საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

ძალადობრივი კანონშემოქმედება საქართველოში

ძალადობრივი
კანონშემოქმედება
საქართველოში

თბილისი
2025

კვლევის ხელმძღვანელები: ნონა ქურდოვანიძე
ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორი: გიორგი ალავერდაშვილი

რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2025, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

1. შესავალი

2024 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, „ქართული ოცნების“ პარლამენტი პირველად 25 ნოემბერს შეიკრიბა. კონსტიტუციის მიხედვით, ახლად არჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა იმართება შედეგების ოფიციალურად გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს მე-10 დღისა, თარიღს პრეზიდენტი ნიშნავს.[1] პრეზიდენტმა ზურაბიშვილმა არ მოიწვია პირველი სხდომა, რის შედეგადაც პარლამენტი თავად შეიკრიბა.[2] ფარულობის პრინციპის დარღვევით არჩეული პარლამენტის ფუნქციონირება არალეგიტიმურად აღიქმება.[3] ოპოზიციამ უარი განაცხადა საპარლამენტო მუშაობაზე და საკანონმდებლო ორგანოს ბოიკოტი გამოუცხადა.[4] ამგვარი ფორმით არსებულმა პარლამენტმა მიმდინარე აქციების ფონზე დემონსტრანტთა ქმედებების საპასუხოდ რეპრესიული კანონმდებლობა მიიღო.[5] ბოლო პერიოდში მიღებული კანონების 86% დაჩქარებული წესით არის მიღებული.[6] გარდა

---

[1] საქართველოს კონსტიტუცია, 38-ე მუხლი.

[2] 25 ნოემბერს XI მოწვევის პარლამენტის პირველი სხდომა გაიმართება - მას პარლამენტის უხუცესი წევრი, ლადო კახაძე გახსნის, რომელიც სხდომას პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევამდე გაუძღვება, ხელმისაწვდომია: https://www.interpressnews.ge/ka/article/821202-25-noembers-xi-mocvevis-parlamentis-pirveli-sxdoma-gaimarteba-mas-parlamentis-uxucesi-cevri-lado-kaxaze-gaxsnis-romelic-sxdomas-parlamentis-tavmjdomaris-archevamde-gauzgveba/, განახლებულია: 22.04.25.

[3] ამასთან დაკავშირებით ვრცლად იხ. საია ხმის მიცემის ფარულობის დარღვევის გამო ტექნოლოგიების გამოყენებით ჩატარებული ყველა უბნის (2263 უბანი) შედეგების ბათილად ცნობას ითხოვს, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/GYLA-gancxadeba-30octomberi, განახლებულია: 22.04.25. თეთრიწყაროს სასამართლომ ხმის ფარულობის დარღვევა დაადასტურა და მოსამართლე ვლადიმერ ხუჭუამ საიას სარჩელი დაკმაყოფილა, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/tetritskaro-gadatskvetileba-4noemberi, განახლებულია: 22.04.25. პრეზიდენტმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა არჩევნების შედეგების გასაბათილებლად, ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/33207809.html, ოპოზიცია კიდევ ერთხელ ამბობს, რომ ამ პარლამენტში შესვლას არ აპირებს და მანდატების გაუქმებას ითხოვს, ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/33215235.html, განახლებულია: 22.04.25.

[4] ოპოზიცია პარლამენტში არ შედის - რა ხდება შემდეგ? ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%9D%E1%83%96%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90-%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%A8%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%A0-%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%98%E1%83%A1---%E1%83%A0%E1%83%90-%E1%83%AE%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90-%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%92-/30926324.html, განახლებულია: 22.04.25.

[5] ამაზე დაწვრილებით ნახეთ ქვემოთ.

[6] საიას ფეისბუქ გვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1052645706907451&set=pb.100064860933385.-2207520000&type=3, განახლებულია: 22.04.25.

