

# თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტი

მარინე მარინაშვილის

სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი  
რეგულირება საქართველოში

(საკონსტიტუციო სამართალი, 12.00.02)

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: იურიდიულ მეცნერებათა დოქტორი,  
პროფესორი იაკობ ფუტყარაძე

თბილისი  
2008

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი.

**თავი I – მიმოსვლის თავისუფლების გენეზისი.**

§ 1 მიმოსვლის თავისუფლების ისტორიული განვითარების მიმოხილვა.

§ 2 მიმოსვლის თავისუფლების საკითხი ფეოდალიზმისა და რუსული კოლონიური სისტემის პირობებში.

§ 3 მიმოსვლის თავისუფლების პრაქტიკა და კონსტიტუციური განმტკიცება საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921 წწ.).

§ 4 საბჭოთა საპასპორტო სისტემიდან მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციურ აღიარებამდე.

**თავი II – მიმოსვლის თავისუფლების არსი და სუბიექტები.**

§ 1 მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფერო.

1.1. მიმოსვლის თავისუფლების არსი.

ა. ტერმინის შესახებ.

ბ. მიმოსვლის თავისუფლების ცნება.

გ. მიმოსვლის თავისუფლების ბუნება.

1.2. მიმოსვლის თავისუფლების გამოვლინების ფორმები.

1.3. მიმოსვლის თავისუფლებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების ურთიერთმიმართება.

§ 2 მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტები.

2.1. მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტთა წრის განსაზღვრა.

2.2. საქართველოს მოქალაქე, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტი.

2.3. უცხოელი, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტი.

**თავი III – მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა და მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება.**

§ 1 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა.

1.1. საკითხის დასმა.

1.2. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ცნება და სახეები.

§ 2 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის პირობები და ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება.

2.1. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები.

ა. «კანონის შესაბამისად».

ბ. «დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის».

გ. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის კონსტიტუციური მიზნები.

დ. თანაზომიერების პრინციპი და მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება.

2.2. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა განსაკუთრებული რეჟიმების პირობებში.

2.3. მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა ადმინისტრაციული ორგანოს აქტით ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

§ 3 საქართველოს კონსტიტუციის მიმართება საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის სფეროში.

## **თავი IV – მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტიები.**

§ 1 მიმოსვლის თავისუფლების დაცვისა და რეალიზაციის გარანტიების ურთიერთმიმართება.

§ 2 მიმოსვლის თავისუფლების გარანტიები.

§ 3 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურული წესები.

ა. ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის პროცედურული წესი.

ბ. ქვეყნიდან გასვლის უფლების რეალიზაციის პროცედურული წესი.

გ. საქართველოს მოქალაქის ქვეყანაში შესვლის უფლების რეალიზაციის წესი.

**დასკვნა.**

**გამოყენებული ლიტერატურა.**

**დანართები.**

## შ ე ს ა ვ ა ლ ი

XX საუკუნის ბოლოს საქართველოში დაიწყო დემოკრატიული გარდაქმნები და სახელმწიფომ გეზი აიღო სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისკენ, რამაც განაპირობა თითოეული ადამიანის და მთლიანად საზოგადოების ცხოვრებაში პრიორიტეტებისა და ფასეულობების არსებითი გადახედვა. სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებისა და დემოკრატიის განვითარების ერთ-ერთი ფაქტორია ადამიანის ფუძემდებლური უფლებებისა და თავისუფლებების განმტკიცება.

მიმოსვლა წარმოადგენს ადამიანის ერთ-ერთ ფუძემდებლურ თავისუფლებას. უძველესი დროიდან დღემდე ადამიანი თავისი ცხოვრების დიდ ნაწილს მოძრაობაში ატარებდა და ატარებს. თანამედროვე ტექნიკამ დააჩქარა სივრცეში გადაადგილების ტემპი. მოძრაობა უფრო მოხერხებული და კომფორტული გახდა. უამრავი ტურისტი დედამიწაზე სეზონურად გადაადგილდება, სახელმწიფო მოხელეები და ბიზნესმენები დროის მნიშვნელოვან ნაწილს მგზავრობაში ატარებენ. მიმოსვლა დროის მოთხოვნაა და ხშირად აუცილებლობაა.

თანამედროვე ცივილიზაციის სიკეთეებით სარგებლობა მიმოსვლის თავისუფლების გარეშე შეუძლებელია. თანამედროვე პირობებში მიმოსვლის შინაარსი გაფართოვდა, გამრავალფეროვნდა და იგი აღარ შემოიფარგლება მხოლოდ ადამიანების მისვლა-მოსვლით. მსოფლიოში ინტენსიური გახდა საქონლის, იდეებისა და ადამიანის საქმიანობის სხვა პროდუქტების ბრუნვა. დედამიწის ერთ ნაწილში მომხდარი აღმოჩენა სწრაფად ხდება ცნობილი მთელს მსოფლიოში და საერთო სიკეთედ იქცევა. სადისერტაციო კვლევა ასეთი ფართო მასშტაბით ვერ

წარმართება. ამჯერად, ჩვენი განხილვის საგანს ადამიანის მიმოსვლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოწესრიგება წარმოადგენს. ამასთან, ვითვალისწინებთ, რომ მიმოსვლის თავისუფლების არსის განსაზღვრა პირდაპირ კავშირშია ადამიანის სამართლებრივი მდგომარეობის სხვადასხვა მხარეების გააზრებასთან.

მიმოსვლა ადამიანის ერთ-ერთი ბუნებითი თავისუფლებაა, რომელსაც ამავდროულად დიდი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს განვითარებისათვის. სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ცვლილებები უსათუოდ აისახებოდა მოქალაქეთა მიმოსვლაზე. ხელისუფლების მიერ მიმოსვლის სწორი პოლიტიკის წარმართვა ამავდროულად სახელმწიფოს სუვერენიტეტის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი გარანტიაა. კერძოდ, საქმე შეეხება ერთი მხრივ, მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფას, ხოლო, მეორე მხრივ, ქვეყანაში უცხო სახელმწიფოთა ჯამუშების შეღწევის აღკვეთას. ამასთანავე, ადამიანების სტიქიურმა მოძრაობამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს ქაოსი, რომლის თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფო შესაბამის კანონმდებლობას შეიმუშავებს. ამგვარად, კონტინენტიდან კონტინენტზე და ქვეყნიდან ქვეყანაში გადასვლა უნდა მოწესრიგდეს კანონმდებლობით, რომლის დარღვევა შესაბამის პასუხისმგებლობას გამოიწვევს.

მიმოსვლის თავისუფლების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის დემოკრატიულობა აუცილებელია მაშინაც, როცა სახელმწიფოში მძიმე პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ვითარებაა და აქედან გამომდინარე აუცილებელია მისი შეზღუდვა. ამიტომ მიმოსვლის კანონმდებლობა დინამიურია, მუდამ საჭიროებს განვითარებას და მისი განხორციელებისათვის სახელმწიფოს მიერ მყარი გარანტიების შექმნას.

მიმოსვლის განხორციელება ადამიანის პირად სფეროს განეკუთვნება, თუმცა ეს არ უნდა გავიგოთ ისე თითქოს სახელმწიფო პასიური როლით უნდა შემოიფარგლოს. ადამიანის მისვლა-მოსვლა თუ ერთ ადგილას გაჩერება სახელმწიფოსა და მოქალაქის ერთობლივი საქმეა.

მიმოსვლის თავისუფლება აღიარებულია მსოფლიო საზოგადოებრიობის მიერ და უმაღლესი ფასეულობის სახით ასახულია ადამიანის უფლებათა განმსაზღვრელ

ყველა ძირითად, ფუძემდებლურ საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტში. თავისუფალი მიმოსვლა ევროკავშირის ფარგლებში საბაზისო თავისუფლებაა, რომელიც განმტკიცებულია ამ გაერთიანების პირველ დამფუძნებელ დოკუმენტებში. ამიტომ მიმოსვლის შესახებ კანონმდებლობა შედგება არა მხოლოდ ქვეყნის შიგნით მოქმედი აქტებისაგან, არამედ აგრეთვე საერთაშორისო აქტებისაგანაც, რომელსაც ცნობს საქართველო. ამ მხრივ დისერტაციაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ისეთ საერთაშორისო აქტებს, როგორცაა ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენცია, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტი და ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია. თემა მოიცავს საერთაშორისო აქტების დებულებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის საკითხის განხილვასაც.

**თემის აქტუალობა.** საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციით მიმოსვლის უფლების აღიარება ერთ-ერთი კონსტიტუციური დემოკრატიული ნოვაციაა, რასაც არ იცნობდა საბჭოთა პერიოდის არც ერთი კონსტიტუცია.

მიმოსვლის თავისუფლება პოზიტიურ გავლენას ახდენს როგორც თითოეული ადამიანის, ისე მთლიანად საზოგადოების უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციაზე. იგი საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიულობის ერთ-ერთი ძირითადი მაჩვენებელია, რომელთანაც უშუალოდ არის დაკავშირებული თითოეული ადამიანის საქმიანობა პირადი და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში. ამდენად, გარდამავალ საზოგადოებაში მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევას მეტად დიდი თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. კერძოდ, სადისერტაციო თემის აქტუალობა განპირობებულია შემდეგი გარემოებებით:

- დემოკრატიული, სამართლებრივი და ეკონომიკურად ძლიერი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება წარმოუდგენელია საქართველოს ტერიტორიაზე და მის ფარგლებს გარეთ ადამიანთა თავისუფალი მიმოსვლის გარეშე;
- ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში, ისევე როგორც საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში არ არსებობს საკვლევი უფლების დეფინიცია და უფრო მეტიც, დღემდე ერთიანი ტერმინიც კი არ არის დამკვიდრებული;

- იმასთან ერთად, რომ საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლება კონსტიტუციურად განმტკიცებულია, დროული და აუცილებელია მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფისა და სამართალშეფარდების პროცესში წამოჭრილი მწვავე პრობლემების გადაწყვეტისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება;
- არ არსებობს მიმოსვლის უფლების ერთგვაროვანი გაგება, რაც პრაქტიკაში მთელ რიგ პრობლემებს წარმოშობს და ამის გამო გადაუდებელი ხდება ერთი მხრივ მიმოსვლისა, ხოლო მეორე მხრივ, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლების ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებული თეორიული და პრაქტიკული პრობლემების კვლევა;
- მეცნიერულად დასადგენია, თუ რა ფარგლებში, როგორი პირობების დაცვით, რის საფუძველზე შეიძლება მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა და ამასთანავე, საკითხის კვლევისას, გასათვალისწინებელია როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, ისე ევროპული სასამართლოების პრაქტიკა;
- საქართველოს პირობებში მეტად პრობლემატურია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურების განსაზღვრა იძულებით გადაადგილებული პირებისათვის – როგორც ლტოლვილებისთვის, ასევე დევნილთათვის – იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციით თავისუფალი მიმოსვლა უზრუნველყოფილია მიგრაციული პროცესის ყველა მონაწილისათვის;
- მსოფლიო გლობალიზაციისა და ინტეგრაციის პროცესების დაჩქარებული განვითარებიდან გამომდინარე, მეტად აქტუალურია საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლებასთან მიმართებით მოქმედი «ღია კარის» პოლიტიკის რადიკალური სრულყოფა იმ თვალსაზრისით, რომ სახელმწიფოებრივი ინტერესებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით იქნეს რეგულირებული ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოებიდან მოსახლეობის შემოდინება.

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრა მოითხოვს მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მოწესრიგებასთან დაკავშირებული თეორიული და

მეთოდოლოგიური საკითხების კომპლექსურ კვლევას, მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით შესაბამისი მეცნიერული რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავებას, იურიდიულ მეცნიერებაში მოპოვებული მიღწევების ნორმატიულ აქტებში ასახვას.

**კვლევის მიზანია** ადამიანის მიმოსვლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული საკითხების შესწავლა, მიმოსვლის თავისუფლების არსობრივი დახასიათება, მისი რეალიზაციისას წარმოშობილი პრობლემების გადასაჭრელად შესაბამისი მეცნიერული რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავება.

აღნიშნული მიზნიდან გამომდინარე, ნაშრომში გადაწყდა შემდეგი ურთიერთდაკავშირებული თეორიული და პრაქტიკული **ამოცანები**:

- მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციური მოწესრიგების ისტორიულ-სამართლებრივი ევოლუციის ანალიზი;
- მიმოსვლის თავისუფლების, როგორც კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოწესრიგების საგნის განხილვა და მისი საკანონმდებლო განმტკიცების ფაქტორების დადგენა;
- მიმოსვლის თავისუფლების თეორიული ანალიზი, მისი არსის, ბუნებისა და მახასიათებლების განსაზღვრა;
- მიმოსვლის თავისუფლების ცნებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ცნებებისა და დეფინიციების განმარტება;
- მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის საფუძვლების, წესისა და ფარგლების განსაზღვრა;
- მიმოსვლის თავისუფლების მოწესრიგების სფეროში არსებული მსოფლიო გამოცდილების ანალიზი და მასთან საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისობის დადგენა;
- მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის თავისებურებათა ანალიზი;
- მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა;
- მიმოსვლის თავისუფლების ადგილი და როლი სხვა უფლებათა რეალიზაციაში;



- მიმოსვლის თავისუფლების მომწესრიგებელ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის პროექტის წარმოდგენა;
- სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის ეფექტიანობის ამაღლებისათვის შესაბამისი რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავება.

**კვლევის საგანია** მიმოსვლის თავისუფლების ისტორიულ-იურიდიული, ზოგადთეორიული და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი არსის, მისი რეალიზაციის შეზღუდვის პირობების, გამოვლინების ფორმებისა და უზრუნველყოფის გარანტიების, აგრეთვე, მის ობიექტურ და სუბიექტურ მხარეებთან დაკავშირებული თეორიული და პრაქტიკული საკითხების კვლევა, მიმოსვლის თავისუფლების მოწესრიგების საკანონმდებლო სრულყოფის პერსპექტივების განსაზღვრა.

კვლევა მოიცავს მიმოსვლის თავისუფლების სამართლებრივ გაგებას, მისი განხორციელების უზრუნველყოფასა და შეზღუდვას.

**კვლევის ობიექტია** საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიშობა კონსტიტუციურად განმტკიცებული მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების პროცესში.

**კვლევის მეთოდოლოგია** ეფუძნება იურიდიული მეცნიერების მიერ გამოვლენილ, შემუშავებულ და პრაქტიკაში აპრობირებულ შემეცნების თანამედროვე მეთოდებს, ასევე, თანამედროვე და წარსულის ფილოსოფიურ და ეთიკურ მოძღვრებებს, პროგრესულ სამართლებრივი კონცეფციებს.

საკვლევი საგნის არსის გაგებისა და დახასიათებისას, აბსტრაქტული და კონკრეტული პრინციპების ერთიანობის გათვალისწინებით, გამოყენებულია კვლევა-ძიების ისეთი ზოგადი მეცნიერული მეთოდები, როგორებიცაა ანალიზი, სინთეზი, შემეცნების დიალექტიკური, სისტემური, სტრუქტურულ-ფუნქციური, ისტორიული, ლოგიკური, შედარებით-სამართლებრივი, ჰერმენევტიკისა და ფორმალურ-იურიდიული, აგრეთვე სამართლებრივ პრობლემატიკასთან დაკავშირებული მეცნიერული კვლევის სხვა მეთოდები.

სამუშაო ჰიპოთეზის შემუშავებაში ახსნა-განმარტებითი პრინციპის გამოყენებამ შესაძლებელი გახადა მთლიანობაში წარმოგვეჩინა მიმოსვლის თავისუფლების სისტემაში არსებული მრავალფეროვანი ურთიერთობები და გამოგვევლინებინა

შინაგანი ურთიერთკავშირი ამ სისტემასა და სახელმწიფოს საკანონმდებლო საქმიანობას შორის.

აღნიშნული მეთოდების გამოყენების შედეგად განსახილველი საკითხები გამოკვლევულ იქნა ობიექტურად, ურთიერთკავშირსა და ერთიანობაში, ზოგადი კანონზომიერების, დინამიკის, სხვადასხვა რაკურსისა და დეტალის გათვალისწინებით, რამაც, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყო დასმული ამოცანების გადაწყვეტა და დასახული მიზნების მიღწევა.

საკვალიფიკაციო პრობლემის კვლევის წყაროთმცოდნეობითი და ისტორიოგრაფიული ბაზაა შესაბამისი თეორიულ-მეთოდოლოგიური და სამართლებრივი ლიტერატურა, აგრეთვე ემპირიული მასალა.

კვლევის თეორიული საფუძველია ქართველი და უცხოელი ავტორების შრომები. უწინარეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, ფილოსოფიის, ისტორიის, საკონსტიტუციო სამართლის, სამართლის თეორიის სფეროში ს. ავაქიანის, ა. ალექსეევის, მ. ბაგლაის, დ. ბახრახის, ნ. ბერძენიშვილის, ი. გამბაროვის, გ. გაჯიევის, დ. გომიენის, ალ. ვაჩიშვილის, ლ. ვოევოძინის, ლ. იზორიას, გ. ინწკირველის, კ. კორკელიას, კ. კუბლაშვილის, ნ. ლიმონოვას, ა. ლორიას, ე. ლუკაშევას, ა. მალკოს, შ. მესხიას, შ. მონტესკიეს, ს. ნირინგის, ფ. საყვარელიძის, დ. ფურცელაძის, ა. შაიოს, პ. ცნობილაძის, ლ. ჭანტურიას, ზ. ჭიჭინაძის, ივ. ჯავახიშვილის, თ. ჰობსის, სხვა ქართველი და უცხოელი მკვლევარების გამოკვლევები.

აღსანიშნავია, რომ ადამიანთა მიმოსვლის სამართლებრივ მოწესრიგებასთან დაკავშირებული საკითხები კომპლექსურად არ განიხილებოდა საბჭოთა პერიოდის იურიდიულ ლიტერატურაში. მიგრაციულ პროცესებს ძირითადად დემოგრაფები, სოციოლოგები, გეოგრაფები, პოლიტოლოგები, ისტორიკოსები და საზოგადოებრივი მეცნიერებების სხვა დარგების წარმომადგენლები იკვლევდნენ. ამ მხრივ სერიოზული ხარვეზია თანამედროვე ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაშიც. ცალკეულ ავტორთა შრომებში მხოლოდ ფრაგმენტულადაა შესწავლილი მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული პრობლემების ზოგიერთი ასპექტი, ამასთანავე, მიმოსვლის თავისუფლება განხილულია საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებასთან კავშირში.

კვლევის **სამართლებრივი** საფუძველია საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტები და საზღვარგარეთის ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები, რომლებიც აღიარებენ მიმოსვლის თავისუფლებას.

კვლევა ასევე ემყარება **ემპირიულ** მასალას: საქართველოს ცენტრალური საისტორიო არქივის მონაცემებს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ევროპული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს.

**საინფორმაციო ბაზას** წარმოადგენს სამეცნიერო-თეორიული, ნორმატიულ-სამართლებრივი და ფაქტობრივი მასალების ერთობლიობა, რაც განაპირობებს სადისერტაციო ნაშრომში ჩამოყალიბებული დებულებებისა და დასკვნების დასაბუთებულობასა და უტყუარობას.

**კვლევის სიახლე.** სადისერტაციო ნაშრომში ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში პირველად არის კომპლექსურად და მიზანმიმართულად შესწავლილი ისეთი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური გარანტია, როგორცაა მიმოსვლის თავისუფლება. სიახლეა ისიც, რომ კვლევა ჩატარდა ერთდროულად როგორც ისტორიულ-სამართლებრივი, ისე ზოგადთეორიული მიმართულებით, საერთაშორისო-სამართლებრივი და კონსტიტუციური ასპექტების გათვალისწინებით.

ნაშრომში დასაბუთებულია, რომ მიმოსვლის თავისუფლება კომპლექსური ბუნებისაა. ერთმანეთისაგან განსხვავებულია «მიმოსვლის უფლება», «მიმოსვლის თავისუფლება», «მიმოსვლის თავისუფლების უფლება» და მოცემულია მათი ავტორისეული განმარტებები.

საქართველოს კანონმდებლობის, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო აქტების, საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე პირველად ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში ჩამოყალიბებულია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციისა და შეზღუდვის პირობები, მიმოსვლის განხორციელების წესი, მისი უზრუნველყოფის იურიდიული და სოციალური გარანტიები.

ამასთან ერთად, ნაშრომის სამეცნიერო სიახლეები გამოიხატება აგრეთვე შემდეგი დებულებებით, დასკვნებით და წინადადებებით:

1. საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში ამჟამად გამოყენებული შეუსაბამო ტერმინოლოგიის ნაცვლად ერთიანი, უფრო მართებული ტერმინის – «მიმოსვლა» დამკვიდრება;
2. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლში თავისუფალი მიმოსვლის უფლების მიმოსვლის თავისუფლებით შეცვლა;
3. მიმოსვლის თავისუფლების ცნების განსაზღვრება;
4. საქართველოს კონსტიტუციით მიმოსვლის თავისუფლების გამოცხადება დამოუკიდებელ უფლებად და ამ გზით მისი გამიჯვნა საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებისაგან;
5. საქართველოს მოქალაქის საქართველოში შემოსვლის უფლების შეზღუდვის დაუშვებლობა და საქართველოს კონსტიტუციაში მისი ცალკე მუხლად ჩამოყალიბება;
6. საქართველოს მოქალაქეების მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული მოქმედი კანონმდებლობის უნიფიცირება, ე.ი. საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით ერთიან აქტად ჩამოყალიბება;
7. საქართველოს ნორმაშემოქმედებით და სამართალშეფარდებით პროცესებში მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვისას თანაზომიერების პრინციპის დანერგვა, განსაკუთრებით სასამართლოების მიერ;
8. ქვეყანაში განსაკუთრებული რეჟიმის გამოცხადებისას მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული პროცედურების საკანონმდებლო სრულყოფა;
9. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილებების შეტანა იმ მხრივ, რომ აღმოიფხვრას მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა მოქალაქეობის ნიშნით;
10. საქართველოში აკრედიტირებული უცხო ქვეყნის დიპლომატიური წარმომადგენლის «პერსონა ნონ გრატად» გამოცხადების პროცედურის გაწერა;
11. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფა ქვეყნის ტერიტორიაზე უკანონოდ მყოფ მიგრანტთა გამოვლენის თვალსაზრისით;

12. საიმიგრაციო სამართლის, როგორც საქართველოს სამართლებრივი სისტემის დამოუკიდებელი დარგის ჩამოყალიბება.

**კვლევის თეორიული მნიშვნელობა** განისაზღვრება იმით, რომ ნაშრომში ჩამოყალიბებული დებულებები, დასკვნები და წინადადებები გარკვეულწილად ავსებენ და აწვითარებენ იურიდიული მეცნიერების მიღწევებს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კვლევის სფეროში ისეთ მიმართულებათა მიხედვით, როგორებიცაა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების არსი, მათი ნორმატიულ-სამართლებრივი რეგლამენტაცია, უზრუნველყოფის სისტემა, შეზღუდვის მექანიზმები და სხვ. ამავე დროს, კვლევის შედეგები ხელს შეუწყობს პიროვნებისა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების, კანონიერების დამკვიდრების, ძირითად უფლებათა რეალიზაციის სფეროში დაგროვილი ფუნდამენტური პრობლემების გაღრმავებულ შესწავლას.

ნაშრომში ჩამოყალიბებულმა დებულებებმა, თეორიულმა კონსტრუქციებმა და დასკვნებმა, შესაძლოა, მომავალში გარკვეული მეთოდოლოგიური მნიშვნელობა შეიძინოს ადამიანის ამა თუ იმ ძირითადი უფლების კვლევისას, ასევე, ხელი შეუწყოს მიგრაციის საკითხში სახელმწიფოს ერთიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბებას, რომელსაც საფუძვლად უნდა დაედოს კონსტიტუციურად განმტკიცებული და მოწესრიგებული მიმოსვლის თავისუფლება. ამასთან ერთად, ნაშრომი შეიძლება გამოყენებული იქნეს დამხმარე სასწავლო მასალად სამართლის თეორიის, საკონსტიტუციო სამართლისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების კურსის შესწავლის დროს.

**კვლევის პრაქტიკული მნიშვნელობა** განისაზღვრება იმით, რომ ნაშრომში ჩამოყალიბებული დებულებები, რეკომენდაციები და წინადადებები მიმართულია ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტისკენ. ისინი ხელს შეუწყობენ ადამიანთა მიმოსვლის განხორციელების პროცედურების გამარტივებას, საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან ტურისტებისა და ინვესტიციების მოზიდვას.

საყურადღებოა ისიც, რომ კვლევის შედეგები შეიძლება გამოყენებული იქნეს სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში მიმოსვლის თავისუფლების მომწესრიგებელი

ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების მომზადებისას, ასევე, ამ თავისუფლების განხორციელების იურიდიული პროცედურების ოპტიმიზაციისა და მისი უზრუნველყოფის გარანტიების განსამტკიცებლად. კვლევის შედეგები შეიძლება გამოიყენონ აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოებმა სამართალშეფარდებით საქმიანობაში, მათ შორის, მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სასამართლო დავების გადაწყვეტისას.

ნაშრომი გარკვეულ დახმარებას გაუწევს სამართლებრივი კულტურისა და პროფესიონალიზმის ამაღლებაში იმ თანამდებობის პირებს, რომლებზედაც დამოკიდებულია მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება.

ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა განპირობებულია კვლევის მიზნებითა და ამოცანებით, ასევე, მათი განხილვის ლოგიკური თანმიმდევრობით. ნაშრომი შედგება შესავალის, ოთხი თავის, თორმეტი პარაგრაფის და დასკვნისაგან. დისერტაციას თან ერთვის გამოყენებული ლიტერატურის სია და დანართი.

## თავი I

### მიმოსვლის თავისუფლების გენეზისი

#### § 1 მიმოსვლის თავისუფლების ისტორიული განვითარების მიმოხილვა

იმისათვის, რომ სრულად დამუშავდეს სადისერტაციო თემა, სწორად განისაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების ცნება და შინაარსი, მისი მნიშვნელობა და ადგილი ადამიანის უფლებათა სისტემაში, საჭიროა ზოგადად მაინც იქნეს წარმოდგენილი მოცემული სამართლებრივი ინსტიტუტის განვითარების ისტორია. მიმოსვლის თავისუფლების ფორმირება სხვადასხვა ქვეყნებში და, მათ შორის, საქართველოშიც, თავისებურებებით ხასიათდებოდა, თუმცა არსებობს ბევრი მსგავსება და საერთო კანონზომიერება.

უძველეს დროში, პირველყოფილი თემური წეს-წყობილების დროს ადამიანი, სასიცოცხლო მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების მიზნით, იძულებული იყო ემოდრავა დიდ სივრცეებზე, რათა ეშოვა საკვები, დამალვოდა მტრებს, ანდა თავი აერიდებინა სტიქიური უბედურებებისათვის.

სახელმწიფოს წარმოშობასთან ერთად გაჩნდა საზღვრის გადაკვეთის აუცილებლობაც. კაცობრიობის არსებობის თავდაპირველ ეტაპზე ტურისტის, მხოლოდ ცნობისმოყვარეობის დაკმაყოფილების მიზნით მოგზაური, ალბათ, არ არსებობდა. მიმოსვლა ნაკარნახევი იყო ცხოვრებისეული საჭიროებით და აუცილებლობით. ყველაზე ხშირად მიმოსვლის სუბიექტი ვაჭარი იყო, რომელიც დედამიწაზე მოგზაურობდა და ახალ გზებს იკვლევდა საქონლის გასაღების მიზნით. ამაზე მეტყველებს შუა საუკუნეების სამართალიც, რომელიც ვაჭრებისათვის მიმოსვლის სფეროში აშკარა უპირატესობებს ადგენდა. მაგალითად, 1215 წლის თავისუფლებათა დიდი ქარტიის 41-ე მუხლი აწესებდა, რომ ყველა ვაჭარს უნდა ჰქონდეს უფლება თავისუფლად შემოვიდეს, გავიდეს, იმყოფებოდეს,

მოგზაურობდეს ინგლისის ტერიტორიაზე, გამონაკლისი იყო საომარი მდგომარეობა და თუ ვაჭარი მოწინააღმდეგე ქვეყნიდან იქნებოდა<sup>1</sup>.

იმ დროს სახელმწიფოებს შორის არსებული საზღვრები, როგორც წესი, ხელს არ უშლიდა ადამიანებს მოეძებნათ «ბედნიერება» თავიანთი ქვეყნის ფარგლებს გარეთ. თუმცა შუა საუკუნეებში ქვეყნის, პროვინციის, ქალაქის საზღვრის გადაკვეთისათვის შემოღებული იქნა გადასახადი, რამაც, უდავოა, დიდი გავლენა იქონია ვაჭრობის განვითარებაზე. ჩვეულებისამებრ, მოსახლეობის თავისუფალი ფენებისათვის მიმოსვლა არ იყო აკრძალული. წმინდა მიწაზე ევროპის ქვეყნებიდან, მათ შორის საქართველოდანაც თავისუფლად მიემგზავრებოდნენ მომლოცველები.

დროთა განმავლობაში წარმოიშვა მიმოსვლის შეზღუდვის პირობებიც, რომელთა არსი პირდაპირ იყო დამოკიდებული სახელმწიფოს ტიპზე, მის პოლიტიკურ და ტერიტორიულ მოწყობაზე.

ზოგადად, მონათმფლობელური და ფეოდალური ტიპის სახელმწიფოებში ადამიანის მიმოსვლისა და დაბინავების შესაძლებლობა, განისაზღვრებოდა იმით, თუ მოსახლეობის რომელ ფენას მიეკუთვნებოდა იგი. მიმოსვლა პირდაპირ კავშირში იყო ადამიანის ამა თუ იმ კასტისადმი, წოდებრივი მდგომარეობისადმი მიკუთვნებასთან. მიმოსვლა თავისუფლად შეეძლოთ სამღვდელოებსაც, სხვადასხვა რანგის სახელმწიფო მოსამსახურეებს. საერთოდ კი მიმოსვლა თანდათანობით იზღუდებოდა და ხელისუფლების მხრივ სხვადასხვაგვარ კონტროლს ექვემდებარებოდა.

ზოგიერთი მეცნიერი ადამიანთა მიმოსვლაზე მკაცრი შედამხედველობის სისტემის დაწესებას ხსნის იმით, რომ ევროპის გზებზე მოძრაობდნენ არა მხოლოდ საქმიანი ადამიანები (ვაჭარ-მოგზაურები და ხელოსნები), არამედ აგრეთვე ყაჩაღები, მაწანწალები და მათხოვრები<sup>2</sup>. მათგან პატიოსანი ხალხის გამიჯვნის მიზნით, შემოღებული იქნა პიროვნების დამადასტურებელი განსაკუთრებული საბუთი, რომელიც ყაჩაღებზე, მათხოვრებსა და მაწანწალებზე არ გაიცემოდა. ასეთ საბუთს შემდგომში პასპორტი ეწოდა. თვით ტერმინი «პასპორტი» (passeport)

<sup>1</sup> www.lib.ru

<sup>2</sup> Н. А. Лимонова, Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, М., 2001, с. 15.



ფრანგული წარმოშობისაა და სიტყვა-სიტყვით ითარგმნება, როგორც ნებართვა პორტის გავლისა<sup>3</sup>.

საპასპორტო სისტემა პირველად XV საუკუნეში, გერმანიაში წარმოიშვა. XVII საუკუნეში შემოდებული იქნა სპეციალური პასპორტები იმ ქვეყნის მოსახლეობისათვის, სადაც შავი ჭირი მძვინვარებდა. ამ პასპორტებს «შავჭირიანებს» უწოდებდნენ. გარდა ამისა, არსებობდა სამხედრო პასპორტები (Militarpass), განსაკუთრებული პასპორტები ებრაელებისათვის, შეგირდი-ხელოსნებისათვის და ა.შ.

საპასპორტო სისტემის აყვავების პერიოდი იწყება საფრანგეთში XVIII საუკუნის ბოლოს და XIX საუკუნის დასაწყისში, რევოლუციის ეპოქაში. როგორც ჩანს, თავდაპირველად, ევროპაში მიმოსვლის თავისუფლების საკითხი საპასპორტო სისტემის პირობებში განიხილებოდა. შემდგომ, ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა დარწმუნდა, რომ საპასპორტო სისტემა ეკონომიკური ურთიერთობების მუხრუჭია და XIX საუკუნის შუა წლებში დაიწყო მისი ზეგავლენის შესუსტება.

1865-1867 წწ. საპასპორტო შეზღუდვები გერმანიაში პრაქტიკულად გაუქმდა. ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობის შემდგომი განვითარება იმავე მიმართულებით წარიმართებოდა. ამრიგად, ევროპის ქვეყნებში უკვე XIX საუკუნის მეორე ნახევარში (ინგლისში კი უფრო ადრე) საპასპორტო სისტემა შეიცვალა. მას ე.წ. ლეგიტიმაციური სისტემა ჩაენაცვლა.

ლეგიტიმაციური სისტემის დროს ადამიანს საკუთარი ინტერესების გათვალისწინებით შეუძლია აიღოს პასპორტი. ამ დროს პასპორტის აღება უფლებაა და არა მოვალეობა. იგი მოვალეობად მხოლოდ საზღვარგარეთ გამგზავრებისას იქცევა. აუცილებლობის შემთხვევაში კი ადამიანის პირადობა ნებისმიერი საშუალებით დასტურდება. ლეგიტიმაციური სისტემა სახელმწიფოს დემოკრატიულობისა და პიროვნების თავისუფლების მაჩვენებელია.

აშშ-ში საპასპორტო სისტემა არასოდეს არ არსებობდა. საოცარია, მაგრამ მიგრანტთა ქვეყანაში მოქალაქეები მხოლოდ საზღვარგარეთის პასპორტით სარგებლობენ. ქვეყნის შიგნით მოქალაქის პირადობა შეიძლება იყოს

---

<sup>3</sup> ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტ. 7, თბ., 1984, გვ. 705.

დადასტურებული ნებისმიერი დოკუმენტით, ყველაზე ხშირად კი – ავტომანქანის მართვის მოწმობით.

ცნობილია, რომ თითოეულ ქვეყანას გააჩნია მიმოსვლის თავისუფლების ფორმირების საკუთარი, უნიკალური ისტორია. დისერტაციული კვლევის შეზღუდული ფარგლების გამო ვერ განვიხილავთ ამ ინსტიტუტის ჩამოყალიბების მრავალფეროვან ისტორიას სხვადასხვა სახელმწიფოებში. ამიტომ, შემოვიფარგლებით ქვეყნის დატოვების, უკან დაბრუნებისა და საკუთრივ ქვეყანაში მისვლა-მოსვლის შესაძლებლობის ისტორიული მიმოხილვით საკუთარი ქვეყნის – საქართველოს მაგალითზე.

ისტორიაში ცნობილია, რომ საზოგადოების განვითარებას ყოველთვის თან სდევს მოსახლეობის ადგილიდან ადგილზე გადანაცვლება. სოციალური თავისუფლების, კულტურული და ეკონომიკური ცხოვრების დონის ამაღლების მიზნით, საქართველოს სხვადასხვა ტერიტორიებზე ინტენსიურად მიმდინარეობდა მოსახლეობის გადანაცვლება მიგრაციის გზით. ეს გამოწვეული იყო მთასა და ბარს შორის ოდითგანვე არსებული საცხოვრებელი პირობების განსხვავებებით, სოციალურ-კულტურული და ეკონომიკური ცხოვრების სხვადასხვა დონით.

მიმოსვლის თავისუფლებამ, საქართველოს ამჟამად მოქმედ კონსტიტუციაში განმტკიცებამდე, ხანგრძლივი ისტორიული გზა განვლო. კერძოდ, გამოიყოფა ფეოდალური, 1918-21 წლების დამოუკიდებლობისა და საბჭოთა პერიოდები. ადამიანთა მისვლა-მოსვლის განხორციელების შესაძლებლობა აღნიშნულ პერიოდებში არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ამიტომ, მიზანშეწონილია თითოეული მათგანის ცალ-ცალკე განხილვა.

## **§ 2 მიმოსვლის თავისუფლების საკითხი ფეოდალიზმისა და რუსული კოლონიური სისტემის პირობებში**

საქართველოს მკვიდრი მოსახლეობის მიმოსვლა ისტორიულ განვითარებაში პირდაპირ უკავშირდებოდა ქვეყნის პოლიტიკურ წეს-წყობილებას, სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობების არსსა და დინამიკას. საქართველო ერთიანი

სახელმწიფოს სახით ყალიბდებოდა ფეოდალურ საწყისებზე, რამაც საუკუნეების განმავლობაში ყმა-გლეხობის არსებობა და კანონის წინაშე უთანასწორობა განაპირობა. პოლიტიკურ-სამართლებრივი ფაქტორები ხელს უწყობდნენ ფეოდალიზმის ხანგრძლივად შენარჩუნებას, რაც კანონზომიერად აისახებოდა ადამიანის საერთო სამართლებრივ სტატუსზე და, კერძოდ, მიმოსვლის თავისუფლების მდგომარეობაზე.

ქართული სამართლის ისტორიის ჩვენამდე მიღწეული წყაროებიდან ჩანს, რომ ფეოდალურ საქართველოში რუსეთის იმპერიის მხრივ ანექსიამდე თავისუფალი მოსახლეობის მიმოსვლა საპასპორტო ან სხვა მსგავს სისტემას არ უკავშირდებოდა. ამის ნათელ სურათს თუნდაც ქართული ლიტერატურული ნაწარმოებები იძლევიან. ასე მაგალითად, შ. რუსთაველს «ვეფხისტყაოსანში» ასახულია შვიდი სამეფო – არაბეთი, ინდოეთი, ხატაეთი, გულანშარო, მულდაზანზარი, ხვარაზმი (სპარსეთი) და ქაჯეთი. არც ერთ მათგანში პოემის გმირების მისვლა-მოსვლისათვის რაიმე დაბრკოლებების შექმნაზე «ვეფხისტყაოსანში» არაფერი არაა ნათქვამი. მართალია, «ვეფხისტყაოსნის» გეოგრაფია ისტორიულად კონკრეტული და ზუსტი არაა, სამაგიეროდ მოგზაურობის დახასიათება რეალისტური და ისტორიულად სანდოა.

მიმოსვლა ხშირ შემთხვევაში საზღვრის გადაკვეთასთანაა დაკავშირებული. უძველეს დროში საზღვრის ცნება გარკვეულწილად პირობითი იყო, მაგრამ სახელმწიფოებრიობის განვითარებასთან ერთად მას უფრო დიდი ყურადღება ეთმობოდა. ერთიანი ქართული ფეოდალური მონარქიის არსებობის დროს მოქმედებდა მონაპირეთა სპეციალური ინსტიტუტი. მონაპირეების მთავარი მოვალეობა იყო საზღვრის დაცვა. ისინი თვალყურს ადევნებდნენ მოსაზღვრე ტერიტორიას, რათა ხელისუფლება საქმის კურსში ყოფილიყო თუ, ვინ შემოდიოდა ქვეყანაში და რა ხდებოდა საზღვრის მეორე მხარეს.

საქართველოს ქალაქების უმრავლესობა მსხვილ ფეოდალებს შორის იყო განაწილებული<sup>4</sup>, რაც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა ქვეყნის შიგნით მისვლა-მოსვლის მდგომარეობაზე. ფეოდალი თავისი ქალაქის სრული ბატონ-პატრონი იყო. ამიტომ ქალაქში შესვლა და იქ ყოფნა სწორედ მის ნებაზე იყო დამოკიდებული. ზოგადად, ფეოდალურ ურთიერთობებს კარჩაკეტილობა ახასიათებდა. თუ ამას

<sup>4</sup> შ. მესხია, საისტორიო ძიებანი, ტ. II, თბ., 1983, გვ. 158.

შიდაფეოდალურ განუწყვეტელ ბრძოლებსაც დავუმატებთ, მაშინ იოლად აიხსნება, თუ რატომ მოხდა გვიან მიმოსვლის საკითხების მომწესრიგებელი სამართლებრივი ძეგლის შექმნა საქართველოში.

როგორც ცნობილია, ფეოდალური სახელმწიფოს მოსახლეობის დიდ ნაწილს გლეხობა შეადგენდა, რომელსაც წოდებრივ იერარქიაში უკანასკნელი ადგილი ეკავა და მყარად იყო მიმაგრებული ფეოდალის მიწაზე. გლეხობის მდგომარეობის საკითხს ქართულ ფეოდალურ სამართალში არაერთი მკვლევარი შეხებია<sup>5</sup>. კანონმდებლობით, გლეხი მიწაზე მყარადაა მიმაგრებული და ბატონის ნებართვის გარეშე მას მამულიდან აყრა არ შეეძლო. თუ რაიმე მიზეზის გამო გლეხი თავისი მამულიდან წავიდოდა, მკვიდრ ბატონს ყმის უკან დაბრუნების უფლება ჰქონდა. ისტორიული ცნობებიდან ვადგენთ, რომ არსებობდა გლეხთა რამდენიმე კატეგორია – მკვიდრი, ნასყიდი, თავდაწერილი, თავდაუწერელი და მომართებული. ყველა გლეხის მდგომარეობა თითქმის ერთნაირი იყო, თუმცა მათი თავისუფლების ფარგლები მცირედით მაინც განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან. კერძოდ, თავდაუწერელი ყმა დანარჩენებთან შედარებით უფრო მოძრავია. თავისი უფლებრივი მდგომარეობით მას მიმოსვლის თავისუფლების უფრო მეტი ნიშანი აქვს მოპოვებული. თავდაუწერელი ყმის იდენტური მდგომარეობა ეკავა მომართებულ ყმას. იგი ბატონისაგან გაქცეული გლეხი იყო, მაგრამ ვინაიდან ახალ მებატონესთან «თავდაწერა» არ ხდებოდა, ასეთ ყმას უფლება ჰქონდა, როცა მოისურვებდა, მაშინ წასულიყო მისი მფარველისაგან. ახალ ბატონს უფლება არ ჰქონდა მომართებული ყმისთვის წასვლა დაეშალა – უნდა გაეშვა იგი.

ძველ საქართველოში პირადი და საადგილმამულო უფლებების განხილვისას აღინიშნება, რომ გლეხთა გადასახლების (სხვაგან დასახლების) უფლების კვლევისათვის საჭირო მასალების რაოდენობა მცირეა. კერძოდ, ს. ბაღათუროვს მხოლოდ ერთადერთი შემთხვევა მოჰყავს, როდესაც გლეხის სხვა ადგილას

---

<sup>5</sup> იხ. მაგალითად: ი. დოლიძე, ძველი ქართული სამართალი, თბ., 1953 გვ. 13-20; ზ. რატანი, გლეხობა XVIII – XIX საუკუნეების საქართველოში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის «მაცნე», 1968, 6, გვ. 60-77; ნ. ქანთარია, გლეხი ბექა-აღბუღას სამართლის მიხედვით, აკად. ს.ჯანაშიას სახ. საქართველოს სახელმწიფო მუზეუმის მოამბე, ტ. XXIII-B, 1962, გვ. 41-48.

დასახლება ხელისუფლების ნებართვით ან თანხმობით შესაძლებელი იყო – ესაა ბატონის მხრიდან მის მიმართ ცუდად მოპყრობა<sup>6</sup>.

მძიმე მდგომარეობაში მყოფი გლეხობა საზღვარგარეთ გარბოდა. XVIII საუკუნის მიწურულს და XIX საუკუნის დასაწყისში გლეხების უცხოეთში გაქცევამ ფართო ხასიათი მიიღო. საქართველოს იმდენი მცხოვრები დააკლდა, რომ რუსეთის მთავრობამაც კი მიაქცია ამ გარემოებას ყურადღება. 1819 წლის 22 ოქტომბერს გამოიცა დებულება, რომელიც შეიცავდა წესებს უცხოეთიდან დაბრუნებული გლეხების მემამულეთა, სახაზინო და საეკლესიო მამულზე მოწყობის შესახებ<sup>7</sup>.

ჯერ კიდევ XVIII საუკუნის მიწურულს საქართველომ მოსახლეობის რაოდენობის გაზრდის მიზნით, დაიწყო იმიგრაციისა და რეპატრიაციისათვის ხელის შეწყობის პოლიტიკა. «სამოქალაქოს სჯულვილების» 1 კანონპროექტი, რომელსაც ეწოდებოდა «უცხოთ ქვეყნათ შემოსულთ წყალობაზედ, სითარხნეზედ<sup>8</sup> და ბინის მიცემაზედ»<sup>9</sup>, იძლევა იმიგრანტებისა და უცხოეთიდან დაბრუნებულთა ლეგალიზაციის და მოწყობის დაწვრილებით რეგლამენტაციას<sup>10</sup>. კანონპროექტის თანახმად, ქვეყანაში შემოსულებს ევალეობდათ პოლიციაში გამოცხადება. ვინაიდან შემოსულს, შესაძლოა, არ სცოდნოდა ამ წესის შესახებ, ახალშემოსულებზე კონტროლის მოვალეობა პოლიცასაც ეკისრებოდა. პოლიცას უმოკლეს ვადაში უნდა გაერკვია ახალშემოსულისგან, თუ საიდან შემოვიდა და რისთვის, რითი სურს დასაქმება (ვაჭრობა, ხელოსნობა), სად დასახლდება და სხვ. ქვეყანაში შესვლის დაკანონებისათვის პოლიცა მოხსენებას «სენადს» უგზავნიდა, რომელიც თავისი «უქაზით» აწესრიგებდა მოსულთა უფლებრივ და ქონებრივ მდგომარეობას [მუხ. «დ» (4)].

საქართველოს მფარველობაში შემოსულები ათი წლის განმავლობაში თავისუფლდებოდნენ გადასახადებისაგან. საერთოდ, რეპატრიანტებისა და

<sup>6</sup> С. И. Багатуровъ, Личныя и поземельныя права въ древней Грузіи, Выпускъ I, Тифлисъ, 1886, с. 41-42.

<sup>7</sup> გ. გიორგაძე, ფეოდალური ურთიერთობა საქართველოში, ტფ., 1926, გვ. 96-97.

<sup>8</sup> «თარხანი თავისუფალს ჰქვიან» (იხ. სულხან-საბა ორბელიანი, ლექსიკონი ქართული, I, თბ., 1991, გვ. 301).

<sup>9</sup> «ბინის მიცემა» გულისხმობს საქმისათვის კანონიერი საფუძვლის მიცემას, ე.ი. სამართლებრივ მოწესრიგებას (იხ. დ. ჩუბინაშვილი, ქართულ-რუსული ლექსიკონი, მეორე გამოცემა, თბ., 1984, გვ. 107-108: ბინა ... основание; ამ საქმეს ბინა არა აქვს это дело не имеет основания).

<sup>10</sup> სამოქალაქოს სჯულვილება, II, ტექსტი, ლექსიკონი და საძიებლები გამოსცა დ. ფურცელაძემ, თბ., 1966, გვ. 17.

იმიგრანტებისათვის თარხნობის მინიჭებისას შეღავათები ცნობილი იყო მანამდეც. XVII-XVIII საუკუნეებში წესად ყოფილა ქალაქად დასახლებული უცხოელის განთავისუფლება სახელმწიფო გადასახადებისაგან 3 წლით, «რათა სხვებმაც მოისურვონ აქ დასახლება»<sup>11</sup>; 1782 წელს ტყვეობიდან მოსულს, რომელიც დედოფალს ეყმო, 2 წლით თარხნობა მისცემია<sup>12</sup>.

იმიგრანტზე ზრუნვას დავით ბატონიშვილის სამართალიც ითვალისწინებდა. თუმცა, აქ საქმე შეეხებოდა მხოლოდ თავისუფალ იმიგრანტს. დავით ბატონიშვილის სამართალში გათვალისწინებული იყო უკვე გადმოსახლებულთა სამეურნეო ცხოვრება, კერძოდ, მათ მიერ მამულის ყიდვა-გაყიდვის საკითხები<sup>13</sup>.

«სამოქალაქო სჯულჯილღების» 1 კანონპროექტით, პოლიცაში გამოცხადების ვალდებულება ეკისრებოდა აგრეთვე საქართველოს ქვეშევრდომებს, რომლებიც ქვეყნის ფარგლებს გარეთ იყვნენ გასულები [მუხ. «იგ» (13)]. განსაკუთრებული პირობა იყო დადგენილი საქართველოდან გაქცეული ყმებისათვის. კერძოდ, სამშობლოში დაბრუნების შემთხვევაში მათი გადაცემა ძველი ბატონისათვის აღარ მოხდებოდა.

იმდროინდელი პოლიტიკის ფუძემდებლურ დებულებას კანონპროექტის «იზ» (17) მუხლი ასახავს. ამ მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ისე უნდა მოიქცეს, რომ ქვეყნიდან რაც შეიძლება ნაკლები წავიდეს და პირიქით, საქართველოში დაფუძნებას კი უფრო მეტი დახარბდეს.

საქართველოს სამეფო ხელისუფლების პოლიტიკა ყოველთვის ქვეყანაში უცხოელთა დასახლებისკენ იყო მიმართული. 1670-იანი წლების დასაწყისში ვახტანგ V აცხადებდა, რომ მას ძალიან უნდოდა ევროპელების დაბინავება თბილისში და ყველას, ვინც მოვიდოდა, უპირატესობების მინიჭებას ჰპირდებოდა. მეფე ცდილობდა დაერწმუნებინა ევროპელები, რომ ინდოეთში მისვლა-მოსვლისათვის ისინი უკეთეს გზას ვერ იპოვიდნენ: «თუ ერთხელ სცადეს ამ გზაზე წამოსვლა, მერე სხვას აღარ დაადგებიანო»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ш. Месхиа, Города и городской строй феодальной Грузии XVII-XVIII вв., Тб., 1959, с. 184.

<sup>12</sup> იქვე, გვ. 162.

<sup>13</sup> დ. ფურცელაძე, სამოქალაქო სჯულჯილღება (XVIII საუკუნის მიწურულის კანონპროექტთა კრებული), თბ., 1960, გვ. 47.

<sup>14</sup> საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტ. III, თბ., 1973, გვ. 163.

ისტორიაში შემორჩენილია მოგზაურთა, უცხო ქვეყნის დამკვირვებელთა, დესპანების, მისიონერებისა და ელჩების აღწერილობითი ცნობები საქართველოს შესახებ<sup>15</sup>. ასეთი წყაროებიც ადასტურებენ, რომ შესაბამის პერიოდებში შესაძლებელი იყო უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საქართველოში შესვლა, ქვეყანაში თავისუფლად მოძრაობა და ცხოვრება.

XVII საუკუნის ისტორიკოსების ცნობებიდან ვადგენთ, რომ თბილისში ცხოვრობდნენ ვაჭრები სპარსეთიდან, კონსტანტინოპოლიდან და სხვა მხარეებიდან. აქ ყოველდღე დატვირთული ქარავანი შემოდიოდა. შარდენი წერდა, რომ თბილისში უფრო მეტ უცხოელს შეხვდებით, ვიდრე სხვაგან სადმე<sup>16</sup>.

იმიგრაციისათვის ხელის შეწყობის პოლიტიკას ასევე ახორციელებდა ერეკლე II. ცნობილია ცალკეული პიროვნებების, გამოჩენილი სოციალისტების მოპატიჟების შემთხვევებიც<sup>17</sup>.

შ. რუსთაველის პოემაში აღწერილი «მსოფლიო მოგზაურობები», ეტყობა, იმ ეპოქაში ხშირი იყო. მალრიბიდან ინდოეთს მოქარავნე ვაჭრები, მექისა თუ იერუსალიმის მომლოცველი პილიგრიმები, მოკარდაკარე პოეტები, პოლიტიკური ბედის მამიებელნი დადიოდნენ. სხვადასხვა სახის წყაროებიდან ირკვევა, რომ XII საუკუნეში საქართველოს სავაჭრო ურთიერთობა ჰქონდა არაბებთან, სპარსეთთან, ბიზანტიასთან, სლავებთან, ეგვიპტესთან, ჩინეთთან და სხვა ქვეყნებთან. მაშასადამე, ამ ქვეყნებთან ხშირი მისვლა-მოსვლა არსებობდა<sup>18</sup>.

ხშირ შემთხვევაში მიმოსვლა განპირობებული იყო საქონლის ექსპორტით და იმპორტით. ხელისუფლებაც მიმოსვლის განვითარებასა და უზრუნველყოფას ძირითადად ამ კუთხით აქცევდა ყურადღებას. საგარეო ვაჭრობა უმთავრესად თურქეთთან და ირანთან წარმოებდა. მოვაჭრეები შავი ზღვის სანაპიროებსაც მიადგებოდნენ, მაგრამ საზღვაო ტექნიკის იმდროინდელ პირობებში გემებს მხოლოდ ხელსაყრელ ამინდში შეეძლოთ ცურვა. გარდა ამისა მიმოსვლის ხელისშემშლელ ფაქტორს მეკობრეები წარმოადგენდნენ.

<sup>15</sup> ივ. ჯავახიშვილი, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტ. IV, თბ., 1996, გვ. 133-151.

<sup>16</sup> შ. მესხია, დ. გვრიტიშვილი, თბილისის ისტორია, თბ., 1952, გვ. 161.

<sup>17</sup> III. Месхиа, указ. соч., с. 184.

<sup>18</sup> შ. მესხია, საისტორიო ძიებანი, ტ. III, თბ., 1983, გვ. 168.

ისტორიული წყაროებიდან ჩანს, რომ გზებზე ხშირად ხდებოდა მეკობრეობა. სახელმწიფოს ინტერესები აღარ ეგუებოდა მგზავრთა მარცვას. დავით აღმაშენებელმა ძლიერი ხელით არაერთი ღონისძიება ჩაატარა, რათა გზები ვაჭართა და მოგზაურთათვის უშიშარი ყოფილიყო (ამასვე მოწმობს გზებზე, ხიდებზე ზრუნვა)<sup>19</sup>.

გარდა ამისა, სამეფო ხელისუფლებას უსაფრთხო მოგზაურობისათვის შესაბამისი აპარატი ჰქონდა შექმნილი. ივ. ჯავახიშვილის ცნობებით, მანდატურთუხუცესი მიმოსვლის უფროსს მიაგავდა, ხოლო მისი ხელქვეითები – მანდატურები მიმოსვლისა და ფოსტის მოხელეებს<sup>20</sup>. აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ მოგზაურთა უსაფრთხოების დაცვა სწორედ აღნიშნულ სამსახურს ევალებოდა.

რისკის მიუხედავად, ყველაზე ხშირად მიმოსვლის სუბიექტს სწორედ ვაჭარი წარმოადგენდა. შ. რუსთაველის პოემიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ვაჭრის სტატუსის მქონე ადამიანისთვის ქალაქში შესვლა ადვილი იყო. სწორედ ამიტომ, ავთანდილი უსამს სთხოვს ქალაქში შეიყვანოს, როგორც ვაჭარი<sup>21</sup>. ხშირად მგზავრები სწორედ ვაჭრებს მიყვებოდნენ, რომლებმაც კარგად იცოდნენ გზა და ქალაქში შესვლის წესები.

X-XIII საუკუნეებში უცხოელი ვაჭრები ქვეყანაში შესვლისათვის მიმართავდნენ ვაჭართუხუცესს. იგი ვაჭართა სათავეში იდგა. მის მოვალეობაში შედიოდა როგორც ადგილობრივი, ისე უცხო ქვეყნებიდან ჩამოსული ვაჭრების მიღება. ვაჭართუხუცესი გზავნიდა სპეციალურ რწმუნებულს, რომელსაც შემოჰყავდა უცხო ქვეყნის ვაჭრები ქალაქში მზის ჩასვლამდე. თავის მხრივ, უცხო ქვეყნის ვაჭრები ვალდებული იყვნენ გამოცხადებულიყვნენ ვაჭართუხუცესთან, ერვენებინათ საქონელი და ძღვენი მიერთვათ. ვაჭართუხუცესი იღებდა სამეფო ბაჟს და მხოლოდ ამის შემდეგ იძლეოდა თავისუფალი ვაჭრობის ნებართვას<sup>22</sup>.

საზღვარგარეთიდან მოსულების, უცხოელების თვალყურის დევნება და მათი რეგისტრაცია ქალაქის ნაცვალს ევალებოდა. უცხოელების ქცევა-მოქმედების შესახებ

<sup>19</sup> ნ. ბერძენიშვილი, საქართველოს ისტორიის საკითხები, წიგნ. VIII, 1975, გვ. 645.

<sup>20</sup> ივ. ჯავახიშვილი, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტ. VI, თბ., 1982, გვ. 296-297.

<sup>21</sup> შ. რუსთაველი, ვეფხისტყაოსანი, პ. ინგოროყვას რედაქციით და გამოკვლევით, წიგნ. I, თბ., 1970, გვ. 326.

<sup>22</sup> საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტ. III, თბ., 1973, გვ. 113.



იგი ყოველდღიურად აცნობებდა ქალაქის მოურავს, რომელიც ასევე ყოველდღიური პატაკით ნაცვლის მოხსენებას მეფეს აცნობებდა<sup>23</sup>.

ნაცვლის ხელმძღვანელობით უნდა მომხდარიყო ქალაქის მოსახლეობის ზუსტი აღწერა. მისი განკარგულებით ხდებოდა უცხოეთიდან მოსულების, ელჩებისა და კურიერების დაბინავება. ამისათვის მოქალაქეთა შორის შემოდებული იყო მორიგეობა და უცხოეთიდან მოსულთა ჩასახლება მათ ბინებში მორიგეობით ხდებოდა.

ქალაქის ნაცვლის მოვალეობას შეადგენდა აგრეთვე თვალყური ედევნებინა იმისათვის, რომ ქალაქიდან არ გაპარულიყვნენ სასამართლო პასუხისგებაში მიცემულნი, ასევე გაკოტრებული მოვალენი და მათი თავდებნი. ნაცვალი პირველი აცნობებდა მოურავს ელჩების ჩამოსვლის შესახებ<sup>24</sup>.

ზ. ჭიჭინაძის სიტყვით, 1740 წლიდან საქართველოდან ქართველნი ევროპაში სავაჭროდ და სხვა საქმეების გამო წელიწადში ათასობით დადიოდნენ. ბევრს მოსწონდა ევროპის მშვიდობიანი ცხოვრება, ამიტომ ბევრნი სამუდამოდ სახლდებოდნენ ევროპაში და აღარ ბრუნდებოდნენ საქართველოში. მეფე ერეკლემ, როცა შეიტყო ამის შესახებ, შესაბამისი ზომების ძებნა დაიწყო და ბრძანება გასცა: ევროპაში თუ ვინმე საქართველოს კაცი წავა, იმას საქართველოში ცოლ-შვილი უნდა ჰყავდესო; მისი ცოლ-შვილი საქართველოში უნდა დარჩეს, ვისაც ცოლ-შვილი არა ჰყავს, იმან ჯერ ცოლი შეირთოს, შვილები მიეცეს და მერე წავიდეს ევროპაშიო, უამისოდ ნებას არ მივცემო<sup>25</sup>. იმ პერიოდში აღნიშნული ღონისძიება გამიზნული იყო მოქალაქეების სამშობლოში დასაბრუნებლად. ამჟამად კი, ასეთი წესი არაოფიციალურად მოქმედებს მიმდები სახელმწიფოს მხრიდან, რათა სხვა ქვეყნის მოქალაქე მის ტერიტორიაზე არ დარჩეს.

იგივე ზ. ჭიჭინაძის ცნობით, აზიის ქალაქებში წასასვლელად ნებართვას აძლევდნენ ყველას – გინდ ცოლიანს, გინდ უცოლოს<sup>26</sup>. საერთოდ, ზ. ჭიჭინაძეს ბევრი ცნობა აქვს მოყვანილი ვაჭრების მიმოსვლასთან დაკავშირებით, მაგრამ, სამწუხაროდ, არ უთითებს სათანადო წყაროებს.

<sup>23</sup> შ. მესხია, დ. გვრიტიშვილი, მ. დუმბაძე, ა. სურგულაძე, თბილისის ისტორია, თბ., 1958, გვ. 272.

<sup>24</sup> შ. მესხია, საისტორიო ძიებანი, ტ. II, თბ., 1983, გვ. 448.

<sup>25</sup> ზ. ჭიჭინაძე, საქართველოს შესახებ ევროპიელთ მოძღვართა და მოგზაურთა ცნობები, თბ., 1895, გვ. 24.

<sup>26</sup> იქვე.

შორ მანძილზე მიმოსვლის მთავარ შემაფერხებელ გარემოებას გამოუკვლეველი გზის არსებობა წარმოადგენდა. ქვეყნის მთიან რეგიონებში მისვლა-მოსვლა განსაკუთრებით რთულდებოდა ზამთრის პერიოდში. გზების გაუმჯობესებისათვის საქართველოს სამეფო ხელისუფლება არაერთ შესაბამის ღონისძიებას ატარებდა. რუსეთის მთავრობაც სპეციალურ წესებს იღებდა, სადაც დაწვრილებით იყო აღწერილი, თუ როგორ უნდა დაიგოს გზა და ხიდები, რათა მიმოსვლისას ადამიანისათვის უხერხულობა არ შეიქმნას. იმ პერიოდში ყველა გზაზე, გუბერნიის საზღვარზე დაიდგა ბოძები, რომლებზეც აღინიშნებოდა ერთი გუბერნიიდან მეორემდე მანძილი, ხოლო გზის გაყოფისას მითითებული იყო, თუ რომელი გზა სად მიიყვანდა მგზავრს. «ხანძრის შემთხვევაში ვიწრო ქუჩები და გასასვლელი გზის არარსებობა უბედურობების მიზეზია». ამიტომ, რუსეთის იმპერიის მთავრობა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მოქალაქეთა ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით ქალაქის ქუჩების მოწყობასაც აკონტროლებდა<sup>27</sup>. ქუჩის მცხოვრებლებს ავალეზდა ზამთარში გზის გასწორებასა და ქვიშის დაყრას<sup>28</sup>.

საერთოდ და, ცხადია, ფეოდალური სამართლისთვისაც, მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ საშუალებად მიჩნეულია საზოგადოებრივი გზის არსებობა. ამაზე მეტყველებს ქართული სასამართლო განჩინებანი. ასე მაგალითად, ჩირიკაშვილები «რაზის თავის სახლის წინ გზაზედ ელაპარაკებოდნენ, ჩვენც ამ გზაზედ საურმე გზა გვექონიაო». სასამართლოს გადაწყვეტილებით «საურმე გზა რაზის წინ ჩირიკაშვილებს დარჩათ და შარად დაიდვა»<sup>29</sup>. სასამართლოს მსჯელობით, ის გზა, რომელიც ერთი კომლის სარგებლობისთვისაა, შარა არაა. შარა იმ საურმე გზას უწოდეს, რომელიც საერთო (ე.ი. საზოგადოებრივ) სარგებლობაშია.

მოსახლეობის მიმოსვლაზე ზედამხედველობის სისტემის განვითარება საქართველოში დაიწყო XVIII საუკუნის ბოლოს XIX საუკუნის დასაწყისში, რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში შესვლის შემდეგ. რუსეთში მკაცრი საპასპორტო სისტემა ამ პერიოდში განვითარების მაღალ დონეზე იდგა. ქართველ

<sup>27</sup> ИСЗ, Т. XXXIV, 1817, с. 908-911.

<sup>28</sup> ИСЗ, Т. XXXVII, 1820-1821, с. 419.

<sup>29</sup> ქართული სამართლის ძეგლები, ტ. IV, სასამართლო განჩინებანი (XVI-XVIII სს), ტექსტები გამოსცა, შენიშვნები და საძიებლები დაურთო პროფ. ი. დოლიძემ, თბ., 1972, გვ. 660.

თავადებს, მათ დესპანებს, მსახურებს საზღვარგარეთ გამგზავრებისათვის პასპორტს (თავისუფალ საშვს) რუსეთის იმპერიის ხელისუფლება აძლევდა. პასპორტში აღნიშნებოდა მისი მფლობელის ვინაობა, ვინ ახლავდა მას გზაში (ანუ თანხლებ პირებზე ცალკე პასპორტი არ გაიცემოდა) და რომელი ქალაქების გავლით უნდა მისულიყო იგი დანიშნულების ადგილას. პასპორტის ბოლოს იყო მითითება, რომ ყველა სამხედრო და სამოქალაქო უფროსს გზაში მისი მფლობელისათვის დახმარება უნდა გაეწია<sup>30</sup>.

1895 წელს რუსეთში მიღებული იქნა ბინადრობის ნებართვების წესდება, რომლის მოქმედება 1897 წლიდან გავრცელდა იმპერიის მთელს ტერიტორიაზე. შემდგომში, 1903 წელს მიიღეს პასპორტების წესდება, რომელიც შეიცავდა 1895 წლის ბინადრობის ნებართვების წესდებას და 1890 წლის პასპორტების წესდების მუხლს გაქცეულთა შესახებ<sup>31</sup>.

აღნიშნული აქტებით, მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება დამოკიდებული იყო ადამიანის ეროვნებასა და სქესზე. ასე, ებრაელებისათვის დადგენილი იყო დასახლებისა და მოძრაობის სპეციალური შეზღუდვები. წესდება განსაკუთრებულ წესს ითვალისწინებდა გათხოვილებისათვის. მათ ეკრძალებოდათ ქმრის ნებართვის გარეშე მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დატოვება.

წესდების თანახმად, ღვთისმსახურებს ეკრძალებოდათ სამწყსოს მიტოვება, ხოლო საზღვარგარეთის პასპორტი მათზე გაიცემოდა წმინდა სინოდის თანხმობით. საზღვარგარეთის პასპორტი იერუსალიმში წასასვლელად არ გაიცემოდა იმპერიის შემადგენლობაში მყოფი იმ ქალაქების მოსახლეობაზე, რომლებიც ესაზღვრებოდნენ თურქეთს. ამ ქალაქების ჩამონათვალში ამიერკავკასიის ქალაქები შედიოდნენ.

ბინადრობის ნებართვას წარმოადგენდა პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა. ბინადრობის ნებართვა არ იყო აუცილებელი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით მცხოვრები მოსახლეობისათვის. თუმცა, აქაც არსებობდა გამონაკლისები. მაგალითად, ფაბრიკაში, ქარხანაში, მანუფაქტურაში მომუშავე პირებისათვის ბინადრობის ნებართვა აუცილებელი იყო. ბინადრობის ნებართვა არ იყო საჭირო მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის ფარგლებს გარეთ

<sup>30</sup> Грамоты и другіе историческіе документы столетія, относящіеся до Грузіи, под ред. А. А. Цагарели, т. II, вып. II, съ 1769-1801 годъ, С.-Петербургъ, 1902, с.215.

<sup>31</sup> Сводъ Законовъ Россійской Имперіи, т. XIV, СанктПетербургъ, 1890.

გამგზავრებისათვის, ოღონდ იმავე მაზრის ფარგლებში, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილიდან 50 ვერსის მანძილზე.

აღნიშნული წესი არ ვრცელდებოდა სოფლის მოსახლეობაზე. მისი მდგომარეობა დანარჩენ მოსახლეობასთან მხოლოდ 1906 წლის 5 ოქტომბრის ცვლილებებით გათანაბრდა. წესდების მეექვსე თავი ეთმობოდა ამიერკავკასიის სოფლის მცხოვრებლებისათვის ბინადრობის ნებართვის გაცემის წესს. ამისდა მიუხედავად, სამგზავრო საბუთის აღება მათთვის პრაქტიკულად მაინც სირთულეს წარმოადგენდა. გუბერნატორს ადვილად შეეძლო გლეხისთვის პასპორტის გაცემაზე უარი ეთქვა.

მედაბურების, ხელოსნებისა და სოფლის მცხოვრებლებისათვის ბინადრობის ნებართვას წარმოადგენდა საპასპორტო წიგნაკი და პასპორტი (მუხლი 44). საპასპორტო წიგნაკი არ გაიცემოდა ქმედუნარო, პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ პირებზე და ბოშებზე, რომლებსაც არ გააჩნდათ მუდმივი დასახლების ადგილი.

დასახლების განსაკუთრებული წესები დადგენილი იყო იმ პირებისათვის, რომლებსაც სასჯელის სახით შეეფარდათ გამასწორებელი სამუშაოები ან ვინც სხვა უფლებებით სარგებლობის ჩამორთმევის სანაცვლოდ ვადაზე ადრე იქნენ განთავისუფლებული. აღნიშნული პირები პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებოდნენ და მათ ეკრძალებოდათ დასახლება გუბერნიის დედაქალაქში, მის ახლოს 25 ვერსის ფარგლებში. განთავისუფლების შემდგომ ასეთი პირების ბინადრობის ნებართვაში კეთდებოდა სპეციალური შენიშვნა ნასამართლობის შესახებ.

ამიერკავკასიაში საზღვარგარეთის პასპორტების გაცემა შეზღუდული იყო იმ ქალაქების მოსახლეობისათვის, რომლებიც თურქეთს და სპარსეთს ესაზღვრებოდა. პასპორტი გაიცემოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადამიანი სავაჭროდ მიემგზავრებოდა და ისიც არაუმეტეს 6 თვით (მუხლი 189). შემდგომ ეს წესი შეიცვალა და ბათუმის მხარის მცხოვრებლებისთვის, რომლებიც საზღვრიდან 25 ვერსის ფარგლებში ცხოვრობდნენ, უფასოდ 14-დღიანი სამგზავრო საბუთი გაიცემოდა.

კანონმდებელი კატეგორიულად აცხადებდა, რომ იმპერიის ფარგლებს გარეთ გასვლა, თუნდაც სალოცავად, პასპორტის გარეშე სასტიკად აკრძალულია (მუხლი 214).

