 მუხლის მე-8 პუნქტი (ცვლილების შემდეგ).

გამომდინარე, 2025 წლის 1-ელ აპრილს და 26 ივნისს „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილებები შეიძლება შეფასდეს, როგორც საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო მოსამსახურის შეთავსებად საქმიანობაზე არამართლზომიერი და არაპროპორციული კონტროლის განხორციელების მექანიზმი. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულების მიერ თანხმობის გაცემის ერთჯერადი ხასიათი და მისი ყოველწლიურად განახლების საჭიროება შეზღუდვას მეტ სიმწვავეს ანიჭებს, რაც საჯარო მოსამსახურეს უფრო მოწყვლადს, ხოლო მის ნებადართულ საქმიანობას არაპროგნოზირებადსა და არამდგრადს ხდის.

VI. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების არეალის გაფართოება: საჯარო სამართლის იურიდიული პირებზე (სსიპ) კანონის გავრცელების სამართლებრივი ბუნდოვანება

საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სსიპ-ებთან დაკავშირებული სამართლებრივი სივრცის ფრაგმენტულობა. 2015 წლის ოქტომბერში მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიზნად ისახავდა საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემად ჩამოყალიბებას. ამას ადასტურებს თავად კანონის ტერმინების განმარტებაც, სადაც საჯარო სამსახურის ცნება მოიცავს სსიპ-ებში საქმიანობასაც.²³ ეს ნიშნავს, რომ, კანონის თავდაპირველი განზრახვით, სსიპ-ები თავისი შინაარსით უნდა მოიაზრებოდეს საჯარო სამსახურის სისტემაში, როგორც საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განმახორციელებლები.

თუმცა, კანონის მიღებისთანავე განისაზღვრა გარდამავალი დებულება, რომლის თანახმადაც, კანონის სრული გავრცელება სსიპ-ებზე დაექვემდებარა სპეციალურ წინაპირობას – მათი კატეგორიზაციის პროცესის დასრულებას.²⁴ კატეგორიზაციის მიზანი იყო განესაზღვრა, თუ რომელი ტიპის სსიპ-ებზე უნდა გავრცელებულიყო „საჯარო

²³ სსშ (სქოლიო 3), მე-3 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

²⁴ სსშ (სქოლიო 3), 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება, ვინაიდან ზოგ შემთხვევაში – მაგალითად, მომსახურების მიმწოდებელ სსიპ-ებში, რომლებიც ოპერაციულ ფუნქციებს ახორციელებენ (ე.წ. „წინა/ცხელი ხაზის ოპერატორები“) – შესაძლოა, ეს სტატუსი მიზანშეწონილი არ ყოფილიყო.

სსიპ-ების კატეგორიზაციის პროცესი დღემდე არ არის დასრულებული. შესაბამისად, აღნიშნულმა გარდამავალმა პერიოდმა უკვე რამდენჯერმე გადაინია და ამჟამად განსაზღვრულია 2027 წლის 1-ელი იანვარი.²⁵ გარდამავალ პერიოდში სსიპ-ებზე ვრცელდება მხოლოდ ის ნორმები, რომლებიც პირდაპირ არის მითითებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 126¹ მუხლის მე-4 პუნქტში. მათ შორისაა: ღია კონკურსის ჩატარების ვალდებულება, ჰორიზონტალური გადაადგილება და კარიერული განვითარების შესაძლებლობა კონკურსით დანიშნული თანამშრომლებისთვის.

2024 წლის დეკემბერში განხორციელებულმა ცვლილებებმა არსებული არასისტემური სამართლებრივი გარემო კიდევ უფრო ბუნდოვანი გახადა. სისტემური ანალიზისა და კონცეპტუალური შეფასების გარეშე, სსიპ-ებზე გაავრცელდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმ ნორმები, რომლებიც საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს, ხოლო სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე გავრცელდა კანონით გათვალისწინებული ის ნორმები, რომლებიც საჯარო დაწესებულებების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსებსა და მოადგილეებთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს.²⁶

აღნიშნული მითითებითი ნორმის გათვალისწინებით, სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე გავრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ისეთი რეგულაციები, როგორებიცაა პროფესიული განვითარების, ზეგანაკვეთური სამუშაოს, მოხელის შვებულების, მათ შორის პროფესიული განვითარების შვებულებითა და დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის, დისციპლინური წარმოების ნორ-

²⁵ სსშ (სქოლიო 3), 126¹ მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁶ სსშ (სქოლიო 3), 126¹ მუხლის 2¹ პუნქტი.

მეტი, ასევე, მოხელის პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებული რეგულაციები.²⁷ აღნიშნული მათ განსხვავებულ სამართლებრივ პირობებში აყენებს თანამშრომლებთან მიმართებით. უთანასწორობა ნათლად ჩანს, მაგალითად, პროფესიული შვებულებით სარგებლობის, დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების, ასევე, თუნდაც გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო წელს სარგებლობის შემთხვევაშიც, რაც ბევრად უფრო მეტ გარანტიებს იძლევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის პირობებში.

გარდა ამისა, სსიპ-ის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის სამართლებრივი სტატუსი მაინც ბუნდოვანია. კანონის მოქმედების გავრცელება მოიცავს ასევე საჯარო მოსამსახურის სტატუსთან დაკავშირებულ რეგულაციებსაც. შესაბამისად, აღნიშნული, სამართლებრივი თვალსაზრისით, არ იძლევა სიცხადეს და ზრდის ინტერპრეტაციის შესაძლებლობებს. წარმოქმნილი ბუნდოვანება ქმნის ერთდროულად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული პრივილეგიებით სარგებლობის ან „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შეზღუდვების²⁸ გამოყენების ფართო სივრცეს.

შეჯამების სახით ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ერთსა და იმავე დანებსებულებაში სხვადასხვა პოზიციებისთვის მოქმედი განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმები და სამართლებრივი ასიმეტრია – როდესაც თანამშრომელთა ნაწილი ხვდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროში, ხოლო მეორე ნაწილი კი შრომის კოდექსის მოქმედების სფეროში – ქმნის ე.წ. შიდა სისტემურ ფრაგმენტაციას. გარდა ამისა, განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმები არღვევს ადამიანური რესურსების ერთიან პოლიტიკას, ამცირებს მოქნილობას და აქვეითებს თანამშრომელთა მოტივაციას, რაც, შესაძლოა, თანამშრომლის პროდუქტიულობაზე აისახოს.

²⁷ სსმ (სქოლიო 3), მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁸ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ კანონში განხორციელებულ ცვლილებებზე იხილეთ კვლევის მე-5 თავი.

VII. დასკვნა

2024 წლის ბოლოსა და 2025 წლის დასაწყისში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონებში შესული ცვლილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ განხორციელებული ცვლილებები ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითად მიზანსა და პრინციპებს, მნიშვნელოვნად აზიანებს პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბებას, ზღუდავს საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებს და ამცირებს ამავე უფლებების დაცვის სამართლებრივ გარანტიებს.

არსებული ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ განხორციელებული ცვლილებები ქმნის ბუნდოვან და არასისტემურ სამართლებრივ რეგულაციებს, განსაკუთრებით საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციისა და შეფასების სისტემის მიმართულებით. საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაცია იყო რეფორმის ერთ-ერთი ცენტრალური იდეა. ამ ხედვის თანახმად, საჯარო მოხელე უნდა ემსახუროს სახელმწიფოს ინტერესებს და არა კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას. პროფესიული მოხელის სტაბილური სტატუსი მას იცავდა პოლიტიკური გავლენებისგან და აძლევდა დამოუკიდებლობის გარანტიას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება ამ დამოუკიდებლობას საფრთხეს უქმნის. მენეჯერები, რომლებიც დანიშნულნი არიან არა კონკურსის, არამედ დანესებულების ხელმძღვანელის კონკრეტული პოლიტიკური მოცემულობის საფუძველზე, ხდებიან მონყვლადები და, შესაძლოა, იძულებულნი გახდნენ პოლიტიკურად მოტივირებული მითითებები შეასრულონ. ასეთი მიდგომა აჩენს საფრთხეს, რომ საჯარო სამსახური გადაიქცეს პოლიტიკური გავლენის ინსტრუმენტად. გარდა ამისა, კანონის ახალი რეგულაციები ასუსტებს შეფასების მექანიზმს, აფართოებს ჩარევის სივრცეს, ამცირებს უშუალო ხელმძღვანელის ავტონომიას და ზრდის უნდობლობას სისტემის მიმართ. ცვლილებები არის არასისტემური და არ ეფუძნება შეფასების სისტემის ანალიზს, რაც ხელს შეუწყობს სამართლებრივი ნორმის ფართო ინტერპრეტაციისა და ბუნდოვანი და არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში საჯარო დანესებულების რეორგანიზაციის

სამართლებრივი რეგულირების ცვლილებამ არსებითად გაამარტივა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის პროცესი და გაზარდა დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მისი რეპრესიულ მექანიზმად გამოყენების რისკი. ამ ცვლილებებმა რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებული პროფესიული საჯარო მოხელეები, ფაქტობრივად, დატოვა სახელმწიფოს მხრიდან ინსტიტუციური, ფინანსური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების გარეშე, რამაც საჯარო მოხელეების უფლებების დარღვევის მასშტაბები გაზარდა და ხელისუფლება სრულად გაათავისუფლა ამ დარღვევების გამო დამდგარი პასუხისმგებლობისგან. გარდა ამისა, განხორციელებულმა ცვლილებმა ხელი შეუწყო რეორგანიზაციის საფუძვლით პროფესიული საჯარო მოხელეების რეპრესიული გათავისუფლების პრაქტიკის დამკვიდრებასა და წახალისებას, რასაც 2025 წელს არაერთ საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული რეორგანიზაცია და უპრეცედენტოდ დიდი რაოდენობის საჯარო მოხელეების გათავისუფლება მოჰყვა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროფესიული საჯარო მოხელეების ასეთი მასშტაბური გათავისუფლება მომავალში უარყოფითად აისახება საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ხარისხზე, რაც ინსტიტუციური მეხსიერების მატარებელი პროფესიონალი კადრების წასვლით იქნება გამოწვეული.

განხორციელებული ცვლილებები მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის საჯარო სამსახურში გრძელვადიან დაგეგმვასა და ინსტიტუციური სტაბილურობის შენარჩუნებას. საჯარო მმართველობის სისტემის გამართული ფუნქციონირება საჭიროებს სტრატეგიულ გეგმებს, ინსტიტუციურ მეხსიერებასა და უწყვეტობას. როცა მენეჯერული რგოლი დამოკიდებულია დროებით სამართლებრივ სტატუსზე და არ გააჩნია პროფესიული დამოუკიდებლობა, უწყებებს ეცლება სტაბილურობის საფუძველი. ეს აფერხებს გრძელვადიანი ხედვის განვითარებას, არღვევს პოლიტიკის განხორციელების თანმიმდევრობას და ქმნის ქაოსურ ცვლილებებზე დამოკიდებულ ორგანიზაციულ გარემოს.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში საჯარო მოსამსახურის და სსიპ-ებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული დამატებითი შეზღუდვები შეიძლება შეფასდეს სახელმწიფოს მხრიდან არამართლ-

ზომიერი და არაპროპორციული კონტროლის მექანიზმად, რადგან ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ ნებადართული საქმიანობის არასამუშაო დროს განხორციელებაზეც. აღნიშნული შეზღუდვები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ პიროვნების თავისუფალი განვითარების, აკადემიური და შემოქმედებითი თავისუფლების უფლებებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ განხორციელებული ცვლილებები უარყოფით გავლენას მოახდენს საზოგადოების ნდობაზე საჯარო სამსახურის მიმართ. საჯარო სამსახურისადმი საზოგადოებრივი ნდობა არსებითად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ აღიქმება თანამდებობებზე დანიშვნისა და დაწინაურების პროცესები. როდესაც საზოგადოება ხედავს, რომ საჯარო პოზიციებზე მოხვედრა დამოკიდებულია არა კომპეტენციასა და დამსახურებაზე, არამედ პოლიტიკური კავშირებზე ან არაკონკურენტულ გადაწყვეტილებებზე, ეს მნიშვნელოვნად აზიანებს ინსტიტუციურ რეპუტაციას. ამ პროცესს ემატება შიდა ფაქტორიც – საჯარო მოხელეები, რომლებიც წლების განმავლობაში ემსახურებიან სახელმწიფოს და იღებენ მონაწილეობას რთულ და პასუხისმგებლობით სავსე პროცესებში, კარგავენ პროფესიულ ღირსებას, როცა უყურებენ უსამართლო პრაქტიკებს. ეს იწვევს საჯარო სამსახურიდან ტალანტების გადინებას და მენეჯერული რგოლის დასუსტებას, რაც, საბოლოოდ, საჯარო სამსახურის რეფორმის წარუმატებლობას გამოიწვევს.

