უცხოელი აგენტების რუსული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოში

დავით ზედელაშვილი[1]

„პრეზიდენტის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და პოტენციურად საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ, საქართველოს ე.წ. „კანონის“ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“, იმავე უცხოელი აგენტების შესახებ რუსული კანონის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებამ, მრავალი კითხვა და წინააღმდეგობა წარმოშვა.

კითხვები, ძირითადად, შეეხება სწრაფი კონსოლიდაციის პროცესში მყოფი ავტორიტარული რეჟიმისა და მიტაცებული საკონსტიტუციო სასამართლოს პირობებში, ასეთი საკონსტიტუციო დავის მიზნებსა და შესაძლო პირდაპირ თუ თანმდევ შედეგებს.

წინამდებარე ტექსტი, ავტორიტარული ინსტიტუტებისა და სამართლის სისტემების შესახებ არსებული ცოდნის ფარგლებში, ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას შეეცდება.

ავტორიტარული სამართლის უზენაესობა?

უცხოელი აგენტების შესახებ რუსული კანონი გამორჩეულია სამართლის უზენაესობის ფორმალური და პროცედურული მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობითა და სიღრმით. საკონსტიტუციო საკითხებზე ევროპის კონტინენტის მთავარი საკონსულტაციო ორგანოს - ვენეციის კომისიის - მოსაზრება ამ დასკვნას ყოველგვარი დათქმის გარეშე, მკაფიო და მყარი დასაბუთების საფუძველზე აყალიბებს[2].

ვენეციის კომისია, თავისი მანდატისა და საქმიანობის დამკვიდრებული ტრადიციიდან გამომდინარე, მთავრობებს, რომლებსაც ის რჩევებს აძლევს, ნომინალურად კეთილსინდისიერ ლეგიტიმურ კონსტიტუციურ ხელისუფლებებად განიხილავს. თუმცა კომისიის მოსაზრებაში, პრაქტიკულად შეუძლებელია, ლეგიტიმური კონსტიტუციური ძალაუფლების კეთილსინდისიერი

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, საქართველოს უნივერსიტეტი. e-mail: d.zedelashvili@ug.edu.ge
[2] Georgia - Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, issued on 21 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), CDL-AD(2024)020-e, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)020-e

განხორციელების ნიმუშად აღვიქვათ საქართველოს მმართველი რეჟიმის საკანონმდებლო საქმიანობა და მისი პროდუქტი - აგენტების კანონი.

კონსტიტუციური ძალაუფლების კეთილსინდისიერ განხორციელებაზე აშკარა უარით, სამართლის უზენაესობის ხელყოფა ისეთი შედეგების დასაყენებლად, რომლებიც დემოკრატიის ფუნდამენტურ სოციალურ სტრუქტურას ხელყოფს - შეფასება, რომელსაც ვენეციის კომისია საქართველოს მმართველი რეჟიმის ამ საკანონმდებლო საქმიანობაზე აკეთებს, ღრმა სისტემურ დეფექტებს წარმოაჩენს. სამართლის უზენაესობის ამ მასშტაბისა და ხარისხის დარღვევა იზოლირებული შემთხვევა ვერ იქნება. მას სისტემური ეფექტები აქვს.

თავის მხრივ, „ქართული ოცნების“ რეჟიმი სრულად არ თმობს მისთვის ჩვეულ თვალთმაქცობის პარადიგმას და დაჟინებით ამტკიცებს, რომ სამართლის უზენაესობის იდეალის ერთგულია და აგენტების კანონიც მისი შესაბამისია. სწორედ ამ პირობებში, საკონსტიტუციო სასამართლოში შედის სარჩელები მოთხოვნით, რომ აგენტების კანონი კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება, ამიტომ ის ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს, ასევე, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, მისი მოქმედება შეჩერდეს.