საზღვარგარეთ გამგზავრებისათვის პასპორტს მოქალაქე იღებდა 20 წლის ასაკიდან, თუმცა აქაც იყო გამონაკლისები. ასე მაგალითად, 17 წლის ასაკიდან პასპორტი გაიცემოდა პირებზე, რომლებიც საზღვარგარეთ სასწავლებლად მიემგზავრებოდნენ. პასპორტის მიღება მინდობილობით იყო შესაძლებელი და მას გენერალ-გუბერნატორი გასცემდა, თუმცა პრაქტიკულად ამას გუბერნატორი აკეთებდა. საზღვარგარეთის პასპორტი გაიცემოდა მცირე დროით, კერძოდ, 3 თვით. ამიტომ მას უფრო თანამედროვე გასასვლელი ვიზის მნიშვნელობა ჰქონდა.

მას, ვინც სამშობლოდან წავიდოდა და მთავრობის განკარგულების მიუხედავად უკან არ დაბრუნდებოდა, პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა. მაგალითად, მას ართმევდნენ ყველა უფლებას. პასუხისმგებლობა იყო ასევე დაწესებული იმისთვის, ვინც საზოგადოებას მოუწოდებდა თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დატოვებას და საზღვარგარეთ გამგზავრებას უკეთესი ცხოვრების დაპირებით.

უცხოელებს, რომლებიც საზღვარს აზიის მხრიდან კვეთდნენ, ამიერკავკასიაში შემოსვლა შეეძლოთ მხოლოდ რუსეთის იმპერიის სპეციალური ნებართვის საფუძველზე. უცხოელს რუსეთის იმპერიაში შესვლისთანავე ევალებოდა გამოცხადება ადგილობრივ გუბერნატორთან, რომელიც მასზე გასცემდა პასპორტს იმპერიის ტერიტორიაზე მისვლა-მოსვლისა და დაბინავებისათვის.

XX საუკუნის დასაწყისისთვის, საპასპორტო წესდებაში მთელი რიგი ცვლილებების შეტანის მიუხედავად, რუსეთის იმპერიის ქვეშევრდომთა უმრავლესობას არ გააჩნდა თავის შეხედულებისამებრ გადაადგილებისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის შესაძლებლობა. სოციალ-დემოკრატები ითხოვდნენ მიმოსვლის სრულ თავისუფლებას. ეს უპირველეს ყოვლისა ნიშნავდა გაუქმებულიყო საპასპორტო სისტემა, რომელიც სხვა სახელმწიფოებში იმ დროისთვის აღარ არსებობდა. რევოლუციურად განწყობილი წრეების მიერ სულ უფრო აქტიურად ისმებოდა მიმოსვლის თავისუფლების, ისევე როგორც სხვა პირადი უფლებების გაფართოების საკითხი.

1914 წლის 12 მარტის კანონით გათხოვილებს მიეცათ ქმრის ნებართვის გარეშე გამგზავრების უფლება, მაგრამ ეთნიკური უმცირესობების მიმართ შეზღუდვები კვლავ უცვლელი რჩებოდა. იმავდროულად არსებობდა საყოველთაო სამხედრო ვალდებულება, რომელიც ჩაწერის მკაცრ სისტემას გულისხმობდა.

მთლიანობაში, ისტორიულად გარდამტეხი 1917 წლისათვის თავისებური სიტუაცია შეიქმნა: ორი საუკუნის მანძილზე ცარიზმი ქმნიდა მოსახლეობის მიმოსვლისა და დასახლების ზედამხედველობის რთულ და მკაცრ სისტემას, შემდეგ კი იგი თავად დაშალა. ცარიზმის დამხობის მომენტისათვის კანონმდებლობა და შიდასაპასპორტო სისტემა ითვალისწინებდა მოსახლეობის ისეთ უფლებებს მიმოსვლის სფეროში, რომლებითაც დიდი ხანია სარგებლობდნენ დასავლეთის ქვეყნების მოქალაქეები. თუმცა რეჟიმის შეუცვლელობის გამო მოცემულ სფეროში პარალელურად რჩებოდა შეზღუდვების დიდი ტრადიციები.

### **§ 3 მიმოსვლის თავისუფლების პრაქტიკა და კონსტიტუციური განმტკიცება საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921 წწ.)**

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის დემოკრატიულ ბუნებაზე არაერთხელ აღინიშნა როგორც ქართულ, ისე უცხოურ იურიდიულ ლიტერატურაში. იმ პერიოდის ქვეყნის ძირითად კანონში მიმოსვლის თავისუფლების ასახვაც მისი პროგრესული ბუნების მაჩვენებელია.

ახლადშექმნილი სახელმწიფოს სათავეში მყოფ ხელისუფლებას კარგად ჰქონდა გაცნობიერებული, რომ თავისუფალი მიმოსვლა საქართველოს, როგორც დამოუკიდებელი რესპუბლიკის განვითარებას შეუწყობდა ხელს და «კარჩაკეტილობა» კი ქვეყნის რეგრესს გამოიწვევდა. მოგზაურობა, სხვადასხვა ქვეყნების მოქალაქეთა ურთიერთობა, იდეების გაცვლა, გამოცდილების გაზიარება ზრდის ადამიანის მსოფლმხედველობას, რაც საბოლოოდ ქვეყნის განვითარების სწრაფ ტემპზე აისახება და ასე დაიძლევა მისი ჩამორჩენილობა სხვა ქვეყნებთან

მიმართებით. ამიტომ კანონმდებელმა, იმ დროს არსებული რთული ვითარების მიუხედავად, მიმოსვლის თავისუფლება კონსტიტუციურ დონეზე მაინც აღიარა.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის თანახმად, «ყოველი მოქალაქე მიმოსვლასა და ბინადრობის არჩევაში სრულიად თავისუფალია»<sup>32</sup>.

კონსტიტუციური ნორმის ფორმულირებიდან მკაფიოდ ჩანს, რომ მის დაცულ სფეროს მიმოსვლის თავისუფლება წარმოადგენდა, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებს უზრუნველყოფილი ჰქონდათ როგორც რესპუბლიკის შიგნით, ასევე ქვეყნის დატოვების თვალსაზრისით. ამის თქმის საშუალებას იძლევა კონსტიტუციის ნორმის ფორმულირებისას გამოყენებული სიტყვები – «მიმოსვლაში თავისუფალია». ეს სიტყვები ძალზე ფართო შინაარსის შემცველია და უეჭველად გულისხმობს მოქალაქის არა მარტო ქვეყნიდან გასვლას, არამედ ქვეყანაში შესვლის თავისუფლებასაც.

კონსტიტუციის შემუშავებისას საქართველოში სიტუაცია არ იყო სტაბილური და ქვეყნის დამოუკიდებლობას მუდმივად ემუქრებოდა საშიშროება. ვფიქრობთ, სწორედ ამით აიხსნება 1921 წლის ძირითად კანონში მიმოსვლის თავისუფლების დაკანონება მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეებისათვის.

ცხადია, კონსტიტუციურად მიმოსვლის აღიარება მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეებისათვის არ უნდა განიმარტოს ისე, თითქოს კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში საქართველოში სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა მისვლა-მოსვლა არ ხდებოდა. ეს რომ ასე არ იყო, დასტურდება იმ პერიოდში სხვადასხვა ქვეყნის მოქალაქეებზე თუნდაც ბორჯომსა და აბასთუმანში მკურნალობის მიზნით საქართველოში შესვლის ნებართვის გაცემის ფაქტით. საისტორიო მასალებში ასევე შემონახულია, მაგალითად, ლიტვის საკონსულოს თხოვნა, რომ ამ ქვეყნის მოქალაქეებს მიეღოთ ნებართვა გამგზავრებულიყვნენ ლიტვაში საქართველოს გავლით<sup>33</sup>. მსგავსი შინაარსის შუამდგომლობა აღძრული იყო სიონისტური ორგანიზაციების მიერ, რაც დააკმაყოფილა შინაგან საქმეთა მინისტრმა და ებრაელ

<sup>32</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990.

<sup>33</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 13, გვ. 30.

ემიგრანტებს მიენიჭათ პალესტინაში გამგზავრების უფლება საქართველოს ტერიტორიის გავლით<sup>34</sup>.

ამავდროულად, თავად საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაც გულისხმობდა სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა საქართველოში შემოსვლასა და ყოფნას. კერძოდ, საქართველო კისრულობდა ვალდებულებას რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შემოხიზნული პოლიტიკური დევნილი სხვა სახელმწიფოსათვის არ გადაეცა<sup>35</sup>.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია მიმოსვლასთან ერთად «ბინადრობის» არჩევის თავისუფლებას აღიარებდა. სხვანაირად რომ ვთქვათ, კონსტიტუცია მიმოსვლასა და ბინადრობის ადგილის არჩევას ადამიანის ერთ მოქმედებად, ერთიან აქტად განიხილავდა.

«ბინადრობა» ტერმინს ქართულ ენაში ორი მნიშვნელობა გააჩნია: დამკვიდრებულის (ე.ი. დასახლებულის) ცხოვრება, დასახლების ადგილი<sup>36</sup>. მაშასადამე, აქ არ არის საუბარი ერთი დღე-ღამით თუ ერთი კვირით საცხოვრებელი ადგილის არჩევაზე. ამგვარად, კონსტიტუცია «ბინადრობის არჩევაში» მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის არჩევას გულისხმობდა.

ბუნებრივია, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 30-ე მუხლით გამოცხადებული თავისუფლება, «სრულიად» სიტყვის თანდართვის მიუხედავად, არ იყო აბსოლუტური. მისი შეზღუდვის პირობას იმავე მუხლი ადგენს: «ამ უფლების შეზღუდვა მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეიძლება»<sup>37</sup>. თუ რა მიზნით შეეძლო სასამართლოს მისი შეზღუდვა კონსტიტუციური ნორმა არ გვაცნობს, იგი მხოლოდ ჩარევის საშუალებაზე მიგვითითებს – სასამართლოს გადაწყვეტილება.

გარდა ამისა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ცალკე – 44-ე მუხლს უთმობს. ამ მუხლის თანახმად, დიდი ეპიდემიის დროს მთავრობას უფლება აქვს დროებით შეაჩეროს

---

<sup>34</sup> იქვე, გვ. 474.

<sup>35</sup> საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 41-ე მუხლი.

<sup>36</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. I, თბ., 1950, სვ. 1061, ტ. III, თბ., 1953, სვ. 529.

<sup>37</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990.



30-ე მუხლის მოქმედება, რამდენადაც ამას ეპიდემიასთან ბრძოლა მოითხოვს<sup>38</sup>. როგორც ჩანს, შეზღუდვის გამართლებას საფუძვლად უდევს მოქალაქეთა ჯანმრთელობის დაცვა. მაგრამ აღსანიშნავია, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევა ხდებოდა არა კანონით, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის აქტით. კონსტიტუციის მიღებამდეც, პრაქტიკაში შეზღუდვების დაწესება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ხდებოდა. მაგალითად, ყოფილა შემთხვევები, როდესაც ლტოლვილთა დიდი ნაკადის გამო შინაგან საქმეთა სამინისტროს გადაწყვეტილებით საზღვარი ჩაკეტილა<sup>39</sup>.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 43-ე მუხლი ადგენდა ძირითადი უფლებების დროებით შეჩერებას ამბოხების ან ომის დროს. აღნიშნულ ვითარებაში პარლამენტი უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა რესპუბლიკაში ან ქვეყნის რომელიმე ნაწილში კონსტიტუციის 43-ე მუხლში მითითებული უფლებები, რომელთა შორის არის 30-ე მუხლით დაცული მიმოსვლისა და ბინადრობის თავისუფლებაც. თუ პარლამენტი ამ დროს არ იქნებოდა შეკრებილი, მთავრობას შეეძლო თავისი პასუხისმგებლობით შეეჩერებინა სათანადო კონსტიტუციურ გარანტიათა მოქმედება, მაგრამ დაუყოვნებლივ უნდა მოწვეულიყო პარლამენტი და წარდგენოდა მას შესაბამისი დადგენილება.

ამგვარად, თუ მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევის საშუალებას ეპიდემიის დროს მთავრობის აქტი წარმოადგენდა, კონსტიტუციის 43-ე მუხლი ამას ამბოხებისას ან ომიანობისას საკანონმდებლო ორგანოს ანდობდა.

1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვას სახელმწიფო უშიშროების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით. არადა, ურთულესი საშინაო და საგარეო მდგომარეობა ნამდვილად მოითხოვდა ამის გათვალისწინებას. ვფიქრობთ, რომ კონსტიტუციის სრულყოფილად ამოქმედების შემთხვევაში მოცემული საკითხი აუცილებლად დადგებოდა დღის წესრიგში.

1921 წლის კონსტიტუციის ხანმოკლე მოქმედების გამო, მოქალაქეთა მიერ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის მექანიზმებსა და დაცვის გარანტიებზე

<sup>38</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990.

<sup>39</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1861, აღწ. 1, ს. 268, გვ. 1.

ვერ ვისაუბრებთ. საქართველოს საარქივო მასალების გაცნობის საფუძველზე დამაჯერებლად შეიძლება ითქვას, რომ იმ პერიოდში არ მიუღიათ სპეციალური ნორმატიული აქტი მოქალაქეთა მისვლა-მოსვლის საკითხების შესახებ.

საქართველოს ცენტრალურ საისტორიო არქივში დაცული მასალებიდან იკვეთება, რომ მიმოსვლის საკითხების სამართლებრივი მოწესრიგების საჭიროება ნამდვილად არსებობდა. ამის თქმის საშუალებას იძლევა იდენტური შინაარსის წერილები, რომლებიც გაიგზავნა «გარეშე საქმეთა სამინისტროს» და «შინაგან საქმეთა სამინისტროს» სახელზე: «1. რომელი დაწესებულებანი იძლევიან შიგ სახელმწიფოში თუ საზღვარგარეთ მიმოსვლისათვის პასპორტებს (მოწმობებს) უვადოს თუ ვადიანს (რა ვადიანს); 2. რას ახდევინებენ ეს დაწესებულებანი თითო საბუთზე და ხაზინაში შესატანად თუ სხვა დანიშნულებისათვის; 3. რამდენი ფული და რა რიგი საბუთებისათვის არის უკვე შემოსული სახელმწიფოს სასარგებლოდ თუ სხვა დანიშნულებისათვის 1919-20 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში»<sup>40</sup>. აქედან ჩანს, რომ ხელისუფლებამ არც კი იცოდა, რომელი უწყების კომპეტენციას განეკუთვნებოდა მოცემული საკითხების გადაწყვეტა.

დასმულ შეკითხვებზე ამომწურავი პასუხი შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გასცა: «პასპორტებს უვადო წიგნაკებს შიდ სახელმწიფოში მიმოსვლისათვის იძლეოდნენ ქალაქის და მაზრის საპოლიციო სამართველონი აგრეთვე წოდებრივი დაწესებულებანი თავადაზნაურთა და მოქალაქეთა. გადასახადი იყო მხოლოდ წიგნაკის დაბეჭდვა-დამზადების ფასის თვითღირებულება – 15 კ. იგივე დაწესებულებანი იძლეოდნენ ხუთწლიან, ერთწლიან, ერთჯეროვან და სამთვიან მოწმობებს სრულიად უფასოდ. გლეხებს სოფლის სასამართლონი აძლეოდნენ პასპორტებს ცალკე ფურცელზე ერთი წლით, აგრეთვე მოკლევადიან მოწმობებს სრულიად უფასოდ. საზღვარგარეთ მიმოსვლისათვის ხუთწლიანი და მოკლევადიანი პასპორტების წიგნაკებს იძლეოდნენ გუბერნატორები ფასდადებული იყო – 20-40 მანათი ბილეთზე. ახლა შიდ სახელმწიფოში მიმოსვლისათვის ბილეთებს აძლევენ სამაზრო და სათემო ერობის და ქალაქების გამგეობანი. საზღვარგარეთის პასპორტებს იძლევიან აგრეთვე ჩვენი კონსულები. გადასახადი არ

---

<sup>40</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 688, გვ. 301-302.

არის ერთნაირი. შინაგან საქმეთა სამინისტრო ამზადებს ამ საგანზე კანონპროექტს<sup>41</sup>.

აღნიშნული პასუხიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ 1919-20 წწ. საქართველოში ქვეყნის შიგნით მიმოსვლა უზრუნველყოფილი იყო ყველა მოქალაქისათვის, მიუხედავად მისი სოციალური სტატუსისა.

იმ პერიოდში მოქალაქეთა მიმოსვლის დარეგულირება სახელმწიფოსათვის მართლაც მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენდა. ამას ის ფაქტიც ადასტურებს, რომ შესაბამის სამინისტროში სათანადო კანონპროექტზე მუშაობა მიმდინარეობდა. სამწუხაროდ, საარქივო მასალებში ვერ მოვიძიეთ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მომზადებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტის ტექსტი. თუმცა, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის ფორმულირებიდან გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ იგი ლიბერალური პოლიტიკის განმახორციელებელი იქნებოდა.

პასპორტების გაცემის სფეროში საკანონმდებლო ვაკუუმის გამო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ხელისუფლება რუსეთის იმპერიაში მოქმედი შესაბამისი აქტით ხელმძღვანელობდა. სახელდობრ, მხედველობაშია პასპორტების 1903 წლის წესდების 29-ე მუხლი<sup>42</sup>. ამის გამო, ცხადია, თავდაპირველად, ქართული პასპორტების ერთიანი ნიმუში (ბლანკი) არ არსებობდა. საისტორიო მასალებში აღმოვაჩინეთ 1919 წელს გორის მაზრის მიერ გაცემული პასპორტი, რომელიც შეესაბამება რუსეთის იმპერიის მიერ დამტკიცებულ რუსულენოვან ბლანკზე (რუსეთის იმპერიის გერბის – ორთავიანი არწივის გამოსახულებით)<sup>43</sup>.

განსახილველ საკითხის მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტის არარსებობა პრაქტიკაში სხვა სახის პრობლემებსაც ქმნიდა, როგორც იყო, მაგალითად, საქართველოს საზღვარზე პასპორტების შემოწმება. ამას ადასტურებს ფინანსთა და ვაჭრობის მინისტრის მიერ შინაგან საქმეთა მინისტრისათვის გაგზავნილი შემდეგი შინაარსის დოკუმენტი: «ვინაიდან საქართველოს ტერიტორიაში ადგილი აქვს არა საიმედო პირთა შემოსვლას და გასვლას, ამ საკითხის გადაწყვეტა კი ფრიათ მნიშვნელოვანია, ვიდრე თქვენს მიერ ამის შესახებ დამუშავებული იქნება რაიმე

<sup>41</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 688, გვ. 313.

<sup>42</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867 აღწ., 1, ს. 28, გვ. 162.

<sup>43</sup> იქვე, გვ. 369.

კანონპროექტი, პასპორტების შემოწმება დავავალე საბაჟო უწყების მოხელეებს. ამრიგად, მავნე ელემენტებს მოესპობათ სახსარი შემოსვლის და გასვლის. გთხოვთ გვამცნოთ თქვენი აზრი”<sup>44</sup>.

ზემოთ აღინიშნა, რომ პასპორტის გაცემის გადასახადი არ იყო ერთნაირი. საკონსულო ბაჟის ტარიფს ბრძანებით ერთპიროვნულად ამტკიცებდა კონსული. უფრო მეტიც, კონსული აუქმებდა საქართველოს საკონსულოს მიერ გაცემულ პირადობის მოწმობებს და ახლის მისაღებად მოქალაქეებს ურჩევდა მიემართათ საქართველოს გენერალური საკონსულოსთვის<sup>45</sup>.

საარქივო მასალებიდან ჩანს, რომ ქვეყანაში შესვლის, იქიდან გასვლის ან გამეგებისა და ტერიტორიაზე ყოფნის საკითხების განხილვა-გადაწყვეტა ორი ძალოვანი მინისტრის – სამხედრო მინისტრის და შინაგან საქმეთა მინისტრების კომპეტენციას შეადგენდა, რაც შეიძლება აიხსნას საქართველოში იმ დროს არსებული რთული ვითარებით. ასე, დროებითი დეკრეტით «ანარქიის წინააღმდეგ ზოგიერთი საბრძოლველი ზომების შესახებ» შინაგან საქმეთა მინისტრს უფლება ჰქონდა გაეძეგებინა «საქართველოს საზღვრებიდან სხვა სახელმწიფოების ქვეშევრდომნი, რომელსაც არც სამსახური ჰქონდათ საქართველოში, არც სხვა საქმე; უცხო სახელმწიფოების ქვეშევრდომნი ყოფილი და აწინდელი სამხედრო პირნი, იმათ გარდა, ვინც უცხო დიპლომატიურ მისიებთან არის გამოგზავნილი”. იმავე დეკრეტით შინაგან საქმეთა მინისტრს შეეძლო საქართველოს მოქალაქეებისათვის აეკრძალა იმ ადგილებში ცხოვრება, სადაც მათ საქმე არ ჰქონდათ. უფრო მეტიც, მინისტრს მათი გადასახლების უფლება ჰქონდა მის მიერვე დანიშნულ ადგილას, ვადით 6 თვემდე<sup>46</sup>.

პრაქტიკულად, გამეგებასთან დაკავშირებულ საკითხებს სამხედრო მინისტრიც იხილავდა. სალიკვიდაციო მოწმობის (ასე უწოდებდნენ გადაწყვეტილებას გამეგების შესახებ) გაცემაზე უარით სამხედრო მინისტრი შესაბამის პირს საქართველოში კანონიერად ყოფნის საფუძველს აძლევდა<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1863, აღწ. 1, ს. 2, გვ. 40.

<sup>45</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867 აღწ., 1, ს. 30, გვ. 177 (ბრძანება 4 და ბრძანება 6).

<sup>46</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1833, აღწ., 1, ს. 1241, გვ. 5.

<sup>47</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1969, აღწ., 1, ს. 38, გვ. 528.

საარქივო მასალებში შემონახულია აგრეთვე სამხედრო მინისტრის მიერ გაცემული დროებითი, სამთვიანი ბინადრობის ნებართვა («სანამ სათანადო დაწესებულებიდან მოთხოვილი არ იქნება პასპორტი»)<sup>48</sup>.

საქართველოს ქვეშევრდომებისათვის, ასევე უცხო ქვეყნის წარმომადგენელთათვის ქვეყანაში, ქალაქში შესვლისა თუ იქიდან გასვლის მოწმობას, მათი წერილობითი შუამდგომლობის საფუძველზე, გაცემდა როგორც სამხედრო მინისტრი<sup>49</sup> ისე შინაგან საქმეთა მინისტრი<sup>50</sup> ან მის დაქვემდებარებაში მყოფი მილიციის უფროსი<sup>51</sup>. შუამდგომლობაში მთხოვნელს უნდა დაესაბუთებინა ქვეყანაში, ქალაქში შესვლის ან იქიდან გასვლის მიზეზი<sup>52</sup>.

საზღვარგარეთ მყოფი საქართველოს მოქალაქეები საქართველოში შესვლის ნებართვისათვის თხოვნით მიმართავდნენ საქართველოს კონსულს. ასე რომ, საქართველოს მოქალაქეს თავის ქვეყანაში შესასვლელად მაინც თანხმობა ესაჭიროებოდა. კონსული გაცემდა პასპორტს (საჭიროების შემთხვევაში) და გასაშვებ მოწმობას, ნებართვის ბარათს (ე.წ. «პროპუსკს»)<sup>53</sup>. მოქალაქეობის დამადასტურებელი მოწმობის საფუძველზე გაცემულ საქართველოში შესვლის ნებართვასთან ერთად კონსული საქართველოს ბანკში უცხო ვალუტის დახურდავების მოწმობასაც იძლეოდა<sup>54</sup>. საქართველოს საკონსულოს მიერ ორ ენაზე (ქართული და რუსული) შევსებული პასპორტი 6 თვით გაიცემოდა და მასში მფლობელის არა დაბადების თარიღი, არამედ ასაკი აღინიშნებოდა<sup>55</sup>.

შესვლა/გასვლის მოწმობაში აღინიშნებოდა – ვისზე გაიცა იგი, რომელ ქალაქში თუ ქვეყანაში გასამგზავრებლად და რომელი ქალაქების გავლით (თუ პირი მანქანით მიემგზავრებოდა, მიეთითებოდა აგრეთვე ავტომობილის მარკა და ნომერი)<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> იქვე, გვ. 87.

<sup>49</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1969, აღწ., 1, ს. 38, გვ. 26, 40, 47, 95.

<sup>50</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 29, გვ. 2.

<sup>51</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 26, გვ. 156, 407.

<sup>52</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1969, აღწ., 1, ს. 38, გვ. 125.

<sup>53</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 29, გვ. 52, 78.

<sup>54</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 32, გვ. 417.

<sup>55</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 28, გვ. 199.

<sup>56</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1969, აღწ., 1, ს. 38, გვ. 351.

თავდაცვის სამინისტროს როლი ადამიანთა მიმოსვლის საკითხების მოწესრიგებაში მკაფიოდ ჩანს მის დოკუმენტში, რომელიც საგარეო საქმეთა მინისტრს გაეგზავნა: «ყველა ქართველი, გარდა აშკარა ბოლშევიკებისა შემოშვებულ უნდა იქნას რესპუბლიკაში»<sup>57</sup>. სამინისტრო საქართველოს სრულუფლებიან წარმომადგენელს აზერბაიჯანში უფლებას აძლევდა შემოსვლის ნებართვა გაეცმა მხოლოდ ქართველი ეროვნების პირებზე, ხოლო რაც შეეხება სხვა ტომის ხალხს, ამათ შესახებ ყველა ცალკე შემთხვევაში წინასწარ უნდა შეეკითხა შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის<sup>58</sup>. ამგვარად, საქართველოში შესვლის უფლება ეროვნული ნიშნითაც განისაზღვრებოდა. საქართველოს ტერიტორიაზე შესვლისათვის მოქალაქეობრივ და ეროვნულ ნიშანთან ერთად განმსაზღვრელი იყო ადამიანის პოლიტიკური შეხედულებაც (იგი არ უნდა ყოფილიყო «აშკარა ბოლშევიკი»).

საკითხის კვლევისას საარქივო მასალებში აღმოჩნდა აზერბაიჯანში საქართველოს წარმომადგენლის წერილი, რომლიდანაც ირკვევა, რომ საქართველოს მოქალაქეს, მაგრამ ეროვნებით არაქართველს (მუსლიმანს) საზღვარზე საქართველოში შესვლაზე ნება არ დართეს. წერილის მიხედვით, საქართველოს საზღვარზე გაჩერებული იყო ბევრი საქართველოს მოქალაქე ეროვნებით სომეხი, ებრაელი, რუსი და თათარი, რომლებსაც სათანადო საშვის არსებობის მიუხედავად, მაინც უზღუდავდნენ საქართველოში შესვლას<sup>59</sup>. ამასთან, დაკავშირებით გასათვალისწინებელია ზემოთ წარმოდგენილი დოკუმენტი, რომლის შესაბამისადაც ყველა ასეთ შემთხვევაში საჭირო იყო წინასწარი შეკითხვა შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის. ეს გარემოება, თავისთავად ცხადია, ძალიან შეაფერხებდა პრობლემის ოპერატიულად მოგვარებას. ამასთან, როგორც საისტორიო მასალებიდან ირკვევა, საქართველოს წარმომადგენელი აზერბაიჯანში უცხო ქვეშევრდომთა სახელზე გასცემდა აუარებელ ნებართვებს საქართველოში თავისუფლად შესვლის შესახებ. საგანგებო განყოფილება მათ საქართველოში შესვლის ნებას არ აძლევდა, რაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს აზრით, სამართლიანი იყო. იგი მიმართავდა თხოვნით წარმომადგენელს: «რამდენადაც არის შესაძლებელი შეამცირეთ ნებართვების გაცემა თუ ვერა სცნობთ შესაძლებლად, რომ სრულიად შეწყვიტოთ

<sup>57</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 29, გვ. 106.

<sup>58</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 29, გვ. 121.

<sup>59</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 13, გვ. 98.

მათი გაცემა. იმ უცხო ქვეშევრდომთა შესახებ, რომელთა თხოვნა პატივსადები იქნება სათანადო შემთხვევაში ჩვენ თვითონ ავლდვრავთ თქვენს წინაშე საკითხს, რათა მათ ნება დაერთვათ საქართველოში შემოსვლისა”<sup>60</sup>.

იმ პერიოდში ხშირად ადამიანთა მიმოსვლა (ისევე, როგორც თანამედროვე პირობებში) სახელმწიფოებს შორის მოლაპარაკების და შეთანხმების შედეგი იყო. პირადი მოლაპარაკებისა და შემდგარი შეთანხმების შედეგად საბჭოური საგანგებო კომისიების მიერ გაცემული შესაბამისი საშვის არსებობისას საქართველოს მოქალაქისაგან, რომელიც საბჭოთა რუსეთიდან, თურქმენეთიდან, ჩრდილოეთ კავკასიიდან, კერძოდ – დაღესტნიდან და სხვა ტერიტორიებიდან აზერბაიჯანის ტრანზიტით შემოდიოდა საქართველოში, აზერბაიჯანის ხელისუფლებას აღარ უნდა მოეთხოვა საშვი<sup>61</sup>. ვინაიდან ადამიანს ქვეყნიდან გასვლისათვის ესაჭიროებოდა სახელმწიფოს ნებართვა, საქართველომ ასევე აზერბაიჯანთან დადო შეთანხმება, რათა საქართველოს ყველა მოქალაქეს, სამსახურებრივი და საზოგადოებრივი მდგომარეობის მიუხედავად, შეძლებოდა ყოველგვარი გასასვლელი ნებართვის გარეშე საქართველოში დაბრუნება (აქსტაფის საზავო ხელშეკრულება, პ. XVII<sup>62</sup>). თუმცა, აზერბაიჯანის ხელისუფლებამ პრაქტიკულად არაერთხელ დაარღვია შეთანხმების ეს პუნქტი<sup>63</sup>.

1918-21 წწ. რუსეთი ყოველნაირად ცდილობდა საქართველოზე ბატონობის აღდგენას და ამ მიზნით ქვეყნის შიგნით თავისი ინტერესების დამცველი ძალების მოძიებას. საქართველოს რესპუბლიკას არაერთხელ მიმართეს მის ტერიტორიაზე მყოფი რუსი ეროვნების მოქალაქეთა რეგისტრაციის თხოვნით. რუსი ეროვნების მოქალაქეებს რეგისტრაციაზე აიყვანდა რუსეთის მთავრობა. მიმართვებში აღინიშნებოდა, რომ ეს წამოწყება საქართველოსთვისაც ძალზე სასარგებლო იქნება<sup>64</sup>.

რუსეთის მიერ საქართველოს რუსი ეროვნების მოქალაქეთა აღრიცხვის მოთხოვნა ქვეყნის საშინაო საქმეებში ჩარევის ცდა იყო. თავის მოქალაქეთა რეგისტრაცია, მიუხედავად მათი ეროვნებისა, ნებისმიერი სახელმწიფოს

<sup>60</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 29, გვ. 150.

<sup>61</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 25, გვ. 33.

<sup>62</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 13, გვ. 84.

<sup>63</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 16, გვ. 164.

<sup>64</sup> საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1861, აღწ., 1, ს. 324, გვ. 1.

სუვერენული უფლებაა. ამიტომ საქართველომ პასუხად აცნობა, რომ ვერ დააკმაყოფილებდა აღძრულ შუამდგომლობას (თუმცა უარის მიზეზებზე საუბარს საქართველო გვერდს უვლიდა)<sup>65</sup>.

გასაბჭოების შედეგად დამოუკიდებლობის ხელახლა დაკარგვის შემდეგ, საქართველოდან ევროპაში 1921-25 წლებში მასშტაბური ემიგრაცია განხორციელდა. ქართული ინტელიგენციის დიდმა ნაწილმა დატოვა საქართველოს ტერიტორია და მათი დაბრუნება სამშობლოში მხოლოდ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ მოხერხდა.

#### **§ 4 საბჭოთა საპასპორტო სისტემიდან მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციურ აღიარებამდე**

სსრ კავშირის არსებობის პერიოდში მოქალაქეების მიერ ქვეყნის დატოვების, ისევე როგორც ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის შესაძლებლობა კონსტიტუციური ნორმებით არ იყო უზრუნველყოფილი. ათწლეულების განმავლობაში ქვეყნიდან გასვლა, მის შიგნით მოძრაობა და დასახლება რეგულირდებოდა არა კანონებით, არამედ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით<sup>66</sup>. უფრო მეტიც, საბჭოური პერიოდის სამართლებრივი აქტების უმრავლესობა, რომლებიც აწესრიგებდნენ მოქალაქეთა მიმოსვლის საკითხებს, საჯაროდ არ ქვეყნდებოდა.

საბჭოთა ხელისუფლების დამკვიდრების შემდეგ, 1923 წელს საქართველოს სსრ-ის სახალხო კომისართა საბჭომ მიიღო დადგენილება ვინაობის წიგნაკის შემოღების შესახებ<sup>67</sup>. დადგენილების მიხედვით საქართველოს სსრ-ის მოქალაქეს

<sup>65</sup> იქვე, გვ. 6.

<sup>66</sup> იხ. მაგალითად: Положение о въезде в пределы Союза Советских Социалистических Республик и о выезде из пределов Союза Советских Социалистических Республик от 5 июня 1925 г. (СУ 1925, №37); Положение о въезде в Союз Советских Социалистических Республик и о выезде из Союза Советских Социалистических Республик от 19 июня 1959 г. (СП СССР 1959, 13); Положение о въезде в Союз Советских Социалистических Республик и о выезде из Союза Советских Социалистических Республик от 22 сентября 1970 г. (СП СССР 1970, 18) და სხვ.

<sup>67</sup> საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის მუშათა და გლეხთა მთავრობის კანონთა და განკარგულებათა კრებული, 1923, 1.



ვინაობის წიგნაკის ალების ვალდებულება ეკისრებოდა მხოლოდ თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დატოვების დროს. ამის მიუხედავად, მილიციის ორგანოები საერთოდაც, სხვა შემთხვევაშიც აიძულებდნენ მოქალაქეებს ვინაობის წიგნაკის შექმნას. ვისაც არ აღმოაჩნდებოდა ან ვინაობის წიგნაკი, ან სხვა რაიმე საბუთი, რომელიც მის პირადობას დაამოწმებდა, მას აპატიმრებდნენ ან ადმინისტრაციული წესით გაასახლებდნენ. მაგრამ იმ პერიოდში სისხლის სამართლის კოდექსი არ ადგენდა პასუხისმგებლობას მოქალაქეებისათვის, რომლებიც ვერ ადასტურებდნენ საკუთარ ვინაობას. ამასთან, არ არსებობდა არავითარი საკანონმდებლო დებულება, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი იქნებოდა ასეთი მოქალაქეების მიმართ ადმინისტრაციული ზომების მიღება. ამიტომ მილიციის ორგანოთა რეპრესიული მოქმედება ხელისუფლების მიერ უკანონოდ იქნა მიჩნეული და მასთან საბრძოლველად გამოიცა სპეციალური ცირკულარი<sup>68</sup>.

საზღვარგარეთ გამგზავრებისას მოქალაქეს ეძლეოდა «საუცხოეთო პასპორტი», რომელსაც თანამედროვე ვიზის მნიშვნელობა ჰქონდა<sup>69</sup>. შემდგომ ეს წესი შეიცვალა და 16 წელს მიღწეულ ყველა მოქალაქეს საზღვარგარეთ გამგზავრებისათვის ეძლეოდა პასპორტი, ხოლო უცხო ქვეყნის ქვეშევრდომებს – ვიზა. 16 წლის ასაკამდე მოქალაქე საზღვარგარეთ გამგზავრებისას ჩაიწერებოდა მშობლის პასპორტში<sup>70</sup>.

სახალხო კომისართა საბჭოს 1923 წლის აქტის შემდგომი დემოკრატიული მიმართულებით შეცვლა მოხდა 1927 წლის დებულებით პირადობის დადასტურების შესახებ<sup>71</sup>. ამ დებულების თანახმად, მოქალაქისაგან პასპორტის ან სხვა მსგავსი საბუთის მოთხოვნა იკრძალებოდა. პასპორტის აღება უფლებად და არა მოვალეობად იყო გამოცხადებული. შემდგომში ამ წესის გაუქმებით საბჭოთა კავშირში შესაბამისმა დემოკრატიულმა სისტემამ სამუდამოდ შეწყვიტა არსებობა.

<sup>68</sup> სრულიად საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტისა და სახალხო კომისართა საბჭოს მოამბე, 1926, 5-6 (ცირკულარი 27).

<sup>69</sup> საქართველოს სსრ რევოლუციური კომიტეტის დებულება საუცხოეთო პასპორტების მიცემის შესახებ (შინაგან საქმეთა სახალხო კომისარიატის მოამბე, 1921, 12).

<sup>70</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ЗСФСР, 1923, №1.

<sup>71</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ГССР, 1928, №12.

საბჭოური საპასპორტო სისტემის ორგანიზაციის პრობლემები არაერთხელ აღინიშნა თანამედროვე იურიდიულ ლიტერატურაში. საბჭოთა კავშირში მეცნიერთა უმრავლესობა მიმოსვლის თავისუფლებას საპასპორტო სისტემის ჩარჩოებში განიხილავდა. ბევრი იურისტი ხაზს უსვავდა საპასპორტო სისტემის ზემოქმედებას მოსახლეობის მიმოსვლაზე და მის არსებობას ამართლებდა<sup>72</sup>.

საბჭოთა კავშირის მოქალაქის მოვალეობად იყო გამოცხადებული, რომ მას უნდა ჰქონოდა პასპორტი. ჩაწერის სისტემა ძალიან ართულებდა მიგრაციას ქვეყნის შიგნით. მისი მეშვეობით ფაქტობრივ შემოღებული იქნა სსრ კავშირის ყველა მოქალაქისათვის ბინადრობის ფარგლები.

საბჭოური საპასპორტო სისტემის ნორმებით გათვალისწინებული იყო ამა თუ იმ ქალაქში დასახლების პირობები. ზოგიერთ დასახლებულ პუნქტში (მაგალითად, მოსკოვში) საცხოვრებლად ჩასვლისათვის დადგენილი იყო შეზღუდვები. ახალ საცხოვრებელ ადგილზე მოქალაქეთა ჩაწერის სავალდებულობის პრინციპი მოსახლეობის მიგრაციის აღრიცხვისა და მოწესრიგების საფუძვლად იყო მიჩნეული. დასახლების აუცილებელ პირობას ჩაწერა წარმოადგენდა.

სსრ კავშირის პირველი – 1924 წლის კონსტიტუცია რომელიც საერთოდ არ შეიცავდა თავს ადამიანის ძირითადი უფლებების შესახებ. საბჭოური ხელისუფლების წინაშე მთავარ ამოცანად საპასპორტო სისტემის გამკაცრება იდგა: მან ადამიანის ერთ ადგილას დამაგრებისათვის აირჩია ისტორიით, დროით შემოწმებული საშუალება – მკაცრი საპასპორტო რეჟიმი.

1932 წლის 27 დეკემბერს მიღებული იქნა დადგენილება «სსრ კავშირში ერთიანი საპასპორტო სისტემის დაწესების და პასპორტების სავალდებულო ჩაწერის შესახებ»<sup>73</sup>. იგი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ქვეყანაში ერთიანი საპასპორტო სისტემის შექმნის ფუძემდებლური აქტი. მის განსახორციელებლად შემუშავდა დადგენილება საქართველოს სსრ ტერიტორიაზე ერთიანი საპასპორტო სისტემის ჩატარების შესახებ<sup>74</sup>. ცალკე იქნა მიღებული დებულება ქალაქ ტფილისში

<sup>72</sup> იხ.: P. K. Рыбальченко, Паспортная система в СССР, Киев, 1977; С. Савицкий, А. Худяков, Новая паспортная система СССР, Алм-Ата, 1976; Б. Т. Шумилин, Паспорт гражданина СССР, М., 1976.

<sup>73</sup> ქალაქ ტფილისში და ტფილისის საბჭოს ქვემდებარე სოფელ ადგილებში საპასპორტო სისტემის შემოღების შესახებ, (დადგენილებანი და ინსტრუქციები), ტფილისის საბჭოს საგამომცემლო სექტორი, 1933, გვ. 10.

<sup>74</sup> იქვე, გვ. 20.

და ტფილისის საბჭოს ქვემდებარე სოფელ ადგილებში საპასპორტო სისტემის შემოღების და ქალაქ ტფილისში მოქალაქეთა სავალდებულო ჩაწერის დაწესების შესახებ<sup>75</sup>. ეს აქტები 1932 წლის 27 დეკემბრის დებულების ძირითად ნორმებს იმეორებდნენ და აკონკრეტებდნენ. შემდგომ პერიოდებშიც სიტუაცია ანალოგიური იყო. საქართველო მხოლოდ ზევიდან ნაკარნახევი დებულებების შესასრულებლად გამოსცემდა შესაბამის აქტებს.

1932 წლის საპასპორტო სისტემის მთავარი თავისებურება ის იყო, რომ პასპორტები გაიცემოდა მხოლოდ ქალაქის, დაბის, მეურნეობისა და ახალშენის მცხოვრებლებისათვის. კოლმეურნეებზე პასპორტი არ გაიცემოდა. ისინი მყარად იყვნენ მიმაგრებული საცხოვრებელ ადგილზე და მეურნეობაზე, სადაც ირიცხებოდნენ. ქალაქში წასვლა და იქ ცხოვრება პასპორტის გარეშე მათ არ შეეძლოთ. წესის დარღვევის შემთხვევაში, პასპორტების შესახებ დებულების მე-11 პუნქტის შესაბამისად დამრღვევ «უპასპორტოებს» ეკისრებოდათ ჯარიმა და ისინი «მილიციის ორგანოების განკარგულებით გაძევებულ უნდა ყოფილიყვნენ». განმეორებითი დარღვევა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევდა.

სამსახურში მიღებისთანავე მოქალაქეს უნდა წარედგინა პასპორტი. ასეთი მოთხოვნით პარადოქსული სიტუაცია იქმნებოდა: პასპორტი გაიცემოდა სამუშაო ადგილის მიხედვით, სამსახურს კი ადამიანი ისე ვერ დაიწყებდა, თუ მას პასპორტი არ გააჩნდა.

პასპორტი არ გაიცემოდა სულით ავადმყოფებზე და სხვა პირებზე, რომლებიც მუდმივად სამკურნალოდ იმყოფებოდნენ სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ დაწესებულებებში. ეს ნიშნავდა, რომ ასეთ ადამიანს სახელმწიფო პიროვნებად არ აღიარებდა – პასპორტის ერთ-ერთ დანიშნულებას ხომ პირადობის დადასტურება წარმოადგენდა.

ქალაქის «პასპორტიანი» მცხოვრებიც არ იყო მთლიანად სრულუფლებიანი. ქვეყნის ტერიტორიაზე მიმოსვლა მას შეეძლოთ მაგრამ საცხოვრებელი ადგილის არჩევა იზღუდებოდა ჩაწერის აუცილებლობით.

მაშასადამე, ჩაწერის ინსტიტუტი სსრ კავშირის ტერიტორიაზე მოქალაქეთა ბინადრობის რეგულირების ძლიერ იარაღად იქცა. ჩაწერაზე უარით ან თანხმობით

---

<sup>75</sup> იქვე, გვ. 28.

ხელისუფლება თავისი ინტერესების შესაბამისად მოქალაქეთა განსახლებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენდა. მიმოსვლის თავისუფლებისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის შეზღუდვა ხელს უწყობდა მოქალაქეთა არა მხოლოდ ეკონომიკურ დამონებას, არამედ ისედაც დიქტატორული პოლიტიკური რეჟიმის კიდევ უფრო გამკაცრებას.

1936 წლის კონსტიტუციაში კომუნისტურმა ხელისუფლებამ გამოაცხადა მოქალაქეთა თანასწორობა და გააუქმა ადრე კლასობრივი ნიშნით შემოდებული უფლებრივი შეზღუდვები, თუმცა მიმოსვლის სფეროში არსებითად არაფერი არ შეცვლილა.

საბჭოურ ისტორიაში ცნობილია სსრ კავშირში მცხოვრები ცალკეული ხალხების გაძევება, რომელიც გერმანელების გადასახლებით დაიწყო<sup>76</sup>. 1944 წელს ი. სტალინის ბრძანებით განხორციელდა კავკასიელი მთიელი მოსახლეობის – ჩეჩნებისა და ინგუშების, აგრეთვე ე.წ. «თურქი-მესხების», ქურთებისა და სხვ. უპრეცედენტო გადასახლება. მათ ჩამოერთვათ მშობლიურ მიწაზე დაბრუნების უფლება. 1949 წელს საქართველოდან პონტოელი ბერძნების დიდი ნაწილის გაძევება განხორციელდა. ამ აქტების არაჰუმანურობა ექვგარეშეა და გამართლება შეუძლებელია. მათ შესახებ შესაბამის ლიტერატურაშიც არაერთხელ ითქვა, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში უარყოფითი მისი შედეგების ლიკვიდაცია გაჭიანურდა და რეპრესიის მსხვერპლი მოსახლეობის უფლებები დღემდე არ არის მთლიანად აღდგენილი.

საქართველოდან გაძევებული მოსახლეობის სამშობლოში დაბრუნების საკითხი პირველად საქართველოს ევროსაბჭოში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკების დროს დაისვა. შესაბამისი კანონის მიღება და იძულებით გადაადგილებული პირების საქართველოში დასაბრუნებლად აუცილებელი სამართლებრივი მექანიზმის შექმნა ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ საქართველოს ევროსაბჭოში მიღების ერთ-ერთ ძირითად პირობად განიხილებოდა. ამგვარად, საქართველომ ევროსაბჭოში შესვლისას ერთ-ერთ ვალდებულებად იკისრა XX საუკუნის 40-იან წლებში იძულებით გადასახლებული პირთა და მათ შთამომავალთა დასაბრუნებლად სამართლებრივი მექანიზმის შექმნა და

<sup>76</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1941, 38-39.

უზრუნველყოფა. რეპატრაცია დიდი სიფრთხილით უნდა განხორციელდეს, რათა უსამართლობა არ მოხდეს ახლა უკვე იმ ხალხის მიმართ, ვინც საბჭოთა ხელისუფლებამ იძულებით გადაადგილებულ პირთა ადრინდელი დასახლების ადგილებში «გეგმაზომიერად» ჩაასახლა.

ი. სტალინის გარდაცვალების შემდეგ, სსრ კავშირის მინისტრთა საბჭომ 1953 წლის 21 ოქტომბრის დადგენილებით დაამტკიცა ახალი დებულება პასპორტების შესახებ<sup>77</sup>. იგი ადრე მოქმედი დებულებების ძირითად პრინციპებზე იყო აგებული. სოფლის მუდმივი მოსახლეობა კვლავ პასპორტის გარეშე ცხოვრობდა. აუცილებლობის შემთხვევაში სოფლის საბჭოები საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით გასცემდნენ სათანადო ცნობებს. 1953 წელს დაწყებული ე.წ. «დათბობის პერიოდი» მოსახლეობის მიმოსვლისა და ბინადრობის საკითხებს რადიკალურად არ ცვლიდა.

გარდა პასპორტების შესახებ დებულებისა, ხელისუფლებამ მიიღო ბევრის სხვა აქტი, რომლებიც ზღუდავდა საცხოვრებელი ადგილის არჩევის თავისუფლებას ე.წ. «სარეჟიმო ქალაქებში». ასეთი ქალაქების რიცხვს მიეკუთვნებოდა მოსკოვი, ლენინგრადი, მოკავშირე რესპუბლიკების დედაქალაქები, მსხვილი სამრეწველო და საპორტო ცენტრები. «სარეჟიმო ქალაქების» სისტემის შემოღების მიზანს წარმოადგენდა მოსახლეობის სტრატეგიული განსახლების უზრუნველყოფა, საბინაო კრიზისის დაძლევა, «არასასურველ ელემენტებზე» მკაცრი კონტროლის დაწესება ეკონომიკურად და კულტურულად განვითარებულ ქალაქებში, რომლებსაც უცხოელები ეწვეოდნენ.

სახელმწიფო მკაცრად აკონტროლებდა ნასამართლევ პირების დასახლებას. მართალია, მათ ადრე მოქმედი წესისაგან განსხვავებით, ეძლეოდათ პასპორტი, მაგრამ ხალხის საერთო მასიდან ნასამართლევთა გამოყოფის მიზნით მისი სერია სპეციალურ შიფრს შეიცავდა, რომლის შესახებ მოქალაქემ არაფერი არ იცოდა. შიფრის მიხედვით შესაძლებელი იყო არა მარტო იმის დადგენა, ადამიანი ნასამართლევია თუ არა, არამედ იმასაც – რისთვის იყო გასამართლებული და ამის მიხედვით ხდებოდა მისი ქვეყნის შიგნით დასახლება. ე.წ. «სარეჟიმო ქალაქებში» მას არა მარტო დასახლება, არამედ შესვლაც კი ეკრძალებოდა.

---

<sup>77</sup> ЦП СССР, 1953, №24.

სასაზღვრო ზონაში შესვლისათვის კანონმდებლობით ასევე დაწესებული იყო შეზღუდვები. ასე მაგალითად, სამცხე-ჯავახეთში შესვლა შესაძლებელი იყო სპეციალური საბუთით – საშვით, რომელსაც გასცემდა შინაგან საქმეთა ორგანოების საპასპორტო აპარატი. საშვი არ გაიცემოდა ნასამართლევ პირებზე. ასე რომ, მაგალითად, საქართველოს ისტორიულ-კულტურული ძეგლის – ვარძიის მონახულება მათთვის შეუძლებელი იყო. სასაზღვრო ზონაში შესვლის, ჩაწერის ან ცხოვრების წესების დარღვევა ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევდა<sup>78</sup>.

აღსანიშნავია, რომ საპასპორტო სისტემა სსრკ-ში არავითარ საზოგადოებრივ კრიტიკას არ იწვევდა. არსებული რეჟიმის პირობებში, ეს შეუძლებელიც იყო. მოქალაქეები ჩაწერას აღიქვავდნენ, როგორც თავისთავად აუცილებელს და მას არ აპროტესტებდნენ. სამეცნიერო ლიტერატურაში კი ჩაწერის სისტემა, ისევე როგორც საპასპორტო სისტემა, განიხილებოდა, როგორც საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისათვის მნიშვნელოვანი და აუცილებელი ფაქტორი<sup>79</sup>.

1974 წლის 28 აგვისტოს სსრ კავშირის მინისტრთა საბჭომ დაამტკიცა ახალი დებულება სსრ კავშირში საპასპორტო სისტემის შესახებ<sup>80</sup>, რომელიც საბჭოური საპასპორტო სისტემის ბოლო აქტს წარმოადგენს. საპასპორტო სისტემის სრულყოფამ ვერ შეცვალა მისი არსი. იგი კვლავ ზღუდავდა მოქალაქეთა უფლებებს. მოცემული აქტის ღირსებას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ იგი მთელი მოსახლეობისათვის ერთიან წესს ადგენდა. პასპორტი გაიცემოდა 16 წლის ასაკს მიღწეულ სსრ კავშირის ყველა მოქალაქეზე, მიუხედავად იმისა, თუ რა იყო მისი საცხოვრებელი ადგილი (ქალაქი თუ სოფელი) და დასაქმების სფერო (კოლმეურნეობა, ქარხანა თუ დაწესებულება).

თუმცა იმას, რომ წლების განმავლობაში სოფლის მოსახლეობა პასპორტის გარეშე ცხოვრობდა, უკვალოდ არ ჩაუვლია. დღემდე საქართველოს მაღალმთიანი რაიონების ზოგიერთი მცხოვრები, არაქართულენოვანი მოსახლეობის ცალკეული წარმომადგენლები პირადობის დამადასტურებელი საბუთის გარეშე ცხოვრობენ. ისინი ხელმძღვანელობენ ცხოვრებისეული გამოცდილებით – «ჩემი წინაპარი

<sup>78</sup> საქართველოს სსრ 1961 წლის სისხლის სამართლის კოდექსის 261-ე მუხლი.

<sup>79</sup> Административное право, под. ред. Ю.М.Козлова, М., 1968, с. 538.

<sup>80</sup> СП СССР, 1974, 19.

პასპორტის გარეშეც კარგად ცხოვრობდა”. ასე შეიქმნა სიტუაცია, რომლის დროსაც საქართველოს მკვიდრი მოსახლეობის ნაწილმა რეალურად მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსი მიიღო. ამიტომ ბოლო წლებში, ხელისუფლების მხრიდან ამ პრობლემის მოსაგვარებლად არაერთი ღონისძიება განხორციელდა. კერძოდ, პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტები აღნიშნულ პირებს ადგილზევე გადაეცემათ.

1974 წლის დებულება ითვალისწინებდა პასპორტის დროებით ჩაბარებისა და მისი იძულებით ამოღების შემთხვევებს. მოქალაქეებს, რომლებიც გაწვეული იყვნენ სამხედრო სამსახურში ან ჩაირიცხნენ სამხედრო სასწავლებელში, ევალეობდათ პასპორტის ჩაბარება. მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების ან სასამართლოს მიერ პასპორტის ამოღება ხდებოდა იმ პირებისაგან, რომლებიც წინასწარ პატიმრობაში იმყოფებოდნენ, ვისაც სასჯელის სახით შეეფარდა გადასახლება, თავისუფლების აღკვეთა ან პირობითი მსჯავრი.

ცხადია, აღნიშნული პირები მისვლა-მოსვლას ვერ განახორციელებდნენ. ამასთან, პასპორტის დანიშნულება მხოლოდ მიმოსვლის რეალიზაცია არაა. იგი, უპირველეს ყოვლისა, პიროვნების დამადასტურებელ საბუთს წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, პასპორტის ჩამორთმევა ან დროებით ჩაბარება პიროვნებისათვის საკუთარი ვინაობის დადასტურების საშუალების ჩამორთმევას ნიშნავდა, რაც, თავის მხრივ, შეუძლებელს ხდიდა სხვა ძირითადი უფლებებით სარგებლობას.

არც ბოლო – 1977 წლის 7 ოქტომბრის საკავშირო კონსტიტუცია, რომელიც მიღებული იქნა სსრკ-ის მიერ 1966 წლის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პაქტის რატიფიცირების შემდეგ, ადამიანის ძირითად უფლებათა სისტემაში არ ითვალისწინებდა მიმოსვლის თავისუფლებას.

ასევე რთული იყო სსრ კავშირის ფარგლების დატოვება. ქვეყნიდან გასვლაზე მოქალაქეს უარს ყოველგვარი საფუძვლიანი მიზეზის გარეშე ეუბნებოდნენ. სსრ კავშირის ფარგლებს გარეთ გასვლა მხოლოდ ერთეულებს შეეძლოთ. საბჭოთა კავშირიდან ემიგრაცია, ბევრისათვის გადაუჭრელ პრობლემას წარმოადგენდა.

შედარებით მარტივი იყო საზღვარგარეთის პასპორტის აღება ვარშავის ხელშეკრულების მონაწილე ქვეყნებში წასვლის მიზნით. გამგზავრება ხდებოდა ტურიზმის ფორმით მხოლოდ ორგანიზებული ჯგუფების შემადგენლობაში.

ინდივიდუალური გამგზავრება პრაქტიკულად გამოირიცხებოდა. სოციალისტურ ქვეყნებში გამგზავრებისათვის საჭირო დოკუმენტების ჩამონათვალი განსხვავდებოდა კაპიტალისტურ ან განვითარებად ქვეყნებში წასასვლელად წარსადგენი საბუთების ნუსხისაგან. ეს უკანასკნელი ბევრად უფრო ვრცელი და ბიუროკრატიული იყო. განსაკუთრებული წესი იყო დადგენილი აშშ-ში გამგზავრებისათვის. თუ სსრ კავშირის მოქალაქე სათანადო პასპორტის ან ხელისუფალთა ნებართვის გარეშე წავიდოდა საზღვარგარეთ, უკან დაბრუნებისას მას სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა. შესაბამისად, სსრკ-ში დაბრუნების სურვილს გარდაუვალი პასუხისმგებლობის შიში ფარავდა.

სსრკ-ში არსებული პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში სავსებით გასაგებია, რომ პიროვნების სამართლებრივი სტატუსისადმი მიძღვნილი საბჭოური ფუნდამენტური სამეცნიერო ნაშრომების მიხედვით, პირადი კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების სისტემაში მიმოსვლის თავისუფლება არ იგულისხმებოდა<sup>81</sup>. მიმოსვლის თავისუფლებაზე მითითება ხდებოდა მხოლოდ «საბჭოური დემოკრატიის გაღრმავების» პერსპექტივებთან დაკავშირებით და არსობრივი ანალიზის გარეშე. აღინიშნებოდა, რომ ზოგიერთი სოციალისტური ქვეყნის (გდრ, იუგოსლავიის სფრ) კონსტიტუციაში დაფიქსირებულია მიმოსვლის თავისუფლება და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლება, რომლებიც ასევე გამოცხადებულია სსრკ-ში (სსრკ-ისა და მოკავშირე რესპუბლიკების სამოქალაქო კანონმდებლობაში)<sup>82</sup>. იშვიათია პოზიცია, როდესაც საბჭოთა მოქალაქეების პირადი თავისუფლების ცნებაში ასევე გულისხმობდნენ «დაუბრკოლებლად მოძრაობის შესაძლებლობას»<sup>83</sup>. არსებითად, იურიდიულ სამეცნიერო საბჭოურ ლიტერატურაში მოცემულ თავისუფლებაზე საუბარს გვერდს უვლიდნენ.

ამ მიმართებით საქართველოს კანონმდებლობის განვითარება უკავშირდება საბჭოური სისტემის ძირეულ ნგრევასა და სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის გამოცხადებას, ეროვნული კანონმდებლობის შექმნას. საქართველომ 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში განამტკიცა ცივილიზებული კაცობრიობის მიერ აღიარებული თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად

<sup>81</sup> Конституционный статус личности в СССР, АН СССР, Институт государства и права, М., 1980, с. 179-194.

<sup>82</sup> В. Е. Гулиев, Ф. М. Рудинский, Социалистическая демократия и личные права, М., 1984, с. 100.

<sup>83</sup> Л. Д. Воеводин, Конституционные права и обязанности советских граждан, М., 1972, с. 292.



არჩევის უფლება (22-ე მუხლი). შიდა კონფლიქტებმა, სუსტი იმიგრაციული კონტროლის პირობებში «ღია კარის» პოლიტიკაზე მკვეთრმა გადასვლამ საქართველოში ამჟამად წინ წამოსწია მიმოსვლის კონსტიტუციური უფლების რეალიზაცია დემოკრატიული პრინციპებისა და საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

## თავი II

### მიმოსვლის თავისუფლების არსი და სუბიექტები

#### § 1 მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფერო

##### 1.1. მიმოსვლის თავისუფლების არსი

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის 22-ე მუხლი აღიარებს თავისუფალი მიმოსვლის უფლებას, თუმცა ტერმინის გამოყენების თვალსაზრისით კანონმდებლობაში, ისევე როგორც საკონსტიტუციო-სამართლებრივ მეცნიერებაში, ერთიანობა არ დამკვიდრდა. ამიტომ ტერმინოლოგიურ კვლევას მოცემულ შემთხვევაში პრიორიტეტული მნიშვნელობა ენიჭება და მიმოსვლის არსის განსაზღვრას სწორედ ამ საკითხზე მსჯელობით დავიწყებთ.

##### ა. ტერმინის შესახებ

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში გავრცელებულია ტერმინი «გადაადგილება», საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი კი «მიმოსვლის» უფლებას აკანონებს. ვფიქრობთ, აუცილებელია შესაფერისი, მართებული ტერმინის დადგენა, რათა თეორიაში არევ-დარევა და პრაქტიკაშიც ნეგატიური შედეგები ავიცილოთ. მაგალითისათვის თუნდაც უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ კანონის 41-ე მუხლი გამოდგება. ეს მუხლი აღიარებს საქართველოში კანონიერად მყოფი უცხოელის თავისუფალი «გადაადგილების» უფლებას მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია, როგორც უკვე ითქვა, «მიმოსვლა» ტერმინს იყენებს.

«მიმოსვლა» თუ «გადაადგილება» – რომელი მათგანი უკეთესად გამოხატავს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით განსაზღვრული უფლების შინაარსს? აქ ისიც აღსანიშნავია, რომ ქართულ ენაში ამ ორ სიტყვას სინონიმებად არ მიიჩნევენ<sup>84</sup>.

მიმოსვლა იგივეა, რაც მისვლა-მოსვლა და გულისხმობს სვლას (მოძრაობას), ერთმანეთთან სიარულს<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> ალ. ნეიმანი, ქართულ სინონიმთა ლექსიკონი, მესამე გამოცემა, თბ., 1978, გვ. 64, 257.

<sup>85</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. V, თბ., 1958, სვ. 397-398.

გადაადგილება გულისხმობს ადგილის გადანაცვლებას, სხვა ადგილზე გადატანას, სხვა ადგილზე გადასვლას, გადასმასა და გადადგმას<sup>86</sup>.

რუსულ იურიდიულ ლიტერატურაში იხმარება ტერმინი «передвижение». რუსულ-ქართული ლექსიკონის სამტომეულის მიხედვით, მისი ერთ-ერთი ქართული შესატყვისია გადაადგილება<sup>87</sup>. შესაბამისად, «право на передвижение» ქართულად გადმოიცემა, როგორც «გადაადგილების უფლება». «იურიდიული ტერმინოლოგიის» რუსულ-ქართულ ნაწილში კი «передвижение» სიტყვის ქართულ შესატყვისად პირველ რიგში მოყვანილია «მიმოსვლა», ხოლო შემდეგ – «გადაადგილება, გადანაცვლება»<sup>88</sup>. ტერმინი «მიმოსვლა» არის განმტკიცებული საქართველოს პირველ – 1921 წლის კონსტიტუციაში (მუხლი 30)<sup>89</sup>. ინგლისურენოვან ლიტერატურაში გამოიყენება სიტყვა “movement”, რაც ქართულად მოძრაობას ნიშნავს<sup>90</sup>. «მოძრაობა» და «მიმოსვლა» კი ქართულ ენაში სინონიმებია<sup>91</sup>. უფრო მეტიც, როგორც ზევით აღინიშნა, ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონის თანახმად, «მიმოსვლა» მოძრაობას გულისხმობს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ მართებულია ქართულ კანონმდებლობასა და იურიდიულ ლიტერატურაში ადამიანის შესაბამის ძირითად უფლება-თავისუფლებასთან მიმართებით გამოიყენებოდეს ტერმინი «მიმოსვლა» და არა «გადაადგილება». ადამიანის, როგორც ცოცხალი არსების, მოძრაობა (სიარული) მისვლა-მოსვლით ანუ მიმოსვლით გამოიხატება. ჩვენ, მაგალითად ვიტყვით, რომ აღდგენილია რუსეთთან მიმოსვლა და არა გადაადგილება. ასევე ამბობენ ხოლმე – საჰაერო, სარკინიგზო მიმოსვლა (და არა გადაადგილება). რაც შეეხება «გადაადგილებას», იგი უფრო უსულო საგნის ერთი ადგილიდან მეორეზე გადატანას, გადანაცვლებას ასახავს. ამასთან, «მიმოსვლა»

---

<sup>86</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. II, თბ., 1951, სვ. 168.

<sup>87</sup> რუსულ-ქართული ლექსიკონი, ტ. II, თბ., 1958, გვ. 420.

<sup>88</sup> იურიდიული ტერმინოლოგია (რუსულ-ქართული ნაწილი), შეადგინეს გ. ჟვანიამ, დ. ფურცელაძემ, პ. ქავთარაძემ, თ. წერეთელმა, თბ., 1963, გვ. 193.

<sup>89</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990, გვ. 462.

<sup>90</sup> პ. ქოლინი, ინგლისურ-ქართული იურიდიული ლექსიკონი, თბ., 2002, გვ. 357.

<sup>91</sup> ალ. ნეიმანი, დასახ. ნაშრ., გვ. 257.

გულისხმობს ადამიანის წასვლას და უკან დაბრუნებასაც, მაშინ როდესაც «გადაადგილება» ცალმხრივი პროცესია (ადგილის შეცვლა).

### **ბ. მიმოსვლის თავისუფლების ცნება**

ადამიანის მიმოსვლის შესაძლებლობა წარმოადგენს რთულ და კომპლექსურ წარმონაქმნს, რომელიც მოიცავს ისეთ ელემენტებს, როგორცაა «თავისუფალი მიმოსვლის უფლება», «მიმოსვლის თავისუფლება», «მიმოსვლის თავისუფლების უფლება». ერთი შეხედვით, ყველა აღნიშნული ცნება ჰგავს ერთმანეთს, მაგრამ თითოეული მათგანი სხვადასხვანაირად განიმარტება. ხშირად კი, ერთი და იგივე იურიდიული შესაძლებლობა ნორმატიულ დონეზე ერთმნიშვნელოვნად არ არის ფიქსირებული.

უპირველეს ყოვლისა, მიზანშეწონილია, განვსაზღვროთ ფილოსოფიური კატეგორია «თავისუფლება», რომელიც წარმოადგენს ჩვენს მიერ გამოსაკვლევ საკითხის თეორიულ საფუძველს.

საუკუნეების განმავლობაში კაცობრიობა ცდილობდა განემარტა ცნება «თავისუფლება». ზოგადად, ფილოსოფიაში თავისუფლება არის შეცნობილი აუცილებლობა, სუბიექტის ნების გამომჟღავნების შესაძლებლობა ბუნებისა და საზოგადოების განვითარების კანონების შეგნების საფუძველზე.

ამჟამად, ცნება «თავისუფლება» ფართოდაა გავრცელებული შესაბამის ლიტერატურაში და, როგორც წესი, უფლებასთან მჭიდრო კავშირში განიხილება. ზოგიერთი ავტორი (კ. კუბლაშვილი და გ. ხუბუა) უფლებებსა და თავისუფლებებს ათავსებენ ერთ ტერმინში, როგორცაა «ძირითადი უფლებები». სხვები კი (პ. ცნობილაძე, ზ. რუხაძე) ამტკიცებენ, რომ მოქალაქის უფლებასა და თავისუფლებას შორის პრინციპული განსხვავება არ არსებობს. უფლებისა და თავისუფლების მკვეთრი გამიჯვნის არარსებობაზე ასევე საუბრობენ ბ. ტოპორნინი<sup>92</sup>, ა. ბერეჟნოვი<sup>93</sup> და სხვ.

ამ მოსაზრებებს ვერ დავეთანხმებით ვინაიდან «უფლებას» და «თავისუფლებას» ქართულ ენაში სხვადასხვა მნიშვნელობა აქვთ. თავისუფლება იძულების, ძალდატანების არარსებობაა, ისეთი უფლებრივი მდგომარეობაა,

<sup>92</sup> Конституция Российской Федерации. Комментарий, под общей ред. Б. Н. Топорнина, М., 1994, с. 64-65.

<sup>93</sup> А. Г. Бережнов, Права личности: некоторые вопросы теории, М., 1991, с. 72.

რომელიც უზრუნველყოფს დაუბრკოლებლად მოქმედებას<sup>94</sup>. უფლება კი რაიმე მოქმედების, რისამე კეთების, განხორციელების შესაძლებლობაა, ნებართვაა<sup>95</sup>. თუ ჩვენ მივისწრაფვით სამართლებრივი კატეგორიების მაქსიმალური სიზუსტისკენ, რომელიც გამორიცხავს ორგვაროვან განმარტებას, მაშინ ვალდებულები ვართ მკაცრად დავემორჩილოთ ტერმინის სიტყვა-სიტყვით მნიშვნელობას.

კონსტიტუციური კანონმდებლობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ უფლებისა და თავისუფლების გამიჯვნა მართლაც რთულია. საერთაშორისო დოკუმენტებში და სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში ხშირად ეს ორი კატეგორია ერთად გამოიყენება, მაგრამ არა ერთი და იგივე მნიშვნელობით.

ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის თვალსაზრისით თავისუფლების ცნების კვლევისას, იურიდიულ ლიტერატურაში ჯერ კიდევ XX საუკუნის დასაწყისში აღინიშნებოდა, რომ თავისუფლება შეიძლება იყოს «ნეგატიური» – ე.ი. თავისუფლება სახელმწიფოსაგან და «დადებითი» – ე.ი. სახელმწიფოსაგან მოითხოვო «დადებითი მოქმედებების» შესრულება<sup>96</sup>. ზოგიერთი ავტორი სწორედ ამ გარემოების გათვალისწინებით განასხვავებს «უფლებასა» და «თავისუფლებას»<sup>97</sup>.

ამასთან, იურიდიულ ლიტერატურაში «უფლების» ცნება თავისუფლების მეშვეობით განისაზღვრება: «უფლება – არის სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული და დაცული სუბიექტის თავისუფლება აირჩიოს ქცევის წესი»<sup>98</sup>. ამგვარად, უფლება წარმოდგენილია კონკრეტული ინდივიდის თავისუფლების ფორმად და ოფიციალურ ზომად.

ვ. ლაზარევის აზრით, «უფლებისა და თავისუფლების გამიჯვნას საფუძვლად უდევს ღრმა შინაარსი. თავისუფლება – ეს არის თავისუფლების მატარებელი სუბიექტის დამოუკიდებელი ქცევა, რომელსაც უნდა გააჩნდეს მისი სარგებლობის ადეკვატური ფორმა. სახელმწიფოს მიერ ხდება თავისუფლების დაცვა და უზრუნველყოფა და არა რეგლამენტირება. თავისუფლება ადამიანმა არ უნდა

<sup>94</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. IV, თბ., 1955, სვ. 251.

<sup>95</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. VI, თბ., 1960, სვ. 1633.

<sup>96</sup> Ю.С. Гамбаровъ, Свобода и ея гарантии, СПб, 1910, с. 9-12.