სალომე სიგუა*

კონფიდენციალურობა და პერსონალური მონაცემები: უფლებრივი განსხვავება და სამართლებრივი ანალიზი

I. შესავალი	85
II. პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლების სამართლებრივი საფუძვლები	86
1. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია	89
2. ევროპის კავშირის ქარტია ძირითადი უფლებების შესახებ – პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, როგორც დამოუკიდებელი ფუნდამენტური უფლება	95
3. სასამართლო პრაქტიკა	97
III. ზღვარი და განსხვავება: კონცეპტუალური და სამართლებრივი შეხედულებები	103
IV. დასკვნა	105

* სამართლის დოქტორანტი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი.

** კვლევა (PHDF-24-6338) განხორციელდა შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მხარდაჭერით.

I. შესავალი

თანამედროვე ციფრულ რეალობაში, როდესაც ტექნოლოგიების განვითარების შედეგად პირადი ინფორმაცია იოლი წვდომისა და დამუშავების საგანი გახდა, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ინდივიდის უფლება პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე. ამ კონტექსტში იკვეთება ორი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული, თუმცა, შინაარსობრივად დამოუკიდებელი უფლება – კონფიდენციალურობის უფლება და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება. ორივე მათგანი ადამიანის ღირსების ფუნდამენტური გარანტიაა და საერთაშორისოდ აღიარებული უფლებების ფარგლებში განიხილება, თუმცა მათ შორის ზღვრის გატარება იურიდიული თვალსაზრისით კვლავაც გამოწვევად რჩება.

ციფრულ ეპოქაში, სადაც პერსონალური ინფორმაციის ნაკადი მუდმივი, მყისიერი და, ხშირად, უხილავია, ინდივიდუალური უფლებების დაცვა სულ უფრო რთული ხდება. ციფრულ ეპოქაში უმეტესწილად ერთმანეთს უპირისპირდება კონფიდენციალურობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებები. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ორი უფლება ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული, არ შეიძლება სინონიმებად იქნას აღქმული. კონფიდენციალურობის უფლება დიდი ხანია აღიარებულია, როგორც ადამიანის ფუნდამენტური უფლება, რომელიც დაფუძნებულია ღირსებასა და ავტონომიურობაზე, ხოლო პერსონალურ მონაცემთა დაცვა შედარებით ახალი უფლებაა, რომელიც გაჩნდა, როგორც პასუხი ციფრული ტექნოლოგიებისა და მონაცემთა ბაზაზე ორიენტირებული სისტემების მზარდ ძალაზე.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-8 მუხლის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ (ECtHR) პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება ფართოდ განმარტა, რათა მოეცვა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ასპექტებიც. საპირისპიროდ, ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტიის მე-8 მუხლი პირდაპირ ადგენს პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლებას, როგორც კონფიდენციალურობისგან განცალკევებულ და განსხვავებულ უფლებას.

სტატია იკვლევს კონფიდენციალურობისა და მონაცემთა დაცვის უფლებებს შორის არსებულ ნიუანსურ კავშირს, აფასებს მათ

სამართლებრივ საფუძვლებსა და პრაქტიკულ შედეგებს და განიხილავს, თუ როგორ ეკიდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნული უფლებების გადაფარვასა და დიფერენცირებას. ECtHR-ის პრეცედენტული სამართლის დეტალური ანალიზის საფუძველზე, სტატია განმარტავს კონფიდენციალურობასა და მონაცემთა დაცვას შორის არსებულ საზღვრებსა და ურთიერთქმედებას და ასახავს იმ გამოწვევებს, რომლებიც წარმოიქმნება თანამედროვე ტექნოლოგიების სწრაფი განვითარების, სახელმწიფო ინტერესებისა და კომერციული მონაცემთა დამუშავების პრაქტიკის პირობებში.

II. პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლების სამართლებრივი საფუძვლები

ტრადიციულად, კონფიდენციალურობის კონცეფცია ვრცელდება კომუნიკაციის საიდუმლოებაზე და მოიცავს ტელეფონით, ელექტრონული ფოსტითა და კომუნიკაციის სხვა საშუალებებით გაცვლილი ინფორმაციის დაცვას, მათ შორის ინტერნეტში განთავსებულ პერსონალურ მონაცემებსაც. ამავდროულად, იდენტიფიცირებული ან იდენტიფიცირებადი პირის შესახებ პერსონალური მონაცემების ცნება მოიცავს არა მხოლოდ ტექსტურ მონაცემებს – როგორცაა პირის სახელი, მისამართი, დაბადების თარიღი, პირადობის მოწმობის ნომერი და სატელეფონო ნომერი – არამედ ვიზუალურ და აუდიო-მასალებსაც, მათ შორის ფოტოებს, ვიდეოჩანაწერებსა და ხმის ნიმუშებს, მაშინაც კი, როდესაც ისინი მიღებულია საჯარო სივრცეში. აღნიშნული მონაცემები, რიგ შემთხვევებში, შეიძლება შეიცავდეს კონფიდენციალურ ინფორმაციას პირის ოჯახური ან პირადი ცხოვრების შესახებ. ევროპული სამართლებრივი ჩარჩოს მიხედვით, კონფიდენციალურობა მოიცავს ინდივიდის „პირადი სივრცის“ დაცვას, რომელიც სცილდება მონაცემთა დაცვის ფარგლებს. ამ კონტექსტში, კონფიდენციალურობა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც უფრო ფართო და შედარებით დამოუკიდებელი ცნება, ვიდრე მონაცემთა დაცვა, თუმცა მათ შორის შესაძლოა არსებობდეს მნიშვნელოვანი გადაკვეთა და ურთიერთდამოკიდებულება.¹

¹ C. Kuner, An International Legal Framework for Data Protection: Issues and

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება მჭიდროდ უკავშირდება ერთმანეთს, თუმცა, რეალურად საქმე გვაქვს ორ დამოუკიდებელ უფლებასთან: პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, რომელიც ევროპულ სამართალში მოხსენიებულია პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებად, საერთაშორისო სამართალში წარმოიშვა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (UDHR) ფარგლებში 1948 წელს, როგორც ერთ-ერთი ფუნდამენტური და დაცული უფლება. UDHR-ის მიღებიდან მალევე, ეს უფლება აღიარა ევროპამაც, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა კონვენციამ (ECHR), რომელიც 1950 წელს შეიქმნა და ხელმომწერი სახელმწიფოებისათვის სავალდებულო ძალა აქვს. ECHR-ის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, პატივი სცენ მის პირად და ოჯახურ ცხოვრებას, საცხოვრებელსა და მიმონერას. დაუშვებელია ამ უფლების განხორციელებაში საჯარო ხელისუფლების ჩარევა, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ასეთი ჩარევა ხორციელდება კანონის შესაბამისად, მნიშვნელოვანი და ლეგიტიმური საჯარო ინტერესების დასაცავად, და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.²

UDHR და ECHR მიღებულია კომპიუტერების, ინტერნეტისა და ინფორმაციული საზოგადოების განვითარებაზე გაცილებით ადრე. ამ მოვლენებმა ადამიანებსა და საზოგადოებას მნიშვნელოვანი სარგებელი მოუტანა, გააუმჯობესა ცხოვრების ხარისხი, ეფექტურობა და პროდუქტიულობა, თუმცა, ამავდროულად, ახალი საფრთხეებიც შეუქმნა პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას. პერსონალური ინფორმაციის შეგროვებისა და გამოყენების მარეგულირებელი სპეციფიკური წესების საჭიროებამ წარმოქმნა პირადი ცხოვრების ახალი კონცეფცია, რომელიც სხვადასხვა იურისდიქციაში ცნობილია, როგორც „საინფორმაციო პირადი ცხოვრება“ ან „ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლება“. კონცეფციამ განაპირობა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სპეციალური სამართლებრივი რეგულაციების შემუშავებაც.

Prospects, Computer Law & Security Review, Vol. 25, 2009, 313.

² ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა სააგენტო და ევროპის საბჭო, მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი: სს ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატი, 2018, გვ. 21. ISBN 978-9941-9658-9-0.

პირადი ცხოვრების პატივისცემისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებები მჭიდროდ უკავშირდება ერთმანეთს. ორივე ესწრაფვის მსგავსი ღირებულებების – ადამიანთა დამოუკიდებლობისა და ღირსების – დაცვას. შესაბამისად, აღნიშნული უფლებები ადამიანებს ანიჭებს პერსონალურ სივრცეს, სადაც თავიანთი პიროვნების, აზროვნებისა და შეხედულებების თავისუფლად განვითარება და ფორმირება შეუძლიათ. ამრიგად, აღნიშნული ორი უფლება მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სხვა ისეთ ფუნდამენტურ უფლებათა განხორციელებისთვის, როგორიცაა გამოხატვის თავისუფლება, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების უფლება, რელიგიის თავისუფლება და ა.შ.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვა თანამედროვე და აქტუალურ უფლებად მიიჩნევა,³ რომელიც ქმნის კონტროლისა და დაბალანსების სისტემას პიროვნების დასაცავად პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების პროცესში. დამუშავება უნდა აკმაყოფილებდეს ასეთი მონაცემების დაცვის ძირითად კომპონენტებს, კერძოდ, მოთხოვნებს დამოუკიდებელი ზედამხედველობისა და მონაცემთა სუბიექტის უფლებათა პატივისცემის შესახებ.⁴

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება წარმოადგენს ინდივიდის უფლებას, თავად აკონტროლოს მის შესახებ შეგროვებული, დამუშავებული და გადაცემული ინფორმაცია. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული უფლება ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებშიც განიხილება, ის ცალკე დეტალიზებულია 1981 წლის ევროპის საბჭოს კონვენციაში №108 („პირადი ხასიათის მონაცემთა ავტომატური დამუშავებისას ინდივიდების დაცვის შესახებ“) და ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის ძირითადი რეგულაცია (GDPR).

³ გენერალური ადვოკატი ელენაორ შარპსტონი ამ საქმეს ორ განსხვავებულ უფლებას უკავშირებდა – პირადი ცხოვრების დაცვის „კლასიკურ“ და მონაცემთა დაცვის „თანამედროვე“ უფლებებს. იხ. Opinion of Advocate General Sharpston, Joined Cases C-92/09 and C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen, [2010] ECR I-11063, §71.

⁴ P. Hustinx, EU Data Protection Law: the Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation, <https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-09-15_article_eui_en.pdf> [26.08.2025].

1. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია

UDHR-ის მე-12 მუხლი, რომელიც პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემას შეეხება, პირველი საერთაშორისო ინსტრუმენტია, რომლითაც დადგინდა, რომ ადამიანს აქვს უფლება, საკუთარი პირადი სივრცე დაიცვას სხვისი, განსაკუთრებით კი სახელმწიფოს ჩარევისგან. UDHR-ს სავალდებულო იურიდიული ძალა არ გააჩნია, თუმცა, აქვს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ფუძემდებლური ინსტრუმენტის მნიშვნელოვანი სტატუსი, რომელმაც გავლენა მოახდინა ადამიანის უფლებათა ინსტრუმენტების შექმნაზე ევროპაში.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის თანახმად, პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლების დარღვევის შემთხვევები განიხილება კონვენციის მე-8 მუხლის კონტექსტში, რომელიც უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებას. მე-8 მუხლით გათვალისწინებული პირადი ცხოვრების დაცვა თავდაპირველად ფოკუსირებული იყო საჯარო ხელისუფლების ჩარევისგან დაცვაზე, კერძო სფეროში შესაძლო დარღვევების გამოტოვებით. მიუხედავად იმისა, რომ მე-8 მუხლი ითვალისწინებდა სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებას და, შესაბამისად, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა თავდაპირველად ინდივიდებს სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში ნეგატიურ თავისუფლებას ანიჭებდა, სასამართლომ შემდგომში გადაუხვია კონვენციის ავტორების სანყის ფოკუსს სახელმწიფოებისთვის როგორც პოზიტიური ვალდებულებების, ასევე, პირებისთვის პოზიტიური თავისუფლების აღიარებით.⁵

პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლება თავდაპირველად არ იყო შეტანილი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ტექსტში, როგორც დამოუკიდებელი უფლება. უფრო მეტიც, კონვენცია თავიდანვე არ აღიქმებოდა, როგორც პერსონალური მონაცემების ადეკვატური დაცვის ინსტრუმენტი, რადგან ეს უკანასკნელი განვითარდა კონვენციის მიღების შემდეგ და შემდგომ განვითარდა ამ სფეროს მარეგულირებელი სპეციალური საერთაშორისო აქტები. მიუხედავად

⁵ B. Van der Sloot, Privacy as Human Flourishing: Could a Shift Towards Virtue Ethics Strengthen Privacy Protection in the Age of Big Data? *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 5, Issue 3, 2014, 230-231.

ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა კონვენციამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მონაცემთა დაცვის კონცეფციის ევოლუციაში პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლების ფართო ინტერპრეტაციის მიწოდებით და კონვენციის მე-8 მუხლის საზღვრების განსაზღვრით. მრავალმხრივი ხასიათის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ კონვენციის მე-8 მუხლის მიხედვით პირადი ცხოვრება „ფართო ტერმინია, რომელიც ამომწურავ განმარტებას არ ექვემდებარება“.⁶ ამ მხრივ, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხი მხოლოდ პირადი ცხოვრების უფლებასთან მჭიდრო კავშირში განიხილებოდა. ამიტომ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო სტაბილურად ავითარებდა პირადი ცხოვრების უფლების ფარგლებს და პატივისცემით განმარტავდა⁷ პერსონალური მონაცემების დაცვის სხვადასხვა ასპექტს.

თუმცა, მხოლოდ 1978 წელს საქმეზე *ტირერი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ* გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მიიღო სასამართლომ ცოცხალი ინსტრუმენტის დოქტრინა, რაც გულისხმობს, რომ „კონვენცია არის ცოცხალი ინსტრუმენტი, რომელიც უნდა განიმარტოს დღევანდელი პირობების გათვალისწინებით“.⁸ ტირერის გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, სასამართლომ პირველად აღიარა, რომ კონვენციის დებულებები დინამიკურად უნდა იქნას განმარტებული და ასახავდეს ცვალებადი გარემოს მიმდინარე რეალობას, გამოწვევებსა და საფრთხეებს. ამ მიზეზების გამო, კონვენციაში ჩამოთვლილი უფლებები და თავისუფლებები, რათა იყოს „პრაქტიკული და ეფექტური და არა თეორიული და ილუზორული“, არ უნდა ჩაითვალოს ამონურულად.⁹ ცოცხალი ინსტრუმენტის დოქტრინამ, პირველ რიგში, გავლენა მოახდინა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის დებულებებზე. კონვენციის ფარგლებში სასამართლოს მიერ ახალი უფლებებისა და თავისუფლებების მიღებისას მთავარი მითითების ფუნქციის შესრულების შემდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლმა შემდგომში გააფართოვა მისი მოქმედების

⁶ Peck v. the United Kingdom, [2003] ECHR (Appl. No. 44647/98).

⁷ Bărbulescu v. Romania, [2017] ECHR (GC, No. 61496/08).

⁸ Tyrer v. the United Kingdom, [1978] ECHR (Ser. A) No. 26, § 31.

⁹ Airey v. Ireland, [1979] ECHR (Ser. A) No. 32, § 24.

სფერო და უზრუნველყო მონაცემთა დაცვის უფლებაც.¹⁰

მიუხედავად იმისა, რომ მონაცემთა დაცვის უფლება ყოველთვის დაკავშირებულია იდენტიფიცირებული ან იდენტიფიცირებადი პირის შესახებ ინფორმაციასთან, პირადი ცხოვრების უფლება აუცილებლად არ მოიცავს მას. თუმცა, პირადი ცხოვრების უფლება უფრო ფართო პერსპექტივაა, რომელიც მოიცავს უფლებებისა და ღირებულებების ერთობლიობას, მათ შორის უფლებას, რომ მარტო არ იყო, ინტიმურობას, ავტონომიას, პიროვნულობას და ა.შ.¹¹ ასევე აღსანიშნავია, რომ მონაცემთა დაცვის ფარგლები უფრო ფართოა, ვიდრე პირადი ცხოვრების ფარგლები, რადგან ის მოიცავს არა მხოლოდ იდენტიფიცირებული პირის შესახებ ინფორმაციას, არამედ იდენტიფიცირებადი პირის შესახებ ყველა ინფორმაციას, რაც მოიცავს ინფორმაციის საკმარისად ფართო სპექტრს.

კიდევ ერთი განსხვავება ეხება კერძო მხარეების პასუხისმგებლობას: მიუხედავად იმისა, რომ პირადი ცხოვრების უფლება ძირითადად ეხება საჯარო ხელისუფლების ვალდებულებებს, არ ჩაერიოს და მიიღოს კანონები პირებს შორის ურთიერთობების უზრუნველსაყოფად, მონაცემთა დაცვის უფლება საკმაოდ იდენტურ ვალდებულებებს აკისრებს როგორც ხელისუფლებას, ასევე კერძო მხარეებს, როგორცაა, მაგალითად, დამსაქმებლები ან მომსახურების მიმწოდებლები.¹² გარდა ამისა, მონაცემთა დაცვის უფლება პირებს სთავაზობს მეტ კონტროლს სხვადასხვა ტიპის მონაცემებზე, ვიდრე პირადი ცხოვრების უფლება. ამგვარად, პერსონალური მონაცემების დაცვა უნდა განიხილებოდეს, როგორც უფლება, რომელიც დიდწილად ემთხვევა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას და, ამავე

¹⁰ B. Van der Sloot, Privacy as Personality Right: Why the ECtHR's Focus on Ulterior Interests Might Prove Indispensable in the Age of "Big Data", Utrecht Journal of International and European Law, Vol. 31, Issue 80, 2015, 39-40.

¹¹ M. Tzanou, Data Protection as a Fundamental Right Next to Privacy? "Reconstructing" a not so New Right, International Data Privacy Law, Vol. 3, Issue 2, 2013, 89-93.

¹² J. Kokott, C. Sobotta, The Distinction Between Privacy and Data Protection in the Jurisprudence of the CJEU and the ECtHR, International Data Privacy Law, Vol. 3, Issue 4, November 2013, 224-226.

დროულად, უზრუნველყოფს ფიზიკური პირებისთვის დამატებით, განსხვავებულ სარგებელს. პერსონალური მონაცემების დაცვასთან დაკავშირებული საქმეების განხილვისას სასამართლო სათანადო მნიშვნელობას ანიჭებს იმას, იდენტიფიცირებულია თუ არა პირი.

ცნება “privacy” (კონფიდენციალურობა, პრივატულობა, პირადი სივრცე) ხშირად გამოიყენება საუბარში, ასევე, ფილოსოფიურ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ დებატებში, თუმცა, მისი ერთიანი განსაზღვრება არ არსებობს. ამ ცნებას ფართო ისტორიული ფესვები გააჩნია სოციოლოგიურ და ანთროპოლოგიურ ჭრილში. პირადი ცხოვრების უფლება უზრუნველყოფს ინდივიდის შესაძლებლობას, ჩამოაყალიბოს და განავითაროს საკუთარი იდეები საჯარო განხილვისგან დამოუკიდებლად; იგი აძლევს პიროვნებას საშუალებას, მოიხსნას „საჯარო ნილაბი“ და კერძო სივრცეში გამოხატოს თავი განსხვავებული ფორმით. ამასთანავე, აღნიშნული უფლება ქმნის შესაძლებლობას, ინდივიდმა დაამყაროს და განავითაროს ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც ეფუძნება არჩევანის თავისუფლებას – კერძოდ, ვისთან იზიარებს იგი პირად შეხედულებებსა და ემოციებს. ეს უფლება ფესვგადგმულია ადამიანური ღირსების პრინციპში და მის პატივისცემაში. „პირადი სივრცის“ შინაარსი და საზღვრები განსხვავდება კონტექსტისა და გარემოებების მიხედვით, რაც მას დინამიკურ და ევოლუციურ ხასიათს ანიჭებს. მრავალ სამართლებრივ სისტემაში აღნიშნული კონცეფცია ხშირად ერევა მონაცემთა დაცვის იდეასთან, რის შედეგადაც კონფიდენციალურობა გაიგება მხოლოდ, როგორც პერსონალური ინფორმაციის მართვა. მიუხედავად ამისა, კონფიდენციალურობა წარმოადგენს ადამიანის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ უფლებას თანამედროვე ეპოქაში და არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ინფორმაციული განზომილებით. პირადი ცხოვრების უფლება გაცილებით ფართოა – იგი მოიცავს ადამიანის შესაძლებლობას, თავად განსაზღვროს საკუთარი ცხოვრების სივრცე და დაცულობა როგორც ფიზიკურ, ისე სულიერ და ურთიერთობით განზომილებებში. მაგალითად, ურთიერთობა მშობელსა და შვილს შორის პირადი ცხოვრების ფარგლებში ექცევა, თუმცა მას ინფორმაციული კატეგორია არ გააჩნია.¹³

¹³ J. Marshall, *Personal Freedom through Human Rights Law?* Leiden, Boston, 2009, 50.

პირადი ცხოვრების უფლება ფართო სფეროა, იგი მოიცავს აზრის ქონის თავისუფლებას, საკუთარ სხეულზე კონტროლის, საცხოვრისში განმარტოების, საკუთარ ინფორმაციაზე კონტროლის, საკუთარი რეპუტაციის დაცვის შესაძლებლობას, თვალთვალისგან დაცვის მექანიზმებს. პირადი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტის გათვალისწინებით, მისი ამომწურავი დეფინიციის განსაზღვრა სირთულეს წარმოადგენს როგორც ფილოსოფოსი, ისე იურისტი მეცნიერებისათვის.¹⁴ მეტი თვალსაჩინოებისთვის, პირადი ცხოვრების უფლებაში შემავალი საკითხების აღქმის მიზნით, აუცილებელია მოვიშველიოთ ავსტრიელი მეცნიერის, ლუდვიგ ვიტგენშტეინის, მოსაზრება „ოჯახური მსგავსების“ თაობაზე. მაგალითად, ოჯახის წევრებს ახასიათებთ მეტ-ნაკლებად საერთო თვისებები და ნიშნები ერთმანეთის მიმართ, როგორიცაა აღნაგობა, ხასიათი, თვალის ფერი და ა.შ.¹⁵

პირადი ცხოვრების უფლების ფარგლები მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა სოციალურ წრეში და, შესაბამისად, მას ცვალებადი და კონტექსტზე დამოკიდებული შინაარსი აქვს. აღნიშნული უფლება არ წარმოადგენს სტატიკურ კატეგორიას – მისი გაგება და საზღვრები იცვლება სოციალური, კულტურული და ისტორიული განვითარების შესაბამისად. ამ დინამიკური ბუნებიდან გამომდინარე, პირადი ცხოვრების უფლების ერთიანი, უნივერსალური განსაზღვრა ურთულეს ამოცანად რჩება.¹⁶ ამასთანავე, თავად პირადი ცხოვრების ბუნებიდან გამომდინარე, მისი საზღვრების მკაცრი და ფორმალური განსაზღვრა შესაძლოა უკუშედეგიანი აღმოჩნდეს, ვინაიდან ეს საფრთხეს შეუქმნის უფლების არსობრივ დაცვას და შეამცირებს მის ადაპტაციის შესაძლებლობას საზოგადოებრივი ცვლილებების პირობებში.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციაში აღნიშნული უფლება ჩამოყალიბებულია ორ პუნქტად: პირველი პუნქტი ადგენს უფ-

¹⁴ D. J. Solove, Conceptualizing Privacy, California Law Review, Vol. 90, 2002, 1088.

