

ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების მიერ სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების გამოვლენის პრობლემები - მეთოდოლოგიური საკითხები

დავით ზედელაშვილი¹

შესავალი

სამართლის უზენაესობის კონსტიტუციური იდეალი ფუძემდებლურია ევროპული წესრიგისთვის: როგორც ევროპის საბჭოს სისტემისთვის, რომლის წევრიც საქართველოა, ისე ევროპის კავშირისთვის, რომელთანაც საქართველოს პოლიტიკური ასოციაცია და ინტეგრაციის მისწრაფება აკავშირებს. შესაბამისად, საქართველოში სამართლის უზენაესობის მდგომარეობა ექცევა ამ ორივე ევროპული სისტემის ინსტიტუტების ფოკუსში, თუმცა სხვადასხვა მიზნებითა და პერსპექტივით.

კერძოდ, ევროპის საბჭოს სისტემის ინსტიტუტებისთვის მნიშვნელოვანია შეაფასოს რამდენად შეესაბამება საქართველოში, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმომწერ სახელმწიფოში, კონვენციის ძირითადი ღირებულებების მდგომარეობა წევრობით ნაკისრ ვალდებულებებს. აღსანიშნავია, რომ როგორც სამართლის უზენაესობა, ისე კონსტიტუციური დემოკრატია, კონვენციის სისტემის მთავარ ღირებულებებს შორისაა².

ევროპის კავშირი თავის მხრივ ქმნის ერთიან სამართლის სისტემას, რომელიც არის სუპრანაციონალური სამართლის სისტემისა და ეროვნული სამართლის სისტემების უნიკალური ერთობა. ეს ერთიანი სამართლებრივი სივრცე ვერ იმუშავებს თუ სამართლის უზენაესობისადმი ერთგულება სისტემის ყველა დონეზე არ იქნება შენარჩუნებული³. ევროპის კავშირისთვის ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ის სახელმწიფოები რომლებიც მასთან მჭიდრო ურთიერთობაში და ინტეგრაციის პროცესში არიან, ღირებულებებითაც და ინსტიტუციურადაც ახლოს იყვნენ ევროპის კავშირის სამართლის სისტემასთან.

¹კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“), საქართველოს უნივერსიტეტი. e-mail: d.zedelashvili@ug.edu.ge

²Gerards, Janneke. *General Principles of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

³Pech, Laurent. "The rule of law as a well-established and well-defined principle of EU law." *Hague Journal on the Rule of Law* (2022): 1-32.

ამრიგად, ევროპის კავშირი თანამშრომლობისა თუ ინტეგრაციის ყველა საფეხურზე აკვირდება და აფასებს მასთან მოთანამშრომლე სახელმწიფოებში სამართლის უზენაესობის მდგომარეობას. რაც უფრო ღრმად არსებული თუ სამომავლო ინტეგრაციის ხარისხი, მით უფრო მკაცრია კავშირის შეფასების კრიტერიუმებიც. ეს კრიტერიუმები შინაარსობრივად მოიცავს ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების ფარგლებში მოქმედ მოთხოვნებსაც, თუმცა სრულად იდენტური არ არის.

ევროპის კავშირის შეფასებებს მნიშვნელოვანი წამახალისებელი როლი შეუძლია ჰქონდეს შიდასახელმწიფოებრივ რეფორმებზე⁴. განსაკუთრებით მაშინ, თუ ინტეგრაცია არა მხოლოდ იდეალური მიზანი არამედ მიმდინარე პროცესია. კავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად, ევროპული კომისიის მიერ საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციების შესრულების დინამიკაც აჩვენებს⁵, რომ არსებულ პოლიტიკურ კონტექსტში ევროპის კავშირში ინტეგრაციის დაპირებას საქართველოს ხელისუფლებისთვის მეტწილად დაკარგული აქვს რბილი ძალის ზემოქმედება.

მიმდინარე პროექტის ფარგლებში, ყურადღებას გავამახვილებთ ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების მიერ საქართველოში სამართლის უზენაესობის მდგომარეობის შეფასებაზე. ევროპის საბჭოს სისტემაში საქართველო სრულფასოვანი წევრია და აღებული აქვს ცხადად იდენტიფიცირებადი და ინსტიტუციურად აღსრულებადი ვალდებულებები, ადამიანის უფლებებისა და სამართლის უზენაესობის დაცვის მხრივ. მიუხედავად იმისა, რომ სამართლის უზენაესობის პრინციპებსაც უმეტესად მისწრაფების ხასიათი გააჩნიათ, მათგან მომდინარე კონკრეტული ვალდებულებების იდენტიფიკაცია სწორედ ევროპის საბჭოს სისტემის ფარგლებში არის შესაძლებელი.

დამატებითი გამართლება რაც საქართველოში სამართლის უზენაესობის მდგომარეობის შეფასებისთვის გარე პერსპექტივის (ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების პერსპექტივა) არჩევისთვის იმაშია, რომ თავად საქართველოს კონსტიტუციური სისტემის შიგნით კონსტიტუციური ღირებულებების აღმასრულებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტები, სასამართლოების

⁴ Sadurski, Wojciech, Adam Czarnota, and Martin Krygier, eds. *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*. Springer Science & Business Media, 2006.