<sup>97</sup> ფ. სავყარელიძე, კიდევ ერთხელ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე, ჟურნ. «თავისუფლება», 2004, 3, გვ. 20.

<sup>98</sup> Т. В. Худойкина, Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, журн. «Государство и право», 1998, №8, с. 43.

გამოიყენოს ბოროტად. უფლება – ეს არის სახელმწიფოს მიერ მკაცრად განსაზღვრული თავისუფალი ქცევის შესაძლებლობა კანონით დადგენილ ფარგლებში”<sup>99</sup>.

მ. ბაგლაი «თავისუფლება» ტერმინს ორი მნიშვნელობით იყენებს. «საერთო გაგებით იგი გულისხმობს ხალხისა და თითოეული ადამიანის მდგომარეობას, რომელსაც ახასიათებს თავისი შეხედულებისამებრ მოქმედების შესაძლებლობა. ეს ტერმინი კონსტიტუციაში ასრულებს ფუნქციონალური ფილოსოფიური პრინციპის როლს, რომლის განხორციელება ხდება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობით. სხვა საქმეა – თავისუფლება, როგორც შესაძლებლობა შეასრულო რაიმე მოქმედება ან პირიქით, თავი შეიკავო მისი შესრულებისაგან. ამ მნიშვნელობით ტერმინი «თავისუფლება» არსობრივად იგივეა, რაც «უფლება», ხოლო მათი გამიჯვნა აიხსნება იმით, რომ ასეთი ლექსიკა ისტორიულად ჩამოყალიბდა. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ თავისუფლება წარმოადგენს ხალხისა და თითოეული ადამიანის თავისუფლების განხორციელების იურიდიულ ფორმას ზოგადად, ამ სიტყვის ფილოსოფიური გაგებით”<sup>100</sup>.

ჩვეულებრივ, თავისუფლების სხვადასხვა ფორმები კონსტიტუციურ ნორმებში გამოიხატება სიტყვებით – შესაბამისი «სიკეთით სარგებლობის უფლება». ეს ფორმა ყველაზე მკაფიოდ და სრულად ასახავს კონსტიტუციური უფლებების არსს. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუციური უფლებები ხშირად გამოხატავენ არა განსაზღვრული მოქმედებების განხორციელების კონკრეტულ უფლებამოსილებას, არამედ დაშვებული ქცევის ფარგლებს<sup>101</sup>.

შინაარსის მიხედვით «თავისუფლება» უმთავრესად გულისხმობს ინდივიდუალური არჩევანის ფართო შესაძლებლობას კონკრეტულ შედეგზე მითითების გარეშე. ტერმინი «უფლება» კი შინაარსობრივად ადამიანის შედარებით კონკრეტულ მოქმედებას მოიცავს. მაგალითად, ითქმება «სიტყვის თავისუფლება» და არა «თავისუფალი სიტყვის უფლება». თავისუფლება დამოუკიდებლობის

<sup>99</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. В.В. Лазарева, М., 1998, с. 79.

<sup>100</sup> М. Баглай, Конституционное право Российской Федерации, М., 1998, с. 155-156.

<sup>101</sup> Л. Д. Воеводин, М. А. Краснов, О формах конституционного закрепления свободы личности в СССР, журн. «Советское государство и право», 1982, №4, с. 7-8.

გამომხატველია და მიმოსვლაც ასეთივე მდგომარეობა თუ პროცესია და არა კონკრეტული შედეგი.

უფლებებისა და თავისუფლებების გამიჯვნა გარკვეულწილად იურიდიული და პოლიტიკური შინაარსით წარიმართება. ვინაიდან უფლებები და თავისუფლებები წარმოადგენენ სოციალური შესაძლებლობების იურიდიულ გამოხატვას და ასახავენ პიროვნების თავისუფლების ხარისხს, მათ შორის არსებული განსხვავებებისათვის აბსოლუტური მნიშვნელობის მინიჭება დაუშვებელია<sup>102</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლება საქართველოს კონსტიტუციაში «თავისუფალი მიმოსვლის უფლების» სახით არის წარმოდგენილი.

რას გულისხმობს კანონმდებელი, როდესაც თავისუფალი მიმოსვლის უფლებას აღიარებს – მიმოსვლის უფლებას, მიმოსვლის თავისუფლებას, თუ მიმოსვლის თავისუფლების უფლებას? აღსანიშნავია, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში «მიმოსვლის თავისუფლება» და «მიმოსვლის უფლება» არ განიხილება, როგორც სინონიმური ცნებები (მ. ბაგლაი, ი. ალემკოვა და სხვ.).

ტერმინი «თავისუფლება» სხვა სიტყვასთან ერთად გამოყენებისას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ამიტომ, როდესაც განიხილება «მიმოსვლის თავისუფლება», «თავისუფალი მიმოსვლის უფლება» ან «მიმოსვლის თავისუფლების უფლება», აუცილებელია სათანადო ყურადღება მიექცეს აგრეთვე «მიმოსვლის» ცნებას.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით განმტკიცებულ ფორმაში – «თავისუფალი მიმოსვლის უფლება» სიტყვა «მიმოსვლა» დამოუკიდებელ კომპონენტად გამოდის და საკუთარ ადგილს იკავებს. «თავისუფალი» განმსაზღვრელია იმისა, თუ როგორია მიმოსვლა<sup>103</sup>.

თავისუფალი მიმოსვლა დროში განვრცობილ განსაზღვრულ პროცესს გულისხმობს. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული თავისუფალი მიმოსვლის უფლება გამოხატავს ადამიანის თავისუფლად მოძრაობის

<sup>102</sup> იქვე, გვ. 9.

<sup>103</sup> ა. შანიძე, ქართული ენის გრამატიკა, I, თბ., 1955, გვ. 24.

შესაძლებლობას. სიტყვას – «თავისუფალი» კანონმდებელი იყენებს, რათა ხაზგასმით აღნიშნოს, თუ როგორია მიმოსვლა.

თუმცა, შეიძლება კი სხვაგვარი, არათავისუფალი მიმოსვლა არსებობდეს? როგორც ჩანს, უცხოური კანონმდებლობის რეცეფციისას არასწორ თარგმანთან გვაქვს საქმე. კონსტიტუციაში სიტყვა «გადაადგილება», რომ ყოფილიყო გამოყენებული, მაშინ ყველაფერი რიგზე იქნებოდა. გადაადგილება შესაძლოა იყოს იძულებითი. ამიტომ, საპირისპირო შინაარსის გამოსახატავად, კანონმდებელი შესაბამის ტერმინს წინ დაურთავდა ზედსართავს – «თავისუფალი». მაგრამ მიმოსვლა, იგივე მისვლა-მოსვლა, სიარული, ამ სიტყვების სემანტიკური (შინაარსობრივი) მხარის გათვალისწინებით, იძულებას გამორიცხავს. მიმოსვლა ყოველთვის ნებაყოფლობითი მოქმედებაა. კანონი ყოველმხრივ ზუსტი უნდა იყოს და კანონმდებელმა ზედმეტი სიტყვების გამოყენებას თავი უნდა აარიდოს. თუ კანონმდებელმა გაითვალისწინა «მიმოსვლა» სიტყვის სემანტიკა (მნიშვნელობა) და მაინც, ხაზგასმისათვის, მსაზღვრელი «თავისუფალი» გამოიყენა, მაშინ გაუგებარი – რატომ არ მიმართა მან ამ მეთოდს სხვა უფლებების კონსტიტუციურად განმტკიცების შემთხვევაში.

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული «თავისუფალი მიმოსვლის უფლებისაგან» განსხვავებით, «მიმოსვლის თავისუფლების» განმსაზღვრელი სიტყვაა «თავისუფლება». იგი მიუთითებს, საზოგადოებრივი ურთიერთობების რომელ სფეროზე ვრცელდება თავისუფლება. თუ უფლება სუბიექტის შესაძლებლობას წარმოადგენს, თავისუფლება ისეთი მდგომარეობაა, რომელიც წარმოიქმნება ადამიანის ნების დაუბრკოლებლად გამომჟღავნების შედეგად.

ამგვარად, მიმოსვლის თავისუფლება კონსტიტუციით უზრუნველყოფილი ისეთი მდგომარეობაა, რომ ადამიანმა იმოდროს მისთვის საჭირო მიმართულებით, გადაადგილდეს დაუბრკოლებლად – საკუთარი შეხედულებისამებრ და სახელმწიფოს ჩაურევლად, ჩანაფიქრის განსახორციელებლად ეფექტური საშუალებებისა და გზების გამოყენებით (ცხადია, ისე, რომ არ დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები).

ამ განსაზღვრებიდან იკვეთება მიმოსვლის თავისუფლების ძირითადი ნიშან-თვისებები.



*პირველი* – სახელმწიფოს მხრივ უზრუნველყოფილია ადამიანისათვის საჭირო მიმართულებით მოძრაობის შესაძლებლობა. მიმოსვლა შეუძლებელია, თუ სახელმწიფო მას არ უზრუნველყოფს. ამასთან ერთად, ამ თავისუფლების განსახორციელებლად ადამიანს შეუძლია მოსთხოვოს სახელმწიფოს შესაბამისი პირობების შექმნა, როგორცაა მაგალითად, საკონსულოს გახსნა, გამარტივებულ სავიზო რეჟიმზე მოლაპარაკების წარმართვა, პასპორტის გაცემა, მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევის შემთხვევაში შესაბამისი ზომების მიღება და სხვ. ამგვარად, თავისუფლება სახელმწიფოს მიერ დაცული უნდა იქნეს იმავე მოცულობით, როგორც უფლება.

*მეორე* – სუბიექტის ნების თავისუფლება. აქ იგულისხმება არჩევანის, მოქმედების თავისუფლება. ამასთან, მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროს, გარდა თავისუფლად მოძრაობისა, ნეგატიური თვალსაზრისით წარმოადგენს აგრეთვე ადამიანის თავისუფლება – არ იმოძრაოს, აირჩიოს მისთვის სასურველი გაჩერების ადგილი და იმყოფებოდეს ამ ადგილზე. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მიმოსვლის თავისუფლება არ ითვალისწინებს მხოლოდ (მოძრაობას მუდმივ მოძრაობას), არამედ გულისხმობს აგრეთვე ამა თუ იმ ადგილზე გაჩერების, იქ დარჩენისა და იქაურობის (ისტორიული ძეგლების, ქალაქის, მისი ცალკეული რაიონებისა და სხვა ადგილების) მონახულების შესაძლებლობას.

*მესამე* – სუბიექტის ნების გამომჟღავნებისას, მიმოსვლის ჩანაფიქრის განსახორციელებლად ყველა შესაძლო, ყველაზე ეფექტური საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობა (კერძოდ: მატარებლით, საავტომობილო, საჰაერო თუ საზღვაო ტრანსპორტით მგზავრობა, ცხენით თუ ფეხით სიარული).

*მეოთხე* – სუბიექტის მოვალეობა, რომ მიმოსვლისას არ დაარღვიოს სხვების უფლებები. ამ ვალდებულების შესრულება ხდება ნებაყოფლობით ან იძულებით.

მიმოსვლა არის ადამიანის ცხოვრების ის სფერო, სადაც სახელმწიფოს ჩარევა უნდა იყოს მინიმალური. სწორედ ამან განაპირობა ის, რომ მისვლა-მოსვლის სფეროში იძულების გამორიცხვისა და სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობის გამოსახატად გამოიყენება «მიმოსვლის თავისუფლება».

რაღა თქმა უნდა, სრული და აბსოლუტური თავისუფლება საერთოდ გამორიცხულია. თავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ კანონის ფარგლებში.

მაგალითად, ადამიანს შეუძლია თავისუფლად იმოძრაოს ავტომანქანით, მაგრამ იგი არაა უფლებამოსილი გადაამეტოს დაწესებულ ზღვრულ სიჩქარეს და განავითაროს, ვთქვათ, ქალაქში 100 კმ საათში. მიმოსვლის თავისუფლება ადამიანის პირადი სფეროს, მისი თავისუფალი ნების გამოვლენის განუყოფელი ელემენტია, რომელიც ყოველთვის კანონის გონს უნდა ექვემდებარებოდეს.

როგორც შ. ლ. მონტესკიე წერდა, «თავისუფლება იმის კეთების უფლებაა, რაც კანონით დასაშვებია; და თუ მოქალაქეს შეუძლია აკეთოს ის, რასაც კანონები კრძალავენ, მაშინ მას აღარ ექნება თავისუფლება, რადგან იგივე შესაძლებლობა სხვებსაც ექნებათ»<sup>104</sup>.

თავის დროზე, თ. ჰობსიცი აღნიშნავდა: «ადამიანი უნდა კმაყოფილდებოდეს სხვა ადამიანებთან მიმართებით თავისუფლების იმ ხარისხით, რომელსაც იგი დაუშვებდა სხვა ადამიანების მხრიდან საკუთარი თავის მიმართ»<sup>105</sup>.

რაც შეეხება «მიმოსვლის თავისუფლების უფლებას», შესაბამის საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებში მიმოსვლის თავისუფლება სწორედ ასეთი სახითაა წარმოდგენილი (right to freedom or liberty of movement)<sup>106</sup>. იურიდიულ ლიტერატურაში მას მიმოსვლის თავისუფლების იდენტურ ცნებად მიიჩნევენ<sup>107</sup>. საერთაშორისო აქტებში მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტის აღსანიშნავად გამოიყენება განსაზღვრებითი ნაცვალსახელები «ყველა», «თითოეული» («ყველას აქვს უფლება...»). ამასთან, აღნიშნული უფლების მატარებელი შეიძლება იყოს ადამიანი, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზე კანონიერად იმყოფება. მოქალაქე თავისი ქვეყნის ტერიტორიაზე ყოველთვის კანონიერად იმყოფება და იგულისხმება, რომ მას მიმოსვლის თავისუფლება დაბადებიდანვე აქვს. უცხოელმა კი ჯერ უნდა მოიპოვოს სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიაზე კანონიერად ყოფნის საფუძველი და ამით შეიძინოს მიმოსვლის თავისუფლება. ასეთი წესის დამკვიდრება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ქვეყანაში უცხოელთა შეშვება

<sup>104</sup> შ. ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი, თბ., 1994, გვ. 180.

<sup>105</sup> Т. Гобнс, соч. в 2-х томах, т. 2, М., 1991, с. 99.

<sup>106</sup> ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმის მე-2 მუხლი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლი, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-13 მუხლი.

<sup>107</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика, М., 1998, с. 467.

თითოეული სახელმწიფოს საშინაო საქმეს წარმოადგენს. სახელმწიფოს ვერავინ ვერ დააკისრებს ვალდებულებას, რომ ყველა მსურველი შემოუშვას თავის ტერიტორიაზე. ამიტომ ქვეყნის ტერიტორიაზე შესვლის ნებართვის მოპოვება – ეს არის უფლება, რომლის მიღების შემთხვევაში ადამიანს მიმოსვლის თავისუფლება წარმოეშობა.

შესაბამისად, თუ თავისუფლება სამართლებრივი აქტივია რეგლამენტირებული და მისი ადრესატი ინდივიდია, მაშინ იგი გარდაიქმნება კატეგორიად – თავისუფლების უფლება. ეს არის თავისუფალი ქცევის სამართლებრივი შესაძლებლობა, რომელიც გულისხმობს ადამიანის არჩევანის თავისუფლებას – დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი ქცევა, განაგოს თავისი თავი და დრო. მაგალითად, ასეთი შემთხვევა იქნება მაშინ, როცა საქმე შეეხება უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიმოსვლის თავისუფლებას.

ამჟამად, კანონმდებლობაში არ არსებობს დეფინიციები (ერთიანი ტერმინოლოგიაც კი არ დამკვიდრებულა), რომლებიც განამტკიცებენ ზემოთ ჩამოყალიბებულ ცნებებს. ეს გარემოება არსებითად ართულებს ნორმატიული აქტების რეალიზაციის ეფექტურობას, გაუგებრობებს იწვევს სამართალშემოქმედებით პრაქტიკაში. ამიტომ, საჭიროა მეცნიერებაში არსებული ცნებების მკაფიო სამართლებრივი რეგლამენტაცია.

ვფიქრობთ, რომ მიმოსვლის თავისუფლების უფლების დეფინიცია სცილდება კონსტიტუციის რეგულირების ფარგლებს და იგი მიმდინარე კანონმდებლობის მოწესრიგების საგანია. კონსტიტუციით პირდაპირ დაცულ სფეროს კი ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ადამიანის არა თავისუფალი მიმოსვლის უფლება, არამედ მიმოსვლის თავისუფლება უნდა წარმოადგენდეს. ეს ზემოთ მოყვანილი არგუმენტების გარდა სხვა გარემოებებითაც დასტურდება.

თ. ჰობსი თავისუფლებას განმარტავდა, როგორც დაბრკოლების არარსებობას. დაბრკოლებაში კი მოძრაობისათვის გარე წინააღმდეგობის არარსებობას გულისხმობდა. ვისაც მოძრაობა არ შეუძლია, მას წინააღმდეგობა ვერ შეხვდება. ამიტომ, როდესაც, მაგალითად, ამბობენ – «გზა თავისუფალია», მხედველობაში აქვთ არა გზის თავისუფლება, არამედ იმ ხალხისა, რომელიც მასზე

დაუბრკოლებლად მოძრაობს<sup>108</sup>. ასე რომ, თ. ჰობსი «თავისუფლებაში» ადამიანის მხოლოდ ფიზიკურ თავისუფლებას გულისხმობდა.

საკონსტიტუციო სამართლის თვალსაზრისით კი, მიმოსვლის თავისუფლებას განიხილავენ, როგორც ადამიანის პირადი ან ფიზიკური თავისუფლების გარეგანი გამოვლინების ფორმას.

«მიმოსვლის თავისუფლება... პირადი თავისუფლების მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა»<sup>109</sup>.

«ადამიანი არ არის ვალდებული სახელმწიფოს ან საზოგადოებას ჩააბაროს ანგარიში თავისი ყოველდღიური მისვლა-მოსვლის შესახებ. მას შეუძლია იმყოფებოდეს სახლში ან სხვა ადგილას. ეს არის თავისუფლება პირადი ან ფიზიკური გაგებით»<sup>110</sup>.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმული შეხედულების მიხედვით პირადი თავისუფლება გულისხმობს საზოგადოებრივი ურთიერთობების კავშირს, რომელიც გამოხატავს ინდივიდის ისეთ განუყოფელ ფასეულობებს, როგორცაა პატივი, ღირსება, პირადი ცხოვრება<sup>111</sup>.

ერთი მხრივ, პირადი თავისუფლება ნიშნავს იმის შესაძლებლობას, რომ ადამიანმა საკუთარი ნებითა და ყოველგვარი თვითნებური გარე ჩარევის გარეშე პირადი ცხოვრების წარმართვისათვის აირჩიოს კონკრეტული ქცევის წესის ვარიანტები. მეორე მხრივ, ადამიანის მიმოსვლა სივრცეში, ე.ი. მოძრაობის, ადგილსამყოფელის არჩევისა და იქ ყოფნის ვადის განსაზღვრა მისი ფიზიკური შესაძლებლობის შედეგია. ადამიანი თავისუფალ მდგომარეობაში უნდა იმყოფებოდეს, რათა განახორციელოს მისვლა-მოსვლა.

ევროპული სასამართლოს განმარტებით, კონვენციის მე-5 მუხლში გამოყენებულ სიტყვაში «თავისუფლება» იგულისხმება ფიზიკური თავისუფლება<sup>112</sup>, პირადი თავისუფლება მე-5 მუხლის თვალსაზრისით კი ნიშნავს დაკავების ან დაპატიმრების არარსებობას<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Т. Гоббс, указ. соч., с. 163.

<sup>109</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран, под ред. Б.А. Страшуна, общая часть, тома 1-2, М., 1996, с. 137.

<sup>110</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 161.

<sup>111</sup> Е. А. Лукашева, Социалистическое право и личность, М., 1987, с. 128-129.

<sup>112</sup> Engel and others v. the Netherlands, A. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, §58.

<sup>113</sup> Arrowsmith v. the United Kingdom, DR, §64.

ევროპული სასამართლო განმარტავს, რომ უკანონო პატიმრობა (თავისუფლების აღკვეთა) შეუძლებელს ხდის ადამიანისათვის მიმოსვლის განხორციელებას, მაგრამ ვინაიდან აქ საქმე გვაქვს არა მიმოსვლაზე, არამედ ფიზიკურ თავისუფლებაზე დაწესებულ შეზღუდვასთან, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვას ადგილი არა აქვს<sup>114</sup>.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვერ დავეთანხმებით ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებულ მოსაზრებებს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცული თავისუფლება პირის დაუბრკოლებელ ფიზიკურ გადაადგილებას ნიშნავს, ხოლო კონსტიტუციის 22-ე მუხლით უზრუნველყოფილია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი ადგილის არჩევასთან დაკავშირებული ადამიანის თავისუფალი გადაადგილება<sup>115</sup>.

ასევე მიუღებელია მოსაზრება, რომ «გადაადგილების თავისუფლებას იცავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი. მართალია, აქ პირდაპირ ნახსენები არ არის გადაადგილების თავისუფლება, მაგრამ იგი ლატენტურად იგულისხმება»<sup>116</sup>. ამ სიტყვების ავტორი თავის მსჯელობაში საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლს არც ახსენებს. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები ის სფეროა, სადაც «ლატენტურობა» გამორიცხულია. სახელმწიფომ უნდა მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს ინდივიდის უფლებები და თავისუფლებები და არა «ლატენტურად იგულისხმოს» ისინი.

ადამიანის თავისუფლება (ფიზიკური, პირადი, ფსიქიკური), რომელსაც იცავს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი, შეიძლება გამოვლინდეს სხვადასხვა ფორმით. ამიტომ მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი სპეციალური უფლების, კერძოდ მიმოსვლის განხორციელების ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების უმრავლესობაში აღიარებულია მიმოსვლის თავისუფლება. ასეთი ქვეყნებია, მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუცია

---

<sup>114</sup> ასანიძე საქართველოს წინააღმდეგ, 71503/01, §193-194.

<sup>115</sup> ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თბ., 2005, გვ. 97.

<sup>116</sup> ზ. პატაშური, გადაადგილების თავისუფლების ხელმყოფ დანაშაულთა არსის გამო, ჟურნ. «ალმანახი», 2000, 13, გვ. 81.

მუხ. 11<sup>117</sup>, იტალიის – მუხ. 16<sup>118</sup>, იაპონიის მუხ. – 22<sup>119</sup>, შვედეთის – მუხ. 8<sup>120</sup> და სხვ.

მიმოსვლის თავისუფლება მოქმედებს არა მარტო პოზიტიური, არამედ ნეგატიური კუთხითაც და ამ თვალსაზრისით იცავს «ადამიანის უფლებას, არ გადაადგილდეს და არ დატოვოს თავისი საცხოვრებელი ადგილი, აგრეთვე არ გავიდეს საქართველოდან»<sup>121</sup>. მისი ნეგატიური სტატუსი კიდევ ერთი მაჩვენებელია იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით პირდაპირ დაცულ სფეროს ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ადამიანის არა მიმოსვლის უფლება, არამედ მიმოსვლის თავისუფლება უნდა წარმოადგენდეს<sup>122</sup>.

სახელმწიფო ვერ ჩაერევა ვერც ადამიანის მოძრაობისა და ვერც ადამიანის მიერ განსაზღვრული ადგილის შერჩევის პროცესში. კონსტიტუციის 22-ე მუხლი ადამიანს იცავს იძულებითი გადაადგილებისაგან და, აქედან გამომდინარე, საცხოვრებელი ადგილის იძულებითი შეცვლისაგან. ფართო გაგებით, მიმოსვლა მოძრაობისა და შესაბამისი საქმიანობის ორგანიზებას გულისხმობს, რისთვისაც ადამიანი შეძლებისდაგვარად ყველაზე უფრო ეფექტიან საშუალებებს იყენებს. ვიწრო გაგებით, მიმოსვლა გულისხმობს ერთი ადგილიდან მეორეზე მისვლას. მიმოსვლის პროცესი მოიცავს დანიშნულების ადგილის ზუსტ განსაზღვრას, გადაადგილების საშუალების არჩევას, გაჩერების შესაძლებლობას, საჭირო რესურსების დადგენასა და უზრუნველყოფას. გარდა ამისა, მიმოსვლა შეიძლება განისაზღვროს აგრეთვე როგორც გარკვეული მიზნის მიღწევის საშუალება (მაგალითად, განათლების მიღება უცხოეთში წასვლით).

ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ მიმოსვლის თავისუფლების მნიშვნელოვან შემადგენელ კომპონენტს წარმოადგენს თავშესაფრის უფლება და ინფორმაციის თავისუფლება<sup>123</sup>. აღნიშნულს ვერ დავეთანხმებით, მიმოსვლის თავისუფლება ხელს

<sup>117</sup> [www.angelfire.com](http://www.angelfire.com)

<sup>118</sup> [www.vescc.com](http://www.vescc.com)

<sup>119</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, რედ.: ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 139.

<sup>120</sup> [www.servat.unibe](http://www.servat.unibe)

<sup>121</sup> კ. კუბლაშვილი, ძირითადი უფლებები, თბ., 2003, გვ. 185.

<sup>122</sup> ვინაიდან საქართველოს კანონმდებლობა აღიარებს მიმოსვლის უფლებას, «მიმოსვლის თავისუფლება» დისერტაციაში მხოლოდ შესაბამისი ავტორისეული მოსაზრებების გამოხატვისას გამოიყენება.

<sup>123</sup> С.В.Максименко, Шенгенское право и свобода передвижения: международно-правовые аспекты глобальной миграции, Одесса, 2005, с. 10-11.

უწყობს ამ უფლებათა რეალიზაციას, მაგრამ მისი დაცული სფერო არ შთანთქავს ამ უფლებებს. მიმოსვლის თავისუფლება ახასიათებს სისტემურობა ანუ მის გარეშე შეუძლებელია აზრის, დასვენების, საკუთარი განვითარების და სხვა უფლების რეალიზაცია.

ამრიგად, მიმოსვლის უფლება საქართველოს სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციურადაა განმტკიცებული და გარანტირებულია ნებისმიერი ინდივიდისათვის. ეს არის რეალურ, მუდმივ და განუსხვისებელ უფლებამოსილებათა ერთობლიობა, რაც გულისხმობს პირის დაუბრკოლებელ მოძრაობას ქვეყნის შიგნით და ასევე მისი ფარგლების დატოვების შესაძლებლობას.

### **გ. მიმოსვლის თავისუფლების ბუნება**

მიმოსვლის თავისუფლება იმ თავისუფლებათა რიგს განეკუთვნება, რომელიც განსაკუთრებით ძვირფასია ადამიანისათვის. მიმოსვლა ადამიანის სრულყოფილი არსებობისა და საქმიანობის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა, რის გამოც მას ბუნებითი უფლება ეწოდება. ბუნებით უფლებას (jus nature) უწოდებენ ადამიანის თავისუფლებას – გამოიყენოს ძალები თავისი შეხედულებისამებრ საკუთარი არსებობის, სიცოცხლის შესანარჩუნებლად<sup>124</sup>. მიმოსვლის თავისუფლების ბუნებით საწყისებზე მიუთითებს მისი წარმოშობის ფაქტი.

მიმოსვლის თავისუფლებას, მისი სოციალურ-სამართლებრივი არსიდან გამომდინარე, იურიდიულ ლიტერატურაში პირადი უფლებებისა და თავისუფლებების რიგს მიაკუთვნებენ (მ. ბაგლაი, ზ. რუხაძე, პ. ცნობილაძე და სხვ.). ამასთან, ამ სისტემაში იგი განეკუთვნება უფლებებისა და თავისუფლებების სპეციფიკურ ჯგუფს, რომელსაც ახასიათებს პიროვნების თავისუფალი ნების გამოვლენის შედეგად სივრცეში საკუთარი თავის წარმართვის შესაძლებლობა. მიმოსვლის თავისუფლება განუსხვისებელი და ინდივიდუალურია. როგორც პირადი თავისუფლება, იგი მოიცავს არა ნივთიერი, არამედ სულიერი სიკეთის (სიარულის, მოძრაობის, ერთ ადგილას გაჩერების) უფლებას.

<sup>124</sup> Т. Гобнс, указ. соч., с. 98.

ყოველივე ზემოაღნიშნული უპირველეს ყოვლისა კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ მიმოსვლის თავისუფლება ობიექტურად განეკუთვნება ადამიანის პირად სფეროს და მის ინდივიდუალურ უსაფრთხოებას შეეხება.

მეცნიერები ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, მათი შინაარსისა და გამოცხადების დროის მიხედვით, სამ თაობად აჯგუფებენ<sup>125</sup>. ასეთი კლასიფიკაციით, ადამიანის მიმოსვლის სამართლებრივი შესაძლებლობა უფლებათა პირველ თაობას განეკუთვნება. ამ ჯგუფში კი იგულისხმება ლიბერალურ-დემოკრატიული ფასეულობები, რომლებმაც დასაბუთება ჰპოვეს მოძღვრებაში ადრებურჟუაზიულ პერიოდში ჩამოყალიბებული ადამიანის უფლებების ბუნებითი, თანდაყოლილი ხასიათის შესახებ.

კ. კუბლაშვილი ადამიანის უფლებათა სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებების გათვალისწინებით, ანუ იმის მიხედვით, თუ რა უნდა გააკეთოს, რა უნდა მოითმინოს და რა არ უნდა გააკეთოს სახელმწიფო ხელისუფლებამ, ძირითად უფლებებს ყოფს სამ კატეგორიად: 1. თავისუფლების უფლებები; 2. სამოქალაქო უფლებები; 3. სოციალური უფლებები. იგი ამბობს, რომ «თავისუფლების უფლებების მიზანია, უზრუნველყონ ადამიანისათვის სახელმწიფოსაგან თავისუფალი სფერო. მათ ე.წ. «ნეგატიური სტატუსი» აქვთ (status negativus), რაც ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფომ არ უნდა განახორციელოს არავითარი ინტერვენცია ადამიანის ცხოვრებისა და საქმიანობის ამა თუ იმ სფეროში»<sup>126</sup>. კონსტიტუციის 22-ე მუხლით აღიარებულ მიმოსვლის უფლებას კ. კუბლაშვილი სწორედ თავისუფლების უფლებათა რიგს აკუთვნებს.

სამეცნიერო-ტექნიკურმა რევოლუციამ ადამიანს გადაადგილების საშუალების არჩევის ფართო შესაძლებლობები შესთავაზა. შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლების თანამედროვე გაგება მხოლოდ ბუნებითი ხასიათით არ შემოიფარგლება.

ადამიანის «ბუნებითი უფლება – წავიდეს და დაბრუნდეს», აღარ შემოისაზღვრება მხოლოდ «ბუნებით ნაჩუქარი საშუალებით, ე.ი. ფეხით სიარულის შესაძლებლობით»<sup>127</sup>. ამჟამად, მიმოსვლა არის ადამიანის არა მხოლოდ ბუნებითი

<sup>125</sup> P. A. Мюллерсон, Права человека: идеи, нормы, реальность, М., 1991, с. 29.

<sup>126</sup> კ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 40.

<sup>127</sup> С. Нириг, Свобода: обещание и угроза. Критика культа свободы, М., 1966, с. 32-33.



მემკვიდრეობა, არამედ იგი ამავე დროს სოციალური ურთიერთობებისა და ტექნიკური განვითარების შედეგია.

მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება საზოგადოების ძალისხმევის შედეგად არის. თანამედროვე საზოგადოებაში გაფართოებულია ადამიანის საქმიანობის ფარგლები. თითოეული ადამიანი თავისი მოგზაურობის საბოლოო წერტილის ან გადაადგილების საშუალების შერჩევაში თავისუფალია, მაგრამ ჩანაფიქრის განსახორციელებლად მას უწევს გარკვეული ფორმალობების დაცვა (მაგალითად, ბილეთის შეძენა). შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლება ამჟამად აღარაა დამოკიდებული მხოლოდ ადამიანის ბუნებაზე, არამედ მთლიანობაში საზოგადოების მიერ შექმნილ სოციალურ მექანიზმებსა და ურთიერთობებზეა აგებული. იმისათვის, რომ ადამიანი დაძლიოს გეოგრაფიული მანძილი, საჭიროა სხვადასხვა საშუალებების, პირობებისა და სოციალური ინსტიტუტების ერთობლიობა (რკინიგზა, აეროპორტი, თვითმფრინავი, საწვავი და ა.შ.). მხოლოდ კომპლექსურ ღონისძიებათა შეჯამებული შედეგით იქმნება შესაძლებლობა, რომ მოგზაურობა იყოს სწრაფი და დაუბრკოლებელი. მოგზაურობა არაიშვიათად უამრავი ადამიანის სხვადასხვაგვარი კონკრეტული და ურთიერთდაკავშირებული მოქმედების შედეგად ხორციელდება.

ამგვარად, «მიმოსვლის თავისუფლება, თუ არ ვისაუბრებთ «ფეხით» ან «ცხენით» სიარულზე, მნიშვნელოვანწილად სოციალური ორგანიზაციისა და საქმიანობის შედეგია»<sup>128</sup>. შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე ეპოქაში ადამიანის მიმოსვლის თავისუფლებამ სოციალური ბუნებაც შეიძინა.

## 12. მიმოსვლის თავისუფლების გამოვლინების ფორმები

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი განამტკიცებს ადამიანის სხვადასხვა ძირითად უფლებებს, რომლებიც ფართო გაგებით საერთო შინაარსისაა, ხოლო ვიწრო გაგებით – არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. საკუთრივ მიმოსვლის თავისუფლება, როგორც კომპლექსური ინსტიტუტი, ფუნქციურად შეიძლება გამოვლინდეს საშინაო და საგარეო ფორმით. მიმოსვლის თავისუფლება გულისხმობს როგორც ქვეყნის შიგნით მთელ ტერიტორიაზე მოძრაობას ასევე

<sup>128</sup> С. Нириг, указ. соч., с. 33.

დაუბრკოლებლად საჭირო მიმართულებით ქვეყნის ფარგლებს გარეთ თავისუფლად გასვლას და საქართველოს მოქალაქის თავისუფლად შემოსვლას საქართველოში.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი ყველასთვის, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აღიარებს თავისუფალი მიმოსვლის უფლებას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ხოლო მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება პირთა იგივე წრეს საქართველოს ტერიტორიიდან თავისუფლად გასვლის შესაძლებლობას ანიჭებს.

ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის თავისუფლებასა და სახელმწიფოს ტერიტორიის დატოვებას ერთმანეთისაგან განასხვავებს ტერიტორიული ნიშანი (საქართველოს საზღვრის გადაკვეთა). ამის მიუხედავად, ქვეყნის შიგნით მიმოსვლა და ქვეყნის დატოვება შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთიანი ცნების – «მიმოსვლის თავისუფლების» შემადგენელი ელემენტები.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია საქართველოს ტერიტორიაზე და მის ფარგლებს გარეთ სხვადასხვა სამართლებრივ რეჟიმებთან არის დაკავშირებული. თითოეულ მათგანს რიგი თავისებურებები ახასიათებს. ქვეყნის შიგნით მისვლა-მოსვლისაგან განსხვავებით, საქართველოდან გასვლა და საქართველოში შესვლა ნებადართვითი ხასიათისაა.

სახელმწიფოს შიგნით მიმოსვლა გულისხმობს უფლებამოსილი სუბიექტის დაუბრკოლებელ მოძრაობას საქართველოს საზღვრებში, ქვეყნის ტერიტორიაზე. ამჟამად, საქართველოს ფარგლებში შეიძლება გამოვყოთ ორი სახის ტერიტორია, რომლებიც თავიანთი სტატუსით განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან: ერთია ტერიტორია, რომელიც ექვემდებარება საქართველოს სუვერენიტეტს; მეორეა ტერიტორია, რომელზეც საქართველოს იურისდიქცია არ ვრცელდება ე.წ. «სამხრეთ ოსეთი» და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა.

კონსტიტუციურ დონეზე ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის აღიარება სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ საქართველო კისრულობს ვალდებულებას ყველა მსურველს დართოს მის ტერიტორიაზე შესვლის ნება. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ქვეყნის ტერიტორიაზე უცხოელის შემოსვლის საკითხი ეროვნულ

კანონმდებლობას ექვემდებარება – შესაბამისი სახელმწიფოს სუვერენიტეტის სფეროს განეკუთვნება და მის პრეროგატივას წარმოადგენს<sup>129</sup>.

საკითხისადმი ასეთი მიდგომა სავსებით სწორია და პასუხობს საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს. სახელმწიფომ ყველა შემთხვევაში უნდა შეინარჩუნოს უფლება თავად მართოს და გააკონტროლოს მიგრაციული პროცესები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უცხოელთა დიდი ნაკადის გამო სახელმწიფო კონსტიტუციით აღიარებული სხვა უფლებების დაცვას ვეღარ შეძლებს. საზღვრების გახსნა, ხშირად, ზრდის დანაშაულთა რაოდენობას (ტერორიზმი, ნარკობიზნესი, ტრეფიკინგი და სხვ.).

ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა აღნიშნა, რომ უცხოელებს ქვეყნის ტერიტორიაზე შესვლასა და ცხოვრებასთან დაკავშირებით სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით გათვალისწინებული დაცვით მაშინ შეუძლიათ ისარგებლონ, როცა წამოიჭრება საკითხი დისკრიმინაციის და არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვისა და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების შესახებ. ევროპული სასამართლო ასევე ადასტურებს, რომ არ არსებობს უცხოელის ზოგადი უფლება – შევიდეს, გაჩერდეს და იცხოვროს სახელმწიფო ტერიტორიაზე<sup>130</sup>.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია ასევე აღიარებს, რომ ქვეყანაში დაშვების ნორმები და დასაშვებ იმიგრანტთა რაოდენობა წარმოადგენს შესაბამისი სახელმწიფოს შიდა იურისდიქციის საკითხს და თავისი ფუნქციების განხორციელებისას ითვალისწინებს დაინტერესებული ქვეყნის კანონმდებლობას, წესებსა და პოლიტიკას<sup>131</sup>.

შესაბამისად, საქართველოს ტერიტორიაზე უცხოელის შესვლის უფლება იქ, მისი კანონიერად ყოფნის საფუძვლის მოპოვების ტოლფასია. როდის, რა პირობებში იმყოფება უცხოელი კანონიერად მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, ეს თვით ამ სახელმწიფოს შიდა სამართლით გადასაწყვეტი საკითხია. ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა განაცხადა, რომ სახელმწიფო

<sup>129</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/4/212.

<sup>130</sup> Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, 9214/80; 9473/81; 9474/82, §60.

<sup>131</sup> 1953 წლის 19 ოქტომბრის მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის წესდების პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი (საქართველო წესდებას შეუერთდა საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 2 მარტის 767 დადგენილებით).

უფლებამოსილია დაადგინოს პირობები, რომლებიც უცხოელის ყოფნას კანონიერს გახდის<sup>132</sup>.

სახელმწიფოს თავის ტერიტორიაზე უცხოელთა შესვლისთვის შეიძლება დაწესებული ჰქონდეს გარკვეული შეზღუდვები. აქ მთავარია, რომ ეს შეზღუდვები არ ეწინააღმდეგებოდეს სახელმწიფოს საერთაშორისო ვალდებულებებს.

უცხოელი მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების უფლებები საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის თვალსაზრისით შედარებით შეზღუდული ხასიათისაა. საქართველოს ტერიტორიიდან გასვლის თვალსაზრისით კი, უზრუნველყოფილია აღნიშნულ პირთა უფლება, რომ კანონიერად ყოფნის ვადის განმავლობაში ნებისმიერ დროს, საკუთარი ნებით, თავისუფლად დატოვონ ქვეყანა.

საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყნიდან გასვლის უფლებასთან მიმართებით იმიგრანტისათვის საქართველოს მოქალაქისაგან განსხვავებულ რაიმე გამონაკლისს არ ითვალისწინებს. საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ გასვლის თავისუფლებით საქართველოში კანონიერად მყოფ პიროვნებას შესაძლებლობა ეძლევა შეარჩიოს ქვეყანა, სადაც გამგზავრება სურს. სახელმწიფო არ ადგენს ქვეყნების სიას – სად შეიძლება და სად არ შეიძლება გამგზავრება. ამასთან, ცხადია, იგი ვერ აიძულებს სხვა სახელმწიფოს ნება დართოს პირს შევიდეს მის ტერიტორიაზე. თუ, ვთქვათ, საქართველოში რომელიმე ქვეყნის საელჩო დაიხურა, დაინტერესებული პირი ვერ მოსთხოვს საქართველოს აუცილებლად გახსნას იგი. ეს მხოლოდ საქართველოს ნებაზე არ იქნება დამოკიდებული. საქართველო ხელს არ უშლის აღნიშნულ პირს დატოვოს მისი ტერიტორია და გაემგზავროს იმ ქვეყანაში, სადაც შესაბამისი საელჩო არსებობს, რათა მოიპოვოს იქ გასამგზავრებელი ვიზა. ადამიანი ამ საკითხში თავისუფალია. ამგვარად, ქვეყნიდან გამგზავრების შემთხვევაში სახელმწიფოს მოეთხოვება მისი ტერიტორიის დატოვებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნა და არა სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიაზე შესვლის უზრუნველყოფა.

ქვეყნის დატოვება გულისხმობს საზღვარგარეთ გამგზავრებას როგორც მოკლე, ისე ხანგრძლივი დროით. ამასთანავე, ადამიანი სულაც არ არის ვალდებული განმარტოს ქვეყნის დატოვების მიზეზი.

---

<sup>132</sup> Paramathan v. Germany 12068/86, DR 5, §237.

საქართველოს ფარგლებს გარეთ საქართველოს მოქალაქის გასვლა დროებით ან თუნდაც მუდმივ საცხოვრებლად, მაგრამ მოქალაქეობის შენარჩუნებით, არ შეიძლება გახდეს საქართველოში მისი უფლებების, ვალდებულებების და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვის საფუძველი. კერძოდ, ასეთ მოქალაქეებს უნარჩუნდებათ საარჩევნო უფლება, საკუთრების უფლება მოძრავ და უძრავ ქონებაზე, საავტორო უფლებები და სხვ.

არ მიიჩნევა, რომ ადამიანის არჩევანი – გავიდეს მოქალაქეობის ქვეყნიდან, საბოლოოა. მას შეუძლია შეცვალოს თავისი გადაწყვეტილება და, თუ შეინარჩუნა საქართველოს მოქალაქეობა, თავისუფლად დაბრუნდეს სამშობლოში. სწორედ ამის გამო, საქართველოს კონსტიტუცია მიმოსვლის უფლებას უკავშირებს საქართველოს მოქალაქის საქართველოში თავისუფლად შესვლის უფლებას (22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადება). ამ უფლების განმტკიცებით საქართველო აღიარებს, რომ ქვეყნის ტერიტორია მის მოქალაქეებს ეკუთვნით. მათ ყოველგვარი ნებართვის გარეშე, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად შეუძლიათ საქართველოში დაუბრკოლებლად შესვლა.

საქართველოში საქართველოს მოქალაქისათვის დაუბრკოლებლად შესვლის უფლება გულისხმობს ასევე ქვეყანაში დარჩენის უფლებას. უფრო მეტიც, იგი შეიცავს მოქალაქის უფლებას – პირველად ეწვიოს მოქალაქეობის ქვეყანას იმ შემთხვევაშიც, თუ ის სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე დაიბადა. მოქალაქისათვის თავის ქვეყანაში შესვლა იქ დაბრუნების უფლებასაც გულისხმობს. ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ლტოლვილთა უკან დაბრუნებისათვის.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მოქალაქის საქართველოში თავისუფლად შესვლის უფლება დამოუკიდებელი უფლებაა. მისი განხორციელება, უდავოა, მიმოსვლის თავისუფლებასთან მჭიდრო კავშირშია, თუმცა იგი, ისევე როგორც საქართველოს მოქალაქის საქართველოს ტერიტორიიდან გამეგების აკრძალვა, მოქალაქეობრივი სტატუსის განმსაზღვრელია. ამ საკითხს დაწვრილებით მესამე თავში შევხებით.

### 1.3. მიმოსვლის თავისუფლებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების ურთიერთმიმართება

საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყნის შიგნით მიმოსვლას და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლებას აღიარებს (22-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

როგორც აღინიშნა, მიმოსვლის თავისუფლება არ ნიშნავს მხოლოდ განუწყვეტელ, მუდმივ მოძრაობას, იგი ადამიანის სიარულის (მოძრაობის) პროცესში გაჩერების ადგილის თავისუფალ არჩევასაც გულისხმობს. რა უნდა ვუწოდოთ აღნიშნულ ადგილს? გულისხმობს თუ არა იგი დროებით საცხოვრებელ ადგილს? ამასთან დაკავშირებით მივუთითებთ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებულ მოსაზრებაზე, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციის 22-ე მუხლში გამოყენებული ტერმინი «საცხოვრებელი ადგილი» მუდმივ საცხოვრებელ ადგილს ნიშნავს<sup>133</sup>. დასმულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად უნდა განიმარტოს ცნება «საცხოვრებელი ადგილი».

კონტინენტური ევროპის ქვეყნების მსგავსად, ქართული სამართალიც ერთმანეთისაგან განასხვავებს საცხოვრებელი ადგილის კერძოსამართლებრივ და საჯაროსამართლებრივ დეფინიციებს.

მართალია, საცხოვრებელი ადგილის ცნებას კერძო და საჯარო სამართალი განსხვავებულად განმარტავს, მაგრამ ორივე მათგანი საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულ საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის პრინციპს ეფუძნება.

საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის პრინციპის განმტკიცებით საქართველომ უარი განაცხადა ადრე არსებულ ჩაწერის ინსტიტუტზე და საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფ ყველა პირს შესაძლებლობა მიეცა თავად აირჩიოს დასახლების ადგილი. სწორედ კონსტიტუციის ამ მუხლის საფუძველზე დაკარგეს ძალა საქართველოში იმ ნორმატიულმა აქტებმა ჩაწერისა და ამოწერის შესახებ, რომლებიც სსრ კავშირში მოქმედებდა.

საქართველოს მოქმედი სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით, ფიზიკური პირის საცხოვრებელ ადგილად მიიჩნევა ადგილი, რომელსაც იგი «ჩვეულებრივ

<sup>133</sup> კ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., თბ., 2003, გვ. 184.

საცხოვრებლად ირჩევს”<sup>134</sup>. საერთაშორისო კერძო სამართალი «ჩვეულებრივ საცხოვრებელ ადგილად” მიიჩნევს პირის ძირითად, უმთავრეს ადგილსამყოფელს, ანუ ისეთ ადგილს, სადაც იგი დროებით, გავლით არ იმყოფება. აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო სამართალში საცხოვრებელი ადგილი განიმარტება, როგორც «ადგილი, რომელიც წარმოადგენს ადამიანის უმთავრეს ადგილსამყოფელს და მას ძირითად საცხოვრებლად ირჩევს”<sup>135</sup>. ცხადია, რომ საცხოვრებელ ადგილად, ზემოაღნიშნული განმარტების თანახმად, ვერ ჩაითვლება ერთი დღე-ღამით საცხოვრებლად არჩეული სასტუმრო ან თუნდაც ზაფხულის პერიოდში აგარაკზე ცხოვრება.

საჯარო სამართალში ფიზიკური პირის საცხოვრებელ ადგილად მიიჩნევა ადგილი, რომელსაც იგი საცხოვრებლად ირჩევს<sup>136</sup>. ამ შემთხვევაში კანონი არ ამკვიდრებს «ჩვეულებრივ საცხოვრებლად” არჩევის ტერმინს. ასეთი ცნება სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრულ ცნებაზე მოქნილია, უნივერსალური და ფართოა. იგი მოიცავს როგორც უმთავრეს ადგილსამყოფელს (მუდმივ საცხოვრებელ ადგილს), ისე არაძირითად საცხოვრებელ ადგილს (ვთქვათ, ერთი დღე-ღამით სასტუმროში დარჩენა).

მოქმედი კანონმდებლობით, მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი რეგისტრაციის მომენტში გამოვლენილი ნებით განისაზღვრება. აქ გადამწყვეტ როლს ასრულებს რეგისტრაციის მომენტში პირის განზრახვა (სურს თუ არა მას მოცემულ ადგილზე საცხოვრებელი ადგილის დაფუძნება). აღნიშნულს, მაგალითად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 88-ე მუხლი ადასტურებს.

რეგისტრაცია ჩაწერისგან სრულიად განსხვავებულ ინსტიტუტს წარმოადგენს. იგი არ არის სანებართვო სისტემა, არამედ რეჟიმია, რომლის დროსაც ადამიანი დამოუკიდებლად ირჩევს საცხოვრებელს და შემდგომ ატყობინებს ამის შესახებ სახელმწიფოს. საცხოვრებელი ადგილის არჩევა დამოკიდებულია პიროვნების ნებაზე და არა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს გადაწყვეტილებაზე. რეგისტრაცია

<sup>134</sup> საქართველოს 1997 წლის 26 ივნისის სამოქალაქო კოდექსის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>135</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბ., 1999, გვ. 82.

<sup>136</sup> «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ” საქართველოს 1996 წლის 27 ივნისის კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

საცხოვრებელ ადგილს არ წარმოშობს და, ბუნებრივია, არც აუქმებს. ადამიანი ჯერ ირჩევს საცხოვრებელ ადგილს, ხოლო შემდეგ გადის რეგისტრაციას.

კანონის მიხედვით, რეგისტრაციის მიზანს საქართველოში მყოფ მოქალაქეთა და უცხოელთა მონაცემების დადგენა, მათი უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელება წარმოადგენს<sup>137</sup>. რეგისტრაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ადამიანის უფლებების წარმოშობისას (მაგალითად საარჩევნო უფლება) და ვალდებულებების დაკისრებისას (მაგალითად სამხედრო ვალდებულება).

საცხოვრებელი ადგილი შეიძლება არსებობდეს რეგისტრაციის გარეშეც. ადამიანს შესაძლოა, ჰქონდეს რამდენიმე საცხოვრებელი ადგილი და თუ კონკრეტულად სად, რომელ მათგანზე იცხოვრებს იგი, ეს მის ნებაზეა დამოკიდებული. რამდენიმე საცხოვრებელი ადგილის არსებობისას, რეგისტრაციის გავლა ხდება ერთ-ერთი მათგანის მიხედვით<sup>138</sup>. ადამიანი შეიძლება რეგისტრირებული იყოს ერთ ქალაქში და მუშაობდეს მეორეში.

ერთი მხრივ, საცხოვრებელი ადგილის დადასტურება რეგისტრაციის მეშვეობით ხდება. მეორე მხრივ, პრაქტიკაში საცხოვრებელი ადგილის საკითხის გადაწყვეტა, ხშირად, ბინაზე საკუთრების უფლების დადასტურებით წყდება. ამ დროს საკუთრების უფლება საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებას წარმოშობს.

ზემოაღნიშნულიდან მკაფიოდ ჩანს, რომ როგორც კერძო, ასევე საჯარო სამართალი საცხოვრებელ ადგილად მიჩნევისათვის აუცილებელ პირობად აცხადებს მის არჩევას დასახლების ადგილად (საცხოვრებლად). თუმცა საჯარო სამართალში ცნება «საცხოვრებელი ადგილი» პირის არა მხოლოდ ძირითად, უმთავრეს, არამედ დროებით ადგილსამყოფელსაც გულისხმობს (მაგალითად, სტუდენტთა საერთო საცხოვრებელი).

ცნობილია, რომ კონსტიტუციის ტექსტში მოცემულია ძირითადი, ფუძემდებლური პრინციპები და იდეები. ეს გარემოება, ცხადია, კონსტიტუციის ნორმის განმარტებისას უნდა იქნას გათვალისწინებული. კონსტიტუცია ამკვიდრებს

<sup>137</sup> იქვე, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>138</sup> «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 27 ივნისის კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.



ზოგადად საცხოვრებელი ადგილისა და არა კონკრეტულად მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის პრინციპს.

ამიტომ, კონსტიტუციის 22-ე მუხლში აღნიშნული ტერმინი «საცხოვრებელი ადგილი» გულისხმობს ადგილს, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფმა ადამიანმა დროებით – გარკვეული პერიოდით ან მუდმივ საცხოვრებლად აირჩია (ბინა, დასასვენებელი სახლი, პატრიოტთა ბანაკი და სხვ.).

მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში იგულისხმება იმ ადგილას გაჩერების შესაძლებლობა, რომელსაც ადამიანი საცხოვრებლად ვერ აირჩევს, მაგრამ მიმოსვლისას იქ იმყოფება. ასეთია, მაგალითად, აეროპორტი, რკინიგზის მოსაცდელი დარბაზი, მიმოსვლის ზოგიერთი საშუალება (მატარებელი) და სხვ. ასეთი ადგილი, თავისი არსისა და დანიშნულებიდან გამომდინარე, წარმოადგენს ადამიანის ადგილსამყოფელს და არა საცხოვრებელ ადგილს.

ტერმინი «ადგილსამყოფელი» ქართული სამართლისთვის არ არის უცხო<sup>139</sup>, თუმცა მის განმარტებას ფიზიკურ პირთან მიმართებით იგი არ იძლევა.

თუ გადავხედავთ კონტინენტური ევროპის ქვეყნების პრაქტიკას, მათი უმრავლესობა (კერძოდ, შვეიცარია, იტალია, გერმანია, საფრანგეთი) ერთმანეთისაგან განასხვავებს ადგილსამყოფელს (residence) და საცხოვრებელ ადგილს (domicile). შვეიცარიის სამართალი ადგილსამყოფელად მიიჩნევს ადგილს, სადაც პირი მოცემულ მომენტში იმყოფება, დროებით თუ ხანგრძლივად<sup>140</sup>.

Residence-ს ცნება ინგლისურ-ამერიკულ სამართალში ერთმნიშვნელოვნად არ არის განსაზღვრული. უფრო ხშირად მასში იგულისხმება მყარი ადგილსამყოფელი ე.ი. ფაქტობრივი ყოფნა მოცემულ ადგილზე, განზრახვა საცხოვრებელი ადგილის არჩევისა ამ შემთხვევაში მეორეხარისხოვან როლს ასრულებს<sup>141</sup>.

ფიზიკური პირის ადგილსამყოფელი შეიძლება განვმარტოთ, როგორც ადგილი, სადაც ადამიანი რაღაც მიზეზის გამო იმყოფება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დასახლების, დაფუძნების განზრახვის გარეშე. ამ ცნებიდან

<sup>139</sup> საქართველოს 1997 წლის 26 ივნისის სამოქალაქო კოდექსის 21-ე მუხლი.

<sup>140</sup> ლ. ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბ., 1997, გვ. 179.

<sup>141</sup> იქვე, გვ. 175.

გამომდინარე, ადამიანის ადგილსამყოფელს წარმოადგენს, მაგალითად, სასჯელაღსრულების დაწესებულება, საავადმყოფო, სამხედრო ნაწილი და სხვ.

ბუნებრივია, მიმოსვლის უფლება არ გულისხმობს ნებისმიერი ადგილსამყოფელის არჩევას. მიმოსვლის უფლებით დაცულ სფეროს შეადგენს საქართველოში კანონიერად მყოფი ადამიანის მიერ საცხოვრებელი ადგილის დაფუძნების განზრახვის გარეშე ისეთ ადგილას ნებაყოფლობით ყოფნა, რომელიც სივრცეში მოძრაობითაა განპირობებული. მაგალითად, ადამიანი მოგზაურობს და 8 თვე იმყოფება ღია ზღვაში, მაგრამ მისი არჩევანი – იმყოფებოდეს ხომალდზე, იქ დასახლების სურვილით არ არის განსაზღვრული. ხომალდი კანონით ჩამოყალიბებული საცხოვრებელი ადგილის ცნებას სცილდება. იგი წარმოადგენს ადამიანის ადგილსამყოფელს, სადაც თავისუფლად ყოფნის შესაძლებლობას კონსტიტუციის 22-ე მუხლით დაცული მიმოსვლის და არა საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლება იძლევა.

კონსტიტუციური ნორმიდან – «ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება», – ნათლად ჩანს, რომ ქვეყნის შიგნით მისვლა-მოსვლა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევა ერთიანი უფლებაა: ფრაზებს – «თავისუფალი მიმოსვლა» და «საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევა» კავშირი «და» ახლავს, სიტყვა «უფლება» კი წინადადებაში ერთია, თანაც მხოლოდობით რიცხვშია.

კონსტიტუცია ცალკე რომ არ გამოყოფს საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებას, ეს ასეთნაირად აიხსნება: ადამიანს მხოლოდ მაშინ შეუძლია აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი თუ მას გააჩნია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფლად მიმოსვლის უფლება. საცხოვრებელ ადგილს ვერ აირჩევ, თუ შესაბამის ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლა არ შეგიძლია. აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციის 22-ე მუხლით ერთობლივად განმტკიცებულია თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება.

ერთი შეხედვით, თითქოსდა ყველაფერი ნათელია. არსებითად კი, კანონზომიერი შეგნება იმისა, რომ მიმოსვლის თავისუფლების არსი საბოლოოდ

გულისხმობს ადამიანის მოთხოვნილებების ისეთ დაკმაყოფილებას, რომელიც შესაძლოა არ იყოს დაკავშირებული საცხოვრებელი ადგილის შეცვლასთან, განაპირობებს კანონმდებლობაში დამკვიდრებული «მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლების» ორად გაყოფას და ცალ-ცალკე არსებულ, ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელ უფლებებად აღიარებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში გამოდის, რომ საქართველოს შიგნით მიმოსვლა საცხოვრებელი ადგილის არჩევის გარეშე შეუძლებელია.

ამ საკითხისადმი სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს ორი მიდგომა. პირველი თვალსაზრისით, მიმოსვლის თავისუფლება აუცილებლად უნდა მოიაზრებოდეს საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებასთან ერთად. კერძოდ, ნ. ლიმონოვა, მიმოსვლის თავისუფლების განხილვისას, მიიჩნევს, რომ მოცემული უფლება გულისხმობს საცხოვრებელი ადგილის არჩევის შესაძლებლობას<sup>142</sup>.

განსხვავებულ პოზიციაზე დგას ა. კონონოვი, რომელიც ამტკიცებს, რომ მიმოსვლის უფლებას დამოუკიდებელი მნიშვნელობა გააჩნია, თუმცა სამართლებრივი რეგულირების თვალსაზრისით იგი მჭიდრო კავშირშია საცხოვრებელი ადგილის არჩევასთან<sup>143</sup>. უფრო მკვეთრ მოსაზრებას აწვითარებს გ. გაჯიევი: «მიმოსვლის თავისუფლება და საცხოვრებელი ადგილის არჩევა – ეს არის ადამიანის დამოუკიდებელი თვითდამკვიდრების აქტები, რომლებიც წარმოადგენენ მისი სულიერი და პროფესიული განვითარების პირობას». ამასთან, იგი აღნიშნავს, რომ მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლება მოიცავს ორ განსხვავებულ თავისუფლებას: მიმოსვლის თავისუფლებას და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის თავისუფლებას<sup>144</sup>.

განსახილველი უფლებები თავიანთი მნიშვნელობით ერთმანეთთან ახლოს დგანან, მაგრამ შინაარსით განსხვავებული არიან, თუმცა ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში მათი ურთიერთმიმართება – ერთიანობა ან ერთმანეთისაგან გამიჯვნა ანალიზის საგანი ჯერ არ გამხდარა.

<sup>142</sup> Н. А. Лимонова, указ. соч., с. 35.

<sup>143</sup> А. Л. Кононов, Конституционный принцип свободы передвижения и практика Конституционного суда РФ// Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. Сборник докладов, М., 2001, с. 112-117.

<sup>144</sup> Г. А. Гаджиев, Под сенью Конституции, под защитой суда // Российская Федерация, М., 1996, №16, с. 49-50.

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს მოსაზრება, რომ კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცულ სფეროს შეადგენს ადამიანის თავისუფლად და უსაფრთხოდ გადაადგილების უფლება, ხოლო მიმოსვლის თავისუფლება უზრუნველყოფს საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალ არჩევასთან ან შეცვლასთან დაკავშირებულ ადამიანის თავისუფალ გადაადგილებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე<sup>145</sup>.

ამ მსჯელობიდან გამომდინარე, ადამიანის ყოველდღიურ მისვლა-მოსვლას კონსტიტუციის მე-18 მუხლი იცავს, ხოლო მიმოსვლას, რომელიც მიზნად ისახავს საცხოვრებელი ადგილის შეცვლას, უზრუნველყოფს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი. თუ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი დღეს მოქმედი რედაქციით დარჩება, ანუ არ მოხდება ზემოაღნიშნული ცნებების გამიჯვნა, მაშინ იგი (საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი), მისი ფორმულირებიდან გამომდინარე, მხოლოდ საცხოვრებელი ადგილის არჩევასთან დაკავშირებულ მიმოსვლას დაიცავს.

ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ ა. კონონოვისა და გ. გაჯიევის პოზიცია სწორია, მაგრამ იგი დამატებით არგუმენტაციას საჭიროებს.

აღსანიშნავია, რომ შეზღუდვის ობიექტი შესაძლებელია აღმოჩნდეს ცალ-ცალკე აღებული როგორც მიმოსვლის, ასევე საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლება. მაგალითად, საგანგებო<sup>146</sup> ან საომარი<sup>147</sup> მდგომარეობის დროს გამოცხადებული კომენდატის საათი ან ქუჩის სანქციონირებული გადაკეტვა არ ზღუდავს საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლებას. უფრო მეტიც, დაუსაბუთებელი უარი საცხოვრებელი ადგილის არჩევაზე სულაც არ ხელყოფს მიმოსვლის უფლებას.

საქართველოს მიმდინარე კანონმდებლობა მიმოსვლის უფლებასა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებას ერთმანეთისაგან მიჯნავს მაშინ, როდესაც პასუხისმგებლობას ადგენს ცალ-ცალკე გადაადგილების და

<sup>145</sup> ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, დასახ. ნაშრ., გვ. 97.

<sup>146</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>147</sup> «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი.

საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლების განხორციელებაში უკანონოდ ხელის შეშლისათვის<sup>148</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლება არ უნდა გავაიგივოთ მიგრაციის უფლებასთან. განასხვავებენ მიგრაციის ორ სახეს: იმიგრაციას და ემიგრაციას<sup>149</sup>. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა მხოლოდ ემიგრაციის უფლების განმარტებას. «საქართველოს მოქალაქეს აქვს საქართველოდან ემიგრაციის უფლება ანუ სხვა სახელმწიფოში მუდმივად საცხოვრებლად გამგზავრების უფლება»<sup>150</sup>. იურიდიულ ლიტერატურაში გარე მიგრაციაში იგულისხმება სახელმწიფოდან გასვლა ან პირიქით, მასში შესვლა ხანგრძლივი დროით ან მუდმივად<sup>151</sup>. საზოგადოდ კი, ტერმინი «მიგრაცია» განიმარტება, როგორც ადამიანის მიერ საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა ხანგრძლივი ვადით ან მუდმივად<sup>152</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფერო, რა თქმა უნდა, მოიცავს შიდა და გარე მიგრაციას. ამასთან ერთად, იგი უფრო ფართო მნიშვნელობისაა და ითვალისწინებს არა მარტო ხანგრძლივი დროით ან სამუდამოდ ადგილის შეცვლის შესაძლებლობას (ემიგრაციას), არამედ მიმოსვლას საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის გარეშე ან მისი შეცვლით, თუმცა მცირე დროით (მაგალითად ქვეყნის ფარგლების დატოვება 2 კვირის ვადით). საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის დღევანდელი რედაქცია კი არ ითვალისწინებს მიმოსვლას საცხოვრებელი ადგილის არჩევის გარეშე.

მართალია, მიმოსვლა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევა ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია, მაგრამ ხშირად მათი რეალიზაცია ცალ-ცალკე ხდება. მაგალითად, ადამიანს შეიძლება სულაც არ სურდეს მოცემულ ქალაქში საცხოვრებელი ადგილის დაფუძნება და მხოლოდ მისი დათვალიერება ჰქონდეს განზრახული. გამოდის, რომ საცხოვრებელი ადგილის არჩევა მიმოსვლის ერთ-ერთი და არა ერთადერთი მიზანია.

<sup>148</sup> საქართველოს 1999 წლის 22 ივლისის სისხლის სამართლის კოდექსის 152-ე მუხლი.

<sup>149</sup> ა. ლორია, ემიგრაცია და იმიგრაცია, როგორც მიგრაციის სახეები, ჟურნ. «სამართალი», 2004, 1-2, გვ. 86.

<sup>150</sup> «ემიგრაციის შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 20 ივლისის კანონის პირველი მუხლი.

<sup>151</sup> С. А. Авакьян, Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция, Санкт-Петербург, 2003, с. 269.

<sup>152</sup> ს. თეფელიშვილი, უცხო სიტყვათა ლექსიკონი, თბ., 2005, გვ. 505.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაც იმაზე მეტყველებს, რომ საცხოვრებელი ადგილის არჩევა დამოუკიდებელი უფლებაა. კერძოდ, ერთ-ერთ საქმეში მოსარჩელები მოითხოვდნენ «იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ» საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას. მათი აზრით, სადავო ნორმა – «პირი კარგავს დევნილის სტატუსს საქართველოს რომელიმე რეგიონში მუდმივად დასახლებისა და რეგისტრაციაში გატარებისას» ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომელიც აღიარებს ქვეყნის შიგნით თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლებას. აშკარად ჩანს, რომ სადავო ნორმა ეხება მხოლოდ საცხოვრებელი ადგილის არჩევას. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში არ მსჯელობს მიმოსვლაზე და აღნიშნავს, რომ სადავო ნორმა არ ახდენს პირის ნებაზე ზემოქმედებას, თავისუფლად აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი<sup>153</sup>.

განსახილველი ორი კატეგორიის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის აუცილებლობას, გარდა მათ შეზღუდვასა და რეალიზაციასთან დაკავშირებული გარემოებებისა, განაპირობებს აგრეთვე იურიდიული პირისათვის ადგილსამყოფელის თავისუფლად არჩევის უფლების კონსტიტუციურ დონეზე აღიარების საკითხი.

იურიდიული პირი ფიქციაა, იგი არ არის სულიერი არსება და მას «სიარულის» უნარი არ შესწევს. მისვლა-მოსვლა, სიარული, მოძრაობა მხოლოდ ფიზიკური პირის ბუნებითი შესაძლებლობებია. ამდენად, მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებების გაერთიანებით, საქართველოს კონსტიტუციით ადგილსამყოფელის არჩევის უფლება იურიდიულ პირებს აღარ გააჩნიათ.

რეალურად, იურიდიულ პირს მხოლოდ ცალკე აღებული ადგილსამყოფელის არჩევა შეუძლია, რაც მისი ადგილმდებარეობის შეცვლას იწვევს. შესაბამისად, იურიდიულ პირს ადგილის შეცვლისათვის – «გადაადგილებისათვის» უნდა გააჩნდეს ადგილსამყოფელის თავისუფლად არჩევის უფლება. ეს მაშინ, როდესაც ფიზიკურ პირს მისვლა-მოსვლისათვის სულაც არ ესაჭიროება საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა.

<sup>153</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/7/219.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვერ დავეთანხმებით მოსაზრებას, რომ «კონსტიტუციის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული თავისუფალი გადაადგილების ძირითადი უფლება იურიდიული პირებისათვის ნიშნავს უფლებას თავისი ადგილსამყოფლის თავისუფალ არჩევასა და შეცვლაზე»<sup>154</sup>. **პირიქით, იურიდიული პირისათვის ადგილსამყოფელის არჩევის უფლება გულისხმობს მის ე.წ. «გადაადგილებას».**

მართალია შ. ლ. მონტესკიე, როცა ამბობს: «უნდა ვერიდოთ კანონებისათვის ისეთი ფორმის მიცემას, რომელიც თვით საგანთა ბუნებას ეწინააღმდეგება»<sup>155</sup>.

იურიდიული პირის ადგილსამყოფელად ითვლება მისი ადმინისტრაციის მდებარეობის ადგილი<sup>156</sup>. შესაბამისად, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის ტერმინი «ადგილსამყოფელი» ერთი მნიშვნელობის არაა. ფიზიკური პირის საცხოვრებელი ადგილი და იურიდიული პირის ადგილსამყოფელი კი თავიანთი არსით იდენტურია.

ცნობილია, რომ ძირითადი უფლების სუბიექტი არის კერძო სამართლის იურიდიული პირი. კერძო სამართლის იურიდიული პირებიდან ადგილსამყოფელის თავისუფლად არჩევის უფლება მხოლოდ ინდივიდუალურ მეწარმეზე ვრცელდება, ვინაიდან მისი საცხოვრებელი ადგილი და ადგილსამყოფელი შეიძლება ემთხვეოდეს ერთმანეთს. თუმცა იურიდიულ ლიტერატურაში ინდივიდუალურ საწარმოს იურიდიულ პირად არ მიიჩნევენ<sup>157</sup>.

ამდენად, მიმოსვლის უფლებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების გამიჯვნის შედეგად, **იურიდიულ პირებს კონსტიტუციის საფუძველზე შესაძლებლობა მიეცემათ აირჩიონ ადგილსამყოფელი.**

საზღვარგარეთის ქვეყნების უმეტესი ნაწილის ძირითად კანონში მიმოსვლის თავისუფლება/უფლება გამიჯნულია საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებისაგან. ერთ შემთხვევაში იგი მიმოსვლასთან ერთად ერთ მუხლშია მოქცეული, მეორე შემთხვევაში კი ცალკე მუხლშია ჩამოყალიბებული (გერმანიის

<sup>154</sup> ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, დასახ. ნაშრ., გვ. 406.

