

## რეფერენდუმის ჩატარების დასაშვებობა საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის პირობებში

### აბსტრაქტი

სიახლე არ არის სამართლებრივი ჰერმენევტიკისათვის დამახასიათებელი ის ჭეშმარიტება, რომ სამართლის ნორმის ინტერპრეტაციისას ყოველთვის მხოლოდ გრამატიკულ და სიტყვა-სიტყვით განმარტებას არ უნდა ვენდოთ და განმარტების სხვა ხერხებსა და მეთოდებსაც უნდა მივმართოთ, რადგან ნორმა ზოგჯერ შეიძლება მარტივი ჩანდეს, მაგრამ სინამდვილეში მისი გაგება კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებდეს. სწორედ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარების საკითხთან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში რეფერენდუმის დემოკრატიულობაზე არავინ დავობს, საკითხი მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაციის პირობებში რეფერენდუმის ჩატარების დასაშვებობას ეხება, რასაც სიმწვავეს „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ერთი ნორმა სძენს, რომლის სიტყვასიტყვით განმარტებას მივყავართ ერთადერთ დასკვნამდე, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარება დაუშვებელია. წინამდებარე სტატია არის მცდელობა იმისა, რომ მოცემულ საკითხს პასუხი გაეცეს არა მხოლოდ ერთი, არამედ კომპლექსური მიდგომით, სამართლებრივი ჰერმენევტიკის ძირითადი ხერხების გამოყენებით.

### I. შესავალი

დემოკრატიული სახელმწიფო სახალხო სუვერენიტეტის იდეას ეფუძნება. ამ იდეით იყვნენ განმსჭვალულნი საქართველოს პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლებიც, რომელთა მოსაზრებით, დემოკრატიაში ხალხს უჭირავს უპირველესი ადგილი, ხალხია უპირველესი წყარო ყოველგვარი ხელისუფლების, რომ ხალხის ნება არის აბსოლუტი და არ არსებობს სახელმწიფო ნება, რომელიც შეიძლება ხალხის ნებაზე მაღლა იდგეს. ხალხის ნება უმაღლესი კანონია და მისი უარყოფა არ შეიძლება.<sup>1</sup>

\* სამართლის დოქტორი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დეკანი, პროფესორი [g.goradze@sabauni.edu.ge]

<sup>1</sup> ემზარ ჯგერენაია, თეა კენჭოშვილი (რედ.), საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, ტომი II (საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა 2018) 825.

სახალხო სუვერენიტეტი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თითოეულის თანამონაწილეობის უფლებას უზრუნველყოფს.<sup>2</sup> ყოველ მოქალაქეს აქვს სუვერენიტეტის წილი, რომლითაც უფლება აქვს, პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში თავისი წვლილი პირდაპირ შეიტანოს რეფერენდუმის მეშვეობით.<sup>3</sup>

ბოლო ხანებში ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნებში რეფერენდუმის მნიშვნელობა ძალიან გაიზარდა. მიუხედავად სახელმწიფოთა შორის არსებული განსხვავებებისა, მნიშვნელოვნად მომრავლდა როგორც დებულებები და რეგულაციები კონსტიტუციებსა თუ სხვა საკანონმდებლო აქტებში, ისე - რეფერენდუმის ეფექტიანი პრაქტიკა.<sup>4</sup> ცნობილია, რომ საფრანგეთის რევოლუციიდან მოყოლებული 1994 წლამდე მსოფლიოში სულ 1000 ნაციონალური რეფერენდუმი ჩატარდა, თუმცა შემდეგ ტემპმა საგრძნობლად იმატა. 1994-2010 წლებში, ანუ მხოლოდ 10 წლის განმავლობაში, მსოფლიოში 400 რეფერენდუმი დაფიქსირდა, რომელთა მეოთხედი შვეიცარიის მხარე მოდის.<sup>5</sup> შვეიცარიის გამოკლებით, თუ მე-20 საუკუნეში დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში სულ 181 რეფერენდუმი ჩატარდა, 21-ე საუკუნის მხოლოდ პირველი ჩვიდმეტი წლის განმავლობაში 81 რეფერენდუმი მოეწყო.<sup>6</sup> ადგილობრივი და ეროვნული მნიშვნელობის რეფერენდუმების გარდა, არაერთი რეფერენდუმი დაკავშირებული იყო ევროკავშირთან. 1957-2016 წლებში ევროპის ქვეყნებში ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე 57 რეფერენდუმი ჩატარდა, რომელთაგან 32 ერთეული 2000-2016 წლებზე მოდის. რეფერენდუმები ჩატარდა გაერთიანებულ სამეფოში, დანიაში, ესპანეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, ნიდერლანდებში, საფრანგეთში, სლოვენიაში და სხვა.<sup>7</sup> ხშირია რეფერენდუმის პრაქტიკა აშშ-შიც, რომლის ცალკეულ შტატში მხოლოდ 2000-2016 წლების განმავლობაში ჯამში 59 სახალხო რეფერენდუმი ჩატარდა.<sup>8</sup> რეფერენდუმი თანდათან დოქტრინული ფაზიდან პოზიტიურ ფაზაში გადადის, რის გამოც იგი უკვე მხოლოდ თეორიული მნიშვნელობის საკითხი აღარ არის.<sup>9</sup>

საქართველოში, როგორც დემოკრატიულ სახელმწიფოში, მოქმედებს სა-

<sup>2</sup> ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია (სიესტას გამომცემლობა 2009) 171.

<sup>3</sup> Yasuo Hasebe, 'Constitutional Borrowing and Political Theory' (2003) 1(2) International Journal of Constitutional Law 228.

<sup>4</sup> Laurence Morel, 'Referendum' in Michel Rosenfeld and András Sajó (eds), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Oxford University Press 2012) 503.

<sup>5</sup> პაულ ვიდმერი, შვეიცარია, როგორც განსაკუთრებული შემთხვევა (ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი 2012) 161.

<sup>6</sup> Matt Qvortrup (ed), Referendums Around the World (Palgrave Macmillan 2018) 21.

<sup>7</sup> Micaela Del Monte, Referendums on EU Issues Fostering Civic Engagement (European Parliamentary Research Service April 2022) 11-13 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS\\_IDA\(2022\)729358\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA(2022)729358_EN.pdf)> [10.02.2023].

<sup>8</sup> Qvortrup, supra სქოლიო 6, 162.

<sup>9</sup> Morel, supra სქოლიო 4, 528.

ხალხო სუვერენიტეტის პრინციპი.<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი, რომელიც ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით. როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციით ხალხი, საქართველოს მოქალაქეები, აღიარებულია ხელისუფლების ერთადერთ წყაროდ.<sup>11</sup> ამასთანავე, საქართველოს სრულწლოვანი მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს რეფერენდუმში, განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით, ხოლო 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება ამომრჩეველს უფლებას აძლევს არა მხოლოდ მონაწილეობა მიიღოს უკვე დანიშნულ არჩევნებში, არამედ თავადაც იყოს რეფერენდუმის ინიციატორი.