⁵ ევროკავშირის 12 პრიორიტეტის შესრულების მდგომარეობა, GRASS, 16.05.2023, <https://grass.org.ge/uploads/other/2023-05-16/1595.pdf>

(როგორც საერთო ისე საკონსტიტუციო) სახით სათანადოდ ვერ ასრულებენ საკუთარ ფუნქციას და ლეგიტიმაციისა და საზოგადოებრივი ნდობის ნაკლებობას განიცდიან.

ამრიგად, გარე პერსპექტივა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება. მათ შორის, განსაკუთრებით, ევროპის საბჭოს ისეთი ორგანოების პერსპექტივები, რომლებიც პოლიტიკური ორგანოები არ არიან და შესაბამისად ობიექტურობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევიან. აქ უნდა გამოვყოთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ევროპული კონვენციისა და მისი ღირებულებების მთავარი საზედამხედველო ორგანო და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით, ე.წ. „ვენეციის კომისია“, რომელიც კონსტიტუციურ და ადამიანის უფლებების საკითხებზე ევროპის საბჭოს მთავარი საკონსულტაციო და სამრჩევლო ორგანოა.

ასევე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს პერიოდები, როდესაც ევროპის საბჭოს შეფასებები განსაკუთრებით რელევანტურია. საქართველოს მიმართ ევროპული კონვენციის ვალდებულებები ძალაში შევიდა 2000 წლიდან. თუმცა მზარდი ინტერესი საქართველოს მიერ კონვენციის ვალდებულებების შესრულების მხრივ გაჩნდა 2004 წლის შემდეგ, როდესაც საქართველომ „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ დაიწყო მასობრივი რეფორმის პროგრამები, რომლებსაც მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა ადამიანის უფლებების და კონვენციის სხვა ღირებულებების დაცვის ხარისხზე.

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ევროპის საბჭოში გაწევრიანების პერიოდში, ევროპულ ინსტიტუტებში, მათ შორის ევროპის საბჭოში, მეტი ოპტიმიზმი არსებობდა საქართველოს მსგავსი დემოკრატიაზე გარდამავალი ქვეყნების მიმართ. ამ ოპტიმიზმს ზურგს უმაგრებდა აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში კომუნისტური ტოტალიტარიზმიდან კონსტიტუციურ დემოკრატიაზე სწრაფი გადასვლის წარმატებული მაგალითები. ამის გათვალისწინებით, ევროპის საბჭოს ინსტიტუტებშიც მეტი მზაობა იყო მიედლოთ საქართველოს მსგავსი წევრები, რომელთა კონსტიტუციური სისტემები გაწევრიანების მომენტში ვერ აკმაყოფილებდნენ ევროპულ მოთხოვნებს, თუმცა ევროპული კონვენციის სისტემასთან მიერთებით, გამოხატავდნენ მისწრაფებას და იღებდნენ ვალდებულებას ამ იდეალებთან სწრაფი დაახლოებისა.

2010-იანების დასაწყისში უკვე ცხადი გახდა, რომ ის რასაც პოლიტიკურ მეცნიერებაში ავტოკრატიზაციის ტალღას უწოდებენ ევროპის კონტინენტზეც მიაღწია⁶. ეს ძირითადად გამოიხატა დემოკრატიის უკუსვლაში განსაკუთრებით მანამდე კონსტიტუციურ დემოკრატიაზე წარმატებული გადასვლის მაგალით ქვეყნებში. ასევე, ევროპული კონვენციის სისტემის შიგნით მთელმა რიგმა სახელმწიფოებმა, რომლებმაც წევრობა მოიპოვეს ევროპული ინსტიტუტების მხრიდან მათი დემოკრატიზაციის მოლოდინით, პირიქით სწრაფი ავტოკრატიზაცია განიცადეს, რუსეთის ფედერაცია და აზერბაიჯანის რესპუბლიკა ასეთი სახელმწიფოების ცხადი მაგალითებია.

სწორედ ამ პერიოდში, ევროპის საბჭოს ინსტიტუტები, როგორც ევროპული სასამართლო, ისე ვენეციის კომისია, ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების ის პოლიტიკური რეჟიმები, რომლებიც დემოკრატიულ უკუსვლას განიცდიან ან ავტოკრატიზაციის გამოკვეთილი ტრაექტორია აქვთ არჩეული და ამ პროცესში ევროპული კონვენციის ღირებულებებსა და მოთხოვნებს უგულებელყოფენ, ამას აკეთებენ შეფარვით და იმის გარეგანი პრეტენზიით, რომ ისინი ევროპული კონსტიტუციური სტანდარტების ერთგულნი რჩებიან.

ბოროტად გამოყენების პრაქტიკა იმდენად თვალშისაცემი ხდება, რომ ევროპის საბჭოს ინსტიტუტებს უწევთ სათანადო გზების მოძიება, რომ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოავლინონ და წინ აღუდგნენ მას⁷. აქცენტი სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენებაზე დაისმის იმდენად, რამდენადაც სამართალი დემოკრატიის შესუსტებისა და ავტოკრატიზაციის ცენტრალურ ინსტრუმენტად გვევლინება.