ეს სარჩელები, ბევრი თვალსაზრისით, უჩვეულო კონტექსტის ნაწილია. აპექსის სასამართლოს, რომელიც რეჟიმის მიერ არის მიტაცებული და ღიად არის შემჩნეული რეჟიმის პოლიტიკური ზომების კონსტიტუციურად გაკეთილშობილებაში[3], მოსარჩელეები სთხოვენ, გააუქმოს კანონის ფორმით გამოცემული რეპრესიული ზომა, რომელიც კანონის ხარისხის მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებს და ძირს უთხრის საქართველოს კონსტიტუციის ძირითად წესრიგსა და კონსტიტუციურ იდენტობას.

ამ, ერთი შეხედვით, პარადოქსულ ვითარებას, როცა მიტაცებული სასამართლოსგან კონსტიტუციური წესრიგისა და იდენტობის დაცვას ითხოვენ, რეჟიმი სათავისოდ იყენებს, კერძოდ, მიტაცებული საკონსტიტუციო სასამართლოს ლეგიტიმაციას ცდილობს. მტკიცების

[3] ამ საკითხზე იხილეთ ამ ავტორის წინა ტექსტები:
დავით ზედელაშვილი, სამართლის უზენაესობა,, ქამელეონი სასამართლოს“ იურისპრუდენციაში – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება პარტიულ სიებში სავალდებულო გენდერული კვოტის შესახებ, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, XV გამოცემა, 2021, გვ.80-107.
„როცა მეამინდე შტორმისას გღალატობს - სამოქალაქო საზოგადოება და საკონსტიტუციო კონტროლის ბოროტად გამოყენება“, 2021-02-13, https://gnomonwise.org/ge/publications/opinions/38
"იმპიჩირებადის" არქეოლოგია: რას აღმოვაჩენთ მიტაცებული სასამართლოს იურისპრუდენციაში“, 2023-10-25, https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/152

ძირითადი ხაზი ასეთია: თუ პრეზიდენტი სასამართლოში მიდის, ესე იგი, ამ სასამართლოს კონსტიტუციურ ლეგიტიმაციას აღიარებს.

საქართველოს მმართველი რეჟიმის წარმომადგენლების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვის საკითხის ინსტრუმენტალიზაციის ეს შემთხვევა, კიდევ ერთხელ ნათლად წარმოაჩენს ავტორიტარული სამართლის სისტემების მკვლევართა დაკვირვებას, რომ ასეთ რეჟიმებში, სამართლებრივი ბრძოლის საშუალებებისა და რეჟიმთან სამართლებრივი დავების წარმოების ფორუმებზე ხელმისაწვდომობა, თავად ამ რეჟიმებისთვის არის მნიშვნელოვანი, რადგან მათგან სამართლებრივი ლეგიტიმაციის პარაზიტულად მიღებას მოელის[4].

ასეთი საშუალებებისა და ფორუმების არსებობა, რეჟიმს საშუალებას აძლევს, რომ კონსტიტუციური და სამართლებრივი ლეგიტიმაციის ნაწილებს მისდიოს და მიისაკუთროს. ავტორიტარული რეჟიმები პარაზიტულად იყენებენ სამართლის უზენაესობის ლეგიტიმაციას და მათ შესაძლოა საკუთარი სამართლის სისტემებისთვის ისეთი წინააღმდეგობრივი სახელიც აკმაყოფილებდეთ, როგორიცაა „ავტორიტარული სამართლის უზენაესობა“[5].

თუმცა ის ავტორებიც კი, რომლებიც შესაძლებლად მიიჩნევენ სამართლის სისტემას, რომელიც „ავტორიტარული სამართლის უზენაესობის“ საფუძველზე მუშაობს, ასეთი სისტემის აუცილებელ მინიმალურ პირობად წარმოგვიდგნენ არა მხოლოდ რეჟიმთან სამართლებრივი დავის ფორუმების ღიაობას, არამედ მათში რეჟიმის წინააღმდეგ წარმატების მიღწევის თუნდაც შეზღუდული შესაძლებლობის არსებობას[6]. საეჭვოა, რამდენად აკმაყოფილებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო „ავტორიტარული სამართლის უზენაესობის“ ამ მეორე კრიტერიუმს.