ამისა, ჩვეულებრივი წესით მიღებული აქტები მიემართებოდა არასამთავრობო ორგანიზაციებს. ამის მაგალითია უცხოეთის აგენტების რეგისტრაციის აქტი, ე.წ. ფარა („FARA“). კანონის თანახმად, ნებისმიერი პირი ან ორგანიზაცია, რომელსაც ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელი უცხოური სუბიექტის ინტერესების გამტარებლად მიიჩნევს, ვალდებულია უცხოელ აგენტად დარეგისტრირდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში გათვალისწინებულია სანქციები. ანტიკორუფციული ბიურო კანონის ძირითადი აღმასრულებელი ორგანოა. სწორედ მას ენიჭება მთავარი ფუნქცია იმ სუბიექტების გამოვლენასა და განსაზღვრაში, რომლებიც უცხოური პრინციპალის აგენტად უნდა დარეგისტრირდნენ. ბიურო იღებს რეგისტრაციის განცხადებებს, აფასებს მათ შინაარსობრივად და საჭიროების შემთხვევაში იღებს ზომებს – როგორც ჯარიმების დაკისრების, ისე სასამართლოსთვის მიმართვის სახით, რათა უზრუნველყოს ვალდებულებების იძულებითი შესრულება.

ზემოთ განხილული მოვლენების კვალდაკვალ აქტუალურია საკითხი პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების ბუნებასთან დაკავშირებით. წინამდებარე დოკუმენტი მოკლედ მიმოიხილავს საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლებს და იმ მექანიზმებს, რომლითაც იზღუდება იგი. შემდგომ კი მოყვანილია რამდენიმე მნიშვნელოვანი მაგალითი საქართველოს ბოლო პერიოდის საკანონმდებლო ცხოვრებიდან, რომლებიც მიუთითებენ „ქართული ოცნების“ XI მოწვევის პარლამენტის მიერ საკუთარი კანონშემოქმედებითი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებაზე. ბოლოს წარმოგიდგენთ შეფასებას თითოეულ შემთხვევასთან დაკავშირებით.

2. ძალადობრივი კანონშემოქმედება საქართველოში

2.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლების განმსაზღვრელი პრინციპები

სხვადასხვა სახელმწიფოში მმართველი ელიტები საკონსტიტუციო[7] თუ საკანონმდებლო[8] მექანიზმებით ცდილობენ ანტიდემოკრატიული მიზნების მიღწევას. ეს საპარლამენტო საკანონმდებლო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებაა.[9] ამ უფლებამოსილების ფარგლებს, პირველ რიგში, მას კონსტიტუცია უდგენს და საკანონმდებლო ორგანო, როგორც დაფუძნებული ძალაუფლება, ვალდებულია ძირითადი კანონით ზღვარდადებულ ჩარჩოებში იმოქმედოს.[10] ამგვარი შეზღუდვებია ისეთი პრინციპები, როგორიცაა ხელისუფლების დანაწილება, კანონის უზენაესობა, დემოკრატია, ძირითადი უფლებებით ხელისუფლების ბოჭვა, თანაზომიერება და ა.შ.[11] როდესაც საკანონმდებლო ორგანო სცდება დაფუძნებული ძალაუფლების ფარგლებს, მისი მოქმედება წარმოადგენს *ultra vires,* რაც მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების არაკონსტიტუციურობის საფუძველია.

კანონშემოქმედების პროცესში აუცილებელია გარკვეული პრინციპების დაცვა. ესენია ინფორმირებულობა, დელიბერაცია და ქმედითი, ეფექტიანი პროცესი, რაც უზრუნველყოფს ე.წ. კარგი კანონის მიღებას.[12] მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები უნდა მი-

---

[7] მაგ., მოქმედი რეჟიმი ჩრდ. კორეაში, იხ. Landau, D., Dixon, R., Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy, Oxford University Press, 2021, 45-49.

[8] მაგ., პოლონეთში PiS-ის პარტია, იხ. Bugarič, B., The Rise of Nationalist- Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe, Constitutionalism under Stress, edited by Uladzislau Belavusau and Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, Oxford University Press, 2020, 27-29. მაგ., ვენესუელაში ჩავესის რეჟიმი, იხ. Landau, D., Dixon, R., Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy, University of California, Davis Law Review, Vol. 53, 2020, 1339-1340.

[9] ამის სახეებზე ვრცლად იხ. Landau, D., Dixon, R., Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy, Oxford University Press, 2021, 45-55.

[10] Albert, R., Roznai, Y., Williams, R., C., Introduction: A Return to Constitutional Basics: Amendment, Constitution, and Writtenness, in: Amending America's Unwritten Constitution, edited by: Richard Albert, Ryan C., Williams and Yaniv Roznai, Cambridge University Press, 2022, 1. Kay, R., Constituent Authority, The American Journal of Comparative Law, Vol. 59, 2011, 719.