შესაბამისად, ის ფაქტი, რომ საქართველოში სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების შემთხვევები ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების ფოკუსში უმეტესად 2010-იანებიდან ხვდება, მნიშვნელოვნად აიხსნება ამ განვითარებით. კიდევ ერთი კონტექსტუალური ფაქტორი რომელიც ამ დაკვირვებას ხსნის, გახლავთ ის, რომ 2012 წელს საქართველოში ძალაუფლება საარჩევნო გზით პირველად შეიცვალა. ამან გააჩინა მოლოდინი, მათ შორის ევროპის საბჭოს ინსტიტუტებში, რომ საქართველოს ჰიბრიდული პოლიტიკური რეჟიმი დემოკრატიზაციის

⁶ Lührmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?" *Democratization* 26, no. 7 (2019): 1095-1113.

⁷ Çalı, Başak, and Esra Demir-Gürsel. "The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal." In *European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 2, no. 2, pp. 165-179. Brill Nijhoff, 2021.

შემდეგ ნაბიჯად სამართლის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის გაუმჯობესებას აირჩევდა.

ამრიგად, საქართველოში სამართლის უზენაესობის მდგომარეობის შეფასება ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების, განსაკუთრებით კი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და ვენეციის კომისიის პერსპექტივიდან, ქმნის ობიექტურ საფუძველს საქართველოში სამართლის უზენაესობის პრობლემებზე სამსჯელოდ, ასევე ევროპის საბჭოს კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან არსებული რეალობის დაახლოების გზებზე და საშუალებებზე.

1. სამართლის უზენაესობა და მისი ბოროტად გამოყენება: ევროპული პერსპექტივა

1.1. სამართლის უზენაესობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სისტემაში

სამართლის უზენაესობა ადამიანის უფლებათა ევროპული სისტემის ფუნდამენტური კონსტიტუციური მნიშვნელობის პრინციპია. როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოქმედი თავმჯდომარე რობერტ სპანო აღნიშნავს: „სამართლის უზენაესობა იყო მანათობელი ვარსკვლავი, რომელიც წინ მიუძღოდა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის განვითარებას“⁸.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო განმარტავს რომ: „სამართლის უზენაესობის პრინციპი ევროპული საჯარო წესრიგის ერთ-ერთი ფუნდამენტური კომპონენტია და თვითნებობა ამ პრინციპის შემლახავია.“ სასამართლოს მიხედვით, სამართლის უზენაესის პრინციპი კონვენციის ყველა მუხლის „განუყოფელი შემადგენელია“⁹.

სამართლის უზენაესობას ევროპული კონვენციის სისტემაში სულ მცირე სამგანზომილებიანი ნორმატიული ძალა გააჩნია. პირველ განზომილებას მოსამართლე სპანო ორგანულ განზომილებად მოიხსენიებს. ორგანულ განზომილებაში სამართლის უზენაესობა კონვენციის მთავარი პრინციპია, რომელიც ინარჩუნებს ჰარმონიულ კავშირს კონვენციის სისტემის ცალკულ ელემენტებს შორის და კონვენციის სისტემას როგორც მთლიანობას.

⁸ Spano, Robert. "The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary." *European Law Journal* 27, no. 1-3 (2021): 211-227.

⁹ Piskin v. Turkey (no. 33399/18), 15 December 2020.

მეორე ნორმატიული განზომილება ფუნქციონალურია, რომელიც მოიცავს სამართლის უზენაესობის პრინციპის განსაზღვრულ ფუნქციონალურ ელემენტებს, რომლებიც კონკრეტული სამართლებრივი წესებისა და სტანდარტების სახით არის ჩამოყალიბებული. მესამე ნორმატიული განზომილება კი ჰიბრიდულია, რაც გულისხმობს რომ სამართლის უზენაესობა ნორმატიულ ძალას ავლენს ორივეგვარად, როგორც კონვენციის ზოგადი პრინციპი და როგორც სამართლის უზენაესობის კონკრეტული ფუნქციონალური წესი.

ეს მრავალგანზომილებიანობა თავის მხრივ გულისხმობს, რომ კონვენციის სისტემაში, რომელიც უმთავრესად უფლებების დაცვის სისტემაა, სამართლის უზენაესობის ცნება შინაარსობრივად დატვირთულია და უფლებების ნორმატიულ საფუძვლებთან ინტეგრირებული. სამართლის უზენაესობა კონვენციის სისტემაში განსხვავდება უფრო შეზღუდული, პროცედურალისტური ვერსიებისგან, რამდენადაც კონვენციის სისტემაში სამართლის უზენაესობა ადამიანის უფლებებთან არსებითად არის შერწყმული.

1.2. სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენება და მასთან დაპირისპირების სირთულეები

ამ საუკუნის პირველ დეკადებში, ძირითადად დემოკრატიული უკუსვლისა და ავტოკრატიზაციის პროცესების ანალიზის კონტექსტში, როგორც პოლიტიკის მეცნიერები, ისე სამართლისა და კონსტიტუციის თეორეტიკოსები ყურადღებას ამახვილებენ სამართლებრივი საშუალებების როლზე ერთი მხრივ დემოკრატიის ეროზიისა და პერსონალისტური ძალაუფლების კონსოლიდაციის, მეორე მხრივ კი უკვე კონსოლიდირებული ილიბერალური ან ავტორიტარული რეჟიმის ფუნქციონირებაში¹⁰.