აგენტების კანონზე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე არის დამოკიდებული თავად რეჟიმის სამართლებრივი სისტემის შემდგომი კლასიფიკაციაც. თუ სარჩელი, თუნდაც ნაწილობრივ, დაკმაყოფილდა (თუმცა ბუნდოვანია ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესაძლებლობა, იმდენად ერთიანი და ურთიერთდაკავშირებულია აგენტების

[4] Moustafa, Tamir. "Law and courts in authoritarian regimes." Annual Review of Law and Social Science 10, no. 1 (2014): 281-299.
[5] Rajah, Jothie. Authoritarian rule of law: Legislation, discourse and legitimacy in Singapore. Cambridge University Press, 2012.
[6] Meierhenrich, Jens. The remnants of the Rechtsstaat: an ethnography of Nazi Law. Oxford University Press, 2018.

კანონის რეპრესიული მექანიზმების სტრუქტურა), მაშინ რეჟიმი შეინარჩუნებს სამართლის უზენაესობის ლეგიტიმაციაზე ნაწილობირივი მოჭიდების შესაძლებლობას.

სარჩელის არდაკმაყოფილება და მისი კონსტიტუციურობის გამართლება საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან, რეჟიმის სამართლის სისტემას აქცევს ავტორიტარულ „დუალურ სახელმწიფოდ“[7]. დუალურ სახელმწიფოში რეჟიმის პრეროგატიული ძალაუფლება აღემატება და მაღლა დგას ე.წ. „ნორმატიულ სახელმწიფოზე“, სამართლის სისტემის იმ მცირე ნაწილზე, რომელიც ჯერ კიდევ კანონის შესაბამისად და სამართლის უზენაესობის იდეალის დაცვის იმიტაციით მუშაობს.

დუალურ სახელმწიფოში სამართლის სისტემის დარჩენილი ინსტიტუტების ერთადერთი ფუნქციაა, სამართლებრივად გაამართლოს პრეროგატიული სახელმწიფოს სამართლებრივად შეუზღუდავი, აბსოლუტურად თვითნებური ძალაუფლების არსებობა. უცხოელი აგენტების შესახებ კანონი მის სამშობლოში[8], რუსეთის ავტორიტარულ დუალურ სახელმწიფოში, სწორედ „პრეროგატიულ სახელმწიფოს“ ეკუთვნის[9].

ამ კანონის მიღებისა და კონსტიტუციურად გამართლების მიზანიც, სწორედ ქართული სამართლის სისტემის ფარგლებში პრეროგატიული სახელმწიფოს გაჩენა და „ნორმატიულ სახელმწიფოსთან“ (კონსტიტუციასა და სამართლის უზენაესობის იდეალთან) მიმართებით, მისი აბსოლუტური პრიმატის დამკვიდრებაა.

ავტორიტარული ინსტიტუტების მოკრძალებული ხიბლი

არჩევანი ავტორიტარული სამართლის უზენაესობასა და დუალურ სახელმწიფოს შორის, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით გაფორმდება. თუმცა ამ არჩევანს ეს ინსტიტუტი დამოუკიდებლად არ აკეთებს. მეორე მხრივ, არც ის შეიძლება ითქვას, რომ ამ გადაწყვეტილების მიღებაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს ნულოვანი ავტონომია აქვს.

[7] Fraenkel, Ernst, The dual state: a contribution to the theory of dictatorship. Oxford University Press, 2018.
[8] Stuvøy, Kirsti. "'The foreign within': State–civil society relations in Russia." Europe-Asia Studies 72, no. 7 (2020): 1103-1124.
[9] Trochev, Alexei. "Regulating judges in Russia's dual state: between constitutional and administrative regimes." In Regulating Judges, pp. 349-371. Edward Elgar Publishing, 2016.