<sup>155</sup> შ. ლ. მონტესკიე, დასახ. ნაშრ., გვ. 668.

<sup>156</sup> საქართველოს 1997 წლის 26 ივნისის სამოქალაქო კოდექსის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>157</sup> ლ. ჭანტურია, თ. ნინიძე, მეწარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბ., 2002, გვ. 14.

კონსტიტუცია, მუხ. 11<sup>158</sup>, შვეიცარიისა – მუხ. 24<sup>159</sup>, იაპონიისა – მუხ. 22<sup>160</sup>, მოლდოვისა – მუხ. 27<sup>161</sup>, რუმინეთისა – მუხ. 25<sup>162</sup> და სხვ.).

საერთაშორისო აქტებში მიმოსვლა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევა, მართალია, ერთ მუხლშია მოცემული, მაგრამ ერთმანეთისაგან გამიჯნულია. ასე, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-12 მუხლი აღიარებს მიმოსვლის თავისუფლების უფლებას და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის თავისუფლებას. ასე რომ, მიმოსვლა აქ არ გულისხმობს აუცილებლად საცხოვრებელი ადგილის არჩევას. საქართველოს კონსტიტუციით კი – პირიქითაა. ამ ნაწილში ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენცია ხსენებული პაქტის ანალოგიურია.

იურიდიულ ლიტერატურაში აღინიშნება, რომ ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა რომელიმე სახელმწიფოს ფარგლებში მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით მცირეა. უფრო ხშირად შეზღუდვების შემოღება ხდება საცხოვრებელი ადგილის არჩევის თავისუფლების მიმართ<sup>163</sup>.

ზემოთ მითითებული არგუმენტების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ საქართველოში კონსტიტუციურ დონეზე მოხდეს განხილული სამართლებრივი კატეგორიების გამიჯვნა და კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

**«ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიმოსვლის თავისუფლება და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება».**

ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე, ჩვენი შემდგომი კვლევის საგანს მხოლოდ მიმოსვლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოწესრიგება წარმოადგენს. რაც შეეხება საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებას (მის საგნობრივ ფორმულირებას ქვეყნის ძირითად კანონში და მასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს), იგი ცალკე სამეცნიერო კვლევას საჭიროებს.

<sup>158</sup> <http://www.angelfire.com>

<sup>159</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 419.

<sup>160</sup> იქვე, გვ. 139.

<sup>161</sup> აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წ. I, რედ. ზ. ჯიბლაშვილი, თბ., 2005, გვ. 159.

<sup>162</sup> იქვე, გვ. 283.

<sup>163</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 469.



## § 2 მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტები

### 2.1. სუბიექტთა წრის განსაზღვრა

კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები უპირველეს ყოვლისა განიხილებიან, როგორც ადამიანის სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელი ფაქტორი, საფუძველთა საფუძველი, რომელიც წარმოადგენს უშუალოდ მოქმედ სამართალს და შესაძლებლობას აძლევს შესაბამის სუბიექტს დაამყაროს სხვა პირებთან სამართლებრივი ურთიერთობა, ისარგებლოს კონკრეტული უფლებებით. ასეთი უფლების მნიშვნელობა ორგვარია: როდესაც განსაზღვრავს – რომელ კონკრეტულ უფლებებს შეიძენს ადამიანი, თუ სხვა სუბიექტებთან დაამყარებს ურთიერთობას, მაშინ იგი სამართლებრივი სტატუსის ელემენტია; ხოლო როდესაც განსაზღვრავს – რომელი კონკრეტული უფლებები უნდა ჰქონდეს გარანტირებული ადამიანს სხვა სუბიექტთან შესაბამისი სამართლებრივი ურთიერთობის დამყარებისას, მაშინ მისი უფლებაუნარიანობის ელემენტია, რომელიც ქმედუნარიანობასთან ერთად სუბიექტის სამართალსუბიექტობას შეადგენს<sup>164</sup>.

როგორც წესი, ნებისმიერი ადამიანი, უპირველეს ყოვლისა, სარგებლობს საერთო სტატუსით. მაგრამ ამავე დროს შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სპეციალური სტატუსის მქონე პირიც (დახურული ქალაქის მცხოვრები, სამხედრო მოსამსახურე, ლტოლვილი და ა.შ.).

როგორც აღნიშნავს დ. ბახრახი, ხშირ შემთხვევაში, სპეციალური სამართალსუბიექტობა უბრალოდ საერთოს ავსებს. ამასთან, მათ შორის შეიძლება იყოს უფრო რთული ურთიერთზემოქმედება, რომლის დროსაც სპეციალური სტატუსი ზეგავლენას ახდენს საერთოზე, ზღუდავს და ცვლის მას<sup>165</sup>. მაგალითად, სამხედრო მოსამსახურის სტატუსი ზემოქმედებას ახდენს მოქალაქის ისეთ საერთო უფლებაზე, როგორცაა მიმოსვლის თავისუფლება.

<sup>164</sup> გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბ., 2003, გვ. 214.

<sup>165</sup> Д. Н. Бахрах, Административное право, М., 1996, с. 32.

მ. ბაგლაი მიმოსვლის თავისუფლების გარესახელმწიფოებრივ ხასიათზე მითითებისას მიიჩნევს, რომ მიმოსვლის თავისუფლება გააჩნია ყველა ადამიანს დაბადებისთანავე მიუხედავად იმისა, არის თუ არა იგი იმ სახელმწიფოს მოქალაქე, სადაც ცხოვრობს. მოსახლეობის მიგრაციის ზრდასთან ერთად, თითოეულ სახელმწიფოში მუდმივად იმყოფება უამრავი ადამიანი, რომლებიც ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს მოქალაქეობას არ ან ვერ იღებენ<sup>166</sup>.

აქედან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების არსის განსაზღვრის შემდეგ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია დავადგინოთ მისი სუბიექტები და მათი სამართლებრივი სტატუსი. საქართველოში მიმოსვლის კონსტიტუციური უფლების სუბიექტი შეიძლება იყოს ყველა, ვინც საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად იმყოფება (საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი).

იმდენად, რამდენადაც საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის ძალით კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დავადგინოთ – კონსტიტუციის 22-ე მუხლით აღიარებული უფლების სუბიექტად მოიაზრება თუ არა იურიდიული პირი.

როდესაც ვსაუბრობდით იურიდიული პირებისათვის ადგილსამყოფელის უფლების კონსტიტუციურად განმტკიცებაზე, აღინიშნა, რომ იურიდიულ პირს არ შესწევს მოძრაობის, სიარულის უნარი. მაგრამ ავიღოთ შემთხვევა, როდესაც იურიდიული პირის ავტომანქანას მართავენ მისი წარმომადგენლები და ავრცელებენ იურიდიული პირის მიერ წარმოებულ პროდუქციას. დავუშვათ, ავტომანქანას არ მისცეს შესაძლებლობა შესულიყო საქართველოს რომელიმე რეგიონში და გაეგრცელებინა პროდუქცია. აქვს თუ არა ამ დროს იურიდიული პირისათვის მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვას ადგილი? გასათვალისწინებელია, რომ ავტომანქანა იურიდიული პირისაა, იმართება მისი წარმომადგენლების მიერ და ავრცელებს მისივე პროდუქციას.

იურიდიულ ლიტერატურაში აღინიშნება: «იურიდიულმა პირებმა შეიძლება გამოიყენონ ყველა ძირითადი უფლება, გარდა ისეთებისა, რომელთა გამოსაყენებლადაც აუცილებელია ადამიანისათვის დამახასიათებელი ბუნებრივი

<sup>166</sup> М. Баглай, указ. соч., с. 159-160, 186-187.

თვისებები, როგორცაა მისი სხეულის თვისებები, განსაკუთრებით – სქესი, ასაკი, ნათესაობა, რასა, ფიზიკური თვითდამკვიდრება და ფიზიკური გადაადგილების თავისუფლება...”<sup>167</sup>

კითხვაზე – წარმოადგენს თუ არა იურიდიული პირი მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტს, ვფიქრობთ, პასუხი ცალსახად უარყოფითია. მიმოსვლის თავისუფლების მატარებელი, მისი ბუნებითი ხასიათიდან გამომდინარე, შეიძლება იყოს მხოლოდ ფიზიკური პირი. იურიდიული პირის სახელით მოძრაობა ერთდროულად შეუძლია რამდენიმე წარმომადგენელს. მაშასადამე, გამოდის, რომ ერთი და იგივე პირი ერთდროულად სხვადასხვა ადგილას იმყოფება და მოძრაობს. უფრო მეტიც, მიმოსვლა ერთდროულად ერთი და იგივე პირის მიმართ ერთ შემთხვევაში შეიძლება შეიზღუდოს, მეორეში კი – არა. ეს კი ალოგიკურია. ამიტომ, ზემოთ განხილულ შემთხვევაში ადგილი აქვს იურიდიული პირის არა მიმოსვლის, არამედ სამეწარმეო საქმიანობის უფლების, პროდუქციის, საქონლის თავისუფლად გადაადგილების შეზღუდვას.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლში მოცემული სიტყვა «ყველას» გულისხმობს, რომ აღნიშნული უფლებით სარგებლობა შეუძლია ყველა ფიზიკურ პირს, ანუ როგორც საქართველოს მოქალაქეებს, ისე უცხოელებს. ამდენად, კონსტიტუციით თავისუფალი მიმოსვლის უფლება უზრუნველყოფილია ნებისმიერი ადამიანისათვის, მისი მოქალაქეობრივი სტატუსის მიუხედავად. მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფეროს განსაზღვრისას უკვე აღინიშნა, რომ მიმოსვლა სივრცეში მოძრაობა ანუ პროცესია, რომელიც ადამიანის ფიზიკური შესაძლებლობის შედეგია. მაშასადამე, მისი სუბიექტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ცოცხალი ადამიანი. იგი, ბუნებრივია, არ ვრცელდება გარდაცვლილზე. მაგალითად, საქართველოს მოქალაქე მუდმივად ცხოვრობდა საზღვარგარეთ, თუმცა ანდერძში ჩაწერა, რომ სურს საქართველოში დასაფლავება. თუ სახელმწიფო მის ნათესავებს ნებას არ დართავს ცხედრის საქართველოში გადმოსვენებაზე, გარდაცვლილის მიმართ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვას ადგილი არა ექნება.

<sup>167</sup> კ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 59.

მართალია, კონსტიტუციით მიმოსვლის უფლების გამოყენება შეუძლია ნებისმიერ ადამიანს, მაგრამ იმავდროულად, ძირითადი კანონი კონსტიტუცია ამ უფლებით სარგებლობისათვის ადგენს ქვეყნის ტერიტორიაზე კანონიერად ყოფნის პირობას. ქვეყანაში კანონიერად ყოფნა/არყოფნა პირობითი კატეგორიაა და შეიძლება სხვადასხვა ფორმებს მოიცავდეს. ასე მაგალითად: კანონიერად აღარ ჩაითვლება ყოფნა, თუ ამოიწურა ის ვადა, რომლითაც იყო შემოსული ესა თუ ის ადამიანი ქვეყანაში; უცხოელი, რომელიც კანონის დარღვევით შევიდა სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, მაგრამ მისი სტატუსი შემდგომ მოექცა კანონიერ ფარგლებში, ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფად უნდა ჩაითვალოს. ამასთან, უცხოელი, რომელიც მიმართავს ხელისუფლებას ბინადრობის ნებართვისათვის და გადაწყვეტილების მოლოდინშია, «კანონიერ საფუძველზე» იმყოფება სახელმწიფოს ტერიტორიაზე.

«კანონიერად ყოფნის» პირობა ვრცელდება საქართველოში მართლზომიერად მყოფ უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეებზე და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე. საქართველოს მოქალაქეს თავისი ინტერესების შესაბამისად, ყოველგვარი ნებართვის გარეშე შეუძლიათ ქვეყნის შიგნით მოძრაობა და უკან დაბრუნება მისი ფარგლების დატოვების შემთხვევაში.

შესაბამისად, შეიძლება გამოვყოთ მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტთა ორი ძირითადი კატეგორია: საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში კანონიერად მყოფი სხვა პირები.

მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტებზე საუბრისას, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად მიგვაჩნია მოცემულ სფეროში საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის განხილვა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან.

სუბიექტებთან მიმართებით, სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში მიმოსვლის თავისუფლების/უფლების ფორმულირებას ახასიათებს როგორც საერთო, ასევე სპეციფიკური ნიშნები. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ უმრავლეს ქვეყნებში, ისევე როგორც საქართველოში, ამ თავისუფლების/უფლების მატარებელი შეიძლება იყოს ნებისმიერი ფიზიკური პირი, რომელიც მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე კანონიერად იმყოფება

(ესტონეთის კონსტიტუცია, მუხ. 34<sup>168</sup>, ხორვატიის – მუხ. 32<sup>169</sup>, უნგრეთის – მუხ. 58<sup>170</sup>, ჩეხეთის მუხ. – 14<sup>171</sup>, ლატვიის – მუხ. 97<sup>172</sup>, რუსეთის – მუხ. 27<sup>173</sup> და სხვ.).

საზღვარგარეთის ქვეყნების ნაწილი კონსტიტუციაში თავისუფალ მიმოსვლას აცხადებს ყველა ადამიანის უფლებად, სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მათი კანონიერად ყოფნის მიუხედავად (იაპონიის კონსტიტუცია, მუხ. 22<sup>174</sup>, პოლონეთის – მუხ. 52<sup>175</sup> და სხვ.).

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია ამ უფლებით სარგებლობას მხოლოდ საკუთარი ქვეყნის მოქალაქეებს ანიჭებს (ბელორუსიის კონსტიტუცია, მუხ. 30<sup>176</sup>, იტალიის – მუხ. 16<sup>177</sup>, მაროკოს – მუხ. 9<sup>178</sup>, უზბეკეთის – მუხ. 28<sup>179</sup>, ლიტვის – მუხ. 32<sup>180</sup>, გერმანიის – მუხ. 11<sup>181</sup>, ესპანეთის – მუხ. 19<sup>182</sup>, კანადის – მუხ. 6<sup>183</sup> და სხვ.). შესაბამისად, მოცემული უფლება კონსტიტუციით არ გააჩნიათ პირებს, რომლებიც ქვეყნის მოქალაქეები არ არიან (უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები). როგორც ჩანს, ამ შემთხვევაში, საქართველოსგან განსხვავებით, მიმოსვლის უფლება კონსტიტუციით განიხილება არა როგორც ადამიანის, არამედ როგორც მოქალაქის უფლება.

მიმოსვლის თავისუფლების მინიჭება ადამიანისათვის მოქალაქეობრივი ან ეროვნული ნიშნით დაუშვებელია. ჯერ ერთი, ასეთი მიდგომა არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია<sup>184</sup>, ისევე, როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების

---

<sup>168</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. III, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 250.

<sup>169</sup> იქვე, გვ. 827.

<sup>170</sup> იქვე, გვ. 731.

<sup>171</sup> აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წ. I, რედ. ზ. ჯიბლაშვილი, თბ., 2005, გვ. 469.

<sup>172</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 236.

<sup>173</sup> [www.constitution.ru](http://www.constitution.ru)

<sup>174</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 139.

<sup>175</sup> აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წ. I, რედ. ზ. ჯიბლაშვილი, თბ., 2005, გვ. 215.

<sup>176</sup> იქვე, გვ. 33.

<sup>177</sup> <http://www.vescc.com>

<sup>178</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 247.

<sup>179</sup> <http://www.gov.uz/ru>

<sup>180</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. II, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2005, გვ. 352.

<sup>181</sup> <http://www.angelfire.com>

<sup>182</sup> <http://www.servat.unibe.ch>

<sup>183</sup> <http://www.servat.unibe.ch>

<sup>184</sup> ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმის მე-2 მუხლი.

პაქტი<sup>185</sup>, მიმოსვლის თავისუფლების უფლებას (right to freedom or liberty of movement) აკუთვნებენ «თითოეულს». ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-13 მუხლი კი მიმოსვლის თავისუფლების უფლებას აცხადებს ყოველგვარი «კანონიერად ყოფნის» პირობის გარეშე და ამით სუბიექტად მიიჩნევს «ყველას». საერთაშორისო აქტებში მითითებული სიტყვა «კანონიერად» გულისხმობს შესაბამისი სახელმწიფოს შიდა კანონმდებლობას. აქედან გამომდინარე, პირობების დადგენა, რომელიც უნდა შესრულდეს ტერიტორიაზე ადამიანის «კანონიერად ყოფნისათვის» მისაჩნევად, შიდა კანონმდებლობის საქმეა.

მეორეც, მიმოსვლის თავისუფლება, როგორც უკვე აღინიშნა, ბუნებითი ფასეულობაა. იგი პირად უფლება-თავისუფლებათა რიგს განეკუთვნება. პირადი – იგივე სამოქალაქო უფლებები და თავისუფლებები კი განსაზღვრავენ ადამიანის თავისუფლებას პირად ცხოვრებაში. მათი გამოყენება თანაბრად უნდა შეეძლოს ყველა ადამიანს. შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლების მინიჭება რაიმე (თუნდაც მოქალაქეობრივი ან ეროვნული) ნიშნით, ეწინააღმდეგება მის ბუნებით ხასიათს.

როგორც ვხედავთ, საქართველოს კონსტიტუცია მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტის განსაზღვრის თვალსაზრისით, სრულად შეესაბამება ძირითად საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებს და საზღვარგარეთის ქვეყნების უმეტესი ნაწილის პრაქტიკას. ეს გარემოება მიმოსვლის სფეროში საქართველოს კონსტიტუციური ნორმების მაღალ დემოკრატიულობაზე მეტყველებს.

საბოლოოდ გამოიკვეთა, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული მიმოსვლის უფლების სუბიექტთა წრე ფართოა. ბუნებრივია, რომ მოცემულ სფეროში საქართველოს მოქალაქეთა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი სტატუსი ერთმანეთს არ ემთხვევა. მიმოსვლის თავისუფლებით სრულად სარგებლობენ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები, უცხოელებისათვის კი იგი შედარებით შეზღუდულ ხასიათს ატარებს.

განვიხილოთ თითოეული სუბიექტის – საქართველოს მოქალაქისა და ქვეყანაში კანონიერად მყოფის ანუ უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და მოქალაქეობის არმქონე პირის სამართალსუბიექტობა მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით.

---

<sup>185</sup> სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-12 მუხლი.



## 2.2. საქართველოს მოქალაქე, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტი

საქართველოს მოქალაქეებზე, საუბრისას შეიძლება გამოვყოთ მოქალაქეთა სამი კატეგორია: ჩვეულებრივი (დაბადებით ან ნატურალიზაციით) მოქალაქეები, ორმაგი და საპატიო მოქალაქეობის მქონე პირები. მიმოსვლის თავისუფლების სფეროში მათი სამართლებრივი სტატუსი ძირითადად ერთნაირია, თუმცა შეიმჩნევა განსხვავებაც, რომელიც საპატიო მოქალაქეებს ეხებათ.

საქართველოს მოქალაქისათვის ქვეყანაში კანონიერად ყოფნის საფუძველს მისი მოქალაქეობა წარმოადგენს. იგი მიმოსვლის უფლებით სრული მოცულობით სარგებლობს მოქალაქეობის დამადასტურებელი საბუთის არსებობის შემთხვევაში. შესაბამისად პირი, რომელსაც მოქალაქეობა შეუწყდა «მოქალაქეობის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილ შემთხვევებში, კარგავს საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად ყოფნის საფუძველს. «მოქალაქეობა» მოიცავს «კანონიერად ყოფნას».

საქართველოს მოქალაქეებს, გარდა ქვეყნის შიგნით თავისუფლად მიმოსვლისა და ქვეყნის დატოვებისა, ასევე კონსტიტუციურ დონეზე აქვთ უზრუნველყოფილი საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის უფლება (22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადება). საქართველოში თავისუფლად შემოსვლა საქართველოს მოქალაქეთა ექსკლუზიური უფლებაა. საქართველოს კონსტიტუცია ამ უფლების სუბიექტად მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს აცხადებს.

ამასთან დაკავშირებით საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება<sup>186</sup>. მოსარჩელე საერთაშორისო კანონმდებლობასა და კონსტიტუციის 47-ე მუხლის პირველ პუნქტზე დაყრდნობით ითხოვდა, რომ მას, როგორც საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ უცხოელს, თავისუფლად, ყოველგვარი ნებართვის (ვიზის) გარეშე შეძლებოდა ქვეყანაში შესვლა. მისი მტკიცებით, კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მოხსენიებული «საქართველოს მოქალაქეები» არ უნდა იყოს განმარტებული სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობით. მოსარჩელის აზრით, ვინაიდან კონსტიტუციით «საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა

<sup>186</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/4/212.



და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა” (47-ე მუხლის პირველი პუნქტი), მას საქართველოში შესვლის უფლება საქართველოს მოქალაქეების თანაბრად უნდა ჰქონდეს. კონსტიტუციით გათვალისწინებულ გამონაკლისად მოსარჩელე მიიჩნევდა პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვას, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ გამონაკლისთან დაკავშირებით მიუთითებდა, რომ იგი უნდა შეესაბამებოდეს კანონიერ მიზანს და ატარებდეს ინდივიდუალურ ხასიათს.

თავის გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს: კანონმდებელი სპეციალურად ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში; ამ შემთხვევაში სიტყვები «საქართველოს მოქალაქე» არ გულისხმობს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს მაშინაც კი, როდესაც მას ქვეყანაში კანონიერად ყოფნის საფუძველი – ბინადრობის ნებართვა გააჩნია. სასამართლო კოლეგიამ მიიჩნია, რომ საქართველოში შემოსასვლელ ვიზასთან მიმართებით 47-ე მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებულ გამონაკლისთან გვაქვს საქმე.

საკონსტიტუციო სასამართლო ასკვნის, რომ საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის უფლება ნამდვილად კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული ის გამონაკლისია, როცა იმიგრანტი უფლებრივად საქართველოს მოქალაქესთან არ არის გათანაბრებული. იმიგრანტისთვის საქართველოში თავისუფლად შესვლის კონსტიტუციური უფლების უქონლობა, ცხადია, არ წარმოადგენს საერთოდ ქვეყანაში შესვლის უფლების არქონას. იმიგრანტისათვის საქართველოს ტერიტორიაზე შესასვლელი ვიზის აუცილებლობა კონსტიტუციურია.

ამგვარად, საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის უფლება კონსტიტუციით არა ყველასათვის, არამედ მარტოოდენ საქართველოს მოქალაქისთვისაა უზრუნველყოფილი, რაც სრულად შეესაბამება ძირითად საერთაშორისო აქტებს. თუმცა კონსტიტუციური ნორმა არ გამორიცხავს კანონმდებლის სუვერენულ უფლებას მიმდინარე კანონმდებლობით ნება დართოს ბინადრობის ნებართვის (ლტოლვილის მოწმობის) მქონე პირს საქართველოში შევიდეს უვიზოდ მართლაც, საქართველოს მიმდინარე კანონმდებლობით უცხოელები, ბინადრობის ნებართვის

(ლტოლვილის მოწმობის) მოქმედების მთელ პერიოდში საქართველოში შედიან უვიზოდ<sup>187</sup>.

საქართველოს მოქალაქეთა მეორე კატეგორიას განეკუთვნებიან ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები. ორმაგი მოქალაქეობის მინიჭება ხდება კონსტიტუციით დადგენილ გამონაკლის შემთხვევაში (მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი). საქართველოს კანონმდებლობა მიმოსვლის სფეროში რაიმე განსხვავებულ წესს არ ადგენს იმ ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებისათვის, რომლებსაც ორი ქვეყნის მოქალაქეობა გააჩნიათ და აქედან ერთ-ერთი საქართველოს მოქალაქეობაა.

საქართველოს მოქალაქეთა მესამე კატეგორიას შეადგენენ საპატიო მოქალაქეობის მქონე პირები. საქართველოს საპატიო მოქალაქეობის მინიჭება ასევე ხდება განსაკუთრებულ შემთხვევებში, რომლებსაც «მოქალაქეობის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-9<sup>1</sup> მუხლი ადგენს. საპატიო მოქალაქეობის მქონე პირის სტატუსი მიმოსვლის სფეროში განსხვავდება საქართველოს მოქალაქეთა პირველი ორი კატეგორიისაგან. საპატიო მოქალაქისათვის კანონიერად ყოფნის საფუძველი იგივეა, რაც უცხოელებისათვის, თუმცა მისთვის დადგენილია საქართველოში შემოსვლისა და გასვლის შეღავათიანი პირობები. კერძოდ, მასზე ვიზის გაცემა ხდება მოწვევის<sup>188</sup> გარეშე. გარდა ამისა, იგი თავისუფლდება საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსულ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე ვიზების გაცემისათვის დაწესებული გადასახადისაგან. საქართველოს საპატიო მოქალაქისა და მისი ოჯახის წევრების არაკომერციული საქმიანობისათვის განკუთვნილი პირადი ნივთები თავისუფლდება საბაჟო გადასახადისა და დათვალიერებისაგან<sup>189</sup>.

### 2.3. უცხოელი, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტი

<sup>187</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» 2005 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>188</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონის პირველი მუხლის «ე» პუნქტის თანახმად, მოწვევა არის საქართველოს მოქალაქის, საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მქონე პირის, საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის წერილობითი შუამდგომლობა უცხოელის საქართველოში ჩამოსვლასა და მგზავრობის მიზანზე.

<sup>189</sup> «საპატიო მოქალაქის პრივილეგიებისა და იმუნიტეტის შესახებ» საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის 1994 წლის 18 დეკემბრის 397 ბრძანებულების 1-3 მუხლები.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის «კანონიერად ყოფნის» პირობა, როგორც ზემოთ აღნიშნა უცხოელებზე ვრცელდება. რას გულისხმობს კანონმდებელი «კანონიერად ყოფნის» პირობაში? სანამ ამ კითხვაზე გავცემდეთ პასუხს, განვსაზღვროთ ცნება «უცხოელი».

ტერმინი «უცხოელი» იურიდიულ ლიტერატურაში იხმარება ორი გაგებით: ფართო გაგებით, უცხოელი – ეს არის პირი, რომელიც არ არის მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქე; ვიწრო გაგებით, უცხოელია პირი, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზე იმყოფება, მაგრამ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა გააჩნია<sup>190</sup>.

საქართველოს კანონით «უცხოელის» განმარტებიდან<sup>191</sup> ჩანს, რომ მასში იგულისხმება როგორც უცხო ქვეყნის მოქალაქე, ასევე მოქალაქეობის არმქონე ის პირი, რომელსაც არ გააჩნია საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ნებართვა. აღნიშნული გარემოება არ უნდა გავიგოთ ისე, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი სტატუსი ერთმანეთს ემთხვევა. თუმცა, უმეტეს სამართლებრივ ურთიერთობებში მათი სტატუსი იდენტურია, ვინაიდან ერთიანი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი აქვთ. საქმე ისაა, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეები ექვემდებარებიან როგორც ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს იურისდიქციას, ასევე ინარჩუნებენ შესაბამის უფლება-მოვალეობებს თავისი ქვეყნის მიმართ. ამგვარად, უცხოელი მოქალაქეები იმყოფებიან «ორმაგ დაქვემდებარებაში» – ადგილსამყოფელი სახელმწიფოსა და მოქალაქეობის ქვეყნის იურისდიქციაში.

მოქალაქეობის არმქონე პირებს აქვთ სამართლებრივი კავშირი მხოლოდ იმ სახელმწიფოსთან, რომლის ტერიტორიაზეც მოცემულ მომენტში იმყოფებიან (ცხოვრობენ). ამ პირების სამართლებრივ სტატუსს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ეს სახელმწიფო, სანამ ისინი რომელიმე ქვეყნის მოქალაქეობას ან ქვეყანაში მუდმივად ცხოვრების ნებართვას მიიღებენ. სხვა სახელმწიფოში გამგზავრებისას, მოქალაქეობის არმქონე პირი პრაქტიკულად კარგავს კავშირს იმ სახელმწიფოსთან, სადაც იმყოფებოდა.

<sup>190</sup> Ю. В. Герасименко, Лица, не являющиеся гражданами России, как субъекты конституционно-правовых отношений, журн. «Государство и право», 2002, №6, с. 22.

<sup>191</sup> „უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონის მე-2 მუხლის „ა“ პუნქტი.

ზოგადი წესის თანახმად, უცხოელები სარგებლობენ ისეთივე უფლებებითა და მათ ეკისრებათ იგივე მოვალეობები, რაც საქართველოს მოქალაქეებს. თუმცა მიმოსვლის სფეროში მათი მდგომარეობა საქართველოს მოქალაქეებისაგან მკვეთრად განსხვავდება. როგორც აღინიშნა, უცხოელი ვალდებულია ჯერ მოიპოვოს ქვეყანაში კანონიერად ყოფნის ნებართვა და მას შემდეგ ისარგებლებს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით დაცული მიმოსვლის უფლებით. მოქალაქეობის არმქონე პირების მოთხოვნა დაბრუნდნენ მუდმივად მცხოვრებ სახელმწიფოში არ შეესაბამება სამოქალაქო და პოლიტიკური პაქტის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტს<sup>192</sup>.

ზოგადად, საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი ყველა ადამიანისათვის, რომელიც არ არის ამ ქვეყნის მოქალაქე, მიმოსვლის თავისუფლების სფეროში შეიძლება გამოვყოთ სამართალსუბიექტობის შემდეგი ძირითადი თავისებურებები:

ა. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს (გარდა იმ ქვეყნის მოქალაქეებისა, რომელთანაც საქართველოს აქვს დადებული შეთანხმება ქვეყანაში უვიზოდ შესვლაზე) საქართველოში შესვლა შეუძლიათ მხოლოდ ნებართვის არსებობისას;

ბ. აღნიშნული პირები ცხოვრობენ და საქმიანობენ (ქვეყნის შიგნით მოძრაობენ) სპეციალური დოკუმენტის, კერძოდ, ბინადრობის ნებართვის, ვიზის საფუძველზე;

გ. უცხო ქვეყნის მოქალაქე და მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელსაც აქვს საქართველოში ბინადრობის ნებართვა, ვალდებულია საქართველოში შესვლიდან (ხოლო თუ იგი იმყოფება საქართველოს ტერიტორიაზე – შესაბამისი ნებართვის მიღებიდან) 1 თვის ვადაში გაიაროს რეგისტრაცია საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით;

დ. აღნიშნული პირების ადმინისტრაციული დელიქტუნარიანობა სპეციფიკურია. მთელი რიგი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობის სუბიექტი შეიძლება იყოს მხოლოდ უცხოელი. მაგალითად, მხოლოდ მას შეიძლება დაეკისროს პასუხისმგებლობა საქართველოში კანონიერად ყოფნის ვადის ამოწურვის შემდეგ ტერიტორიაზე დარჩენისათვის.

---

<sup>192</sup> The Rights of non-citizens, United Nations, New York and Geneva, 2006, p. 18.

უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართალსუბიექტობის ჯგუფური თავისებურებანი განპირობებულია სხვადასხვა გარემოებებით, როგორცაა საქართველოში ყოფნის დრო, მიზანი (ტურიზმი, განათლება, სამსახურებრივი საქმე, თავშესაფრის ძებნა და ა.შ.).

საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნის ვადის მიხედვით, შეიძლება განვასხვაოთ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა ოთხი კატეგორია:

- მუდმივად მცხოვრები – რომელსაც საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ნებართვა გააჩნია;
- დროებით მცხოვრები – რომელსაც საქართველოში დროებით ცხოვრების ნებართვა გააჩნია;
- საქართველოს ტერიტორიაზე დროებით მყოფი;
- ტრანზიტით მიმავალი ანუ ვინც საქართველოს ტერიტორიას კვეთს მესამე სახელმწიფოში შესვლის მიზნით. მისი ყოფნის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 72 საათს.

შესაძლოა, უცხოელმა საქართველოში უკანონოდ შემოსვლა მოახერხოს და შემდგომ სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ყოფნა კანონიერ, სამართლებრივი რეჟიმში მოაქციოს. საქართველოს ტერიტორიაზე უკანონო შემოსვლა სულაც არ გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ასეთი ადამიანის მიმართ მტრულ დამოკიდებულებას. ხშირად, ასეთი პირები სიცოცხლის გადარჩენის მიზნით გამორბიან სამშობლოდან. გარემოებები, რომლებიც აიძულებენ ადამიანს დატოვოს მოქალაქეობის ან მუდმივად ცხოვრების ქვეყანა, შეიძლება იყოს სხვადასხვაგვარი: ჩაგვრა, დევნა, თავისუფლების ხელყოფის მუქარა, სტიქიური უბედურებები, ომი და სხვ. აღნიშნული პირები ხშირად უკანონოდ კვეთენ საქართველოს სახელმწიფო საზღვარს თავშესაფრის მიღების მიზნით. თუმცა შესაძლებელია, პირმა საქართველოს საზღვარი კანონიერად გადაკვეთოს და მას შემდეგ მოითხოვოს თავშესაფარი.

საქართველოს ტერიტორიაზე ასეთ პირთა მიღების საფუძველია კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებული «საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმები». აქ იგულისხმება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1951 წლის 28 ივლისის კონვენცია

ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ, 1967 წლის 31 იანვრის ოქმი ლტოლვილის სტატუსის შესახებ<sup>193</sup> და 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-14 მუხლი (თავშესაფრის უფლება)<sup>194</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობით, თავშესაფრის მიცემის ორი სისტემა არსებობს. ერთის მიხედვით, თავშესაფარს ანუ საქართველოში კანონიერად ყოფნის საფუძველს იძლევა საქართველოს პრეზიდენტი (საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის «მ» ქვეპუნქტი)<sup>195</sup>.

მეორე მხრივ, თავშესაფრის მიცემა გათვალისწინებულია გაეროს კონვენციით ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ და საქართველოს 1998 წლის 18 თებერვლის კანონით «ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ». ამ კანონის თანახმად, ლტოლვილად ცნობის საკითხს წყვეტს საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო (მე-4 მუხლი).

ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ კონვენციის 26-ე მუხლის შესაბამისად, ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ლტოლვილი მიმოსვლის უფლებით სარგებლობს იმავე პირობებით, რომლებიც ჩვეულებრივ გამოიყენება უცხოელთა მიმართ. თუმცა, ეს ისე არ უნდა გავიგოთ, რომ ლტოლვილის სტატუსი საქართველოში კანონიერად მყოფი უცხო ქვეყნის მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობის მსგავსია. საერთო წესით, ლტოლვილები სარგებლობენ იმავე (ძირითადად სამოქალაქო) რეჟიმით, რაც დადგენილია უცხოელთათვის. ამასთან, ლტოლვილებს, მათი მდგომარეობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, გააჩნიათ დამატებითი გარანტიები. მაგალითად, non-refoulement-ის (გასახლების ან იძულებითი დაბრუნების აკრძალვის) პრინციპი<sup>196</sup>. მფარველობის არარსებობა განასხვავებს ლტოლვილს უცხო ქვეყნის მოქალაქისაგან და აახლოვებს მოქალაქეობის არმქონე პირთან.

<sup>193</sup> საქართველო კონვენციას და ოქმს შეუერთდა 1999 წლის 28 მაისს საქართველოს პარლამენტის 1996-III დადგენილებით.

<sup>194</sup> საქართველო დეკლარაციას შეუერთდა 1991 წლის 15 სექტემბრის საქართველოს პარლამენტის 655 დადგენილებით.

<sup>195</sup> პრეზიდენტის მიერ თავშესაფრის მიცემის საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 25 ივნისის 387 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება «უცხოელთა თავშესაფრის მიცემის შესახებ».

<sup>196</sup> non-refoulement პრინციპთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. The Rights of non-citizens, United Nations, New York and Geneva, 2006, p. 16-17.

ლტოლვილების გამოკლებით, საქართველოს კონსტიტუციით მიმოსვლის უფლება არ გააჩნიათ პირებს, რომლებიც ქვეყანაში შევიდნენ სავიზო რეჟიმის ან ქვეყანაში შესვლის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევით.

## **თავი III – მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა და მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება**

### **§ 1 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა**

#### **1.1. საკითხის დასმა**

პაციზირება უძველესი დროიდან ეძებს ადამიანსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის, მათი ინტერესების შეხამების ოპტიმალურ ფორმებს. ასეთი ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ ჩამოყალიბდა იდეალისტური წარმოდგენა: ადამიანის ინტერესები ყოველთვის უნდა იდგეს პირველ ადგილზე, ხოლო საზოგადოების კეთილდღეობა სახელმწიფოსათვის უზენაეს ინტერესს უნდა წარმოადგენდეს. როდესაც სახელმწიფო ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს აღიარებს, როგორც უზენაეს ფასეულობებს, ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს არც ერთ შემთხვევაში არ შეუძლია ადამიანის მოქმედების შეზღუდვა.

საზოგადოება საქმიანობის პროცესში უნებლიედ ეჯახება ისეთ სიტუაციებს, რომლებიც მოითხოვენ სახელმწიფოსაგან, საჯარო და კერძო ინტერესების დასაცავად, ძირითადი კანონითა და საერთაშორისო სამართლის ნორმებით გარანტირებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციის შეზღუდვის აუცილებლობას. ასეთ ვითარებაში გასარკვევია ის, თუ რის საფუძველზე, რა ვადით და რა ზომით შეუძლია სახელმწიფოს ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვა. გასაგებია, რომ ამ რთულ საქმეში თვითნებობა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება დაუშვებელია.

დემოკრატიულ საზოგადოებაში თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმ ზომით, რაც ეს ამ საზოგადოებისა და მისი წევრების კეთილდღეობისთვისაა აუცილებელი. საჯარო ინტერესების დაცვა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის სამართალშეზღუდვითი მექანიზმით, საქართველოს კონსტიტუციაში წარმოდგენილია ისეთი საფუძვლებით, როგორცაა სახელმწიფო უშიშროება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და სხვ. კერძო ინტერესების დაცვა კი მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველია, მაგალითად, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც იგი მიზნად ისახავს ჯანმრთელობის დაცვას.

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის სამართალშეზღუდვითი მექანიზმი გამომდინარეობს საჯარო (სახელმწიფო-საზოგადოებრივი) და კერძო (ინდივიდუალურ-პირადი) ინტერესების შეხამების პრინციპის აუცილებლობიდან. ისიც ნათელია, რომ შესაბამის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპს საფუძვლად უდევს საჯარო ინტერესის პრიმატი პირად ინტერესთან მიმართებით. ეს აიხსნება იმით, რომ მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა არა ერთი ადამიანის საქმიანობის, არამედ, როგორც ეს წინა თავში აღინიშნა, საზოგადოებრივი ძალისხმევის შედეგია.

კანონმდებელი ვალდებულია მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს ძირითადი უფლების რეალიზაციის სამართლებრივი შეზღუდვის პირობები. სამართლებრივ შეზღუდვათა ზუსტი ჩამონათვალი ხელს უწყობს პიროვნების დაცვას სახელმწიფოს თვითნებობისაგან. მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებაზე შეზღუდვების შემოღება უნდა ხდებოდეს საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით დადგენილი წესების მკაცრი დაცვით.

უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციის შეზღუდვისას ყოველთვის უნდა მოიძებნოს გონივრული კომპრომისი საზოგადოებრივ აუცილებლობასა და უფლების მატარებელი სუბიექტის ინტერესებს შორის. მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევა შესაძლებელია მხოლოდ იმ ფარგლებში, რომ იგი წინააღმდეგობაში არ მოვიდეს თვით ამ თავისუფლების შინაარსთან. კანონი არ უნდა აიძულებდეს რაიმეს ადამიანს მისივე სარგებლობისათვის და იგივე მოსაზრებით არც უნდა აიკრძალოს რაიმე, მაგალითად, ის, რომ ვინმემ გადაწყვიტა ფეხშიშველმა მოიაროს მსოფლიო.



საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით დადგენილი მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის სამართლებრივი შეზღუდვის პირობების განხილვამდე, ერთ-ერთ არსებით საკითხად გვესახება მიმოსვლის თავისუფლების სამართლებრივი შეზღუდვის ცნების განსაზღვრა, ანუ იმის დადგენა, თუ რა ითვლება მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვად და როგორია მისი გამოვლინების ფორმები.

## 1.2. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის ცნება და სახეები

იურიდიულ ლიტერატურაში ჩამოყალიბდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სამართლებრივი შეზღუდვების სხვადასხვა ინტერპრეტაცია. ახატ სეიესის კონცეფციის შესაბამისად, ბუნებით უფლებათა შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ სხვა პირთა მსგავსი უფლებების შენარჩუნებისათვის და არა რომელიმე იმანენტური მოვალეობებისათვის<sup>197</sup>. ამგვარად, ამ კონცეფციის ავტორი უფლებათა შეზღუდვის საფუძველს სხვათა უფლებათა დაცვაში ხედავს და არა რომელიმე მოვალეობების შესრულებაში. მაგრამ სხვათა მსგავსი უფლებების დაცვა ხომ ადამიანის უმთავრესი მოვალეობაა? შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ ახატ სეიესის კონცეფცია წინააღმდეგობრივია. უფრო მეტიც, ძირითად უფლებათა შეზღუდვა ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანის კერძო ინტერესებიდან გამომდინარეობს.

იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს აღნიშნული კონცეფციის საპირისპირო შეხედულებაც და სამართლებრივი შეზღუდვები განიხილება, როგორც იურიდიული ვალდებულებების ფორმა<sup>198</sup>.

მიგვაჩნია, რომ სამართლებრივი შეზღუდვები – დამოუკიდებელი იურიდიული კატეგორიაა. სამართლებრივ შეზღუდვას ყოველთვის გააჩნია იძულებითი ღონისძიების ხასიათი და მისი დაწესება ხდება ადამიანის ნებისა და სურვილის მიუხედავად. სამართლის თეორიაში აღნიშნულია, რომ პოზიტიური სამართლის ნებისმიერი ნორმა ბრძანებაა<sup>199</sup>. შესაბამისად, ნორმა, რომელიც აწესებს ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვას, იგივე ბრძანებაა, რომლის შესრულება ევალება ადამიანს. ამგვარად, ერთი მხრივ, კავშირი მოვალეობასა და

<sup>197</sup> ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თბ., 2003, გვ. 341.

<sup>198</sup> А. Малько, Стимулы и ограничения в праве, Саратов, 1994, с. 57.

<sup>199</sup> ალ. ვაჩიშვილი, სამართლის ზოგადი თეორია, ტფ., 1926, გვ. 63-65.

ძირითადი უფლების შეზღუდვას შორის მდგომარეობს პოზიტიური ნორმით დადგენილი მოთხოვნის შესრულების ვალდებულებაში. მეორე მხრივ, პოზიტიური ნორმით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა განაპირობებს როგორც ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვას, ასევე იგი შეიძლება გახდეს პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი. აღნიშნული არ უნდა გავიგოთ ისე, რომ თითქოს ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა და პასუხისმგებლობა იდენტური ცნებებია ან თითქოს უფლებათა რეალიზაციის შეზღუდვა ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც პიროვნება არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს. ადამიანმა შეიძლება განუხრელად შეასრულოს კანონით მასზე დაკისრებული ვალდებულებები, მაგრამ ამავდროულად, განსაზღვრულ სიტუაციებში, მაინც დაექვემდებაროს შეზღუდვებს. მაგალითად, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა შეიძლება მოხდეს სუბიექტის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით (საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). მოცემულ მაგალითში თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვას საფუძვლად უდევს არა ადამიანის მიერ რომელიმე ვალდებულების შეუსრულებლობა, არამედ სახელმწიფოს მხრივ სუბიექტის კერძო ინტერესის დაცვა. თავის მხრივ, ვინაიდან ნორმით დაწესებული შეზღუდვა იმპერატივია, ადამიანი ვალდებულია დაემორჩილოს მას.

ახლა დავუბრუნდეთ ძირითადი უფლების შეზღუდვისა და პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართების საკითხს. მართალია, ორივე მათგანი (ძირითადი უფლების რეალიზაციის სამართალშეზღუდვა და პასუხისმგებლობა) ადამიანისათვის არახელსაყრელ, არასასურველ პირობებს ქმნის და მათი გამოყენება ხდება სამართლის ნორმით დადგენილი მოთხოვნის შეუსრულებლობისას, ხოლო ძირითადი უფლების სამართალშეზღუდვის დროს აგრეთვე შესრულებისას, მაგრამ ვერ დავეთანხმებით იურიდიულ ლიტერატურაში არსებულ მოსაზრებას, რომ პასუხისმგებლობის ზომა სამართლებრივი შეზღუდვების განხორციელების საშუალებაა<sup>200</sup>. მაგალითად, წინასწარი დაკავება ზღუდავს ადამიანის მიმოსვლას,

---

<sup>200</sup> Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, журн. «Государство и право», 1998, №8, с. 52.

მაგრამ იგი აღკვეთის ღონისძიებაა და არა პასუხისმგებლობის ზომა. მაშ, რითი გამოიხატება მათ შორის განსხვავება?

უპირველეს ყოვლისა, მათი გამოყენების მიზანი არაა იდენტური. თუ რა მიზნით ხდება ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა, კონსტიტუციით ყოველთვის მკაცრად არის განსაზღვრული. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის მიზნები ჩამოყალიბებულია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში: სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ჯანმრთელობის დაცვა, დანაშაულის თავიდან აცილება ან მართლმსაჯულების განხორციელება. პასუხისმგებლობის მიზნები კი იურიდიული ლიტერატურის მიხედვით მრავალია (პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა, ზიანის ანაზღაურება, გაკიცხვა, მომავალში სამართალდარღვევის ჩადენის აცილება – პრევენცია, აღზრდა, მონანიება და სხვ.). პასუხისმგებლობის მიზნები კანონით პირდაპირ მითითებული არ არის.

მეორე, პასუხისმგებლობის საკითხი დადგება მაშინაც, თუ ინდივიდი არ დაემორჩილება სახელმწიფოს მიერ შემოღებულ სამართლებრივ შეზღუდვას. მაგალითად, საგანგებო რეჟიმის პირობებში შემოღებული კომენდატის საათის დარღვევისათვის დგება კანონით დადგენილი პასუხისმგებლობა<sup>201</sup>.

და ბოლოს, პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის, გარდა ობიექტური მხარისა, აუცილებელია პირის გარკვეული სუბიექტური მდგომარეობა, რაც ბრალით გამოიხატება.

იურიდიულ ლიტერატურაში მიჩნეულია, რომ ძირითადი უფლებები არაა მარტო კერძო ინტერესების, ხოლო ვალდებულებები – მხოლოდ საჯარო ინტერესების გამომხატველი. ძირითადი უფლებები ასრულებენ მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ ფუნქციას, ხოლო ძირითადი ვალდებულებები არსებითია ინდივიდის კერძო ინტერესების უზრუნველყოფისათვის<sup>202</sup>. როგორც წესი, ნებისმიერი ვალდებულების შესრულება ადამიანის კერძო ინტერესებს უპირისპირდება საჯარო კეთილდღეობის სანაცვლოდ. ამიტომ, პოზიტიური სამართლით დადგენილი ვალდებულების შესრულებამაც შესაძლოა გამოიწვიოს

<sup>201</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-8 მუხლი.

<sup>202</sup> Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, журн. «Государство и право», 1998, №7, с. 24.

ადამიანის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა. კერძოდ, საქართველოდან დროებით გასული საქართველოს მოქალაქეები, რომლებიც ექვემდებარებიან სავალდებულო სამხედრო სამსახურის გავლას, გაწვევის შესახებ შეტყობინების მიღებისთანავე ვალდებულნი არიან დაუყოვნებლივ ჩამოვიდნენ საქართველოში<sup>203</sup>.

ამასთან, სამხედრო სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოქალაქე სამხედრო სამსახურში ყოფნისას მიმოსვლის თავისუფლებით ვერ სარგებლობს სრული მოცულობით. მაგრამ თუ გავიხსენებთ სამხედრო ძალების დანიშნულებას (საქართველოს დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა და სხვ.<sup>204</sup>), ნათელია, რომ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა ხდება არა მხოლოდ ძირითადი მოვალეობის შესრულების გამო, არამედ უმთავრესად სახელმწიფო უშიშროების დაცვის მიზნით, რაც საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევის დამოუკიდებელ საფუძველს წარმოადგენს.

ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის, ვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართება გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ განხილული იქნა საქმეში – «პელტონენი ფინეთის წინააღმდეგ». განმცხადებელს პასპორტის გაცემაზე ეთქვა უარი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის შეუსრულებლობის გამო. განმცხადებელი ამტკიცებდა, რომ სამხედრო სამსახურის შესასრულებლად გამოუცხადებლობა წარმოადგენს დასჯად ქმედებას და ამიტომ ხელისუფლებას მისთვის ძირითადი უფლების რეალიზაცია კი არ უნდა შეეზღუდა, არამედ დაეწყო მის მიმართ დისციპლინური ან სისხლისსამართლებრივი წარმოება. კომიტეტი აღნიშნავს, რომ მოქალაქეებისათვის, რომლებსაც არ გაუვლიათ სავალდებულო სამხედრო სამსახური, მიმოსვლის თავისუფლებაზე შეზღუდვების დაწესება ითვლება აუცილებლად ეროვნული უშიშროებისა და საჯარო წესრიგის დასაცავად<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> «მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>204</sup> «საქართველოს თავდაცვის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-7 მუხლი.

<sup>205</sup> პელტონენი ფინეთის წინააღმდეგ, გადაწყვეტილება CCPR C 51 D 492 1992.

ა. მალკოს აზრით, «სამართლებრივი შეზღუდვა კანონსაწინააღმდეგო ქმედების სამართლებრივი შეკავებაა.»<sup>206</sup>. ამას ნაწილობრივ ვეთანხმებით. მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებით შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესაკავებლად. ასეთი შეზღუდვებია, კერძოდ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული აღკვეთის ღონისძიებები. თუმცა ვფიქრობთ, რომ კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების (მათ შორის, მიმოსვლის თავისუფლების) რეალიზაციის შეზღუდვა მოიცავს უფრო ფართო შინაარსს და არ გულისხმობს მარტო კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შეკავებას (პრევენციას). სამართლებრივი შეზღუდვის არსი, სოციალურად მავნე ქცევის შეკავებასთან ერთად, გამოიხატება იმით, რომ ინდივიდი სოციალურად სასარგებლო ქცევისკენ ისწრაფვოდეს.

ვინაიდან სამართლებრივი ზემოქმედების ობიექტად შესაძლოა აღმოჩნდეს არა მარტო საერთო ან კონტრსუბიექტების, არამედ თვით სუბიექტის ინტერესების დაცვა, ყოველთვის არაა აუცილებელი, რომ სამართლებრივი შეზღუდვა მიმართული იყოს კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შეკავებისაკენ. კერძოდ, სხვა სახელმწიფოში საგანგებო სიტუაციის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, მისი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, შეუზღუდოს ამ ქვეყანაში გასვლა გარკვეული ვადით<sup>207</sup>. მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფო ზრუნავს თავისი ქვეყნის მოქალაქის უსაფრთხოებაზე და ამ შეზღუდვას საფუძვლად არ უდევს კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შეკავება.

ადამიანის ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა კანონმდებლობაში შეიძლება პირდაპირ იყოს გათვალისწინებული ან ზოგადი აკრძალვის სახით არსებობდეს. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუცია, 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კონკრეტული საფუძვლების გარდა, აწესებს ზოგად აკრძალვას, რომ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები (44-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ამ

<sup>206</sup> А. Малько, указ. соч., с. 59.

<sup>207</sup> «მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-17 მუხლი.

ზოგადი პრინციპით სახელმწიფო აღიარებს, რომ ადამიანის ქცევის თავისუფლება ზღვარდადებულია საზოგადოების სხვა წევრების უსაფრთხოებითა და თავისუფლებით. მოცემული ნორმა ადგენს სამართლებრივი მოწესრიგების, ე.ი. ძირითადი უფლების განხორციელების ფარგლებს. ეს არის იურიდიული და არა ბუნებითი თავისუფლების ზღვარი, იგი ადგენს შემთხვევებს, რომლის დადგომისას მიმოსვლის თავისუფლებით აბსოლუტური და განუსაზღვრელი სარგებლობა შეუძლებელია. სახელმწიფოს შეუძლია მიიღოს აქტი, რომელიც შეზღუდავს მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებას სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მიზნით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის 44-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი აკრძალვა უფლების შეზღუდვის დამოუკიდებელი საფუძველია<sup>208</sup>. ამას ადასტურებს მიმდინარე კანონმდებლობაც. კერძოდ, საგზაო მოძრაობის მონაწილის მიერ თავისი უფლებების რეალიზება არ უნდა ზღუდავდეს ან არღვევდეს საგზაო მოძრაობის სხვა მონაწილის უფლებებს<sup>209</sup>.

კ. კუბლაშვილი იძლევა ძირითადი უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის განსაზღვრებას. მისი აზრით, ეს არის «სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ნებისმიერი უზენაესი აქტი ან ღონისძიება, რომელიც ინდივიდს ხელს უშლის ან უკრძალავს ისეთ მოქმედებას, რომელიც ხვდება ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში»<sup>210</sup>. ადამიანის ძირითადი უფლების მხოლოდ დაცული სფეროს შეზღუდვის კლასიკურ ცნებაზე საუბრობს ლ. იზორია: «ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროს შეზღუდვას სახელმწიფო ახდენს ისეთი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, რომელიც უშუალოდ, საბოლოოდ და იმპერატიულად გარკვეული ძირითადი უფლების შეზღუდვაზეა ორიენტირებული»<sup>211</sup>.

როგორც ვხედავთ, მეცნიერები განიხილავენ ძირითადი უფლების დაცულ სფეროში ჩარევას ანუ გვთავაზობენ ძირითადი უფლების რეალიზაციის

<sup>208</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/2/180-183.

<sup>209</sup> «საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ» საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>210</sup> კ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 71.

<sup>211</sup> ლ. იზორია, ადამიანის უფლებების შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, იხ. სტატიათა კრებული «ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში», თბ., 2002, გვ. 47.

**შეზღუდვის ცნებას**, ვინაიდან უფლებების წმინდა სახით შეზღუდვა დაუშვებელია. ძირითადი უფლებები ხომ განუსხვისებელია, ისინი ადამიანს დაბადებიდან გააჩნია. ამიტომ გაუმართლებელია ტერმინი «ძირითად უფლებათა შეზღუდვა». **სახელმწიფოს შეუძლია ძირითადი უფლებებით დაცული ადამიანის მოქმედებათა, შეზღუდვა.** ძირითადი უფლებების შეზღუდვა კი გულისხმობს ამ უფლებით დაცული სფეროს შემცირებას. მაგალითად, თუ ქვეყნის კონსტიტუცია რომელიმე საერთაშორისო აქტთან შედარებით ზღუდავს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფეროს საზღვრებს მაშინ სახეზეა თვით მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა.

იურიდიულ ლიტერატურაში მიჩნეულია, რომ ძირითადი უფლების იურიდიული შინაარსის ფარგლების დადგენისათვის საკანონმდებლო პრაქტიკაში გამოყენებული იურიდიული ხერხი, დაშვებული თავისუფლების ფარგლების ფიქსაციის მეთოდი განსხვავდება სამართლებრივი შეზღუდვისაგან. ამ დროს არ ხდება თავისუფლების მოცულობის შემცირება; ადგილი აქვს მისი ნორმატიული შინაარსის დაზუსტებას და იმანენტური ფარგლების დადგენას. ძირითადი უფლების შეზღუდვის შემთხვევაში კი ხდება, კონსტიტუციით ან კანონით დაშვებული საფუძვლით, ადამიანის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსში ჩარევა<sup>212</sup>.

ამ შეხედულებით გამოდის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებში აღნიშნული «კანონიერად ყოფნის» პირობა განსაზღვრავს მიმოსვლის თავისუფლების ფარგლებს, განმარტავს მის შინაარსს და უფლებამოსილებათა წრეს. მიმოსვლის თავისუფლების «იმანენტური ფარგლების», მისი მოცულობის დადგენით, სახელმწიფო ქვეყანაში უკანონოდ მყოფ ადამიანს უკრძალავს ბუნებით მინიჭებულ სიარულის თავისუფლებას.

საერთოდ, ბუნებითი და პოზიტიური სამართლის დაპირისპირება გაუმართლებლად მიგვაჩნია, ვინაიდან პირველი მეორის გარეშე პრაქტიკულად განუხორციელებელი დარჩება, ხოლო პოზიტიური სამართალი ემყარება ბუნებითი სამართლის მორალურ-ეთიკურ საფუძვლებს. ამიტომ, უნდა ვადიაროთ მათი

---

<sup>212</sup> А. Квитко, Ограничения прав и свобод: цели, основания, юридические пределы, журн. «Право и жизнь», 2006, №105(15), с. 6-7.

ერთიანობა და ორგანული ურთიერთკავშირი, როგორც ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ფაქტორი.

«სამოქალაქო თავისუფლება იგივეა, რაც ბუნებრივი თავისუფლება, ოღონდ იმ ზომით, რა ზომითაც მას ადამიანური კანონები ზღუდავენ და რა ზომითაც იგი აუცილებელია და საჭიროა საზოგადო სიკეთისათვის»<sup>213</sup>.

ადამიანის ბუნებითი თავისუფლება წარმოგვიდგენია, როგორც პიროვნების დამოუკიდებლობა. ტერმინი «დამოუკიდებელი» გულისხმობს სუვერენულს, ავტონომიურს, საზოგადოებრივ ურთიერთობებში დამოკიდებულებისაგან თავისუფალს. ადამიანი დაბადების მომენტიდან სოციალიზაციის პროცესში ვერ იქნება სრულად დამოუკიდებელი ბუნებრივი და სოციალური მოვლენებისაგან. იგი იძულებულია მოერგოს არსობის პირობებს, თავისი სურვილები და ქმედებები კანონებთან შესაბამისად განახორციელოს. თუმცა, ვინაიდან ბუნებით ადამიანი თავისუფალია, იგი თავისი ინდივიდუალური ცხოვრებისეული გამოცდილებით მუდამ «მობს» დამოუკიდებლობისათვის, მოითხოვს სილადეს საკუთარი «მე»-ს განმტკიცებისათვის.

სამართალი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც პიროვნების დამოუკიდებლობის მოწესრიგების ფორმა და ხერხი. სამართალი, ადამიანთა იურიდიულად შესაძლო ქცევის ფარგლების დადგენით, ყოველთვის ზღუდავს პიროვნების ბუნებით დამოუკიდებლობას და ცვლის მას იურიდიულად განმტკიცებული თავისუფლებით. დამოუკიდებლობა ბუნებითი მდგომარეობის სფეროდან გარდაიქმნება იურიდიულ უფლებებად და თავისუფლებებად, რომლებიც, ერთი მხრივ, მოწოდებულნი არიან დააკანონონ პიროვნების თავისუფლება საყოველთაო სამართალწესრიგის ფარგლებში, ხოლო, მეორე მხრივ, შეზღუდონ ცალკეული პირების შესაძლო თვითნებობა. სამართალი, ერთდროულად, იცავს და ზღუდავს პიროვნების დამოუკიდებლობას. იგი ინდივიდისათვის უზრუნველყოფს პირადი დამოუკიდებლობის იურიდიულად ფორმალიზებულ სფეროს და ამასთან, ზღუდავს მის ანტისოციალურ ინტერესებს. პოზიტიურ სამართალში დამოუკიდებლობა სულ უფრო უკანა პლანზე გადადის და წინ იწევს ადამიანის შესაძლებლობები და ვალდებულებები. ჩვენი აზრით, სამართალი ერთდროულად

<sup>213</sup> ა. შაიო, დასახ. ნაშრ., გვ. 340.



წარმოადგენს როგორც პიროვნების დამოუკიდებლობის გარანტს, ასევე მისი დამოუკიდებლობის შემზღვეველ მოვლენას.

ბუნებითი სამართლის ზოგადსაკაცობრიო წარმოდგენების (ჩვენს შემთხვევაში, კერძოდ, იგულისხმება, რომ ბუნებამ მომანიჭა სიარულის უნარი და სადაც მინდა, იქ წავალ) განსახიერება პოზიტიურ სამართალში ხდება საზოგადოების კეთილდღეობისა და მისი ცალკეული წევრების ინტერესების გათვალისწინებით. ადამიანის იურიდიული თავისუფლება შემოიფარგლება სამართლის ნორმით დადგენილი საზღვრებით, რომლებიც ზღუდავენ ბუნებით თავისუფლებას კერძო და საჯარო ინტერესების უზრუნველყოფისათვის. კანონი თავისუფლების საზომია, მართლზომიერი, კანონიერი ქცევის ეტალონია და მხოლოდ მის ფარგლებშია პიროვნება თავისუფალი.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის საკანონმდებლო შეზღუდვა განსხვავდება ბუნების კანონების საფუძველზე ადამიანის შინაგანი შეზღუდულობისაგან. მაგალითად, ადამიანს მძიმე ავადმყოფობის გამო არ შეუძლია მოძრაობა.

მიმოსვლის თავისუფლების სამართლებრივი შეზღუდვისგან ასევე უნდა განვასხვავოთ მისი განუსხვისებლობა. მიმოსვლის თავისუფლების ჩამორთმევა შეზღუდვისაგან იმით განსხვავდება, რომ კანონით დადგენილი შეზღუდვა დროებითი ხასიათისაა, ანუ განსაზღვრული დროისა თუ ვითარების გასვლა-დამთავრების შემდეგ წყვეტს თავის მოქმედებას. მაგალითად, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებაზე დაწესებული შეზღუდვები იხსნება. ამასთან, ეჭვს არ იწვევს რომ როგორც ბუნებითი ფასეულობის – მიმოსვლის თავისუფლების ჩამორთმევა (რაც სამუდამოდ მისი განხორციელების აკრძალვას გულისხმობს) ან შეზღუდვა ანაზღაურების თუ კომპენსაციის სანაცვლოდაც დაუშვებელია. შესაბამისად, დევნილებისათვის ყოველთვიური შემწეობის გაცემის მიზანია მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება და არა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კომპენსაცია.

სამართლებრივი შეზღუდვების შემოღება ასევე უნდა განვასხვავოთ სახელმწიფოს, თანამდებობის პირების მიერ ძირითადი უფლებების

იგნორირებისაგან. სახელმწიფო ამ დროს არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ პოზიტიურ ან ნეგატიურ ვალდებულებებს და შესაბამისად, არღვევს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს. მაგალითად, მოქალაქემ არაერთგზის მიმართა სახელმწიფო ორგანოს პასპორტის ასაღებად, მაგრამ სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი მოქმედება არ განხორციელდა.

ამგვარად, კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების, მათ შორის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა სუბიექტის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების აღკვეთის გარეშეც არის სახელმწიფოს მხრიდან სამართლებრივი შეკავება პიროვნების, კონტრსუბიექტის ან საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით; ეს არის გარკვეული ქმედების განხორციელების გამორიცხვა. ხოლო მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ეს არის სამართალში დადგენილი საზღვრები, რომლის ფარგლებშიც სუბიექტმა უნდა იმოქმედონ.

«მიმოსვლის თავისუფლების ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა გვაქვს იმ შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო სხვადასხვა სამართლებრივი ბარიერების შექმნით ხელს უშლის ადამიანს თავისუფალ გადაადგილებას»<sup>214</sup>.

იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შეზღუდვების რამდენიმე კლასიფიკაცია. სუბიექტური ნიშნით განასხვავებენ მიმოსვლის რეალიზაციის შეზღუდვებს მოქალაქეებისათვის და უცხოელებისათვის. მოქმედების დროის მიხედვით გამოყოფენ დროებით (განსაკუთრებული რეჟიმის დროს შემოღებულ) და მუდმივ (მაგალითად, მიმოსვლის რეალიზაციის შეზღუდვა სხვათა უფლებების დასაცავად) შეზღუდვებს. განასხვავებენ ასევე შეზღუდვათა სახეებს შეზღუდვის მიზნის მიხედვით<sup>215</sup>.

შეზღუდვათა კლასიფიკაცია შესაძლებელია აგრეთვე სხვა კრიტერიუმების მიხედვით, თუმცა ამას წმინდა თეორიული მნიშვნელობა აქვს და ეს გვეხმარება უფრო ღრმად ჩავწვდეთ შეზღუდვათა არსს.

ბ. ებზეევი განასხვავებს შეზღუდვათა სამ ჯგუფს:

<sup>214</sup> ვ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 185.

<sup>215</sup> П. Черновалов, Содержание механизмов ограничений Конституционной свободы передвижения в Российской Федерации, журн. «Право и жизнь», № 115(10), с. 5-21.

1. ზოგადი ხასიათის შეზღუდვები. ასეთი შეზღუდვები ეხება ადამიანის საერთო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს და განსაზღვრავს ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციის შეზღუდვის დაშვებულ ფარგლებს.

2. სამართალშეზღუდვები, რომელთა შემოღება ხდება განსაკუთრებული (საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის) რეჟიმის დროს. ასეთი შეზღუდვები დგინდება განსაკუთრებული სიტუაციის გაუქმებამდე.

3. შეზღუდვები, რომლებიც განპირობებულია ადამიანთა ცალკეული კატეგორიების სპეციალური სამართლებრივი სტატუსით (მაგალითად, სასჯელ-აღსრულებით დაწესებულებაში მოთავსებული პირები)<sup>216</sup>. ასეთი ტიპის შეზღუდვები ადამიანზე გავრცელდება მაშინ, როდესაც იგი მოექცევა სპეციალური სამართლებრივი სტატუსის პირობებში. შეზღუდვები იმოქმედებს, სანამ პიროვნებას ექნება სპეციალური სტატუსი.

ამ კლასიფიკაციის მიხედვით, პირველი ორი ჯგუფი განეკუთვნება ისეთ შეზღუდვებს, რომლებიც პირდაპირ კონსტიტუციის ტექსტშია მოცემული; ბოლო ჯგუფის შეზღუდვები კი კონსტიტუციიდან გამომდინარე ცალკეული კანონებითაა დადგენილი.

საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა ხდება ზემოაღნიშნულ ჩამონათვალში მითითებული ყველა საფუძვლით. პირველი ჯგუფის შეზღუდვებს ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი და 44-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. მეორე ჯგუფის შეზღუდვები გამომდინარეობს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტიდან. მესამე ჯგუფის შეზღუდვები მოცემულია ცალკეულ კანონებში, რომლებიც სპეციალური სტატუსის მქონე სუბიექტების მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციას შეეხება. ასეთია, მაგალითად, საქართველოს 1999 წლის 22 ივლისის კანონი «პატიმრობის შესახებ».

სპეციალური სტატუსის მატარებელია ის პირი, რომლის მდგომარეობა უფლებრივი თვალსაზრისით ჩვეულებრივისაგან განსხვავებულია. საჯარო სამართალში შეზღუდვები ზოგადი ხასიათისაა და ეხება ადამიანთა დიდ ჯგუფს.

---

<sup>216</sup> Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, журн. «Государство и право», 1998, №7, с. 25.

ამავდროულად, მოსახლეობის ამა თუ იმ ჯგუფის სპეციფიკური სტატუსი პირდაპირ განაპირობებს უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას. სახელმწიფოს განსაკუთრებული ურთიერთობა ჯარისკაცთან, მსჯავრდებულთან, სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების მფლობელ მოხელესთან ითვალისწინებს მათი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის თავისებურებებს სხვა, «ჩვეულებრივი» სტატუსის მქონე მოქალაქესთან შედარებით.

სპეციალური იურიდიული სტატუსის მქონე პირებისათვის სამართლებრივი შეზღუდვების დაწესება დაკავშირებულია ე.წ. «თანმდევი შეზღუდვების» დოქტრინასთან, რომლის გამოყენების საკითხის გადაწყვეტა თავის დროზე მოუხდა ევროპულ სასამართლოს.

«თანმდევი შეზღუდვების» დოქტრინა ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ რომელიმე მატერიალური უფლების რეალიზაციის შეზღუდვისას, კანონიერად, კონვენციასთან შესაბამისობის ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, გამოიყენოს ნაგულისხმევი შეზღუდვები. ეს დოქტრინა ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის მიერ გამოიყენებოდა ისეთ განსაკუთრებული იურიდიული სტატუსის მქონე პირებთან მიმართებით, როგორებიც არიან თავისუფლებააღკვეთილი პირები. ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისია და სახელმწიფოები შეთანხმდნენ, რომ თუ ადამიანს კანონიერად აქვს აღკვეთილი თავისუფლება, მაშინ მის მიმართ გამოყენებული ყველა სხვა დანარჩენი სათანადო ღონისძიება განხილული უნდა იქნეს, როგორც «თანმდევი შეზღუდვა», რომელიც წარმოადგენს ამ სტატუსის განუყოფელ თვისებას.