ერთი შეხედვით, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3, 24-ე და 52-ე მუხლები განამტკიცებენ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს და უზრუნველყოფენ საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას, რეფერენდუმის გზით უშუალოდ მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვაში, თუმცა სათანადო ანალიზი ცხადყოფს, რომ ეს ასე არ არის და მოსახლეობის ინიციატივით რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობა მინიმალურია. როგორც პროფესორი ავთანდილ დემეტრაშვილი აღნიშნავს, თუმცა სიტყვა „რეფერენდუმი“ საქართველოს კონსტიტუციასა და კონსტიტუციურ კანონში (რომელიც კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია) თერთმეტჯერ არის მოხსენიებული, ძირითადი კანონის დამფუძნებლები მას დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებენ, უფრო მეტიც, თითქოს უფროთხოდნენ კიდევ მისი ხშირი გამოყენების შესაძლებლობას და ხელს უწყობდნენ სარეფერენდუმო საკითხების მნიშვნელოვან შეზღუდვას.<sup>12</sup> აქ ავტორი ძირითადად გულისხმობს საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადებით განსაზღვრულ საკითხთა წრეს, რომელზეც დაუშვებელია რეფერენდუმის ჩატარება. შეუძლებელია აქ არ გაიზიარო ავტორის სკეპტიციზმი,<sup>13</sup> მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საქართველოში რეფერენდუმის პრაქტიკა მეტად მწირია. დამოუკიდებელი საქართველოს პირობებში რეფერენდუმი მხოლოდ ერთხელ ჩატარდა. ამის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი, უდავოდ, საქართველოს კანონმდებლობაა, თუმცა ამას ემატება კანონმდებლობის არასწორი ინტერპრეტაცია და შესაბამისი არასწორი პრაქტიკა, რაც თანამედროვე საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარებას თითქმის შეუძლებელს ხდის. კონკრეტულად, საუბარია საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის

<sup>10</sup> ბესიკ ლოლაძე, ზურაბ მაჭარაძე და ანა ფირცხალაშვილი, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება (აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტი 2021) 279.

<sup>11</sup> პაატა ტურავა (რედ.), საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თავი მეორე (პეტიტის გამოცემლობა 2013) 344.

<sup>12</sup> ავთანდილ დემეტრაშვილი, „რეფერენდუმი საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში“ კრებულში დიმიტრი გეგენავა (რედ.), გიორგი კვერენჩილაძე 50 (სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა 2022) 11.

<sup>13</sup> *ibid*, 8.

ფაქტზე, როგორც საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარების დამაბრკოლებელ გარემოებაზე.

უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ეს ნორმა დღემდე იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას. სტატიის მიზანია, გაარკვიოს ამ ნორმის შინაარსი და გასცეს პასუხი კითხვაზე, საქართველოს კანონმდებლობით დასაშვებია თუ არა რეფერენდუმის ჩატარება ოკუპირებული ტერიტორიების არსებობის პირობებში?

## II. საქართველოს პრეზიდენტის პოზიცია

„რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 10 აგვისტოს №198 ბრძანებულებით საინიციატივო ჯგუფს უარი ეთქვა ჩატარებულყოფიერ რეფერენდუმი საკითხზე „თანახმა ხართ თუ არა, რომ სამოქალაქო ქორწინება განისაზღვროს, როგორც ოჯახის შექმნის მიზნით კავშირი მამაკაცსა და ქალს შორის?“

ბრძანებულების ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან არის დაკავშირებული. კერძოდ, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტზე დაყრდნობით, ბრძანებულებაში ნათქვამია, რომ საქართველოს ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაცია და რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ორი ოკუპირებული ტერიტორიის დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარება შეუძლებელს ხდის კანონის მოთხოვნათა დაცვით რეფერენდუმის საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებას. ამასთანავე, ასეთ რეალობაში რეფერენდუმის ჩატარება დამატებით სამართლებრივ არგუმენტებს მისცემს ოკუპანტ ქვეყანას და შეასუსტებს „საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 7 მარტის №339-III რეზოლუციით განსაზღვრულ დეოკუპაციის პოლიტიკას.<sup>14</sup>

იქვე, არაპირდაპირ მინიშნებაა გარკვეულ საკანონმდებლო ხარვეზზეც, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში არ არის რაიმე საგამონაკლისო ნორმა, რომელიც შეიძლება ითვალისწინებდეს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე რეფერენდუმის ჩატარების სამართლებრივ რეგულაციას ქვეყნის ტერიტორიის იმ ნაწილში, სადაც საქართველოს დე-ფაქტო იურისდიქცია ვრცელდება.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> მე-3 აბზაცი, საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 10 აგვისტოს №198 ბრძანებულება „რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3381283?publication=0>> [09.03.2023].

<sup>15</sup> ibid.

მოკლედ რომ შევაჯამოთ, მოცემულ ბრძანებულებაში „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ნორმა - „რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“, გაგებულია სიტყვასიტყვით, რაც იმას გულისხმობს, რომ ოკუპაციის პირობებში, ანუ ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის სრულად აღდგენამდე, საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარება დაუშვებელია. ამასთანავე, ბრძანებულებიდან არ ირკვევა, რეფერენდუმის ჩატარება რა სამართლებრივ არგუმენტს მისცემს ოკუპანტ ქვეყანას, ანუ რუსეთის ფედერაციას. სავარაუდოდ, ბრძანებულება გულისხმობს იმას, რომ რეფერენდუმის დანიშვნა საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად არაპირდაპირ აღიარებად ჩაითვლება, თუ ვიმსჯელებთ რევერსულად, უკულოგიკით, რომ ქვეყნის ტერიტორიად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს მხოლოდ ის ტერიტორია, სადაც ჩატარდება რეფერენდუმი. ვინაიდან რეფერენდუმი ვერ ჩატარდება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, ისინი საქართველოს სახელმწიფოს მიღმა რჩებიან. ასეთია ამ ბრძანებულებაში მოყვანილი არგუმენტის ლოგიკა.

ოკუპაციის პირობებში რეფერენდუმის ჩატარების დასაშვებობასთან დაკავშირებით აზრთა სხვადასხვაობაა მეცნიერთა შორის. მკვლევართა ერთი ნაწილი იზიარებს პრეზიდენტის ბრძანებულებაში მოცემულ არგუმენტაციას.<sup>16</sup> ამის საწინააღმდეგოდ, ზოგიერთი მკვლევარი სამართლებრივი თვალსაზრისით საკამათოს უწოდებს ნორმის ისეთ ინტერპრეტაციას, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე საქართველოში რეფერენდუმი ვერ გაიმართება.<sup>17</sup>

ერთი შეხედვით, ტერმინი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“ ცალსახაა და უნდა გავიგოთ სიტყვა-სიტყვით, რაც იმას გულისხმობს, რომ ნორმა - „რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“ - რეფერენდუმის ჩატარებას საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე კრძალავს. თუმცა როგორც აარონ ბარაკი ამბობს, ტექსტის სიცხადე არ გამორიცხავს ინტერპრეტაციის აუცილებლობას, რადგან ასეთი სიცხადე თავად ინტერპრეტაციის შედეგია. ისეთი ტექსტიც კი, რომლის მნიშვნელობაც უდავოა, ინტერპრეტაციას მოითხოვს, რადგან დავის არარსებობა ინტერპრეტაციის პროდუქტია.<sup>18</sup>

მაგრამ მოცემულ შემთხვევაში საქმე სულაც არ გვაქვს ცხად და, მით უმე-

<sup>16</sup> დემეტრაშვილი, supra სქოლიო 8, 10; გივი ლუაშვილი, „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა“ (2018) 2 საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი 105.

<sup>17</sup> ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი (მეორე გამოცემა, ფავორიტი სტილის გამომცემლობა 2020) 83-84.

<sup>18</sup> Aharon Barak, *Purposive Interpretation in Law* (Princeton University Press 2005) 4.

ტეს, უდავო ტექსტთან. სადავო ნორმის არსებული განმარტება ეწინააღმდეგება როგორც კონსტიტუციის, ისე „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პრინციპებსა და სულისკვეთებას. ამასთანავე, მოცემულ საკითხზე არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტის ბრძანებულებაში მოცემული თუ ცალკეულ მეცნიერთა განმარტება საკმარისი არ არის და საკითხი უფრო ღრმა ანალიზს მოითხოვს.

