

სასამართლო მოწყობის შედარება საქართველოსა და გერმანიაში

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში 2022 წლის 14 სექტემბრის მოხსენების განვრცობილი და მცირედით მოდიფიცირებული ვერსია

ულრიხ ჰაგენლოხი

დრეზდენის უმაღლესი სამხარეო სასამართლოს ყოფილი პრეზიდენტი

ნება მომეცით, მსჯელობა დავიწყო სასამართლოს ორგანიზაციულ-სტრუქტურული მონახაზით საქართველოსა და გერმანიაში. მოცემულ შემთხვევაში საკითხი არ ეხება სასამართლო სტრუქტურისა და იურისდიქციის განსხვავებებს. გაცილებით მეტად მაინტერესებს სფერო, რომელსაც იურიდიულ სწავლებაში საკმაოდ მცირე ღირებულება ენიჭება, კერძოდ, შემდეგი კითხვა:

ვინ წყვეტს სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე შტოს ფარგლებში ორგანიზაციულ და ზოგად ადმინისტრაციულ საკითხებს, ანუ იმას, თუ ვინ დაინიშნება საერთოდ მოსამართლედ, რომელი მოსამართლეები რომელ სასამართლოში იმუშავენ და რომელ კოლეგიას მიეკუთვნებიან, რომელი მოსამართლეები დაინაწილებიან, რომელი სასამართლოები რა ბიუჯეტს მიიღებენ და როგორ იქნება სრულიად სასამართლო სისტემა მოწყობილი.

ეს შეიძლება ერთი შეხედვით საკმაოდ ადმინისტრაციულ-ტექნიკური და მოსაწყენი ჩანდეს, თუმცა მის უკან იმალება ფუნდამენტური კონსტიტუციური საკითხები.

უპირველესად, საკითხი ეხება **მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ინსტიტუციურ დაცვას**. ყველა ცნობს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას იმდენად, რამდენადაც მოსამართლეზე თავისი სამოსამართლო საქმიანობის განხორციელებისას დაუშვებელია, თუნდაც ირი-

ბად, რაიმე ზეგავლენის მოხდენა. ამჟამად, არ მინდა კიდევ უფრო დეტალურად განვაგრძო თითოეული მოსამართლის ინდივიდუალური დაცვის თემატიკა. სტრუქტურულ მოწყობასთან დაკავშირებული საკითხები კი ძირითადად ეხება შემდეგს:

სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე შტოს ეფექტიანი დაცვა მოითხოვს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა უფლებამოსილმა პირებმა შექმნან ჩარჩო პირობები, რომელთა ფარგლებშიც სასამართლოს დამოუკიდებლობა, რაც შეიძლება, დაუბრკოლებლად განვითარდება. უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებელს მოეთხოვება, სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე შტოს ფარგლებში უზრუნველყოს სტრუქტურების არსებობა, რომლებიც სასამართლო ადმინისტრაციისა და სასამართლო მოწყობის ყველა საკითხში ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობას გააძლიერებენ. კანონის უზენაესობით მოთხოვნილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი სრულად არ იქნებოდა განხორციელებული, როდესაც მოსამართლე, თუმცა მის უშუალო სამოსამართლო საქმიანობასთან დაკავშირებულ სფეროში დამოუკიდებელი იქნებოდა, მაგრამ ბევრ სხვა, მის სამოსამართლო საქმიანობასთან ირიბად დაკავშირებულ საკითხში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ძლიერი გავლენის ქვეშ მოექცეოდა. ეს ეხება, მაგალითად, კითხ-

ვას, თუ რა ფინანსური რესურსებით იქნებიან უზრუნველყოფილნი სასამართლოები, რა კვალიფიკაციისა და რაოდენობის მომსახურე პერსონალი მუშაობს ამ სისტემაში, როგორ ხდება მათი განაწილება სასამართლოებისა და შესაბამისი განყოფილებების მიხედვით.

აღნიშნული აქამდე მარტივად ჟღერს; მაგრამ ეს ასე არ არის. მოცემული კონსტიტუციური პრინციპი, ანუ სასამართლოების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერება, წინააღმდეგობაში მოდის სხვაგვარ, კერძოდ, **დემოკრატიის პრინციპთან**. დემოკრატიის პრინციპი მოითხოვს, რომ ყველა სახელმწიფო ძალაუფლება ხალხისგან მომდინარეობდეს.