თავდაპირველად, ევროპულმა სასამართლომ «თანმდევი შეზღუდვების» დოქტრინა უარყო. შემდგომ სასამართლომ, ერთი მხრივ განაცხადა, რომ უფლების შეზღუდვათა საფუძვლები ამომწურავი ხასიათისაა და არ უტოვებენ სახელმწიფოს არგუმენტებს «თანმდევი შეზღუდვების» გამოყენებისათვის. მეორე მხრივ, ევროპულმა სასამართლომ ნება დართო სახელმწიფოს გამოიყენოს ადამიანის, როგორც განსაზღვრული ჯგუფის წევრის, სტატუსი მისი კონკრეტული უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციის შეზღუდვისათვის. ევროპულმა სასამართლომ მიუთითა, რომ განსაკუთრებული იურიდიული სტატუსის მქონე ინდივიდების მიერ გარკვეული უფლებებისა და თავისუფლებების

განხორციელების მოწესრიგებისას, სახელმწიფოს შეუძლია დაადგინოს «ჩვეულებრივი და გონივრული შეზღუდვები». თუმცა, ევროპულმა სასამართლომ დაიტოვა უფლება თვალყური ადევნოს სახელმწიფოს მიერ «ჩვეულებრივი და გონივრული» შეზღუდვის დაცვას. ამით ევროპულმა სასამართლომ უარყო სახელმწიფოს ყველანაირი შესაძლებლობა, რომ თვითნებურად ჩამოართვას უფლება განსაზღვრული ჯგუფის წევრებს<sup>217</sup>.

«თანმდევი შეზღუდვების» დოქტრინის გამოყენება ყველაზე ნათლად ჩანს პატიმრის და მსჯავრდებულის სტატუსში. აღნიშნულ პირებს კანონის საფუძველზე შეზღუდული აქვთ თავისუფლება. აქედან გამომდინარე, მათ ეზღუდებათ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია<sup>218</sup>. ასე, რომ, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ასეთი სტატუსის მქონე ადამიანებისათვის «ჩვეულებრივ».

საქმეში – «ასანიძე საქართველოს წინააღმდეგ» ევროპული სასამართლოს ის პოზიცია, რომ არ დარღვეულა კონვენციის 4 ოქმის მე-2 მუხლი სწორედ ზემოაღნიშნული დოქტრინით აიხსნება. თავისუფლების აღკვეთა, როგორც სასჯელი ან აღკვეთის ღონისძიება, უპირველეს ყოვლისა მიზნად ისახავს არა მიმოსვლის, არამედ ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვას<sup>219</sup>.

სხვა საქმეში სასამართლომ განაცხადა, რომ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება მოხდეს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის მოქმედების ფარგლებში, როდესაც იგი საკმარისად მძიმეა ინტენსიურობის ხარისხისა და მთელი რიგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით, როგორცაა შეზღუდვის სახე, ხანგრძლიობა, შედეგები და განხორციელების მეთოდები. სასამართლომ სპეციალური ზედამხედველობის გამოყენება არა მიმოსვლის, არამედ თავისუფლების ხელყოფად შეაფასა. მაგალითად, იძულებითი ყოფნა კუნძულზე, სადაც მიმოსვლა ღამის საათებში იზღუდება შენობაში მოძრაობით, ხოლო დღის საათებში – კუნძულის

<sup>217</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 270-271.

<sup>218</sup> «საკურობილის რეჟიმის შესახებ» საქართველოს 1999 წლის 28 დეკემბრის დებულების მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი; «პატიმრობის მოხდის შესახებ» საქართველოს 1999 წლის 28 დეკემბრის დებულების მე-18 და 24-ე მუხლები; «პატიმრობის შესახებ» საქართველოს 1999 წლის 22 ივლისის კანონის 49-ე მუხლი.

<sup>219</sup> ასანიძე საქართველოს წინააღმდეგ, А. 71503/01, §193-194.

უმნიშვნელო ნაწილით, სასამართლომ, თავისუფლების უკანონო აღკვეთად მიიჩნია<sup>220</sup>.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სრულიად გაუმართლებლად მიგვაჩნია მოსაზრება, რომ თავისუფლების უკანონო აღკვეთა (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხ. 143), მძევლად ხელში ჩაგდება (მუხ. 144), განზრახ უკანონო დაკავება ან დაპატიმრება (მუხ. 147) და უკანონო მოთავსება ან დაკავება ფსიქიატრიულ საავადმყოფოში (მუხ. 149) მიმოსვლის თავისუფლების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულთა რიგს განეკუთვნება<sup>221</sup>. ჩამოთვლილ დანაშაულთა ობიექტს წარმოადგენს ადამიანის თავისუფლების ხელყოფა, რომელსაც თანმდევი მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა მოჰყვება.

«თანმდევი შეზღუდვების» დოქტრინა გამოიყენება როგორც თავისუფლებაზე შეზღუდული პირების (იძულებით ფსიქიატრიულ სტაციონარში მოთავსებულები, პატიმრები, მსჯავრდებულები), ისე ყველა იმ ადამიანის მიმართ, რომელმაც კანონის საფუძველზე ნებაყოფლობით შეიძინა სპეციალური იურიდიული სტატუსი (სამხედრო მოსამსახურე, დახურული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული წარმონაქმნების, სასაზღვრო ზონის, ნაკრძალების მცხოვრებნი, სახელმწიფო საიდუმლოების მფლობელი მოხელე და სხვ.).

ასე მაგალითად, სამხედრო მოსამსახურეთა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა აიხსნება სამხედრო სამსახურის გავლის განსაკუთრებული პირობებით, კერძოდ, აუცილებელი საბრძოლო მზადყოფნის შენარჩუნებისა და სამხედრო სამსახურის მოხდის ადგილზე საჭიროებისამებრ ყოფნის უზრუნველყოფით. სამხედრო მოსამსახურეების გავლა სამხედრო ნაწილის ფარგლებს გარეთ ხორციელდება საქართველოს სამხედრო კანონმდებლობის შესაბამისად. «სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ» საქართველოს კანონის თანახმად, სამხედრო მოსამსახურეს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს გადაადგილების უფლება აქვს შესაბამისი მეთაურის ნებართვით. სამხედრო მოსამსახურეს უფლება აქვს შეცვალოს სამხედრო სამსახურის ადგილი, თუ ის ან მისი ოჯახის წევრი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, სამედიცინო კომისიის

<sup>220</sup> Guzzadi v Italy, A. 7367/76, § 90-95.

<sup>221</sup> ზ. პატაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 81-82.

დასკვნის საფუძველზე, საჭიროებს სამსახურის (საცხოვრებელი ადგილის) შეცვლას<sup>222</sup>.

სამხედრო სამსახურის არსიდან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა გარდაუვალია. ერთი მხრივ, იგი გამართლებულია, როდესაც ადამიანი სამხედრო სამსახურში ნებაყოფლობით მიდის, (უცხო ქვეყნის მოქალაქე, საკონტრაქტო სამსახური) ანუ თანახმაა გარკვეულ შეზღუდვებზე. მეორე მხრივ, როდესაც კონსტიტუცია მოქალაქეს ავალდებულებს სამხედრო სტატუსის მიღებას, საქმე გვაქვს საჯარო ინტერესების დაცვასთან, რაზეც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

თუმცა პრობლემა თავს იჩენს იმ მხრივ, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მოქალაქეობის არმქონე საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ პირსაც მიიჩნევს სამხედრო ვალდებულად<sup>223</sup>. ეს ხდება მაშინ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის 101-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შინაარსიდან ნათლად ჩანს, რომ სამხედრო ვალდებულების მოხდა ეკისრება მხოლოდ საამისო უნარის მქონე მოქალაქეებს, ხოლო იგივე მუხლის პირველი პუნქტით საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის მოვალეობაა. კანონის მითითებული დებულების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე მსჯელობა ჩვენს ინტერესს წარმოადგენს იმდენად, რამდენადაც სამხედრო სამსახურში მყოფი პირები (სამხედრო მოსამსახურეები), როგორც უკვე ავღნიშნეთ, მიმოსვლის თავისუფლებით სრული მოცულობით ვერ სარგებლობენ.

შეიძლება ვიფიქროთ, რომ სახელმწიფო საქართველოში მუდმივად ცხოვრების სურვილის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირს პოტენციურ მოქალაქედ მიიჩნევს და თუნდაც კონსტიტუციის მოთხოვნის მიუხედავად, მას სამხედრო ვალდებულებას აკისრებს. თუ ამ მიმართულებით გავაგრძელებთ მსჯელობას, მაშინ საქართველოში მუდმივად მცხოვრები პირი, როგორც პოტენციური მოქალაქე, უნდა გათანაბრდეს საქართველოს მოქალაქესთან არა მარტო ვალდებულებების დაკისრებით, არამედ უფლებების მინიჭებითაც, რაც, ბუნებრივია, ნონსენსია.

---

<sup>222</sup> «სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ» საქართველოს 1998 წლის 25 ივნისის კანონის მე-9 მუხლი.

<sup>223</sup> «სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 სექტემბრის კანონის მე-5 მუხლი.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა შეიძლება მოხდეს როგორც სამართლებრივი საშუალებით, ასევე სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელი ობიექტური ფაქტორებით. კითხვაზე – შეუძლია თუ არა საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს ფაქტობრივად დატოვოს საქართველოს ფარგლები და დაუბრკოლებლად დაბრუნდეს საქართველოში, ბუნებრივია, პასუხი უარყოფითია და სულაც არა იმიტომ, რომ არსებობს ამ უფლების განხორციელების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძველი. მართალია, ჩვენი ინტერესის საგანს წარმოადგენს სამართლებრივი შეზღუდვები, მაგრამ არ შეიძლება არ აღინიშნოს ისეთი ობიექტური მიზეზი, როგორცაა ეკონომიკური შესაძლებლობა, რომელიც არსებით როლს თამაშობს ადამიანის მიმოსვლის საკითხში. ადამიანს სურს ვენეციაში გამგზავრება, მაგრამ არ გააჩნია შესაბამისი მატერიალური სახსრები (ვთქვათ, ბილეთის შესაძენი თანხა), ან პირიქით, სურს მოქალაქეობის ქვეყანაში დაბრუნება, მაგრამ ეკონომიკური მდგომარეობის გამო ჩანაფიქრის განხორციელება არ შეუძლია.

განხილული შემთხვევები ვერ შეფასდება მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის სამართლებრივ შეზღუდვად. ასეთი მდგომარეობა შეიძლება გამოიხატოს შემდეგნაირად: «აქვს თავისუფლება, მაგრამ არ გააჩნია შესაძლებლობა». შესაძლებლობის არქონა ცალკეულ შემთხვევაში ბევრად უფრო არსებითი შეზღუდვაა, ვიდრე საკანონმდებლო ჩარევა.

ამასთან, ცნობილია, რომ ადამიანის გასვლა ქვეყნიდან და უკან დაბრუნება რიგ შემთხვევებში დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სხვადასხვა გადასახადების, მოსაკრებლებისა და ბაჟის გადახდასთან. ბუნებრივია, რომ გადასახადების შემოღებისას და სათანადო თანხის ოდენობის განსაზღვრისას აუცილებელია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის დებულებათა გათვალისწინება, რათა არ შეიქმნას სერიოზული დაბრკოლება მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებისათვის.





## § 2 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის პირობები და ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება

### 2.1. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება შეზღუდულია ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაში კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარევა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება. როცა საქმე ადამიანის ბუნებითი უფლებების რეალიზაციას შეეხება, შეზღუდვების დაწესებისას სახელმწიფოს დიდი სიფრთხილე მართებს. სწორედ ამიტომ, მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში კანონმდებელი, როდესაც დაადგენს ადამიანის ძირითადი უფლებების რეალიზაციის შეზღუდვას, მკაფიოდ განსაზღვრავს მის საფუძველს, ფარგლებსა და გამოყენების წესს.

საქართველოშიც კანონმდებელი აღნიშნული პრინციპით ხელმძღვანელობს და კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში განსაზღვრავს პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში მართლზომიერია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა. კერძოდ, შეზღუდვები წესდება «კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით». ამ დებულების მიხედვით, შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს სამ მოთხოვნას. იგი უნდა განხორციელდეს კანონის შესაბამისად, იყოს აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის და ემსახურებოდეს კანონიერი მიზნის მიღწევას.

მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვის აღნიშნული კონსტიტუციური საფუძვლები არ იწვევენ ეჭვს, ვინაიდან საქმე შეეხება საერთოსაზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისათვის საჭირო პირობების შექმნას. განვიხილოთ ცალ-ცალკე მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კონსტიტუციური პირობები.

#### ა. «კანონის შესაბამისად»

ადამიანის ძირითადი უფლებების გაუმართლებელი შეზღუდვების მთავარი საშიშროება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან გამომდინარეობს. ამიტომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, როგორც წესი, ითვალისწინებენ ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის შესაძლებლობას კანონის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტითაც შეზღუდვა «კანონის შესაბამისად» ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებელს არ შეუძლია თვითნებურად მოქმედება. კანონი უნდა პასუხობდეს კონსტიტუციით დადგენილ მიზნებს, თუმცა არ არის აუცილებელი, რომ მასში იყოს განმარტებული შეზღუდვის მიზანი. მთავარია, კანონით დაწესებული შეზღუდვა კონსტიტუციურ მიზანს შეესაბამებოდეს. მაგალითად, «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» 1993 წლის 7 დეკემბრის საქართველოს კანონის მე-10 მუხლით საქართველოს მოქალაქეს შეიძლება უარი ეთქვას საქართველოდან დროებით გასვლაზე, თუ იგი იძებნება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ. კანონის ნორმა აღარ განმარტავს, რომ ეს შეზღუდვა ხდება მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.

ამასთან, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირი მოქმედების აქტია, კონსტიტუციით დადგენილი ძირითადი უფლებების შეზღუდვის პრინციპები გამოიყენება მათი შინაარსის დამაზუსტებელი კანონის არარსებობის პირობებშიც. კონსტიტუციის პირდაპირი მოქმედება გულისხმობს, რომ სამართალშემფარდებელმა (მოსამართლემ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ) თავისი ქმედება (მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა) უპირველეს ყოვლისა უნდა დაასაბუთოს კონსტიტუციური ნორმით.

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი მოთხოვნა – «კანონის შესაბამისად» ამკვიდრებს კანონიერების პრინციპს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვაში. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაში

სამართლებრივი ჩარევის საშუალებას არა ორგანული, არამედ ჩვეულებრივი (მიმდინარე) კანონი წარმოადგენს. «კანონი» არ გულისხმობს სპეციალურ კანონის «მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის შესახებ». აქ იგულისხმება ზოგადად კანონი (ადმინისტრაციული, სისხლის, სამოქალაქო და სხვ.).

საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვებს რამდენიმე კანონი ადგენს, რაც, ვფიქრობთ, პრაქტიკაში ზოგჯერ სირთულეებს წარმოშობს. უცხოელებთან მიმართებით მიზანშეწონილია, რომ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის ძირითად სამართალშეზღუდვებს ადგენს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონი «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ». გამართლებულია ასევე, რომ განსაკუთრებული ვითარების შემოღებისას მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაზე შეზღუდვებს სპეციალური კანონები ადგენენ. მაგრამ საქართველოს მოქალაქეებთან მიმართებით სრულიად გაუმართლებლად მიგვაჩნია, რომ მათი მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების საკითხებს აწესრიგებს რამდენიმე კანონი, კერძოდ: «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონი; «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» 1996 წლის 27 ივნისის კანონი და «ემიგრაციის შესახებ» 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონი. მიგვაჩნია, რომ მიღებული უნდა იქნეს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი «საქართველოს მოქალაქეთა რეგისტრაციის, პირადობის დადასტურების, ქვეყანაში თავისუფლად შესვლისა და გასვლის შესახებ». რაც შეეხება უცხოელთა პირადობის დადასტურების წესს, იგი განსაზღვრული უნდა იყოს მხოლოდ 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონში «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ». ამჟამად, უცხოელთა პირადობის დადასტურების საკითხები მოცემულია ორ საკანონმდებლო აქტში<sup>224</sup>, რომლებიც თითქმის იდენტურ დებულებებს შეიცავენ.

<sup>224</sup>«საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის(ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 27 ივნისის კანონი; «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონი.

იმის დასადგენად, იყო თუ არა მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევა მართლზომიერი, უპირველეს ყოვლისა უნდა შემოწმდეს კანონის კონსტიტუციასთან ფორმალური შესაბამისობა, რაც გულისხმობს კანონის მიღების პროცედურას და ფორმას. ამის შემდეგ უნდა შემოწმდეს კანონის კონსტიტუციასთან მატერიალური, შინაარსობრივი შესაბამისობა.

ფორმალური შესაბამისობის პირველი კრიტერიუმია – უფლებამოსილება, ანუ რამდენად იყო უფლებამოსილი საკანონმდებლო ორგანო გადაეწყვიტა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის საკითხი. საქართველოში კანონის მიღების უფლება აქვს საქართველოს პარლამენტს, აგრეთვე აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობით ორგანოებს. მაგრამ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის ძალით, კანონმდებლობა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, ემიგრაციის და იმიგრაციის შესახებ განეკუთვნება საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების გამგებლობას. გარდა ამისა, ვინაიდან «ვარდების რევოლუციამდე» აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შესვლა ხშირად ყოველგვარი კანონისმიერი მოთხოვნის გარეშე იზღუდებოდა, კანონმდებელმა სპეციალური ნორმა გაითვალისწინა «აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ» საქართველოს 2004 წლის 1 ივლისის კონსტიტუციურ კანონში, რომლის თანახმადაც, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება დაადგინოს შეზღუდვები ან მიიღოს ისეთი ზომები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად ხელს შეუშლის მოქალაქის თავისუფალ გადაადგილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ან ამ ტერიტორიის გავლით. ამასთან, ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული საკითხები (მე-9 მუხლი).

ამგვარად, მიმოსვლის შემზღუდველი კანონის მიღების უფლება გააჩნია მხოლოდ ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს – საქართველოს პარლამენტს. ამასთან, საკუთრივ საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებაც უნდა იყოს ლეგიტიმური, ანუ მისი არჩევა და დეპუტატების უფლებამოსილებათა ცნობა კონსტიტუციის მოთხოვნათა მკაცრი დაცვით უნდა მოხდეს.

ჩარევა მართლზომიერია, თუ მიმოსვლის თავისუფლების შემზღვევით კანონი დადგენილი პროცედურის დაცვითაა მიღებული, კერძოდ კი კანონპროექტი უფლებამოსილი სუბიექტის მიერაა შეტანილი, დაცულია მისი განხილვის პროცედურები, მიღებულია დადგენილი ხმების რაოდენობით და სხვ. კანონის მიღებისა და ძალაში შესვლის წესს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და კანონი «ნორმატიული აქტების შესახებ». როგორც წესი, კანონის სათანადო მოთხოვნები ყოველთვის დაცულია.

და ბოლოს, დაცული უნდა იყოს «ნორმატიული აქტების შესახებ» საქართველოს კანონით დადგენილი შესაბამისი მოთხოვნები (32-ე და 39-ე მუხლები).

ევროპული სასამართლოს განმარტებით გამოთქმა «კანონის შესაბამისად» მოითხოვს არა მხოლოდ იმას, რომ გასაჩივრებულ ღონისძიებებს ჰქონდეს რაიმე საფუძველი ეროვნულ სამართალში; იგი გულისხმობს აგრეთვე კანონის ხარისხსა და ხელმისაწვდომობას, მისი შედეგები კი უნდა იყოს წინასწარ განჭვრეტადი<sup>225</sup>.

კანონი რომ უნდა იყოს ადეკვატურად ხელმისაწვდომი, ეს ორ გარემოებას გულისხმობს:

**პირველი,** მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს საკმარისი ინფორმაცია შესაბამის გარემოებებში მისი საქმის მიმართ გამოსაყენებელი სამართლებრივი წესების შესახებ<sup>226</sup>.

სახელმწიფო ვალდებულია წინასწარ აცნობოს ადამიანს შემოსაღები შეზღუდვების შესახებ. საქართველოს კანონმდებლობით, კანონის ძალაში შესვლის აუცილებელ პირობას მისი გამოქვეყნება წარმოადგენს. «ნორმატიული აქტების შესახებ» კანონის 41-ე მუხლი კი საგანგებოდ ადგენს: «დაუშვებელია იმ ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის გამოუქვეყნებლობა, რომელიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს». აღნიშნული ნორმები მოქალაქეთა ინფორმირებულობისაკენაა მიმართული.

<sup>225</sup> ლანდგრეუგდი ნიდერლანდების წინააღმდეგ, 37331/97, §132.

<sup>226</sup> დ. გომიენი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოკლე მეგზური, თბ., 2000, გვ. 92.

მეორე, ნორმა ვერ ჩაითვლება «კანონად», თუ იგი ფორმულირებული არ არის საკმარისი სიზუსტით, რაც შესაძლებლობას მისცემს მოქალაქეს მოახდინოს მისი ქცევის რეგულირება დადგენილი სამართლებრივი წესის შესაბამისად<sup>227</sup>.

ამგვარად, კანონთან მიმართებით აუცილებელია ინფორმირებულობა (ხელმისაწვდომობა) და განჭვრეტადობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ მისი აზრი ადვილად გასაგები უნდა იყოს ადამიანისათვის, ხოლო დარღვევის შედეგები – ადვილად განჭვრეტადი. მოქალაქისათვის არა მარტო წინასწარ უნდა იყოს ცნობილი მოსალოდნელი შედეგი, არამედ ნათელი უნდა იყოს თვით შეზღუდვის არსი.

კანონი მაშინაა ნათელი და განჭვრეტადი, როდესაც ნორმა ჯეროვანი სიზუსტითაა ფორმულირებული, არ შეიცავს ზოგად, ორაზროვან თუ ბუნდოვან დებულებებს და ადამიანს აძლევს საშუალებას დაარეგულიროს საკუთარი ქცევა, წინასწარ, ცხადად განსაზღვროს მისი სამართლებრივი შედეგი<sup>228</sup>. კანონი ნათლად და მკაფიოდ უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, მისი ნორმები უნდა იყოს ცხადი, კონკრეტული, არ იძლეოდეს სხვადასხვაგვარი განმარტების შესაძლებლობას. კანონით მკაცრად უნდა იყოს განსაზღვრული, თუ როდის, რა პირობებში, რა ვითარებაში და რა ვადითაა დადგენილი მიმოსვლის შეზღუდვა.

ამგვარად, აუცილებელია, მოსახლეობა ინფორმირებული იყოს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის შესახებ. მაგალითად, 2008 წლის აგვისტოში საქართველოს შიდა ქართლისა და დასავლეთ საქართველოს ნაწილში განვითარებული მოვლენების გამო, როდესაც ფედერაციის საჯარისო შენაერთებმა დატოვეს საქართველოს ტერიტორია, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით აფრთხილებდა მოსახლეობას, თავი შეეკავებინათ შიდა ქართლისა და დასავლეთ საქართველოს მიმართულებით გადაადგილებისაგან, რადგან ამ რეგიონში განაღმვითი სამუშაოები მიმდინარეობდა. მაშასადამე, მოსახლეობა გაფრთხილებული იყო, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრომ აუცილებელ სამუშაოთა შესასრულებლად აღნიშნული მიმართულებით გზა გადაკეტა.

<sup>227</sup> იქვე.

<sup>228</sup> «სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ» საქართველოს 2004 წლის 24 ივნისის კანონის პირველი მუხლის «პ» პუნქტი.

კანონი არ უნდა შეიცავდეს დისკრიმინაციულ მოთხოვნებს. კერძოდ, ნორმით, რომელიც აუკრძალავს ქალებს ქვეყნის დატოვებას მამაკაცის თანხმობის გარეშე, ერთობლივად დაირღვევა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 22-ე მუხლები. მიმოსვლის განხორციელებაში დისკრიმინაციად არ უნდა ჩაითვალოს კანონის მოთხოვნა, რომ დაუშვებელია ქვეყნიდან 16 წლამდე არასრულწლოვანის ან ქმედუნარო პირის დროებითი გასვლა კანონიერი წარმომადგენლის უნებართვოდ და სრულწლოვანი ქმედუნარიანი პირის თანხლების გარეშე<sup>229</sup>.

დისკრიმინაციის თვალსაზრისით მიმოსვლის თავისუფლება განსაკუთრებით აქტუალურია ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებით. ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით რეგიონის დემოგრაფიული სტრუქტურა შესაძლებელია შეიცვალოს, მაგრამ სახელმწიფოს მოქმედება არ უნდა განვიხილოთ, როგორც დისკრიმინაციული, ვინაიდან მუშახელის თავისუფალი გადაადგილება საბაზრო ეკონომიკის აუცილებელი პირობაა<sup>230</sup>.

### **ბ. «დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისთვის აუცილებელი»**

თუ სახელმწიფოს ქმედება კანონის შესაბამისად განხორციელდა, შემდგომ დგება საკითხი – არის თუ არა დაწესებული შეზღუდვები «აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის». ამდენად, პირადი და საზოგადოებრივი ინტერესების გაწონასწორების საკითხი უპირატესად წამოიჭრება სწორედ მაშინ, როდესაც განიხილება მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევის დროს სახელმწიფოს მიერ ამ კრიტერიუმის დაცვის ხარისხი<sup>231</sup>.

«დემოკრატიული საზოგადოების» ცნება ადამიანის უფლებათა დაცვის ნორმათა სისტემაში საკვანძოა, თუმცა არ შეიძლება მისი გამოყენება განკერძოებულად – იგი აუცილებლად უნდა უკავშირდებოდეს რომელიმე მიზანს. აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის ფორმულირება – «დემოკრატიული

<sup>229</sup> «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს კანონის 1993 წლის 7 დეკემბრის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>230</sup> ლ. იზორია, ვ. კორკელია, ვ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, დასახ. ნაშრ., გვ. 332.

<sup>231</sup> დ. გომიენი, დასახ. ნაშრ., გვ. 93.



საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი”, რაც ნიშნავს: კონსტიტუციით ამა თუ იმ მიზნით შეზღუდვების დაწესება ხდება იმიტომ, რომ ეს აუცილებელია, რათა არსებობდეს დემოკრატიული საზოგადოება. საქართველოს კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია აცხადებს, რომ დაწესებული შეზღუდვები აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში კონვენციაში ჩამოთვლილი მიზნების მისაღწევად. საქართველოს კონსტიტუციის ასეთი ფორმულირება აიხსნება კონსტიტუციის მიღების დროს არსებული ვითარებით, როდესაც საქართველო დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესში იყო. კონვენციაში კი იგულისხმება, რომ მისი მონაწილე სახელმწიფოების საზოგადოება დემოკრატიულია და იქ შეზღუდვა აუცილებელია კერძო ან საჯარო ინტერესის დასაცავად. თუმცა, არ შეიძლება არ აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუციის ნორმების ერთგვარი არათანმიმდევრულობა. კერძოდ, 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტისაგან განსხვავებით, 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი შეზღუდვების დაწესებისას იყენებს ევროპული კონვენციის მსგავს ფორმულირებას: «აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში». აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნულ მუხლებში შეიმჩნევა რედაქციული შეუთანხმებლობა.

ვფიქრობთ, რომ უმჯობესი იქნება, თუ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლში ჩაიწერება – «აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში». ამის შედეგად კონსტიტუციის ტექსტში დამკვიდრდება ერთიანი განსაზღვრება.

«სიტყვისა და გამოხატვის შესახებ» საქართველოს 2004 წლის 24 ივნისის კანონი იძლევა დემოკრატიული საზოგადოებისათვის, ასე ვთქვათ, კრიტიკულად აუცილებელი შეზღუდვის განმარტებას: «ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად აუცილებელი შეზღუდვა, რომელიც ემსახურება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის შეუცვლელი და სასიცოცხლო მნიშვნელობის სიკეთის დაცვას და რომელიც შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, როცა ამოიწურება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევი ყველა სხვა გონივრული და ქმედითი საშუალება» (პირველი მუხლის «ტ» პუნქტი).

მოთხოვნა – შეზღუდვა უნდა იყოს «აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის» მაშინ ჩაითვლება დაკმაყოფილებულად, თუ

სახელმწიფო შეძლებს დაამტკიცოს, რომ შეზღუდვა ნაკარნახევია მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებით. ეს კი, თავის მხრივ, ამ საჭიროებისათვის დასახული მიზნის თანაზომიერია. სიტყვა «აუცილებელი» ამ კონტექსტში ნიშნავს გარდაუვალს. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი პირდაპირ, კონკრეტულად მიუთითებს მიზნებზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს არ შეუძლია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვისას დაეყრდნოს ზოგად აუცილებლობას.

საქართველოში არ არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც განმარტავდა განსახილველ ცნებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მიუხედავად იმისა, რომ კონვენცია ერთგვარ განსხვავებულ ფორმულირებას იყენებს, ვფიქრობთ, რომ შინაარსობრივად იგი საქართველოს კონსტიტუციისაგან არსებითად არ განსხვავდება. ამიტომ ჩვენთვის საინტერესო ფორმულირების გაგებისათვის უმთავრესად დავეყრდნობით ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს.

ევროპულმა კომისიამ და სასამართლომ დაადგინეს, რომ კრიტერიუმი – «აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის» სახელმწიფოებმა უფლებათა შეზღუდვისას უნდა გამოიყენონ შესაბამის მუხლში მოცემულ შეზღუდვის რომელიმე კონკრეტულ საფუძველთან ერთად. სახელმწიფოს არ შეუძლია პიროვნების უფლებისა თუ თავისუფლების რეალიზაციის შესაზღუდავად გამოიყენოს რაიმე სხვა აუცილებლობა. კომისია და სასამართლო დემოკრატიულ საზოგადოებას განსაზღვრავენ ისეთი ცნებების შესაბამისად, როგორცაა პლურალიზმი, ტოლერანტობა და გახსნილობა (ღიაობა). ამათგან კი არც ერთი არ არის მოხსენიებული თავად კონვენციის ტექსტში. სასამართლომ ასევე განსაზღვრა, რომ ტერმინი «აუცილებელი» არ წარმოადგენს «საჭიროს» სინონიმს და მას ასევე არ აქვს ისეთი მოქნილი გამოთქმების მნიშვნელობა, როგორებიცაა «მისაღები», «ჩვეულებრივი», «გამოსადეგი», «კანონზომიერი» ან «სასურველი»<sup>232</sup>.

საქმეში «ლაბიტა იტალიის წინააღმდეგ» ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა იყო კანონის შესაბამისი და მას აშკარად ჰქონდა ლეგიტიმური მიზნები – «საზოგადოებრივი წესრიგის შენარჩუნება» და «დანაშაულის თავიდან აცილება», მაგრამ დაწესებული შეზღუდვა მაინც არ

<sup>232</sup> დ. გომიენი, დასახ. ნაშრ., გვ. 94.

ჩაითვალა აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ვინაიდან მაფიოზებთან ნათესაური კავშირის გარდა, მაფიასთან მომჩივანის სხვა არავითარი კავშირი არ დადასტურდა<sup>233</sup>.

იგივე პოზიცია დააფიქსირა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში «რაიმონდო იტალიის წინააღმდეგ». სასამართლო აღნიშნავს, რომ მაფია წარმოადგენს საფრთხეს «დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისთვის» და, მამასადამე, სპეციალური ზედამხედველობის დაწესება პირდაპირ პროპორციული იყო ლეგიტიმური მიზნისა – «საზოგადოებრივი უსაფრთხოება». მიუხედავად ამისა, იმის გამო, რომ სპეციალური ზედამხედველობის დაწესება გაჭიანურდა ყოველგვარი აუცილებლობის გარეშე და მისი გამოყენება მოხდა სათანადო პროცესუალური მოთხოვნების გაუთვალისწინებლად, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, არამართლზომიერია<sup>234</sup>.

საქმეში – «ნაპიჯალო ხორვატიის წინააღმდეგ» აღნიშნულია, რომ პოლიციამ ჩამოართვა მოქალაქეს პასპორტი საბაჟო სამართალდარღვევისათვის დაკისრებული ჯარიმის გადახდაზე უარის თქმის გამო. სასამართლომ მიუთითა, რომ ამ მოქალაქის წინააღმდეგ არასდროს არ დაწყებულა რაიმე პროცესი სავარაუდოდ მის მიერ ჩადენილი საბაჟო სამართალდარღვევისათვის. ამასთან, ვინაიდან არ არსებობდა კოორდინაცია და თანამშრომლობა პოლიციის შიგნით, პოლიციასა და სასამართლოს შორის, პასპორტის დაბრუნება გაჭიანურდა, რის გამოც მომჩივანს არ შეეძლო საზღვარგარეთ გამგზავრება დიდი დროის განმავლობაში. საბოლოოდ, სასამართლომ მიიჩნია, რომ პასპორტის ხანგრძლივი ჩამორთმევა და მიმოსვლის თავისუფლებაში განგრძობადი ჩარევა არ იყო შესაბამისი მიზნის პროპორციული და აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში<sup>235</sup>.

მამასადამე, მას შემდეგ, რაც შემოწმდება «კანონის შესაბამისია» თუ არა განხორციელებული ღონისძიება, უნდა დადგინდეს, თუ რამდენად იყო აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად დაწესებული შეზღუდვა.

<sup>233</sup> Labita v. Italy, 26772/95, §194-197.

<sup>234</sup> Raimondo v. Italy, 12954/87, §39-40.

<sup>235</sup> Napijalo v. Croatia, 66485/01, §79-82.

### *გ. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის კონსტიტუციური მიზნები*

კონსტიტუციასთან კანონის ფორმალური შესაბამისობის შემოწმების შემდეგ, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის მართლზომიერება უნდა შემოწმდეს კონსტიტუციასთან კანონის მატერიალური შესაბამისობის თვალსაზრისით. «ეს ნიშნავს, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევისათვის საჭიროა არსებობდეს კონსტიტუციურად განსაზღვრული საფუძველი. ეს საფუძველი (კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმა) წარმოადგენს ძირითადი უფლების ზღვარს ანუ ამით შეზღუდულია ძირითადი უფლება. ძირითადი უფლების შეზღუდვა ანუ დაცულ სფეროში ჩარევა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ აღნიშნული საფუძველის მიხედვით»<sup>236</sup>.

თუ რამდენადაა კანონმდებელი უფლებაში ჩარევის მხრივ შეზღუდული, ეს ძირითადად სახელმწიფოს არჩევანზეა დამოკიდებული<sup>237</sup>. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის მიზნების განსაზღვრა ძირითად უფლებაში კანონმდებლის თვითნებური ჩარევის ზღვარია. რომ არა კონსტიტუციაში განმტკიცებული შესაბამისი მიზნები, სახელმწიფოს ნებისმიერ დროს შეეძლებოდა მიეღო კანონი, რომელიც იქნებოდა კონსტიტუციასთან «ფორმალურად შესაბამისი», ადამიანისათვის განჭვრეტადი და ხელმისაწვდომი, მაგრამ იმავდროულად იგი არამართლზომიერად შეზღუდავდა ხოლმე ადამიანთა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციას. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოყალიბებული მიზნები, ასე ვთქვათ, «ხელისუფლების მბოჭავი ძალაა». კონსტიტუციური ნორმა განსაზღვრავს, რომ მიმოსვლის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ მოცემული მიზნებით, საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთმიმართების გათვალისწინებით.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კონსტიტუციური მიზნებით განისაზღვრება სხვადასხვა სუბიექტების ინტერესები. კონსტიტუციური მიზანი ამ შემთხვევაში სამართლის ნორმის მარეგულირებელ ზემოქმედებას

<sup>236</sup> ვ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 74.

<sup>237</sup> ა. შაიო, დასახ. ნაშრ., გვ. 342.

ამაფრებს. საქმე ისაა, რომ სუბიექტები მოქმედებენ არა მარტო კანონით დადგენილი ქცევის წესის მიხედვით, არამედ თავის უფლებებსა და მოვალეობებს ახორციელებენ განსაზღვრული კონსტიტუციური მიზნის შესაბამისად. მიზანი განმარტავს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის დანიშნულებას და ამართლებს მის არსებობას.

საქართველოს კონსტიტუცია მიმოსვლის შეზღუდვას დასაშვებად მიიჩნევს სახელმწიფო უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების და ბოლოს, მართლმსაჯულების უზრუნველყოფის მიზნით. განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

**სახელმწიფო უშიშროება** შეიძლება განიმარტოს, როგორც სახელმწიფოს სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე ინტერესების დაცვა საშინაო და საგარეო ხელყოფისაგან. ინტერესები მოიცავს იმ მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს პროგრესულ განვითარებას და საერთოდ მის არსებობას. სახელმწიფო უშიშროება სოციალური ღირებულებაა, ვინაიდან იგი უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და პიროვნების უსაფრთხოებას. სახელმწიფო უსაფრთხოება საქართველოს თავდაცვის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია<sup>238</sup>.

სახელმწიფო უშიშროების ობიექტებია: კონსტიტუციური წესწყობილება, სუვერენიტეტი, ტერიტორიული მთლიანობა, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობა და სხვ. ამგვარად, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ამ დროს მიზნად ისახავს სახელმწიფოს სტრატეგიული, პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესების დაცვას.

სახელმწიფო უშიშროებისათვის მიმოსვლის თავისუფლების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს იმ უშუალო საფრთხის ასაცილებლად, რომელიც ემუქრება თავისუფალ დემოკრატიულ კონსტიტუციურ წყობას<sup>239</sup>.

**საზოგადოებრივი უსაფრთხოება** უზრუნველყოფს ნორმალურ საზოგადოებრივ ცხოვრებას ისეთ სფეროებში, როგორცაა ადამიანის არსებობა და მოღვაწეობა, სხვადასხვა სამუშაოთა წარმოება, მომეტებული საფრთხის წყაროს (მაგალითად, ტრანსპორტის) უსაფრთხო ექსპლუატაციის პირობების დაცვა და სხვ.

<sup>238</sup> «თავდაცვის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>239</sup> ა. შაიო, დასახ. ნაშრ., გვ. 345.

საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მიზანია საზოგადოების ცხოვრების, შრომისა და დასვენების ნორმალური რიტმის უზრუნველყოფა და მხოლოდ ამისკენ უნდა იყოს მიმართული მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა.

საქართველოს კანონმდებლობით ზოგიერთ შემთხვევაში ანონიმურად მგზავრობის უფლება შეზღუდულია. მაგალითად, თვითმფრინავის ბილეთის შექმნა შესაძლებელია მხოლოდ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის საფუძველზე, მაშინ როდესაც ქვეყნის შიგნით მოკლე მანძილზე რკინიგზის ტრანსპორტით მოძრაობა ანონიმურად დაშვებულია. აღნიშნული წესები, ერთი მხრივ, ზღუდავენ ადამიანის მიმოსვლას, მაგრამ, მეორე მხრივ, ისინი მიმართულია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო უშიშროების დაცვისაკენ.

თუ სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მიზნით მიმოსვლის შეზღუდვა ხდება საჯარო ინტერესის დასაცავად, **ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით**. მაშინ შეზღუდვას ერთდროულად საფუძვლად უდევს საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვა – ჯანმრთელობის დაცვა მოიცავს როგორც ცალკეული ინდივიდის, ასევე მთლიანად საზოგადოების ჯანმრთელობის დაცვას.

«ჯანმრთელობა» განიმარტება, როგორც ადამიანის ფიზიკურად, სულიერად და სოციალურად კარგად ყოფნა<sup>240</sup>. მაშასადამე, ჯანმრთელობის დაცვა გულისხმობს ადამიანის არა მხოლოდ ფიზიკური დაზიანებისაგან, არამედ ნებისმიერი ისეთი ზემოქმედებისაგან დაცვას, რომელიც ტკივილს იწვევს. საქართველოს კანონმდებლობა ტერმინ «ჯანმრთელობას» არ განსაზღვრავს, სამაგიეროდ, **საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის** ცნებას ორი კანონი იძლევა.

«საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ» კანონით აღნიშნული ცნება განიმარტება, როგორც მოსახლეობის ჯანმრთელობის გაუმჯობესებისაკენ, დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლისაკენ მიმართულ ღონისძიებათა ერთობლიობა<sup>241</sup>. ბუნებრივია, ამ განმარტებაში, მოცემული კანონის მოქმედების სფეროდან გამომდინარე, ყურადღება გამახვილებულია საჯარო ინტერესის დაცვაზე.

<sup>240</sup> ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, დასახ. ნაშრ., გვ. 308.

<sup>241</sup> «საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ» საქართველოს 2007 წლის 27 იანვრის კანონის მე-3 მუხლის «ა» პუნქტი.

«ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 10 დეკემბრის კანონით კი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა შეადგენს სახელმწიფო ვალდებულებათა სისტემას, რომლის მიზანია ადამიანის ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის დაცვა, შენარჩუნება და აღდგენა დაავადებათა პრევენციის, მათი გავრცელების შესწავლისა და, შესაბამისად, კონტროლის, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს ჩამოყალიბებისათვის ხელშეწყობის მიზნით (მე-3 მუხლის «ფ<sup>1</sup>» პუნქტი). როგორც ვხედავთ, ეს განმარტება უფრო ფართო შინაარსის მომცველია და გულისხმობს ერთდროულად კერძო და საჯარო ინტერესების დაცვას.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა ხდება აგრეთვე **დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად**. ეს გულისხმობს ძირითად უფლებაში ჩარევას საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ქმედების სამომავლოდ აღკვეთის (პრევენციის) მიზნით. მაშასადამე, კანონით მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა დაუშვებელია სხვა სამართალდარღვევის (მაგალითად, გადაცდომის) თავიდან ასაცილებლად.

და ბოლოს, კანონით მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა შესაძლებელია **მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით**. მართლმსაჯულება გულისხმობს სამართალწარმოებას სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის საქმეებზე<sup>242</sup>. ამ მხრივ მიმოსვლის განხორციელების შეზღუდვა შესაძლებელია სასამართლო ხელისუფლების წინაშე წარდგენის მიზნით, თუ არსებობს დანაშაულის ჩადენის საფუძვლიანი ეჭვი, ან როდესაც ეს გონივრულად მიჩნეულია აუცილებლად შესაბამისი პირის გაქცევისთვის ხელის შესაშლელად.

კონსტიტუციაში მოცემული მიზნები უნდა განიმარტოს ვიწროდ, არ შეიძლება მათი ფართო ინტერპრეტირება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს გამოიწვევს არა მარტო მიმოსვლის თავისუფლების, არამედ სხვა კონსტიტუციური უფლებების ხელყოფას. მაგალითად, სახელმწიფოს უფლება არა აქვს საზღვარგარეთ მუდმივად მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეს საქართველოში მხოლოდ სამუდამოდ დარჩენის პირობით დართოს ქვეყანაში შესვლის ნება, ხოლო დროებით ჩამოსვლაზე უარი უთხრას იმ

---

<sup>242</sup> «საერთო სასამართლოების შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

მოტივით, რომ მოქალაქის საზღვარგარეთ მუდმივად ყოფნა საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან საზოგადოებრივ უშიშროებას. თუ ასეთ მოქალაქეს საქართველოში ჰყავს ოჯახი და გარკვეული ვადით სურს მასთან ყოფნა, მაშინ აღნიშნული ქმედებით სახელმწიფო, გარდა მიმოსვლისა, ხელყოფს აგრეთვე პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას.

«საქართველოს რესპუბლიკიდან ემიგრაციის წესის შესახებ» საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1995 წლის 15 აპრილის 212 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-10 პუნქტის «დ» ქვეპუნქტი მოითხოვდა საქართველოს მოქალაქისაგან საზღვარგარეთ საცხოვრებლად წასვლაზე მშობლის წერილობით თანხმობას. მოქალაქემ მიიჩნია, რომ ეს ნორმა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს, საქართველოს 1993 წლის კანონს «ემიგრაციის შესახებ». მან სადავო ნორმის ბათილად ცნობის მოთხოვნით მიმართა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს<sup>243</sup>.

ამ აქტის კონსტიტუციასთან მატერიალურ შესაბამისობაზე მსჯელობისას უპირველეს ყოვლისა ჩნდება კითხვა თუ რა მიზანს ემსახურებოდა საზღვარგარეთ გამგზავრებისათვის მშობლის წერილობითი თანხმობის წარდგენის მოთხოვნა სრულწლოვანი, ქმედუნარიანი მოქალაქისაგან, რომელიც, შესაძლოა, თავადაც მშობელი ყოფილიყოს. სადავო ნორმა საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილი არც ერთი მიზნის მისაღწევად არ იყო გამოსადეგი. აღსანიშნავია, რომ სადავო ნორმა საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის არსებითად განხილვამდე, თავად შესაბამისმა ორგანომ გააუქმა.

სხვა საქმეშიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კანონის ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო სწორედ იმის გამო, რომ არ არსებობდა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის კანონიერი მიზანი. სახელდობრ, «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1993 წლის კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენდა გასასვლელი ვიზის აუცილებლობას მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია აკანონებს ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ადამიანის თავისუფლად გასვლის უფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში შეზღუდვის პირობები ამომწურავად არის

<sup>243</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 1/15/38.



ჩამოყალიბებული – მათი გაფართოება და უფლების რაიმე სხვა მიზნით შეზღუდვა ანტიკონსტიტუციურია<sup>244</sup>.

როგორც უკვე აღინიშნა, ძირითადად მიმოსვლის თავისუფლების გამოვლინების არსებობს ორი ფორმა – მიმოსვლა ქვეყნის შიგნით და ქვეყნიდან გასვლის უფლება. სწორედ ამ ფორმების მიხედვით განვიხილავთ, თუ – რამდენად არის მიმდინარე კანონმდებლობაში დაცული მიმოსვლის დაცულ სფეროში ჩარევა მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილი მიზნით.

### *1. ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის რეალიზაციის შეზღუდვა*

საქართველოს კანონმდებლობა ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ყველა პირისათვის ადგენს ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის შეზღუდვის ერთსა და იმავე შემთხვევებს, გარდა ერთი გამონაკლისისა – საქართველოს მოქალაქისაგან განსხვავებით, უცხოელისათვის ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის შეზღუდვას განაპირობებს მისი ქვეყნიდან გაძევება. გაძევების საფუძვლები კი ამომწურავადაა ჩამოყალიბებული «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 12 დეკემბრის კანონის 53-ე მუხლში. იმიგრანტის სტატუსის შეწყვეტა და საქართველოდან გაძევება ჩვენი კვლევის საგანს არ წარმოადგენს და ამიტომ ამ საკითხს შევხებით, როგორც უცხოელისათვის ქვეყნის მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეწყვეტის საფუძველი<sup>245</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს რიგ შემთხვევებს, როდესაც დაუშვებელია უცხოელის გაძევება<sup>246</sup>, ანუ ქვეყნის შიგნით მისი მიმოსვლის რეალიზაციის შეზღუდვა. თუმცა, ამ წესებიდან კანონმდებელი ადგენს გამონაკლისს, როდესაც უცხოელის გაძევება მაინც გამართლებულია, სახელდობრ თუ მისი ყოფნით განსაკუთრებული ზიანი ადგება სახელმწიფო უშიშროებას და საზოგადოებრივ წესრიგს<sup>247</sup>.

<sup>244</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/4/212.

<sup>245</sup> იმიგრანტის სტატუსის შეწყვეტა და საქართველოდან გაძევების საკითხი ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოკვლეულია (იხ. ამასთან დაკავშირებით ა. ლორია, იმიგრანტთა უფლებები და მათი შეზღუდვის ცალკეული შემთხვევები საქართველოში, თბ., 2005).

<sup>246</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» კანონის 58-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

<sup>247</sup> იქვე, 58-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

რაც შეეხება ქვეყანაში აკრედიტირებული უცხო ქვეყნის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, ქვეყნიდან მათი გაძევების საკითხი რეგულირდება «დიპლომატიური ურთიერთობების შესახებ» 1961 წლის 18 აპრილის ვენის კონვენციით<sup>248</sup>, რომლის თანახმადაც ადგილსამყოფელ სახელმწიფოს ნებისმიერ დროს შეუძლია, თავისი გადაწყვეტილების დაუსაბუთებლად, დიპლომატიური წარმომადგენელი ცნოს პერსონა ნონ გრატად (მე-9 მუხლი). კონვენცია პერსონა ნონ გრატად გამოცხადების პროცედურას არ იძლევა, ვინაიდან ეს ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს შიდა კანონმდებლობის საქმეა. ამჟამად, საქართველოში არ არსებობს აღნიშნული საკითხის მომწესრიგებელი აქტი. 2007 წლის 29 ივნისის ცვლილებამდე, «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს კანონის 49-ე მუხლით, პერსონა ნონ გრატად გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებას პრეზიდენტი იღებდა, ხოლო 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის «დ» ქვეპუნქტი ითვალისწინებდა პერსონა ნონ გრატად გამოცხადების წესის შემუშავებას. მიგვაჩნია, რომ მიღებული უნდა იქნეს შესაბამისი ნორმები და ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის «ა» ქვეპუნქტით, უცხოეთის სახელმწიფოთა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას ერთპიროვნულად იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, მათი პერსონა ნონ გრატად გამოცხადებაც მისი პრეროგატივა უნდა იყოს.

განსაკუთრებული სტატუსის მქონე უცხოელთა ერთ-ერთ კატეგორიას ლტოლვილები წარმოადგენენ. საქართველოს კანონმდებლობა მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებაში მათთვის რაიმე განსაკუთრებულ შეზღუდვებს არ ადგენს. მიმოსვლის თავისუფლების სუბიექტებზე საუბრისას აღინიშნა, რომ ლტოლვილის ფაქტობრივი სამართლებრივი მდგომარეობა შეესაბამება უცხოელის სტატუსს, ერთი გამონაკლისის გარდა – ლტოლვილის სურვილის გარეშე დაუშვებელია მისი დაბრუნება მოქალაქეობის ან მუდმივად საცხოვრებელ ქვეყანაში («ლტოლვილთა შესახებ» საქართველოს 1998 წლის 18 თებერვლის კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი).

ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის განხორციელების შეზღუდვის წინაპირობები, ბუნებრივია, არ არის მოცემული ერთ საკანონმდებლო აქტში, ისინი ცალ-ცალკეა

<sup>248</sup> საქართველო კონვენციას შეუერთდა პარლამენტის 1993 წლის 13 მაისის დადგენილებით.

მოწესრიგებული. ასე, სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მიზნით, სახელმწიფო უფლებამოსილია კონტრტერორისტული ოპერაციის დამთავრებამდე, მიიღოს ზომები ქუჩებსა და გზებზე ფეხით მოსიარულეთა და სატრანსპორტო საშუალებათა მოძრაობის დროებით შეზღუდვის ან აკრძალვის თაობაზე<sup>249</sup>.

საქართველოს შეიარაღებული ძალების შენაერთების დისლოკაციის ადგილის შეცვლისას და საბრძოლო-სატრანსპორტო ტექნიკის გადაადგილებისას საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის, აგრეთვე ცალკეული ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედებების ჩატარების მიზნით, შესაძლებელია გზებისა და ქუჩების ჩაკეტვა ან გზებსა და ქუჩების მონაკვეთებზე მოძრაობის შეზღუდვა<sup>250</sup>.

ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის საკითხებს დაწვრილებით არეგულირებს «საგზაო მოძრაობის წესების შესახებ» საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონი. იგი ადგენს მძღოლისა (მე-20 მუხლი), ქვეითის (23-ე მუხლი) და მგზავრის (24-ე მუხლი) მოვალეობებს გზებზე მოძრაობისას. თუ რამდენად სწორად იზღუდება ამ კანონით დადგენილი წესებით მოქალაქეთა მიმოსვლა, ეს საკითხი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯის საგანიც კი გახდა. მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ კანონით რეგლამენტირებული შუქნიშნები და მათი დამატებითი სექციები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და გაეროს 1968 წლის კონვენციას «საგზაო ნიშნებისა და სიგნალების შესახებ». საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, შუქნიშნები და დამატებითი სექციები აწესრიგებს ფეხითა თუ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებით მოსიარულეთა მოძრაობას, ემსახურება მათი უსაფრთხოების დაცვას და არავითარი კავშირი არა აქვს მოქალაქეთა მიმოსვლის უფლებასთან. სასამართლოს განმარტებით, დამატებითი სექციის გამორთული სიგნალი იძლევა ინფორმაციას, რომ მოძრაობა აკრძალულია ამ სექციით რეგულირებული მიმართულებით და არავითარ შემთხვევაში არც კრძალავს და არც ზღუდავს მოსარჩელის ისეთ კონსტიტუციურ უფლებას, როგორცაა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის

<sup>249</sup> «ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ» საქართველოს 2007 წლის 27 ივნისის კანონის მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტის «ა» ქვეპუნქტი.

<sup>250</sup> «სამხედრო პოლიციის შესახებ» საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონის მე-8 მუხლის «მ» პუნქტი.

უფლება. ამის გამო სასამართლომ სარჩელი არ მიიღო არსებითად განსახილველად<sup>251</sup>.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვერ დავეთანხმებით განჩინების იმ ნაწილში, რომ მოსარჩელის მიერ დასმულ საკითხს თითქოს არავითარი კავშირი არა აქვს მიმოსვლის უფლებასთან. მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს მიერ მოძრაობის წესების დადგენა (შუქნიშნები, მიწისქვეშა გადასასვლელები და სხვ.) მიმოსვლის არა შეზღუდვის, არამედ მისი უსაფრთხოდ რეალიზაციის ფორმაა. კანონით ქვეითისთვის დაკისრებული მოვალეობა – იაროს ტროტუარსა და ქვეითთა ბილიკზე, სახელმწიფოზე დაკისრებული ვალდებულების – უსაფრთხო მიმოსვლის განხორციელების, მისი უზრუნველყოფის გარანტიაა და არა შეზღუდვის საფუძველი.

## *2. ქვეყნიდან გასვლის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა*

მართალია, როგორც ქვეყნის შიგნით მიმოსვლა, ასევე მის ფარგლებს გარეთ გასვლა ერთნაირ შეზღუდვებს ექვემდებარება, მაგრამ ადამიანს შეიძლება შეეზღუდოს ქვეყნიდან გასვლა, ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის შენარჩუნებით.

საქართველოს მოქალაქე საქართველოდან დროებით გადის<sup>252</sup> ან მუდმივ ემიგრაციაში<sup>253</sup> მიდის კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაცემული პასპორტით, რომელიც ესაჭიროება ძირითადად სხვა ქვეყანაში შესვლისათვის. ამიტომ პასპორტი წარმოადგენს მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების და არა მისი შეზღუდვის ფორმას.

პასპორტის გაცემაზე განმცხადებელს ანუ საქართველოს მოქალაქეს უარი შესაძლებელია ეთქვას, თუ იგი იძებნება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ან პასპორტის მისაღებად წარადგინა ყალბი ან ძალადაკარგული დოკუმენტები<sup>254</sup>.

<sup>251</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 2/110/5.

<sup>252</sup> «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>253</sup> «ემიგრაციის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>254</sup> საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა და ლტოლვილთა პირადობის დადასტურებისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის (სამგზავრო პასპორტისა და დოკუმენტის) გაცემის შესახებ 2004 წლის 12 ნოემბრის ინსტრუქციის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის «ა» და «ბ» ქვეპუნქტები.

იგივე საფუძვლით საქართველოს მოქალაქეს შეიძლება უარი ეთქვას საქართველოდან დროებით გასვლაზე<sup>255</sup>.

ამასთან დაკავშირებით მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული საფუძვლით აგრეთვე უარი უნდა ეთქვას არა მარტო საქართველოს მოქალაქეს, არამედ მოქალაქეობის არმქონე პირს სამგზავრო პასპორტის, ხოლო ლტოლვილად ცნობილ პირს – სამგზავრო დოკუმენტის გაცემაზე.

რაც შეეხება საემიგრაციო პასპორტის გაცემას ან მისი მოქმედების ვადის გაგრძელებას, აგრეთვე საზღვრის გადაკვეთას, ამაზე მოქალაქეს უარი შეიძლება ეთქვას თუ:

- ა. მის მიმართ აღძრულია სისხლის სამართლის საქმე;
- ბ. არ მოუხდია სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული სასჯელი;
- გ. მის მიმართ აღძრულია სამოქალაქო სარჩელი;
- დ. არ შესრულებია სასამართლო გადაწყვეტილებით დაკისრებული ვალდებულება და იმ ქვეყანასთან, სადაც მიემგზავრება საქართველოს ხელშეკრულება არა აქვს დადებული სამართლებრივი დახმარების შესახებ;
- ე. წვევამდელი ასაკისაა და არ მოუხდია სამხედრო ბეგარა თუ კანონით დადგენილი წესით არ არის განთავისუფლებული ამ სამსახურიდან;
- ვ. სამუშაოს ხასიათის გამო მისთვის ცნობილია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებანი და არ გასულა კანონით დადგენილი ვადა იმ დღიდან, რომლიდანაც იგი დაკავშირებული არ არის ამ სამუშაოსთან; ამასთან ეს ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 5 წელს;
- ზ. ემიგრაციაზე შუამდგომლობის შეტანისას წარმოადგენს ყალბ ან ბათილ საბუთებს<sup>256</sup>.

ქვეყნის გარეთ გასვლის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კანონით დაწესებული აღნიშნული ჩამონათვალი ამომწურავია და მისი ფართო ახსნა-განმარტება დაუშვებელია. ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთი საფუძვლის არსებობა საკმარისია ქვეყნიდან გასვლის უფლების შეზღუდვისათვის.

<sup>255</sup> «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-10 მუხლი.

<sup>256</sup> «ემიგრაციის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონის მე-12 მუხლი.

საყურადღებოა «ემიგრაციის შესახებ» კანონის ნორმის ფორმულირება – «უარი შეიძლება ეთქვას». ამ ფორმით მოცემული ნორმა არაა იმპერატიული ხასიათისა და ჩამონათვალში მითითებული საფუძვლის არსებობის მიუხედავად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოქალაქეს შეიძლება ქვეყნის დატოვების ნება მანც დართოს. მიგვაჩნია, რომ კანონმდებლის მიზანი არ იქნებოდა და არც უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება. ამიტომ ნორმა შემდეგნაირად უნდა იყოს ფორმულირებული: «საემიგრაციო პასპორტის გაცემა ან მისი მოქმედების ვადის გაგრძელება, აგრეთვე საზღვრის გადაკვეთა დაუშვებელია. თუ...»

პასპორტის გაცემასა და საზღვრის გადაკვეთაზე დაწესებული, ზემოთ ჩამოთვლილი შეზღუდვები, გარდა «ემიგრაციის შესახებ» კანონის «ე» და «ვ» ქვეპუნქტისა, ემსახურება კანონიერ ლეგიტიმურ მიზანს – მართლმსაჯულების განხორციელებას, დანაშაულის თავიდან აცილებას. განსახილველი შეზღუდვები მიმართულია სასჯელის გარდაუვალობის პრინციპის რეალიზაციისაკენ იმ პირთა მიმართ, რომლებმაც ჩაიდინეს საქართველოს ტერიტორიაზე დანაშაული და რომელთაც სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეეფარდათ სასჯელი. და ბოლოს, შეზღუდვები ემსახურება დაკისრებული სამოქალაქო ვალდებულებების შესრულებას.

წვევამდელი ასაკის და სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების მცოდნე მოქალაქისათვის ემიგრაციაში წასვლის უფლებაზე დაწესებული შეზღუდვა გამომდინარეობს სახელმწიფო უშიშროების მიზნიდან. მოვალეობისა და შეზღუდვის ურთიერთმიმართების საკითხზე ზემოთ, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის ცნების განხილვისას იყო საუბარი.

რაც შეეხება საემიგრაციო პასპორტის გაცემაზე უარს საიდუმლოების მფლობელი მოქალაქისათვის, ეს შეზღუდვა თანმდევია და ამ სტატუსის მქონე პირისათვის – ჩვეული.

თანმდევე შეზღუდვებზე წინა პარაგრაფში საუბრის დროს აღინიშნა იმ მსჯავრდებულის სპეციალური სტატუსი, რომელსაც სასჯელის სახით შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთა. რაც შეეხება არასაპატიმრო და პრობაციის სახის სასჯელთა აღსრულებას, მსჯავრდებულს ეკისრება ვალდებულება არ დატოვოს

საქართველოს ტერიტორია პრობაციის ბიუროს უფროსის ნებართვის გარეშე<sup>257</sup>. საზღვარგარეთ გამგზავრების თაობაზე მსჯავრდებულის წერილობით განცხადებას პრობაციის ოფიცრის შუამდგომლობით განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს პრობაციის ბიუროს უფროსი. მსჯავრდებულს საზღვარგარეთ საპატიო მიზეზით გამგზავრების შემთხვევაში ეკისრება მოსაკრებლის გადახდა, რომლის ოდენობა დამოკიდებულია გამგზავრების ვადაზე<sup>258</sup>.

საქართველოში სამსახურებრივი სარგებლობის პასპორტი გაიცემა საქართველოს მოქალაქეთა მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრულ გარკვეულ კატეგორიაზე, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით. ამ პასპორტის გაცემის მიზნიდან გამომდინარე, იგი დაუყოვნებლივ უნდა დაუბრუნდეს მის გამცემ ორგანოს, თუ მისი მფლობელი თავისი მოქმედებით ზიანს აყენებს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს (სახელმწიფო უშიშროების დაცვა) ან ეჭვმიტანილია დანაშაულის ჩადენაში (მართლმსაჯულების განხორციელება, დანაშაულის თავიდან აცილება)<sup>259</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს იძულების ღონისძიების სახით საქართველოს მოქალაქის პასპორტის მოქმედების შეჩერებას. პასპორტის მოქმედების შეჩერება გულისხმობს მოქალაქის საქართველოდან გასვლის ან საზღვარგარეთ გადაადგილების უფლების შეზღუდვას. საქართველოს მოქალაქის პასპორტი, რომლის მოქმედებაც შეჩერებულია, არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს, როგორც საქართველოდან გასვლის ან საზღვარგარეთ გადაადგილების დოკუმენტი. საქართველოს ძებნილი მოქალაქის პასპორტის მოქმედების შეჩერების შესახებ დადგენილება პროკურორს ერთპიროვნულად გამოაქვს. ეჭვმიტანილი ან ბრალდებული პირისათვის საქართველოს მოქალაქის პასპორტის მოქმედების შეჩერების შესახებ კი პროკურორი ან მისი თანხმობით გამომძიებელი წერილობითი შუამდგომლობით მიმართავს სასამართლოს. განსასჯელისათვის

<sup>257</sup> «არასაპატიმრო სასჯელთა აღსულების წესისა და პრობაციის შესახებ» საქართველოს 2007 წლის 19 ივნისის კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>258</sup> იქვე, მე-14 მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტები.

<sup>259</sup> «დებულება საქართველოს სამსახურებრივი სარგებლობის პასპორტის შესახებ», მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის «ბ» ქვეპუნქტი (დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 17 ნოემბრის 941 ბრძანებულებით).

საქართველოს მოქალაქის პასპორტის მოქმედება ასევე შეიძლება შეჩერდეს მოსამართლის ბრძანებით<sup>260</sup>.

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის თანახმად, იძულების ღონისძიება გამოიყენება თუ სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილე ეწინააღმდეგება საგამომიებო ან სასამართლო მოქმედების ჩატარებას, არ ასრულებს მისთვის დაკისრებულ საპროცესო მოვალეობას. იძულების ღონისძიების გამოყენება შეუძლია გამომძიებელს, პროკურორსა და სასამართლოს, საჭიროების შემთხვევაში ისინი აფრთხილებენ ეჭვმიტანილს ან ბრალდებულს, რომ აღიკვეთება ის ქცევა, რომელიც ხელს უშლის სისხლის სამართლის პროცესის ამოცანების შესრულებას (133-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე იკვეთება, რომ საქართველოს მოქალაქის პასპორტის მოქმედების შეჩერების მიზანია საგამომიებო ან სასამართლო მოქმედების ჩატარება, მისთვის დაკისრულებული საპროცესო მოვალეობის შესრულება.

მაგრამ იბადება კითხვა, თუ რატომ ხდება იძულების ამ ღონისძიების გამოყენება მხოლოდ საქართველოს მოქალაქის მიმართ. როგორც ზემოთ ითქვა, საქართველო გასცემს აგრეთვე სამგზავრო პასპორტს საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეობის არმქონე პირებზე და სამგზავრო დოკუმენტებს – საქართველოში მცხოვრებ ლტოლვილებზე. შესაძლოა მათი ქცევით საფრთხე დაემუქროს საგამომიებო ან სასამართლო მოქმედების ჩატარებას. მიგვაჩნია, რომ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამის მუხლებში სიტყვებს – «საქართველოს მოქალაქის პასპორტი» შემდეგ უნდა დაემატოს: «საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის სამგზავრო პასპორტი და ლტოლვილის სამგზავრო დოკუმენტი». წინააღმდეგ შემთხვევაში ამ შეზღუდვას, ჩვენი აზრით, დისკრიმინაციული ხასიათი აქვს.

ჯანმრთელობის დაცვის მოსაზრებიდან გამომდინარე, ქმედუუნარო პირისა და 16 წლამდე ასაკის არასრულწლოვანის ქვეყნიდან დროებითი გასვლა შესაძლებელია

<sup>260</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის XXIII<sup>1</sup> თავი.



მხოლოდ სრულწლოვანი ქმედუნარიანი პირის თანხლებით<sup>261</sup>. სხვა სახელმწიფოში საგანგებო სიტუაციის შემთხვევაში საქართველოს მოქალაქეს, ასევე მისი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, შეიძლება შეეზღუდოს ქვეყნიდან გასვლის უფლება<sup>262</sup>.

უცხოელისათვის საქართველოდან გასვლაზე შეზღუდვებს ადგენს «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტი. სახელდობრ, ამ პუნქტის «ა» – «დ» ქვეპუნქტებით, აღნიშნული უფლება იზღუდება:

- ა. თუ სასამართლოს მიერ მიღებულია შესაბამისი გადაწყვეტილება;
- ბ. თუ უცხოელი მსჯავრდებულია ჩადენილი დანაშაულისათვის – სასჯელის მოხდამდე ან სასჯელისაგან განთავისუფლებამდე;
- გ. თუ თავს არიდებს საქართველოს კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაკისრებულ მოვალეობათა შესრულებას – მოვალეობის შესრულებამდე;
- დ. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

ჩამოთვლილი შეზღუდვებიდან პირველი «ა» ქვეპუნქტი ბადებს კითხვას, თუ რა შემთხვევაში შეუძლია სასამართლოს მიიღოს უცხოელისათვის საქართველოს ტერიტორიის დატოვების უფლების შეზღუდვის გადაწყვეტილება. სასამართლოს გადაწყვეტილება აუცილებლად უნდა ეყრდნობოდეს კანონის ნორმით დადგენილ საფუძველს, ვინაიდან საქართველოში სასამართლოს სამართალშემოქმედების ფუნქცია არ გააჩნია. სასამართლო ვერ დაადგენს უფლების შეზღუდვის მატერიალურ საფუძველს, იგი მხოლოდ პროცესუალურად «აფორმებს» კანონით დადგენილ მატერიალურ ნორმას. ამიტომ, ნორმის ზემოაღნიშნული სახით ფორმულირება მიუღებლად მიგვაჩნია.

რაც შეეხება კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის «ბ» და «გ» ქვეპუნქტებს, შეზღუდვების დაწესება მიზნად ისახავს მართლმსაჯულების განხორციელებას.

---

<sup>261</sup> «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>262</sup> იქვე, მე-17 მუხლი.

ბოლო – «დ» ქვეპუნქტი მიუთითებს, რომ დაწესებული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და შეზღუდვის სხვა შემთხვევები განისაზღვრება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით. ეს პასუხობს კონსტიტუციურ მოთხოვნას – «კანონის შესაბამისად» და გამორიცხავს შეზღუდვების შემოღებას ადმინისტრაციული ორგანოს აქტით.

საზღვრის გადაკვეთა კანონიერია, თუ იგი განხორციელდა კანონმდებლობით დადგენილი სასაზღვრო გამტარი პუნქტების მეშვეობით. სახელმწიფო საზღვრის გადაკვეთისას ადამიანი გადის სასაზღვრო და საბაჟო კონტროლს<sup>263</sup>. აღნიშნული მოთხოვნები არ უნდა შეფასდეს, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა. საზღვრის დანიშნულებაა საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გამოყოფა მოსაზღვრე სახელმწიფოსაგან. საზღვრის დადგენა არის მიმოსვლის კანონიერი შეზღუდვა, რომელიც ხდება სახელმწიფო უშიშროების მიზნით. სასაზღვრო გამტარი პუნქტების მეშვეობით საზღვრის გადაკვეთა არის აღნიშნული შეზღუდვის დაძლევის საშუალება, ე.ი მიმოსვლის განხორციელების ფორმა.

ამგვარად, მიმოსვლის შეზღუდვად უნდა შეფასდეს საზღვრის გადაკვეთის აკრძალვა და არა სასაზღვრო გამტარი პუნქტების არსებობა. სახელმწიფო საზღვარზე სასაზღვრო და სხვა სახის კონტროლის ნორმალური განხორციელების შეუძლებლობის ან საქართველოს ტერიტორიაზე საშიშ დაავადებათა გავრცელების საშიშროების შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილების შესაბამისად, შეიძლება დროებით შეწყდეს (შეიზღუდოს) მიმოსვლა ან გამოცხადდეს კარანტინი<sup>264</sup>. მოცემული ნორმა მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს მიერ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება ერთდროულად იყოს დაწესებული რამდენიმე მიზნის მისაღწევად (სახელმწიფო უშიშროება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა).

მაშასადამე, მიმოსვლის თავისუფლების დაცულს სფეროში ჩარევა სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს მხოლოდ კანონიერი მიზნის მისაღწევად.

<sup>263</sup> «საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ» საქართველოს 1998 წლის 17 ივლისის კანონის მე-13 – მე-15 მუხლების პირველი პუნქტები.

<sup>264</sup> «სახელმწიფო საზღვრის რეჟიმისა და დაცვის წესი», მუხლი 30-ე (დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 20 დეკემბრის 676 ბრძანებულებით).