იმისათვის, რომ ჩავწვდეთ საკითხის არსს და ზუსტად გავარკვიოთ მოცემული ნორმის შინაარსი, მხოლოდ ნორმის გრამატიკული განმარტება არ გამოგვადგება, არამედ უნდა გამოვიყენოთ სამართლებრივი ჰერმენევტიკის არსენალში არსებული განმატების სხვადასხვა ხერხი და საკითხს უფრო კომპლექსურად მივუდგეთ.

### III. განმარტება ჰერმენევტიკის ძირითადი ხერხების გამოყენებით

სამართლის ნორმის განმარტება გარკვეულ პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს. ეს არის ობიექტურობის პრინციპი, რაც გულისხმობს, რომ განმარტება უნდა ეფუძნებოდეს კანონის ტექსტს და გამოხატავდეს კანონმდებლის ნებას; ერთიანობის პრინციპს, რომ ყოველი ნორმა წაკითხული უნდა იქნეს არა ამოგლეჯილად, არამედ სისტემურად, კანონის ტექსტის ლოგიკურ ჭრილში; გენეტიკური განმარტების პრინციპს - გათვალისწინებული უნდა იქნეს კანონმდებლის მიზანი და განზრახულობა. ნორმის, მისი ფაქტობრივი ელემენტებისა და სამართლებრივი შედეგის დაკონკრეტება ნორმაში გამოყენებული ცნებების განმარტებით ხდება. ხსენებული განმარტების საშუალებით კი შესაძლებელია სამართლებრივი ნორმის ინტერპრეტაცია და მისი შინაარსის განსაზღვრა.<sup>19</sup> სადავო ნორმის განმარტებისას სწორედ ამ პრინციპებით უნდა ვიხელმძღვანელოთ.

#### 1. გრამატიკული განმარტება

ყოველი ნორმის შინაარსის გარკვევა გრამატიკული განმარტებით იწყება.<sup>20</sup> განმარტების ეს ხერხი გულისხმობს ნორმის შინაარსის გარკვევას ტექსტის შემადგენელი სიტყვების, ტერმინების, ცნებებისა თუ წინადადებებისა და მათ შორის სინტაქსური კავშირის დადგენის მეშვეობით. კერძოდ, უნდა დადგინდეს, თუ რა მნიშვნელობით იხმარება თითოეული სიტყვა, ტერმინი, როგორია მათი ურთიერთკავშირი და ა.შ.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-348-345 (კ-11), 2011 წლის 09 ივნისი.

<sup>20</sup> გიორგი ხუბუა, სამართლის თეორია (მეორე შევსებული და გადამუშავებული გამოცემა, მერიდიანის გამომცემლობა 2015) 187.

<sup>21</sup> გივი ინჭკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია (თბილისის სახელმწიფო უნი-

ცალკე თითოეული სიტყვის განმარტებას რომ არ შევუდგეთ, ისედაც ცალსახაა, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტში მოცემული სადავო ტერმინი - „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“ - გულისხმობს საქართველოს საზღვრების შიგნით არსებულ მთლიან გეოგრაფიულ არეალს, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეორე პუნქტის პირველი წინადადებით. ამასთანავე, იგივე ტერმინი ამავე კანონში გამოყენებულია კიდევ ერთხელ, კერძოდ, მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში, რომელიც ადგენს, რომ რეფერენდუმის მომზადებისა და მოწყობის პერიოდში ცენტრალური საარჩევნო კომისია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე აკონტროლებს ამ კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებას. ამ ნორმაში სადავო ტერმინი განსხვავებული მნიშვნელობით არ გამოიყენება, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის ისევე უნდა გავიგოთ, როგორც სადავო პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი.

აქ შეიძლება გადავხედოთ განმარტების პროცესი დაგვესრულებინა და სადავო ნორმის შინაარსი ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრულად ჩაგვეთვალო, რომ არა ერთი გარემოება: „ნორმის განმარტებას უნდა ჰქონდეს საყოველთაო და ზოგადი მოქმედების პრეტენზია“, <sup>22</sup> ანუ უნდა შეიძლებოდეს მისი განზოგადება და ნორმის მოცემული გაგება გამოსადეგი უნდა იყოს არა მხოლოდ მოცემულ შემთხვევასა და კანონთან მიმართებაში. ამისათვის კი ნორმის სისტემურ განმარტებას უნდა მივმართოთ და ვნახოთ, მოცემული ტერმინი თუ გამოიყენება სხვა კანონებსა და შემთხვევებში და რამდენად გამოსადეგია სადავო ტერმინის ზემოხსენებული ინტერპრეტაცია.

## 2. სისტემური განმარტება

სამართლის ნორმა არაა ცალკემდგომი, იგი უფრო დიდი ტექსტის საერთო კონტექსტის ნაწილია. <sup>23</sup> არცერთი ენობრივი კომუნიკაცია მთლიანი კონტექსტის გარეშე სრულად გასაგები არ არის. ყველა იურიდიული მასალა გადმოიცემა ზოგადად სამართლებრივი სისტემის კონტექსტში და კონკრეტული სამართლებრივი, პოლიტიკური და ფაქტობრივი გარემოებების მთელი კომპლექსის ფონზე. ასე რომ, ინტერპრეტაცია არ შეიძლება დამაკმაყოფილებლად განხორციელდეს თუნდაც წმინდა ენობრივი გაგებით, თუ მხედველობაში მთელი კონტექსტი არ იქნება. <sup>24</sup> შეუძლებელია ნორმა

ვერსიტეტის გამომცემლობა 2003) 176.

<sup>22</sup> ხუბუა, supra სქოლიო 20, 187.

<sup>23</sup> ოლაფ მუთჰორსტი, სამართალმცოდნეობის საფუძვლები, მეთოდი - ცნება - სისტემა (გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) 2019) 125.

<sup>24</sup> Neil MacCormick, 'Argumentation and Interpretation in Law' (1993) 6(1) Ratio Juris 24.

გავიგოთ იზოლირებულად, ნორმებს შორის არსებული ურთიერთკავშირის გარეშე.<sup>25</sup>

კანონი ისე უნდა იქნეს გაგებული, რომ არ ეწინააღმდეგებოდეს მაღალი რანგის სამართალს.<sup>26</sup> ინტერპრეტირებული ნორმა თავისი არსითა და მიზნით იერარქიულად ზემდგომი და თანაბარი ნორმების კონტექსტში უნდა ჯდებოდეს. ამ შემთხვევაში მთავარი არგუმენტი ის არის, რომ სამართლის ნორმათა ურთიერთწინააღმდეგობის აცილებით დაცულ იქნას სამართლებრივი უსაფრთხოება და მიზანთა კონფლიქტი სამართლიანად და ურთიერთობის მონაწილეთა ინტერესების ოპტიმალური გათვალისწინებით გადაწყდეს.<sup>27</sup>

სისტემური განმარტება კონტინენტური ევროპის იურიდიულ ტრადიციაში სამართლის ინტერპრეტაციის პირველად და ერთადერთ ჭეშმარიტად სამართლებრივ მეთოდად მიიჩნევა, რადგან ის არის კანონის (სიტყვის, წესის, ინსტიტუტის, ტერმინის და ა.შ.) მნიშვნელობის განსაზღვრის საშუალება მხოლოდ სამართლებრივ კონტექსტში, ანუ ერთი და იმავე სამართლებრივი სისტემის ერთ ან რამდენიმე სამართლებრივ აქტში.<sup>28</sup> ამ თვალსაზრისით, სამართლებრივი განმარტების სხვა სახეები, როგორებიცაა ისტორიულ-გენეტიკური და ტელეოლოგიური განმარტება, სისტემური განმარტების კერძო გამოვლინებებად ითვლება.<sup>29</sup>

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ნორმის სწორი ინტერპრეტაციისა და, ამავე დროს, ინტერპრეტაციის სისწორის შესამოწმებლად სისტემურ განმარტებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

მოცემული სტატიის მიზნებისთვის უნდა გავარკვიოთ სიტყვათწყობა „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“ რომელ საკანონმდებლო აქტებში გამოიყენება და მისი ენობრივი განმარტების შედეგად მიღებული მნიშვნელობა შეესაბამება თუ არა ერთიან სამართლებრივ წესრიგს. რა თქმა უნდა, შემოწმება საქართველოს კონსტიტუციით უნდა დავიწყოთ.