¹⁵ კ. გოშაძე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და დამუშავების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გარანტიები, თბილისი, 2017.

¹⁶ D. V. S. Kasper, The Evolution (or Devolution) of Privacy, Sociological Forum, Vol. 20, №1, 2005, 69-70.

ლებებს, რომლებითაც პირები უნდა იყვნენ უზრუნველყოფილი (პირადი და ოჯახური ცხოვრება, საცხოვრებელი და მიმოწერა), ხოლო მეორე პუნქტი ითვალისწინებს აღნიშნული უფლების მიზანშეწონილ შეზღუდვას საჯარო ხელისუფლების მიერ.¹⁷

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში კოსტელო-რობერტსი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ აღნიშნა, რომ პირადი ცხოვრება ფართო კონცეფციაა, რომელიც არ ექვემდებარება ამომწურავ განსაზღვრებას,¹⁸ თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კონვენციის მე-8 მუხლში მოიაზრება პერსონალური მონაცემების მოძიება, შენახვა,¹⁹ თითის ანაბეჭდის ნიმუშის²⁰ დაცულობა, სამედიცინო ჩანაწერებზე წვდომა.²¹ მართალია, კონვენცია პირდაპირ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებას არ განსაზღვრავს, თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, რომ მაშინაც კი, როდესაც პირის პირადი მონაცემები არ არის გამჟღავნებული, თუმცა, გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე მაინც შესაძლებელია მონაცემთა სუბიექტის იდენტიფიცირება, ეს არის კონფიდენციალურობის უფლების დარღვევა, რომელიც მოიაზრება მე-8 მუხლით დაცულ სფეროში.²²

თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარება პერსონალური მონაცემების შეგროვებას, შენახვას, დამუშავებასა და გამჟღავნებას ყოველდღიური ცხოვრების სასიცოცხლო ნაწილად აქცევს, რამაც გამოიწვია მონაცემთა დაცვის უფლების გაჩენა. მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველად კონვენციის ტექსტში ეს არ იყო გათვალისწინებული, მონაცემთა დაცვის უფლებამ თავისი კუთვნილი ადგილი დაიკავა კონვენციის სისტემაში. ამჟამად, მონაცემთა დაცვის უფლება, მიუხე-

¹⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Art. 8, Council of Europe Treaty Series No. 5, 1950, 4.

¹⁸ Costello-Roberts v. the United Kingdom, [1993] ECHR (Ser. A) No. 247-C, §36.

¹⁹ Leander v. Sweden, [1987] ECHR (Ser. A) No. 116, §433.

²⁰ S and Marper v. United Kingdom, [2008] ECHR (Appl. Nos. 30562/04 and 30566/04), §116.

²¹ Z v. Finland, [1997] ECHR (Appl. No. 22009/93), §371.

²² W. A. Schabas, The European Convention on Human Rights: A Commentary, Oxford, 2015, 383-384.

დავად იმისა, რომ მჭიდრო კავშირშია პირადი ცხოვრების უფლებასთან, სულ უფრო და უფრო დამოუკიდებელ ადგილებს იძენს.

2. ევროპის კავშირის ქარტია ძირითადი უფლებების შესახებ – პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, როგორც დამოუკიდებელი ფუნდამენტური უფლება

ევროკავშირმა, აღიარა რა, რომ მის პოლიტიკას შეიძლება გავლენა ჰქონდეს ადამიანის უფლებებზე, ევროკავშირთან მოქალაქეების „დასაახლოებლად“, 2000 წელს გამოაცხადა „ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის“ შექმნის შესახებ.

ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის მე-8 მუხლი არ შემოიფარგლება მხოლოდ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებებზე დეკლარირებით, არამედ განსაზღვრავს მის საფუძველში არსებულ ძირითად პრინციპებსა და ღირებულებით ჩარჩოს. ქარტიის დებულებების შესაბამისად, პერსონალურ მონაცემთა დამუშავება უნდა ხორციელდებოდეს სამართლიანად და კანონის საფუძველზე, მკაფიოდ განსაზღვრული, ლეგიტიმური მიზნებისთვის, იმ პირის თანხმობით, ვის მონაცემებსაც ეხება, ან სხვა კანონიერი საფუძველით, რომელიც გათვალისწინებულია ეროვნულ ან ევროკავშირის კანონმდებლობაში.

მონაცემთა სუბიექტს (data subject) უნდა მიენიჭოს უფლება, ჰქონდეს წვდომა მის შესახებ დამუშავებულ მონაცემებზე, მოითხოვოს მათი გასწორება ან განახლება, ხოლო მონაცემთა დაცვის წესების განხორციელებას უზრუნველყოფდეს ფუნქციურად და ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი ზედამხედველი ორგანო.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება აქტუალურია მონაცემთა დამუშავების ყოველი ფორმისა და ეტაპის მიმართ, განურჩევლად იმისა, უკავშირდება თუ არა კონკრეტული მონაცემი პირად ცხოვრებას ან ახდენს მასზე გავლენას. აღნიშნული უფლება კონცეპტუალურად უფრო ფართო შინაარსისაა, ვიდრე პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლება, ვინაიდან მოიცავს მონაცემთა დამუშავების პროცესის ყველა ელემენტს – შეგროვებიდან, შენახვიდან და გადაცემიდან, მათი ნაშლის ან ანონიმიზაციის ჩათვლით.²³

²³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 8, OJ C 326, 26.10.2012, 397.

ამრიგად, ქარტიის მე-8 მუხლი წარმოადგენს ავტონომიურ და თვითდამკვიდრებულ უფლებრივ გარანტიას, რომლის მოქმედება არ არის დამოკიდებული პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევის დადგენაზე. მონაცემთა დამუშავების ნებისმიერი ოპერაცია უნდა ექვემდებარებოდეს სათანადო სამართლებრივ კონტროლს და ტექნიკურ დაცვას, რაც წარმოადგენს ადამიანის ღირსებისა და თვითნებური ჩარევისგან დაცვის განუყოფელ ელემენტს. ქარტია იცავს არა მხოლოდ პირადი და ოჯახური ცხოვრების (მუხლი 7), არამედ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლებასაც (მუხლი 8). ამ უკანასკნელის დაცვას დოკუმენტი ევროკავშირის სამართალში ცალსახად ზრდის ფუნდამენტური უფლების დონემდე. ევროკავშირის ინსტიტუტებმა და ორგანოებმა, ისევე როგორც წევრმა სახელმწიფოებმა, ეს უფლება გარანტირებულად უნდა დაიცვან და პატივი სცენ ევროკავშირის სამართლის პრინციპების დანერგვისას (ქარტიის 51-ე მუხლი). ქარტიის მე-8 მუხლი, რომელიც მონაცემთა დაცვის დირექტივის შექმნიდან რამდენიმე წელიწადში ჩამოყალიბდა, მოიცავს მანამდე არსებულ ევროკავშირის კანონმდებლობას მონაცემთა დაცვის შესახებ. შესაბამისად, ქარტია მკაფიოდ მიუთითებს არა მხოლოდ მონაცემთა დაცვის უფლებაზე (მუხლი 8(1)), არამედ, მათი დაცვის ძირითად პრინციპებზეც (მუხლი 8(2)); დაბოლოს, ქარტიის 88(3) მუხლი ადგენს მოთხოვნას დამოუკიდებელი ორგანოს შესახებ, რომელიც გააკონტროლებს ამ პრინციპების განხორციელებას.

ლისაბონის ხელშეკრულების მიღება მნიშვნელოვანი მოვლენაა მონაცემთა დაცვის სამართლის განვითარებაში: მან ქარტიას სამართლებრივად სავალდებულო ინსტრუმენტის სტატუსი მიანიჭა ძირითადი კანონმდებლობის დონეზე და უზრუნველყო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება. ამ უფლებას კონკრეტულად ადგენს ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) მე-16 მუხლი, კერძოდ, ხელშეკრულების იმ ნაწილში, რომელიც ევროკავშირის ზოგად პრინციპებს ეთმობა.²⁴ მუხლი ქმნის ახალ სამართლებრივ საფუძველსაც, რომელიც ევროკავშირს აძლევს მონაცემთა დაცვის საკითხებზე სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავების უფლებამოსილებას. ეს წარმოადგენს არსებითად მნიშვნელოვან მოვლენას, ვინაიდან

²⁴ ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა სააგენტო და ევროპის საბჭო (სქოლიო 2), 34.

ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის სამართლებრივი ჩარჩო – განსაკუთრებით კი მონაცემთა დაცვის დირექტივა – თავდაპირველად დაფუძნებული იყო შიდა ბაზრის სამართლებრივ საფუძველზე და მიზნად ისახავდა წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული კანონმდებლობების დაახლოებას. აღნიშნული აუცილებლობა განპირობებული იყო იმით, რომ მონაცემთა დაცვის რეგულაციებში არსებული განსხვავებები არ გამხდარიყო დაბრკოლება ევროკავშირის ფარგლებში პერსონალურ მონაცემთა თავისუფალი გადაადგილებისთვის.

3. სასამართლო პრაქტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლება არ არის ავტონომიური უფლება კონვენციის სხვა უფლებებისგან განსხვავებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღიარა, რომ პერსონალური მონაცემების დაცვას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს პირის პირადი და ოჯახური ცხოვრების, სახლისა და კორესპონდენციის პატივისცემის უფლებით სარგებლობისთვის, როგორც ეს გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-8 მუხლით.²⁵ სასამართლო თავის გადანყვეტილებებში პერსონალური მონაცემების ცნების განმარტებისთვის იყენებს ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენციას²⁶ და ნათლად მიუთითებს, რომ პერსონალური მონაცემების ცნება განისაზღვრება, როგორც „ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც ეხება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად პირს“.²⁷

სასამართლო სხვადასხვა გადანყვეტილებაში განმარტავს, რომ მხოლოდ პირდაპირ პიროვნებასთან დაკავშირებული მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაციის გარდა, როგორიც არის სახელი და გვარი,²⁸

²⁵ Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland, [2017] ECHR (Appl. No. 931/13), §137; გადანყვეტილება (სქოლიო 21), §95.

²⁶ Amann v. Switzerland, [2000] ECHR (Appl. No. 27798/95), §65.

²⁷ Haralambie v. Romania, [2009] ECHR (Appl. No. 21737/03), §77.

²⁸ Guillot v. France, [1996] ECHR (Appl. No. 22500/93), §§21-22; Mentzen v. Latvia, [2004] ECHR (Appl. No. 71074/01); Güzel Erdagöz v. Turkey, [2008] ECHR (Appl. No. 37483/02), §43; Garnaga v. Ukraine, [2013] ECHR (Appl.

პერსონალური მონაცემების უფლების ქვეშ, შესაძლებელია, დაცული იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომელიც არაპირდაპირ, თუმცა მაინც უკავშირდება კონკრეტულ პირს.²⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიხედვით, შეგვიძლია ჩამოვთვალოთ ის ნიშნები, რითაც შეიძლება მოხდეს პირის იდენტიფიცირება: ხმის ნიმუშად გამოსაყენებელი ჩანაწერების განხორციელება, რომელიც ხდება მუდმივად და ექვემდებარება სხვა პირების მხრიდან ანალიზს,³⁰ უჯრედული ნიმუშებისა და დნმ პროფილების დამუშავება (მათ შორის, თითის ანაბეჭდები)³¹ ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს პირის საბანკო დეტალებს ან ინფორმაცია პროფესიული საქმიანობის შესახებ,³² მონაცემები, რომელიც მოპოვებულია სოციალური ქსელებიდან მიღებული ინფორმაციიდან, კერძოდ, პირადი მიმოწერებიდან,³³ მონაცემები, მოპოვებული ვიდეოთვალთვალის განხორციელებით,³⁴ მონაცემები ინდივიდის დაბადებისა და მიტოვების შესახებ (მათ შორის, ისეთი ინფორმაცია, რომელიც საჭიროა პირის იდენტობისა და წარმომავლობის დასადგენად),³⁵ საქორწინო კონტრაქტში შეტანილი ინფორმაცია, მათ შორის, ქონების აქტივების წილობრივი განაწილება, საცხოვრებელი ადგილისა და ალიმენტის გადახდის პირობები³⁶ და ა.შ.