სწორედ ამაშია ავტორიტარული ინსტიტუტების პარადოქსული ბუნება[10]. ისინი რეჟიმის ინსტრუმენტები არიან, ძალაუფლებას ვერ ზღუდავენ და აწესრიგებენ ისე, როგორც ამას კონსტიტუციური დემოკრატიის ინსტიტუტებისგან მოველით, მაგრამ ამის მიუხედავად, მათ შესაძლოა მაინც ჰქონდეთ ავტორიტარული ძალაუფლების მომთოკავი ეფექტი. ასეთი ეფექტი უმეტესად შემთხვევითი, გარემოებებისგან ნაწარმოები და შეზღუდულია. თუმცა ის საკმარისია იმისათვის, რომ ავტორიტარულ ინსტიტუტებს სერიოზულად მოვეკიდოთ.

პოლიტიკის მეცნიერები, რომლებიც სერიოზულად მოეკიდნენ ავტორიტარული ინსტიტუტების შესწავლას და ავტორიტარული რეჟიმების შესწავლის ინსტიტუციონალისტური თეორიული ჩარჩო შექმნეს, ასეთი ინტერესის მარტივ გამართლებას იძლევიან - ავტორიტარულ ინსტიტუტებს, მათ შორის, სასამართლოებს, სერიოზულად უნდა მოვეკიდოთ იმიტომ, რომ მათ სერიოზულად ეკიდებიან თავად ავტორიტარული რეჟიმები.

საბოლოოდ, ავტორიტარული ინსტიტუტების მიმართ სერიოზული დამოკიდებულება აქვთ არა მხოლოდ მკვლევრებსა და გარე დამკვირვებლებს, არამედ შიდა მოწინააღმდეგე აქტორებსაც. ისინი ცდილობენ ამ ავტორიტარული ინსტიტუტების ფარგლებში მოქმედებას და მათი მეშვეობით, ყველა შესაძლო სიკეთის მიღებას.

ავტორიტარულ რეჟიმებში საკონსტიტუციო სასამართლოები რთულ პირობებში მუშაობენ. მათი modus operandi, უმეტესად, „პრაგმატიზმით“ ხასიათდება. ეს პრაგმატიზმი, თავის მხრივ, ეფუძნება ავტორიტარული რეჟიმის რეალობის შეგუებას, მასთან ადაპტაციასა და რეჟიმთან ინსტიტუციურ ინტეგრაციას[11].

ავტორიტარული რეჟიმების საკონსტიტუციო სასამართლოები თავიანთ „პრაგმატიზმს“ ინსტიტუციური თვითგადარჩენის საფუძვლით ამართლებენ. მათ მუდმივად უწევთ, რომ რეჟიმი საკუთარ სარგებლიანობაში დაარწმუნონ. ამავე დროს, ყველაზე უფრო წარმატებულები იმასაც აღწევენ, რომ რეჟიმი დაარწმუნონ მათთვის შეზღუდული ავტონომიის მინიჭების სიკეთეში, რეჟიმისავე ლეგიტიმაციისთვის.

თუმცა ავტონომიის მოპოვება და შენარჩუნება ყოველთვის ვერ ხერხდება. ისევე, როგორც სხვა ავტორიტარული ინსტიტუტები, საკონსტიტუციო სასამართლოც რეჟიმის ძალაუფლების მყიფე წონასწორობის მუდმივ ცვალებადობაზეა დამოკიდებული.

[10] Meng, Anne, Jack Paine, and Robert Powell. "Authoritarian power sharing: Concepts, mechanisms, and strategies." Annual Review of Political Science 26, no. 1 (2023): 153-173.
[11] Shapiro, Martin. "Courts in authoritarian regimes." Rule by law: The politics of courts in authoritarian regimes (2008): 326-35.