## 2.1. განმარტება კონსტიტუციასთან მიმართებით

საქართველოს კონსტიტუციაში ტერმინი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“ მხოლოდ ერთხელ, 37-ე მუხლის პირველ პუნქტშია ნახსენები. ამას გარდა, კონსტიტუციაში ხუთჯერ გამოყენებულია ტერმინი „ქვეყნის მთელ

<sup>25</sup> ხუბუა, supra სქოლიო 20, 197.

<sup>26</sup> მუთჰორსტი, supra სქოლიო 23, 125

<sup>27</sup> რაინჰოლდ ციპელიუსი, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება (მეათე გადამუშავებული გამოცემა, ბუკის გამომცემლობა 2006) 54.

<sup>28</sup> Ivan L. Padjen, 'Systematic Interpretation and the Re-Systematization of Law: The Problem, Co-Requisites, a Solution, Use' (2020) 33(1) International Journal for the Semiotics of Law 192.

<sup>29</sup> ibid.



ტერიტორიაზე<sup>30</sup>, თუმცა ორივე ეს ტერმინი იდენტური მნიშვნელობით გამოიყენება და რაიმე განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას არ გვაძლევს. აქედან გამომდინარე, სადავო ტერმინის პრეზიდენტისეული სიტყვა-სიტყვითი ინტერპრეტაცია საქართველოს კონსტიტუციაშიც იმავე მნიშვნელობით გამოიყენება და საქართველოს ოფიციალურ საზღვრებს შიგნით არსებულ გეოგრაფიულ ტერიტორიას გულისხმობს.

თუმცა წინააღმდეგობა წარმოიშობა არა უშუალოდ ამ ტერმინთან მიმართებაში, არამედ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის სადავო ნორმის სიტყვა-სიტყვით გაგებასა და კონსტიტუციურად გარანტირებულ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს შორის, კერძოდ, ზემოთ უკვე ციტირებულ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით. საქართველოს კონსტიტუცია არანაირ დათქმას და გამონაკლისს არ ითვალისწინებს ოკუპირებული ტერიტორიების გამო რეფერენდუმის ჩატარების შეზღუდვასთან დაკავშირებით. ის ახლა, დღეს, საქართველოს ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაციის პირობებშიც ითვალისწინებს ხალხის მიერ ძალაუფლების განხორციელებას როგორც წარმომადგენლების, ისე რეფერენდუმის მეშვეობით. თუ კონსტიტუციის, ანუ კანონმდებლის ნება იქნებოდა, ოკუპაციის გამო რეფერენდუმის ჩატარება შეეზღუდა, მაშინ გააკეთებდა შესაბამის დათქმას და რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დაუკავშირებდა. ასეთი დათქმები საქართველოს კონსტიტუციისათვის რომ უცხო არ არის, ამას მისი რამდენიმე მუხლი მოწმობს. კერძოდ, მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუცია საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის გადასინჯვას და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მიღებას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენას უკავშირებს. ამის მსგავსადვე, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში ორი პალატის შექმნის პირობად ასევე საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენას ასახელებს. აქედან გამომდინარე, თუ კანონმდებლის ნება იქნებოდა, რეფერენდუმის ჩატარება დასაშვები ყოფილიყო მხოლოდ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის და არა ოკუპაციის პირობებშიც, მაშინ ასეთ დათქმას კონსტიტუციაში უდავოდ გააკეთებდა. რადგან ასეთი დათქმა არ არსებობს, კონსტიტუცია არ ზღუდავს, არ კრძალავს რეფერენდუმის ჩატარებას ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაციის პირობებში. აქედან შეიძლება გაკეთდეს ორი დასკვნა: ან ნორმა, რომ რეფერენდუმი იმართება საქართვე-

<sup>30</sup> მუხლი პირველი, პუნქტი პირველი; მუხლი 5, პუნქტი 3; მუხლი 7, პუნქტი 3; მუხლი 14, პუნქტი პირველი; მუხლი 72, პუნქტი 2, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [31.03.2023].

ლოს მთელ ტერიტორიაზე, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ან ეს ნორმა არ უნდა გავიგოთ სიტყვა-სიტყვით და უნდა მივაგნოთ მის განსხვავებულ გაგებას, რომელიც შესაბამისობაში იქნება კონსტიტუციასთან და რეფერენდუმის ჩატარებას ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაციის პირობებშიც დასაშვებს გახდის.

არსებობს ერთი მომენტი, რომელიც ჩვენი წინა მსჯელობის ლოგიკას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. დავსვათ კითხვა: დასაშვებია თუ არა რეფერენდუმის ჩატარება, მაგალითად, საომარი მდგომარეობის დროს? „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი ასეთ დროს რეფერენდუმის გამართვას კრძალავს, თუმცა მსგავს შეზღუდვას საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. აქ შესაძლებელია იგივე ლოგიკა გამოგვეყენებინა და გვეთქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს საომარი მდგომარეობის დროს რეფერენდუმის ჩატარებას, მაგრამ საქმე ის არის, რომ ამავე კონსტიტუციის თანახმად, საომარი მდგომარეობის დროს საყოველთაო არჩევნების ჩატარება დაუშვებელია.<sup>31</sup> შეუძლებელია, კონსტიტუცია საომარი მდგომარეობის პირობებში, ერთი მხრივ, კრძალავდეს საყოველთაო არჩევნების ჩატარებას, ხოლო, მეორე მხრივ, - უშვებდეს რეფერენდუმს. ამდენად, აქ შეიძლება უფრო ვისაუბროთ კონსტიტუციურ ხარვეზზე და დავეყრდნოთ საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ბოლო წინადადებას, რომ რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით. ასეთ შემთხვევაში, იგივე ლოგიკა შეიძლება გამოვიყენოთ ოკუპაციის პირობებში რეფერენდუმის ჩატარების აკრძალვასთან დაკავშირებითაც და ვთქვათ, რომ კონსტიტუციაში ოკუპაციის პირობებში რეფერენდუმის ჩატარების აკრძალვის დათქმა აუცილებელი არ არის, რადგან კონსტიტუციას რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები ორგანული კანონისთვის აქვს დელეგირებული. აქედან კი გამომდინარეობს დასკვნა, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი კრძალავს ოკუპირებული ტერიტორიების პირობებში რეფერენდუმის ჩატარებას და ამ საკითხში კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობა არ არის, რადგან ორგანული კანონისთვის თავად კონსტიტუციას აქვს დელეგირებული ეს უფლება. მაგრამ ასეთი ლოგიკა მთლად გამართლებული არ იქნება იმ მიზეზის გამო, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი ამკრძალავი ნორმაა და ცალსახად ადგენს საომარი მდგომარეობის დროს რეფერენდუმის ჩატარების დაუშვებლობას. რაც შეეხება ოკუპირებული ტერიტორიების გამო რეფერენდუმის ჩატარების დაუშვებლობას, მსგა-

<sup>31</sup> მუხლი 71, პუნქტი 5, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [31.03.2023].

ესი ნორმა კანონში არ არის და ასეთი აკრძალვა მხოლოდ სადავო ნორმის სიტყვასიტყვითი ინტერპრეტაციის, ანუ ნორმის განმარტების მხოლოდ ერთ-ერთი მეთოდის შედეგია.