[11] ეს არგუმენტი ეფუძნება თეორიას შეზღუდული დამფუძნებელი ძალაუფლების თაობაზე, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები ზღუდავს დამფუძნებელ ძალაუფლებას და ამავე ლოგიკით ეს შეზღუდვები აგრეთვე ვრცელდება დაფუძნებულ ძალაუფლებაზე. ამ საკითხზე ვრცლად იხ. Roznai, Y., The Boundaries of Constituent Authority, Connecticut Law Review, Vol. 52, N. 5, 2021, 1399-1404.

[12] Ranchordás, S., Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: A Comparative Perspective, Edward Elgar Publishing, 2014, 3.

იღებოდეს საკმარისი და რელევანტური ინფორმაციის მოპოვებით, ყველა არგუმენტისა და მოსაზრების გაცვლითა და, რაც მთავარია, საკმარისი დროითი რესურსის გამოყოფით.[13]

2.2. დაჩქარებული წესით მიღებული კანონები

კონსტიტუციონალიზმისთვის უცხო არ არის ცალკეული კანონების დაჩქარებული წესით მიღება.[14] ზოგადად იგი გულისხმობს კანონში ცვლილების შეტანას შემჭიდროებულ ვადებში, კერძოდ - 1 კვირაში.[15] წინა მოწვევის პარლამენტის მუშაობის პირველ ნახევარში პარლამენტმა სამთავრობო ინიციატივების 80%, ხოლო საპარლამენტო სუბიექტების მიერ ინიციირებული ცვლილებების 74% დაჩქარებული წესით მიიღო.[16] ეს მიუთითებს პარლამენტის მხრიდან ამგვარი ფორმით კანონის მიღების სიხშირეზეც. ამასთანავე, პარლამენტის მუშაობის პირველ 6 თვეში (2020 წლის ნოემბრიდან 2021 წლის მაისის ჩათვლით) 5 საკითხი იყო ინიციირებული და მიღებული დაჩქარებული წესით.[17] ყველა მათგანი 2020 წლის დეკემბერში იყო მიღებული. ამ პერიოდისთვის ოპოზიცია შესული არ იყო პარლამენტში. თუმცა, მას შემდეგ, რაც შევიდა, 2021 წლის ივნისიდან დეკემბრის ჩათვლით პერიოდში საკანონმდებლო ორგანოში დაჩქარებული წესით მიიღეს 12 საკითხი.[18] მართალია, ოპოზიციის შესვლის შემდეგ მოიმატა დაჩქარებული წესით მიღებული კანონების რაოდენობამ, თუმცა ისინი არა ოპოზიციის, არამედ უმრავლესობისა და მთავრობის ინიციატივები იყო.

---

[13] Ranchordás, S., Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: A Comparative Perspective, Edward Elgar Publishing, 2014, 3.

[14] კაპანაძე, ნ., ალავერდაშვილი, გ., კანონების დაჩქარებული წესით მიღება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022, 32-36.

[15] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

[16] კაპანაძე, ნ., ალავერდაშვილი, გ., კანონების დაჩქარებული წესით მიღება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022, 27.

[17] ცვლილებები ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/21175, https://info.parliament.ge/#law-drafting/21170, https://info.parliament.ge/#law-drafting/21173, https://info.parliament.ge/#law-drafting/21176, https://info.parliament.ge/#law-drafting/21140, განახლებულია: 02.05.25.

[18] ეს კანონები ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/22670, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23032, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23031, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23073, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23068, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23148, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23147, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23142, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23140, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23229, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23324, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23306, განახლებულია: 02.05.25.