ავტორიტარული რეჟიმები ყოველთვის ვერ მოიხიბლებიან საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის შეზღუდული ავტონომიის მინიჭებით მისაღები ლეგიტიმაციის სარგებლით. ზოგჯერ ისინი, თავიანთი თვითნებური ძალაუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ლეგიტიმაციისთვის, სასამართლოს პირდაპირ ინსტრუმენტად გამოყენებას უფრო გამოსადეგად მიიჩნევენ.

რუსული კანონის საწინააღმდეგო კონსტიტუციური სარჩელის ტრანსფორმაციული ფუნქციები გარდამავალი პერიოდისთვის

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რუსული კანონის საქმეზე მრავალფეროვანი მოსარჩელეების მიზანი არ არის რეჟიმის ინსტიტუტების ლეგიტიმაცია. ცხადია, არსებობს საფრთხე, რომ რეჟიმის ზეწოლით, საკონსტიტუციო სასამართლო 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე განიხილავს და კონსტიტუციურად გამოაცხადებს რუსულ კანონს. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, ავტორიტარული დუალური სახელმწიფოს ახალი რეალობის პირობებშიც, იარსებებს როგორც თავად საკონსტიტუციო წარმოების პროცესში მოსარჩელეთა მიერ ჩამოყალიბებული დეტალური არგუმენტები, ისე, მაღალი ალბათობით, სულ მცირე, სამი მოსამართლის განსხვავებული აზრი. სწორედ მათ შეიძლება მიენიჭოთ გარდამავალ პერიოდში ტრანსფორმაციული ბუნება და კონსტიტუციური დემოკრატიის დაფუძნებისა და კონსტიტუციური ინსტიტუტების რეკონსტრუქციის საფუძვლებად მოგვევლინონ.

რუსული კანონის კონსტიტუციურად მიჩნევის პოტენციურ გადაწყვეტილებაზე განსხვავებული აზრის შინაარსი და დასაბუთება წინასწარ განჭვრეტადია, რადგან ის შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, წესრიგსა და იდენტობას დაეფუძნოს. შეუძლებელი იქნება, ეს აზრი არსებითად არ იმეორებდეს რუსული კანონის საქართველოს და ევროპულ კონსტიტუციურ ღირებულებებთან შეუთავსებლობის დეტალურ დასაბუთებას, რომელიც ვენეციის კომისიისა და ეუთოს ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების ოფისის[12] მოსაზრებებშია ჩამოყალიბებული და რომელიც, ადგილობრივი კონტექსტის ცოდნით გამდიდრებული, ასევე წარმოდგენილია რუსული კანონის წინააღმეგ საკონსტიტუციო სარჩელებშიც.

კონსტიტუციის უზენაესობის პირობებში, შედეგი ყოველთვის განჭვრეტადია. ამისგან განსხვავებით, ჩვენ არ ვიცით, სამართლებრივი თვალთმაქცობისა და ჯამბაზობის

[12] URGENT OPINION ON THE LAW OF GEORGIA “ON TRANSPARENCY OF FOREIGN INFLUENCE”, Warsaw, 30 May 2024 Opinion-Nr.: NGO-GEO/506/2024 [NR], https://www.osce.org/files/f/documents/b/d/569922.pdf

კონკრეტულად რომელ ხერხებსა და ტრიუკებს დაეფუძნება გადაწყვეტილება რუსული კანონის კონსტიტუციურად მიჩნევის შესახებ. ნებისმიერ შემთხვევაში, წინასწარ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ასეთი გადაწყვეტილება იქნება დოქტრინულად მოშლილი, შინაგან წინააღმდეგობებზე დაფუძნებული, არათანმიმდევრული და არადამაჯერებლად დასაბუთებული.