აკადემიურ ლიტერატურაში ამ ფენომენის აღსაწერად გაჩნდა ტერმინები „ავტოკრატიული ლეგალიზმი“¹¹, „ილიბერალური ლეგალიზმი“¹², „ლეგალიზმის ბოროტად გამოყენება“¹³. ყველა ამ ტერმინის ქვეშ, ავტორები თავს უყრდნენ სამართლებრივ პრაქტიკებს, რომელთა

¹⁰ Laurent, Pech, and Kim Lane Scheppele. "Illiberalism within- rule of law backsliding in the EU." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

¹¹ Scheppele, Kim Lane. "Autocratic legalism." *The University of Chicago Law Review* 85, no. 2 (2018): 545-584. Corrales, Javier. "The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela." *Journal of Democracy* 26, no. 2 (2015): 37-51.

¹² Drinóczy, Tímea. "The European Rule of Law and illiberal legality in illiberal constitutionalism: the case of Hungary." (2019).

¹³ Cheung, Alvin YH. "An Introduction to Abusive Legalism." (2018).

მეშვეობითაც კანონის ილიბერალური ან ავტორიტარული რეჟიმების მიზნებისთვის ინსტრუმენტალიზაცია ხდებოდა.

ავტორები სხვადასხვა დისციპლინებიდან განსაკუთრებით გამოარჩევდნენ კანონებს, კონსტიტუციის შესწორებებს ან ახალ კონსტიტუციებს, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდებოდა დამოუკიდებელი სახელისუფლებო/საჯარო ინსტიტუტების მიტაცება ან ამ ინსტიტუტების ბოროტად გამოყენება რეჟიმის მიზნების მისაღწევად.

აღნიშნულ პრაქტიკებში ზედაპირზევე ყურადღებას იქცევდა, როგორც ჭარბი ლეგალიზმი - ესე იგი სამართლებრივი საშუალებებით მიზნების მიღწევისკენ გადამეტებული მიდრეკილება, ასევე შიშველი ინსტრუმენტალიზმი - კანონის მხოლოდ მიზნის მისაღწევ საშუალებად მიჩნევა და პირადი ძალაუფლების გასაზრდელად გამოყენება.

როგორც თანამედროვე ავტოკრატიული ლეგალიზმის ერთ-ერთი პირველი შემსწავლელი, ხავიერ კორალესი ვენესუელაში ჩავესის რეჟიმის მაგალითზე აღწერს, ავტოკრატიული ლეგალიზმის პრაქტიკას ახასიათებს სამი ძირითადი სტრატეგია: კანონის გამოყენება, არგამოყენება და ბოროტად გამოყენება. კანონის არგამოყენებას (მაგალითად, რეჟიმის დავალებით, კერძო პირთა მიერ მის მოწინააღმდეგეთა მიმართ ჩადენილი ძალადობრივი დანაშაულების გამოუძიებლობა და დაუსჯელობა), ისევე როგორც კანონის ბოროტად გამოყენებას (მაგალითისთვის, ინსტიტუციური რეფორმა, რომლის გამომცხადებელი მიზანი არის ლეგიტიმური, ნამდვილი მიზანი კი მისი მიტაცებაა), შეგვიძლია დავუკავშიროთ ზოგადად სამართლის უზენაესობის ბოროტად, მეტიც, თაღლითურად¹⁴ გამოყენების პრაქტიკა.

კანონის გამოყენების სტრატეგია ავტოკრატიული ლეგალიზმის პრაქტიკაში, ასევე შეიძლება ჩაეწეროს სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების ზოგად ქარგაში, თუმცა ეს შედარებით რთული დასასაბუთებელია. კერძოდ, ასეთ პრაქტიკებში რეჟიმი იყენებს სხვა მხრივ ხარისხობრივად უნაკლო, სამართლის უზენაესობისა და ზოგჯერ ადამიანის უფლებებთან თანხვედრაში მყოფ კანონსაც, ისეთი სამართლებრივი ან/და ფაქტობრივი შედეგის მისაღწევად, რომელიც რეჟიმისთვისაა ხელსაყრელი და სასურველი. ამ სტრატეგიის მაგალითად გამოდგება რეჟიმის კლიენტებისთვის საეჭვო ან უკანონო გზებით გადაცემული საკუთრების დაცვა კერძო სამართლის ნორმების საფუძველზე.

¹⁴ Sajó, András. Ruling by cheating: governance in illiberal democracy. Cambridge University Press, 2021.

ავტოკრატიული/ილიბერალური ლეგალიზმის პრაქტიკებში, კანონის გამოყენების ან ბოროტად გამოყენების გამიჯვნა ხშირად რთულია. ორივე შემთხვევა შეიძლება იყოს სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენება. კერძოდ, გარეგნულად ორივე შემთხვევაში შესაძლოა მეტწილად დაკმაყოფილებული იყოს სამართლის უზენაესობის როგორც ფორმალური, ისე პროცედურული ხასიათის მოთხოვნები, თუმცა კონკრეტული კანონი ან მის საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი ზომა მაინც ძალაუფლების თვითნებობას შეიძლება ემსახურებოდეს და შესაბამისად სამართლის უზენაესობის ცენტრალურ ღირებულებებსა და სულიკვეთებას უთხრიდეს ძირს.