შესაბამისად, ამ ორ ურთიერთინააღმდეგობაში არსებულ კონსტიტუციურ მიზანს შორის უნდა მიიღწეოდეს **ოპტიმალური ბალანსი**. ამისთვის საბაზისოდ ორი ძირითადი მოდელი არსებობს:

უპირველესად, არსებობს, ე.წ. **აღმასრულებელი მოდელი (Exekutivmodell)**, რომელ ძირითად სამართლებრივ პრინციპსაც გერმანიამ მიანიჭა უპირატესობა. მისთვის ამოსავალი წერტილია პარლამენტის **ლეგიტიმაციის დემოკრატიული ჯაჭვი**, რომელიც ინაცვლებს იუსტიციის მინისტრის მეშვეობით სასამართლოების თავმჯდომარეებზე და თითოეულ ცალკეულ მოსამართლეზე. ამ ლეგიტიმაციის ჯაჭვის ბირთვი არის ის, რომ მოსამართლეებს ნიშნავს იუსტიციის მინისტრი, რომელიც პოლიტიკურად საბოლოოდ პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი. სამართლებრივი დოგმატური მიდგომიდან კი ერთი რამ ცხადია: მისი სტრუქტურულიდან გამომდინარე, აღნიშნული აღმასრულებელი მოდელი არ იძლევა სასამართლოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიის ოპტიმალურ გზას. ამიტომ, ამ სისტემაში, მის კონკრეტულ მოწყობაში, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის დაცვის სხვა გრძელვადიანი გზები უნდა იქნეს გარანტირებული. ამასთან საჭიროა, იერარქიული სტრუქტურების ფარგლებში ძალაუფლების დეცენტრალიზებული კავშირისა და კონტროლისა და ბალანსის სისტემის შექმნა, იმისთვის, რომ ცალკეული ინდივიდების, მათ შორის იუსტიციის მინისტრის, დო-

მინანტური გავლენა თავიდან იქნეს აცილებული.

გერმანიაში როგორც მოსამართლეთა დანიშვნა, ასევე უპირველესად მათი დანიშნაობა, მიმდინარეობს გამოკვეთილად კონსტიტუციური პროცედურების გზით სასამართლო თვითმმართველობის ორგანოების, ნაწილობრივ ასევე მოსამართლეთა შესარჩევი საპარლამენტო კომიტეტების მეშვეობით. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ქმედება ექვემდებარება ადმინისტრაციული სასამართლოების ინტენსიურ კონტროლს და საბოლოოდ, ასევე ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს. ამასთან, იქმნება ე.წ. მომსახურე სასამართლოები (**Dienstgerichte**) იმ მოსამართლეებისთვის, რომელთა წევრებსაც თავად მოსამართლეები ირჩევენ. ნებისმიერ მოსამართლეს შეუძლია მიმართოს მომსახურე სასამართლოებს, თუ ის ხედავს, რომ საზედამხედველო ღონისძიების მეშვეობით მისი დამოუკიდებლობა ილახება. მართალია, მომსახურე სასამართლოს გადაწყვეტილებებს, ფორმალურად თუ შევხედავთ, მხოლოდ ფაქტის განმსაზღვრელი ეფექტი აქვს, იმაზე მითითებით, რომ გაპროტესტებული ღონისძიება მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაში იჭრება. თუმცა, ამგვარი სამართლებრივი დაცვის არსებობას აქვს მნიშვნელოვანი პროფილაქტიკური ეფექტი. ამას ემატება ისიც, რომ მომსახურე სასამართლოს შესაბამისმა დასკვნამ შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ხელმძღვანელების რეპუტაციაზე.

ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის განმტკიცების კიდეც ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია თითოეულ სასამართლოში ჩამოყალიბებული პრეზიდუმიები. მისი თავმჯდომარე თანამდებობრივად სასამართლოს ხელმძღვანელია. ყველა სხვა დანარჩენ წევრებს ირჩევენ მოსამართლეები. ეს პრეზიდუმიები წყვეტენ სასამართლო დამოუკიდებლობის კონტექსტში, რომელი მოსამართლე სასამართლოს რომელ სენატში, პალატაში ან დეპარტამენტში იქნება განაწილებული. გარდა ამისა ისინი წყვეტენ აბსტრაქტული კრიტერიუმების მიხედვით, თუ რა საკითხების განხილვაზე იქნებიან მოსამართლეები უფლებამოსილნი. ეს ნიშნავს, რომ სასამართლოში საქმის განაწილებასთან დაკავში-

რებული ყველა საკითხი, მოსამართლის ინდივიდუალური ტვირთის ჩათვლით, აღმასრულებელ სფეროს ჩამოაშორეს და მოსამართლეების საკუთარი პასუხისმგებლობით მისაღებ გადაწყვეტილებად მიიჩნიეს.

მართალია, გერმანიაში მართლმსაჯულების განხორციელების, მათ შორის მოსამართლეთა დანიშვნის, საკითხები დიდწილად ფედერალური მიწების უფლებამოსილებათა, თუმცა სასამართლო თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობისა და უფლებამოსილებათა ნაწილში აშკარა განსხვავებები შეინიშნება. ამასთან, მხოლოდ ზოგიერთ ფედერალურ მიწაზე არის შესაბამის მიწის პარლამენტებში მოსამართლეთა შესარჩევი კომიტეტები შექმნილი და მოსამართლეთა დანიშნულების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართული.