ამ პირობებში, გარდამავალ პერიოდში, მხოლოდ განსხვავებული აზრი და იქ გადმოცემული კონსტიტუციური წესრიგისა და იდენტობის იდეები შეძლებს შეასრულოს კონსტიტუციურ დემოკრატიაზე დაბრუნების ტრანსფორმაციული ფუნქცია. მათ შორის, საფუძვლად დაედოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტის ხელახლა დაფუძნების, მისი კონსტიტუციური დემოკრატიის საფუძვლებზე რეკონსტრუქციის სამუშაოს. სამწუხაროა, რომ რუსული კანონის საქმეზე მოსარჩელეები საჯარო კომუნიკაციაში საკმარისად არ გამოყოფენ თავიანთი სარჩელების ამ სამომავლო, გარდამავალი პერიოდის, ტრანსფორმაციულ ფუნქციას.

ამავე დროს, არსებობს მეორე შესაძლებლობაც, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სრულმა შემადგენლობამ და არა მხოლოდ მისმა უმცირესობამ, გადაწყვიტოს დაიტოვოს შესაძლებლობა, რომ თავად იქცეს გარდამავალი პერიოდის აქტორად და იქ უფრო აქტიური ტრანსფორმაციული ფუნქცია შეასრულოს. „პრაგმატული“ ფუნქციონირების მოდუსში, ამისთვის საკმარისია, სასამართლომ დაარწმუნოს რეჟიმი, რომ ამ საქმეზე, 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე, არავითარი გადაწყვეტილება არ უნდა მიიღოს და რომ ეს უმჯობესია რეჟიმის მიზნებისთვისაც. ამით სასამართლო იტოვებს მანევრირების სივრცეს, არჩევნების შედეგებისა და რეჟიმის მოშლა-არმოშლის სცენარების შესაბამისად მოიქცეს.

რეჟიმის მოშლის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლომ რუსული კანონის ერთხმად გაუქმება შესაძლოა კანონმდებელსაც დაასწროს. სასამართლოს დღევანდელი უმრავლესობისთვის, ეს თვითგადარჩენის ახლანდელი „პრაგმატული“ სტრატეგიის თანმიმდევრული გაგრძელება იქნება, მიუხედავად იმისა, რამდენად არათანმიმდევრულებად გამოჩნდებიან ისინი კონსტიტუციისადმი ერთგულების ვალდებულების პერსპექტივიდან.

სასამართლოს, ამ გზის არჩევისთვის, ყველა სამართლებრივი საშუალება აქვს. მათ შორის, დასაშვებობის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების ცხრათვიანი საკანონმდებლო ვადა, რომელიც მსგავსი მიზნებისთვის აქამდე ხშირად და აქტიურად გამოუყენებია. უნდა ითქვას, რომ მოცემულ განუსაზღვრელობაში, ეს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ოპტიმალური გზაა. უნდა ვივარაუდოთ, რომ სასამართლოს უმრავლესობა ამ გზის ასარჩევად ყველაფერს იზამს,

თუმცა ეს არჩევანი გარანტირებული არ აქვს, რადგან მან შესაძლოა რეჟიმი ვერ დაარწმუნოს იმაში, რომ ეს გზა რეჟიმისთვისაც ყველაზე უფრო სარგებლიანია.

რასაც საპარლამენტო არჩევნებამდე დარჩენილ თვეებში არც ერთ შემთხვევაში არ უნდა ველოდოთ, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ რუსული კანონის მოქმედების შეჩერებაა. ეს ქცევა იმდენად მკაფიოდ არღვევს რეჟიმის მიერ სასამართლოსთვის მოხაზულ წითელ ხაზებს და მის მოსამართლეებს ისეთი ტიპის პერსონალურ თუ კარიერულ რისკებს უქმნის, რომ შეგვიძლია სრულად გამოვრიცხოთ მათი მხრიდან ამ წითელი ხაზების გადაკვეთა. მათგან ასეთი ქცევა „არაპრაგმატულია“, ავტორიტარული რეჟიმის რეალობას ეწინააღმდეგება და შესაბამისად, არც უნდა ველოდოთ.