არსებობს გაცილებით წონადი არგუმენტიც, რისთვისაც კვლავ სისტემურ განმარტებას უნდა მივმართოთ.

## 2.2. განმარტება იერარქიულად თანაბარი ნორმის კონტექსტში

სამართლის ნორმის სწორი გაგებისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია, გავარკვიოთ სადავო ნორმის პრეზიდენტისეული ინტერპრეტაციის მიმართება იერარქიულად თანაბარ, ანუ ორგანულ კანონებთან მიმართებაში. უნდა ვნახოთ, ტერმინი „საქართველოს (ქვეყნის) მთელ ტერიტორიაზე“ თუ გამოიყენება საქართველოს სხვა ორგანულ კანონებში და, ასეთ შემთხვევაში, როგორია მისი გაგება.

მოცემულ ტერმინს საქართველოს რამდენიმე ორგანული კანონი შეიცავს, რომელთა დეტალური ჩამოთვლა და განხილვა ამ სტატიის ფორმატში შეუძლებელია. აქ განხილული იქნება მხოლოდ ერთი ორგანული კანონი, რომელიც ნათლად დაგვანახებს სადავო ნორმის პრეზიდენტისეული ინტერპრეტაციის აბსურდულობას. საუბარია საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში აღნიშნული ტერმინი რამდენიმე ადგილას გვხვდება. კერძოდ, საყურადღებოა კოდექსის მე-7 მუხლის მე-3 ნაწილი, რომელიც ადგენს, რომ ცესკო თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვან გამოყენებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ასევე, საარჩევნო კოდექსის მე-13 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი განსაზღვრავს ცესკოს ვალდებულებას, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოს არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვა, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე აკონტროლოს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულება და უზრუნველყოს მისი ერთგვაროვნად გამოყენება.

აღნიშნული ნორმები ცალსახად ადგენს, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საარჩევნო კანონმდებლობა ერთგვაროვნად უნდა გამოიყენებოდეს, ხოლო საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულება და ერთგვაროვნად გამოყენება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ცესკოს ეკისრება. მიუხედავად მოცემული ნორმების იმპერატიულობისა, არავის აზრადაც არ მოსვლია (და სწორადაც), ცესკო-სთვის საქართველოს ოკუპირებულ ტერი-

ტორიებზე არჩევნების ორგანიზება მოეთხოვა. აქვე აღსანიშნავია ერთი მნიშვნელოვანი მომენტიც: საქართველოს საარჩევნო კოდექსი რეფერენდუმთან დაკავშირებულ საკითხებსაც აწესრიგებს და მასში რეფერენდუმის განმარტებაც არის მოცემული. ამ განმარტებაშიც მითითებულია, რომ რეფერენდუმი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ტარდება.<sup>32</sup> შესაბამისად, შეუძლებელია, სადავო ტერმინი ერთსა და იმავე კანონში ერთ შემთხვევაში ერთს გულისხმობდეს და მეორე შემთხვევაში - სხვას. თუ ჩვენ მოცემულ სადავო ნორმას საარჩევნო კოდექსთან მიმართებაშიც ისევე განვმარტავთ, როგორც ეს საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის სადავო ბრძანებულებაშია მოცემული, მაშინ საქართველოს ყველა საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარება, მათი საყოველთაოობიდან გამომდინარე, ცესკოს უნდა უზრუნველყოს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, ოკუპირებული ტერიტორიების ჩათვლით. და რადგანაც ცესკომ დაარღვია საარჩევნო კოდექსი, არჩევნები ვერ ჩაატარა აფხაზეთსა და ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე, ანუ საქართველოს მთლიანი ტერიტორიის დაახლოებით მეხუთედ ნაწილში, არ შეიძლება ასეთი არჩევნები და ამ არჩევნების შედეგად არჩეული ორგანოები ლეგიტიმურად ჩაითვალოს.

შესაბამისად, სადავო ნორმის იმგვარ გაგებას, როგორც ეს პრეზიდენტის 2016 წლის ბრძანებულებაშია მოცემული, საქართველოს პრეზიდენტისა (მათ შორის, იმავე პრეზიდენტის, რომელმაც სადავო ბრძანებულება მიიღო) და პარლამენტის არალეგიტიმურობამდე მივყავართ.

### 3. ტელეოლოგიური განმარტება

სამართლის ნორმის ტექსტი კონკრეტულ მიზანს ემსახურება. ამიტომ ნორმის მიზნის გაგებას დიდი მნიშვნელობა აქვს ნორმის შეფარდებისათვის. თუ გავიგებთ სამართლის (ნორმის) მიზანს, გავიგებთ სამართალსაც (ნორმასაც).<sup>33</sup> ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის დანიშნულება იმ მიზნის რეალიზებაა, რომლის განსახორციელებლაც შეიქმნა სამართლებრივი ტექსტი. მიზნის რაობა კონსტიტუციურ პრინციპებში ძვეს. საჯარო სამართლებრივი ტექსტის მიზნის უპირველესი განმსაზღვრელი დემოკრატიის კონსტიტუციური მოსაზრებები, ძალაუფლების გამიჯვნა, კანონის უზენაესობა და დემოკრატიის მოსამართლის როლია.<sup>34</sup>

მოცემული სტატიის მიზნებისთვის ტელეოლოგიური განმარტებით უნდა

<sup>32</sup> მუხლი 2, ქვეპუნქტი „ა“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=79>> [31.03.2023].

<sup>33</sup> ხუბუა, supra სქოლიო 20, 193.

<sup>34</sup> Barak, supra სქოლიო 18, 88.

გავარკვიოთ, ერთი მხრივ, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზანი რეფერენდუმთან მიმართებით და, მეორე მხრივ, უშუალოდ სადავო ნორმის მიზანი.

უპირველეს ყოვლისა, ხაზი უნდა გაესვას „დემოკრატიის კონსტიტუციურ მოსაზრებებს“, ანუ საქართველოს კონსტიტუციის მიდგომას სახალხო სუვერენიტეტის ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმისადმი, როგორც რეფერენდუმია. ამ საკითხს უკვე შევეხეთ, თუმცა კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს რაიმე დათქმას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე რეფერენდუმის ჩატარების დაუშვებლობასთან დაკავშირებით, მსგავსად საყოველთაო არჩევნებისა. აქ კიდევ ერთხელ უნდა მივუბრუნდეთ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტს, რომელიც აცხადებს: „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.“ ეს ნორმა, მისი მე-2 წინადადება, თანაბარ რანგში აყენებს არჩევნებსა და რეფერენდუმს იმ თვალსაზრისით, რომ ორივე ამ ინსტიტუტთან დაკავშირებით გამოყენებულია მოქმედებითი გვარის ზმნა „ახორციელებს“ და კონსტიტუციით არც ერთის მიმართ გამოყენებული არ არის პირობა - „ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა“, როგორც ეს გვაქვს ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვასა და ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებასთან დაკავშირებით. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ბოლო წინადადება, რომელიც ადგენს, რომ რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით. ეს ნორმა დელეგირებას ახდენს ორგანულ კანონზე, რომ ამ უკანასკნელმა განსაზღვროს ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები. რა თქმა უნდა, ეს შეიძლება გულისხმობდეს, მათ შორის, ჩატარების (დროებითი) დამაბრკოლებელი ვითარებების განსაზღვრასაც, მაგრამ არა ამ მექანიზმის ფაქტობრივად აკრძალვას. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ცოცხალი ნორმაა, რომლის მიზანიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებაა. ამ დასკვნას გაამყარებს ისტორიული განმარტებაც, რომელსაც ქვემოთ შევეხებით.

კონსტიტუციის მსგავსად, „რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონიც მთლიანად სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებას ემსახურება. ამდენად, გაუგებარია, როგორ შეიძლება კანონის მიზანი იყოს ის, რასაც ამავე კანონის ერთი ნორმა კრძალავს. სწორედ ასეთი მდგომარეობა იქმნება სადავო ნორმის იმგვარი გაგების შემთხვევაში, როგორც ეს საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის ბრძანებულებაშია მოცემული.