ფედერალური სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევს (მიწის) მოსამართლეთა საარჩევნო კომიტეტი. მასში შედიან ფედერალური მიწების იუსტიციის 16 მინისტრი და გერმანიის ბუნდესტაგის 16 დეპუტატი.

შემომნებისა და ბალანსის კუთხით ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიაში მოსამართლეთა დანიშნულების შესახებ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოებისთვის მხოლოდ შერჩევის გადაწყვეტილებაა გადაცემული. გადაწყვეტილების მიღებისა და შეფასების საფუძვლების გამოკვლევა სხვის ხელშია, კერძოდ, ადმინისტრაციულ სასამართლოებს შეუძლიათ შერჩევის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება ცალკე, ანუ დამატებით შეამოწმონ. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებისა და შეფასების საფუძვლების განცალკევებული სასამართლო შემოწმება მნიშვნელოვან საპირწონეს ქმნის იმისას, რომ ე.წ. კონტროლის საზღვრები (იგულისხმება: სასამართლო კონტროლის ინტენსივობა) შერჩევის გადაწყვეტილების მიღებისას ბუნებრივად შეზღუდულია, რამდენადაც აღნიშნული მიიღება არა აღმასრულებელი ორგანოს მიერ, არამედ ხმათა უმრავლესობით (და დასაბუთების ვალდებულების გარეშე) სასამართლო თვითმმართველობის ორგანოს ან საპარლამენტო ორგანოს მიერ (იხ. დეტალურად: BVerfG [ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო], 20.09.2016 - 2 BvR 2453/15 - BVerfGE 143, 22).

კონკრეტულად, ეს ნიშნავს, რომ, ყველა განმცხადებლის მიმართ, რომელთაც სურთ დანიშნულება, სასამართლოს თავმჯდომარემ (იმ სასამართლოების შემთხვევაში, რომელთაც თავმჯდომარე არ ჰყავთ, ზემდგომი სასამართლოს თავმჯდომარემ) სამსახურებრივი შეფასება უნდა შეადგინოს. როგორც ყველა მოსამართლის მიმართ გარკვეული ინტერვალებით წარმოებული რეგულარული შეფასება (ე.წ. რეგულარული შეფასება) ექვემდებარება ადმინისტრაციული სასამართლოების შემოწმებას, ასევე თითოეული აპლიკანტის მიმართ შედგენილი შეფასებაც (ე.წ. მიზეზობრივი შეფასება) ექცევა მისი შემოწმების ფარგლებში. ერთი მხრივ, გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლის გამოკვლევის და, მეორე მხრივ, შერჩევის გადაწყვეტილების უფლებამოსილებების ასეთი გამიჯვნა, ისევე, როგორც ყოველი ღონისძიების სასამართლო გზით შემოწმების არსებობა, გამორიცხავს ძალაუფლების კონცენტრაციას და ზრდის კანონის უზენაესობას. აღნიშნული ირიბად მოქმედებს იმ საფრთხეების წინააღმდეგ, რომლებიც დაკავშირებულია გერმანიაში არჩეული აღმასრულებელი მოდელის არსებობასთან.

მეორე გზა არის ე.წ. **თვითმმართველობის მოდელი (Selbstverwaltungsmodell)**, რომელიც ამოსავალ წერტილად აირჩია საქართველომ და ასევე ევროპის სხვა არაერთმა ქვეყანამ. ძალიან მარტივად რომ ითქვას, თვითმმართველობის მოდელი, ასევე ორგანიზაციული და სტრუქტურული გადაწყვეტილებები, ანუ, საბოლოო ჯამში, მართლმსაჯულების მმართველობის საკითხები, მოსამართლეების ხელშია. ისინი ირჩევენ ორგანოს, კერძოდ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ე.წ. მოსამართლე წევრებს, რომლებიც მეტწილად ხელისუფლების მესამე შტოში არსებულ აღმასრულებელ საკითხებზე იღებენ გადაწყვეტილებებს. ეს აძლიერებს მოსამართლეთა ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას, მაგრამ მის კონკრეტულ მოწყობაში საჭიროებს საპირწონეს დემოკრატიული პრინციპის სახით.

პირდაპირ რომ ვთქვათ: უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ ხელისუფლების მესამე შტოში მთელი ძალაუფლება მომდინარეობდეს არა მოსამართლეებისგან, არამედ პარლამენტის მეშვეობით ხალხი ინარჩუნებდეს კონსტიტუ-

ციით მოთხოვნილ თანამონაწილეობის უფლებამოსილებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში დემოკრატიის პრინციპი დაირღვეოდა. ამიტომაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შედგება არა მარტო მოსამართლე წევრებისგან, არამედ პარლამენტის მიერ არჩეული ან პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ე.წ. არამოსამართლე წევრებისგან. დემოკრატიის თვალსაზრისით, გადამწყვეტი ფაქტორია, თუ რაოდენობრივად რამდენად დიდია იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში არამოსამართლე წევრთა რაოდენობა და რა კვორუმებია საჭირო ხმის მისაცემად, იმისთვის, რომ არამოსამართლე წევრებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებებზე ფაქტობრივად საკმაოდ ეფექტიანი გავლენა ჰქონდეთ.