ერთადერთი გამმიჯნავი ფაქტორი, კანონის ავტოკრატიულ/ილიბერალურ გამოყენებასა და ბოროტად გამოყენებას შორის ნამდვილი მიზნის მკვეთრად დემონსტრირების შესაძლებლობაა. ბოროტად გამოყენების შემთხვევებში, ნამდვილი (არალეგიტიმური) მიზანი უფრო ცხადადაა გამოკვეთილი და უფრო დამაჯერებლად დასაბუთებადი.

თუმცა, ავტოკრატიული/ილიბერალური გამოყენების შემთხვევებიც, განსაკუთრებით სამართლებრივი და ფაქტობრივი შედეგების დადგომის შემდეგ, როდესაც ex post ცხადი ხდება სავარაუდო ნამდვილი მიზანი, სამართლის უზენაესობის ბოროტად/თაღლითურად გამოყენებად კლსიფიცირდება.

შესაბამისად, ბოროტად გამოყენების პრაქტიკებიც და მათი გამოვლენაც კონტექსტუალურადაა განპირობებული. არასათანადო/არალეგიტიმური მიზნის იდენტიფიცირება უმეტესად სწორედ კონკრეტულ კონტექსტებში არის შესაძლებელი. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ბოროტად გამოყენების პრაქტიკა ნაბიჯ-ნაბიჯ ხორციელდება და საჭიროა ყველა ნაბიჯის, პრაქტიკის ყველა ელემენტის ანალიზი იმისათვის, რომ ბოროტად გამოყენების დასაბუთება შესაძლებელი იყოს.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი, რომელიც სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენებას უკავშირდება არის რეტროსპექტული შეფასების მნიშვნელობა. რამდენადაც, ხშირად სწორედ კონკრეტული ფაქტობრივი შედეგის დადგომა ამყარებს ბოროტად გამოყენების და არასათანადო/არალეგიტიმური მიზნის არსებობის დასაბუთებას.

ამ მიმოხილვიდან შეგვიძლია გამოვყოთ ორი პრობლემა, რომელიც სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების გამოვლენას და მასთან სისტემურ დაპირისპირებას ართულებს. პირველი უკავშირდება ილიბერალური/ავტოკრატიული ლეგალისტური პრაქტიკების კონტექსტზე დამოკიდებულებას, ეტაპობრივ განხორციელებას და

რეტროსპექტული ანალიზის საჭიროებას დამდგარი შედეგების მიხედვით. აღნიშნული ფაქტორები ართულებს ბოროტად გამოყენების პრაქტიკების პრევენციას, როგორც ქვეყნის შიდა ინსტიტუციური აქტორების, ისე გარე აქტორების მიერ.

მეორე პრობლემა უკავშირდება არასათანადო/არალეგიტიმური მიზნის გამოვლენისა და დადასტურების სირთულეებს. თვით ex post შეფასების, მათ შორის სასამართლოს მიერ შეფასების შემთხვევაშიც კი, რთულია ობიექტური სტანდარტის/შემოწმების კრიტერიუმების ჩამოყალიბება, რომელიც სამართლის უზუნაესობის ბოროტად გამოყენების შემთხვევების გამოვლენისა და მათი შედეგების აღმოფხვრის ინსტიტუციურ შესაძლებლობებსა და მექანიზმებს შექმნიდა.

ორივე ეს პრობლემა გამოვლენილია ევროპის საბჭოს შესაბამისი ინსტიტუტების პრაქტიკაში, კერძოდ, როგორც პრევენციის მხრივ, ისეთი საკონსულტაციო ორგანოების საქმიანობაში, როგორიცაა ვენეციის კომისია და გამოვლენისა და შედეგებზე რეაგირების მხრივ, ისეთი ორგანოების საქმიანობაში, როგორებიცაა ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. მომდევნო ნაწილში შევიჩერდებით, მხოლოდ ვენეციის კომისიისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მუშაობაზე, აღნიშნული პრობლემების უკეთ წარმოსაჩენად.

2. ევროპის საბჭოს ინსტიტუტები სამართლის უზუნაესობის ბოროტად გამოყენების პირისპირ

2.1. ვენეციის კომისია და სამართლის უზუნაესობის ბოროტად გამოყენების პრევენციის პრობლემები

ვენეციის კომისია ევროპის საბჭოს მთავარი საკონსულტაციო ორგანოა კონსტიტუციური მნიშვნელობის საკითხებზე¹⁵. წევრ სახელმწიფოებს შორის ილიბერალური და ავტოკრატიული ლეგალიზმის პრაქტიკების გავრცელებამ ვენეციის კომისიაც განსაკუთრებული გამოწვევების

¹⁵ Visser, Maartje de. "A critical assessment of the role of the Venice Commission in processes of domestic constitutional reform." *The American Journal of Comparative Law* 63, no. 4 (2015): 963-1008.

წინაშე დააყენა¹⁶. აქ იგულისხმება არა მხოლოდ კომისიის მიერ საკუთარი ფუნქციის სათანადოდ შესრულების გართულება, არამედ თავად კომისიის ავტოკრატიული ლეგალისტების ხელში ინსტრუმენტალიზაციის თავიდან აცილების გამოწვევაც.