No. 20390/07), §36; *Henry Kismoun v. France*, [2013] ECHR (Appl. No. 32265/10), §25; *Hájovský v. Slovakia*, [2021] ECHR (Appl. No. 7796/16) §§11-12 and 41.

²⁹ *Benedik v. Slovenia*, [2018] ECHR (Appl. No. 62357/14), §§107-108.

³⁰ *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, [2001] ECHR (Appl. No. 44787/98), §59.

³¹ გადაწყვეტილება (სქოლიო 20), §§70-77.

³² *M.N. and Others v. San Marino*, [2015] ECHR (Appl. No. 28005/12), §51.

³³ *Bărbulescu v. Romania*, [2017] ECHR (Appl. No. 61496/08), §§18, 74-81.

³⁴ *Antović and Mirković v. Montenegro*, [2017] ECHR (Appl. No. 70838/13), §§44-45.

³⁵ *Gaskin v. the United Kingdom*, [1989] ECHR (Ser. A no. 160), §39; *Mikulić v. Croatia*, [2002] ECHR (Appl. No. 53176/99), §§ 54-64; *Odièvre v. France*, [2003] ECHR (Appl. No. 42326/98), §§28-29.

³⁶ *Liebscher v. Austria*, [2021] ECHR (Appl. No. 5434/17), §§ 31 and 68.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლიდან ჩანს, რომ პერსონალური მონაცემების მიმართ მოქმედებები ექცევა კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებში იმ შემთხვევაში, თუ: ინფორმაცია გროვდება კონკრეტულ პიროვნებაზე,³⁷ მონაცემები არისმუდმივიდასისტემატურიდამუშავებისსაგანი,³⁸ ანგამოყენებულია ანალიზის პროცესში, იმისათვის, რომ მოხდეს კონკრეტული პირის იდენტიფიცირება.³⁹ დაბოლოს, იმისთვის, რომ ამოქმედდეს მე-8 მუხლი, პერსონალური მონაცემების დამუშავების შედეგებმა უნდა მიაღწიოს გარკვეულ სერიოზულობას და ზიანი უნდა მიაყენოს პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებით სარგებლობას.⁴⁰ მაგალითისთვის, საქმეში *ვუჩინა ხორვატიის წინააღმდეგ* განმცხადებელი იყო პირი, რომლის ფოტოც ჟურნალში მცდარი სათაურით გამოაქვეყნეს. სასამართლომ მსჯელობის დროს განმარტა, რომ მცდარი სათაური არ იყო იმ სიმძიმის ჩარევა და არ გამოიწვია ისეთი უხერხულობა საზოგადოებაში, რომ საკმარისი ყოფილიყო კონვენციის მე-8 მუხლის გამოსაყენებლად, შესაბამისად, ჩარევა უფლებაში არ დადგინდა.⁴¹

ფიზიკური პირის იდენტიფიცირებასთან დაკავშირებით საინტერესო განმარტება გააკეთა დიდი ბრიტანეთის უზენაესმა სასამართლომ⁴² და აღნიშნა, რომ აუცილებელი არ არის ინფორმაცია პირდაპირ ეხებოდეს ფიზიკურ პირს და მარტივად იყოს იდენტიფიცირებადი, როგორც მონაცემთა სუბიექტი, არამედ, შესაძლებელია, პირი იყოს რომელიმე ჯგუფის ყოფილი ან აქტიური წევრი, ან საზოგადოების მხრიდან ასოცირდებოდეს ჯგუფის წევრად.

პირადი ცხოვრების უფლების შესახებ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებული გადანყვეტილებები, ძირითადად,

³⁷ Amann v. Switzerland, [2000] ECHR (Appl. No. 27798/95), §§66-67; Rotaru v. Romania, [2000] ECHR (Appl. No. 28341/95), §§43-44.

³⁸ Uzun v. Germany, [2010] ECHR (Appl. No. 35623/05), §51.

³⁹ P.G. and J.H. v. the United Kingdom, [2001] ECHR (Appl. No. 44787/98), §57.

⁴⁰ M.L. and W.W. v. Germany, [2018] ECHR (Appl. Nos. 60798/10 and 65599/10), §88.

⁴¹ Vučina v. Croatia, [2019] ECHR (Appl. No. 58955/13), §50.

⁴² Geoffrey Driver v Crown Prosecution Service, [2022] EWHC 2500 (KB).

უფლებათა დაცვის ევროპულ მოდელში არსებული სტანდარტების შემცველია. ერთ-ერთ გადანყვეტილებაში⁴³ სასამართლომ მიიჩნია, რომ „ზოგადად, პირადი ცხოვრება გულისხმობს ინდივიდის ცხოვრებისა და განვითარების კერძო სფეროს. უფლება პირად ცხოვრებაზე კი, ერთი მხრივ, ნიშნავს ინდივიდის შესაძლებლობას, პირადად, საკუთარი შეხედულებისამებრ, დამოუკიდებლად შექმნას და განავითაროს თავისი კერძო ცხოვრება, ხოლო, მეორე მხრივ იყოს დაცული და უზრუნველყოფილი მის კერძო სფეროში სახელმწიფოს, ისევე, როგორც ნებისმიერი სხვა პირების ჩარევისგან.“ ნიშანდობლივია, რომ პირადი ცხოვრების ფართო და მრავალმხრივი შინაარსიდან გამომდინარე, შეუძლებელია მისი ზუსტი და ამომწურავი განმარტება. მეტიც, სხვა გადანყვეტილებაში,⁴⁴ სასამართლომ აღნიშნა, რომ „ეს უფლება სასიცოცხლოდ აუცილებელია ადამიანის თავისუფლების, თვითმყოფადობისა და თვითრეალიზაციისათვის, მისი სრულყოფილად გამოყენების ხელშეწყობა და დაცვა არსებითად განმსაზღვრელია დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისთვის.“

რამდენადაც ევროპული კავშირის სამართალი მეტად განვითარებულ დებულებებს შეიცავს მონაცემთა დაცვასთან მიმართებით, არაა გასაკვირი, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა მრავალფეროვანია. სასამართლომ არაერთხელ მიუთითა ამ უფლების ფუნდამენტურ ხასიათზე. საყურადღებოა ისიც, რომ გადანყვეტილებებში მონაცემთა დაცვის უფლების განხილვა ხდება დამოუკიდებელი სამართლებრივი სიკეთის ჭრილში, მიუხედავად იმისა, რომ მას კავშირი აქვს ადამიანის პირად ცხოვრებასთან. გარდა ამისა, სასამართლოს გადანყვეტილებები მნიშვნელოვნად ახდენს მო-

⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის გადანყვეტილება საქმეზე №1/3/407 „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ე. ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის გადანყვეტილება საქმეზე №1/2/519 „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე თამარ ჩუგოშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ნაცემთა დაცვის სამართალში არსებული ამა თუ იმ ტერმინის, ასევე, პრინციპებისა და წესების ინტერპრეტაციას. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი მონაცემთა დაცვის ევროპული კავშირის მოდელს იზიარებს, შესაბამისად, მიზანშეწონილია სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილების განხილვა. ევროპული კავშირის ფარგლებში მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობით დამკვიდრებული ერთ-ერთი საკვანძო ცნება – „პერსონალური მონაცემი“ – არაერთხელ გახდა განმარტების საგანი. ერთ-ერთ საქმეში⁴⁵ სასამართლო დაეყრდნო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომას და განმარტა, რომ პროფესიული სახის ქმედებათა შესახებ ინფორმაციაც კი ექცევა პირადი ცხოვრების დაცული სფეროს ფარგლებში იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია იდენტიფიცირებული ფორმითაა მოცემული.⁴⁶ ზოგადად, სამართლებრივი აქტები არ აკონკრეტებენ, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს პერსონალურ მონაცემად, ისინი ადგენენ რეგულირების ზოგად წესს და პერსონალურ მონაცემს უწოდებენ პირის შესახებ არსებულ ინფორმაციას. ამავე მიდგომას ამკვიდრებს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი. მისი მე-2 მუხლის „ა“ პუნქტის თანახმად, პერსონალური მონაცემი არის: „[...] 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“. როგორც ვხედავთ, პერსონალური მონაცემი შესაძლოა ყველა ამ ნიშნით გამორჩეული ინფორმაცია აღმოჩნდეს, იმ პირობით, რომ მონაცემები იდენტიფიცირებაუნარიანობის მოთხოვნას აკმაყოფილებს.

⁴⁵ Joined Cases C-92/09 and C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen, [2010] ECR I-11063.

⁴⁶ ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა სააგენტო და ევროპის საბჭო (სქოლიო 2), 50, 55.

ECHR-ის პრაქტიკა მკაფიოდ აჩვენებს, რომ კონფიდენციალურობა წარმოადგენს პირად, სივრცობრივ და კორესპონდენციის (**correspondence**) უფლებას, ხოლო პერსონალურ მონაცემთა დაცვა – ინფორმაციის სამართლებრივ კონტროლს. ზღვარი გადის იქ, სადაც პირადი სივრციდან მიღებული ინფორმაცია დამუშავებულია, შენახულია ან დოკუმენტირებულია სისტემურად და მასზე ვრცელდება სამართლებრივი რეგულირება. თუმცა, სასამართლო ყოველთვის იყენებს ერთიანი მე-8 მუხლის სტანდარტების ტესტს – კანონის მარეგულირებელი ხასიათის, ლეგიტიმური მიზნის და პროპორციულობის შეფასების საფუძველზე.⁴⁷

სასამართლოს იურისპრუდენცია ასახავს მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხს, განსაზღვრავს მონაცემთა დაცვის უფლების ფარგლებს, მის კატეგორიებს და რომელი ოპერაციები წარმოადგენს მონაცემთა დამუშავებას. სწორედ ევოლუციური დოქტრინა აძლევს სასამართლოს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს მონაცემთა დაცვის ფარგლები სწრაფი ტექნოლოგიური განვითარების გათვალისწინებით, ხოლო ხელმისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის დოქტრინა წარმოადგენს მონაცემთა სუბიექტების უფლებების, ასევე, მონაცემთა დაცვის ძირითადი პრინციპების სასამართლო ინტერპრეტაციის საფუძველს. თუმცა, გარკვეული მოსაზრება ჩნდება კონფიდენციალურობის გონივრული მოლოდინებისა და მონაცემთა დაცვის განსხვავებული წესების დაბალანსებისას. მიუხედავად იმისა, რომ კონფიდენციალურობისა და პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლებები მნიშვნელოვნად ემთხვევა ერთმანეთს, ისინი მაინც არ უნდა ჩაითვალოს პრაქტიკულად იდენტურად. სასამართლოს ბოლოდროინდელი პრეცედენტული სამართლიდან აშკარაა, რომ ამ ორ უფლებას შორის განსხვავება არსებობს და სასამართლოს როლია მონაცემთა დაცვის კონკრეტული, განსხვავებული მოთხოვნების უზრუნველყოფა.

⁴⁷ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, ECtHR, 28 February 2025, 7, <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng> [16.11.2025]; Zakharov v. Russia, [2015] ECHR (Appl. No. 47143/06), §159.

III. ზღვარი და განსხვავება: კონცეპტუალური და სამართლებრივი შეხედულებები

კონფიდენციალურობის უფლება მოიცავს ფართო სპექტრს – მათ შორის, ადამიანის ცხოვრების ისეთი ასპექტების დაცვას, როგორებიცაა პირადი ურთიერთობები, ჯანმრთელობის მდგომარეობა, ოჯახური კავშირები ან ცხოვრების წესი. ეს უფლება მიმართულია პირადი სივრცის დაცვისკენ, მაშინ როდესაც პერსონალური მონაცემების დაცვა ფოკუსირებულია ინფორმაციულ კონტროლზე – ვინ აგროვებს, როგორ ამუშავებს და რა მიზნებისთვის იყენებს კონკრეტული პირის შესახებ მონაცემებს. კონფიდენციალურობა უფრო შინაარსობრივია და ეხება პირის ცხოვრების არსებით მხარეებს. მონაცემთა დაცვა ტექნიკურ-იურიდიული ინსტრუმენტია, რომელიც ითვალისწინებს ინფორმაციის დამუშავების პროცესის სამართლებრივ რეგულირებას.