ამასთან, შესაძლებელია, რომ კანონით დადგენილი შეზღუდვა ერთდროულად რამდენიმე მიზნის მიღწევას გულისხმობდეს. გარდა ამისა, არაა აუცილებელი, რომ მიმდინარე კანონმდებლობაში იყოს მითითება, თუ რომელი მიზნიდან გამომდინარე არის დაწესებული ესა თუ ის შეზღუდვა.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია კონსტიტუციით დადგენილი მიზნით ასევე იზღუდება ქვეყანაში განსაკუთრებული რეჟიმის გამოცხადების დროს. ეს საკითხი ქვემოთ იქნება განხილული.

#### ***დ. თანაზომიერების პრინციპი და მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება***

ზემოთ წარმოდგენილი მასალიდან ჩანს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი განსაზღვრავს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებას «კანონის შესაბამისად» და დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელ მიზნებს (სახელმწიფო უშიშროება, ჯანმრთელობა და სხვ.). მაშასადამე, მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა მართლზომიერია, თუ იგი იმ კანონის საფუძველზე ხორციელდება, რომელიც პასუხობს კონსტიტუციაში მითითებულ, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის დადგენილ აუცილებელ მიზანს. თუმცა, ეს არაა საკმარისი მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლებისათვის.

კანონმდებელს რომ ჰქონდეს უფლება, კონსტიტუციაში მითითებული კანონების საფუძველზე და კონსტიტუციით განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზნის არსებობისას, საკუთარი შეხედულებისამებრ ჩაერიოს ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში, მაშინ ეს უფლებები დაკარგავდა თავის მნიშვნელობას. სწორედ ამიტომ გამოიყენება თანაზომიერების, იგივე პროპორციულობის პრინციპი (ეწ. ზღვრის ზღვარი). იგი მოითხოვს: ყოველი კანონი და მის საფუძველზე განხორციელებული ძირითადი უფლების შეზღუდვა, გარდა იმისა, რომ უნდა იყოს გამოწვეული მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებით, ასევე აუცილებლად უნდა იყოს ამ საჭიროების, ანუ მისაღწევი ლეგიტიმური მიზნის თანაზომიერი (პროპორციული). ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ლეგიტიმური

მიზნის მისაღწევი ყველაზე ეფექტიანი და ყველაზე ნაკლებად რადიკალური, ძირითადი უფლების ნაკლებად შემზღუდავი საშუალება. უფრო მკაცრი ზომების გამოყენება უნდა მოხდეს მაშინ, როცა სხვაგვარად შეუძლებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა და დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სიკეთის დაცვა. აქედან გამომდინარე, როცა სახელმწიფოს შეუძლია მიაღწიოს ლეგიტიმურ მიზანს ნაკლებად მკაცრი და არარადიკალური, მაგრამ თანაბრად ეფექტიანი ღონისძიების გატარებით, მაშინ უფრო მკაცრი და რადიკალური ზომების მიღება გაუმართლებელი იქნება და არ ჩაითვლება ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მიღწევის პროპორციულად. შესაბამისად, ასეთი ჩარევა ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში არ იქნება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად გამართლებული<sup>265</sup>.

აქედან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შემზღუდავი კანონი, გარდა იმისა, რომ უნდა შეესაბამებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს, აუცილებლად უნდა იყოს ზომიერიც. თანაზომიერების პრინციპი მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის შემოწმების არსებით ელემენტს წარმოადგენს<sup>266</sup>. ავიღოთ ასეთი მაგალითი: კანონი საქართველოს მოქალაქეს უკრძალავს ქვეყნის შიგნით მოძრაობას სპეციალური ნებართვის, ე.წ. საშვის გარეშე; სპეციალური ნებართვის გაცემით სახელმწიფო აკონტროლებს მოქალაქეთა მიმოსვლას ქვეყნის შიგნით და ამით უზრუნველყოფს ქვეყნის უშიშროებას. ასეთი კანონი არაკონსტიტუციური იქნება იმიტომ, რომ სახელმწიფო უშიშროების უზრუნველსაყოფად გამოყენებული საშუალება დაწესებულ შეზღუდვასთან მიმართებით არათანაზომიერია. თუმცა, ზემოხსენებული პირობების დარღვევად არ ჩაითვლება სამხედრო ზონაში სპეციალური ნებართვის გარეშე მიმოსვლის რეალიზაციის შეზღუდვა ეროვნული უშიშროების უზრუნველყოფის მიზნით.

ამჟამად, ბევრ ეკონომიკურად სუსტ ქვეყანაში აქტუალურია ქვეყნიდან კვალიფიციური სპეციალისტების ინტენსიური დენადობის საკითხი. საერთოდ, ამ პრობლემის მოსაგვარებლად სახელმწიფოს პოლიტიკა, როგორც წესი, მიმართულია

<sup>265</sup> კონსტიტუციური სამართალი, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვ. და პასუხისმგ. რედ. ა. დემეტრაშვილი, თბ., 2005, გვ. 113.

<sup>266</sup> თანაზომიერების პრინციპის კონსტიტუციური და ზოგადთეორიული საფუძვლებზე იხ. ლ. იზორია, დასახ. ნაშრ., გვ. 45-46.

ქვეყნიდან გასვლის კანონმდებლობის გამკაცრებისაკენ. თუ, ვთქვათ, სახელმწიფო, საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, მიიღებს კანონს, რომელიც გაითვალისწინებს იშვიათი (საზოგადოებისათვის აუცილებელი) სპეციალობის მქონე მოქალაქეებისათვის ემიგრაციაში წასვლაზე უარის თქმას, დაწესებული შეზღუდვა არამართლზომიერი იქნება. დასახული მიზნის მისაღწევად სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ყველაზე ეფექტური და იმავდროულად, მოქალაქისათვის ნაკლები ზიანის მომტანი საშუალება. სახელმწიფომ ასეთ ადამიანებს, კერძოდ, უნდა შეუქმნას ქვეყანაში ცხოვრებისა და მუშაობის სათანადო პირობები და არა გაამკაცროს საემიგრაციო კანონმდებლობა.

თანაზომიერების პრინციპი დაცული უნდა იყოს არა მარტო შეზღუდვების შემცველ კანონში, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოსა და სასამართლო ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს. თანაზომიერების პრინციპი საზოგადოების ინტერესებსა და პირადი უფლებების დაცვის მოთხოვნათა შორის თანაფარდობის (წონასწორობის) მოძებნის ხერხია. ამასთან, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ნებისმიერი სამართალწარმოება იყოს სწრაფი და ითვალისწინებდეს შეზღუდვითი ღონისძიებების გამოყენების მიზეზების დასაბუთებას.

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია ადამიანის ძირითად უფლებათა შეზღუდვისას პირდაპირ მიუთითებს თანაზომიერების პრინციპზე. ასეთია, მაგალითად, შვეიცარიის კონსტიტუცია (მუხ. 36)<sup>267</sup>. საქართველოს კონსტიტუციაში თანაზომიერების პრინციპი ცალკე ნორმად არ არის განმტკიცებული. საქართველოს მიმდინარე კანონმდებლობაში კი თანაზომიერების პრინციპს «პროპორციულობის» სახელწოდებით იცნობს «სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ» 2004 წლის 24 ივნისის კანონი: «შეზღუდვის პროპორციულობა – ლეგიტიმური მიზნისა და კრიტიკული აუცილებლობის შესაბამისი შეზღუდვა, რომელიც ამ მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი და ყველაზე ნაკლებად შემზღუდავი საშუალებაა. უფრო მკაცრი ზომების გამოყენება უნდა მოხდეს მხოლოდ მაშინ, როცა სხვაგვარად შეუძლებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა და კრიტიკული

<sup>267</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2004, გვ. 422.

აუცილებლობის მოთხოვნების დაკმაყოფილება” (პირველი მუხლის «უ» პუნქტი). თანაზომიერების დაცვას, აღკვეთის ღონისძიებების გამოყენებისას, მოითხოვს აგრეთვე საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 151-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში არა ერთხელ აღინიშნა თანაზომიერების (იგივე პროპორციულობის, ზომიერების) პრინციპის მნიშვნელობაზე და სასამართლოების მიერ მისი გამოყენების აუცილებლობაზე (ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. გაბრიჩიძე და სხვ.).

ევროპული კონვენციის ორგანოები ორმაგ ანალიზს აკეთებენ იმის განსაზღვრისათვის შეესაბამება თუ არა სახელმწიფოს რომელიმე ქმედება მოთხოვნას – «აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში». პირველ რიგში, ისინი განსაზღვრავენ, არის თუ არა შეზღუდვის მიზანი კანონიერი. ამის შემდეგ, სასამართლო განიხილავს, არის თუ არა შეზღუდვისათვის გამოყენებული საშუალებები «თანაზომიერი მისაღწევი კანონიერი მიზნისა»<sup>268</sup>.

საქმეში «ბაუმანი საფრანგეთის წინააღმდეგ» აღნიშნულია, რომ მომჩივანისაგან – გერმანიის მოქალაქისაგან, მისი მეგობრის წინააღმდეგ აღძრული სისხლის სამართლის საქმეზე ჩატარებული ჩხრეკის შედეგად, სხვა პირად ნივთებთან ერთად ამოიღეს აგრეთვე პასპორტიც.

სასამართლომ გამოარკვია – შეიძლებოდა თუ არა, მიმდინარე გამოძიების პირობებში, პასპორტის ამოღება და დალუქვა. გაირკვა, რომ ეს კანონით გათვალისწინებული იყო. ამასთან, ღონისძიებამ განგრძობადი შედეგები გამოიწვია და ამიტომ უნდა გაერკვიათ – იყო თუ არა იგი აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში. სასამართლო აღნიშნავს, რომ ამოღებული ნივთების დაბრუნების შესახებ შუამდგომლობაზე მომჩივანს თავდაპირველად პასუხი არ მიუღია და, ცხადია იგი ვერ გაერკვია პასპორტის ამოღების საფუძველში. საქმის მასალებიდან ირკვევა, რომ დალუქული ნივთების ნუსხაში არაა მითითებული პასპორტი. შესაბამისად, ხელისუფლების უარი მომჩივანის მიერ კვლავ აღძრულ შუამდგომლობაზე იმ მოტივით, რომ ნივთების დაბრუნება ნაადრევია გამოძიების

<sup>268</sup> დ. გომიენი, დასახ. ნაშრ., გვ. 95.

მოცემულ ეტაპზე, ვერ იქნება მიჩნეული, როგორც გამოძიების ინტერესებიდან გამომდინარე პასპორტის არდაბრუნების დასაბუთება.

საქმის განვითარებისა და გამოძიების შედეგების გათვალისწინებით სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოსარჩელე არც სისხლის სამართლის წესით ყოფილა დევნილი და არც მოწმის სტატუსი ჰქონია, სისხლის სამართლის საქმის წარმოებისას იგი გარეშე პირად რჩებოდა. ამიტომ სასამართლომ ვერ დაინახა რაიმე საფუძველი, რომელიც გაამართლებდა ამოღებული ნივთების დალუქვას, რაც თავდაპირველად განხორციელდა ადგილზე ჩატარებული გამოძიების ფარგლებში და რამაც შედეგად გამოიწვია მომჩივანისთვის პასპორტის ამოღება, მისი მიმოსვლის განგრძობადი შეზღუდვა. ამასთან ერთად, სასამართლო ითვალისწინებდა, რომ პასპორტი მკაცრად პირადული დოკუმენტია. სასამართლო ვერ დარწმუნდა, რომ მიმდინარე გამოძიების ინტერესებს, რაზეც სახელმწიფო მიუთითებდა, შეეძლო დასაბუთებულად გაემართლებინა მოსარჩელისათვის პასპორტის დაბრუნებაზე უარის თქმის გადაწყვეტილება.

დასკვნის სახით სასამართლომ დაადგინა, რომ მომჩივანის მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა არ იყო «დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი» მიზნის მიღწევის პროპორციული ღონისძიება<sup>269</sup>.

სასამართლოს აღნიშნულ გადაწყვეტილებაზე გამოითქვა განსხვავებული აზრი, რომლის მიხედვითაც ზემოაღნიშნულ კრიტერიუმებთან ერთად (კანონის შესაბამისი, ლეგიტიმური მიზანი, აუცილებლობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში) უნდა დამტკიცდეს დადგინდეს მიზეზობრივი კავშირი **სადავო ღონისძიებასა და მიმოსვლის თავისუფლებას შორის**.

უდავოა, რომ მოსარჩელისათვის ამ ღონისძიებას, ჩვეულებრივ, აუცილებლად უნდა გამოეწვია საფრანგეთის ფარგლებში მიმოსვლის თავისუფლების, განხორციელების, ანდა ნებისმიერი, მათ შორის – საკუთარის ქვეყნის დატოვების უფლების შეზღუდვა. მაგრამ ვინაიდან მომჩივანი გერმანიის მოქალაქეა, რომელიც პასპორტის ამოღების მომენტისათვის არ იმყოფებოდა საფრანგეთში, მისთვის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა საფრანგეთის ტერიტორიაზე არ მომხდარა. საერთოდ, გაუგებარია – პასპორტის ამოღებას როგორ შეეძლო ხელი

<sup>269</sup> Baumann v France, 33592/96, § 65-67.

შეემალა მისთვის მიმოსვლის განხორციელებაში საფრანგეთის ფარგლებში, თუ იგი იმყოფებოდა გერმანიაში, ხოლო ამოღებული პასპორტი დარჩა საფრანგეთში.

ისმის კითხვა – შეეძლო თუ არა აღნიშნულ სადავო ღონისძიებას ხელი შეემალა მოსარჩელისათვის გერმანიის დატოვებაში? ეს საკითხი მოსარჩელეს საერთოდ არ დაუყენებია. ამასთანავე მას, რადგანაც პასპორტი საფრანგეთში «დარჩა», შეეძლო მიემართა გერმანიის ხელისუფლებისათვის ახალი პასპორტის მოთხოვნით<sup>270</sup>.

საქმეზე გამოთქმულ განსხვავებულ აზრს ვერ დავეთანხმებით. ცხადია, პასპორტის ამოღების, ჩამორთმევის ან გაცემაზე უარის თქმის ფაქტი თავისთავად არ შეიძლება იყოს მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევის მტკიცება. მაგრამ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის მართლზომიერების საკითხის შეფასებისას უნდა დავეყრდნოთ არა იმას – შეეძლო თუ არა მოქალაქეს ახალი პასპორტის აღება გერმანიაში, არამედ საჭიროა გავითვალისწინოთ სახელმწიფოს ვალდებულება – გამოძიების დასრულების შემდგომ დაუბრუნოს პატრონს კუთვნილი ნივთი. მოცემულ შემთხვევაში ლაპარაკია ისეთ ნივთზე, რომლის მფლობელის ვინაობა აშკარა იყო. პასპორტის ნაცვლად რომ ყოფილიყო გაურკვეველი კუთვნილების გვარეობითი ნივთი, მაშინ სახელმწიფოს მოქმედების გამართლება შესაძლებელი იქნებოდა.

გარდა ამისა, სისხლის სამართლის საქმეზე გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანის შემდეგ სახელმწიფოს ლეგიტიმური მიზანი – მართლმსაჯულების განხორციელება მიღწეული იყო და, მაშასადამე, პასპორტის დაბრუნებაზე უარი არამართლზომიერია. შეზღუდვის აუცილებლობის მოთხოვნა აღარ არსებობდა.

თანაზომიერების პრინციპით ასევე ხელმძღვანელობს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი. ზოგად კომენტარში ( 27) იგი აღნიშნავს: სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით საკმარისი არაა მხოლოდ ის, რომ შეზღუდვები ემსახურება დასაშვებ მიზნებს; ეს შეზღუდვები აუცილებელიც უნდა იყოს ამ მიზნების უზრუნველსაყოფად. შემზღუდველი ნორმები უნდა აკმაყოფილებდეს პროპორციულობის მოთხოვნას – ისინი უნდა

---

<sup>270</sup> Joint partly dissenting opinion of judges Costa, Bratza and Greve (კოსტას, ბრატცას და გრივის ერთობლივი, ნაწილობრივ განსხვავებული მოსაზრება საქმეზე – Baumann v France, 33592/96).



იყოს თანაზომიერი დაცვითი ფუნქციის შესასრულებლად. შეზღუდვა უნდა იყოს მინიმალური შესაძლო ჩარევის სხვა საშუალებებს შორის, რომლებიც სასურველი შედეგის მისაღწევად გამოიყენება. შეზღუდვები ასევე უნდა იყოს დასაცავი სიკეთის თანაზომიერი<sup>271</sup>.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა კონსტიტუციურად გამართლებულია, თუ იგი აკმაყოფილებს თანაზომიერების პრინციპს. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ დაწესებული შეზღუდვა, შესაძლო ჩარევის სხვა საშუალებებს შორის, უნდა იყოს: დასახული მიზნის მისაღწევად აუცილებელი და მისაღები (მინიმალური ზიანის მომტანი); პროპორციული, ანუ შეზღუდვით გამოწვეულ ზიანსა და მიზნის მიღწევას შორის უნდა იყოს დაცული თანაფარდობა.

## 2.2. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა განსაკუთრებული რეჟიმების პირობებში

ნებისმიერ სახელმწიფოში შეიძლება შეიქმნას ისეთი ვითარება, რომელიც მოითხოვს საგანგებო ზომების მიღებას, კერძოდ, სხვა ქვეყნის აგრესიით, სტიქიური მოვლენებით ან ადამიანთა მოქმედებით გამოწვეული, დიდი საფრთხის შემცველი ნეგატიური შედეგების დაძლევისათვის. თუ ამგვარი სიტუაცია ხელისუფლების განსაკუთრებულ კონტროლს არ დაექვემდებარება, საფრთხე შეექმნება თვით სახელმწიფოს არსებობას, გავრცელდება მასობრივი არეულობები და ჩვეულ რეჟიმში ვერ იმუშავებს მთლიანად ქვეყნის ან მისი რომელიმე რეგიონის სასიცოცხლო ინფრასტრუქტურა. ასეთ პირობებში სახელმწიფო საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ვითარების სტაბილურობისთვის აცხადებს სახელმწიფო საომარ ან საგანგებო მდგომარეობას. ერთიცა და მეორეც გულისხმობს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სპეციალური ზომების მიღებას, რაც კრიზისული სიტუაციების მოგვარებისა და სახელმწიფოში საერთო სტაბილური მდგომარეობის დამკვიდრების ქმედით ოპერატიულ საშუალებად არის მიჩნეული.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შემოღება იწვევს სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებათა გაფართოებას ადამიანის უფლებათა და

<sup>271</sup> ზოგადი კომენტარი, 27.

თავისუფლებათა რეალიზაციის შეზღუდვის ხარჯზე. თუმცა, ადამიანის ზოგიერთი უფლებისა და თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვით სახელმწიფო უზრუნველყოფს სხვა უმნიშვნელოვანესი ღირებულებების დაცვას. ამიტომ, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შემოღება არ უნდა განვიხილოთ მხოლოდ ნეგატიურ კონტექსტში. მას გააჩნია არსებითი პოზიტიური მნიშვნელობა. ესაა სათანადო პირობების შექმნა მართლწესრიგის აღდგენისათვის ან მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვისათვის.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკით, განსაკუთრებული რეჟიმის პირობებში მნიშვნელოვნად იზღუდება მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება. შეზღუდვებს ითვალისწინებს სხვადასხვა სახელმწიფოების კონსტიტუციები, კერძოდ, ესპანეთის – მუხ. 55<sup>272</sup>, გერმანიის – მუხ. 17<sup>a273</sup>, ლიტვის – მუხ. 145<sup>274</sup>, თურქეთის – მუხ. 15<sup>275</sup>, უკრაინის – მუხ. 64<sup>276</sup>, ბელორუსიის – მუხ. 63<sup>277</sup>, რუსეთის – მუხ. 56<sup>278</sup> და სხვ.

რაც შეეხება საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, ისინი აღიარებენ სახელმწიფოს შესაძლებლობას – განსაკუთრებული რეჟიმის პირობებში შეზღუდონ ადამიანის ძირითადი უფლებები. შეზღუდვა არ შეეხება ზოგიერთ უფლებას (გამონაკლისი არ მოიცავს მიმოსვლის თავისუფლებას)<sup>279</sup>.

ევროპული კომისიისა და სასამართლოს პრაქტიკაში ამ საკითხთან მიმართებით ადრე მიღებული იყო «წინდახედულების ფარგლების» კონცეფცია. შემდგომში იგი «შეფასების ფარგლების» კონცეფციის სახით ჩამოყალიბდა. ეს კონცეფცია გამოიყენება იმის გასარკვევად, თუ რა ღონისძიებების გატარებაა აუცილებელი სახელმწიფოს მიერ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით<sup>280</sup>.

ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი საგანგებოდ მდგომარეობისათვის ძალზედ მკაცრ პირობებს ადგენს.

<sup>272</sup> <http://www.servat.unibe.ch>

<sup>273</sup> <http://www.angelfire.com>

<sup>274</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. II, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2005, გვ. 346-390.

<sup>275</sup> საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწ. III, რედ. ვ. გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 304.

<sup>276</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki>

<sup>277</sup> [www.sovrep.gov](http://www.sovrep.gov).

<sup>278</sup> [www.constitution.ru](http://www.constitution.ru)

<sup>279</sup> ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლი.

<sup>280</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 480.

კომისიამ განმარტა, რომ ტერმინი «საგანგებო მდგომარეობა» მოიცავს აშკარა საფრთხის ცნებას და მისთვის აუცილებელია შემდეგი პირობების არსებობა:

1. საფრთხე უნდა იყოს რეალური და აშკარა;
2. მის შედეგებს ზეგავლენა უნდა ჰქონდეს მთელ ერზე;
3. საფრთხის წინაშე უნდა იდგეს საზოგადოების ორგანიზაციული ცხოვრების გაგრძელება;
4. კრიზისს ან საფრთხეს უნდა ჰქონდეს გამონაკლისი ხასიათი ანუ კონვენციით ნებადართული ჩვეულებრივი ზომები ან შეზღუდვები საკმარისი არ უნდა იყოს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობისა და წესრიგის შენარჩუნებისათვის<sup>281</sup>.

საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს ასევე განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლით ნაგულისხმევ თანაზომიერების პრინციპს. ხელისუფლებას არ შეუძლია გამოიყენოს საგანგებო მდგომარეობის არსებობა ნებისმიერი ზომის გასამართლებლად – მან უნდა დაადგინოს კონკრეტული მიზეზობრივი კავშირი შესაბამის ზომასა და იმ სიტუაციას შორის, რომელიც კონტროლს მოითხოვს<sup>282</sup>.

საბედნიეროდ, საქართველოს საგანგებო და საომარი მდგომარეობის შემოღების დიდი გამოცდილება არ გააჩნია. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე მხოლოდ თითოჯერ იქნა შემოღებული საგანგებო და საომარი მდგომარეობა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ამით შეიძლება აიხსნას, რომ საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურები არაა სრულყოფილი.

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს ადამიანის ზოგიერთი ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. ამასთან, ქვეყანაში საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის გამოცხადება არ ნიშნავს შეზღუდვების ავტომატურად დაწესებას

<sup>281</sup> დ. გომიენი, დასახ. ნაშრ., გვ. 205.

<sup>282</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 482-483.

კონსტიტუციის 46-ე მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილ ყველა ძირითადი უფლების განხორციელებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტი, ქვეყანაში შექმნილი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამო, ითვალისწინებს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით განსაზღვრული მიმოსვლის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვას. მიმოსვლა იზღუდება პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით. კონსტიტუციის 46-ე მუხლი არ განსაზღვრავს, თუ რა სახის სამართლებრივი აქტით უნდა გაფორმდეს პრეზიდენტის შესაბამისი გადაწყვეტილება, რა უნდა გამოიცეს – ბრძანებულება, ბრძანება, განკარგულება თუ დეკრეტი. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის «თ» ქვეპუნქტის მიხედვით, ომიანობის ან საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს. ასევე, «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტითა და «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით, პრეზიდენტის გადაწყვეტილება განსაკუთრებული რეჟიმის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ უნდა გაფორმდეს დეკრეტით. პრეზიდენტის გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ფორმდება ბრძანებულებით<sup>283</sup>.

ევროპული კომისიის განმარტებით, კონვენციის მე-15 მუხლის მიხედვით აუცილებელია სახელმწიფომ გამოსცეს აქტი «გადახვევის» შესახებ, კერძოდ, გამოაცხადოს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მე-15 მუხლის გამოყენება დაუშვებელია<sup>284</sup>. მაშასადამე, ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა დაუშვებელია, თუ ამკარად მწვავე სიტუაციის მიუხედავად, სახელმწიფო არ გამოსცეს შესაბამის აქტს.

«ნორმატიული აქტების შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონის თანახმად, პრეზიდენტის დეკრეტი საკანონმდებლო აქტს წარმოადგეს (მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი). იგი კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტია (მე-13

<sup>283</sup> «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი; «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>284</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 485.

მუხლის პირველი პუნქტი). იურიდიული ძალის მიხედვით, საქართველოში მოქმედი ნორმატიული აქტებისათვის დადგენილ იერარქიაში პრეზიდენტის დეკრეტი საქართველოს კანონისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანაბრად, ერთ საფეხურზე დგას (მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის «დ» ქვეპუნქტი). საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს აქვს კანონის ძალა (22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). ამგვარად, ეს დებულებები სავსებით აკმაყოფილებს საერთაშორისო სტანდარტებს და კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნას, რომ მიმოსვლის უფლებაში ჩარევა «კანონის შესაბამისად» უნდა განხორციელდეს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვის შესახებ გადაწყვეტილება არაუგვიანეს 48 საათისა შიგნით პარლამენტში დასამტკიცებლად. პრეზიდენტის ბრძანებულებას საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და დეკრეტს ასეთ მდგომარეობასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ პარლამენტი დადგენილებით ამტკიცებს.

ისმება კითხვა: როდის შედის ძალაში პრეზიდენტის დეკრეტი – ხელმოწერის მომენტიდან, თუ პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცებისთანავე? საქართველოს კონსტიტუციაში ამასთან დაკავშირებით არაფერია ნათქვამი. ამ საკითხს აწესრიგებს საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონი «ნორმატიული აქტების შესახებ». კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის მხოლოდ ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში მისი გამოქვეყნების შემდეგ, დეკრეტში მითითებული მომენტიდან (42-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

საქართველოს პრეზიდენტმა პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მოტივირებული ინფორმაცია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების თაობაზე და კონსტიტუციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელების შეზღუდვის აუცილებლობის შესახებ<sup>285</sup>. პრეზიდენტმა დეკრეტის გამოცემისას უნდა აწონ-დაწონოს – ქვეყანაში სტაბილურობის დამყარებისათვის და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის ადამიანის რომელი ძირითადი უფლებების

<sup>285</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

განხორციელების შეზღუდვაა გარდაუვალი და აუცილებელი. მაშასადამე, მან უნდა იხელმძღვანელოს თანაზომიერების პრინციპით.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებისა და დეკრეტის დამტკიცებისათვის ხმების ერთი და იგივე რაოდენობაა საჭირო<sup>286</sup>, თუმცა ეს არ უნდა გავიგოთ ისე, რომ პარლამენტი პრეზიდენტის ამ გადაწყვეტილებებს თითქოს ერთობლივად უყრის კენჭს. პარლამენტი ჯერ მსჯელობს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შემოღების აუცილებლობაზე, ხოლო შემდგომ იხილავს დეკრეტის მიზანშეწონილობის საკითხს. ლოგიკურად, თუ საქართველოს პარლამენტმა უარყო საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, დეკრეტის დამტკიცებაზე იგი, ცხადია, აღარ იმსჯელებს. იმას, რომ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებას და დეკრეტს საქართველოს პარლამენტი ცალ-ცალკე უყრის კენჭს, არსებული პრაქტიკაც ადასტურებს<sup>287</sup>.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება ადამიანის ძირითად უფლებებში ჩარევის წინამძღვარია. ასეთი მდგომარეობის გამოცხადებით, ფაქტობრივად, ძირითადი უფლებით დაცული სფერო ღია ხდება. საკანონმდებლო ორგანომ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების დამტკიცებისას უნდა გაითვალისწინოს აღნიშნული გარემოება, ობიექტურად შეაფასოს ქვეყანაში შექმნილი ვითარება და განსაზღვროს, თუ რამდენად მოითხოვს იგი განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღებას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი დეტალურად აღწერს პრეზიდენტის ბრძანებულების დამტკიცების ან უარყოფის წესს<sup>288</sup>, მაგრამ არ აწესრიგებს დეკრეტის დამტკიცების პროცედურას. პრაქტიკაში კი ეს ბრძანებულების დამტკიცების წესით ხდება. ამიტომ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამის (ბრძანებულების დამტკიცების პროცედურის მომწესრიგებელ) მუხლს უნდა დაემატოს ასეთი შინაარსის პუნქტი: დეკრეტის დამტკიცებისთვის

<sup>286</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 239-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>287</sup> საქართველოს პარლამენტის 5446-III ს დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 621 ბრძანებულების დამტკიცების თაობაზე; საქართველოს პარლამენტის 5447-III ს დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 1 დეკრეტის დამტკიცების თაობაზე.

<sup>288</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

გამოიყენება იგივე წესი, რაც ბრძანებულების დამტკიცებისთვისაა განსაზღვრული. აღნიშნული მუხლის ამ სახით ჩამოყალიბებით მკაფიოდ განისაზღვრება, რომ ბრძანებულებისა და დეკრეტის დამტკიცების საკითხებს პარლამენტი ერთობლივად არ განიხილავს.

უდავოა, რომ საქართველოს პარლამენტს არ შეუძლია შეიტანოს რაიმე ცვლილება საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა რეალიზაციის შეზღუდვის შესახებ. დავუშვათ, საქართველოს პარლამენტი დაეთანხმა პრეზიდენტს ქვეყანაში ან მის რომელიმე რეგიონში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას, მაგრამ არ იზიარებს მის გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის ნაწილში – მიაჩნია, რომ ეს შექმნილ ვითარებასთან მიმართებით არათანაზომიერია. ამ შემთხვევაში პარლამენტს მოუწევს ორი შესაძლო გადაწყვეტილებიდან ერთ-ერთის მიღება: ან იძულებული იქნება დაამტკიცოს პრეზიდენტის დეკრეტი, რათა ქვეყანაში წესრიგი დამყარდეს; ან მთლიანად უნდა უარყოს იგი.

თუ პარლამენტი დაჰყვება პრეზიდენტის ნებას და მიიღებს გადაწყვეტილების პირველ ვარიანტს, მაშინ დასახული მიზნის (წესრიგის დამყარების) მისაღწევად საჭირო განსაზღვრული ძირითადი უფლებების მართებულად შეზღუდვასთან ერთად უმართებულოდ შეიზღუდება ადამიანის ერთ-ერთი ბუნებითი უფლების – მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია. თუკი პარლამენტი მიიღებს მეორე შესაძლო გადაწყვეტილებას, ე.ი. მთლიანად უარყოფს პრეზიდენტის დეკრეტს, მაშინ შეიქმნება სიტუაცია, როცა ქვეყანაში გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა, მაგრამ წესრიგის დამყარებისათვის და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის საჭირო ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობა ხელისუფლებას არ გააჩნია (მაგალითად, არაა შეზღუდული შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების განხორციელება და სახელმწიფოში არეულობები გრძელდება). არადა, საგანგებო მდგომარეობის შემოღების მთავარ მიზანს

არამართვადი ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა შეადგენს<sup>289</sup>.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისი მუხლის ზემოთ ჩვენს მიერ შემოთავაზებული რედაქცია ხელს შეუწყობს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის შეთანხმების მიღწევას.

თუ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა გამოცხადებულია ქვეყნის რომელიმე ნაწილში, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვაც შესაბამისად მოხდება იმ ტერიტორიის ფარგლებში, სადაც ასეთი ვითარებაა შემოღებული.

საქართველოს კანონმდებლობა პრეზიდენტის დეკრეტის მიმართ იცავს ხელმისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნას და ადგენს, რომ პრეზიდენტის აქტი უნდა გადაიცეს საქართველოს მასობრივი საინფორმაციო საშუალებებით – ხელმოწერიდან ერთი დღის განმავლობაში, ყოველ ორ საათში ერთხელ მაინც<sup>290</sup>.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება დროებითი ღონისძიებაა<sup>291</sup>, თუმცა კანონი არ ადგენს მისი გამოცხადების მინიმალურ და მაქსიმალურ ვადებს. «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» კანონი (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი), ასევე «საომარი მდგომარეობის შესახებ» კანონი (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი) მოითხოვს, რომ პრეზიდენტის ბრძანებულებაში აღინიშნოს შესაბამისი მდგომარეობის შემოღების ვადები. სახელმწიფოს მეთაურმა უნდა დაადგინოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შემოღების გონივრული ვადა. თუმცა, ვადის დადგენა არ გამორიცხავს პრეზიდენტის შესაძლებლობას – პარლამენტის თანხმობით ვადაზე ადრე გააუქმოს იგი, ან პირიქით, მიმართოს პარლამენტს მისი გახანგრძლივების წინადადებით. პარლამენტმა პრეზიდენტის ეს წინადადება უნდა დაამტკიცოს იმავე წესით, რაც ასეთი ვითარების შემოღების შესახებ

<sup>289</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>290</sup> «ნორმატიული აქტების შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონის 43-ე მუხლის მე-4 პუნქტი; «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი; «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>291</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.



ბრძანებულების დამტკიცებისთვისაა დადგენილი (ე.ი. სრული შემადგენლობის უმრავლესობით)<sup>292</sup>.

თუ საქართველოს პარლამენტი მიიჩნევს, რომ აღარ არსებობს გარემოება, რომელიც საფუძვლად დაედო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას, უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გააუქმოს იგი. თუმცა, პარლამენტმა ამ დროს უნდა მიიღოს არა დადგენილება, არამედ კანონი<sup>293</sup>. მაშასადამე, საქართველოს პარლამენტს შეუძლია კანონის მიღებით პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე გააუქმოს საგანგებო მდგომარეობა. ასეთი უფლებით პარლამენტი არაა აღჭურვილი საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით.

აღსანიშნავია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებას ან პრეზიდენტის წინადადებით მის ვადაზე ადრე შეწყვეტას თუ მოქმედების გახანგრძლივებას პარლამენტი ამტკიცებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ანუ 150 ხმიდან საჭიროა 75 ხმაზე მეტი. ამასთან, თუ პარლამენტი თავისი ინიციატივით პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას კანონით გააუქმებს, 150 ხმიდან სულ 50 ხმა არის საკმარისი. მაშასადამე, შესაძლებელია, რომ პარლამენტის უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მეორე დღესვე დეპუტატთა გაცილებით ნაკლებმა რაოდენობამ ვადაზე ადრე შეწყვიტოს. ამგვარად, უმრავლესობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას უმცირესობა უარყოფს! თავის მხრივ, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმება ავტომატურად იწვევს შესაბამის პერიოდში გამოცემული ყველა დეკრეტის მოქმედების შეწყვეტას<sup>294</sup>.

აღნიშნულ გარემოებათა გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებულების კანონით გაუქმება

---

<sup>292</sup> 2007 წლის 7 ნოემბერს 15 დღით შემოღებული საგანგებო მდგომარეობა პრეზიდენტის ინიციატივით პარლამენტმა ვადაზე ადრე გააუქმა (იხ. საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 15 ნოემბრის 5448 დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ» 2007 წლის 7 ნოემბრის 621 ბრძანებულებით საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის ვადამდე გაუქმებაზე საქართველოს პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემის თაობაზე”).

<sup>293</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>294</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტი; «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი.

არასწორია. ამიტომ, სასურველი და მიზანშეწონილიცაა, რომ პარლამენტის მიერ ასეთი ბრძანებულების გაუქმება მოხდეს იგივე პროცედურით, რაც მისი მიღებისთვის გამოიყენება.

ადამიანის სამართლებრივ მდგომარეობას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ახასიათებს სპეციფიკური ნიშნები. საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პერიოდში ადამიანის სამართლებრივ მდგომარეობას განსაზღვრავენ, შესაბამისად, საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი «საომარი მდგომარეობის შესახებ» და საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონი «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ». ეს კანონები უმეტესად იდენტურ დებულებებს შეიცავენ და ადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შემზღვეველი, ძირითადად ერთნაირი, ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას. კერძოდ, აღნიშნული კანონების საფუძველზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს შეუძლიათ: დროებით გაასახლონ მოქალაქეები საცხოვრებლად საშიში რაიონებიდან; შემოიღონ მოქალაქეთა შესვლისა და გასვლის განსაკუთრებული რეჟიმი; შემოიღონ კარანტინი (ტერმინ «კარანტინის» სამართლებრივ განმარტებას «საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ» 1998 წლის 17 ივლისის კანონის მე-2 მუხლის «ვ» ქვეპუნქტი იძლევა – საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე ადამიანების გადაადგილების დროებითი შეზღუდვა).

ორივე კანონით აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლება აქვს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს შეუზღუდოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება, აუკრძალოს მათ თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფელის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე («საომარი მდგომარეობის შესახებ» კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის «დ» ქვეპუნქტი და «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» კანონის მე-4 მუხლის «დ» პუნქტი). გაუგებარია, თუ რატომ გამორიცხავს კანონმდებელი ამ ღონისძიების გატარებას უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ. თუმცა, მხოლოდ «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» კანონი იქვე დამატებით ითვალისწინებს საზოგადოებრივი წესრიგის იმ დამრღვევების საკუთარი ხარჯით თავიანთ მუდმივ ადგილსამყოფელში ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ფარგლებს გარეთ

გაძეგებას, რომლებიც არ არიან მოცემული ადგილის მცხოვრებნი. ამასთან დაკავშირებით კვლავ დაისმის კითხვა – თუ ადამიანს არ გააჩნია საკმარისი სახსრები, რომ გავიდეს საგანგებო მდგომარეობის ზონის ფარგლებს გარეთ, მაშინ მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფო არ უზრუნველყოფს მისი უსაფრთხოების დაცვას? ვფიქრობთ, რომ განსაკუთრებული რეჟიმების შემოღების დროს სახელმწიფომ არ უნდა გააკეთოს არავითარი განსხვავება მოქალაქეობის არმქონე პირსა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეს შორის, ვინაიდან ამ დროს შეზღუდვების დაწესების ერთ-ერთი მიზანია ადამიანის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვა.

მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება ასევე იზღუდება კომენდანტის საათის შემოღებით, რომლის დროს მოქალაქეებს ეკრძალებათ ოფიციალურად გაცემული საშვების, მათი პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე იყვნენ ქუჩაში ან საზოგადოებრივი თავშეყრის სხვა ადგილებში, გამოვიდნენ თავიანთი ბინის ფარგლებს გარეთ. თუმცა კანონით არაა დადგენილი – კომენდანტის საათი რა დროიდან შეიძლება დაიწყოს და როდის უნდა დამთავრდეს. კანონით ასევე არაა დადგენილი, რომ კომენდანტის საათის ხანგრძლიობა პრეზიდენტის დეკრეტში უნდა აისახოს, თუმცა ლოგიკურად ალბათ პრეზიდენტმა უნდა გადაწყვიტოს ეს საკითხი. ვფიქრობთ, უმჯობესი იქნება კანონში ჩაიწეროს, რომ კომენდანტის საათის ხანგრძლიობა განისაზღვრება პრეზიდენტის დეკრეტით. ამასთან, უმჯობესია კანონმა დაადგინოს კომენდანტის საათის შესაძლო მაქსიმალური დღეღამური ხანგრძლიობა.

დადგენილი წესის დამრღვევ პირებს აკავებს პოლიცია ან პატრული კომენდანტის საათის დამთავრებამდე, ხოლო ვისაც თან არა აქვს დოკუმენტები, მათი პიროვნების დადგენამდე, მაგრამ არა უმეტეს 72 საათისა. ხელისუფლების მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს დაწესებული შეზღუდვების შეუსრულებლობა და კომენდანტის საათის დარღვევა იწვევს პასუხისმგებლობას<sup>295</sup>.

---

<sup>295</sup> «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის და «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონების მე-4 მუხლების პირველი პუნქტების «ბ», «გ», «დ» და «ნ» ქვეპუნქტები; მე-7 და მე-8 მუხლები.

საომარი მდგომარეობის გამოცხადება მიზნად ისახავს სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის უზრუნველყოფას<sup>296</sup>. ამდენად, «საომარი მდგომარეობის შესახებ» კანონით მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებაზე ზემოაღნიშნული შეზღუდვების დადგენა სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად ხდება. ეს გამართლებულია იმ მიზნებით, რომლებიც გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით.

შეიარაღებული კონფლიქტები და მასთან დაკავშირებული საომარი მდგომარეობის გამოცხადება ყველა შემთხვევაში წარმოშობს მოსახლეობის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვას. შეიარაღებული კონფლიქტები ხშირად მიმართულია ეთნიკურ «წმენდაზე» და მათი ძირითადი მიზანია მოსახლეობის იძულებითი გადაადგილება. ამ დროს მოსახლეობა იძულებულია დატოვოს ტერიტორია, სადაც მის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას საფრთხე ემუქრება. ასეთ ადამიანებს კანონმდებლობასა და იურიდიულ ლიტერატურაში «იძულებით გადაადგილებულ პირებს» უწოდებენ. შეიარაღებული კონფლიქტის დროს იძულებითი გადაადგილება გარდაუვალია. მაგრამ ხშირად შეიარაღებული კონფლიქტის ამოწურვის შემდეგაც, როცა აღარაა გამოცხადებული, საომარი მდგომარეობა, მოქალაქეთა მიმოსვლა მაინც იზღუდება, ვინაიდან მოცემულ ტერიტორიაზე არ ვრცელდება შესაბამისი სახელმწიფოს იურისდიქცია ე.წ. «გაყინული» კონფლიქტები.

სამწუხაროდ, სწორედ ასეთი ვითარება შეიქმნა საქართველოში საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ. საქართველოს მოქალაქეებს დღემდე არ შეუძლიათ მიმოსვლა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის და ე.წ. «სამხრეთ ოსეთის» ტერიტორიაზე. ამჟამად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და «სამხრეთ ოსეთის» ტერიტორიაზე საქმე შეეხება მიმოსვლის არა შეზღუდვას, არამედ საერთოდ უხეშ დარღვევას არა მარტო იძულებით გადაადგილებულების, არამედ საქართველოს ყველა მოქალაქის მიმართ.

---

<sup>296</sup> «საომარი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლი.

რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობას, მისი შემოღება ხდება მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის, ხოლო მისი გამოცხადების პირობების შინაარსიდან გამომდინარე (ომიანობა, მასობრივი არეულობა, ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა, სამხედრო გადატრიალება თუ შეიარაღებული ამბოხება, ეკოლოგიური კატასტროფა და ეპიდემია, სტიქიური უბედურება, დიდი ავარია, ეპიზოოტი)<sup>297</sup> ნათელია, რომ ამ დროს მიმოსვლის თავისუფლებაზე კანონით დადგენილი შეზღუდვების დაწესება შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილ მიზნებს, როგორცაა სახელმწიფო უშიშროება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ჯანმრთელობის დაცვა და სხვ.

მაშასადამე, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ცნებების<sup>298</sup> შინაარსიდან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვა საჭიროა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მოსახლეობისა და სახელმწიფოს ინტერესები, სახელმწიფო უშიშროება, ადამიანის ჯანმრთელობა და რაც შეიძლება სწრაფად აღდგეს საზოგადოებრივი წესრიგი.

აღსანიშნავია, რომ ეკოლოგიური კატასტროფის გამო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს «გარემოს დაცვის შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 19 დეკემბრის კანონში ცალკე – მე-11 თავი ეთმობა. აღნიშნული კანონით, ეკოლოგიური კატასტროფის დროს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში ცხადდება საგანგებო მდგომარეობა. ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, იქმნება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების ზონა (42-ე მუხლი). ამასთან, საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონას ან ეკოლოგიური უბედურების ზონას აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო რეჟიმს განსაზღვრავს საქართველოს კანონმდებლობა<sup>299</sup>. ასეთ ზონებში სხვა სათანადო უფლებებთან

<sup>297</sup> «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>298</sup> იხ. «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი და «საომარი მდგომარეობის შესახებ» 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლი.

<sup>299</sup> «გარემოს დაცვის შესახებ» კანონის 43-ე და 44-ე მუხლების მე-2 და მე-3 პუნქტები.

ერთად იზღუდება აგრეთვე მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელება. შეზღუდვის ძირითადი მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა.

საქართველოს კანონმდებლობა ერთმანეთისაგან განასხვავებს ორ ცნებას – საგანგებო მდგომარეობასა და საგანგებო სიტუაციას. მიზან-დანიშნულებით ეს ორი ცნება ერთმანეთს ჰგავს, თუმცა მათი შემოღების განსხვავებული წესები მოქმედებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, «საგანგებო მდგომარეობას» განსაზღვრავს და მასთან დაკავშირებული რეჟიმის შემოღებას აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. რაც შეეხება «საგანგებო სიტუაციის» ცნებას და მასთან დაკავშირებულ რეჟიმს, ეს განისაზღვრება საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონით «ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ».

საგანგებო სიტუაციის შემოღების ერთ-ერთი მიზანია მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა<sup>300</sup>. საგანგებო სიტუაციის ლიკვიდაციისათვის შესაბამისი სამართლებრივი აქტებისა და ზომების მიღება საქართველოს მთავრობას ეკისრება<sup>301</sup>. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისაგან განსხვავებით, ამ დროს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაზე შეზღუდვების დაწესება აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციული უფლებამოსილებაა. კანონი ადგენს მოცემულ სფეროში ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებებს, მათ შორის – მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის სფეროში. კერძოდ, ისინი «საგანგებო სიტუაციის დროს აუცილებლობის შემთხვევაში იღებენ გადაწყვეტილებას მოსახლეობის ევაკუაციის შესახებ»<sup>302</sup>.

საგანგებო სიტუაციასთან დაკავშირებული ამოცანების გადაწყვეტა უმთავრესად შინაგან საქმეთა სამინისტროს პრეროგატივაა<sup>303</sup>. მაგალითად, საქართველოში 2007 წლის ზამთარი მკაცრი აღმოჩნდა, იყო შემთხვევები, როდესაც

<sup>300</sup> «ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ» საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონის პირველი მუხლის «ა» ქვეპუნქტი.

<sup>301</sup> იქვე, მე-11 მუხლი.

<sup>302</sup> იქვე, მე-12 მუხლის «გ» პუნქტი.

<sup>303</sup> იქვე, მე-13 მუხლი.

დიდთოვლობის გამო, სანამ გზა უსაფრთხო გახდებოდა, მოსახლეობას, უსაფრთხოების მიზნით, ეკრძალებოდა საავტომობილო მაგისტრალზე მოძრაობა. ზამთრის პერიოდში იმავე მიზნით, არაერთგზის ჩაკეტილა რიკოთის უღელტეხილი. 2008 წელს სოფელ ორთაშენთან, თბილისი-სენაკის ავტომაგისტრალის ცენტრალურ მონაკვეთზე, ადიდებულმა ღიახვმა ხიდს ბურჯი გამოაცალა და საპატრულო პოლიციამ გზა დროულად გადაკეტა. განხილული მაგალითების მიხედვით, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა მოხდა ბუნებრივი მოვლენების გამო. შესაძლებელია, რომ მიმოსვლა შეიზღუდოს აგრეთვე ტექნოგენური მიზეზით. კერძოდ, საბრძოლო საშუალებათა, ქიმიური ან ატომური ნივთიერებების გამოყენებამ შესაძლოა გამოიწვიოს საგანგებო სიტუაცია, რომელიც მოითხოვს მოსახლეობის გასახლებას ანუ მიმოსვლის შეზღუდვას.

როგორც ვხედავთ, საგანგებო სიტუაციის შემთხვევაში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის მიზანს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა წარმოადგენს. ამ დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემოღებული ღონისძიებები შექმნილ ვითარებასთან მიმართებით უნდა იყოს თანაზომიერი.

საგანგებო სიტუაციის რეჟიმის მთავარი განსხვავება საგანგებო მდგომარეობისაგან იმით გამოიხატება, რომ პირველ შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის არაა მოკლებული კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ანუ შექმნილი სიტუაცია სახელმწიფოს კონტროლს ექვემდებარება. სწორედ ამ გარემოებით აიხსნება მათი გამოცხადებისა და მოქმედების განსხვავებული წესების არსებობა.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის მართლზომიერი შეზღუდვა განიხილება, როგორც განსაკუთრებული ვითარების მმართველის იურიდიული მექანიზმის ელემენტი. განსაკუთრებული რეჟიმების დროს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევას ორი გარემოება ამართლებს. პირველია ის, რომ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვით სახელმწიფო ცდილობს გაადვილოს შესაბამისი მუშაობის პროცესი – თუ ქვეყნის შიგნით მიმოსვლა, ქვეყანაში შემოსვლა და ქვეყნიდან გასვლა იქნება შეზღუდული ან აკრძალული, სახელმწიფოს კომპეტენტურ ორგანოებს ექნებათ კონტროლის უკეთ

განხორციელების საშუალება; ეს კი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობას ნეგატიური შედეგების თავიდან აცილებისათვის უფრო ეფექტურს ხდის. მეორეც, მისვლა-მოსვლამ შესაძლოა გაზარდოს სოციალური დამაბულობა განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღების ზონაში. გარდა ამისა, აღნიშნულ ვითარებაში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაზე შეზღუდვების დაწესება მიზნად ისახავს ტერიტორიაზე მყოფი ადამიანების ჯანმრთელობისა და საზოგადოების უსაფრთხოების დაცვას.

აღნიშნული რეჟიმის შემოღების დროს და მასთან დაკავშირებით მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს **თანაზომიერების პრინციპის** დაცვას. სახელმწიფომ სწორად უნდა შეაფასოს ქვეყანაში შექმნილი ვითარება. მან უნდა განსაზღვროს – გარდაუვალია თუ არა განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღება და დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში რამდენად არის აუცილებელი დასახული მიზნის მისაღწევად ადამიანთა მიმოსვლის შეზღუდვა. იმის გასარკვევად, რომ იყო თუ არა გამართლებული ამ დროს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა, პირველ რიგში უნდა შემოწმდეს განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღების აუცილებლობა. ბუნებრივია, განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღების საჭიროება არ გულისხმობს ავტომატურად მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვას. სწორედ ამიტომ, მითითებული გარემოებების დადგენის შემდეგ უნდა შეფასდეს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის თანაზომიერება.

### **2.3. მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა ადმინისტრაციული ორგანოს აქტით ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით**

საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის საშუალებას კანონი წარმოადგენს. თუ არა კანონს, არც ერთ სხვა ნორმატიულ (კანონქვემდებარე) აქტს არ შეუძლია დააწესოს შეზღუდვის პირობები მიმოსვლის უფლების განხორციელებაზე.

ადმინისტრაციული აქტი ან სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც ზღუდავს ადამიანის მიმოსვლას, ყველა შემთხვევაში კანონს უნდა ეყრდნობოდეს. კანონი კი, თავის მხრივ, კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს. აღნიშნული აქტები,



ერთ შემთხვევაში, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – სამართალშეფარდების აქტებია. ისინი მიმოსვლის განხორციელებაში ჩარევის კანონიდან ნაწარმოებ საშუალებებს წარმოადგენენ. ორივე შემთხვევაში მოცემული ორგანოები ხელმძღვანელობენ კანონით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათი ქმედება არამართლზომიერი იქნება. მაგალითად, «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს კანონის 54-ე მუხლით, იმ უცხოელის გაძევების საკითხს, რომელიც სისტემატურად არღვევს საქართველოს კანონმდებლობას, სასამართლო წყვეტს. სასამართლო კი არაა სამართალშემოქმედი და მხოლოდ კანონის ნორმის შეფარდებას ახდენს. სასამართლოს გადაწყვეტილება სამართალშეფარდების აქტია, რომელიც კანონის სათანადო ნორმას ეყრდნობა.

ადმინისტრაციული ორგანოს აქტი მაშინ წარმოადგენს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კანონიდან ნაწარმოებ საშუალებას, როდესაც კანონი შეზღუდვის პირობების დადგენას ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოს. მაგალითად, «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» 1996 წლის 27 ივნისის კანონის 10<sup>1</sup> მუხლით, რეგისტრაციისა და რეგისტრაციიდან მოხსნის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია ადგენს პასპორტის გაცემაზე უარის შემთხვევებს<sup>304</sup>. ამგვარად, მოცემული ინსტრუქცია წარმოადგენს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კანონიდან ნაწარმოებ საშუალებას, ხოლო მოქალაქისათვის პასპორტის გაცემაზე უარი – სამართალშეფარდების აქტს. ადამიანთა მიმოსვლაზე შეზღუდვების შემოღებას ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს კანონით დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებას. ამით გამოირიცხება

---

<sup>304</sup> საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა პირადობის დადასტურებისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის (საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის სამგზავრო პასპორტის) გაცემის წესის შესახებ 2004 წლის 12 ნოემბრის ინსტრუქციის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის «ა» ქვეპუნქტი.

ადმინისტრაციული ორგანოს მხრივ მიმოსვლის თავისუფლების ინდივიდუალური შეზღუდვების შემოღების შემთხვევა.

ამ დროს, კანონის უზენაესობის პრინციპთან წინააღმდეგობაში იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების შეუზღუდავ ძალაუფლებად განხილვა. ამასთან, კანონმა საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს ხელისუფლების კომპეტენტური ორგანოებისათვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები და მათი განხორციელების გზები, შესაბამისი ზომის კანონიერი მიზნების მხედველობაში მიღებით, რათა პიროვნებას ჰქონდეს ადეკვატური დაცვა ხელისუფლების თვითნებური ჩარევისაგან<sup>305</sup>.

აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეკრძალება თავისთავადი, მხოლოდ საკუთარი შეხედულების შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება – იგი აუცილებლად უნდა იყოს ორიენტირებული კონსტიტუციასა და კანონზე. სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან პიროვნების მიმართ ყოველგვარი მოქმედების განხორციელების, მის ცხოვრებაში ჩარევის აუცილებელი წინაპირობაა შესაბამისი კანონის არსებობა. ეს სამართლებრივი სახელმწიფოს განუყოფელი ნიშანია. აღნიშნული დებულების მიხედვით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია ჩაერიოს მოქალაქეთა თავისუფლებაში მხოლოდ მაშინ, თუ იგი ამისთვის კანონით იქნება უფლებამოსილი<sup>306</sup>.

მიმოსვლის შემზღუდველი ნორმატიული აქტის მიღებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა იხელმძღვანელოს პრინციპით, რომ შეზღუდვებმა არ უნდა ხელყოს თვით ამ თავისუფლების არსი. კანონით დადგენილი თანაფარდობა თავისუფლებასა და შეზღუდვას, ნორმასა და გამონაკლისს შორის არ უნდა შეიცვალოს. შეზღუდვების გამოყენების ნებადამრთველი აქტები უნდა შეიცავდეს ზუსტ კრიტერიუმებს და არ უნდა ანიჭებდეს განუზომელ დისკრეციას მათ აღმასრულებლებს.

ადამიანის უფლებათა კომისია და ევროპული სასამართლო კონვენციაში გამოყენებულ ტერმინ «კანონს», ფართო განმარტებას აძლევენ – მასში

<sup>305</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 274.

<sup>306</sup> კ. კუბლაშვილი, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, ჟურნ. «ალმანახი», 2001, 16, გვ. 82.

გულისხმობენ ეროვნულ სამართალში არსებულ ნებისმიერ საფუძველს, დაწერილს თუ დაუწერილს, საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტს “prevues par la loi”<sup>307</sup>.

«კანონი» ევროპული კონვენციის მნიშვნელობით გვაროვნული ცნებაა და გულისხმობს ნორმატიული ხასიათის აქტს<sup>308</sup>.

როდესაც მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა განხორციელდა ბურგომისტრის მიერ პოლიციისათვის გაცემული შიდა ინსტრუქციის საფუძველზე, ევროპულმა სასამართლომ, საქმეში – «ლანდგრეუგდი ნიდერლანდების წინააღმდეგ», აღნიშნა, რომ მისი პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, გამოთქმა «კანონის შესაბამისად» განიმარტება, როგორც რაიმე საფუძველის არსებობა ეროვნულ სამართალში. საკითხს – იყო თუ არა ეროვნულ სამართალში მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის საკმარისი საფუძველი, ევროპული სასამართლო საკუთრივ სახელმწიფოს პოზიციიდან აფასებს. კერძოდ, მოცემულ საქმეში სასამართლო აღნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტის აქტი ბურგომისტრს ანიჭებდა დისკრეციულ უფლებამოსილებას გამოეცა ბრძანებები, რომლებსაც საჭიროდ მიიჩნევდა საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევის აღკვეთისა და თავიდან აცილების მიზნით. გარდა ამისა, უზენაესმა სასამართლომ და სახელმწიფო საბჭოს ადმინისტრაციული იურისდიქციის დანაყოფმაც მიიჩნიეს, რომ ეს წარმოადგენს საკმარის სამართლებრივ საფუძველს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვისათვის. ვინაიდან სწორედ ეროვნული ხელისუფლების, განსაკუთრებით კი სასამართლოების, უფლებამოსილებაა ეროვნული სამართლის განმარტებისა და გამოყენების საკითხის გადაწყვეტა, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ განსახილველ შეზღუდვას გააჩნდა საფუძველი ეროვნულ სამართალში<sup>309</sup>. ევროპული სასამართლო ჩარევის მართლზომიერებას ერთნაირად აფასებს იმისდა მიუხედავად, კანონით მოხდა იგი თუ ადმინისტრაციული ორგანოს აქტით. ცხადია, კანონქვემდებარე აქტი უნდა პასუხობდეს კანონისთვის დაწესებულ მოთხოვნებს (განჭვრეტადობა, ხელმისაწვდომობა, თანაზომიერება და სხვ.).

<sup>307</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 273.

<sup>308</sup> კ. კორკელია, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, თბ., 2004, გვ. 118.

<sup>309</sup> ლანდგრეუგდი ნიდერლანდების წინააღმდეგ, 37331/97, §132-134.

ადმინისტრაციული ორგანოს აქტივით თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის მართლზომიერების შემოწმების პირველი ეტაპია დადგინდეს, თუ რამდენად არის უფლებამოსილი შესაბამისი ორგანო გადაწყვიტოს მოცემული საკითხი – ანუ აძლევს თუ არა კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს მიმოსვლის განხორციელების შეზღუდვის უფლებამოსილებას. შემდგომ, უნდა დადგინდეს – დაცულია თუ არა ასეთი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი წესი. ამ შემთხვევაშიც მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამართლება უნდა მოხდეს იგივე წესით, რაც კანონისათვისაა განსაზღვრული (ეს საკითხი ზემოთ იქნა განხილული).

კანონით ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის დასაწესებლად დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება არ უნდა იქცეს თვითნებობის საშუალებად. ადმინისტრაციულმა ორგანომ და სასამართლომ მიმოსვლის შემზღუდავი აქტის გამოცემისას უნდა დაიცვან კანონთან და კონსტიტუციასთან მისი ფორმალური და მატერიალური შესაბამისობის მოთხოვნა.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის მექანიზმის სრულად გაგებისათვის ჩვენ ურთიერთკავშირში განვიხილეთ მისი შემადგენელი ყველა ელემენტი. შეზღუდვის მექანიზმი რთული სისტემის სახით წარმოჩნდა. იგი მოიცავს ორ ძირითად კომპონენტს – ნორმაშემოქმედებით პროცესს და დაწესებული შეზღუდვების განხორციელების საშუალებებს.

როგორც მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვის მექანიზმის შემადგენელი ნაწილი, ნორმაშემოქმედებითი პროცესი მიმართულია მიმოსვლის შემზღუდავ, კონსტიტუციის მოთხოვნების შესაბამის ნორმათა ერთიანი, შინაგანად შეთანხმებული სისტემის შექმნისაკენ. თავის მხრივ, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა განახორციელონ იურიდიულ საშუალებათა სწორი შერჩევა, რათა პრაქტიკაში არ მოხდეს მიმოსვლის არამართლზომიერი შეზღუდვა. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის ორივე ელემენტს საფუძვლად უნდა ედოს თანაზომიერების პრინციპი.

### § 3 საქართველოს კონსტიტუციის მიმართება საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის სფეროში

მსოფლიოში მრავლად მოქმედი ნეგატიური ფაქტორები განაპირობებენ უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის აუცილებლობას როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესების დაცვის მიზნით. სწორედ ამიტომ, საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებში დადგენილია სახელმწიფოს შესაძლებლობა, რომ შეზღუდოს ადამიანის ზოგიერთი უფლება და თავისუფლება.

საქართველოს კონსტიტუცია მიმოსვლის თავისუფლების განმტკიცების თვალსაზრისით ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის ნორმებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების დროს მხედველობაში მიიღეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სტანდარტები, რის დამადასტურებელ ერთ-ერთ მაგალითად იურიდიულ ლიტერატურაში სწორედ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი მოყავთ<sup>310</sup>.

ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმის მე-2 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები ადგენენ მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების შეზღუდვას, თუ იგი შეესაბამება კანონს და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისათვის, საზოგადოებრივი წესრიგის შესანარჩუნებლად, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის ან ზნეობის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლის შესაბამისად, შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ კანონის საფუძველზე სახელმწიფო უშიშროების, საზოგადოებრივი წესრიგის, მოსახლეობის

<sup>310</sup> კ. კორკელია, დასახ. ნაშრ., გვ. 68.

ჯანმრთელობის ან ზნეობის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად. ამასთან, შეზღუდვა უნდა იყოს თავსებადი პაქტით აღიარებულ სხვა უფლებებთან.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა დაშვებულია აგრეთვე ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით.

შეზღუდვის პირობები აღნიშნულ აქტებში, ისევე როგორც საქართველოს კონსტიტუციაში, მკაცრად, ამომწურავად არის განსაზღვრული (აკრძალულია ძირითადი უფლების განხორციელების შეზღუდვის დამატებითი საფუძვლის შემოღება). ძირითადი უფლების განხორციელების შეზღუდვის საფუძვლები ძირითადად ერთნაირია კონვენციაში, პაქტსა და საქართველოს კონსტიტუციაში. მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის ძირითადი საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებით დადგენილი კრიტერიუმები ასახულია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში და 44-ე მუხლის მე-2 პუნქტში. გამონაკლისია პაქტით და კონვენციით დადგენილი დამატებითი პირობა – მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა ზნეობის დაცვის მიზნით, აგრეთვე დეკლარაციის «საერთო კეთილდღეობის სამართლიანი მოთხოვნები». ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო აქტებისგან განსხვავებით, მიმოსვლის უფლებით დაცული სფეროს უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს.

რაც შეეხება მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვას ზნეობის დაცვის მიზნით, ეს საკითხი სადავოა. ამ მიზნის ფორმულირება აბსტრაქტულია. ზნეობა არაა იურიდიული ბუნებისა და ნორმატიულად არც არის ახსნილი. ზნეობის (უზნეობის) კრიტერიუმი სამართლებრივი თვალსაზრისით ბუნდოვანია. ამასთან დაკავშირებით ვეთანხმებით აზრს, რომ ასეთ სიტუაციაში «გაურკვევლობის ნებისმიერმა ხარისხმა შეიძლება გამოიწვიოს საზოგადოებისათვის არასასურველი შედეგები»<sup>311</sup>.

მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებისა და ინდივიდების ზნეობრივი კრიტერიუმები ხშირად არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან, ანუ ზნეობას მრავალი მნიშვნელობა გააჩნია. არანაკლებ რთულია დავადგინოთ, რომელი მოთხოვნები და რატომ შეიძლება მივიჩნიოთ, როგორც ზნეობრივი. ამ საკითხში

<sup>311</sup> М. Баглай, указ. соч., с. 166.

აზრთა ერთიანობა შეუძლებელია. ზნეობის კრიტერიუმის საერთაშორისო-სამართლებრივი განმარტების არარსებობა ართულებს მის გამოყენებას პრაქტიკაში. ასეთ ვითარებაში სამოქალაქო საზოგადოება ვერ იქნება მტკიცედ დარწმუნებული, რომ იგი საიმედოდაა დაცული სახელმწიფოს თვითნებობისაგან. სავარაუდოდ, სახელმწიფოებს ზნეობის ზოგად წარმოდგენაზე შეთანხმების მიღწევა გაუჭირდებათ.

გარდა ამისა, ზნეობის დაცვის მიზნით მიმოსვლის შეზღუდვა დაუშვებლად მიგვაჩნია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით დაცული სფეროს შინაარსიდან გამომდინარე. სახელმწიფოს არა აქვს უფლება მოსთხოვოს მოქალაქეს ანგარიში ქვეყნიდან გასვლის ან ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის მიზეზის შესახებ. შესაბამისად, თუ მოქალაქე მიემგზავრება საზღვარგარეთ, ვთქვათ, პროსტიტუციის მიზნით, სახელმწიფოსთვის ეს ვერანაირად ვერ გახდება ცნობილი. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო უფლებამოსილია ადამიანს შეეკითხოს ქვეყანაში შესვლის მიზეზის შესახებ, ზნეობის დაცვის მიზნით მხოლოდ ქვეყანაში შესვლის უფლების შეზღუდვა არის შესაძლებელი, მაგრამ ეს სცილდება მიმოსვლის უფლების კონსტიტუციით დაცულ ფარგლებს. როგორც უკვე აღინიშნა, ქვეყანაში შესვლა კონსტიტუციურ დონეზე უპირობოდ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს აქვს გარანტირებული. მისგან კი ქვეყანაში შესვლის მიზეზის ახსნის მოთხოვნა აბსურდულია. ამიტომ მისასალმებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ეს მიზანი არაა გათვალისწინებული.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი შეზღუდვები ვრცელდება ასევე საქართველოს მოქალაქეთა საქართველოში შესვლის უფლებაზე, რომელიც ამავე მუხლის მე-2 პუნქტითაა განმტკიცებული. მოქალაქის მიერ გაკეთებული არჩევანი – გავიდეს მოქალაქეობის ქვეყნიდან, სულაც არ არის საბოლოო. მას შეუძლია შეცვალოს თავისი გადაწყვეტილება და თუ შეინარჩუნა საქართველოს მოქალაქეობა, წესით ნებისმიერ დროს უნდა შეეძლოს სამშობლოში დაბრუნება. მაგრამ იქიდან გამომდინარე, რომ 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული შეზღუდვები ვრცელდება მე-2 პუნქტზეც საქართველოს მოქალაქეებს ქვეყანაში შესვლის, მასში დაბრუნების უფლება საქართველოს კონსტიტუციით ყოველთვის არ გააჩნიათ.

რაც შეეხება საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებს, კერძოდ კი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პაქტს, მისი მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი განსახილველ საკითხთან მიმართებით ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს მოქალაქეებს და უცხოელებს. პაქტში ეს უფლება აკრძალვის სახითაა ფორმულირებული – «არავის არ შეიძლება თვითნებურად ჩამოართვან თავის საკუთარ ქვეყანაში ჩასვლის უფლება». საერთოდ, აკრძალვებს განსაკუთრებული ადგილი უკავიათ, ვინაიდან მათ გააჩნიათ ზემოქმედების განსაკუთრებული ძალა, რომელიც უზრუნველყოფილია დადგენილ მოთხოვნათა იმპერატიულობით. პაქტის აღნიშნული ნორმის თავისებურება იმით გამოიხატება, რომ დაუშვებელია ამ წესის მიმართ რაიმე შეზღუდვების დადგენა. თავად პაქტიც კი არ ითვალისწინებს ამკრძალავი ნორმის იმპერატიულობის შემსუბუქების შესაძლებლობას. ამასთან, პაქტით იმ პირთა წრე, რომელთაც ზემოაღნიშნული უფლება გააჩნიათ, განისაზღვრება სიტყვებით – «საკუთარი ქვეყანა». პაქტში მოცემული უფლება ჩანს, რომ უფრო ფართო ხასიათისაა, ვიდრე საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტში.

ტერმინი «საკუთარი ქვეყანა» უფრო ფართო მნიშვნელობისაა, ვიდრე «მოქალაქეობის ქვეყანა». მისი შინაარსი შეზღუდული არ არის მოქალაქეობის იურიდიული გაგებით, ანუ მოქალაქეობით, რომელიც მოიპოვება დაბადებით ან ნატურალიზაციით. «საკუთარი ქვეყანა» მოიცავს პირს, რომელიც მოცემული ქვეყნის მიმართ, განსაკუთრებული კავშირების გამო, არ შეიძლება ჩაითვალოს უბრალო უცხოელად. აქ მოიაზრებიან ქვეყანაში მუდმივად მცხოვრები უცხოელები და მოქალაქეობის არმქონე პირები.

ფართო ინტერპრეტაციის მიუხედავად, პაქტი არ ადგენს ამ უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, პაქტის მე-12 მუხლის შეზღუდვის სფეროს წარმოადგენს მხოლოდ ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით დაცული სიკეთე. აქედან გამომდინარეობს, რომ მე-4 პუნქტი, რომელიც ადგენს ადამიანისათვის საკუთარ ქვეყანაში ჩასვლის უფლებას, შეზღუდვას არ ექვემდებარება.