შედარებისთვის, 2024 წლის არჩევნების შემდგომ შეკრებილმა „ქართული ოცნების“ პარლამენტმა არასრული ექვსი თვის - 28 ნოემბრიდან 7 მაისის პერიოდში, დააინიციირა და დაჩქარებული წესით მიიღო 27 კანონის პროექტი. მათგან ზოგიერთი პაკეტის სახით იყო წარმოდგენილი, ხოლო ზოგი ცალკე ცვლილებად. ამ ფორმით მიღებული აქტების უმრავლესობა მიმართულია ძირითადი უფლებების შეზღუდვისკენ. ერთ-ერთი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც ბიუროზე პირველად 2024 წლის 9 დეკემბერს გავიდა და რომლის მიღებაც დაჩქარებული წესით იყო მოთხოვნილი, პარლამენტმა საბოლოოდ 13 დეკემბერს მიიღო.[19] იგი ეხებოდა მთელ რიგ შეზღუდვებს, როგორიცაა შეკრებისას სახის ნიღბით ან სხვა საშუალებით დაფარვისა და ლაზერული თუ სხვა მკვეთრი გამოსხივების მქონე საშუალების გამოყენების აკრძალვა, აგრეთვე, სანქციები გაიზარდა შეკრებებისა და მანიფესტაციების წესების დარღვევისთვის, გაიზარდა ადმინისტრაციული წესით დაკავების საფუძვლების ჩამონათვალიც.[20] ამის ფონზე, პაკეტში შემავალ კანონპროექტებზე თანდართულ განმარტებით ბარათებში დასაბუთებული არ ყოფილა დაჩქარებული წესით მათი მიღების გარდაუვალი აუცილებლობა.[21]

მეორე კანონიც სწორედ დაჩქარებული წესით, 2024 წლის 9-12 დეკემბრის შუალედშია მიღებული.[22] განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ დაჩქარებული წესით განხილვა სამთავრობო პროგრამის შესრულებით იყო განპირობებული.[23] ცვლილება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში მოცემულ არაერთ საკითხს შეეხო.[24] საიას შეფასებით, ცვლილებებით სახელმწიფო კიდევ ერთ რეპრესიულ იარაღს ქმნის, ამჯერად საჯარო მოხელეების წინააღმდეგ, და ცდილობს პა-

[19] საკანონმდებლო პაკეტი, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/29793, განახლებულია: 03.04.25.

[20] რა ცვლილებები შევა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მიზნით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში? ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/ra-tsvlilebebi-shedis-administraciul-samartaldargvevata-kodeqsshi, განახლებულია: 03.04.25.

[21] განმარტებითი ბარათები ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/373185?, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/373179?, განახლებულია: 03.04.25.

[22] კანონპროექტის თაობაზე იხ. https://info.parliament.ge/#law-drafting/29794, განახლებულია: 03.04.25.

[23] განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/373193?, განახლებულია: 03.04.25.

[24] საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში დაჩქარებული წესით შეტანილი ცვლილებები მოხელეებზე ზეწოლის გაზრდას და საჯარო სამსახურის კიდევ უფრო პოლიტიზებას ემსახურება, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/sajaro-samsaxuris-shesaxebkanoni-cvlilebebi, განახლებულია: 03.04.25.

რტიულ და საჯარო სამსახურს შორის ზღვრის წაშლის პროცესს საკანონმდებლო საფუძველიც შეუქმნას.[25] ამ ცვლილებების შედეგად სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებიდან გაათავისუფლეს პირები მათი პროევროპული განცხადებების გამო.[26] ეს კი მოწმობს, რომ პარლამენტმა საკუთარი უფლებამოსილება ბოროტად, საპარლამენტო უმრავლესობისთვის პოლიტიკურად მიუღებელი პირების დევნისთვის გამოიყენა.

ამავე პერიოდში (9-12 დეკემბერი) დაჩქარებული წესით მიიღეს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები, რომლითაც 2025 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის განსხვავებულად მოწესრიგდა საკრებულოებში ასარჩევ წევრთა თანაფარდობა მაჟორიტარული და პროპორციული სისტემებით არჩეულ პირებს შორის.[27] განმარტებით ბარათში დაჩქარებული წესით მიღების აუცილებლობა იმით არის დასაბუთებული, რომ კანონის მიღება 2024 წლის საშემოდგომო სესიის ბოლომდე უნდა მოესწროთ.[28] თუმცა განმარტებითი ბარათი არ პასუხობს კითხვას, რატომ იყო საჭირო ცვლილების მიღების დათქმულ ვადაში მოსწრება. შედეგად, პარლამენტმა იგი პრაქტიკულად 4 დღეში განიხილა და მიიღო. საიას შეფასებით, ამ ნორმების მიღება უკან გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა რეალურად საქმე გვაქვს არსებით გაუარესებასთან. ცვლილებების შედეგად მიღებული საკანონმდებლო ჩარჩო ვერ უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა ნების მანდატებში პროპორციულად ასახვას და მნიშვნელოვნად გაზრდის ამომრჩეველთა დაკარგული ხმების რაოდენობას. ყველაზე მეტი მხარდა-