საკითხი ეხება, მაგალითად, იმას, საჭიროა თუ არა თანაბარი შემადგენლობა თუ მოსამართლეთა წევრებს შეიძლება ჰქონდეთ უმრავლესობა. ანუ საკითხი მდგომარეობს შემდეგში, დემოკრატიის პრინციპის უზრუნველსაყოფად არამოსამართლე წევრებს, სულ მცირე, უმცირესობის ბლოკირების უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეთ თუ ისეთი შესაძლებლობაც უნდა მიენიჭოთ, რომ მოსამართლე წევრების წინააღმდეგ პოზიტიური გადაწყვეტილებები და არა მხოლოდ „ბლოკადები“ გამოიყენონ.

საქართველოში, უნდა აღინიშნოს, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა თავად კონსტიტუციით არის დადგენილი და მის მიხედვით მოსამართლეთა არჩეული სასამართლო წევრების მიერ უმრავლესობის ჩამოყალიბებას ითვალისწინებს. ეს კონსტიტუციური მოთხოვნა უდავოდ აძლიერებს მოსამართლეთა ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას. თუმცა ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლო ელემენტის ასეთი ძლიერი წონადობის შედეგია დემოკრატიული კომპონენტების გარკვეული შესუსტება.

აღმასრულებელი მოდელის საპირწონედ, რომლის კონკრეტული მოწყობისას მოსამართლეთა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა სხვა ღონისძიებებით არის გარანტირებული, თვითმმართველობის მოდელის კონკრეტული ფორმის არსებობისას დემოკრატიის პრინციპი უნდა იყოს გაძლიერებული. ეს შეიძლება მოხდეს, მაგალითად, იმით, რომ კონ-

სტიტუციურად იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში კენჭისყრისას მინიჭებული კვორუმი ორგანულ კანონში ისე იყოს შემუშავებული, რომ არამოსამართლე წევრებს გარკვეულ ფარგლებში შეეძლოთ აგრეთვე გადაწყვეტილებების შინაარსობრივი თვალსაზრისით ფორმირება. თუმცა საქართველოსთან მიმართებით ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეცაა კონსტიტუციის ძალით. მისი არჩევა პარლამენტის მიერ განუყოფლად არის დაკავშირებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობასთან, რომლითაც ის დემოკრატიული ლეგიტიმურობის თვალსაზრისით პარლამენტის მიერ არჩეული ან პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ არამოსამართლე წევრებს უთანაბრდება.

ამასთან, კანონის უზენაესობის პრინციპიდან გამომდინარე, თვითმმართველობის მოდელის არსებობისას არასაჭირო ძალაუფლების კონცენტრაციის თავიდან ასაცილებლად შემოწმებისა და ბალანსის სისტემა უნდა იყო დანერგილი. რადგან შემოწმებისა და ბალანსის სისტემას თვითმმართველობის მოდელის ცენტრალიზებული სტრუქტურის გამო გაცილებით ვიწრო საზღვრები აქვს, ვიდრე იერარქიულ აღმასრულებელ მოდელში, საჭიროებს ეფექტიან სასამართლო კონტროლს უზენაესი სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული საკვალიფიკაციო პალატის ან ადმინისტრაციული სასამართლოების მეშვეობით.

ახლა მინდა წარმოგიდგინოთ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს სამი გადაწყვეტილება, რომლებიც ამ საკითხს მოიცავენ. ვინაიდან, საქართველოსგან განსხვავებით, გერმანიაში არ არსებობს სასამართლო თვითმმართველობის მოდელი, ეს გადაწყვეტილებები საქართველოსთვის შესაძლებელია იყოს მხოლოდ ზოგადი ორიენტირი. გარდა ამისა, საქართველოს სამართლებრივი სიტუაციის შეფასებისას გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ფუნდამენტური გადაწყვეტილება საკმაოდ ძლიერი სასამართლო თვითმმართველობის მოდელის სასარგებლოდ კონსტიტუციით არის დადგენილი, ანუ დემოკრატიის პრინციპის წონადობას თავად კონსტიტუცია ამცირებს. აქედან გამომ-

დინარე, საქართველოში კონკრეტული შენონადობის გადაწყვეტილებები, სულ მცირე, ნაწილობრივ მაინც განსხვავდება გერმანიისგან. თუმცა იურიდიულ-დოგმატური მიდგომა არსებითად მაინც იგივე რჩება.