სადავო ნორმის ტელეოლოგიური განმარტებისათვის უნდა ამოვიდეთ იქიდან, რომ საქართველოს კონსტიტუციისა და „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზანი სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებაა, მათ შორის, რეფერენდუმის მეშვეობით. მაშასადამე, სადავო ნორმის დანიშნულება არ უნდა იყოს რეფერენდუმის ჩატარების გაურკვეველი ვადით აკრძალვა. ამ ვარაუდს ისიც ამყარებს, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს იმ გარემოებებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც რეფერენდუმის გამართვა დაუშვებელია. ასეთი სამი გარემოებაა: ა) საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმა; ბ) ქვეყნის საომარ მდგომარეობაში ყოფნა; გ) მასობრივი არეულობა, სამხედრო გადატრიალება, შეიარაღებული ამბოხება, ეკოლოგიური კატასტროფა და ეპიდემია ან სხვა შემთხვევა, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. ფაქტობრივად, იმავე გარემოებების არსებობის შემთხვევაში არ ტარდება საყოველთაო<sup>35</sup> და მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები.<sup>36</sup> მაშასადამე, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში რეფერენდუმის ჩატარების დაუშვებლობა, მოცემული მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში, ეს არის ამკრძალავი ნორმა. რაც შეეხება სადავო ნორმას, ის არის ამკრძალავი და მოცემულია პირველი მუხლის მე-3 პუნქტში. თუ ეს ამკრძალავი ნორმა იქნებოდა, მაშინ კანონმდებელი იმავე მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში მოათავსებდა დამატებით გარემოებად.

თუ არა ეს, მაშინ რა შეიძლება იყოს სადავო ნორმის მიზანი?

ტერიტორიული ფარგლების მიხედვით, რეფერენდუმი საერთოეროვნული ან ადგილობრივია.<sup>37</sup> არსებობენ სახელმწიფოები, სადაც რეფერენდუმის ჩატარების როგორც საერთო-სახალხო, ისე რეგიონულ (ფედერაციის სუბიექტი, ავტონომიური ერთეული და სხვა) დონეზე არის შესაძლებელი. მაგალითად, შვეიცარიის კონფედერაციაში რეფერენდუმი შეიძლება ჩატარდეს ფედერალურ დონეზე, თუმცა მისი ჩატარების უფლება კანტონსაც აქვს.<sup>38</sup> უკრაინის კონსტიტუცია აღიარებს საერთო-უკრაინულ და ლოკალურ რეფერენდუმს.<sup>39</sup> ეს უკანასკნელი შეიძლება გაიმართოს როგორც ავტონომიურ ერთეულში<sup>40</sup>, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> მუხლი 71, პუნქტი 5, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>> [31.03.2023].

<sup>36</sup> მუხლი 133, ნაწილი 3, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=79>> [31.03.2023].

<sup>37</sup> ავთანდილ დემეტრაშვილი და სოფიო დემეტრაშვილი, კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო (სულხან-საბა ორბელიანის გამომცემლობა 2021) 287.

<sup>38</sup> ვიდმერი, supra სქოლიო 5, 173.

<sup>39</sup> Article 38, Constitution of Ukraine <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?lang=en#Text>> [31.03.2023].

<sup>40</sup> ibid, Article 138, Clause 2.

<sup>41</sup> ibid, Article 143, Paragraph 1.

ასეთი ქვეყნებისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა არ უშვებს რეფერენდუმის ჩატარებას ლოკალურ (ავტონომიური რესპუბლიკის, მხარის, მუნიციპალიტეტის) დონეზე, რაც სეპარატიზმთან დაკავშირებული საფრთხის თავიდან აცილებას ისახავს მიზნად.<sup>42</sup> ვფიქრობ, სადავო ნორმის მიზანიც ეს არის - ნათლად განსაზღვროს, რომ რეფერენდუმის ჩატარება დასაშვებია მხოლოდ საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე და არა ცალკე რომელიმე ავტონომიურ ან სხვა ტერიტორიულ ერთეულში. ქართველ მეცნიერთა ნაწილი სწორედ ამ პრიზმაში ხედავს მოცემულ სადავო ნორმას. კერძოდ, ბატონი ჯონი ხეცურიანი წერს, რომ რეფერენდუმი „იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, ე.ი. საერთო ნაციონალურ დონეზე. ამდენად, ადგილობრივი რეფერენდუმების გამართვის შესაძლებლობას საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს.“<sup>43</sup> საუბრობს რა რეფერენდუმის კონსტიტუციურ კონტროლზე, მეცნიერები ბ. ლოლაძე, ზ. მაჭარაძე და ა. ფირცხალაშვილი პროფესორ ჯონი ხეცურიანზე დაყრდნობით ამბობენ: რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილში, მაგალითად, მხოლოდ რომელიმე მუნიციპალიტეტში. კანონმდებლობა არ იცნობს ადგილობრივი რეფერენდუმის ინსტიტუტს. ამდენად, კონსტიტუციურობის კონტროლს ექვემდებარება საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე ჩატარებული რეფერენდუმი.<sup>44</sup>

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სადავო ნორმის მიზანი არის ადგილობრივი, ლოკალური რეფერენდუმის დაუშვებლობა და, აქედან გამომდინარე, სეპარატიზმის გარკვეული პრევენცია. ამ მოსაზრებას ისტორიული განმარტება კიდევ უფრო გაამყარებს.

#### 4. ისტორიული განმარტება

სამართლის ნორმები ერთმანეთთან მიმართებაში არა მხოლოდ სისტემურ, არამედ ისტორიულ კონტექსტშიც დგანან.<sup>45</sup> ისტორიული განმარტება ტელეოლოგიური განმარტების ნაირსახეობაა, რადგან ამ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს კანონმდებლის ისტორიული მიზანი.<sup>46</sup>

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 1995 წელს. ამ მომენტისათვის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა უკვე დარღვეული იყო, საქართველოს იურისდიქცია არ ვრცელდებოდა საქართველოს მთელ

<sup>42</sup> კობახიძე, supra სქოლიო 17, 84.

<sup>43</sup> ჯონი ხეცურიანი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება (მეორე გადამუშავებული და შევსებული გამოცემა, ფავორიტ სტილის გამომცემლობა 2020) 233-234.

<sup>44</sup> ლოლაძე, მაჭარაძე, ფირცხალაშვილი, supra სქოლიო 10, 278-279.

<sup>45</sup> ციპელიუსი, supra სქოლიო 27, 54.

<sup>46</sup> ხუბუა, supra სქოლიო 20, 191.

ტერიტორიაზე, კერძოდ, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებზე. ეს ისედაც საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია და ამის მტკიცებისათვის ისტორიული წყაროების წარმოდგენა აუცილებელი არ არის. საკმარისია თავად საქართველოს კონსტიტუციის პირველი რედაქციის ტექსტი მოვიშველიოთ, რომლის მეორე მუხლიც ტერიტორიული მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღების წინაპირობად საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულ აღდგენას ასახელებდა.<sup>47</sup>

ამდენად, კანონმდებლისათვის ცნობილი იყო ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის არსებობის შესახებ, თუმცა სახალხო სუვერენიტეტთან მიმართებით, ფაქტობრივად, იგივე პოზიცია ჰქონდა, როგორც ეს საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაშია. საქართველოს კონსტიტუციის პირველი რედაქციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტში ნათქვამი იყო, რომ ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით. კანონმდებელმა სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი მოქმედ პრინციპად, ხოლო რეფერენდუმი ამ პრინციპის რეალურ საშუალებად გამოაცხადა და არანაირი დათქმა ან მინიშნება იურისდიქციის დარღვევის გამო რეფერენდუმის ჩატარების შეუძლებლობაზე არ გაუკეთებია.