---

[25] საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში დაჩქარებული წესით შეტანილი ცვლილებები მოხელეებზე ზეწოლის გაზრდას და საჯარო სამსახურის კიდევ უფრო პოლიტიზებას ემსახურება, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/sajaro-samsaxuris-shesaxebkanoni-cvlilebebi, განახლებულია: 03.04.25.

[26] პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლებაზე კიდევ 3 საჯარო მოხელე საუბრობს, ხელმისაწვდომია: https://netgazeti.ge/news/758366/; თბილისის მერიიდან კიდევ 3 თანამშრომელი გაათავისუფლეს, ხელმისაწვდომია: https://netgazeti.ge/news/767652/; მორჩილი საჯარო სექტორი? - გათავისუფლება ერთი წინადადებით, ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9C-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91-%E1%83%98/33269956.html, განახლებულია: 23.04.25.

[27] ამ ცვლილებების თაობაზე იხ. https://info.parliament.ge/#law-drafting/29784, განახლებულია: 23.04.25.

[28] განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/373190?, განახლებულია: 23.04.25.

ჭერის მქონე სუბიექტი გაუმართლებელ უპირატესობას მოიპოვებს და მის კანდიდატს საშუალება მიეცემა ამომრჩევლის უმრავლესობის უარყოფითი განწყობის მიუხედავად, დაიკავოს საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატის თანამდებობა.[29] ევროსაბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ძალაუფლებათა კონგრესის მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ მუნიციპალურ დონეზე საარჩევნო კანონმდებლობაში ბოლო არჩევნებიდან 20-ზე მეტი ცვლილება შევიდა ფართო კონსულტაციისა და კონსენსუსის გარეშე, რაც საარჩევნო სამართლის სტაბილურობის პრინციპს არ შეესაბამება.[30]

მომდევნო პაკეტი პარლამენტმა 2025 წლის 3-6 თებერვლის პერიოდში მიიღო.[31] იგი საკმაოდ მოცულობითია და შეეხება შემდეგ საკითხებს: ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადის გაზრდას, სანქციების ზრდას გამოხატვის თავისუფლების ნაწილში, მტკიცების ტვირთის შებრუნებას და მის დაკისრებას სამართალდამრღვევზე, პირადი გასინჯვის წესის გაუარესებას, ორგანიზატორის ცნების გაფართოებას, რაც პრობლემურია.[32] ამ საკითხებზე ინიციირებული პროექტების განმარტებითი ბარათები ზოგადი ხასიათისაა და არ ასაბუთებს მათი დაჩქარებული წესით მიღების აუცილებლობას.[33]

2025 წლის 12 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ დააინიციირა ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც საჯარო სამსახურის მოდიფიცირებას გულისხმობდა.[34] პაკეტი ინიციატორის მოთხოვნითვე დაჩქარებული წესით განიხილეს და მიიღეს 17-20 თებერვლის შუალედში. დაჩქარებული წესის გამოყენების დასაბუთების ნაწილში მითითებული იყო,

---

[29] „ქართული ოცნება“ კანონმდებლობაში არადემოკრატიული და რეპრესიული ცვლილებების შეტანას ცდილობს, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ხელმისაწვდომია:
https://gyla.ge/post/represiuli-sakanonmdeblo-cvlilebebi-gyla?fbclid=IwY2xjawJ0boBleHRuA-2FlbQlxMABicmlkETFxeUZFWGlQZWZOblloOWVlAR4vS6lX3ernWtpihD-FUu5hqmHLpzrR5vB-zfQjeeQjkBO31xiOGt9AXVYzFfQ_aem_F5_nT82J6X6wTJqP0zMlxA, განახლებულია: 23.04.25.

[30] The situation of local and regional democracy in Georgia, Congress of Local and Regional Authorities, 48th Session, Report CG(2025)48-17prov, 6 March 2025, para. 7.d.