კომისიის მანდატიდან გამომდინარე, არსებობს რამდენიმე შინაგანი შეზღუდვა რომელიც ხელს უშლის და ართულებს სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენებას. კერძოდ:

კომისიას მიმართავენ კონკრეტულ კონსტიტუციურ ან სხვა კანონზე მოსაზრების მისაღებად. კომისიას შეუძლია იმსჯელოს ფართო კონსტიტუციურ და სამართლებრივი სისტემის კონტექსტზეც, თუმცა ეს შესაძლებლობა შეზღუდულია. ხშირ შემთხვევაში, რელევანტური პოლიტიკური კონტექსტის დეტალები არსებითად არ ებმის განსახილველი რეფორმის შინაარსს და მათი რელევანტურობის ობიექტური დასაბუთების საკმარისი მტკიცებულებები რთულად მოპოვებადია (მაგალითად, არაფორმალური ინსტიტუტებისა და აქტორების გავლენა).

მოსაზრების მომზადების პროცესში, კომისიის მომხსენებლები ხვდებიან და ესაუბრებიან საკითხით დაინტერესებული აქტორების ფართო სპექტრს, თუმცა ფაქტებისა და ინფორმაციის მოპოვების მხრივ ეს შეხვედრები შესაძლოა არასაკმარისი იყოს. ასევე, შეხვედრებიდან მომხსენებლების მიერ მიღებული ინფორმაცია პოლიტიკურ კონტექსტზე შესაძლოა არ იყოს მტკიცებულებითი ძალის მქონე და არ გამოდგებოდეს მოსაზრების არგუმენტაციისთვის.

მოსაზრების მოზადების პროცესში, კომისიის მთავარი პარტნიორი არის შესაბამისი ხელისუფლება. მნიშვნელოვანია, რომ კომისია ჩვეულებრივ ხელმძღვანელობს პარტნიორი მთავრობის კეთილსინდისიერების პრეზუმფციით. მაშინაც კი როდესაც კომისიის მოსაზრება ავლენს სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების პრაქტიკას, კომისიის ფუნქცია არ არის ბრალის ან პასუხისმგებლობის დაკისრება შესაბამისი ხელისუფლებისთვის.

სარეკომენდაციო ფუნქციიდან გამომდინარე, კომისია ვალდებულია, რომ თვით ყველაზე უფრო მძიმე პრობლემებიც არა მხოლოდ წარმოაჩინოს, არამედ მათი გამოსწორების რეკომენდაციები გასცეს, იმ სულისკვეთებით, რომ ხელისუფლებები, რომლებიც ამ რეკომენდაციების ადრესატები არიან, კეთილსინდისიერად მოქმედებენ. ვენეციის კომისიის მანდატი, მისგან მოითხოვს ამ მიდგომის შენარჩუნებას მაშინაც კი, როდესაც წლების მანძილზე

¹⁶ Turkut, Emre. "The Venice Commission and Rule of Law Backsliding in Turkey, Poland and Hungary." In European Convention on Human Rights Law Review, vol. 2, no. 2, pp. 209-240. Brill Nijhoff, 2021.

დაუგროვდა მყარი დასაბუთება იმ ხელისუფლების არაკეთილსინდისიერების შესახებ, რომელიც სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების სისტემურ პრაქტიკაშია ჩართული.

ავტოკრატიული/ილიბერალური ლეგალიზმის ეტაპობრივი განხორციელების მახასიათებელი, ვენეციის კომისიისთვის როგორც გამოწვევა ისევე შესაძლებლობაა. გამოწვევაა იმ მხრივ, რომ საწყის ეტაპზე ართულებს ან შეუძლებელს ხდის ბოროტად გამოყენების პრაქტიკის დასაბუთებას. თუმცა, წლების განმავლობაში, მას შემდეგ, რაც კომისიას მოუწევს იმსჯელოს კონსტიტუციური და სხვა სამართლებრივი აქტების მთელს სერიაზე, რომლებიც ეტაპობრივად ახორციელებს სრულფასოვან ილიბერალურ/ავტოკრატიულ პროგრამას, ვენეციის კომისია იქმნის მყარ მტკიცებულებით საფუძველს, რომ დამაჯერებლად შეაფასოს როგორც ბოროტად გამოყენების კონკრეტული პრაქტიკა, ისე ის ფართო კონტექსტი სადაც ეს ხორციელდება.

მაგალითისთვის, 2010-იან წლებში, რუსეთის, უნგრეთის, პოლონეთის მთავრობებთან ინტერაქციის შედეგად, ვენეციის კომისიამ შექმნა საკმაოდ დასაბუთებული სურათი ამ ქვეყნებში სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების მეშვეობით ძალაუფლების კონსოლიდაციისა და დემოკრატიული კონსტიტუციური ინსტიტუტების მიტაცების შესახებ.

თუმცა ასეთ შემთხვევებშიც კი, კომისიას არ გააჩნია მექანიზმები არაკეთილსინდისიერი ხელისუფლებების კეთილსინდისიერ პარტნიორად გადაქცევისა. სამართლის უზენაესობისა და ევროპული კონვენციის სხვა ღირებულებების სისტემურ ბოროტად გამოყენებასა და უგულებელყოფაში მხილებული წევრი სახელმწიფოების მიმართ ევროპის საბჭოს სისტემაში სხვა ინსტიტუციური საშუალებები არსებობს, კერძოდ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და მისი გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველი ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი.