წინასწარ უნდა აღინიშნოს, რომ ვიზუალურად ხაზგასმული ამონარიდები ქვემოთ მოცემულ გადაწყვეტილებებში ავტორის მიერ არის გაკეთებული.

BVerfG, 22.03.2018 - BvR 780/16 - BVerfGE 148, 69

ეს გადაწყვეტილება, პირველ რიგში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე სასამართლოების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის დაცვას ეხება. სასამართლო თვითმმართველობის ასპექტები ამ გადაწყვეტილებაში არ არის გათვალისწინებული.

„ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი (გერმანიის კონსტიტუციის მუხ. 20, მე-2 აბზაცი, მე-2 წინადადება) მოითხოვს, რომ სამართალწარმოება „სპეციალური“, ანუ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისგან განსხვავებული სახელმწიფო ორგანოების მიერ ხორციელდებოდეს. (BVerfGE 18, 241 <254>); ეს გამართლებულია გერმანიის კონსტიტუციის 92-ე მუხლის 1-ელი წინადადების 1-ელ ვარიანტში ჩამოყალიბებული მოსამართლეთა მხრიდან სამართალწარმოებაზე მონოპოლიით (მდრ. BVerfGE 22, 49 <76>; ...). ამასთან, სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციურად აუცილებელი დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა მოითხოვს სამართალწარმოების უფრო მკაცრ გამიჯვნას ხელისუფლების დანაწილების შტოებისგან, როგორც გერმანიის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-2 აბზაცის მე-2 წინადადებაში არის ჩამოყალიბებული, რომ ძალაუფლების შეზღუდვის ზოგადი ორგანიზაციულ-ფუნქციონალური პრინციპი ხელისუფლების დანაწილებას საჭიროებს. აქედან რამდენიმე გამონაკლისი არსებობს მხოლოდ შეზღუდული სახით, როდესაც – მაგალითად, მოსამართლეებისთვის სასამართლო ადმინისტრაციის საქმეების მინდობისას - სასამართლოების, როგორც სახელმწიფო ძალაუფლების სპეციალურ

რი ორგანოების, სპეციფიკა არ უნდა დაირღვეს. (მდრ. BVerfGE 4, 331 <346 f.>).

ა) აქ წამოჭრილი საკითხებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მართლმსაჯულების განხორციელებასა და ადმინისტრაციული საკითხების ორგანიზაციული გამიჯვნის პრინციპს (მდრ. BVerfGE 18, 241 <254>; 27, 312 <321> - გერმანიის კონსტიტუციის მუხ. 20, მე-2 აბზაცი, მე-2 წინადადება), **ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის** გაგებით (...). მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლოები, როგორც სპეციალური, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან განცალკევებულად შექმნილი ინსტიტუტები, ისე არიან წარმოდგენილნი, შესაძლებელია სახელმწიფოს ან მისი ორგანოების წინააღმდეგ სამართალწარმოება გერმანიის კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცის მნიშვნელობით, როგორც მესამე მხარის მიერ, ისე განხორციელდეს (BVerfGE 4, 331 <346>)...

ბ) მოთხოვნა, მართლმსაჯულება სახელმწიფოს „სპეციალური“ ორგანოების მეშვეობით განხორციელდეს, ასევე კრძალავს სასამართლოსა და სახელმწიფოს სხვა შტოებს შორის კავშირს (მდრ. BVerfGE 10, 200 <216>; 103, 111 <139>;...). მოქმედებს ძალაუფლებათა შორის პირადი გამიჯვნის პრინციპი (...). სასამართლო ნეიტრალიტეტს არ უნდა აყენებდეს კითხვის ნიშნის ქვეშ ამ პრინციპთან შეუთავსებელი პირადი კავშირი სასამართლო, აღმასრულებელ თუ საკანონმდებლო ორგანოების თანამშრომლებს შორის. განსაკუთრებით, ძალიან ვიწრო პერსონალური გადაჯაჭვულობა სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს შორის დაუშვებელია (მდრ. BVerfGE 14, 56 <68>; 18, 241 <254>; 26, 186 <197>; 54, 159 <166>)....

BVerfG, 5.12.2002 - 2 BvL 5/98 - BVerfGE 107, 59

ამ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით წინასწარ უნდა აღინიშნოს, მართალია, იგი ეფუძნება თვითმმართველ ორგანოებს და მათ მონყობასთან დაკავშირებულ დემოკრატიის პრინციპის შეზღუდვებს, თუმცა, ეს შეეხება თვითმმართველი ორგანოების ჩამოყალიბების კონს-

ტიტუციურ მოთხოვნებს აღმასრულებელ სფეროში. სახელმწიფოს ძალაუფლების მესამე შტოში თვითმმართველი ორგანოების არსებობისას სასამართლოს დამოუკიდებლობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივად აუცილებელი ინსტიტუციური დაცვა მნიშვნელოვანწილად არის ჩართული შენონადობის პროცესში. თუმცა ეს მხოლოდ ადგილს უცვლის აქცენტებს; საქართველოში კონსტიტუციით გათვალისწინებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს პოზიცია, ალბათ, უფრო ძლიერია, ვიდრე გერმანიაში. თუმცა ლეგიტიმაციის დემოკრატიული ჯაჭვის პრობლემა და იურიდიული დოგმატური მიდგომა არსებითად იგივე რჩება.

„პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებზე ვრცელდება შემდეგი: კონსტიტუციურად მოთხოვნილი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მოითხოვს **ლეგიტიმაციის უწყვეტი ჯაჭვის** არსებობას ხალხიდან სახელმწიფო ამოცანების მინდობილ ორგანოებსა და ოფიციალურ პირებამდე (შდრ. BVerfGE 47, 253 <275>; 52, 95 <130>; 77, 1 <40>; 83, 60 <72 ვ. >; 93, 37 <66>). შენარჩუნებულია თუ არა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის სათანადო დონე, უნდა შეფასდეს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასა და ლიტერატურაში არსებული ინსტიტუციური, ფუნქციური, ფაქტობრივ-შინაარსობრივი და პირადი ლეგიტიმაციის სხვადასხვა ფორმის არა ცალ-ცალკე მნიშვნელობით, არამედ მათი ურთიერთქმედებით. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, გადამწყვეტია არა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის სახელმწიფოს ქმედებების ფორმა, არამედ მათი ეფექტიანობა; საჭიროა ლეგიტიმაციის გარკვეული დონე (შდრ. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66 f. >).

სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება მხოლოდ მაშინ არის დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული, როდესაც მოხელის დანიშვნა - პერსონალური ლეგიტიმაციის გადაცემით - ხალხს უკავშირდება და თავად მოხელის ქმედებები საკმარის ფაქტობრივ-შინაარსობრივ ლეგიტიმაციას განიცდის, ანუ მოხელეები მთავრობის დავალებით და მისი მითითებების შესაბამისად მოქმედებენ და ამით მთავრობას მიეცემა საშუალება, აიღოს პასუხისმგებლობა ამ

საკითხზე ხალხისა და პარლამენტის წინაშე (შდრ. BVerfGE 93, 37 <67 f. >).

მოხელეს აქვს შეუზღუდავი პერსონალური ლეგიტიმაცია, როდესაც იგი თანამდებობას იღებს ხალხის მიერ არჩევნების გზით ან პარლამენტის, ან თავად პერსონალური ლეგიტიმაციის მქონე მოხელის მიერ ან მისი თანხმობით. თუ ისეთი ორგანოს მიერ ხდება პირადი ლეგიტიმაციის მქონე პირის თანამდებობაზე გამწესება, რომელსაც მხოლოდ ნაწილობრივ ჰყავს ლეგიტიმირებული თანამდებობის პირები, სრულად დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მოითხოვს, რომ გადაწყვეტილების მიმღები უმრავლესობა იყოს მიმღები ორგანოს შეუზღუდავი დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული წევრების უმრავლესობა (ორმაგი უმრავლესობის პრინციპი, შდრ. BVerfGE 93, 37 <67 შემდეგი >).

დემოკრატიული პრინციპი ასევე ტოვებს სივრცეს **თანამშრომელთა წარმომადგენლების მონაწილეობისთვის**, რამდენადაც ეს არ ეხება პრინციპს, რომ ყველა სახელმწიფო უფლებამოსილებას დაქვემდებარებული სუბიექტი ერთნაირ გავლენას უნდა ახდენდეს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე (BVerfGE 93, 37 <69>). პერსონალის წარმომადგენლობის კონსტიტუციური დასაშვებობა ფასდება იმ ღონისძიების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, რომლებში მონაწილეობაც სავალდებულოა.“

ქვემოთ წარმოდგენილი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება განსაკუთრებულად საინტერესო უნდა იყოს საქართველოსთვის. ორი წინასწარი შენიშვნა მის შესახებ:

ერთი მხრივ, ეს გადაწყვეტილება ეფუძნება ამოსავალ წერტილს - კონსტიტუციურად უდავოდ სწორ - თეზისს, რომ **ყველა მოხელე თანამდებობაზე დანიშვნის გზით იღებს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას მხოლოდ მისთვის მინიჭებული თანამდებობის ფარგლებში** და არა რაიმე სუვერენული საქმიანობისთვის. კონკრეტულად ეს ნიშნავს: პირი, რომელიც დაინიშნა მოსამართლის თანამდებობაზე დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საკმარისი ჯაჭვით, „მხოლოდ“ მართლმსაჯულების განსახორციელებლად არის დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული

ლი, მაგრამ არა სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე შტოს აღმასრულებელი ამოცანების შესასრულებლად.