მაგალითად, თუ საჯარო სივრცეში განხორციელებული ვიდეო-დაკვირვება შეეხება პირის გადაადგილების მონიტორინგს, ეს შეიძლება განიხილებოდეს კონფიდენციალურობის დარღვევად. თუმცა, თუ აღნიშნული ვიდეომასალა ინახება, კატეგორიზდება და გამოიყენება შემდგომი ანალიზისთვის, მაშინ უკვე პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებასთან გვაქვს საქმე.

კონფიდენციალურობის უფლება ფორმალურად გარშემორტყმულია ადაპტაციით, რომელიც უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფალ განსაზღვრებას იმაზე, თუ რომელი ასპექტები მისი ცხოვრების უნდა გახდნენ ღია ან დაცული მესამე მხრიდან. აღნიშნული უფლება მოიცავს არა მხოლოდ მონაცემთა დამუშავების ფაქტს, არამედ ინტიმურ სივრცეში ჩარევას – პირველადი ავტონომიური სივრცის შეზღუდვას, როგორიცაა ფარული ვიდეოთვალთვალი, აუდიოჩანაწერი ან მიმოწერის წაკითხვა. შესაბამისად, სახელმწიფო უფლებამოსილებების ან კერძო სუბიექტების მიერ განხორციელებულმა ნებისმიერმა ჩარევამ, მონაცემთა „დამუშავების“ ფორმის გარეშე, შეიძლება გამოიწვიოს უფლების დარღვევა, თუ იგი არ შეესაბამება იმ სტანდარტებს, რომლებიც გათვალისწინებულია კონვენციის მე-8 მუხლით.⁴⁸ სა-

⁴⁸ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, ECtHR, 28 February 2025, <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng> [16.11.2025].

ხელმძღვანელო დებულებების მიხედვით, ნებისმიერი ჩარევა კონფიდენციალურობის უფლებაში (negative obligation) უნდა იყოს (ა) კანონით დადგენილი, (ბ) ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურებოდეს (გ), უნდა იყოს ნაკლებ შემზღუდავი (დ) პროპორციული დემოკრატიული საზოგადოების მოთხოვნებთან მიმართებით.⁴⁹

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება ფოკუსირებულია ინდივიდის ინფორმაციული დამოუკიდებლობისა და კონტროლის უზრუნველყოფაზე. ეს უფლება გულისხმობს, რომ თითოეულ პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა განსაზღვროს, როგორ გამოიყენება მის შესახებ არსებული მონაცემები, ვინ იღებს მათ, რომელ პროცესებს ექვემდებარება და რა სამართლებრივი ნორმებით რეგულირდება მათი მოპოვება, შენახვა, გადაცემა ან სხვა გამოყენება. იგი წარმოადგენს სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ მექანიზმს, რომელიც იცავს პიროვნებას ნებისმიერი ჩარევისგან მონაცემთა დამუშავების პროცესში, რაც უზრუნველყოფს ინფორმაციის უსაფრთხოებას და კანონის დაცვას.⁵⁰ ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მონაცემთა დამუშავება შეიძლება შეეხოს ისეთ ინფორმაციას, რომელიც, იმის მიუხედავად, ხომ არ არის კლასიკურად ინტიმური ან „პირადი“ (მაგალითად: იდენტიფიკატორები, ბიომეტრია, ქულები, მზა ჩანაწერები), ექვემდებარება მკაცრ სამართლებრივ რეგულაციას – რაც ხაზს უსვამს პერსონალური მონაცემების დაცვის ავტონომიურ ხასიათს.

ამგვარად, ამ ორ უფლებას შორის განსხვავება შეზღუდული არ არის მხოლოდ არსებით საერთო სივრცეზე – ისინი ემყარებიან განსხვავებულ ლოგიკასა და სამართლებრივი დაცვის პრინციპებს: ერთია პირადი ცხოვრების და კომუნიკაციების ეკოსისტემის დაცვა, მეორე კი – ინფორმაციის სამართლებრივი წონისა და პროცესების კონტროლი. მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით, მსჯელობა უნდა

⁴⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Art. 8, Council of Europe Treaty Series No. 5, 1950, 4.

⁵⁰ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88, Recital 39.

დაიწყო კონფიდენციალურობის დაცვის საზღვრიდან და შემდეგ გადავიდეთ მონაცემთა დაცვის სამართლებრივ ჩარჩოებზე და მისი საზღვრებზე.⁵¹

IV. დასკვნა

მონაცემთა დაცვა თავისი წარმოშობის ეტაპიდანვე მჭიდროდ იყო დაკავშირებული კონფიდენციალურობის უფლებასთან, რის შედეგადაც წარმოიშვა სირთულე არა მხოლოდ მის კონცეპტუალურ განსაზღვრებაში, არამედ მის სამართლებრივ ფარგლებსა და უნიკალურ ღირებულებაში. მონაცემთა დაცვის სფეროს ფრაგმენტაცია ნაწილობრივ განპირობებულია გლობალური, უნივერსალური საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტის არარსებობით. შესაბამისად, საკვანძო სამართლებრივი საკითხი არის ის, უზრუნველყოფს თუ არა მიმდინარე სამართლებრივი სისტემები, განსაკუთრებით კი კონვენციის ჩარჩო, პერსონალური მონაცემების უფლებრივად ადეკვატურ დაცვას, რადგან ის პირდაპირ არ არის ნახსენები არც კონვენციაში და არც მის ოქმებში.⁵²

სტატია ავლენს ძირითად კონცეფციებს, რომლებსაც სასამართლო იყენებს მონაცემთა დაცვის საქმეებში. მონაცემთა ანალიზისა და შედარებითი მეთოდების გამოყენებით, მივდივართ დასკვნამდე, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ხელს უწყობს ამ უფლების განვითარებას მონაცემთა დაცვის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრით, რომლებიც შეესაბამება ამ სფეროში საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებიდან გამომდინარე ძირითად სტანდარტებს, მათ შორის, 108-ე კონვენციას და ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის შესაბამის კანონმდებლობას. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა

⁵¹ J. Kokott, Ch. Sobotta, The distinction between privacy and data protection in the jurisprudence of the CJEU and the ECtHR, *International Data Privacy Law*, 2013, Vol. 3, No. 4, p. 222-228.

⁵² European Court of Human Rights (ECHR): “Guide on the CaseLaw – Data Protection”, <<https://rm.coe.int/guide-data-protection-eng-1-2789-7576-0899-v-1/1680a20af0>> [16.11.2025].

ევროპულმა სასამართლომ (ECtHR) დაადგინა, რომ პერსონალური მონაცემები უნდა შეგროვდეს მხოლოდ კანონის შესაბამისად, კონკრეტული და ლეგიტიმური მიზნებისთვის და სახელმწიფოების ვალდებულებაა, შექმნან ადეკვატური, ხელმისაწვდომი და საკმარისად პროგნოზირებადი მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობა. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ სამართლიანი ბალანსი იყოს დაცული მონაცემთა შეგროვების, დამუშავების, შენახვის ან გამჟღავნების მიზანსა და მის გავლენას შორის ინდივიდის უფლებებზე.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) პრეცედენტული სამართალი ადასტურებს, რომ პერსონალური მონაცემების ბუნება წარმოადგენს დინამიურ და ფართო კატეგორიას, რომლის სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარება სასამართლოს მიერ თანდათანობით ხდება, ახალი ტექნოლოგიური მიღწევებისა და თანამედროვე სოციალურ-სამართლებრივი პირობების გათვალისწინებით. სასამართლოს პრაქტიკა ხაზს უსვამს, რომ პერსონალური მონაცემები მოიცავს უფრო ფართო სპექტრს, ვიდრე უბრალოდ პირადი ცხოვრების უფლებით დაცული ინტერესები, რაც განპირობებულია ინფორმაციის განსხვავებული ტიპებისა და დამუშავების პროცესების მრავალფეროვნებით. შესაბამისად, პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლება, რომელიც დასაბამს იღებს პირადი ცხოვრების უფლებიდან, დამოუკიდებელ სამართლებრივ სუბსტანციას წარმოადგენს; იგი დაკავშირებულია პირადი ცხოვრების უფლებასთან, მაგრამ ამასთანავე აღესრულება განსაკუთრებულ, ინფორმაციაზე ორიენტირებულ სამართლებრივ რეჟიმში, რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდის ინფორმაციულ თვითგამორკვევასა და სამართლებრივი უსაფრთხოებას.⁵³

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისპრუდენცია ემსახურება ორ ურთიერთდაკავშირებულ მიზანს: ერთი მხრივ, ხელს უწყობს პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლების სამართლებრივ განვითარებას, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს მონაცემთა დაცვის ძირითადი პრინციპებისა და მონაცემთა სუბიექტის უფლებების ინტერპრეტაციის თანმიმდევრულობას თანამედროვე ტექნო-

⁵³ S. and Marper v. the United Kingdom, [2008], ECHR (Appl. No. 30562/04 and 30566/04), §103.

ლოგიურ და სოციალურ გამოწვევებთან შესაბამისობაში. მიუხედავად იმისა, რომ პერსონალური მონაცემების დაცვა პირდაპირ არ არის მინიშნებული კონვენციის ხელშეკრულებებში, სასამართლო აღიარებს მას ფუნდამენტურ უფლებად და თანდათან ზრდის მისი დამოუკიდებლობისა და მნიშვნელობის ხარისხს. თუმცა, არსებული მდგომარეობის მიხედვით, შენარჩუნებულია მუდმივი სამართლებრივი საჭიროება მონაცემთა დაცვის უფლების კონვენციის სისტემაში აღიარებადი ავტონომიური სტატუსის მინიჭებისა, რაც უზრუნველყოფს მონაცემთა სუბიექტის უფლებების მაღალ დონეზე დაცვას, ინარჩუნებს შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან და აძლევს საშუალებას მონაცემთა დაცვის უფლებას დაიმკვიდროს თავისი სამართლებრივი ადგილი არსებულ ადამიანის უფლებათა ჩარჩოში.

NORBERT BERNSDORFF*

Concepts and Legal Problems of Migration Policy

I. Introduction	109
II. Current Focal Points of European Migration Policy	111
1. “False Incentives” for Migrants – so-called Push Factors and so-called Pull Factors	111
2. Unfair Distribution of Refugees – The Failure of the Dublin III System	112
3. Migration as a “Weapon” – War by Other Means	112
4. Refugees from Ukraine	112
III. The EU’s New Asylum Policy – So-called Migration and Asylum Pact	114
IV. Selected Legal Problems	114
1. Prohibitions of Refoulement as an Obstacle to Expulsion	115
2. Expulsion of Serious Criminals and so-called Gefährdeters?	115
3. Safe Countries of Origin and Readmission Agreements	116
4. So-called Push-backs – Rejections at the Border	116
5. Outsourcing of Protection Status Checks to Third Countries	117
6. Restrictions on Family Reunification	119
7. Agreements with Neighboring Countries – The EU-Turkey Readmission Agreement	120
8. So-called Numerical Upper Limits, Quotas and Contingents	120
V. The Relevance of my Remarks for Georgia	121
1. Georgia as a Safe Country of Origin and the Readmission Agreement of December 2023	121
2. Georgia as a so-called Host Country	121
VI. A Special Problem: Conscientious Objection and Desertion from Military Service as Reasons for Asylum	122
VII. Conclusion	124

* Prof. Dr. Marburg, retired judge at the Federal Social Court.

I. Introduction

The myths surrounding the influx of illegal migrants to Europe are nothing short of apocalyptic. Is it 60, 400 or 800 million illegal migrants that we can expect to see on Europe's shores in the near future? This debate is a good example of how an issue can be politically instrumentalized. The underlying fear is that millions of young people in Africa are sitting on packed suitcases, ready to come to Europe at any moment.