მნიშვნელოვანია, რომ ამ ინსტიტუტებსა და ვენეციის კომისიას შორის არსებობდეს მჭიდრო კოორდინაცია. თუმცა, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს ეს ყოველთვის ასე არ ხდება. მაგალითისთვის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო შერჩევით იყენებს ვენეციის კომისიის მიერ შექმნილ მტკიცებულებებს ცალკეული ქვეყნების სისტემურ პრაქტიკებზე კონვენციის ღირებულებების ბოროტად გამოყენების კუთხით¹⁷.

¹⁷ Turkut, Ibid.

2.2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისპრუდენცია და სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ სისტემური მიდგომის არარსებობის პრობლემა

თავისი მანდატიდან გამომდინარე, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს განიხილოს ინდივიდუალური საჩივრები სახელმწიფოთა წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი დირექტულების აღსრულების ცენტრალური ინსტიტუტია.

როგორც მოსალოდნელია ევროპულმა სასამართლომ წამყვანი პოზიცია დაიკავა სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების პრაქტიკებთან დაპირისპირებაში. სასამართლოს გარკვეული მიღწევები აქვს ამ მიმართულებით, თუმცა აკადემიური კომენტატორების შეფასებით, მთავარი პრობლემა ერთიანი მიდგომისა და თეორიის არარსებობაა¹⁸.

გამოიყოფა რამდენიმე მიმართულება, რომელიც სასამართლოს მიდგომის ღერძს ქმნის. პირველი ესაა პრიორიტეტულობის პოლიტიკა. ბოლო ათწლეულში, სასამართლომ პრიორიტეტულად განიხილა მრავალი საქმე, რომელიც შეეხებოდა ილიბერალურ/ავტოკრატიულ პრაქტიკებს და სისტემურად მნიშვნელოვანი იყო სამართლის უზენაესობისა და კონვენციის უფლებების დასაცავად როგორც წევრ სახელმწიფოებში, ისე მთლიანად კონტინენტზე.

თუმცა, პრიორიტეტულობის პოლიტიკის მაღალი დისკრეციულობიდან გამომდინარე, მის გამოყენებასთან დაკავშირებით კვლავ მრავალი კითხვა არსებობს. მაგალითად, თუ რატომ ელოდება დღემდე გადაწყვეტას რუსეთში „უცხოელი აგენტების შესახებ“ კანონმდებლობის მოქმედებასთან დაკავშირებული ათეულობით საქმე, რომელიც კრემლის რეჟიმის მიერ რუსეთის სამოქალაქო საზოგადოების დევნისა და შევიწროვების ცენტრალურ ინსტრუმენტად იქცა.

მნიშვნელოვანია, ასევე ევროპული სასამართლოს არათანიმდევრული მიდგომა დასაშვებობის სტადიაზე გადაწყვეტილების მიღების მხრივ. აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს სტანდარტები მოიცავს შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებების ეფექტურობის შემოწმებას

¹⁸ Çali, Başak. "Autocratic Strategies and the European Court of Human Rights." In European Convention on Human Rights Law Review, vol. 2, no. 1, pp. 11-19. Brill Nijhoff, 2021.

დასაშვებობის სტადიაზეც. თუმცა ყველა შემთხვევაში ადგილობრივი კონტექსტის სათანადოდ გათვალისწინება არ ხდება, რაც ქმნის საფუძველს, რომ სახელმწიფოების ავტოკრატიულმა სტრატეგიებმა იმუშავოს და შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებების ამოწურავობის საფუძვლით, ევროპულმა სასამართლომ არ განიხილოს ისეთი საქმე, რომელიც კონვენციის ღირებულებებს, მათ შორის სამართლის უზენაესობას სისტემურ საფრთხეს უქმნის.

თუმცა სასამართლოს მიდგომაში ერთიანი გრანდ თეორიის არარსებობა განსაკუთრებით იგრძნობა არსებით ნაწილში. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 21-ე საუკუნეში გამოაცოცხლა კონვენციის მე-18 მუხლი, როგორც მთავარი სამართლებრივი ინსტრუმენტი კონვენციის ღირებულებების ბოროტად გამოყენებასთან ბრძოლაში¹⁹.

კონვენციის მე-18 მუხლი კრძალავს კონვენციით დაცული უფლებების შეზღუდვას კონვენციით აკრძალული მიზნების მისაღწევად. 2004 წელს, რუსეთის წინააღმდეგ, გუსინსკის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების კვალდაკვალ, სასამართლომ განავითარა მე-18 მუხლის წინააღმდეგობრივი იურისპრუდენცია. სასამართლოს ჰქონდა მცდელობა მე-18 მუხლზე შეექმნა ერთიანი სტანდარტი დიდი პალატის გადაწყვეტილებაში საქმეზე მერაბიშვილი საქართველოს წინააღმდეგ²⁰.

თუმცა მერაბიშვილის საქმეზე დიდი პალატის სტანდარტს თავად პალატის შიგნითვე მნიშვნელოვანი უთანხმოება ახლდა, რაც არსებით საკითხებთან მიმართებით კრიტიკულ განსხვავებულ და ნაწილობრივ თანმხვედრ აზრებში გამოიხატა. როგორც აკადემიური კომენტატორებიც აღნიშნავენ, მერაბიშვილის გადაწყვეტილების სტანდარტმა უფრო მეტი კითხვა გააჩინა, ვიდრე პასუხი გასცა²¹.