[31] საკანონმდებლო პაკეტი ხელმისაწვდომია:
https://info.parliament.ge/#law-drafting/30044, განახლებულია: 03.04.25.

[32] „ქართული ოცნება“ პროტესტის უფლების ბევრ ასპექტს სამართალდარღვევად აცხადებს - დაჩქარებული ცვლილებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/post/qartuli-ocneba-protestis-uflebis-bevr-aspeqts-zgudavs, განახლებულია: 03.04.25.

[33] განმარტებითი ბარათები ხელმისაწვდომია:
https://info.parliament.ge/#law-drafting/30044, განახლებულია: 03.04.25.

[34] აღნიშნული პაკეტი ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/30249, განახლებულია: 24.04.25.

რომ სამთავრობო პროგრამა ითვალისწინებდა რეფორმას.[35] თუმცა სამთავრობო პროგრამაში არ არის მითითებული ვადები და მხოლოდ ზოგადი ჩანაწერს ვხვდებით საჯარო სამსახურის სრულყოფის თაობაზე.[36] ამასთანავე, განმარტებით ბარათში ნახსენებია, რომ რეფორმა უნდა ამოქმედდეს 2025 წლის პირველი აპრილიდან და ამიტომ, აუცილებელი იყო დაჩქარებული წესით მისი მიღება.[37] თუ რატომ იყო ამ ვადის დაცვა აუცილებელი, ან ეს ვადა რატომ განისაზღვრა, განმარტებით ბარათში ამაზე არაფერია ნათქვამი. შესაბამისად, წარმოდგენილი არგუმენტები წონადი არ არის, რადგან აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ იცოდა, რომ აპირებდა გარკვეულ რეფორმებს და შეეძლო შესაბამისი თადარიგი დაეჭირა და პაკეტი, რომელიც 13 კანონში ცვლილებებს მოიცავდა,[38] ორდინალური წესით განეხილა, ნაცვლად დაჩქარებულისა.

7-16 აპრილის შუალედში პარლამენტმა დაჩქარებული წესებით მიიღო ე.წ. „გრანტების პაკეტი“.[39] ცვლილებებით დონორის მიერ გამოყოფილი გრანტის მიღება არასამთავრობო ორგანიზაციას მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ან მის მიერ განსაზღვრული უფლებამოსილი პირის/ორგანოს თანხმობის შემდეგ შეეძლება.[40] თანხმობის გარეშე მიღებული გრანტის მონიტორინგს ეწევა ანტიკორუფციული ბიურო, რომელსაც შეუძლია გრანტის მიმღები გრანტის ორმაგი ოდენობით დააჯარიმოს.[41] ეს ცვლილება პრაქტიკულად პარალიზებას უწევს არასამთავრობო ორგანიზაციათა არსებობას.

თითოეული ზემოთ განხილული შემთხვევა ზღუდავს ადამიანის უფლებებს და აუარესებს ქვეყანაში არსებულ სამართლებრივ მდგომარეობას. სხვა ცვლილებები ასევე ეხებოდა არჩევნებში მონაწილეობისა და საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავების უფლებას, აგრეთვე გამოხატვის თავისუფლებას. ამ ნაწილში რიგ შემთხვევებში მკაცრდება პასუხისმგებლობის ფორმებიც. ძირითადი უფლების შემ-

---

[35] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/380120?, განახლებულია: 24.04.25.

[36] სამთავრობო პროგრამა 2025-2028, 7-8, ხელმისაწვდომია: https://www.gov.ge/files/90372_90372_536784_372256.pdf, განახლებულია: 24.04.25.

[37] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/380120?, განახლებულია: 24.04.25.

[38] პაკეტი ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/30249, განახლებულია: 24.04.25.

[39] პაკეტის შესახებ იხ. https://info.parliament.ge/#law-drafting/30563, განახლებულია: 28.04.25.

[40] „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5^1 მუხლის პირველი პუნქტი.

[41] „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6^1-6^4 მუხლები.