In February 2018, Hungarian Prime Minister *Viktor Orbán* spoke of 60 million people leaving Africa by 2020. A few weeks later, he repeated this prediction. Where – one might ask – did Mr. *Orbán* – an avowed opponent of any immigration to Hungary – get these figures? *Viktor Orbán* is not the only head of government in Europe to operate with such threat scenarios. Migration is described as a “beast” that has set itself the goal of destroying the occidental world. Many political decision-makers in Europe are now calling for Europe to be turned into a “fortress”; the gigantic migration movements – especially from Africa – are to be slowed down.

How realistic are such horror stories? – First of all, a distinction must be made between legal migration and illegal migration. Legal migration is the result of state policies in the so-called host countries that allow it. Illegal migration takes place against the will of the so-called host countries. If we only look at legal migration, the overall picture for Europe – especially for Germany – is indeed worrying. United Nations statistics reveal the following: Out of 12 million asylum applications worldwide by 2019, 2 million such applications were made in Germany alone. It is also Germany that has granted legal protection to the most refugees during this period, namely over 1 million, followed by Sweden, France, Italy and Austria. For example, Sweden granted more refugee protection during this period than the large countries of China, India, Mexico, Indonesia and Japan combined.

To date, 85 percent of the world's legal refugee protection is granted in some Western countries. At the same time, however, the world's demographic and economic center of gravity is shifting. Germany, Sweden and Austria currently account for 1.3 percent of the world's population and are expected to account for only one percent by 2050. Nevertheless, these

three countries together currently provide a third of the world's legal refugee protection. Of course, one of the reasons for this is that it is essentially only in Europe that there are formalized asylum procedures that meet international standards.

In view of such figures, an immigration policy based on the motto “Open borders for all!” is utopian. No matter how much you feel like a “citizen of the world” and welcome an “unrestricted culture of welcome” – incidentally, I used to do the same as a student – such a position would miss the point. Migration policy is always a “clash of morals”. Rich countries strive for globalized trade with poor countries, a free flow of capital and services; but they try to prevent immigration from these poor countries: a paradox! The “lever” here is the nation-state order of states. This also includes the territorial sovereignty of states and the right of borders to exist. There is therefore no subjective right to enter and live in a foreign state!

The phenomenon of immigration of people from third countries is nowadays – also in Europe – consistently viewed from the perspective of the so-called host countries. There are two central points: On the one hand, migrants – legal and illegal – should already be prevented from entering the territory of the so-called host countries – keywords “walls-up policy”, “Fortress Europe”. On the other hand, migrants – especially illegal ones – who are already on the territory are to be brought back across the border out of the so-called receiving countries – keyword “expulsion”. These are the two key issues in the global migration debate.

In the following article, I would like to highlight a few selected aspects of these two topics and evaluate them from a legal perspective. The European Convention on Human Rights and the UN Convention Relating to the Status of Refugees of July 1951, which Georgia also ratified in August 1999, will serve as a legal benchmark. The focus is on the migration problems of the European Union (EU), which, in view of the 270,000 illegal migrants crossing the Mediterranean, is increasingly calling for so-called push-backs and expulsions. However, I will also deal with issues concerning Georgia, such as the German-Georgian Migration Agreement of December 2023, and the specific question of the conditions under which conscientious objectors and deserters from military service can claim the right to asylum in so-called host countries.

II. Current Focal Points of European Migration Policy

The common political desire of all European countries is to “channel” the flow of refugees into Europe. The mass immigration of people from third countries is to be controlled. However, such migration control is hindered by several factors. Some can be influenced, others cannot! Four factors currently seem important:

1. “False Incentives” for Migrants – so-called Push Factors and so-called Pull Factors

There are currently numerous “false incentives” in favor of illegal migration.

So-called push factors can hardly be controlled by the so-called host countries. These are negative circumstances in the refugees’ countries of origin that “push” them out of their home country, so to speak. These include war, environmental disasters and poverty. Combating these causes of flight by the so-called host countries would take decades and would therefore not be able to stop migration to Europe immediately.

So-called pull factors, on the other hand, can be influenced. These are positive circumstances in the destination country that “attract” people, such as a high standard of living. The general opinion is that refugee protection is not intended for migrants who only come to Europe for economic reasons. However, such economic migration does exist if the social benefits for migrants – such as in Germany – are already very high. In Europe, this phenomenon is now referred to as “social tourism” or “benefit tourism”. In order to eliminate this “false incentive”, social benefits for the country’s own population would also have to be reduced due to the principle of equal treatment of nationals. However, there is regularly no political majority for this.

The length of asylum procedures in Europe also represents a “false incentive”. This regularly leads to permanent residence in the so-called host country. Even in the case of asylum applications that are hopeless from the outset, this long-term stay – sometimes several years – can be used to “go underground” in Europe. This is known as „pseudo-asylum“.

2. Unfair Distribution of Refugees – The Failure of the Dublin III System

The so-called Dublin III Regulation of the EU from 2013¹ stipulates that an asylum application is only examined by one single European state. The regulation defines the criteria for the responsibility of this state. The aim is to prevent refugees from moving on from one European state to another; so-called secondary migration within Europe is to be prevented.

The Dublin III system has failed because some of the so-called host countries – including Hungary – refuse to distribute migrants fairly. Furthermore, due to a lack of sufficient controls, every refugee can choose his or her “country of choice” and reach it: This is – you will know – usually Germany. This is also a “false incentive” that can be influenced.

3. Migration as a “Weapon” – War by Other Means

Another issue that Europe is currently struggling with is illegal immigration across its eastern borders. With the aim of political destabilization, Belarusian head of state *Alexander Lukashenko* lured countless migrants from Afghanistan, Iraq and Syria to Belarus in autumn 2021 and had them brought to the EU’s eastern borders. They were supposed to immigrate illegally to the EU and thus cause a migration crisis there. This type of use of migrants as a so-called hybrid weapon is not new, but represents an age-old political concept in a gray area below the threshold of violent conflict. Even the former Libyan ruler *Muammar al-Gaddafi* threatened make “Europe black and Muslim” if the EU did not meet his financial demands.

4. Refugees from Ukraine

The Russian Federation’s military intervention in Ukraine in February 2022 triggered significant refugee movements. Within five days, more

¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L 180, 29.6.2013, 31–59.

than 500,000 Ukrainian nationals had entered the EU member states. At the beginning of 2024, there were around 1.1 million people from Ukraine in Germany.

The legal basis for the residence of Ukrainian nationals in the EU is the so-called mass influx directive of 2001.² This EU directive was passed in response to the refugee movements during the civil war in the former Yugoslavia in the early 1990s. Refugees who are unable to return to their country of origin are to be offered temporary protection immediately. The existence of a mass influx and the need for temporary protection must be decided by the EU Council – meaning the heads of state and government of the member states. It did so in March 2022 with binding effect for all EU member states. As things stand at present, Ukrainian nationals may remain in the EU until at least March 2026.

Question: What burdens does the mass influx from Ukraine place on the EU?

Firstly, unlike other migrants, people who have fled Ukraine do not have to go through an asylum procedure; they are granted a right of residence immediately!

Secondly, there is no equal distribution of burdens in the EU because people from Ukraine are free to choose their so-called country of residence in the EU!

Thirdly, refugees from Ukraine often receive more social benefits than other migrants; they also have unlimited access to the local labor market!

It should be noted that the temporary residence of refugees from Ukraine can very quickly lead to permanent residence, depending on the duration of the conflict in Ukraine. The development after the war in Yugoslavia in the years from 1992 is a good example of this. Today, most Yugoslavian refugees are allowed to remain in the EU without any time restrictions.

² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212, 7.8.2001, 12–23.

III. The EU's New Asylum Policy – So-called Migration and Asylum Pact

The EU has had a Common European Asylum System (CEAS) for a long time. This was reformed in view of its dysfunctionality in the years 2015 and 2016, when over 2.4 million migrants entered the EU. In May 2024, a so-called Migration and Asylum Pact was adopted; its most important points are:

People from countries with an asylum recognition rate of less than 20 percent in the EU are to be placed in camps with detention-like conditions at the EU's external borders. Which people belong to this group will be decided in a so-called screening procedure, which should not take longer than seven days. In so-called border procedures – meaning so-called fast-track procedures – a decision is then to be made on their asylum application; if the decision is negative, they are to be quickly expelled to their country of origin. A maximum period of twelve weeks applies to the so-called border procedures.

One innovation is the new redistribution procedure. According to this, migrants from particularly burdened EU member states are to be taken over by other member states. We are talking about a redistribution quota of 30,000 refugees per year. If an EU member state does not want to take in refugees, such as Hungary, it pays money or provides personnel to support border protection at the EU's external borders.

Even after this reform of the CEAS, its key problem remains: the fair distribution of the burden. Refugee protection in Europe has been provided in the past and will probably continue to be provided in the future by a “coalition (alliance) of the willing”. What does that mean? It is only a few EU member states that take responsibility.

IV. Selected Legal Problems

As it has already been mentioned, current migration policy in Europe focuses on two key issues: preventing migrants from entering the country and removing migrants from the territory of the so-called host countries. Let's start with the second key issue, expulsion.

It can be said at the outset that the legal dimension of such political demands is considerably underestimated. There are unresolved legal problems in many areas.

1. Prohibitions of Refoulement as an Obstacle to Expulsion

Only a third of deportations of illegal migrants are actually carried out in the EU. Why is that?

The European Court of Human Rights in Strasbourg has long ruled that deportation to a country in which the person concerned is subject to torture or inhuman or degrading punishment or treatment violates Article 3 of the European Convention on Human Rights. According to its case law, this results in a so-called prohibition of refoulement, which constitutes an obstacle to expulsion. A further so-called prohibition of refoulement follows from Article 33 of the UN Convention Relating to the Status of Refugees of July 1951. The case law of the European Court of Human Rights in this regard is barely comprehensible and has also become more indulgent in the meantime. It no longer only covers cases of elementary existential fear in the country of expulsion, but also cases in which migrants with serious illnesses cannot expect appropriate medical treatment there. The so-called Paposhvili case law of the Court of Justice is fundamental here. This was the case of a Georgian national against Belgium in 2016.³

2. Expulsion of Serious Criminals and so-called Gefährders?

In response to the most recent attacks in Europe, the debate has flared up again as to whether serious criminals and so-called Gefährders (a German word) – meaning dangerous persons – should be deported to their countries of origin despite posing a serious risk to their life and limb. So-called Gefährders are migrants who pose a terrorist threat, for example due to Islamist motivation. The German Federal Criminal Police Office currently has around 680 people registered as so-called Gefährders.

The following should be said in this regard: Article 3 of the European Convention on Human Rights is not suspended for these persons. Expul-

³ Paposhvili v. Belgium, [2016] ECHR (Appl. No. 41738/10).

sion “at any price” is also prohibited here. A case-by-case assessment according to general principles is required. Recently, however, the European Court of Human Rights has “loosened the reins”; it no longer interferes in the risk assessment by national courts prescribed by Article 3.

3. Safe Countries of Origin and Readmission Agreements

Countries are considered safe countries of origin if it is assumed that torture or inhuman or degrading punishment or treatment does not take place there. Illegal migrants from these countries without a right of residence can be deported there more easily. The legal basis for determining safe countries of origin is the EU's Asylum Procedures Directive from 2013.⁴ However, there is still no Europe-wide list of such countries. The creation of such a list and the expansion of the circle of safe countries of origin is the subject of fierce debate between the political parties in Europe. Information: Safe countries of origin currently include all EU member states, all countries with candidate country status and some countries in Africa.

One of the main difficulties with expulsions is that the countries of origin are often unwilling to take back illegal migrants. Why is that? The population there would protest vehemently, as many families are dependent on the money that their relatives who have migrated to Europe illegally send home. The EU has repeatedly tried to persuade such countries to conclude readmission agreements by tightening visas and cutting off development aid. Ultimately, as with Tunisia, it has only succeeded with the promise of large sums of money.

4. So-called Push-backs – Rejections at the Border

Does Article 3 of the European Convention on Human Rights, with its prohibition of refoulement, also guarantee a right to enter the so-called host country? Is there a guarantee of being let in at any border in the world

⁴ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), OJ L 180, 29.6.2013, 60–95.

if you shout the word “asylum” there? Or can migrants be turned back at the borders – so-called push-backs?

These so-called push-backs are still highly controversial in legal terms. Their legal assessment is largely dependent on political preconceptions!