მერაბიშვილის საქმეში დადგენილი სტანდარტის მთავარი ელემენტი არის ე.წ. „მიზანთა სიმრავლის“ ცნება და მასთან დაკავშირებული „გადამწყვეტი მიზნის“ ტესტი. „მიზანთა სიმრავლის“ ცნებით, სასამართლომ დიდმა პალატამ აღიარა, რომ უფლებების შეზღუდვას იმავდროულად შეიძლება ჰქონდეს როგორც ლეგიტიმური ისე არალეგიტიმური მიზნები. დიდი

¹⁹ Çalı, Başak, and Kristina Hatas. "History as an afterthought: the (re) discovery of Article 18 in the case law of the European Court of Human Rights." In *The European Court of Human Rights*, pp. 158-176. Edward Elgar Publishing, 2021.

²⁰ MERABISHVILI v. GEORGIA (Application no. 72508/13), 28 November 2017.

²¹ Çalı, Başak. "Merabishvili v. Georgia: Has the Mountain Given Birth to a Mouse?." *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2017).

პალატის მიხედვით, კონვენციის მე-18 მუხლი ირღვევა, როდესაც არალეგიტიმური მიზანი „გადამწყვეტი“ ხდება.

ამავე დროს, მერაბიშვილის საქმის სტანდარტით, აუცილებელი არ არის არალეგიტიმური მიზანი ყოველთვის „გადამწყვეტი“ იყოს. ამ მხრივ სტანდარტს შემოაქვს დროის მონაკვეთებად დაყოფის მიდგომა, რომლის მიხედვითაც, სამართლებრივი ზომა შეიძლება დასაწყისში ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზნებს და არალეგიტიმური მიზნები იყოს მეორეული, ხოლო მოგვიანებით, არალეგიტიმურმა მიზანმა შეიძინოს გადამწყვეტი მნიშვნელობა.

დროის მონაკვეთებად დაყოფის მიდგომა, ერთი მხრივ მოსახერხებელს ხდის ბოროტად გამოყენების „გამოჭერას“, თუმცა მნიშვნელოვანი პრობლემებიც ახლავს. დროის მონაკვეთებად იზოლირება ხელს უშლის ერთიანი კონტექსტის აღქმას, რაც ასე მნიშვნელოვანია არალეგიტიმური მიზანისა და არაკეთილსინდისიერი მიდგომის/ბოროტი განზრახვის დასადასტურებლად.

დროის მონაკვეთებად დაყოფის მიდგომა დიდი პალატის მიერ ავითარებს საპირისპირო მიდგომას ერთიანი კონტექსტის შეფასებისა, რომელიც ევროპული სასამართლოს შესაბამისმა სექციამ განავითარა ძირითადად აზერბაიჯანის წინააღმდეგ საქმეებში. მერაბიშვილის სტანდარტით, სასამართლომ თითქოს უარი თქვა ერთიანი კონტექსტის შეფასების სტანდარტზე, თუმცა მეორე მხრივ არ უჩვენებია მისი ალტერნატივის, დროის მონაკვეთების მიხედვით ანალიზის თანმიმდევრული გამოყენება.

ამრიგად, მე-18 მუხლის სტანდარტი ცენტრალური ელემენტია კონვენციის ღირებულებების ბოროტად გამოყენების მიმართ ერთიანი მიდგომის არარსებობის პრობლემაში. ევროპულ სასამართლოს ჯერ კიდევ გადაჭრით არ გაუცია პასუხი ერთიანი კონტექსტის შეფასების ადგილსა და წონაზე კონვენციის ღირებულებების, განსაკუთრებით კი სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების დამდგენი სტანდარტის ფარგლებში.

დასკვნა

ამ მეთოდოლოგიური სამუშაო სტატიის მიზანი განლდათ, ერთი მხრივ სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების საკითხის მნიშვნელობის წარმოჩენა ევროპის საბჭოს

ინსტიტუტების პერსპექტივიდან, მეორე მხრივ იმ თეორიული და იურისპრუდენციული სირთულებების წარმოჩენა, რომელიც აღნიშნული მიმართულებით კვლევის დროს იქმნება.

თავისთავად ის ფაქტი, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდმა პალატამ კონვენციის დირეზულებების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ მთავარი სამართლებრივი ინსტრუმენტის, მე-18 მუხლს ავტორიტეტული სტანდარტი საქართველოს წინააღმდეგ საქმეში დაადგინა მყარ საფუძველს იძლევა, რომ სიღრმისეულად იყოს გამოკვლეული საქართველოში ევროპული კონვენციის დირეზულებების, მათ შორის სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების პრაქტიკები და ამ პრაქტიკებზე ევროპის საბჭოს ინსტიტუტების პასუხები.

შესაბამისად, წინამდებარე სტატიას შეუძლია გასწიოს მეთოდოლოგიური შესავლის ფუნქცია კვლევებისთვის, რომელიც საქართველოს მიერ სამართლის უზენაესობის ბოროტად გამოყენების პრაქტიკებს შეისწავლის ერთი მხრივ ვენეციის კომისიის მოსაზრებების, ხოლო მეორე მხრივ კი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისპრუდენციის საფუძველზე.