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებულ იქნა კონსტიტუციის მიღების შემდგომ - 1996 წელს, ხოლო 2002 წელს ის ორგანული კანონი გახდა.<sup>48</sup> მიუხედავად ამისა, აღნიშნული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი იმავე შინაარსის იყო, რაც ახლა და ამბობდა, რომ რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. თუ ჩავთვლით, რომ მოცემული ნორმის დანიშნულებაა, აკრძალოს რეფერენდუმის ჩატარება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე, ანუ გაურკვეველი ვადით, აბსურდი იქნება, რადგან გამოდის, რომ კანონმდებელმა მიზანმიმართულად იმთავითვე უმოქმედობისთვის განწირული, „მკვდარი“ კანონი მიიღო. მაგრამ სადავო ნორმა რომ ასე არ გაიგებოდა, ის ფაქტი მოწმობს, რომ მოცემული კანონმდებლობის საფუძველზე, 2003 წელს ამომრჩეველთა ინიციატივით, საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულების<sup>49</sup> საფუძველზე, საქართველოში ჩატარდა რეფერენდუმი პარლამენტის წევრთა რაოდენობის 150-მდე

<sup>47</sup> მუხლი 2, პუნქტი 3, საქართველოს კონსტიტუცია <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>> [31.03.2023].

<sup>48</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/14128?publication=0>> [31.03.2023].

<sup>49</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულება „რეფერენდუმის დაწესების შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33940?publication=0>> [31.03.2023].



შემცირებასთან დაკავშირებით<sup>50</sup>, რაზეც ამომრჩეველთა უმრავლესობამ დადებითი პასუხი გასცა<sup>51</sup> და გადაწყვეტილება მოგვიანებით საქართველოს კონსტიტუციაშიც აისახა.<sup>52</sup> მიუხედავად გარკვეული კითხვის ნიშნებისა, ხსენებული რეფერენდუმის შედეგები ძალაშია და არავის გაუუქმებია. უფრო მეტიც, როდესაც 2011 წელს მმართველი და ცალკეული ოპოზიციური პარტიები პარლამენტის წევრთა რაოდენობის 190-მდე გაზრდაზე შეთანხმდნენ, ამის საწინააღმდეგოდ მთავარ დამაბრკოლებელ გარემოებად 2003 წლის რეფერენდუმი სახელდება და გამოითქმოდა მოსაზრება, რომ ახალი რეფერენდუმის გარეშე დეპუტატთა რაოდენობის გაზრდა სამართლებრივად გაუმართლებელი იყო.<sup>53</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ფაქტობრივი მდგომარეობა 2003 და 2016 წლებში არ შეცვლილა. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებზე არსებულ სეპარატისტულ ხელისუფლებებს ე.წ. დამოუკიდებლობა ჯერ კიდევ 1990-იანების დასაწყისში ჰქონდათ გამოცხადებული და ამ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქცია ისევე არ ვრცელდებოდა 2003 წელს, როგორც 2016 წელს. ერთადერთი სამართლებრივი განსხვავება იყო ის, რომ 2008 წლის 30 ოქტომბერს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, რომლის საფუძველზეც აღნიშნული ტერიტორიები ოკუპირებულად გამოცხადდა, თუმცა 2003 წელს ისევე, როგორც 2016 წელს, საქართველოს ხელისუფლება უძღური იყო მოცემულ ტერიტორიებზე ჩაეტარებინა რეფერენდუმი. ამიტომ გაუგებარია საქართველოს პრეზიდენტის უარი რეფერენდუმის ჩატარებაზე ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის არგუმენტით, მით უმეტეს, რომ „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონმა საქართველოს ხელისუფლება უფრო მომგებიან მდგომარეობაში ჩააყენა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის რუსეთისთვის დაკისრების გამო<sup>54</sup>, რაც საქართველოს პრეზიდენტს 2016 წელს შეეძლო გარკვეულ საყრდენად გამოეყენებინა.

ამ ფონზე კიდევ უფრო აბსურდული ჩანს ბრძანებულების არგუმენტი, რომ რეფერენდუმის ჩატარება დამატებით სამართლებრივ არგუმენტებს მისცემს ოკუპანტ ქვეყანას და შეასუსტებს დეოკუპაციის პოლიტიკას, რაც უთუოდ

<sup>50</sup> დემეტრაშვილი, supra სქოლიო 12, 11.

<sup>51</sup> საქართველოს 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმი <[shorturl.at/00TU7](https://shorturl.at/00TU7)> [31.03.2023].

<sup>52</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30862?publication=0>> [31.03.2023].

<sup>53</sup> „დემეტრაშვილი: დეპუტატთა რაოდენობის გაზრდის ერთადერთი გზა ახალი რეფერენდუმია“ (სივილ ჯორჯია, 29 ივნისი 2011) <<https://old.civil.ge/geo/article.php?id=24258?id=24258>> [31.03.2023].

<sup>54</sup> მუხლი 7, პუნქტი 1, საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19132?publication=8>> [31.03.2023].

გულისხმობს, რომ ეს ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად არაპირდაპირ აღიარებად ჩაგვეთვლება და გაგვიჭირდება თავის მართლება. მაგრამ, თუ ტერიტორიული ერთეულის დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ აღიარება საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარებაზეა დამოკიდებული, მაშინ გამოდის, 2003 წლის რეფერენდუმით ეს ტერიტორიები არაოფიციალურად დამოუკიდებლად უკვე გვიღიარებია. ასეთი ლოგიკა ძალიან აბსურდული და დამაზიანებელია.

ამდენად, ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არა მხოლოდ ისტორიული განმარტებით, არამედ პრაქტიკითაც კი მტკიცდება ის, რომ სადავო ნორმა ოკუპირებული ტერიტორიების პირობებში რეფერენდუმის ჩატარებას არ კრძალავს, ხოლო საწინააღმდეგო ლოგიკის დაშვებას აბსურდულ შედეგებამდე მივყავართ.

#### IV. რეფერენდუმის იდეა

მოცემული სადავო ნორმის სწორად განმარტებისათვის უნდა გამოვიდეთ ფორმალიზმის ჩარჩოებიდან და საკითხს კომპლექსურად შევხედოთ. ამ შემთხვევაში სისტემური და ტელეოლოგიური განმარტების ხერხების გამოყენება დაგვჭირდება. პირველ რიგში, ამოვიდეთ მიზნიდან და დავსვათ კითხვა: რა არის რეფერენდუმის იდეა? რეფერენდუმის იდეა პოლიტიკაში მოსახლეობის (მოქალაქეების) ფართო მონაწილეობის უზრუნველყოფა,<sup>55</sup> ანუ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის რეალიზებაა. შესაბამისად, მთავარია არა ტერიტორიული პრინციპი, ანუ სად ტარდება არჩევნები, არამედ რაოდენობრივი პრინციპი - რამდენ ადამიანს აქვს შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფოებრივი საკითხის გადაწყვეტაში. ამიტომ გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს არა ტერიტორიას, არამედ იმას, რომ არჩევნებში მონაწილეობა მიიღოს საქართველოს ყველა იმ მოქალაქემ, „ვისი მონაწილეობაც არ არის გამორიცხული კონსტიტუციით“<sup>56</sup>.