ზღუდავი ნორმის მიღება თავისთავად პრობლემა არ არის, რადგან კონსტიტუციები უფლებაში ჩარევის ზღვრებს ითვალისწინებენ. ის, რაც აქცევს მოცემულ შემთხვევებს ძალადობრივი კანონშემოქმედების მაგალითებად, გარდა მათი რეპრესიული ბუნებისა, არის მათი მიღება დროის მოკლე პერიოდში, დელიბერაციის გარეშე. ამასთანავე, ევროსაბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ძალაუფლებათა კონგრესის მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ მშვიდობიანი მომიტინგეებისა და ოპონენტების სასტიკი რეპრესიები სამართალდამცავების მხრიდან არაერთ ქალაქში, მათ შორის, თბილისშიც, როგორც გამოხატვის, ისე შეკრების თავისუფლების დარღვევაა.[42] 3-დონიანი დემოკრატიის ფარგლებში პარლამენტი ყოველდღიური ფუნქციონირებისას მოქმედებს ე.წ. საკანონმდებლო დონეზე.[43] ეს კი გულისხმობს მიმდინარე კანონმდებლობებისა და პოლიტიკური საკითხების გადაჭრას.[44] 3-დონიანი დემოკრატიის ჭრილში ეს ყველაზე დაბალი დონეა, რომლის ფარგლებშიც საპარლამენტო ძალაუფლება ყველა მეტად იზღუდება. ამიტომ, კანონშემოქმედების პროცესი დელიბერაციის, ღიაობის, ყველა მნიშვნელოვანი აქტორის ჩართულობითა და მათ მიერ აზრის გამოთქმის ფონზე უნდა მიმდინარეობდეს. მას საკმარისი დრო უნდა ეთმობოდეს, რათა ნორმის ადრესატებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა მასზე საკუთარი მოტივირებული პოზიცია დააფიქსირონ.

2.3. ჩვეულებრივი წესით მიღებული კანონები

პარლამენტში 19 თებერვალს დაინიციირდა უცხოური აგენტების რეგისტრაციის აქტი, ე.წ. FARA, რომელიც საბოლოოდ პირველ აპრილს მიიღო საკანონმდებლო ორგანომ. საკანონმდებლო განხილვები შეიძლება დახასიათდეს არაინკლუზიურად და ზედაპირულად. ერთი მხრივ, მასში მონაწილეობა არ მიუღიათ ოპოზიციას და არასამთავრობო სექტორს, მეორე მხრივ კი, უმრავლესობის წევრების მიერ დასმული კითხვები არაკრიტიკული იყო. ეს კანონი შეერთებულ შტატებში არსებული კანონის ანალოგია. თუმცა იქ მას საკმაოდ შეზღუდულად იყენებენ, მიუხედავად იმისა, რომ ტექსტი ფართო განმარტების საშუალებასაც იძლევა.[45] საქართველოში მისი გადმოღება

[42] The situation of local and regional democracy in Georgia, Congress of Local and Regional Authorities, 48th Session, Report CG(2025)48-17prov, 6 March 2025, para. 7.d.

[43] Roznai, Y., Unconstitutional Constitutional Amendments: the Limits of Amendment Powers, Oxford University Press, 2017, 127.

[44] Roznai, Y., Unconstitutional Constitutional Amendments: the Limits of Amendment Powers, Oxford University Press, 2017, 127.

[45] Robinson, N., “foreign Agents” in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency, Duke Law Journal, Vol. 69, 2020, 1085-1086.

წარმოადგენს არამიზნობრივ ძალადობრივ კონსტიტუციურ სესხებას. ეს გულისხმობს დემოკრატიული მექანიზმის გადმოღებას ერთი სამართლებრივი სისტემიდან მეორეში არამიზნობრივად, რომლის დანიშნულებაცაა არა დემოკრატიის გაძლიერება, არამედ მისთვის ძირის გამოთხრა.[46] სადავო კანონი შეერთებულ შტატებში ისტორიულად პრონაცისტური, ტოტალიტარული პროპაგანდის წინააღმდეგ შეიქმნა.[47] თუმცა რუსეთსა და უნგრეთში იგი სამოქალაქო ორგანიზაციების დევნისთვის გადაიღეს.[48] საქართველოშიც, კანონი სამიზნეში იღებს კრიტიკულ მედიას და სამოქალაქო საზოგადოებას.[49] არამიზნობრივი ძალადობრივი კონსტიტუციური სესხების გზით თითქოს ერთი შეხედვით დემოკრატიული მიზნების მისაღწევად შექმნილი კანონი თავად დემოკრატიული უკუსვლისთვის გამოიყენება, რაც ასევე საკანონმდებლო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებაა.