მეორე მხრივ, ისიც უნდა ითქვას, რომ ეს გადაწყვეტილება ეხება არა სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე შტოს ფარგლებში არსებულ თვითმმართველობის ორგანოს, არამედ თანამშრომელთა წარმომადგენლობის ორგანოს უფლებამოსილებებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. სასამართლოს თვითმმართველი ორგანოს შემთხვევაში მოსამართლეთა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის დაცვისთვის გერმანიაში მოსამართლე წევრების გადანაცვლების მიღების უფლებამოსილების გაძლიერება ასევე კონსტიტუციურად დასაშვები იქნებოდა.

მაგრამ არის კიდევ ერთი პრობლემა: როდესაც საქმე ეხება ადმინისტრაციულ საკითხებს, რომლებიც მჭიდრო კავშირშია სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან, როგორიცაა სასამართლო პერსონალის გადანაცვლებები, ურთიერთწინააღმდეგობრივი კონსტიტუციური მიზნების შეპირისპირებისას არ არის გამორიცხული, მოსამართლეთა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის დაცვამ დემოკრატიის პრინციპი გადანაწილოს. თუმცა, ეს არ ეხება ადმინისტრაციულ საკითხებზე გადანაცვლების მიღებას, რომლებიც არ არის მჭიდროდ დაკავშირებული მოსამართლეთა (ინსტიტუციური ან პირადი) დამოუკიდებლობის დაცვასთან. მაგ., საერთო სასამართლოების ე.წ. აპარატის საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით გადანაცვლებების მიღებისას (შდრ. ორგანული კანონის 49-ე მუხლის N 1 დ ქვეპუნქტი). აღნიშნულ თემატიკასთან დაკავშირებული ე.წ. დაცვის მიზნის ფარგლები (*Schutzzweckgrenze*), ანუ საკითხი, თუ რა ფარგლებშია დასაშვები დემოკრატიის პრინციპის შეზღუდვები ასევე ადმინისტრაციული საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც მხოლოდ ირიბად ეხება სასამართლო საქმიანობას, სავარაუდოდ, საქართველოშიც გარკვეულწილად მაინც იგივე იქნება, რაც გერმანიაში. ეს მით უფრო სწორია, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია არეგულირებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობას, მაგრამ მისი გადანაცვლების მიღების უფლებამოსილება

ორგანულ კანონში „უბრალო“ სამართლის ნორმის სახით არის რეგულირებული და ამდენად მისი შესაბამისობა დემოკრატიის პრინციპის მოთხოვნების მიხედვით უნდა გაიზომოს.

რაც შეეხება თავად გადანაცვლებას:

BVerfG, 24.05.1995 - BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37

„თავისუფალ დემოკრატიაში მთელი სახელმწიფო ძალაუფლება ხალხისგან მოდის. ის ხალხის მიერ არჩევნების, ხმის მიცემის გზითა და საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების სპეციალური ორგანოების მეშვეობით ხორციელდება (გერმანიის კონსტიტუციის მუხ. 20, 1-ლი და მე-2 აბზაცები). გერმანიის კონსტიტუციის 28-ე მუხლის 1-ელი აბზაცის 1-ელი წინადადების მიხედვით, გერმანიის კონსტიტუციის მუხ. 20, მე-2 აბზაცის ძირითადი გადანაცვლება სახალხო სუვერენიტეტის, შედეგად მიღებული დემოკრატიული ორგანიზაციის და სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის პრინციპების შესახებ, სავალდებულოა ასევე მინებზე არსებული კონსტიტუციური წესრიგისთვის (შდრ. BVerfGE 9, 268 <281>; 83, 60 <71>).

1. გერმანიის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-2 ნაწილის მე-2 წინადადება განსაზღვრავს სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს. ის მიუთითებს, რომ ხალხი იმ სახელმწიფო ძალაუფლებას, რომელსაც ის ატარებს, ახორციელებს არჩევნებისა და ხმის მიცემის გზით და საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების სპეციალური ორგანოების მეშვეობით. აღნიშნული მოითხოვს წინაპირობად, რომ ხალხს ჰქონდეს ეფექტიანი გავლენა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე ამ ორგანოების მეშვეობით, რომლის ქმედებები უნდა ეხებოდეს ხალხის ნებას და ანგარიშვალდებული იყვნენ მათ წინაშე. ...შენარჩუნებულია თუ არა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის სათანადო დონე, უნდა შეფასდეს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა და ლიტერატურაში არსებული ინსტიტუციური, ფუნქციური, ფაქტობრივ-მინაარსობრივი და პირადი ლეგიტიმაციის სხვადასხვა ფორმის