ევროპული კონვენციის 4 ოქმის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტით, ქვეყანაში შეუზღუდავად შესვლის უფლება განპირობებულია მხოლოდ მოქალაქეობით და



შეეხება მოცემული ქვეყნის მოქალაქისათვის სახელმწიფოში შესვლის უფლების ჩამორთმევის დაუშვებლობას.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტით, თითოეულს აქვს უფლება დაბრუნდეს თავის ქვეყანაში. სიტყვა «თითოეული» გულისხმობს იმიგრანტსაც, რომლისთვისაც ადგილსამყოფელი სახელმწიფო გარკვეულწილად თავისი ქვეყანაც არის.

ამ თვალსაზრისით, გარკვეულ ეჭვს ბადებს საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის შესაბამისობა საერთაშორისო სამართლის სათანადო ნორმებთან. ამიტომ უნდა შემოწმდეს იმ მიზნების მართლზომიერება და მიზანშეწონილობა, რომელთა საფუძველზედაც საქართველოს მოქალაქეებს შეიძლება შეეზღუდოთ საქართველოში შემოსვლა.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი შეზღუდვები საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის უფლებასთან მიმართებით საქართველოს მოქალაქის გარდა სხვას არავის არ შეეხება. ისმის კითხვა, თუ როგორ უნდა მოიქცეს ადამიანი, როცა მოქალაქეობის ქვეყანა უარს ეუბნება შესვლაზე, ხოლო იმავდროულად, იმ ქვეყანაში, საიდანაც შემოდის, კანონიერად ყოფნის საფუძველი ამოეწურა?

ვფიქრობთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი არც ერთი შეზღუდვა არ ამართლებს უარს მოქალაქეობის ქვეყანაში შესვლაზე. მაგალითად, თუ სახელმწიფო უარს ეუბნება მოქალაქეობის ქვეყანაში დაბრუნებაზე სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების გამო, მოქალაქე, ბუნებრივია, საქართველოს ფარგლებს გარეთ საშიშროების წყაროდ მანინგ რჩება. ამ დროს სხვა (დაინტერესებული) სახელმწიფო თუ მიიღებს ასეთ მოქალაქეს, დიდი ალბათობაა იმისათვის, რათა გამოიყენოს იგი საქართველოს ინტერესების საწინააღმდეგოდ – დაეხმაროს მას დასახული მიზნის მიღწევაში.

მიგვაჩნია, რომ ასევე გაუმართლებელია საქართველოს მოქალაქისათვის ქვეყანაში შესვლის უფლების შეზღუდვა მართლმსაჯულების განხორციელების ან დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით. ამ მიზნების მისაღწევად საქართველოს მოქალაქის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომა ან აღკვეთის ღონისძიება უნდა იყოს გამოყენებული და არა მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა.

საქართველოში მოქალაქის შესვლის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის კიდევ ერთი მიზანია ჯანმრთელობის დაცვა. ეს, ერთი მხრივ, თითქოს-და გამართლებულია – სახელმწიფო ზრუნავს მოქალაქის ჯანმრთელობაზე; მაგრამ, მეორე მხრივ, მოქალაქეს შესაძლოა ქვეყანაში ელოდება ოჯახი, სადაც მას სურს დაბრუნება. ბუნებრივია, იგი შეეცდება კანონიერი თუ უკანონო ხერხი მოძებნოს არა სხვა სახელმწიფოში მისთვის უცხო გარემოში შესასვლელად, არამედ მოქალაქეობის ქვეყანაში დასაბრუნებლად. ცხადია, მოქალაქეს საკუთარ ქვეყანაში შესასვლელად «გზების» მოძებნა არც ერთ შემთხვევაში არ უნდა ესაჭიროებოდეს. სახელმწიფო ვერ აიძულებს მოქალაქეს გაუფრთხილდეს საკუთარ ჯანმრთელობას. მოცემულ შემთხვევაში კი სწორედ სახელმწიფოს მხრიდან ასეთ იძულებას აქვს ადგილი, მაშინ როდესაც ჯანმრთელობა ადამიანის პირადი სფეროა. თანაც, საკუთარ ოჯახთან განშორებამ შესაძლებელია არანაკლები ზიანი მიაყენოს მოქალაქის ჯანმრთელობას.

შეიძლება მოქალაქეობის ქვეყანა უარს ეუბნებოდეს მოქალაქეს შესვლაზე იმ მოტივით, რომ საფრთხე დაემუქრება სხვა პირთა ჯანმრთელობას. მაშინ სხვა სახელმწიფო, ბუნებრივია, უცხო ქვეყნის მოქალაქის გამო, არ ჩააგდებს საფრთხეში თავისი მოსახლეობის ჯანმრთელობას.

საქართველოს კანონმდებლობის ამ კუთხით გადახედვაზე უკვე გამოითქვა აზრი ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში: «ამავე დროს, მიზანშეწონილია, განხილულ იქნეს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში არსებული იმ დებულებების შეზღუდვის საჭიროება, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე თავისუფლად შემოსვლის უფლებას ეხება»<sup>312</sup>.

მიგვაჩნია, რომ მოქალაქისათვის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიის ფარგლებშია გამართლებული. ქვეყნის საზღვრის გადაკვეთა სხვა ქვეყნიდან შესვლის დროს მოქალაქეს ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა ჰქონდეს გარანტირებული. ადამიანისათვის მოქალაქეობის ქვეყანა უნდა იყოს სახლი, სადაც მას ყოველთვის ელოდებიან. მოქალაქედ ყოფნას ნებისმიერი ადამიანისათვის თან ახლავს ისეთი მნიშვნელოვანი გარანტიები,

---

<sup>312</sup> ვ. კორკელია, ნ. მჭედლიძე, ა. ნალბანდოვი, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტებთან, თბ., 2005, გვ. 288.

როგორცაა მოქალაქეობის ქვეყანაში დაუბრკოლებლად შესვლა და მოქალაქეობის ქვეყნიდან გაძევების აკრძალვა.

საქართველოს კონსტიტუციით დაუშვებელია მოქალაქის გაძევება (მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი) და ასევე ხელშეუხებელი უნდა იყოს ქვეყანაში მისი შესვლის უფლება. მოქალაქის გაძევება გულისხმობს ქვეყნის ტერიტორიიდან დროებით თუ ხანგრძლივად იძულებით გაყვანას. შემოსვლაზე უარი გაძევების ტოლფასია იმ განსხვავებით, რომ გაძევების შემთხვევაში მოქალაქე იმყოფება ქვეყნის ტერიტორიაზე.

ქვეყანაში დაუბრკოლებლად შესვლისათვის განმსაზღვრელია მოქალაქეობა და ამიტომ მოქალაქის ქვეყანაში დაუბრკოლებელი შესვლა ასახული უნდა იქნეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლში. ეს უფლება უნდა ატარებდეს აბსოლუტურ ხასიათს. საქართველოს მოქალაქე დაცული უნდა იყოს არა მარტო ქვეყნის ტერიტორიიდან გაძევებისაგან (საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი), არამედ ამასთან ერთად აუცილებელია, რომ მას გარანტირებული ჰქონდეს სამშობლოში დაუბრკოლებლად შესვლის უფლება. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმში მოქალაქის გაძევების აკრძალვა და ქვეყანაში შესვლის უფლება ერთ (მე-3) მუხლშია მოქცეული.

რაც შეეხება ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას, მოქალაქეობის ქვეყანაში შესვლის უფლების ჩამორთმევის თაობაზე, უნდა ითქვას, რომ იგი მეტისმეტად მცირეა. იურიდიულ ლიტერატურაში ერთადერთ ასეთ შემთხვევად მიჩნეულია სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეობის ჩამორთმევა და ამის შედეგად ქვეყანაში შესვლის უფლების წართმევა. ამასთანავე, აღნიშნულია, რომ საბედნიეროდ, ამ ბოლო დროს ევროპის საბჭოს ქვეყნებში და კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების პრაქტიკაში ასეთი ფაქტი არ მომხდარა<sup>313</sup>.

მოქალაქეობის ქვეყანაში შესვლის უფლება კონსტიტუციურ დონეზეა განმტკიცებული და სახელმწიფოს მხრიდან არ ექვემდებარება სამართლებრივ შეზღუდვას ისეთი ქვეყნების კონსტიტუციებში, როგორცაა უკრაინა (მუხ. 33)<sup>314</sup>,

<sup>313</sup> Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, указ. соч., с. 472.

<sup>314</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki>

ბელორუსია (მუხ. 30)<sup>315</sup>, ესტონეთი (მუხ. 36)<sup>316</sup>, პოლონეთი (მუხ. 52)<sup>317</sup>, უნგრეთი (მუხ. 69)<sup>318</sup> და სხვ.

საქართველოს მოქალაქისათვის საქართველოში შემოსვლაზე შეზღუდვები მხოლოდ კონსტიტუციითაა დაწესებული – საქართველოს მიმდინარე კანონმდებლობა ამ უფლების განხორციელებაზე შეზღუდვის დაწესებას არ ითვალისწინებს. საქართველოს საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის მონაცემებით, საქართველოს საზღვარზე არ ყოფილა შემთხვევა, როდესაც საჭირო გახდებოდა მოქალაქის აღნიშნული უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა. მართალია, მიმდინარე კანონმდებლობაში შეზღუდვები არაა და ისინი არც პრაქტიკაში არ ყოფილა, მაგრამ მაინც, მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მოქალაქეს პირველ რიგში სწორედ კონსტიტუციურ დონეზე უნდა ჰქონდეს გარანტირებული თავისი მოქალაქეობის ქვეყანაში დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება.

საბედნიეროდ, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით, პასპორტის გაცემისა და საზღვარგარეთ გამგზავრების მარტივი, მოხერხებული და მოქნილი სისტემა ჩამოყალიბდა. პრაქტიკაშიც, სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან არც პასპორტის გაცემის დაყოვნება-გაჭიანურება არ შეიმჩნევა. რაც შეეხება მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურულ წესს და მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტიებს, ამაზე დაწვრილებით ნაშრომის მომდევნო თავში იქნება საუბარი.

---

<sup>315</sup> [www.sovrep.gov](http://www.sovrep.gov).

<sup>316</sup> [www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru)

<sup>317</sup> [www.botschaft-polen.de](http://www.botschaft-polen.de)

<sup>318</sup> [www.oefre.unibe.ch](http://www.oefre.unibe.ch)

## თავი IV

### მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტიები

#### § 1 მიმოსვლის თავისუფლების დაცვისა და რეალიზაციის გარანტიების ურთიერთმიმართება

იურიდიულ ლიტერატურაში ადამიანის უფლებების გარანტიებში გულისხმობენ იმ პირობებსა და საშუალებებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ თითოეული პიროვნებისათვის შესაბამისი უფლების ფაქტობრივ რეალიზაციასა და სათანადო დაცვას. აქედან გამომდინარე, განასხვავებენ გარანტიათა ორ სახეობას – რეალიზაციისა და დაცვის გარანტიებს<sup>319</sup>. ვფიქრობთ, რომ გარანტიათა ასეთი დაყოფა პირობითია და პრაქტიკული თვალსაზრისით – გამოუსადეგარი. ძირითადი უფლებების რეალიზაციისათვის გარანტიების შექმნა იმავდროულად მათ დაცვასაც გულისხმობს და, პირიქით, ძირითადი უფლებების დაცვა მათ დაუბრკოლებელ რეალიზაციას უზრუნველყოფს. როდესაც ადამიანი ვერ აღწევს ძირითადი უფლების რეალიზაციას, მაშინ იგი მიმართავს დაცვის პროცედურას. ამგვარად, უფლების დაცვა საჭიროა მისი დაუბრკოლებელი რეალიზაციისათვის.

თუ არ არსებობს ძირითადი უფლების რეალიზაციის წესი, თუკი მისი განხორციელებისთვის შექმნილია რეალური დაბრკოლება, ან ძირითადი უფლება დარღვეულია, მაშინ ამოქმედდება ძირითადი უფლების დაცვის გარანტიები. ამ დროს, სახელმწიფოს მოქმედება ერთი მხარისათვის შეიძლება იყოს უფლების დაცვის, ხოლო მეორე მხარისთვის კი – მისი რეალიზაციის გარანტია.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთი საქმის მიხედვით, მოსარჩელე მხარე მოპასუხეებისგან მოითხოვდა საერთო სარგებლობის სასოფლო სამანქანო გზის გახსნას და ამ გზით სარგებლობისას მისთვის ხელის შეშლის აღკვეთას. საქმეში თანამოსარჩელედ ჩართულმა საკრებულომ განაცხადა, რომ სადავო გზა სოფლის საერთო სარგებლობა იყო, ანუ სახელმწიფო გზას წარმოადგენდა და მოპასუხეთა საკარმიდამო მიწის ნაკვეთებზე არ გადიოდა.

<sup>319</sup> Н. В. Витрук, Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе, М., 1979, с. 194, 203-225.

სასამართლომ საქმეში არსებულ მტკიცებულებათა საფუძველზე დაადგინა, რომ სადავო მიწის ნაკვეთი მართლაც სოფლის სამანქანო, ანუ საერთო სარგებლობის გზას წარმოადგენდა. სასამართლოს განჩინებით, მოსარჩელეს, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 161-ე მუხლის შესაბამისად, აღუდგა დარღვეული ძირითადი უფლება – მიმოსვლის რეალიზაციის უფლება<sup>320</sup>. ამავე დროს, სადავო გზის სოფლის სამანქანო, ანუ საერთო სარგებლობის გზად გამოცხადებით უზრუნველყოფილი იქნა მასზე საქართველოში კანონიერად მყოფი ყველა ადამიანის თავისუფალი მიმოსვლა, ანუ სასამართლო განჩინება მოგვევლინა, ერთი მხრივ, ადამიანის ძირითადი უფლების რეალიზაციის, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ უფლების დაცვის გარანტიად.

ზემოთ მოყვანილი მაგალითიდან ნათლად ჩანს, თუ რაოდენ გადაჯაჭვულია ერთმანეთთან ადამიანის უფლებათა რეალიზაციისა და დაცვის გარანტიები. ეს სადავოდ ხდის მათ დაყოფას რეალიზაციისა და დაცვის გარანტიებად. ჩვენი აზრით, ფაქტობრივად მხოლოდ ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის გარანტიები არსებობს.

ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის გარანტია გულისხმობს უფლების დაუბრკოლებელ რეალიზაციას, რეალიზაციის პროცესში წარმოშობილ დაბრკოლებათა აღკვეთას, უფლების დარღვევებისაგან დაცვას და დარღვეული უფლების აღდგენას. როგორც ირკვევა, ძირითად უფლებათა უზრუნველყოფის გარანტიები მოიცავს სახელმწიფოს სათანადო პროფილაქტიკურ საქმიანობასაც, რომელიც ძირითადი უფლების სამომავლოდ დაუბრკოლებელი რეალიზაციისაკენაა მიმართული.

მაშასადამე, მიმოსვლის თავისუფლების დაუბრკოლებელი რეალიზაციისა და მისი ხელყოფის აღკვეთის ქმედით საშუალებათა ერთობლიობა წარმოადგენს ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის გარანტიებს. მაგალითად, როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კანონის ნორმას კონსტიტუციის 22-ე მუხლთან შეუსაბამოდ ცნობს, ამით მოსარჩელის დარღვეულ უფლებას იცავს და იმავდროულად ქმნის მომავალში საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფი

---

<sup>320</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2002 წლის 20 სექტემბრის განჩინება 3გ-ად-144-კ-02 (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2002, 10, გვ. 1652-1654).

ყველა ადამიანის მიმოსვლის დაუბრკოლებელი რეალიზაციის პირობებს. აქედან ჩანს, რომ ერთი და იგივე საშუალება ერთდროულად წარმოადგენს როგორც ძირითადი უფლების დაცვის, ისე მისი რეალიზაციის ანუ უზრუნველყოფის გარანტიას.

როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, ძირითადი უფლების დაცვა წარმოუდგენელია სამართალშეფარდებითი საქმიანობის გარეშე. მოიცავს თუ არა ძირითადი უფლების განხორციელება სამართალშეფარდებით საქმიანობას, ეს უფლების რეალიზაციის წესზეა დამოკიდებული. ასეთ ვითარებას ქმნის, მაგალითად, განცხადების საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საზღვარგარეთ გასამგზავრებლად მოქალაქის პასპორტის გაცემა და სასამართლოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მოქალაქის პასპორტის გაცემის ვალდებულების დაკისრების შესახებ. მთავარია, სამართალშეფარდების აქტი რეალურად გვევლინებოდეს უფლების შეუფერხებელი განხორციელებისა და დაცვის იურიდიულ საშუალებად. ამავე დროს, სამართალშეფარდების აქტი ხელოვნურად არ უნდა აბრკოლებდეს უფლების რეალიზაციას. პირიქით, იგი უნდა ქმნიდეს უფლების რეალიზაციისა და დაცვის იურიდიულ ბაზას.

ძირითადი უფლების რეალიზაციისა და დაცვის წესების საკანონმდებლო გზით დადგენა უფლების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი გარანტიაა. ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის გარანტიები, ცხადია, წარმოადგენს უფლების მართლზომიერი რეალიზაციის შემადგენელ ნაწილს. რეალიზაცია კი ნიშნავს ძირითადი უფლებით დაცული სიკეთით სარგებლობას, რაც დამოკიდებულია უფლების შინაარსზე. ამიტომ, ძირითად უფლებათა რეალიზაციის წესები, ამ უფლებების შინაარსიდან გამომდინარე, განსხვავებულია. კერძოდ, ზოგიერთი უფლების რეალიზებას ადამიანი თვითონ განსაზღვრავს. ასეთია, მაგალითად სიცოცხლის უფლება. როდესაც ძირითადი უფლების რეალიზაციის წესებს კანონი ადგენს, როგორც ეს ხდება მიმოსვლასთან მიმართებით, მაშინ საქმე გვაქვს რეალიზაციის პროცესუალურ-პროცედურულ ფორმასთან. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ საზღვარგარეთ გასამგზავრებლად პასპორტის აღების წესი.

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს არა მარტო ძირითადი უფლების რეალიზაციის, არამედ მისი დაცვის წესიც. თუ მოხდა ძირითადი

უფლებით დაცულ სფეროში არამართლზომიერი ჩარევა, მაშინ, უფლების რეალიზაციისგან განსხვავებით, ყველა ძირითად უფლებას ადამიანი ერთი და იგივე პროცედურული გზით იცავს. განვიხილოთ მიმოსვლის თავისუფლების გარანტიები და მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურული წესი.

## § 2 მიმოსვლის თავისუფლების გარანტიები

ადამიანის ძირითადი უფლება მხოლოდ ქაღალდზე დაწერილ ლიტონ იდეად რომ არ დარჩეს, აუცილებელია, სახელმწიფომ მისი რეალიზაციისათვის სათანადო პირობები შექმნას. ამიტომაც, რომ ამ პრობლემასთან მიმართებით მკვეთრად წამოიჭრება ხოლმე გარანტიების საკითხი. სახელმწიფო ვალდებულია, მისთვის ხელმისაწვდომი ყველა ლეგიტიმური ხერხით უზრუნველყოს მიმოსვლის თავისუფლების რეალური განხორციელება. ამგვარად, გარანტიები წარმოადგენს იმ ქმედით ბერკეტს, რომელიც უზრუნველყოფს კანონით აღიარებული იდეის რეალურ ცხოვრებაში განხორციელებას. ჭეშმარიტად, ადამიანის უფლებებზე მაშინ შეიძლება საუბარი, თუ არსებობს მათი უზრუნველყოფის მყარი გარანტიები.

ძირითადი უფლების გარანტიები ხელისუფლების მოქმედების შეზღუდვის თავისებური ხერხიცაა. ხელისუფლება ყოველთვის მიისწრაფვის თვითგაფართოებისა და ადამიანის ცხოვრების ყველა სფეროში ჩარევის გაძლიერებისაკენ. გარანტიების არსებობა თავისთავად აუცილებელია უფლების ცხოვრებაში სრულად გატარებისთვის. აქედან გამომდინარე ნათელია, რომ გარანტიების ხასიათი, სისტემა და სახეები უნდა შეესაბამებოდეს ძირითადი უფლების რეალიზაციის ფორმას.

მიმოსვლის თავისუფლების დაუბრკოლებელი განხორციელებისათვის აუცილებელია ხელსაყრელი გარემო. ასეთი გარემოს შექმნა, ცხადია, სახელმწიფოს ევალება. სწორედ სახელმწიფო წარმოადგენს პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის დემოკრატიულობის ძირითად გარანტს. სახელმწიფოს ევალება შესაბამისი ღონისძიებები განახორციელოს იმისათვის, რომ მის იურისდიქციაში მყოფმა ყველა ადამიანმა ისარგებლოს საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლით



დაცული სიკეთით. იგი ვალდებულია აღიაროს და დაიცვას ადამიანის ძირითადი უფლებები, მათ შორის მიმოსვლის თავისუფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლიდან გამომდინარე, ეს არის სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი მოვალეობა და მიზანიც.

საქართველოში სახელმწიფოს ყველა შიდა და გარე ფუნქციები, ფაქტობრივად, პირდაპირ ან ირიბად მიმართულია ძირითადი უფლების განმტკიცება-განხორციელებისაკენ. თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფოს მთავარი საზრუნავია ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფა. მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა შესაძლებელია მხოლოდ დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს პირობებში. ამ თავისუფლების წარმოშობისა და განვითარების ისტორია ცხადყოფს, რომ იგი რეალურად შეიძლება მხოლოდ დემოკრატიულ სახელმწიფოში არსებობდეს. როგორც წესი, დემოკრატიის დაკნინება ყოველთვის ძირითადი უფლებების პირდაპირი ან ირიბი შეზღუდვიდან იწყება. ამიტომაც, მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია დემოკრატიის დამკვიდრება და განვითარება, სამართლის პრინციპების განმტკიცება.

აღსანიშნავია, რომ დაწყებული რეფორმების კვალობაზე დღეს საქართველოში საკვლევ თემასთან მიმართებით მდგომარეობა არსებითად შეიცვალა უკეთესობისაკენ. ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში ჩაწერის გაუქმება და რეგისტრაციის შემოღება მიმოსვლის თავისუფლების გარანტიაა<sup>321</sup>. ასეთ შეფასებას იძლევიან საერთაშორისო ორგანიზაციები. საქართველოში ე.წ. «ჩაწერის» ინსტიტუტის გაუქმებით შეიცვალა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანოების ფუნქციები მიმოსვლის რეალიზაციის სფეროში. მიმოსვლის განხორციელების ხელშემწყობი ფუნქციების ძირითადი ნაწილი იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი სამსახურების კომპეტენციაში გადავიდა. ფუნქციების გადანაწილებით ამჟამად მიმოსვლის რეალიზაციასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი ერთი უწყების ფარგლებში წყდება, რაც მოხერხებულს ხდის მიმოსვლის განხორციელებას.

---

<sup>321</sup> Annual Report 2001 office for democratic institutions and human rights, OSCE, ODIHR, Warsaw, December 2001, p. 33.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიმოსვლის თავისუფლების მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ გარანტიას სახელმწიფოს მიერ მისი აღიარება წარმოადგენს. სამართლებრივი ნორმებით განმტკიცებისას, მიმოსვლის თავისუფლება უზრუნველყოფილი ხდება შესაბამისი მექანიზმითა და პროცედურებით. ვინაიდან მიმოსვლა პირველადი ფასეულობაა, რომლის გარეშე წარმოუდგენელია ადამიანის ნორმალური არსებობა, იგი აუცილებლად უნდა იყოს დაკანონებული სახელმწიფოს ძირითადი კანონით. ამით იგი კონსტიტუციურ, ძირითად თავისუფლებად იქცევა. სწორედ კონსტიტუციური განმტკიცება ანიჭებს მიმოსვლის თავისუფლებას ისეთ აუცილებელ და არსებით თვისებას, როგორცაა მისი უზრუნველყოფა და შეზღუდვის პირობების გარკვეულობა. კონსტიტუციური დებულებები, მათი საყოველთაო ხასიათიდან, უნივერსალური ბუნებიდან და იურიდიული უზენაესობიდან გამომდინარე, დარღვეული უფლების აღდგენის მთავარი გარანტიაა. საქართველოში კონსტიტუციური დებულებების უზენაესობას უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლო.

მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციური განმტკიცების მნიშვნელობა კიდევ უფრო იზრდება თანამედროვე პირობებში. დღეს სოციალური და ეკონომიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილების სირთულე ხშირად აიძულებს ადამიანებს, მათთვის ხელსაყრელი გარემოს მოსაძებნად შეიცვალონ ადგილსამყოფელი როგორც საკუთრივ საქართველოს ფარგლებში, ისე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში. ამგვარად, სახელმწიფოს მიერ მიმოსვლის თავისუფლების ძირითადი კანონით აღიარება მისი უზრუნველყოფის მართლაც მნიშვნელოვანი გარანტიაა, თუმცა მსოფლიოში დღესაც შემორჩენილია ცალკეული ქვეყნები (ძირითადად სოციალისტური ორიენტაცია), რომლებიც კონსტიტუციურ დონეზე არ აღიარებენ მიმოსვლის თავისუფლებას (კუბა, ჩინეთი<sup>322</sup> და სხვ.).

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის «ა» ქვეპუნქტი მიმოსვლის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური გარანტიაა. იგი საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფი ყველა ადამიანისათვის ერთიან სამართლებრივ სტატუსს ადგენს. კერძოდ, მისი ძალით,

---

<sup>322</sup> იხ. ამ ქვეყნების ძირითადი კანონები გამოცემაში: საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, რედ. ვ. გონაშვილი, ნაწ. I, ნაწ. II, , თბ., 2004, 2005, გვ. 157-214, 688-730.

კანონმდებლობა ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება. ამ დებულებიდან გამომდინარე, აღნიშნული სფეროების საკანონმდებლო მოწესრიგების უფლებამოსილება არ გააჩნიათ საქართველოს შემადგენლობაში მყოფ ავტონომიურ რესპუბლიკებს.

ადამიანი დღესაც ცხოვრობს კონფლიქტებისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის ვითარებაში, რაც ხელს უშლის მას მიმოსვლის სრულად განხორციელებაში. ამიტომ აუცილებელია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის ძლიერი გარანტიების არსებობა. ასეთ გარანტად კი ისეთი კანონი გვევლინება, რომელიც ყველასათვის ერთნაირ წესებს ადგენს. სწორედ ამით მიიღწევა ადამიანთა თანასწორობა მიმოსვლის თავისუფლების სფეროში. კანონი და სახელმწიფო მიმოსვლის თავისუფლების გარანტიებს, რომ წარმოადგენენ, ეს ზოგიერთ შემთხვევაში თვით საკანონმდებლო აქტშია აღნიშნული. მაგალითად, «საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ» 1999 წლის 28 მაისის საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულია, რომ «საქართველოს გზებზე პირის უსაფრთხო პირობებში მოძრაობის უფლება გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ და უზრუნველყოფილია ამ კანონით». აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ პირობის შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანი სახელმწიფომ უნდა აანაზღაუროს. ასეთ შემთხვევას პრაქტიკაშიც ჰქონდა ადგილი: საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ დააკმაყოფილა ერთ-ერთი მოსარჩელის მოთხოვნა და საავტომობილო გზის გაუმართაობით გამოწვეული მატერიალური ზიანის ანაზღაურება საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტს დააკისრა<sup>323</sup>.

სახელმწიფომ სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში უნდა გაითვალისწინოს და დროულად ასახოს სამართლებრივ ნორმებში საზოგადოებრივი განვითარების მოთხოვნები. კანონმდებელმა წინასწარ უნდა განჭვრიტოს, სად მიიყვანს საზოგადოებას ესა თუ ის კანონი. მან არა მარტო უნდა გაითვალისწინოს, არამედ

<sup>323</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2003 წლის 24 ოქტომბრის ბს-82-275-კ-03 გადაწყვეტილება (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2003, 11, გვ. 3203-3208).

მიზანმიმართულად უზრუნველყოს კიდეც მიმოსვლის განხორციელებისათვის აუცილებელი პირობები. ასე მაგალითად, საქართველომ 1989-1992 წლებში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში შეიარაღებული კონფლიქტის მძიმე შედეგების გათვალისწინებით კანონით იკისრა პასუხისმგებლობა – აღადგინოს იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა. კანონის ერთ-ერთი პრინციპია იძულებით გადაადგილებული პირების თავისუფლად და ნებაყოფლობით დაბრუნების უფლების უზრუნველყოფა<sup>324</sup>.

სამართლებრივი უზრუნველყოფა გულისხმობს როგორც სამართალშემოქმედებით, ისე სამართალშეფარდებით საქმიანობას. წამყვანი როლი კი, როგორც უკვე დავინახეთ, სამართალშემოქმედებით საქმიანობას ეკისრება. სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს შესაბამისი ნორმები, რომლებიც დემოკრატიის საწყისებზე უზრუნველყოფს მიმოსვლის თავისუფლებას. ამასთან მიმართებით, სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა გულისხმობს უფლებამოსილი ორგანოების მიერ ისეთი სამართლებრივი ნორმების მიღებას, რომლებიც განამტკიცებს მიმოსვლის უზრუნველყოფის პრინციპებს, მისი რეალიზაციისა და დაცვის პროცედურულ წესებს, მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფისათვის პასუხისმგებლობას.

ძირითადი უფლების ხელყოფისათვის სახელმწიფოს მიერ პასუხისმგებლობის დაწესება ამ უფლების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტიაა. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 152-ე მუხლი საგანგებოდ არეგულირებს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის ხელყოფისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხს, თუმცა, დასაზუსტებელია მისი სათაური – «ადგილსამყოფელის თავისუფლად არჩევის უფლების ხელყოფა». საქმე ისაა, რომ ჩვენი კანონმდებლობა არ იცნობს ადგილსამყოფელის არჩევის უფლებას. თვით მუხლის შინაარსიდან კი ჩანს, რომ დასჯადია «...თავისუფლად გადაადგილების, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის ან საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლების, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქისათვის საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის უფლების განხორციელებაში უკანონოდ ხელის შეშლა».

<sup>324</sup> «ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ» საქართველოს 2006 წლის 29 დეკემბრის კანონის პრეამბულა, მე-3 მუხლის «ზ» პუნქტი.

გამოდის, რომ ერთმანეთს არ შეესაბამება მუხლის სათაური და შინაარსი. ამიტომ მიზანშეწონილია ამ მუხლის სათაური შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: «მიმოსვლის თავისუფლებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის უფლების ხელყოფა“.

საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოში კანონიერად მყოფი პირის მიმოსვლის უფლების განხორციელებაში ხელის შეშლა მაშინ ითვლება უკანონოდ, როდესაც იგი ხორციელდება არა იმ საფუძვლებით, რომლებიც ჩამოთვლილია საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, არამედ სხვა მიზნით. დანაშაულის შემადგენლობა კი სახეზეა მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამ უფლებათა განხორციელებაში უკანონოდ ხელის შეშლამ გამოიწვია მნიშვნელოვანი ზიანი. თუ ასეთი ზიანი არ დადგა, მაშინ სახეზეა ადმინისტრაციული ან დისციპლინური გადაცდომა. თუ რა უნდა ჩაითვალოს მნიშვნელოვან ზიანად, ეს ფაქტის საკითხია<sup>325</sup>. ზიანი შეიძლება დადგეს როგორც მატერიალური, ისე მორალური. მაგალითად: საზღვარგარეთ გამგზავრებისათვის ხელის შეშლის გამო ჩაიშალა ძვირადღირებული გარიგება (მატერიალური ზიანი), ან საქართველოს მოქალაქე, საქართველოში შესვლისათვის დაბრკოლების გამო, ვერ დაესწრო მშობლის დაკრძალვას (მორალური ზიანი).

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული ზემოაღნიშნული დანაშაული უნდა განვასხვავოთ თავისუფლების უკანონო აღკვეთისაგან (სსკ 143-ე მუხლი). უპირველეს ყოვლისა, 152-ე მუხლის თანახმად, დაზარალებული შეიძლება იყოს მხოლოდ საქართველოში კანონიერად მყოფი პირი ან საქართველოს მოქალაქე, მაშინ როდესაც ნებისმიერი ადამიანისათვის თავისუფლების უკანონოდ შეზღუდვა დასჯადი ქმედებაა. ამასთან, თავისუფლების უკანონოდ შეზღუდვისას, ხელყოფის ობიექტია ადამიანის თავისუფლება, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი იცავს. რაც შეეხება სისხლის სამართლის კოდექსის 152-ე მუხლს, იგი ადგენს პასუხისმგებლობას, თუ ქვეყანაში კანონიერად მყოფ პირს აეკრძალა კონკრეტულ ტერიტორიაზე მისვლა-მოსვლა, საქართველოს ტერიტორიიდან გასვლა, ანდა საქართველოს მოქალაქეს შეეღალა

<sup>325</sup> სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი (წიგნი I), რედ. გ. ტყეშელიაძე, თბ., 2006, გვ. 255-256.

საქართველოში შესვლის უფლება. თანაც, მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფა ხშირად თავისუფლების უკანონო აღკვეთას სულაც არ იწვევს.

ერთმნიშვნელოვანია, რომ მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მთავარი გარანტია არის სახელმწიფოს სათანადო სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა. მაგრამ ისმის კითხვა: როგორ უნდა მოიქცეს ადამიანი, როდესაც არ არსებობს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის უზრუნველყოფელი ნორმა? ამ კითხვაზე პასუხი პრაქტიკული თვალსაზრისითაც საინტერესოა.

საქართველოში მუდმივად მცხოვრებმა ჩეჩენმა ლტოლვილმა სარჩელით მიმართა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. მოსარჩელის განცხადებით მას ეზღუდებოდა მესამე ქვეყანაში გამგზავრების უფლება იმის გამო, რომ არ არსებობდა შესაბამისი სამართლებრივი ნორმა. მისი სიტყვით, შექმნილმა «სიტუაციამ ადამიანები პანკისის ხეობის ტყვეებად აქცია». ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გასვლისათვის საჭირო იყო სათანადო სამგზავრო დოკუმენტები, რომლებსაც მოსარჩელე ვერ იღებდა სახელმწიფოსაგან. იგი მიუთითებდა «ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ» 1951 წლის კონვენციის 27-ე და 28-ე მუხლებზე, რომლებიც ავალდებულებს სახელმწიფოს გასცეს ლტოლვილებზე სამგზავრო დოკუმენტები მესამე ქვეყანაში გასამგზავრებლად. მოსარჩელე ასაჩივრებდა ასეთი ნორმის არარსებობას. საქართველოში – «ლტოლვილთა შესახებ» კანონი არ ითვალისწინებდა ლტოლვილებზე სამგზავრო დოკუმენტების გაცემის ვალდებულებას და არ ადგენდა ამ პროცედურის მომწესრიგებელ ნორმებს.

საქმის განხილვისას საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსარჩელის მიერ «ლტოლვილთა შესახებ» კანონის სადავოდ მიჩნეული მუხლები საერთოდ არ შეიცავენ აღნიშნული საკითხის პოზიტიურად ან ნეგატიურად გადაწყვეტის მომწესრიგებელ დებულებებს. ამასთანავე, სასამართლომ მიუთითა სადავო კანონის მე-5 მუხლის «ა» პუნქტზე, რომლის თანახმადაც, «ლტოლვილს უფლება აქვს... ისარგებლოს ამ კანონით გათვალისწინებული ყველა უფლებით», მათ შორის, გადაადგილების თავისუფლებითაც; ამავე მუხლის «გ» პუნქტის თანახმად, ლტოლვილს უფლება აქვს, «ნებაყოფლობით დაბრუნდეს მუდმივ საცხოვრებელ ქვეყანაში ან გაემგზავროს სხვა ქვეყანაში»; «დ» პუნქტის თანახმად კი ლტოლვილს უფლება აქვს, ისარგებლოს ყველა იმ უფლებით, რომელიც გათვალისწინებულია

«უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს კანონის მე-5 თავით.

სარჩელი არ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად, ვინაიდან ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმის არარსებობის ფაქტის კონსტიტუციურობის საკითხი სცილდება საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციის ფარგლებს. თუმცა, სასამართლომ საჭიროდ მიიჩნია აღენიშნა, რომ უფლების კანონმდებლობით აღიარება და, ამასთანავე, მისი რეალიზაციისათვის შესაბამისი მომწესრიგებელი ნორმის არარსებობა, უფლებას ფიქციად აქცევს. ამ საქმეზე მიღებული განჩინებით საკონსტიტუციო სასამართლო გასცდა «ნეგატიური კანონმდებლის» ფარგლებს – მან თხოვნით მიმართა საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას, მათი კომპეტენციის ფარგლებში მიეღოთ სათანადო ზომები საქართველოში მცხოვრებ ლტოლვილთათვის ქვეყნიდან გასვლის უფლების უზრუნველყოფელი სამართლებრივი ბაზის სრულყოფისათვის<sup>326</sup>.

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი არ ამოიწურება მხოლოდ «ნეგატიური კანონმდებლის» ფუნქციების შესრულებით. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი პოზიციები მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს კანონმდებელზე, რაც, სხვა საკითხებთან ერთად, ხელს უწყობს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციას საქართველოში. როგორც დავინახეთ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არა მარტო აღიარებს ამა თუ იმ აქტს არაკონსტიტუციურად, არამედ იმავდროულად მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პირობებსაც განსაზღვრავს. ამის ერთ-ერთი გამოხატულება და შედეგია ის, რომ 2008 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე ამჟამად საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეობის არმქონე პირებზე გაიცემა სამგზავრო პასპორტი, ხოლო ლტოლვილებზე – სამგზავრო დოკუმენტი<sup>327</sup>.

სახელმწიფო მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფას როგორც სათანადო სამართლებრივი ნორმების მიღებით, ისე სხვა ღონისძიებების გატარებით

<sup>326</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 1/13/396.

<sup>327</sup> «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» საქართველოს 1996 წლის 27 ივნისის კანონის III<sup>1</sup> თავი.

ახორციელებს. ასე მაგალითად, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს სხვა რეგიონებიდან მიმოსვლის აღდგენისათვის სახელმწიფომ არა ერთი აქტი მიიღო<sup>328</sup>. საქართველო სპეციფიკური ნორმების მიღებითაც ცდილობს უზრუნველყოს კონფლიქტური რეგიონებიდან მოსახლეობის მიმოსვლის თავისუფლება. იგი, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, იძულებულია შემოიღოს მიმოსვლის განხორციელების დამატებითი წესები, რომლებიც ცალკეული მოქალაქეების მიერ აღიქმება, როგორც შესაბამისი ძირითადი უფლების რეალიზაციის არაკონსტიტუციური შეზღუდვა.

ასეთი რეაქცია გამოიწვია მოთხოვნამ, რომ ცხინვალის რეგიონში მუდმივად მცხოვრები პირები, თუ ისინი თავიანთი კუთვნილი, ე.წ. «სამხრეთ ოსეთის რესპუბლიკის» სანომრე ნიშნების მქონე სატრანსპორტო საშუალებით, ცხინვალის რეგიონიდან დროებით, 72 საათზე მეტი ხნით, გადაადგილდებიან საქართველოს სხვა რომელიმე რეგიონში, ვალდებულნი არიან საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამის ორგანოებში დროებით აღრიცხონ აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებები<sup>329</sup>.

მოცემული ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას მოითხოვდა მოქალაქე იმ მოტივით, რომ იგი დისკრიმინაციულია – ასეთი წესი არ არის შემოღებული საქართველოს სხვა რეგიონებში მცხოვრები პირებისათვის. ამასთან, სადავო ნორმა, მოსარჩელის აზრით, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სადავო ნორმა მიღებულია საგანგებოდ, მოცემული რეგიონის მდგომარეობიდან გამომდინარე. ვინაიდან საქართველოს იურისდიქცია დროებით არ ვრცელდება საქართველოს ამ რეგიონის ტერიტორიაზე, თვითგამოცხადებული რესპუბლიკის სატრანსპორტო საშუალებების სანომრე ნიშნები საქართველოს კანონმდებლობასთან შეუსაბამოა, ისინი რეგისტრირებულია საქართველოს

<sup>328</sup> საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 11 ოქტომბრის 1094-ლს დადგენილება «აფხაზეთის ტერიტორიაზე შექმნილ მდგომარეობასთან დაკავშირებით», საქართველოს პარლამენტის 2002 წლის 20 მარტის 1330-ლს დადგენილება «აფხაზეთში არსებული ვითარების შესახებ», საქართველოს პარლამენტის 2003 წლის 16 ივლისის 2480 დადგენილება აფხაზეთში გაეროს წესდების VII თავის ამოქმედების უზრუნველყოფის ღონისძიებათა შესახებ და სხვ.

<sup>329</sup> «ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიიდან შემოყვანილ სატრანსპორტო საშუალებათა ექსპლუატაციის საკითხების მოწესრიგების შესახებ» საქართველოს შსს მინისტრისა და საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების მინისტრის 46/02 ბრძანების პირველი პუნქტი.



კანონმდებლობის დარღვევით. იქიდან გამომდინარე, რომ ცხინვალის რეგიონში მცხოვრებ პირებს არ აეკრძალოთ ცხინვალის რეგიონიდან საქართველოს სხვა რეგიონებში გადაადგილება თავიანთი კუთვნილი სატრანსპორტო საშუალებებით, სახელმწიფომ დააწესა სავალდებულო დროებითი აღრიცხვა ცხინვალის რეგიონიდან საქართველოს რომელიმე სხვა რეგიონში 72 საათზე მეტი ხნით შესვლის შემთხვევაში<sup>330</sup>.

თუ სახელმწიფო აკრძალავდა აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებებით შესვლას ქვეყნის ტერიტორიაზე, ეს ნამდვილად შეფასდებოდა, როგორც მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ სფეროში არამართლზომიერი ჩარევა: სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება – დაიცვას ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა, ხოლო სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობამ არ უნდა გამოიწვიოს ადამიანის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა. სწორედ ამიტომ, ზემოთ განხილულ შემთხვევაში, საქართველოს უფლებამოსილმა ორგანოებმა შემოიღეს სატრანსპორტო საშუალებათა აღრიცხვის დამატებითი წესები, როგორც მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის უზრუნველყოფის გარანტია და არა როგორც მისი შეზღუდვის საშუალება.

მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის მოვალეობის შესრულება სახელმწიფო ორგანოების მეშვეობით ხორციელდება. კერძოდ, საკანონმდებლო ორგანო ვალდებულია შეიმუშავოს და მიიღოს მიმოსვლის თავისუფლების დაუბრკოლებელი რეალიზაციის უზრუნველყოფელი სამართლებრივი ნორმები, საქართველოს მთავრობამ კი უნდა უზრუნველყოს ერთიანი საიმიგრაციო და საემიგრაციო პოლიტიკის გატარება<sup>331</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლების გარანტად მიიჩნევა სახელმწიფოს მეთაური – საქართველოს პრეზიდენტი. ასეთ ფუნქციას იგი ახორციელებს, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის მეშვეობით, ისე სხვა კომპეტენციის ფარგლებში. ასე მაგალითად, 2008 წლის აგვისტოში შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, პრეზიდენტმა დესტაბილიზაციის, მშვიდობიან მოსახლეობაზე შეიარაღებული თავდასხმისა და ძალადობის ფაქტების აღკვეთის, ადამიანის უფლებებისა და

<sup>330</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/1/130.

<sup>331</sup> «საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ» საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის მე-5 მუხლის «ო» პუნქტი.

თავისუფლებების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შემოიღო საომარი მდგომარეობა. ამასთან დაკავშირებით მან გამოაცხადა სრული მობილიზაცია და შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში სამხედრო ძალების გამოყენება<sup>332</sup>.

საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღებით გაფართოვდა ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის საშუალებათა წრე. სახალხო დამცველი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში რეაგირობს მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევის ფაქტზე და ამას ასახავს თავის ანგარიშში<sup>333</sup>.

ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია სასამართლო ხელისუფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლო პირის სარჩელის საფუძველზე განიხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით (საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის «ვ» ქვეპუნქტი). აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული მცირე პრაქტიკითაც კი მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შინაარსზე. მართლაც რომ ქმედითია საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობა ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის მიმართულებით. მისი გადაწყვეტილებები სცილდება კონკრეტული საქმის ფარგლებს და დავაში მონაწილე პირების ინტერესებს. სადავო ნორმატიული აქტის (მისი ნაწილის) არაკონსტიტუციურად ცნობით სასამართლო იცავს არა მარტო დავაში მონაწილე მხარის, არამედ ყველას ინტერესებს, ვის მიმართაც იგი შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილი სამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი, როგორც წესი, იურიდიულ ძალას კარგავს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი

<sup>332</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 9 აგვისტოს 402 ბრძანებულება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საომარი მდგომარეობისა და სრული მობილიზაციის გამოცხადების შესახებ».

<sup>333</sup> იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2004 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 69-70.

გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან და იმავე შინაარსის ახალი ნორმის მიღება შემდგომში დაუშვებელია<sup>334</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფაში, ასევე, მნიშვნელოვან როლს საერთო სასამართლოების სისტემა ასრულებს. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლი განსახილველ ძირითად უფლებასთან მიმართებით არავითარ გამონაკლისს არ ადგენს. ეს მუხლი უნივერსალური ხასიათისაა და მოიცავს ყველა ძირითადი უფლების დაცვის შესაძლებლობას. სასამართლო თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში იძლევა ნორმის ახსნა-განმარტებას, თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის ზოგად მიმართულებებს საერთო სასამართლოების სისტემის ცალკეული რგოლები აყალიბებენ.

სასამართლოსადმი მიმართვის საჭიროება მაშინ დგება, როდესაც ადამიანს სამართლებრივი აქტით ან რეალური ქმედებით (რეალაქტით) ხელი ეშლის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაში. მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფის შემთხვევაში დაცვა ეკონომიკურად ხელმისაწვდომი და სწრაფი უნდა იყოს.

საერთო სასამართლოების ფუნქცია მრავალმხრივია: მიმოსვლის თავისუფლების ხელმყოფი კანონქვემდებარე (ნორმატიული და ინდივიდუალური) ან სამართალშეფარდების აქტების გაუქმებით დარღვეული უფლების აღდგენა; სახელმწიფო ორგანოების უკანონო ქმედებით ან სამართლებრივი აქტის გამოცემით დაზარალებულისთვის მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურება; მიმოსვლის თავისუფლების ხელმყოფი პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება და სხვ. მაგალითად, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ რამდენიმეჯერ განიხილა და გადაწყვიტა დავა საერთო სარგებლობის გზის შესახებ<sup>335</sup>.

სასამართლოსადმი მიმართვამდე მოქალაქე დარღვეული უფლების აღსადგენად საჩივრით მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გარანტირებულია ადმინისტრაციული

<sup>334</sup> «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» 1996 წლის 31 იანვრის ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები.

<sup>335</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2002 წლის 14 თებერვლის 3გ/ად-118-კ-01 განჩინება (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2002, 3, გვ. 281-285, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის 5 მარტის ბს-388-515-კ-03 გადაწყვეტილება (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2004, 4, გვ. 1043-1047) და სხვ.

ორგანოსადმი განცხადებით მიმართვის გზით უფლების მოპოვება, ხოლო დარღვეული უფლების აღდგენის მოთხოვნით – საჩივრის შეტანა (მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის «თ» და «ი» ქვეპუნქტები).

სახელმწიფო ორგანოების გადაწყვეტილებათა და მოქმედებათა გასაჩივრების შესაძლებლობა მოქალაქეთა ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანია გარანტიაა. თუმცა, პრაქტიკაში იყო შემთხვევა, როდესაც ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის სფეროში უკანონო ქმედების აღსაკვეთად ადმინისტრაციულმა ორგანომ სასამართლოს მიმართა მაშინ, როდესაც დარღვეული უფლების აღდგენა თვითონ მის კომპეტენციას განეკუთვნებოდა. ასე მოიქცა ხელვაჩაურის რაიონის გამგეობა, რომელმაც სარჩელით მიმართა რაიონულ სასამართლოს და მოითხოვა მოქალაქის მიერ გადაკეტილი გზის გახსნა. საკასაციო პალატამ ეს საქმე შეწყვიტა იმ მოტივით, რომ მოსარჩელე სასარჩელო წესით ითხოვდა იმ ქმედების განხორციელებას, რომლის გადაწყვეტის მიზნითაც მას მინიჭებული აქვს ადმინისტრაციული უფლება. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ გადაკეტილი მონაკვეთი წარმოადგენს შიდა სარგებლობის გზის ნაწილს, რომლის მართვა და პატრონობა «ადგილობრივი თვითმართველობისა და მმართველობის შესახებ» საქართველოს 1997 წლის აწ ძალადაკარგული ორგანული კანონის მე-7 მუხლის «პ» პუნქტის შესაბამისად, უშუალოდ გამგეობის ვალდებულებას წარმოადგენდა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლომ განაცხადა, რომ არ არსებობს სასარჩელო წესით საქმის წარმოების პროცესუალური წანამდღერები<sup>336</sup>.

ზემოთ მოყვანილ მაგალითში მოქალაქის მიერ გზის უკანონო გადაკეტვა სხვა ადამიანების მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციას აფერხებდა. სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა, რაც შეიძლება სწრაფად აღადგინოს დარღვეული უფლება. ამ შემთხვევაში კი საქმე სასამართლოს ბოლო ინსტანციამდე მივიდა, რამაც, ცხადია, გამოიწვია მიმოსვლის თავისუფლების ხანგრძლივი დენადი ხელყოფა. საქმის ორ სასამართლო ინსტანციაში განხილვის შემდეგ დადგინდა, რომ დარღვეული უფლების აღდგენა, თურმე, ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენცია

<sup>336</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2003 წლის 17 თებერვლის 3გ-ად-349-კ-02 გადაწყვეტილება (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2003, 3, გვ. 693-695).

ყოფილა. მომავალში ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად საგანგებო სამართლებრივი ნორმაც კი შემუშავდა. კანონმდებელმა, კერძოდ, დაადგინა: დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ იმ საკითხზე სარჩელის წარდგენა, რომლის გადაწყვეტაც მის უფლებამოსილებას განეკუთვნება<sup>337</sup>. მართალია, იმ პერიოდისთვის, როდესაც ხელვაჩაურის რაიონის გამგეობის სარჩელი განიხილებოდა, აღნიშნული ნორმა არ არსებობდა, მაგრამ მაინც, პირველივე ინსტანციის სასამართლოს სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისთანავე უნდა ეთქვა უარი მის მიღებაზე, რაც საქმის განხილვის გაჭიანურებასა და მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევის გახანგრძლივებას გამოიწვევდა.

სახელმწიფო ორგანოების გარდა, ქვეყანაში მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფაში აქტიურად მონაწილეობენ არასამთავრობო ორგანიზაციებიც. ისინი შეძლებისდაგვარად ებრძვიან ბიუროკრატიზმს, თანამდებობის პირთა მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას, ავლენენ ნაკლოვანებებს სახელმწიფო აპარატის მუშაობაში და მათ აღსაკვეთად იღებენ შესაბამის ზომებს, იურიდიულ დახმარებას უწევენ ადამიანებს, უზრუნველყოფენ შესაბამისი კანონებისა და ა. შ.

მოქმედების ფარგლების მიხედვით განასხვავებენ შიდასახელმწიფოებრივ და საერთაშორისო-სამართლებრივ გარანტიებს. ზემოთ განხილული ყველა გარანტია შიდასახელმწიფოებრივია. საერთაშორისო-სამართლებრივი გარანტიების განხორციელებას მეთვალყურეობენ საერთაშორისო ორგანიზაციები (მაგალითად, გაერო) და საერთაშორისო სასამართლოები (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო). საქართველოში ადამიანის ძირითად უფლებათა უზრუნველყოფის ახალი საერთაშორისო-სამართლებრივი შესაძლებლობები წარმოიშვა ევროპის საბჭოში შესვლისა და ევროპული კონვენციის (მისი დამატებითი ოქმების) რატიფიცირების შემდეგ. სამართლებრივი დაცვის ეროვნული, შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებების ამოწურვიდან არაუგვიანეს 6 თვისა, ადამიანს შეუძლია სარჩელით მიმართოს ევროპულ სასამართლოს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს წინააღმდეგ ევროპის სასამართლოში არ ყოფილა დაკმაყოფილებული სარჩელი მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფასთან

<sup>337</sup> საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

დაკავშირებით. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ საქართველომ ამ სფეროში გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია. ამასთანვე, აღსანიშნავია, რომ მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევის თაობაზე თვით საქართველომ შეიტანა ევროპის სასამართლოში საჩივარი რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ. რუსეთი თავისი აგრესიული მოქმედებით უხეშად არღვევს მიმოსვლის თავისუფლებას და აფერხებს მოქალაქეების საქართველოში კანონიერად მყოფი პირების მოძრაობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე. ამის აღსაკვეთად კი საქართველოს საერთაშორისო თანამეგობრობის მძლავრი მხარდაჭერა ესაჭიროება.

სახელმწიფომ უნდა შექმნას მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის სათანადო პირობები შეზღუდული შესაძლებლობის პირებისთვისაც. მათ შეუფერხებლად უნდა შეეძლოთ სოციალური ინფრასტრუქტურით სარგებლობა. სახელმწიფომ ეკონომიკურად მძიმე მდგომარეობაში მყოფი ინვალიდი უნდა უზრუნველყოს გადაადგილების სპეციალური საშუალებით. შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები, დაწესებულებები და ორგანიზაციები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს უნდა უქმნიდნენ გადაადგილების შესაფერის პირობებს. დაუშვებელია შენობა-ნაგებობების, აეროპორტების, რკინიგზისა და სხვა სატრანსპორტო საშუალებების მშენებლობა, თუ ისინი არ მიესადაგა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მოთხოვნას – თავისუფლად გადაადგილდნენ ამ ობიექტებში. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული საკითხები საქართველოში მოწესრიგებულია კანონით<sup>338</sup>, რომელიც პრაქტიკულადაც ხორციელდება. მაგალითად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შენობაში შეზღუდული შესაძლებლობის პირების ეტლით გადაადგილებისათვის სპეციალური გზა არის მოწყობილი.

ადამიანი, საკუთარი მიზნებიდან და ინტერესებიდან გამომდინარე, თვითონვე წყვეტს, თუ რა მიმართულებით და რა საშუალებით იმოძრაავს. თუმცა, ხშირად იგი თავის ჩანაფიქრს სხვა სუბიექტების ხელშეწყობითა და დახმარებით ახორციელებს. ასეა, მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობისას. კანონში ჩაწერილი გარანტია არ უნდა იქცეს ფიქციად, რისთვისაც აუცილებელია

---

<sup>338</sup> საქართველოს 1995 წლის 14 ივნისის კანონი «შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ».

სახელმწიფოსა და საზოგადოების ერთობლივი მიზანმიმართული საქმიანობა. ამგვარად, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის ხელშეწყობისთვის აუცილებელია არა მარტო სამართალშემოქმედებითი და სამართალშეფარდებითი საქმიანობა, არამედ სხვადასხვა სუბიექტის მიზანმიმართული ორგანიზაციული ქმედებაც.

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი იურიდიულ გარანტიებს ეკუთვნის. ამ გარანტიებმა ერთობლივად უნდა იმოქმედონ, ერთმანეთს არ დაუპირისპიროთ მათი სხვადასხვა სახეობები.

ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მთავარი საკითხია მისი სოციალური მხარე. მხედველობაშია საზოგადოებრივი პირობები, რომლებიც გავლენას ახდენს ძირითადი უფლების რეალიზაციის პროცესზე და მის შედეგზე. ტრადიციულად, ასეთ პირობებს განეკუთვნება ეკონომიკური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური ფაქტორები. ისინი არ შედიან ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის სამართლებრივ საშუალებებში, მაგრამ მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ შესაბამის პროცესებზე. ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფა შეუძლებელია სამართლებრივი და ორგანიზაციული გარანტიების ერთობლიობის გარეშე.

ერთი სიტყვით, მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა საკმაოდ რთული პროცესია. მასზე მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ერთობლივად ახდენენ **ეკონომიკური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური პირობები.**

ხშირად, ძირითადი უფლების ფაქტობრივად განხორციელება სწორედ ეკონომიკურ ფაქტორებზეა დამოკიდებული. სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების ზეგავლენა მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფაზე სხვადასხვაგვარად ვლინდება.

- თუ სახელმწიფო ეკონომიკურ მოდელს ამყარებს იძულებით შრომაზე, სამეწარმეო საქმიანობისა და კერძო საკუთრების აკრძალვაზე, ეს აუცილებლად იწვევს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეფერხებას. ამის თვალსაჩინო მაგალითია საბჭოთა პერიოდში გლეხების მიწაზე მიმაგრება.

- მოქალაქეთა ეკონომიკური მდგომარეობა პირდაპირ გავლენას ახდენს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციაზე. საქართველოში ამ მხრივ ვითარება არც ისე სახარბიელოა. კრიზისულმა მოვლენებმა ეკონომიკისა და სოციალურ სფეროში დააქვეითა საქართველოს მოქალაქეთა კეთილდღეობის დონე. შესაბამისი მატერიალური შესაძლებლობების არარსებობა პრობლემატურს ხდის მიმოსვლის თავისუფლების პრაქტიკულად რეალიზაციას.
- მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა დამოკიდებულია ინფრასტრუქტურის (სატრანსპორტო საშუალებების, სასტუმროების ქსელისა და სხვ.) განვითარებაზე. ამ სფეროში არსებული პრობლემები უარყოფითად მოქმედებს მოქალაქეთა შესაძლებლობაზე, რომ ისარგებლონ საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული მიმოსვლის უფლებით. ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმეა ვითარება საქართველოს მაღალმთიან რეგიონებში. აქ ადამიანს საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მიმოსვლა, როგორც წესი, მხოლოდ რაიონულ ცენტრამდე შეუძლია. იქიდან კი სოფელში, დაბაში მისვლა კერძო ავტოსატრანსპორტო საშუალებით და, ჩვეულებრივ, კეთილმოუწყობელი, სახიფათო გზით ხდება. ამდენად, ადამიანი მგზავრობას ბევრად უფრო მეტ დროს ანდობს, ვიდრე ნორმალური გზის პირობებში დასჭირდებოდა. ეს კი ძალიან უნელებს ადამიანს მიმოსვლის სურვილს.

ასობით ათასი ლტოლვილისა და იძულებით გადაადგილებული პირის ურთულესი ყოფა მეტად მძიმე ტვირთად აწევს ქვეყანას. მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებს ასეთი ადამიანების უფლებათა მასობრივი დარღვევა. იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმოსვლის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი ადასტურებს, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკა მიმართულია არსებული პრობლემების დაძლევისაკენ. პრობლემები კი ძირითადად გამოწვეულია სახელმწიფოს რესურსების მწვავე უკმარისობით. შექმნილ ეკონომიკურ ვითარებაში სახელმწიფოს უჭირს შეასრულოს საერთაშორისო აქტებით ნაკისრი ვალდებულებები. ეს, რა თქმა უნდა, არ ამართლებს სახელმწიფოს არაჰუმანურ



დამოკიდებულებას ასეთი ადამიანების მიმართ, რაც საერთაშორისო განხილვის საგნადაც კი იქცა<sup>339</sup>.

მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფაში ძალზე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური რეჟიმი. დიქტატურის პირობებში ხშირად უგულებელყოფილია მიმოსვლის თავისუფლება და იგი ფორმალურადაც კი არ არის კონსტიტუციურად განმტკიცებული. ეს იმაზე მეტყველებს, რომ დაუბრკოლებელი მიმოსვლის რეალიზაცია წარმოდგენილია ქვეყანაში დემოკრატიული რეჟიმის, პოლიტიკური სტაბილურობის გარეშე. ამ საკითხში, როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველომ გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია (ჩაწერის ინსტიტუტის გაუქმება, ქვეყნიდან თავისუფლად გასვლის შესაძლებლობა). ამიტომ სახელმწიფოს მისამართით პრეტენზიები ძირითადად უცხოელების მიმართ «ღია კარის» პოლიტიკის გამო გაისმის.

პოლიტიკური ფაქტორებიდან აღსანიშნავია რუსეთის აგრესია და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა. ქვეყნის პოლიტიკური და დემოკრატიული განვითარების მეტად სერიოზული შემაფერხებელი ფაქტორია მოუგვარებელი კონფლიქტები აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში. უკვე რამდენიმე წელია, რაც ე.წ. «სამშვიდობო პროცესი» ვითარდება, მაგრამ კონფლიქტების გამომწვევი პოლიტიკური მიზეზები ჯერაც გადაუჭრელია და ყოველდღიურად მიმოსვლის თავისუფლების უხეში ხელყოფის არა ერთი ფაქტი დასტურდება.

რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული აგრესიისა და ქვეყნის ტერიტორიის მნიშვნელოვანი ნაწილის ოკუპაციის შედეგად განუწყვეტლივ უხეშად ირღვევა და ხანგრძლივი დროის განმავლობაში დაუცველი რჩება ადამიანის ერთ-ერთი ძირითადი უფლება – მიმოსვლის თავისუფლება. აფხაზეთისათვის და სამაჩაბლოელი ოსებისათვის რუსეთის ფედერაციის პასპორტების დარიგება უცხო სახელმწიფოს მხრიდან საქართველოს შიდა საქმეებში უხეში ჩარევაა. რუსეთის მიერ საქართველოში მოქალაქეთა მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფა ამჟამად სერიოზული საერთაშორისო მსჯელობის საგანია.

---

<sup>339</sup> Forced Evictions, Violations of Human Rights 2003-2006, COHRE, December 2006, p. 71-72.

რუსეთის აგრესიის შედეგია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან და ცხინვალის რეგიონიდან ლტოლვილებისა და დევნილების დიდი რაოდენობა. საგანგაშოა, რომ მათმა რაოდენობამ ამ ბოლო დროს კიდევ უფრო იმატა, რაც მნიშვნელოვან ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენს ქვეყანაში არსებულ საერთო ვითარებაზე და საერთაშორისო ხასიათს იძენს. ისიც აღსანიშნავია, რომ თვით რუსეთიდან, ჩეჩნეთის ომების შედეგად, საქართველოში, ძირითადად პანკისის ხეობაში, ჩეჩენ ლტოლვილთა საკმაოდ დიდი ნაკადი შემოვიდა. ამან, როგორც ზემოთ ითქვა, მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული დამატებითი პრობლემა წამოჭრა საქართველოში. ამგვარად, ლტოლვილებთან და დევნილებთან მიმართებით ნათლად ჩანს პოლიტიკური ფაქტორების ჩარევა ადამიანის ძირითად უფლებებში.

და ბოლოს, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციასა და დაცვაზე ზეგავლენას ახდენს იდეოლოგიური ფაქტორები, რომლებიც მჭიდრო კავშირშია ქვეყანაში შექმნილ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ვითარებასთან. სამწუხაროდ, საქართველოში შექმნილი პოლიტიკური ატმოსფერო ადამიანს არ უქმნის დამაჯერებლობის გრძნობას, რომ მისი უფლებების რეალიზაცია ნებისმიერ დროს შესაძლებელია, ხოლო დარღვევის შემთხვევაში ისინი აღდგენილი იქნება. საზოგადოების მაღალი სამართლებრივი კულტურა, განათლება, ზნეობა ქმნის ძირითადი უფლებების რეალიზაციისა და დაცვის შესაბამის კლიმატს. ადამიანის მიერ იმის შეგნება, რომ აუცილებელია სხვათა უფლებების პატივისცემა, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა ძირითადი უფლების უზრუნველყოფისათვის.

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში ხაზგასმულია, რომ ქვეყნის მოქალაქეთა ურყევი ნებაა უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი.

მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარეშე შეუძლებელია სხვა კონსტიტუციური უფლებების რეალიზაცია. მხედველობაშია, მაგალითად, საარჩევნო, სოციალური უზრუნველყოფის, სამეწარმეო საქმიანობის, განათლების, საკუთრებით სარგებლობის, შრომის თავისუფლებისა და სხვა უფლებები. ხშირად მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია დაკავშირებულია შრომითი ურთიერთობების წარმოშობასთან (მაგალითად, სამსახურის შეცვლის გამო სხვა

ქალაქში გადასვლა და ა.შ.). საერთოდ, სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს იმისათვის, რომ როგორც საკუთარი მოქალაქეებისათვის, ისე უცხოელებისათვის შექმნას დაუბრკოლებელი მიმოსვლის მყარი გარანტიები.

### § 3 მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურული წესები

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კონსტიტუციურად უზენაეს ღირებულებებად გამოცხადება და სახელმწიფოს მიერ განმტკიცება თავისთავად სულაც არ გულისხმობს მათ ეფექტიან განხორციელებას. ძირითადი უფლებების მთავარი არსი ისაა, რომ ადამიანმა მათი რეალიზაციის შედეგად სრულად ისარგებლოს შესაბამისი სიკეთეებით, დაიკმაყოფილოს თავისი კანონიერი ინტერესები და მოთხოვნები. ასეთია საერთოდ ადამიანის უფლებათა მიზანდანიშნულება, რომელიც განსაზღვრულია პროცედურული წესის დაცვით მიიღწევა. აქედან გამომდინარე, უდავოა, რომ სახელმწიფოს დემოკრატიულობა და მისი მოქალაქეების თავისუფლების ხარისხი ძირითადი უფლებების განხორციელების სრულყოფილი პროცედურით განისაზღვრება. ეს დებულება, ცხადია, საკვლევ თემაზეც – მიმოსვლის თავისუფლებაზედაც ვრცელდება. ქვეყნის მიმდინარე კანონმდებლობამ ან სახელმწიფოში ჩამოყალიბებულმა პრაქტიკამ მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელების გზაზე შეიძლება შექმნას უამრავი დაბრკოლება, რითაც იგი, კონსტიტუციურად განმტკიცების მიუხედავად, არსებითად, ფიქციურ ხასიათს მიიღებს.

თანამედროვე ადამიანისაგან ცხოვრების პირობები ხშირად მოითხოვს მობილობას, რომელიც არაა იშვიათად სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა. ადამიანი საჭიროებს არა მხოლოდ კონსტიტუციურად აღიარებულ მიმოსვლის თავისუფლებას, არამედ ქვეყნის შიგნით ან ქვეყნიდან ქვეყანაში თავისუფლად მოძრაობის რეალურ ქმედით მექანიზმს.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია გულისხმობს შესაბამისი სუბიექტების მოქმედებას სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული და უზრუნველყოფილი პროცედურული წესის შესაბამისად. მიმოსვლის თავისუფლების მნიშვნელობის

გააზრება შეუძლებელია მისი რეალიზაციის პროცედურების განხილვის გარეშე. რაც შეეხება მისი დაცვის პროცედურას, იგი, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სხვა უფლებების დაცვის იდენტურია და მასზე აქ არ შეეჩერდებით.

ვინაიდან ბუნებითი უფლებები თანდაყოლილია – ისინი ადამიანს დაბადებიდან აქვს, იურიდიულ ლიტერატურაში ერთ-ერთ სადისკუსიო თეორიულ საკითხად განიხილება მათი რეალიზაციისას სამართლებრივი ურთიერთობების არსებობის საკითხი. გამოითქვა მოსაზრება, რომ ძირითადი უფლებების განხორციელებისას არ მყარდება სამართლებრივი ურთიერთობები. მაგალითად, «მიტინგზე სიტყვით გამოსვლა არ ნიშნავს, რომ ადამიანი მიტინგზე მყოფ ყველა მონაწილესთან ან სახელმწიფოსთან სამართლებრივ ურთიერთობებშია»<sup>340</sup>.

ამ მოსაზრების საპირისპიროდ ო. იოფე და მ. შარგოროდსკი მიიჩნევენ, რომ თუკი უფლებებს სამართლებრივი ურთიერთობის გარეთაც დავუშვებთ, მაშინ ისინი დაკარგავენ საზოგადოებრივ ბუნებას. უფლება სამართლებრივი ურთიერთობის გარეთ არარად იქცევა. ამიტომ ძირითად უფლებათა კვლევა მხოლოდ მაშინ მიგვიყვანს დადებით შედეგამდე, თუ მათ განვიხილავთ, როგორც სამართლებრივი ურთიერთობის ელემენტებსა და იურიდიულ შინაარსს<sup>341</sup>.

ლ. ვოევოდინის აზრით, ცალკეული კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელება კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობების გარეთაც შეიძლება <sup>342</sup>. ზოგიერთი მკვლევარი კი მიიჩნევს, რომ პირადი კონსტიტუციური უფლებების რეალიზაციისას მყარდება ზოგადი სამართლებრივი ურთიერთობები<sup>343</sup>. მეცნიერთა ნაწილი ანვითარებს აზრს, რომლის მიხედვითაც შეუძლებელია ზოგადი სამართლებრივი ურთიერთობების წარმოშობა, რადგან გამორიცხულია სამართლებრივი ურთიერთობა ვალდებული პირების განუსაზღვრელი შემადგენლობით<sup>344</sup>. კ. ცნობილადე უშვებს ზოგადი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობას, თუმცა უფლებებისა

<sup>340</sup> В. А. Кучинский, Личность, свобода, право, М., 1978, с. 137.

<sup>341</sup> О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский, Вопросы теории права, М., 1961, с. 229.

<sup>342</sup> Л. Д. Воеводин, Юридический статус личности в России, М., 1997, с. 158.

<sup>343</sup> С. С. Алексеев, Общая теория права, т. 2. М., 1982, с.102.

<sup>344</sup> Ю. Гревцов, Проблемы теории правового отношения, Л., 1981, с. 63-64.