[46] Landau, D., Dixon, R., Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy, Oxford University Press, 2021, 51.

[47] Robinson, N., "foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency, Duke Law Journal, Vol. 69, 2020, 1095.

[48] Robinson, N., "foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency, Duke Law Journal, Vol. 69, 2020, 1086.

[49] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე, „უცხოური აგენტების რეგისტრაციის აქტი", ხელმისაწვდომია:
https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/381088?, განახლებულია: 08.04.25.

3. შეჯამება

ზემოთ განვითარებული მსჯელობა მიუთითებს, რომ პარლამენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო სფეროში უკიდეგანო არ არის. იგი პირობადებულია კონსტიტუციითა და საერთაშორისოდ აღიარებული კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებით. ხშირ შემთხვევებში ავტორიტარი ლიდერები ცდილობენ ერთი შეხედვით დემოკრატიული მექანიზმების გამოყენების გზით გაიხანგრძლივონ საკუთარი მმართველობა. ეს პროცესი ლიტერატურაში აღნიშნულია ძალადობრივ კონსტიტუციურ სესხებად, რომლის შედეგსაც ფრანკენსტეიტი, ანუ ურჩხული სახელმწიფო წარმოადგენს.[50]

ბოლო პერიოდში საქართველოში საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, ერთი მხრივ, დაჩქარებული ფორმით, ხოლო, მეორე მხრივ, არასაკმარისი დელიბერაციის ფონზე იყო მიღებული. დაჩქარებული წესით კანონპროექტების მოთხოვნა დაუსაბუთებელია. ინიციატორები ვერცერთ შემთხვევაში ვერ ადასტურებდნენ კონკრეტული პროექტის დაჩქარებული წესით მიღების გარდაუვალ საჭიროებას. ამასთანავე, ცალკეულ შემთხვევებში, ინიციატორს ჰქონდა ინფორმაცია კონკრეტული რეფორმის ჩატარებაზე და შეეძლო დროში მისი იმგვარად დაგეგმვა, რომ გამოერიცხა დაჩქარებული წესით მისი განხილვის საჭიროება. სათანადო ღიაობის, შესაბამისი აქტორებისა და დროის არარსებობის პირობებში მიღებული კანონები, განსაკუთრებით რეპრესიული ბუნების, საკანონმდებლო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებად გვევლინება. ზემოთ განხილული მაგალითების უმრავლესობა ეხება ძირითად უფლებებს. ამიტომ, რაც უფრო მომეტებულია უფლებაში ჩარევის ხარისხი, მით უფრო ინკლუზიური და დეტალური უნდა იყოს კონკრეტული ნორმის მიღება. აუცილებელია ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა, რათა მათთან მჭიდრო კოორდინაციის შედეგად დადგინდეს, რამდენად აუცილებელია ახალი რეგულაციის მიღებით ძირითად უფლებაში ამგვარი ჩარევა. ცალკე ყურადსაღებია ე.წ. FARA. საქართველოში იგი არამიზნობრივი ძალადობრივი კონსტიტუციური სესხების კლასიკური მაგალითია. იგი მიმართულია არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩახშობისკენ, მაშინ როცა შეერთებულ შტატებში იგი პრონაციისტური პროპაგანდის წინააღმდეგ მიიღეს. ამ კანონით პარლამენტმა საკუთარი საკანონმდებლო ძალაუფლება ბოროტად გამოიყენა, რითაც საფუძველი დაუდო ძალადობრივ კანონშემოქმედებას. ქართული მაგალითების ანალიზი აჩვენებს, რომ კანონშემოქმედება

[50] ამაზე ვრცლად იხ. Scheppele, K., L., The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work, in Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 26, Iss. 4, 2013, 559-562.

არა უზენაესი ღირებულების - ადამიანის სასარგებლოდ არის მიმართული, არამედ გამოიყენება პოლიტიკურ იარაღად განსხვავებული აზრის მქონე ადამიანების თუ ორგანიზაციების დევნისთვის. ამით ირღვევა მთელი რიგი კონსტიტუციური პრინციპები, მათ შორის ხელისუფლების დანაწილება, კანონის უზენაესობა, პლურალიზმი, დემოკრატია, ძირითადი უფლებები, როგორც ნორმა-პრინციპები.