არა ცალ-ცალკე მნიშვნელობით, არამედ მათი ურთიერთქმედებით. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, გადამწყვეტია არა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის სახელმწიფოს ქმედებების ფორმა, არამედ მათი ეფექტიანობა; **საჭიროა ლეგიტიმაციის გარკვეული დონე...**

2. ა) ამიტომ ორგანოები და მოხელეები სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას საჭიროებენ ლეგიტიმაციას, რომელიც - როგორც დემოკრატიული - მოქალაქეთა ერთობას, ხალხს უკავშირდება, მაგრამ ჩვეულებრივ არ მოიპოვება პირდაპირი სახალხო არჩევნების გზით. ამ სფეროში, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება დემოკრატიულად ლეგიტიმირებულია, თუ მოხელის დანიშვნა - პერსონალური ლეგიტიმაციის მინიჭება - საბოლოოდ ხალხამდე მიდის და თავად მოხელის ქმედებებს აქვს საკმარისი ფაქტობრივ-შინაარსობრივი ლეგიტიმაცია.

ბ) მოხელეს აქვს შეუზღუდავი პერსონალური ლეგიტიმაცია, თუ იგი კონსტიტუციის შესაბამისად თანამდებობას იკავებს ხალხის მეშვეობით არჩევნების გზით ან პარლამენტის საშუალებით, ან თანამდებობა მიიღო, თავის მხრივ, პერსონალურად ლეგიტიმირებული, პარლამენტის მიმართ პასუხისმგებელი მოხელის მიერ ან მისი თანხმობით (ლეგიტიმაციის უწყვეტი ჯაჭვი, შდრ. *BverfGE 83, 60 <73>*). თუ კანონი განსაზღვრავს ორგანოს, როგორც დამაკომპლექტებელ ორგანოს მოხელეთა საბოლოო დანიშვნისათვის, რომელიც მხოლოდ ნაწილობრივ შედგება პერსონალურად ლეგიტიმირებული მოხელეებისგან, შესაბამისად, დანიშნული პირი სრულ დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას თავისი პოზიციისთვის მხოლოდ იმ გზით იღებს, რომ დამაკომპლექტებელი ორგანოს გადაწყვეტილების მიმღები უმრავლესობა, თავის მხრივ, შედგება შეუზღუდავი დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული წევრების უმრავლესობისგან. პერსონალური დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მინიჭება დამატებით გულისხმობს იმას, რომ დამაკომპლექტებელი ორგანოს პერსონალურად დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული წევრები თანამდებობის პირის დანიშვნაში მონაწილეობისას ასევე საპარლამენტო პასუხისმგებლობით მოქმედებენ.

გ) სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ფორმით განხორციელება თავისი ფუნქციით მოითხოვს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას. **დემოკრატიული ლეგიტიმაციის კავშირი, რომელსაც მოხელეთა უწყვეტი ლეგიტიმაციის ჯაჭვი აფუძნებს და თითოეულ შემთხვევაში ეფუძნება ასეთი ლეგიტიმაციით აღჭურვილ თანამდებობას**, არ უნდა გასცდეს თავის ფარგლებს. საქმიანობა, რომელიც გადაცემული თანამდებობის ამოცანებს არ შეიცავს, არ არის თანაღვრადობის მოხელე მოქმედებს ამ სფეროში პირადად და არა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ძალით.

3. ...

4. თუმცა კანონმდებელი უფლებამოსილია დაანესოს საზღვრები საკმარისი დემოკრატიული ლეგიტიმურობის აუცილებლობის მეშვეობით იმ ღონისძიებებში მონაწილეობისას, რომელთაც სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება. დაუშვებელია ასეთი ღონისძიებები განხორციელდეს სულ მცირე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირების თანამონაწილეობის გარეშე; შიდა სამსახურებრივ საქმიანობაშიც კი არ არის ადგილი საჯარო სამსახურის "ავტონომიისთვის", აღნიშნულიც ასევე უნდა იყოს შემოფარგლული.

....

თანამონაწილეობა, ერთი მხრივ, შეიძლება გავრცელდეს მხოლოდ შიდა სამსახურებრივ ღონისძიებებზე და მხოლოდ იმ დოზით გაფართოვდეს, როდესაც სპეციფიურ შრომით ურთიერთობაში არსებული საჯარო სამსახურს მიკუთვნებული ინტერესები მას ამართლებენ (**დაცვის მიზნის ზღვარი**). მეორე მხრივ, დემოკრატიის პრინციპი ნებისმიერ შემთხვევაში მოითხოვს, რომ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელმა ადმინისტრაციულმა პირებმა მიიღონ საბოლოო გადაწყვეტილება იმ საკითხებზე, რომელთაც მნიშვნელობა აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას საჯარო სამსახურს მიკუთვნებული ვალდებულების შესრულებისთვის (**პასუხისმგებლობის ფარგლები**).