ასევე, რეფერენდუმს უნდა მივუდგეთ არა მხოლოდ როგორც პროცედურას და რეფერენდუმის ჩატარება არ უნდა გავაიგივოთ კონკრეტულ ტერიტორიაზე საარჩევნო ყუთის დადგმასა და უბნების მოწყობასთან, არამედ შევხედოთ, როგორც უფლებას. „თავად „მოქალაქის“ ცნება მოიცავს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში უშუალო ჩართვის უფლების იდეას. მოქალაქეები და კანონმდებლები არ შეიძლება განიხილებოდეს ორ ურთიერთდაპირისპირებულ პრინციპებად - სუვერენულ ძალაუფლებას სწორედ მოქალაქეები

<sup>55</sup> Michel Rosenfeld and András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 253.

<sup>56</sup> დემეტრაშვილი, *supra* სქოლიო 12, 10.

ფლობენ.<sup>57</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლიდან გამომდინარე, რეფერენდუმსა და არჩევნებში მონაწილეობა საქართველოს სრულწლოვანი მოქალაქის ფუნდამენტური უფლებაა. ამ უფლების რეალიზებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყანაში გამართული პოლიტიკური ინსტიტუტების არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის.<sup>58</sup> საქართველოს სახელმწიფომ პატივი უნდა სცეს და უზრუნველყოს ამ უფლების განხორციელება. ამისათვის მან უნდა გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი და საქართველოს მოქალაქეებს, მათ შორის, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებს, აღნიშნული უფლების რეალიზების შესაძლებლობა მისცეს. ამისათვის მან უნდა გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი და ორგანო, მათ შორის, ოკუპირებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია. ამის მაგალითად გამოდგება „რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულება, რომლის მე-5 პუნქტით საქართველოს სამინისტროებს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებს, სამხარეო ადმინისტრაციებსა და სხვა უწყებებს დაევალათ, განხორციელებინათ ღონისძიებანი, რომლებიც უზრუნველყოფდა რეფერენდუმის ჩატარებას.<sup>59</sup>

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებს რეფერენდუმში მონაწილეობის შესაძლებლობა აქვთ ისევე, როგორც ეს არის საყოველთაო არჩევნების შემთხვევაში. რა თქმა უნდა, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა დიდი ნაწილი რეფერენდუმში მონაწილეობას ვერ მიიღებს (ისევე, როგორც არჩევნებში). ასეთ შემთხვევაში მათი ფუნდამენტური უფლება ირღვევა, მაგრამ მას არ არღვევს საქართველოს ხელისუფლება, საქართველოს სახელმწიფო. ამ შემთხვევაში უნდა მივმართოთ საქართველოს კანონს „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“. ეს ძალიან მნიშვნელოვანი კანონია, რომელიც ბევრ უხერხულობასა და არასწორ განმარტებას აგვარიდებს. ამიტომ არა მხოლოდ მოცემული სადავო ნორმის განმარტებისას, არამედ სხვა მრავალ შემთხვევაში, სადაც „საქართველოს მთელი ტერიტორია“ არის ნახსენები, ნორმები სწორედ „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის გათვალისწინებით უნდა განვმარტოთ. მოცემული კანონით, ოკუ-

<sup>57</sup> Bruno Kaufmann and others, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* (Initiative & Referendum Institute Europe 2010) 68.

<sup>58</sup> პაატა ტურავა (რედ.), *supra* სქოლიო 11, 334.

<sup>59</sup> პუნქტი 5, საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულება „რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33940?publication=0>> [31.03.2023].

პირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა რუსეთის ფედერაციას ეკისრება,<sup>60</sup> ხოლო საქართველოს ხელისუფლების ვალდებულება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების შესახებ საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის ინფორმაციის მიწოდებაა.<sup>61</sup> რაც მთავარია, შედეგად, რეფერენდუმის ჩატარების შემთხვევაში, მისი ლეგიტიმურობისა და ლეგალურობის საკითხი კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დგას.

რა თქმა უნდა, უმჯობესი იქნებოდა, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ან/და „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონი პირდაპირ ითვალისწინებდეს დათქმას ოკუპაციის პირობებში რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ, რაც ბევრ გაუგებრობას აგვარიდებდა. თუმცა, ამის მიუხედავად, ვერ ვიტყვით, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ხარვეზია, რაზეც საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის სადავო ბრძანებულება მიუთითებს. შეიძლება ითქვას, ეს არა ხარვეზი, არამედ უფრო დუორკინისეული რთული შემთხვევაა, რომლის გადაწყვეტის გზა ინტერპრეტაციის პროცესია.<sup>62</sup>

## V. დასკვნა

სტატიის მთავარ კითხვაზე - „საქართველოს კანონმდებლობით დასაშვებია თუ არა რეფერენდუმის ჩატარება ოკუპირებული ტერიტორიების არსებობის პირობებში?“, პასუხი დადებითია. საქართველოს კანონმდებლობა არ კრძალავს რეფერენდუმის ჩატარებას ოკუპაციის პირობებში. საწინააღდეგო მოსაზრება გამომდინარეობს „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის დანაწესის („რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე“) სიტყვასიტყვითი განმარტებიდან, რაც მცდარია შემდეგ გარემოებათა გამო:

1. ასეთი მსჯელობა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს;
2. ასეთ მსჯელობას პირდაპირ მივყავართ საქართველოში ჩატარებული ყველა საყოველთაო არჩევნების არალეგიტიმურობამდე, რაც იკვეთება მოცემული ნორმის სისტემური განმარტების შედეგად;

<sup>60</sup> მუხლი 7, პუნქტი 1, საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19132?publication=8>> [31.03.2023].

<sup>61</sup> *ibid*, პუნქტი 3.

<sup>62</sup> დიმიტრი გეგენავა, „რთული შემთხვევის სირთულე“, კრებულში რონალდ დუორკინი (რედ.), რთული შემთხვევები (სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა 2021) 6.

3. როგორც საქართველოს კონსტიტუციის, ისე „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზანი სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის რეალიზებაა. ამასთან, ამ ნორმატიული აქტების მიღების მომენტისთვის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა უკვე დარღვეული იყო და საქართველოს ხელისუფლება ვერ აკონტროლებდა ან უკვე ოკუპირებულ ტერიტორიებს, თუმცა კანონმდებელს ამკრძალავ ნორმებში ეს გარემოება არ გაუთვალისწინებია;
4. არსებული კანონმდებლობის საფუძველზე 2003 წელს საქართველოში ერთი რეფერენდუმი უკვე ჩატარდა, რაც ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ ამ დროისათვის სადავო ნორმა სიტყვასიტყვით არ გაიგებოდა.

მოცემული სადავო ნორმის განმარტებისას უნდა ამოვიდეთ რეფერენდუმის იდეიდან. რადგან რეფერენდუმის იდეა პოლიტიკურ პროცესებში მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფაა, მთავარია რაოდენობრივი პრინციპი, ანუ რამდენ ადამიანს შეუძლია ამ პროცესში მონაწილეობა და არა სად (ტერიტორიული პრინციპი) აქვს ამის შესაძლებლობა. ამიტომ რეფერენდუმის ჩატარება არ უნდა გავაიგივოთ ქვეყნის კონკრეტულ ტერიტორიაზე საარჩევნო ყუთის განთავსებასა თუ საარჩევნო უბნის მოწყობასთან, არამედ მას უნდა შევხედოთ, როგორც უფლებას და გამოვიყენოთ იგივე მიდგომა, რაც საყოველთაო არჩევნების შემთხვევაში გვაქვს. საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარება დასაშვებია ისევე, როგორც საყოველთაო არჩევნებისა. მართალია, ამ პროცესში ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების დიდი ნაწილი მონაწილეობას ვერ მიიღებს, რითიც მათი უფლებები დაირღვევა, მაგრამ ამ დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ეკისრება რუსეთის ფედერაციას, თანახმად „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონისა. რაც მთავარია, ამ შემთხვევაში რეფერენდუმის, ისევე, როგორც საყოველთაო არჩევნების, ლეგიტიმურობის საკითხი არ დადგება.