So what is the view of the European Court of Human Rights in Strasbourg on these issues? The Court in Strasbourg has not yet taken a clear position on the legality of so-called push-back operations. In 2012, it ruled that push-backs on the high seas – in the Mediterranean – to Libya constitute a violation of the prohibition of *refoulement* under Article 3 of the European Convention on Human Rights.⁵ However, this ruling was relativized by two subsequent decisions from 2020⁶ and 2022,⁷ in which it declared the *refoulement* of illegal migrants at the Spanish and North Macedonian borders to be compatible with the Convention.

I myself am one of the more conservative legal experts who reject such an individual human right to enter a foreign state. For me, the reason for this is the territorial sovereignty of nation states, which only allows them to decide on the entry of foreign nationals. Accordingly, there is no such thing as an unrestricted right of entry, a human right to migration!

Finland, Lithuania and Poland are of the same opinion and are currently enacting national laws to legalize push-back operations at their borders.

5. Outsourcing of Protection Status Checks to Third Countries

Another variant: With the aim of preventing the illegal entry of migrants, there have recently been increasingly loud calls in the EU for asylum procedures to be outsourced to territories outside the EU. There is still refugee protection for anyone who needs it, just not in Europe. The aim of such an upstream examination is to ensure that migrants without protection status can be deported more quickly; the so-called prohibitions

⁵ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, [2012] ECHR (Appl. No. 27765/09).

⁶ *N.D. and N.T. v. Spain*, [2020] ECHR (Appl. Nos. 8675/15 and 8697/15).

⁷ *A.A. and Others v. North Macedonia*, [2022] ECHR (Appl. Nos. 55798/16 and 4 others).

of refoulement would then naturally not apply. The model also relies on deterrence: The path to Europe is blocked!

Such a model of extraterritorial refugee protection is not new. Back in 2001, Australia introduced the so-called Pacific Solution by law, according to which migrants are taken to reception centers in Papua New Guinea to prevent them from applying for asylum on Australia's own territory. Examples in Europe include the Rwanda and Albania models:

a. The Rwanda Model

In 2021, the Danish legislator decided that asylum procedures should be carried out in countries outside Europe – namely in Africa. In these third countries, however, not only should the asylum procedure be carried out; migrants with a positive decision should also be given access to the labor market, education and healthcare in these (!) countries in addition to protection from persecution. In return, the African state was to receive financial aid amounting to several billion euros.

The United Kingdom concluded a similar agreement with the African country of Rwanda in 2022. The Danish and British plans are currently not being pursued following an intervention by national courts.

b. The Albania Model

An agreement between Italy and Albania pursues the same objective, albeit in a different way to the Rwanda model. The agreement initiated by Italian Prime Minister *Giorgia Meloni* on the operation of two reception centers in Albania is designed for 36,000 asylum applications per year. However, it ultimately only provides for the relocation of protection procedures. Unlike the Rwanda model, European and Italian law is to be applied throughout. If the decision is positive, the migrant will only receive protection in Italy. This also distinguishes the Albania model from the Rwanda model. Albania is also a candidate country.

There are always skeptics who consider the outsourcing of refugee protection to third countries to be contrary to European law due to the so-called prohibitions of refoulement. Nevertheless, the European Commission in Brussels has deemed the Albania model to be unobjectionable. It can be assumed that such a model is also consistent with the case law of the European Court of Human Rights.

Interesting for Georgia: Some European countries are already considering whether to adopt the Albania model and outsource upstream protection status checks to other candidate countries in exchange for financial aid.

6. Restrictions on Family Reunification

Until recently, Germany alone had 500,000 Syrians in the country claiming to be joined by their families from Syria. With just two more family members joining them, the number of these immigrants would triple to 1.5 million people. In order to reduce the influx of refugees in the long term, there have therefore been calls in Europe for decades for family reunification to be restricted.

There are many political concepts for such a restriction on family reunification in the so-called host countries. However, there is a minimum consensus that only legal migrants can request the reunification of family members from third countries anyway. But even within this group, limits are to be set. First concept: family reunification only for those already granted asylum, not for other refugees with “second-class” protection status. Second concept: only parents – not extended family – should be allowed to join unaccompanied minor refugees. Third concept: reunification with migrant minors only in cases of hardship. Fourth concept: introduction of so-called numerical upper limits for family reunification – for example up to 1,000 family members per month.

What legal problems are there here? The right to family is protected in Article 8 of the European Convention on Human Rights. According to the case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg, it is not possible to derive an unrestricted right to family reunification from this; however, a blanket refusal is not permitted. The decisive factor is whether it would be reasonable for the family to live together in their country of origin. It is also unclear who is actually entitled to the right to family reunification: the minor children in the EU or the family abroad. As an administrative court judge, I have seen cases in which underage daughters have refused to allow their fathers and brothers to join them because they feared that they would be “forcibly married” by them in Germany.

7. Agreements with Neighboring Countries – The EU-Turkey Readmission Agreement

The EU has long been pushing for agreements with neighboring countries to prevent migrants from travelling on to Europe. Most recently, such agreements were reached with Tunisia, Egypt and Lebanon. The EU has long supported the coast guard in Libya, for example.

The EU-Turkey Readmission Agreement from 2014,⁸ which continues to form the basis of the EU's migration policy, should be highlighted at this point. A brief look at its content: Illegal migrants who make their way to Greece are returned to Turkey. According to the so-called one-to-one principle, for every returned illegal migrant, a legal migrant is to be brought from Turkey to the territory of the EU and distributed there.

The legal problems of this readmission agreement are obvious: due to the complete “sealing off” of the Greek border and so-called chain deportations from Turkey – for example to Syria – there are violations of the two so-called *refoulement*, which have already been discussed in the article.

8. So-called Numerical Upper Limits, Quotas and Contingents

The most radical proposal for stemming the influx of refugees into Europe is the introduction of so-called numerical upper limits for refugees. However, it is not entirely clear what this means: should the entry of migrants be limited by imposing certain quotas or contingents? Or – in the case of uncontrolled entry – should the scope of refugee protection be limited in terms of content, for example by only granting residence rights for a limited period of time or by shortening the legal status of persons with a right of residence?

The reason for this proposal is obvious to everyone: The absorption capacity of every society is exhausted at some point! In Germany, the proponents of this proposal assume a so-called numerical upper limit of 200,000 migrants per year.

⁸ Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L 134, 7.5.2014, 3–27.

Question: Legally permissible?

No! – Neither the European Convention on Human Rights nor the UN Convention Relating to the Status of Refugees of July 1951 contain – say the experts – a so-called general reservation of capacity or even a so-called fiscal reservation of capacity. These international treaties therefore do not permit such a radical measure. They would first have to be amended before so-called numerical upper limits could be introduced.

V. The Relevance of my Remarks for Georgia

What the above-mentioned remarks have to do with Georgia?

1. Georgia as a Safe Country of Origin and the Readmission Agreement of December 2023

Georgia has been on Germany's list of safe countries of origin since December 2023. In 2023, the recognition rate for asylum applications from Georgian nationals was a low 0.3 percent. 12 percent of all rejected asylum applications came from Georgia. Because – in the opinion of the German legislator – generally people from Georgia did not have to fear political persecution in their country of origin during this time (!), the country in 2023 was classified as a safe country of origin.

At the same time, Germany and Georgia signed a readmission agreement in December 2023. The importance of such agreements have already been pointed out.

A German Court has now criticized this official German line because the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia are not safe in the courts mind.

2. Georgia as a so-called Host Country

Since the military intervention in the Ukraine, Georgia has become a gathering place for refugees.

The start of the conflict in February 2022 led to a wave of emigration from the Russian Federation to the South Caucasus, particularly to Geor-

gia. After a partial military mobilization in September 2022, many Russian citizens left their homeland – for fear of the borders being closed, call-up for military service, etc. More than 100,000 – mostly young – Russians are currently believed to be living in Georgia. Surveys have shown that many immigrant Russian citizens only see Georgia as a transit country for further emigration to Europe or the United States of America. Such an outflow of Russian migrants from Georgia could already be observed at the end of 2023.

A second large group of migrants are Ukrainians. Since February 2022, more than 240,000 Ukrainian nationals have fled to Georgia. According to the authorities, 26,000 Ukrainians still live there. The legal residence situation for both groups of migrants is currently comfortable: Russian nationals do not require a visa to enter Georgia. Ukrainians are allowed to stay in Georgia for two years without a visa.

Should these residence rights end at some point, Georgia will have to comply with all the legal requirements that were described in the article. As a reminder: Georgia has signed both the European Convention on Human Rights and the UN Convention Relating to the Status of Refugees of July 1951.

VI. A Special Problem: Conscientious Objection and Desertion from Military Service as Reasons for Asylum

Asylum applications based on conscientious objection and desertion from military service are playing an increasingly important role in the so-called host countries.

A few general remarks to begin with: Under international law, states may require their nationals to perform military service! They are allowed to do so. They may also make refusal to do so a criminal offense. At the same time, however, states must offer the possibility of conscientious objection to military service and the possibility of a performance of non-military alternative service. Article 9 of the European Convention on Human Rights obliges them to do so; this includes a human right to conscientious objection to military service. To avoid any misunderstanding: such a right cannot be asserted against the so-called host countries, as it is not the host states

that demand military service. Conscientious objectors and deserters from military service can therefore only receive protection in the so-called host countries by being recognized as persons entitled to asylum.

The question is: Are such circumstances relevant to asylum? – This must be examined on a case-by-case basis!

First of all, the reasons for the refusal of military service must be examined: If conscientious objection is based solely on fear of combat and not on any inner conviction, it has no significance for asylum recognition. A conscientious objection exists, however, if someone is a pacifist and rejects any use of armed force. Conscientious objection may also be merely “situational” and be limited to specific conflicts without generally rejecting the use of armed force. In such cases, it must always be taken into account that the country of origin often assumes that the refusal to participate in acts of war is based on a certain political conviction: The governments in the states of origin regularly see this as a demonstration of politically justified rejection of their military interventions! I know very well from my own experience how difficult it is to “examine one’s conscience”: as an administrative court judge in Germany, I had to judge around 80 cases of German conscientious objectors.

The aforementioned “examination of conscience” is followed by the question of what consequences the objectors would face if they were to return to their country of origin. Are these – punishment or non-military alternative service – disproportionately harsh, violating international law, or can they be accepted as meaningless?

What is the current position of the courts in Germany? They are very careful! – In their case law, they take into account the relevant EU Qualification Directive from 2011,⁹ according to Article 9 of which conscientious objectors and deserters from military service must be classified as

⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), OJ L 337, 20.12.2011, 9–26.

refugees in the host country in the event of a war deemed by the United Nations to be in violation of international law! However, German courts currently often doubt that such persons were actually deployed in a war if the refusal of military service took place before the start of the war. This connection must be made credible in the asylum procedure. However, even if these individuals can provide proof of their call-up for military service, German courts often do not consider their deployment in a war to be sufficiently probable; the hurdles here are very high. It is also unclear how German courts will deal in future with the case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg, according to which at least an attempt must have been made in the country of origin to apply for conscientious objection. However, such a request is often not possible in practice if the situation escalates.

VII. Conclusion

The overview of the current concepts of European migration policy that have been discussed was naturally only a sketch; it could be expanded on in legal terms in many places. However, even these brief remarks show that the European states want to counter the influx of refugees primarily with restrictions that relate to their territory: expulsion and refusal of entry. Here, however, the so-called *refoulement* prohibitions of the European Convention on Human Rights (Article 3) and the UN Convention Relating to the Status of Refugees of July 1951 (Article 33) pose legal “barriers” that are almost impossible to overcome. There is universal consensus that the massive immigration of illegal migrants must be slowed down. This has obviously also been recognized by the European Court of Human Rights in Strasbourg, which takes the pressure under which the so-called host countries are seriously and is therefore gradually softening its case law.

ჟურნალის დიზაინი
და დაკაბადონება:

ნინო ვაჩეიშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გამომცემლობა
თბილისი, 2026

0128 თბილისი, ი. ჭავჭავაძის გამზირი 1
1, Ilia Tchavtchavadze Ave., Tbilisi 0128
Tel 995(32) 225 04 84, 6284/6279
<https://www.tsu.ge/ka/publishing-house>