და თავისუფლებების რეალიზაციისას წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებს კონკრეტულს უწოდებს<sup>345</sup>.

ლ. იავიჩი მიიჩნევს, რომ ნეგატიური უფლებით სარგებლობისას, იურიდიულ ასპექტში არ არის საჭირო მონაწილეობდნენ ვალდებული პირები, რომელთა რაოდენობა დიდია და არ არის პერსონიფიცირებული. აქტიური მოქმედების მოთხოვნა კი ითვალისწინებს კონკრეტულ იურიდიულ სუბიექტებს, რომელთა მონაწილეობის გარეშე შეუძლებელია უფლებამოსილების განხორციელება. პირველ შემთხვევაში სამართლებრივი ურთიერთობა არ არსებობს, მეორე შემთხვევაში – აუცილებელია<sup>346</sup>.

თუ ამ დებულებას მიმოსვლის თავისუფლებასთან მიმართებით განვიხილავთ, ასეთი ვითარება წარმოგვიდგება: როდესაც ადამიანი არ მოძრაობს (არ გადაადგილდება), არ არსებობს სამართლებრივი ურთიერთობა; თუ ადამიანი აქტიურ მოქმედებას განიზრახავს და გაემგზავრება, მაშინ იგი, საჭიროებისას, კონკრეტულ სუბიექტებთან დაამყარებს სამართლებრივ ურთიერთობას. აღნიშნულ დებულებას ვერ დავეთანხმებით იმდენად, რამდენადაც ნეგატიური მოქმედებაც საჭიროებს დაცვას (მაგალითად, ადამიანს იძულებით არ უნდა მოსთხოვონ გადაადგილება).

ძირითადი უფლებები სახელმწიფოსაგან იცავენ ადამიანს. ისინი ხელისუფლებას აკისრებენ ვალდებულებებს, რომლებიც შეიძლება პოზიტიური ან ნეგატიური მოქმედებით გამოვლინდნენ<sup>347</sup>. აქედან გამომდინარე, ვეთანხმებით მეცნიერთა აზრს – მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებისას არსებობს კონკრეტული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებიც ადამიანის დაბადების მომენტიდან წარმოიშობა. ადამიანის მიერ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია გულისხმობს როგორც მოქმედებას, ისე უმოქმედობას. ამიტომ, ამ დროს არსებული ურთიერთობა დენადი და უვადო ხასიათისაა.

სახელმწიფო არა მარტო ვალდებულია თავი შეიკავოს მიმოსვლის თავისუფლების დარღვევისაგან (ნეგატიური ვალდებულება), არამედ მან უნდა შეიმუშავოს მიმოსვლის განხორციელების წესიც (პოზიტიური ვალდებულება).

<sup>345</sup> ვ. ცნობილამე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2005, გვ. 44-45.

<sup>346</sup> Л. С. Явич, Общая теория права, Л., 1976, с. 177-178.

<sup>347</sup> ვ. კუბლაშვილი, დასახ. ნაშრ., გვ. 39.

ამავე დროს, მიმოსვლის თავისუფლების განხორციელებისას ან ხელყოფისას მარტო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობები არ მყარდება. სახელმწიფო ორგანოებთან ან სხვა სუბიექტებთან ადმინისტრაციული ან სხვაგვარი სამართლებრივი ურთიერთობებიც წარმოიშობა. მაგალითად, სატრანსპორტო (საზოგადოებრივი თუ კერძო) საშუალებებით მიმოსვლისას წარმოიშობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი (მოდრაობის წესების დაცვასთან დაკავშირებული) ან სხვა სახის სამართლებრივი ურთიერთობები.

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციისას დამყარებულ სამართლებრივ ურთიერთობებში შეიძლება ორივე მხარე პასიური მართლზომიერი ქმედებით იფარგლებოდეს. თუ მოქალაქეს არ სურს მოძრაობა, სახელმწიფომ არ უნდა მოსთხოვოს მას გადაადგილება. სახელმწიფოს მხრიდან პასიური ვალდებულება, ასევე, მჟღავნდება კანონით დადგენილი აკრძალვების დაცვაში. მაგალითად, დაუშვებელია საქართველოდან საქართველოს მოქალაქის გაძევება (საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი).

მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეფასებისათვის აუცილებელია განისაზღვროს ძირითადი უფლების გამოვლინების სტადიები. ამ საკითხმა თეორიული დამუშავება ჰპოვა ნ. ვიტრუკის შრომებში. იგი განასხვავებს კონსტიტუციური უფლებების გამოვლინების სამ ძირითად სტადიას: უფლების (თავისუფლების) ზოგადი მდგომარეობა, რომელიც მოიცავს მის აღიარებასა და განმტკიცებას; განსაზღვრული ადამიანების მიერ მისი ფლობა და, ბოლოს, უფლების (თავისუფლების) უშუალო მატერიალიზაცია. აქედან მესამე – მატერიალიზაციის ანუ სარგებლობის სტადია ავტორისათვის არის ძირითადი, წინა ორი კი – გარდამავალი, მოსამზადებელი<sup>348</sup>.

ც. იამპოლსკაიას აზრით, ნებისმიერი კონკრეტული უფლება თავის განვითარებაში გადის სამ სტადიას: უფლებაუნარიანობის სტადია – უფლების პოტენციური მდგომარეობა; უფლების წარმოშობა ნორმით გათვალისწინებული იურიდიული ფაქტების საფუძველზე, მათ შორის, მოქალაქის იურიდიული მოქმედებით, რაც მისი ქმედუნარიანობიდან გამომდინარეობს; უფლების

<sup>348</sup> Н. В. Витрук, указ. соч., с. 103-110.

რეალიზაცია, ე.ი. უფლებამოსილების სტადია კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობაში<sup>349</sup>.

ჩვენი კვლევის საგანი უფლების გამოვლენების ზემოთ დასახელებული კლასიფიკაციიდან მხოლოდ მესამე – რეალიზაციის სტადიაა. მაგრამ განსახილველი მოვლენის არსის შეცნობა წარმოუდგენელია პირველი ორი სტადიის გარეშე, რომლებიც რეალიზაციის წინამძღვრებია.

ჩვენ მივედით იმ დასკვნამდე, რომ ძირითადი უფლების რეალიზაციისას მყარდება კონკრეტული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობა. აქედან გამოდის, რომ ყველა სამართლებრივი ურთიერთობის მსგავსად, მოცემულ შემთხვევაშიც აუცილებელია სამართლებრივი ნორმის, სუბიექტებისა და იურიდიული ფაქტის არსებობა.

ადამიანის მიერ მიმოსვლის – ამ ბუნებითი და პირადი თავისუფლების სამართლებრივი რეალიზაციისათვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან მოხდეს მისი ნორმის სახით აღიარება. ამ სტადიის გარეშე წარმოუდგენელია ძირითადი უფლების სამართლებრივი რეალიზაცია. ურთიერთობა მაშინ მიიჩნევა სამართლებრივად, თუ იგი სამართლის ნორმითაა მოწესრიგებული. ამასთანავე, ნებისმიერი უფლების სამართლებრივი რეალიზაციის აუცილებელი წინაპირობაა სუბიექტის უფლებაუნარიანობა. იგი ყველასათვის ერთნაირია უფლებათა წრე კი განსხვავებულია.

განსახილველ შემთხვევაში უფლებაუნარიანობა მიმოსვლის თავისუფლების ფლობის შესაძლებლობას გულისხმობს. მაგრამ «უფლების ფლობის შესაძლებლობა (უნარი) ჯერ კიდევ არ არის თვით უფლება... ეს არის სხვადასხვა სიბრტყეში განლაგებული მოვლენები»<sup>350</sup>. უფლების ფლობა განსხვავდება უფლებაუნარიანობისაგან, როგორც უკვე დამდგარი შედეგი მოსალოდნელისაგან. როგორც წესი, უფლებაუნარიანობას სამოქალაქო უფლებების წარმოშობას უკავშირებენ. თუმცა, მიგვაჩნია, რომ იგი ადამიანის ძირითად უფლებებთან პირდაპირ კავშირშია, ვინაიდან, საზოგადოდ, სამართლებრივი ურთიერთობის

<sup>349</sup> Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, - Академия наук СССР, Институт права им. А. Я. Вышинского, Вопросы советского государственного права, сборник статей, М., 1959, стр.161.

<sup>350</sup> Н.И.Матузов, Субъективные права граждан СССР, Саратов, 1966, с. 77.

რეალიზაცია სუბიექტის უფლებაუნარიანობის გარეშე გამორიცხულია. ამიტომ მიმოსვლის თავისუფლებასთან მიმართებით ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ უფლებაუნარიანობა და ქმედუნარიანობა – მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე (ჯანმრთელობა, ასაკი და სხვ.).

მიმოსვლის თავისუფლების არსზე საუბრისას აღინიშნა, რომ მიმოსვლა წარმოდგენელია ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების გარეშე. თუმცა ადამიანს მისვლა-მოსვლისათვის, გარდა ფიზიკური თავისუფლებისა, აუცილებლად უნდა გააჩნდეს მოძრაობის უნარი – შესაძლებლობა, რომელიც არ უნდა ავურიოთ უფლებაუნარიანობის ცნებაში ნაგულისხმევ შესაძლებლობასთან. ამ შემთხვევაში თვით უფლებაში ჩადებულ შესაძლებლობაზეა საუბარი, რაც გულისხმობს იმას, რომ იგი (უფლება) გარკვეული პირობების არსებობისას რეალობად იქცევა. ქცევის წესის თავისუფლად არჩევის შესაძლებლობა ნებისმიერი უფლებისა თუ თავისუფლების ძირითადი ელემენტია. აქედან გამომდინარე, შესაძლებლობა არის საწყისი ელემენტი, რომელიც წარმოდგენას გვიქმნის ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე. ჩვეულებრივ, შესაძლებლობა გულისხმობს იმას, რაც, გარკვეული პირობების არსებობისას, შეიძლება რეალობად, სინამდვილედ იქცეს. შესაძლებლობის ეს ნიშან-თვისება სრული მოცულობით ახასიათებს ყველა კონსტიტუციურ უფლებასა და თავისუფლებას. ამავე დროს, შესაძლებლობა რომ რეალობად იქცეს, აუცილებელია ადამიანის აქტიური, მიზანმიმართული საქმიანობა.

ძირითადი უფლებების გამოყენებითი ღირებულება ისაა, რომ ადამიანის მიერ ნების გამოვლენისა და სახელმწიფოს მხარდაჭერით, ძირითად უფლებაში ჩადებული შესაძლებლობა რეალობად იქცევა, მოხდება მისი კონკრეტული მატერიალიზაცია. მაგალითად, კომაში მყოფი ადამიანი ფიზიკურად თავისუფალია, მაგრამ მოკლებულია მოძრაობის შესაძლებლობას, ანუ მიმოსვლა ადამიანის ფიზიკური შესაძლებლობის შედეგია, რომელიც ფეხით სიარულისას ავტომატურად ხორციელდება.

საქართველოს კონსტიტუციით მიმოსვლის უფლების რეალიზაცია შეუძლიათ იმათ, ვინც კანონიერად იმყოფება ქვეყნის ტერიტორიაზე. მაშასადამე, მიმოსვლის თავისუფლების ფლობა უკავშირდება საქართველოში კანონიერად ყოფნის



შესაბამისი საბუთის მოპოვებას, ე.ი. მიმოსვლის რეალიზაცია დაკავშირებულია იურიდიულ ფაქტთან. როგორც წესი, კანონმდებელი განსაზღვრავს იმ მოქმედებების ჩამონათვალს, რომლებიც აუცილებელია უცხოელის კანონიერად ყოფნის პირობის დასაკმაყოფილებლად. უცხოელის მიერ ვიზის მიღება ნიშნავს, რომ იგი ფლობს ქვეყნის ტერიტორიაზე მიმოსვლის თავისუფლებას, ხოლო მოქალაქისთვის ეს დაკავშირებულია მოქალაქეობის დადასტურების ფაქტთან.

იურიდიულ ლიტერატურაში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ უფლებათა ორ ჯგუფს: უფლებები, რომლებიც წარმოიშობა იურიდიული ფაქტის გარეშე; უფლებები, რომელთა ფლობისთვის აუცილებელია იურიდიული ფაქტის დადგომა. მეცნიერთა ერთი ნაწილი კონსტიტუციურ უფლებებს პირველ ჯგუფს მიაკუთვნებს<sup>351</sup>, მეორე კი მიიჩნევს, რომ ისინი წარმოიშობა იურიდიული ფაქტების საფუძველზე. «ნებისმიერი უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ აუცილებელი წანამდგრების არსებობისას, რომლებსაც წარმოადგენს იურიდიული ნორმა, უფლებაუნარიანობა და იურიდიული ფაქტი. არც ერთი უფლება არ შეიძლება წარმოიშვას უშუალოდ სამართლის ნორმიდან, ნორმით გათვალისწინებული იურიდიული ფაქტის გარეშე»<sup>352</sup>.

ადამიანის ძირითადი უფლებების ბუნებითი ხასიათი არ არის სადავო. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები – ეს არის უშუალოდ მოქმედი, ობიექტური სამართალი. მაგრამ რეალობა ისეთია, რომ ძირითადი უფლება იურიდიულ ძალას მხოლოდ მაშინ იძენს, როდესაც მისი გამოყენების წესი დადგენილია და დაცულია კანონმდებლობით. ამგვარად, ადამიანს სიარულის უნარი ბუნებით აქვს მინიჭებული, მაგრამ სახელმწიფოსთან სამართლებრივ ურთიერთობას იგი მაშინ ამყარებს, თუ არსებობს შესაბამისი სამართლებრივი ნორმით დადგენილი იურიდიული ფაქტი, კერძოდ, მიმოსვლის სამართლებრივი რეალიზაციისათვის – მოქალაქეობის დადასტურება ან ქვეყანაში კანონიერად ყოფნის სხვა საფუძვლის მოპოვება.

როგორც წესი, მიმოსვლის თავისუფლების ფლობისა და სარგებლობის სტადიები დროში ემთხვევა ერთმანეთს. მაგალითად, მიმოსვლის თავისუფლება

<sup>351</sup> Н. В. Витрук, указ. соч., с. 104-105.

<sup>352</sup> Ю.К.Толстой, К теории правоотношения, ЛГУ, 1959, с. 68, 71.

საზოგადოდ ყველა ადამიანისათვის არსებობს, მაგრამ კონკრეტული ადამიანი ამ თავისუფლების განმახორციელებელ სუბიექტად იქცევა მაშინ, როდესაც დადასტურდება ქვეყნის ტერიტორიაზე მისი კანონიერად ყოფნა. პრაქტიკაში გვხვდება გამონაკლისი შემთხვევები, როდესაც სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს მიერ საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის დაბადების ფაქტი არ არის დაფიქსირებული, მაგრამ პიროვნება, ჩვეულებრივ, თავისი დასახლების ადგილის ფარგლებში თავისუფლად გადაადგილდება. ამ შემთხვევაში რეალიზაციის ერთ-ერთი პირობა – ძირითადი უფლების კანონიერად ფლობა არ არსებობს, თუმცა, თვით რეალიზაცია სახეზეა. ვინაიდან ამ დროს ადამიანი კანონიერად არ ფლობს მიმოსვლის თავისუფლებას, მისი რეალიზაცია სცილდება კონსტიტუციით დაცულ ფარგლებს.

ძირითადი უფლების რეალიზაციის სტადიაზე ვლინდება მოქალაქის ქცევა (აქტიური ან ნეგატიური). მაგალითად, ადამიანი ინარჩუნებს უფლებას არ ისარგებლოს მიმოსვლით (არ გადაადგილდეს) და, ამდენად, მიმოსვლის მატერიალიზაცია არ ვლინდება სარგებლობით. მიმოსვლის მატერიალიზაცია ნათლად ჩანს ადამიანის ყოველდღიურ ცხოვრებაში, როდესაც იგი დაუბრკოლებლად მოძრაობს ქალაქში (მაგალითად, მიდის სამსახურში ან სასწავლებელში, მაღაზიაში, გადის ქალაქიდან დასასვენებლად) და სულაც არ აღიქვამს ამას, როგორც კონსტიტუციურად განმტკიცებულ პროცესს.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ უფლების აღიარება და სუბიექტის მიერ მისი ფლობა თავისთავად არ გულისხმობს რეალიზაციას. მაგალითად, საქართველოს კანონმდებლობა 2008 წელს შეტანილ ცვლილებამდე არ ითვალისწინებდა ლტოლვილებზე სამგზავრო საბუთის გაცემას, თუმცა, კანონმდებლობით აღიარებული იყო ლტოლვილის მიერ ქვეყნის დატოვების უფლება. ამიტომ უფლების აღიარებასთან ერთად აუცილებელია სახელმწიფომ შეიმუშავოს მისი რეალიზაციის წესი, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ უფლების უზრუნველყოფის გარანტიაა. ამგვარად, მიმოსვლის უშუალო რეალიზაცია გულისხმობს უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ სახელმწიფოსაგან აღიარებული და უზრუნველყოფილი სიკეთით სარგებლობას დადგენილი წესის შესაბამისად.

ადამიანის მიერ მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის პროცედურები ერთდროულად რამდენიმე ნორმატიული აქტით რეგულირდება. ამასთანავე, ცალკე ნორმატიული აქტებით განისაზღვრება ადამიანის მიმოსვლა სატრანსპორტო საშუალებით (საავტომობილო, საჰაერო, რკინიგზის ტრანსპორტით და სხვ.).

მიმოსვლის თავისუფლების სამართლებრივი რეალიზაციის საერთო პროცედურებთან ერთად არსებობს აგრეთვე სპეციფიკური პროცედურები, რომლებიც დამოკიდებულია სუბიექტის სტატუსზე (მოქალაქე, უცხოელი, სპეციალური სტატუსის მქონე). მაგალითად, მისვლა-მოსვლის სპეციალური პროცედურებია დაწესებული სამხედრო მოსამსახურეებისათვის, თავისუფლებააღკვეთილი პირებისათვის და სხვ.

ნაშრომის II თავში აღინიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი იცავს ქვეყანაში კანონიერად მყოფი ადამიანის ქვეყნის შიგნით მიმოსვლისა და ქვეყნის დატოვების უფლებას. ამასთანავე, მხოლოდ საქართველოს მოქალაქისათვის არის უზრუნველყოფილი საქართველოში დაუბრკოლებელი შესვლა. განვიხილოთ მიმოსვლის ამ გამოვლინების ყველა ფორმის რეალიზაციის პროცედურული წესები.

#### *ა. ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის პროცედურული წესი*

ქვეყნის შიგნით მისვლა-მოსვლის რეალიზაცია ხელს უწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას. ადამიანი მუდმივად და უშუალოდ ახორციელებს მიმოსვლას, რისთვისაც აუცილებელია, რომ იგი აკმაყოფილებდეს ერთადერთ მოთხოვნას – ქვეყანაში კანონიერად ყოფნას.

საქართველოში, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, ხელისუფლებამ მკაცრი საპასპორტო სისტემა ლეგიტიმაციური სისტემით შეცვალა, რისთვისაც მრავალი ცვლილება განხორციელდა კანონმდებლობაში. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, გაუქმდა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 142-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა პირის დაკავებას იმის გამო, რომ მას არ გააჩნდა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი ან ვინაობის დამადასტურებელი საბუთი<sup>353</sup>. ადამიანს შეუძლია უფლებაზე უარის თქმა. რაღაც მიზეზთა გამო მოსახლეობის გარკვეულ

<sup>353</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/3/182,185,191.

ნაწილს, შესაძლოა, სულაც არ გააჩნდეს საცხოვრებელი ადგილი, ან მოქალაქეს თან არ ჰქონდეს ვინაობის დამადასტურებელი საბუთი. ეს, ცხადია, არ შეიძლება გახდეს ადამიანისათვის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველი.

როგორც წესი, საქართველოს მოქალაქე პირადობის დამადასტურებელ საბუთს იღებს იმისათვის, რათა გახდეს კონკრეტული(შრომითი, სამოქალაქო, საარჩევნო და სხვ.) სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე. ამგვარად, ასეთი საბუთის აღებაში თვითონ მოქალაქეა დაინტერესებული. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო, მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოს მოქალაქეს აკისრებს პირადობის მოწმობის აღების ვალდებულებას 14 წლის ასაკის მიღწევიდან არა უგვიანეს 6 თვის ვადაში<sup>354</sup>.

საქართველოში ლეგიტიმაციური სისტემის ელემენტი ვლინდება იმით, რომ ადამიანს საკუთარი ვინაობის დადასტურება შეუძლია ნებისმიერი საშუალებით და არა მხოლოდ პირადობის დამადასტურებელი მოწმობით ან პასპორტით. თუ პიროვნების ვინაობის დასადგენად ამოწურულია შესაბამისი ზომები, მხოლოდ მაშინაა დაშვებული მისი დაკავება და ისიც ადმინისტრაციული წესით<sup>355</sup>.

ადამიანის უფლებათა კომიტეტი მიიჩნევს, რომ პიროვნების დამადასტურებელი დოკუმენტის აუცილებლობა და პოლიციის მოთხოვნით მისი წარდგენა არ წარმოადგენს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმის მე-2 მუხლის დარღვევას და არ ზღუდავს მიმოსვლის რეალიზაციას<sup>356</sup>. მაშასადამე, საქართველოს მოქალაქისათვის ქვეყნის შიგნით მიმოსვლის თავისუფლება რეალიზდება მისი ვინაობის დამადასტურებელი დოკუმენტით (სატრანსპორტო საშუალების მართვის მოწმობით, სტუდბილეთით და სხვ.), გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა (მაგალითად, თვითმფრინავით მგზავრობა).

რაც შეეხება უცხოელს, იგი ქვეყნის შიგნით გადაადგილდება სამგზავრო დოკუმენტის ან საქართველოში ყოფნის ნებართვის საფუძველზე. ზოგიერთ სახელმწიფოსთან საქართველოს გააჩნია უვიზო რეჟიმი. კანონით დადგენილია იმ

<sup>354</sup> «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» 1996 წლის 27 ივნისის კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>355</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 244-ე მუხლი.

<sup>356</sup> *Reyntjens v. Belgium*, 9 september, 1992 // NA-73, DR 136.

ქვეყნების ჩამონათვალი, რომელთა მოქალაქეებს საქართველოში შესასვლელად და იქ 90 დღემდე ყოფნისათვის ვიზა არ ესაჭიროებათ<sup>357</sup>. ასეთ შემთხვევაში ქვეყნის შიგნით მიმოსვლისთვის საკმარისია სამგზავრო დოკუმენტი. მისი არსებობისას უცხოელს მიმოსვლისათვის უნდა ჰქონდეს ბინადრობის ნებართვა, საქართველოს ვიზა ან ლტოლვილის მოწმობა<sup>358</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობა განასხვავებს ვიზების რამდენიმე კატეგორიას (დიპლომატიური, სამსახურებრივი, ორდინალური, სასწავლო) და ბინადრობის ნებართვის ორ სახეობას – დროებითსა და მუდმივს. ვიზისა და ბინადრობის ნებართვის კატეგორიები (სახეობები), მათი გაცემის, მოქმედების ვადის გაგრძელების, ძალადაკარგულად გამოცხადების ან შეწყვეტის წესები დადგენილია საქართველოს სხვადასხვა ნორმატიული აქტებით<sup>359</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობა უცხოელებისათვის ადგენს გამონაკლის წესს. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციას შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ დადგენილ განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეუძლია ნება დართოს უცხოელს, რომ მან სამგზავრო დოკუმენტის გარეშე გადაკვეთოს სახელმწიფო საზღვარი და 3 თვემდე ვადით იმყოფებოდეს საქართველოში<sup>360</sup>. მაგალითად, ასეთი ნებართვა შეიძლება მიეცეს უცხოელს, თუ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი მოქალაქეობის ან მუდმივად ცხოვრების ქვეყანაში მისი დევნის შესახებ. უფრო მეტიც, საზღვრის უკანონო გადაკვეთისათვის პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება საქართველოში უკანონოდ შემოსულ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს, რომელიც თავშესაფარს სთხოვს ხელისუფლებას, თუ მის ქმედებაში არ არის სხვა დანაშაულის ნიშნები<sup>361</sup>.

<sup>357</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>358</sup> იქვე, მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>359</sup> 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონი «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ», 1997 წლის 27 ივნისის კანონი «საკონსულო მოსაკრებლის შესახებ», 2006 წლის 28 ივნისის დებულება «საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მინიჭების საკითხთა განხილვა-გადაწყვეტის წესის შესახებ», 2006 წლის 28 ივნისის დებულება «ვიზის გაცემის, გაგრძელების და მოქმედების ვადის შეწყვეტის წესის შესახებ» და სხვ.

<sup>360</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» 2005 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>361</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 344-ე მუხლის შენიშვნა.

საქართველოში მიმოსვლის შეღავათიანი პირობებით სარგებლობენ აგრეთვე ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნებისა და «პარტნიორობა მშვიდობისათვის» პროგრამის მონაწილე ქვეყნების შეიარაღებული ძალების წარმომადგენლები, რომლებიც სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებენ. მათ საქართველოში ყოფნა და ქვეყნის დატოვება შეუძლიათ გამგზავნი ქვეყნების მიერ გაცემული პირადობის მოწმობით, აგრეთვე ინდივიდუალური ან კოლექტიური ბრძანებით<sup>362</sup>.

### ***ბ. ქვეყნიდან გასვლის უფლების რეალიზაციის პროცედურული წესი***

ადამიანმა ქვეყნის ფარგლები რომ დატოვოს, ამისათვის მას სახელმწიფო გარკვეული ვალდებულებების შესრულებას აკისრებს. ეს ვალდებულებები გამომდინარეობს იქიდან, რომ საერთაშორისო მგზავრობისთვის, ჩვეულებრივ, აუცილებელია სათანადო დოკუმენტები, კერძოდ, პასპორტი. პასპორტი ადამიანს აძლევს საშუალებას დატოვოს ქვეყნის ფარგლები და შევიდეს სხვა სახელმწიფოში. ადამიანისათვის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გასვლისათვის განსაკუთრებული დოკუმენტის – პასპორტის მოთხოვნა გამართლებულია იმით, რომ იგი აუცილებელია სხვა ქვეყანაში დაუბრკოლებლად შესასვლელად. საქართველოში დამკვიდრებული ლეგიტიმაციური სისტემით პასპორტი, უპირველეს ყოვლისა, სამგზავრო დოკუმენტია და არა ვინაობის დამადასტურებელი ერთადერთი საბუთი. გარდა ამისა, მოქმედი წესების შესაბამისად, ცალკეულ შემთხვევაში პასპორტი ბილეთის ყიდვის საშუალებაა.

თავისი ქვეყნიდან გასვლის უფლება საქართველოს თითოეულ მოქალაქეს დაბადებიდანვე აქვს, მაგრამ დამოუკიდებლად მისი განხორციელება მხოლოდ სრულწლოვანების მიღწევის შემდეგ შეუძლია. არასრულწლოვანზე პასპორტი გაიცემა კანონიერი წარმომადგენლის სანოტარო წესით დამოწმებული თანხმობის საფუძველზე<sup>363</sup>.

<sup>362</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონის მე-4 მუხლის მე-3<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>363</sup> საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა და ლტოლვილთა პირადობის დადასტურებისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის (სამგზავრო პასპორტისა და დოკუმენტის) გაცემის შესახებ 2004 წლის 12 ნოემბრის ინსტრუქციის მე-19 მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტები.

მისასაღმებელია, რომ საქართველოს საპასპორტო პოლიტიკა პასუხობს დემოკრატიის ძირითად პრინციპებს. კერძოდ, ერთსა და იმავე მოქალაქეს შეუძლია ერთდროულად იქონიეს რამდენიმე მოქმედი პასპორტი და გამოიყენოს იგი თავისი სურვილისამებრ. ქვეყნიდან გასვლის პროცედურას აგრეთვე ამარტივებს ის, რომ პასპორტის აღება მარტო რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით როდი შეიძლება. გარდა ამისა, საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია პასპორტის მისაღებად განცხადება შეიტანოს სხვა ადამიანის მეშვეობით, მაგრამ მის მისაღებად, ცხადია, პირადად უნდა გამოცხადდეს.

პასპორტი უნდა გაიცეს გონივრულ ვადებში, გადაჭარბებული ბიუროკრატიული პროცედურებისა და ზედმეტი ხარჯების გარეშე. ყველა ეს მოთხოვნა საქართველოს კანონმდებლობით დაცულია. პასპორტის გაცემაზე დაუსაბუთებელი უარი მიმოსვლის თავისუფლების ხელყოფაა. ვინაიდან სამგზავრო დოკუმენტი სხვა ქვეყანაში წასვლის აუცილებელი პირობაა, მის გაცემაზე დაუსაბუთებელი უარი გამგზავრებაზე უარის თქმის ტოლფასია. სამგზავრო საბუთის ფლობა ქვეყნის დატოვების უფლების რეალიზაციის შემადგენელი ნაწილია.

პასპორტი გაიცემა საქართველოს მოქალაქეებზე მათი საქართველოდან გასვლის, საზღვარგარეთ გადაადგილებისა და საქართველოში შემოსვლის მიზნით<sup>364</sup>. ლტოლვილად ცნობილ პირზე კი ამავე, მიზნით გაიცემა სამგზავრო დოკუმენტი<sup>365</sup>. საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეობის არმქონე პირზე გაიცემა – სამგზავრო პასპორტი<sup>366</sup>.

საქართველოში პასპორტის მიღების მოქმედი პროცედურა შეიძლება ნაწილობრივ კიდევ უფრო გამარტივდეს. პირი, რომელიც 16-დან 18 წლამდე ასაკში დაქორწინდა, ქმედუნარიანად მიიჩნევა<sup>367</sup>. საქართველოს კანონმდებლობა ასეთ ადამიანს ანიჭებს პასპორტის მოთხოვნის თაობაზე შუამდგომლობის აღძვრის

<sup>364</sup> «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ» 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონის მე-20<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>365</sup> იქვე, მე-20<sup>1</sup> მუხლის მე-2<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>366</sup> იქვე, მე-20<sup>1</sup> მუხლის მე-1<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>367</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

უფლებას კანონიერი წარმომადგენლის თანხმობის გარეშე<sup>368</sup>, ანუ მოცემულ საჯარო ხასიათის ურთიერთობაში სახელმწიფომ იგი ქმედუნარიანად ცნო. მართებული იქნება წარმომადგენლის შუამდგომლობის გარეშე პასპორტის მოთხოვნის უფლება მიენიჭოს ასევე არასრულწლოვანს ემანსიპაციის (კანონიერი წარმომადგენლის თანხმობით საწარმოს დამოუკიდებლად გაძლოლის უფლების მოპოვების) შემთხვევაში. ამ სფეროსათვის არასრულწლოვანი ჩვეულებრივ ურთიერთობებში შეუზღუდავად ქმედუნარიანი ხდება<sup>369</sup>. საწარმოს გაძლოლა ზოგჯერ საჭიროებს საზღვარგარეთ გამგზავრებას, რისთვისაც აუცილებელია პასპორტი. გამოდის, რომ ასეთ შემთხვევაში პასპორტის გაცემა თავსდება საწარმოს გაძლოლისათვის დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, იგულისხმება, რომ როდესაც კანონიერი წარმომადგენელი არასრულწლოვანს ანდობს საწარმოს დამოუკიდებლად გაძლოლას, იგი მის საზღვარგარეთ შესაძლო გამგზავრებასაც ვარაუდობს. ამიტომ მისგან პასპორტის მისაღებად შუამდგომლობის მოთხოვნა არათანაზომიერ ბარიერად მიგვაჩნია.

საქართველოს კანონმდებლობით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე (გარდა ლტოლვილისა) სამგზავრო საბუთის გაცემა შეუძლია მხოლოდ მისი მოქალაქეობის ქვეყანას. აღნიშნული დოკუმენტის გაცემა საქართველოს ადმინისტრაციულ ორგანოს არც ერთ შემთხვევაში (დაკარგვის, გაფუჭების და სხვ.) არ შეუძლია. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე განსაკუთრებულ შემთხვევაში საქართველომ უნდა გასცეს სამგზავრო საბუთი. ასეთი შემთხვევა იქნება, მაგალითად, მაშინ, როდესაც მოქალაქეობის ქვეყანა უარს აცხადებს პასპორტის გაცემაზე.

ადამიანის უფლებათა კომიტეტის აზრით, თვით ქვეყნის დატოვების უფლების ბუნებიდან გამომდინარეობს, რომ ადამიანის საზღვარგარეთ მუდმივად ცხოვრების შემთხვევაში პასპორტის გაცემის ვალდებულება ეკისრება როგორც საცხოვრებელ, ასევე, მის მშობლიურ ქვეყანას. პასპორტი არის საშუალება, რომელიც ადამიანს აძლევს «ნებისმიერი ქვეყნის, მათ შორის, საკუთარი ქვეყნის»

<sup>368</sup> საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა პირადობის დადასტურებისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის (საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის სამგზავრო პასპორტის) გაცემის წესის შესახებ 2004 წლის 12 ნოემბრის ინსტრუქციის 22-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

<sup>369</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.



დატოვების უფლებას, როგორც ამას მოითხოვს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი<sup>370</sup>.

პასპორტის გარდა, ადამიანს სახელმწიფოსგან არ ესაჭიროება სხვა საბუთი (ნებართვა) ან თანხმობა იმისათვის, რომ დატოვოს ქვეყნის ფარგლები. ამ საკითხთან დაკავშირებით საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა<sup>371</sup>.

საკონსტიტუციო სასამართლოს სარჩელით მიმართა საქართველოში მუდმივად მცხოვრებმა რუსეთის მოქალაქემ. იგი სადავოდ ხდიდა «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 3 ივნისის კანონის დებულებას საქართველოდან გასასვლელად ვიზის დაწესების თაობაზე. საქართველოში მოსარჩელის კანონიერად ყოფნის დამადასტურებელ გარემოებას მისთვის იმიგრანტის სტატუსის მინიჭება წარმოადგენდა და იგი მართლზომიერად იყო შემოსული ქვეყნის ტერიტორიაზე. საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ასეთ პირთა კატეგორიისთვის აკანონებს საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლებას. გასვლის ვიზის დაწესება კი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის მაჩვენებელია. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ძირითადი კანონი ქვეყნიდან გასვლის უფლებასთან მიმართებით იმიგრანტისათვის საქართველოს მოქალაქისაგან განსხვავებულ რამე გამონაკლისს არ ითვალისწინებს. პირიქით, 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ საქართველოდან თავისუფლად გასვლა შეუძლია ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება ქვეყანაში. აქედან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ, საერთაშორისო კანონმდებლობის გათვალისწინებით, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გასვლისათვის ვიზის დაწესება არაკონსტიტუციურად ცნო.

საქართველოს ტერიტორიის დატოვებისათვის კანონმდებლობით არ არის დადგენილი მგზავრობის რამე კონკრეტული მიზნის (სწავლა, სამუშაო და ა.შ.) არსებობა ან ქვეყნის გარეთ ყოფნის კონკრეტული ვადა. ამასთან, ქვეყნის დატოვების უფლების სრულყოფილი რეალიზაცია შეუძლებელია, თუ ადამიანს არა

<sup>370</sup> შეტყობინება 57/1979 საქმეზე – «სოფი ვიდალ მარტინსი ურუგვაის წინააღმდეგ» (ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ განხილული ძირითადი საქმეები. შეადგინეს რაიჯა ჰანსკიმ და მარტინ შაინინმა. ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტი, 2006, გვ. 244-246).

<sup>371</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/4/212.

აქვს საკუთარი ქონების გატანის უფლება. საქართველოს კანონმდებლობა განსხვავებულ წესებს ადგენს იმისდა მიხედვით, საქართველოს მოქალაქე ქვეყნის ფარგლებს გარეთ ვადის მუდმივად თუ გარკვეული ვადით.

საქართველოდან უცხოელების გასვლის წესებს ადგენს «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» კანონის მე-6 თავი. უცხოელს, საქართველოში კანონიერად ყოფნის ვადის ამოწურვიდან 10 დღის გასვლის შემდეგაც, ნებართვა ეძლევა საკუთარი ნებით დაუბრკოლებლად დატოვოს ქვეყნის ტერიტორია. ამასთანავე, იგი ვალდებულია გადაიხადოს განსაზღვრული ოდენობის ჯარიმა ქვეყნიდან გასვლამდე ან გასვლის შემდეგ. თანხის გადაუხდელობის შემთხვევაში მასზე არ გაიცემა საქართველოს ვიზა და ქვეყანაში შემოსვლის ნებართვა მანან, სანამ არ მოხდება აღნიშნული დავალიანების გადახდა (კანონის 50-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

### ***გ. საქართველოს მოქალაქის ქვეყანაში შესვლის უფლების რეალიზაციის***

#### ***პროცედურული წესი***

საქართველოს მოქალაქის სამშობლოში დასაბრუნებლად საკმარისია მოქალაქეობის შენარჩუნება. საქართველოს მოქალაქეებს ქვეყანაში დაუბრკოლებელი დაბრუნება შეუძლიათ მოქალაქეობის დამადასტურებელი საბუთის წარდგენისთანავე.

საქართველოს მოქალაქეობა დასტურდება საქართველოს მოქალაქის პირადობის მოწმობით ან საქართველოს მოქალაქის პასპორტით. რაც შეეხება 16 წლამდე ბავშვის მოქალაქეობას იგი დასტურდება დაბადების მოწმობით ან მშობლის პასპორტით. 16 წლამდე ბავშვის მოქალაქეობა, რომლის მშობლებიც უცნობი არიან დასტურდება დაბადების მოწმობით<sup>372</sup>. «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» 1996 წლის 27 ივნისის კანონში შეტანილი ცვლილებებით საქართველოს მოქალაქეს 14 წლის ასაკიდან ევალება პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის აღება. ამიტომ ცვლილება უნდა განხორციელდეს «მოქალაქეობის შესახებ» ორგანული კანონის

<sup>372</sup> «მოქალაქეობის შესახებ» საქართველოს 1993 წლის 25 მარტის ორგანული კანონის 43-ე მუხლი.

შესაბამის დებულებაშიც. წინააღმდეგ შემთხვევაში 14 წლის ასაკს მიღწეულ საქართველოს მოქალაქეს, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის აღების მიუხედავად, მაინც დაბადების მოწმობით მოუწევს თავისი მოქალაქეობის დადასტურება, ვინაიდან ამას იერარქიულად უფრო მაღლა მდგომი ორგანული კანონი ითვალისწინებს.

მოქალაქის უფლება – დაუბრკოლებლად დაბრუნდეს მოქალაქეობის ქვეყანაში, შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც ადამიანის ბუნებრივად წარმოშობილი და განუსხვისებელი, საერთაშორისო და ეროვნული სამართლის ნორმებით განმტკიცებული შესაძლებლობა, რომ თავისი სურვილისამებრ შემოვიდეს მოქალაქეობის ქვეყნის ტერიტორიაზე.

საქართველოს კანონმდებლობით, მოქალაქეობის მტკიცების ტვირთი მხოლოდ მოქალაქეს არ აკისრია. მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტების დაკარგვის ან ვადის გასვლის შემთხვევაში შესაძლებელია ქვეყანაში შესვლა მოქალაქეობის დადასტურების პროცედურით.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია იმ მოქალაქის ქვეყანაში შესვლა, რომელიც არასოდეს არ ყოფილა თავისი მოქალაქეობის ქვეყანაში. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის აზრით, მოქალაქეობა ბათილია იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი შემოფარგლულია ნომინალური კავშირით მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის. კომიტეტი უარყოფს მოჩვენებითი მოქალაქეობის დოქტრინას. მისი განმარტებით, პირი თუ არის კონკრეტული ქვეყნის მოქალაქე (ამ სტატუსის ფორმალური გაგებით), ეს ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ მოქალაქეობის ქვეყანა «მისი საკუთარი ქვეყანაა». ამისათვის აუცილებელია როგორც მოქალაქეობის ფორმალური სტატუსის არსებობა, ისე ამ ქვეყანასთან მყარი ფაქტობრივი კავშირი<sup>373</sup>.

იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს საპირისპირო მოსაზრება. «ადამიანი, რომელსაც სახელმწიფომ მიანიჭა მოქალაქეობა, უნდა განვიხილოთ როგორც მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქე საერთაშორისო სამართლის განსაზღვრული მიზნებისათვის, მაშინაც კი როდესაც მას არა აქვს რეალური და შესახები კავშირი სახელმწიფოსთან<sup>374</sup>.

<sup>373</sup> Toala v. New Zeland, 675/95

<sup>374</sup> Plender R. International Migration Law, Leiden, A.W. Sijthoff, 1971, p.87.

საქართველოს კანონმდებლობა საქართველოში შესვლის უფლების რეალიზაციისას მოქალაქეობასთან დაკავშირებით არავითარ წინაპირობებს არ ითვალისწინებს. მაგალითად, მოქალაქეს არ წაეყენება დამატებითი მოთხოვნები, როცა იგი საქართველოს პირველად ეწვევა.

მოქალაქეობის ქვეყანაში შესვლის უფლების განხორციელებასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია რეპატრაციის პროცესი. 2007 წლის 11 ივლისს ყოფილი სსრკ-ის ხელისუფლების მიერ XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-იდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მათ შთამომავალთა საქართველოში დაბრუნებისათვის სამართლებრივი მექანიზმების შექმნის მიზნით საქართველოს პარლამენტმა მიიღო შესაბამისი კანონი – «ყოფილი სსრკ-ის მიერ XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-იდან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრაციის შესახებ». კანონით, რეპატრიანტის სტატუსის მოპოვება მაძიებელ პირს შეუძლია 2009 წლის 1 იანვრამდე. ამ სტატუსის მინიჭებიდან 6 თვის ვადაში რეპატრიანტმა უნდა წარმოადგინოს იმ ქვეყნის მოქალაქეობაზე უარის თქმის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომლის მოქალაქეც იყო რეპატრიანტის სტატუსის მინიჭების მომენტში (კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი). ამგვარად, საქართველოს კანონმდებლობით, ისტორიული სამართლიანობის აღდგენის, ღირსეული და ნებაყოფლობითი დაბრუნების პრინციპების საფუძველზე შეიქმნა XX საუკუნის 40-იან წლებში იძულებით გადასახლებული პირებისა და მათი შთამომავლების საქართველოში შესვლის (დაბრუნების) უფლების რეალიზაციის წესი.

მიმოსვლა ადამიანის იმ ძირითად თავისუფლებათა რიგს განეკუთვნება, რომლის რეალიზაცია კონტროლის გარეშე, თვითნებურად დაუშვებელია. ამიტომ ქვეყნის დატოვება და ქვეყანაში შესვლა შესაძლებელია მხოლოდ სასაზღვრო გამტარი პუნქტების მეშვეობით. აქ იმ საბუთებში, რომლებიც პირს აძლევს უფლებას შემოვიდეს საქართველოში ან გავიდეს ქვეყნის ტერიტორიიდან, დაისმება თარიღის შტამპი შესაბამისი აღნიშვნით – «შემოსვლა» ან «გასვლა». საქართველოს მოქალაქის მიერ საქართველოს საზღვრის გადმოკვეთისას, შესაბამისი

რეგისტრაციის გავლის შემდეგ, სამგზავრო დოკუმენტებში თარიღის შტამპი აღნიშვნით – «შემოსვლა» დაისმება მხოლოდ მოქალაქის მოთხოვნით<sup>375</sup>.

საქართველოს მოქალაქეების საქართველოში შესვლის უფლების დარღვევის ფაქტი მოხდა 2004 წელს, როდესაც რუსეთის ფედერაციამ ლარსის გასასვლელი გადაკეტა. სანამ იგი გაიხსნებოდა, მოქალაქეები იძულებული იყვნენ კეხვის გზით ესარგებლათ, სახელმწიფო საზღვარი კი არის როკთან, რომელსაც ხელისუფლება ვერ აკონტროლებდა. ამიტომ, როდესაც რუსეთიდან როკის გვირაბით საქართველოს ტერიტორიაზე შემოვიდა ავტობუსები, რომლებშიც იმყოფებოდნენ რუსეთის ფედერაციიდან დეპორტირებული საქართველოს მოქალაქეები, სოფელ კეხვთან საქართველოს ხელისუფლებამ მოითხოვა მათი უკან გაბრუნება და კანონიერი გზით შემოსვლა.

ხელისუფლების აღნიშნული ქმედება ანტიკონსტიტუციურად შეაფასა საქართველოს სახალხო დამცველმა. უფრო მეტიც, მისი აზრით, საქართველოს მოქალაქეების მიმართ განხორციელებული ეს ქმედება ეწინააღმდეგებოდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 4 ოქმს<sup>376</sup>.

როგორც აღინიშნა, საქართველოს მოქალაქე კანონიერად შემოდის საქართველოში სასაზღვრო გამტარი პუნქტების მეშვეობით. ასეთია როკის გვირაბთან არსებული სასაზღვრო გამტარი პუნქტი. სახელმწიფოს მიერ კონტროლირდება იგი თუ არა, ეს სხვა საკითხია. როდესაც ხელისუფლება ითხოვდა მოქალაქეების უკან გაბრუნებას, ისინი უკვე იმყოფებოდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე (სოფელ კეხვთან). ამიტომ მოცემულ შემთხვევაში მოქალაქეების მიმართ განხორციელებული ქმედება უნდა შეფასდეს, როგორც საქართველოს ტერიტორიიდან მათი გაძევება.

მაინც, რამდენად კანონიერი იყო ხელისუფლების მოთხოვნა მოქალაქეთა უკან გაბრუნებისა და კანონიერი გზით შემოსვლის თაობაზე? ხელისუფლების ლოგიკით, მოქალაქეთა შემოსვლა იმ გზით, რომელსაც იგი ვერ აკონტროლებს, უკანონოა. თუ ამ მიმართულებით გავაგრძელებთ მსჯელობას, გამოვა, რომ მოქალაქეებმა

<sup>375</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 20 დეკემბრის 676 ბრძანებულებით დამტკიცებული წესი სახელმწიფო საზღვრის რეჟიმისა და დაცვის შესახებ, მე-2 მუხლის მე-10 და მე-10<sup>1</sup> პუნქტები.

<sup>376</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2004 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 69.

უკანონოდ გადმოკვეთეს საქართველოს საზღვარი, რაც სისხლის- სამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევს (სსსკ 344-ე მუხლი). ასეთი პასუხისმგებლობის საკითხი კი ვერ დადგებოდა, ვინაიდან დეპორტირებული მოქალაქეების ქმედებაში არ იყო ბრალეულობის ნიშნები (ისინი რუსეთის ფედერაციამ მიიყვანა სოფელ კეხვამდე). ის, რომ სახელმწიფო ვერ აკონტროლებს საკუთარ ტერიტორიაზე განლაგებულ სასაზღვრო გამტარ პუნქტს, არ შეიძლება გახდეს მოქალაქეთა მიმოსვლის რეალიზაციის შეფერხების საფუძველი. ეს მით უფრო ითქმის მაშინ, როდესაც ისინი მოსაზღვრე სახელმწიფომ გამოამევა და საქართველოს ხელისუფლების კონტროლირებად ტერიტორიამდე მიიყვანა. ასეთი საგამონაკლისო ვითარებისათვის სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს შესაბამისი მექანიზმი, რომელიც არ შეაფერხებს მოქალაქეთა მიმოსვლას.

საქართველოში შემოსვლისას და ქვეყნიდან გასვლისას უცხოელები სასაზღვრო გამტარ პუნქტებში გადიან ინსპექტირებას<sup>377</sup>. ისინი ასეთ ინსპექტირებას არ გადიან ქვეყნის შიგნით ყოფნისას, რაც სახელმწიფოს მხრიდან ასუსტებს მიგრაციული პროცესების რეგულირებასა და კონტროლს. ჩვენი აზრით, აუცილებლად უნდა იქნეს მიღებული შესაბამისი აქტი, რომელიც ქვეყნის განვითარების პერსპექტივების, საერთაშორისო პრაქტიკისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საყოველთაოდ აღიარებული სამართლებრივი ნორმების გათვალისწინებით შექმნის მიგრაციული პროცესების რეგულირების საფუძველს. ასეთი დოკუმენტის შემუშავების თაობაზე არა ერთი რეკომენდაცია მიიღო საქართველომ საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან. გარდა ამისა, მიგრაციული პროცესების კონტროლისა და კოორდინაციის მიზნით ქვეყანაში უნდა შეიქმნას საიმიგრაციო სამსახური.

უცხოელთა ინსპექტირება არის მიგრაციული პროცესების კონტროლისა და მართვის საშუალება. ამ დროს მიგრანტები უნდა აღრიცხონ და რეგისტრაციაში გატარდნენ მიგრანტის ბარათის საფუძველზე. ინსპექტირებისას გამოვლინდებიან უკანონო მიგრანტები. საქართველოში რეგისტრაციის გავლის ვალდებულება

---

<sup>377</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» 2005 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის «ზ» პუნქტი.

მხოლოდ იმ უცხოელს ეკისრება, რომელმაც მოიპოვა ბინადრობის ნებართვა<sup>378</sup>. ხშირად უცხოელი არ აკმაყოფილებს ბინადრობის ნებართვის მიღებისათვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს, ამიტომ არც მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს მის მისაღებად და ქვეყანაში უკანონოდ გადაადგილდება. ასევე ხდება, როცა უცხოელი საქართველოში უვიზო ან სავიზო რეჟიმის დარღვევით შემოდის, ანდა არ გადის ქვეყნიდან, როდესაც ვიზის მოქმედების ვადა ამოწურულია. სახელმწიფოს კონტროლის მიღმა რჩებიან აგრეთვე ის ადამიანები, რომლებმაც უარი განაცხადეს საქართველოს მოქალაქეობაზე და დაკარგეს ქვეყანაში კანონიერად ყოფნის საფუძველი. ამიტომ აუცილებელია არა მარტო ბინადრობის ნებართვის მქონეთა, არამედ საერთოდ უცხოელთა რეგისტრაცია-აღრიცხვის წესების შემოღება. უცხოელთათვის საქართველოში 2 თვეზე მეტი ვადით ყოფნისას რეგისტრაციის ვალდებულების დაკისრება ეკონომიკურადაც გამართლებულია, ვინაიდან ეს ბიუჯეტის შევსების ერთ-ერთი წყარო გახდება.

ჩვენი აზრით, უნდა არსებობდეს უცხოელთა ინსპექტირების შემდეგი ორგანიზაციული ფორმები: **მიზნობრივი**, რომლის სამოქმედო გეგმას, ინსპექტირების გრაფიკს ობიექტების მიხედვით ერთობლივად დაამტკიცებენ შინაგან საქმეთა სამინისტრო (საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი) და იუსტიციის სამინისტრო; **გადაუღებელი**, როდესაც იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციის საფუძველზე ინსპექტირებას განახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; **შემთხვევითი**, როდესაც შინაგან საქმეთა სამინისტრო თავისი საქმიანობიდან (ფუნქციიდან) გამომდინარე, პერიოდული შემოწმების საფუძველზე დამოუკიდებლად დაიწყებს მოქმედებას და მის შედეგებს დაუყოვნებლივ აცნობებს იუსტიციის სამინისტროს.

ქვეყანაში კანონით დადგენილი წესების დარღვევით ცხოვრება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საფუძველია<sup>379</sup>, თუმცა, როგორც დავინახეთ, არ არსებობს ამ პროცედურის ამოქმედებისათვის საჭირო მექანიზმები (ინსპექტირება ქვეყნის შიგნით). მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო, კვლავ მაღალია საქართველოდან მოქალაქეთა ემიგრაციის მაჩვენებელი. ეს ხდება მაშინ,

<sup>378</sup> «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>379</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 185-ე მუხლი.

როდესაც ყოველწლიურად იზრდება საქართველოს ტერიტორიაზე არალეგალურად მცხოვრებ უცხოელთა რაოდენობა. თუ საქართველო უახლოეს ხანში არ შეიმუშავებს არალეგალური მიგრანტების გამოვლენის მექანიზმს, სახელმწიფო სერიოზული პრობლემების წინაშე აღმოჩნდება, რაც მეტად უარყოფით გავლენას მოახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და კულტურულ განვითარებაზე.

არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის ორი ძირითადი ხერხი არსებობს – დეპორტაცია ან ლეგალიზაცია. მსოფლიოში ერთ-ერთი ეფექტიანი ხერხია ე.წ. «ამნისტიები», ანუ ლეგალიზაციის პროგრამები, რომელთა დანიშნულებაა ქვეყანაში უკანონოდ მყოფი უცხოელების ლეგალიზაცია. ეკონომიკური და პოლიტიკური მიზეზებიდან გამომდინარე, არალეგალური მიგრანტების «ამნისტიის» გამოცხადების აუცილებლობა მაშინ დგება, როდესაც ქვეყნის ტერიტორიაზე მათი რაოდენობა იმდენად დიდია, რომ ამ პრობლემის გადაჭრა ჩვეულებრივი პროცედურების ფარგლებში შეუძლებელია. ასეთი პროგრამები წარმატებით განხორციელდა აშშ-ში, საფრანგეთში<sup>380</sup> და დასავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში.

საქართველოშიც მიგრაციული პროცესების მომწესრიგებელი აქტის მიღებამდე აუცილებლად უნდა გამოცხადდეს ქვეყანაში არალეგალურად მყოფი უცხოელების ლეგალიზაციის პროგრამა, ე.წ. «ამნისტია». ცხადია, «ამნისტია» არ უნდა შეეხოს ქვეყანაში უკანონოდ მყოფ ყველა უცხოელს. სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს, თუ ქვეყანაში უკანონოდ მყოფ უცხოელთა რომელი კატეგორიის მიმართ შეიძლება აღიძრას ლეგალიზაციის შუამდგომლობა. უნდა დადგინდეს შუამდგომლობის აღძვრის ვადები და სახელმწიფო ბაჟის ოდენობა. ვფიქრობთ, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება სასარგებლო იქნება საქართველოს საიმიგრაციო პოლიტიკისა და ქვეყნის ბიუჯეტისთვის.

სახელმწიფო საიმიგრაციო პოლიტიკის მთავარ ამოცანებად უნდა დაისახოს: იმიგრაციული კონტროლის სისტემის შემუშავება და რეალიზაცია სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით; მიგრაციული ნაკადების მოწესრიგება რეგიონებში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და ეკოლოგიური

---

<sup>380</sup> Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России, ред. Г. Витковская, М., 2002, с. 200, 208.



მდგომარეობის, ეროვნული თავსებადობის, მიგრანტთა ფსიქოლოგიის სპეციფიკისა და განსახლების ადგილების კლიმატური პირობების შესაბამისად.

როგორც ვხედავთ, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის აუცილებელ სუბიექტად სახელმწიფო გვევლინება. ადამიანს დაუბრკოლებლად მოძრაობა შეუძლია არა იმის გამო, რომ მიმოსვლის თავისუფლება უზრუნველყოფილია საქართველოს კონსტიტუციითა და ძირითადი საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებით, არამედ იმიტომაც, რომ სახელმწიფოს აკისრია მისი რეალიზაციის სათანადო პროცედურების შექმნის იურიდიული ვალდებულება. რეალიზაციის მარტივი, მოხერხებული და ეფექტიანი პროცედურული ფორმების განვითარების უმნიშვნელოვანეს პირობას კი მათი მუდმივი რაციონალიზაცია და სრულყოფა წარმოადგენს.

## დასკვნა

მიმოსვლის თავისუფლების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის, შესაბამისი თეორიისა და პრაქტიკის კვლევის შედეგად ჩამოყალიბდა ძირითადი დასკვნები და დებულებები.

მიმოსვლის თავისუფლება ადამიანის ერთ-ერთი ძირითადი უფლებაა. იგი განუსხვისებელია, დაბადებიდან ეკუთვნის ადამიანს და დემოკრატიულ საზოგადოებაში პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის ორგანულ ნაწილს წარმოადგენს. ამასთანავე, ნაშრომში ნაჩვენებია, რომ ამჟამად მიმოსვლის თავისუფლებამ ბუნებითი ხასიათის გარდა სოციალური ნიშნა-თვისებებიც მიიღო. მიმოსვლის თავისუფლება კომპლექსური ინსტიტუტია და ფუნქციურად შეიძლება გამოვლინდეს საშინაო და საგარეო ფორმით.

ადამიანის დაუბრკოლებელ მისვლა-მოსვლას, ჭეშმარიტად დემოკრატიული გაგებით, მისი კონსტიტუციური განმტკიცებისა და პრაქტიკაში განხორციელების თვალსაზრისით, შედარებით ხანმოკლე ისტორია აქვს საქართველოში. საუკუნეთა განმავლობაში ადამიანის ეს ბუნებითი მისწრაფება კანონმდებლობით არ იყო აღიარებული და ფაქტობრივად ილახებოდა ხელისუფლების მიერ. ეკონომიკური თავისუფლების აკრძალვასთან ერთად, ამის ძირითადი მიზეზი იყო ქვეყანაში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ანტიდემოკრატიული პოლიტიკური წეს-წყობილების არსებობა.

ფეოდალური სამართალი გლეხის მიწაზე მიმაგრებას ეფუძნებოდა. ქვეყნის შიგნით მისვლა-მოსვლის მდგომარეობაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა ის ფაქტი, რომ საქართველოს ქალაქების უმრავლესობა მსხვილ ფეოდალებს შორის იყო განაწილებული. ქალაქში შესვლა და იქ ყოფნა სწორედ ფეოდალის ნებაზე იყო დამოკიდებული. ზოგადად, ფეოდალურ ურთიერთობებს კარჩაკეტილობა ახასიათებდა. თუ ამას შიდაფეოდალურ განუწყვეტელ ბრძოლებსაც დავუმატებთ, იოლად აიხსნება, თუ რატომ მოხდა მიმოსვლის საკითხების მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმების მოგვიანებით შექმნა საქართველოში.

უკიდურესად მკაცრი, შეზღუდული და ანტიდემოკრატიული იყო მოქალაქეთა მიმოსვლის განმსაზღვრელი კანონმდებლობა საბჭოთა

ტოტალიტარიზმისა და პოლიტიკური რეპრესიების ხანაში. საბჭოთა ხელისუფლების არსებობის მთელ პერიოდში მიმოსვლის თავისუფლება არ იყო განმტკიცებული არც სსრ კავშირისა და არც მოკავშირე რესპუბლიკების კონსტიტუციებით. შემთხვევითი არაა, რომ სოციალიზმის დროინდელ სამეცნიერო ლიტერატურაში პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობის პრობლემის კვლევისას ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ჩამონათვალში საერთოდ არ მოიაზრებოდა მიმოსვლის თავისუფლება, ხოლო თუ ამ საკითხზე იყო მსჯელობა, იგი არსებით ხასიათს არ ატარებდა.

საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლებამ რეალური განხორციელება 1995 წლის კონსტიტუციაში ჰპოვა. დღეს საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფ თითოეულ ადამიანს აქვს თავისუფალი მიმოსვლის უფლება.

საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ადამიანის თავისუფლად მოძრაობის უფლება სხვადასხვანაირადაა ფორმულირებული. კონსტიტუციებში საუბარია ადამიანის შესაბამის «თავისუფლებასა» და «უფლებაზე», ხოლო საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებში ასახულია «მიმოსვლის თავისუფლების უფლება». საქართველოს კონსტიტუცია აცხადებს თავისუფალი მიმოსვლის უფლებას. ასეთი ფორმულირებით გამოდის, თითქოს მიმოსვლა იძულებითიც შეიძლება იყოს. ამიტომ, ჩვენი აზრით, მართებული იქნება, თუ კანონმდებლობით განმტკიცდება და დამკვიდრდება «მიმოსვლის თავისუფლება». საქმე ისაა, რომ მიმოსვლის განხორციელება არსებითად გამორიცხულია ფიზიკური თავისუფლების გარეშე. ამასთანავე, მიმოსვლა პროცესია, რომელიც დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფოს ყოველგვარი კანონსაწინააღმდეგო ჩარევის გარეშე უნდა ხორციელდებოდეს.

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურასა და კანონმდებლობაში ჯერჯერობით არაა დამკვიდრებული განსახილველი სამართლებრივი ინსტიტუტის გამომხატველი ერთიანი ტერმინოლოგია. გამოიყენება როგორც «მიმოსვლა», ისე «გადაადგილება». ჩვენი აზრით, კანონმდებლობაში მაინც, ერთგვაროვნობის დაცვის მიზნით, მიზანშეწონილი იქნებოდა ტერმინ «მიმოსვლის» დამკვიდრება.

საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლი ერთობლივად აღიარებს მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლებას. დისერტაციაში განხილულია მხოლოდ მიმოსვლის თავისუფლების საკითხები, რადგან, ჩვენი აზრით, კონსტიტუციურად უნდა გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან აღნიშნული სამართლებრივი კატეგორიები. გამიჯვნა საჭიროა თუნდაც იმიტომ, რომ პრაქტიკაში შესაძლებელია მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია საცხოვრებელი ადგილის არჩევის გარეშე. ამასთანავე, ამ სამართლებრივი კატეგორიების გამიჯვნა იურიდიული პირებისათვის უზრუნველყოფს ადგილსამყოფელის თავისუფლად არჩევის უფლებას.

საქართველოს კონსტიტუციის დებულებები მიმოსვლის თავისუფლების სფეროში ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს, თუმცა, არსებობს განსხვავებებიც. ერთ-ერთი განსხვავება შეეხება საქართველოს მოქალაქეთა მოქალაქეობის ქვეყანაში შესვლის უფლების შეზღუდვას. მართალია კონსტიტუცია პირდაპირი მოქმედების აქტია, მაგრამ პრაქტიკაში ჯერ-ჯერობით არ დადასტურებულა საქართველოს მოქალაქეთა აღნიშნული უფლების კანონიერი შეზღუდვის შემთხვევა. ამისგან განსხვავებით, ხსენებული უფლების დარღვევის ფაქტი ახლახან გახდა საყოველთაოდ ცნობილი. მხედველობაშია რუსეთის ფედერაციიდან დეპორტირებული და მოქალაქეობის ქვეყანაში როკის გვირაბის გავლით შემოსული საქართველოს მოქალაქეების უკან გაბრუნებისა და საქართველოს ხელისუფლებისაგან კონტროლირებადი სასაზღვრო პუნქტიდან შემოსვლის მოთხოვნა. მიგვაჩნია, რომ მოქალაქისათვის მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვა მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიის ფარგლებშია გამართლებული. ქვეყნის საზღვრის გადაკვეთა სხვა ქვეყნიდან შესვლის დროს მოქალაქეს ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა ჰქონდეს გარანტირებული. მოქალაქედ ყოფნას ნებისმიერი ადამიანისათვის თან ახლავს ისეთი მნიშვნელოვანი გარანტიები, როგორცაა მოქალაქეობის ქვეყანაში დაუბრკოლებლად შესვლა და მოქალაქეობის ქვეყნიდან გაძევების აკრძალვა.

საქართველოს კონსტიტუციით დაუშვებელია მოქალაქის გაძევება (მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი) და ასევე ხელშეუხებელი უნდა იყოს ქვეყანაში მისი შესვლის უფლება. მოქალაქის გაძევება გულისხმობს ქვეყნის ტერიტორიიდან

დროებით თუ ხანგრძლივად იძულებით გაყვანას. შემოსვლაზე უარი გაძევების ტოლფასია იმ განსხვავებით, რომ გაძევების შემთხვევაში მოქალაქე იმყოფება ქვეყნის ტერიტორიაზე. ვინაიდან ქვეყანაში დაუბრკოლებლად შესვლისათვის განმსაზღვრელია მოქალაქეობა, ამიტომ მოქალაქის ქვეყანაში დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება ასახული უნდა იქნეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლში. ეს უფლება უნდა ატარებდეს აბსოლუტურ ხასიათს. საქართველოს მოქალაქე დაცული უნდა იყოს არა მარტო ქვეყნის ტერიტორიიდან გაძევებისაგან (საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი), არამედ, ამასთან ერთად, აუცილებელია, რომ მას გარანტირებული ჰქონდეს სამშობლოში დაუბრკოლებლად შესვლის უფლება.

რაც შეეხება საერთაშორისო აქტებით დამკვიდრებული მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვას ზნეობის დაცვის მიზნით, ეს საკითხი სადავოდ მიგვაჩნია. მიზნის ფორმულირება აბსტრაქტულია, ზნეობა არაა იურიდიული ბუნებისა და ნორმატიულად არც არის ახსნილი. მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებისა და ინდივიდების ზნეობრივი კრიტერიუმები ხშირად არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან, ანუ ზნეობას მრავალი მნიშვნელობა გააჩნია. არანაკლებ რთულია დავადგინოთ, რომელი მოთხოვნები და რატომ შეიძლება მივიჩნიოთ, როგორც ზნეობრივი. ამ საკითხში აზრთა ერთიანობა შეუძლებელია. ზნეობის კრიტერიუმის საერთაშორისო-სამართლებრივი განმარტების არარსებობა ართულებს მის გამოყენებას პრაქტიკაში. ასეთ ვითარებაში სამოქალაქო საზოგადოება ვერ იქნება მტკიცედ დარწმუნებული, რომ იგი საიმედოდაა დაცული სახელმწიფოს თვითნებობისაგან. სავარაუდოდ, სახელმწიფოებს ზნეობის ზოგად წარმოდგენაზე შეთანხმების მიღწევა გაუჭირდებათ. ამიტომ მისასალმებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო აქტებისგან განსხვავებით, მიმოსვლის უფლებით დაცული სფეროს უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს.

საქართველომ მიმოსვლის თავისუფლების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შემუშავების სფეროში დიდ წარმატებებს მიაღწია: გაუქმდა ჩაწერის ინსტიტუტი და მკაცრი საპასპორტო სისტემა, განხორციელდა ემიგრაციის რეჟიმის ლიბერალიზაცია, თუმცა, არსებითად გადასახედია უცხოელების მიმართ «ღია კარების“ პოლიტიკა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არალეგალური იმიგრანტების გამო

საქართველო უახლოეს მომავალში სერიოზული პრობლემის წინაშე დადგება. შესაქმნელია ქვეყანაში არალეგალურად მყოფი უცხოელების გამოვლენის სამართლებრივი მექანიზმი.

ასევე, აუცილებელია მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის უნიფიცირება. მიზანშეწონილია საქართველოს მოქალაქეების მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების ერთიან აქტში თავმოყრა. საიმიგრაციო კანონმდებლობის უნიფიცირება საფუძველს შეუქმნის სამართლის ცალკე დარგის – საიმიგრაციო სამართლის ჩამოყალიბებას.

ერთგვარ დაზუსტებას მოითხოვს «ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის» ცნება. ძირითადი უფლებები განუსხვისებელია და ადამიანს დაბადებიდან ეძლევა. ძირითადი უფლებების შეზღუდვა გულისხმობს შესაბამისი დაცული სფეროს შემცირებას. მაგალითად, თუ ქვეყნის კონსტიტუცია რომელიმე საერთაშორისო აქტთან შედარებით ამცირებს მიმოსვლის თავისუფლებით დაცული სფეროს ფარგლებს, მაშინ თვით მიმოსვლის თავისუფლება იზღუდება. ამიტომ პრაქტიკაში სახელმწიფო ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვას ახორციელებს, მის დაცულ სფეროში ერევა.

ნაშრომში განხილულია ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვის, ვალდებულების ცნებისა და იურიდიული პასუხისმგებლობის ურთიერთმიმართება. ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ ძირითადი უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა დამოუკიდებელი სამართლებრივი კატეგორიაა. ამასთან, ევროპული სასამართლოს მიერ გამოყენებული «თანმდევრ შეზღუდვების» დოქტრინის არსიდან გამომდინარე, დისერტაციაში დადგინდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 და 22-ე მუხლების ურთიერთმიმართება.

კვლევის შედეგების მიხედვით, სერიოზული სამუშაოები უნდა განხორციელდეს, რათა საქართველოს ნორმაშემოქმედებით და სამართალშეფარდებით პროცესში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვისას დამკვიდრდეს თანაზომიერების პრინციპის გამოყენების პრაქტიკა, განსაკუთრებით – სასამართლოების საქმიანობაში. თანაზომიერების პრინციპი ადამიანის ნებისმიერი ძირითადი უფლების განხორციელების შეზღუდვის საზომად უნდა იქცეს.

გარკვეულ ცვლილებებს საჭიროებს აგრეთვე მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორცაა: ქვეყანაში განსაკუთრებული რეჟიმის არსებობისას მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვის პროცედურები; სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის შეზღუდვები მოქალაქეობის ნიშნით; ქვეყანაში აკრედიტირებული უცხო ქვეყნის დიპლომატიური წარმომადგენლის პერსონა ნონ გრატად გამოცხადების პროცედურა; ემანსიპაციის შემთხვევაში არასრულწლოვანისათვის კანონიერი წარმომადგენლის შუამდგომლობის გარეშე პასპორტის გაცემა.

ადამიანის მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციურად განმტკიცება სახელმწიფოს ავალდებულებს მისი უზრუნველსაყოფად შექმნას შესაბამისი გარანტიები. მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა, კონკრეტული სამართალდარღვევითი გარემოებების გათვალისწინებით, შეიძლება სხვადასხვა ფორმით, ხერხითა და საშუალების გამოყენებით გამოვლინდეს.

იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება ძირითად უფლებათა დაცვის გარანტიების რეალიზაციის და დაცვის გარანტიებად დაყოფის შესახებ. ვფიქრობთ, რომ ასეთი კლასიფიკაცია პირობითია და პრაქტიკული თვალსაზრისით – გამოუსადეგარი. ძირითადი უფლებების რეალიზაციისათვის გარანტიების შექმნა იმავდროულად მათ დაცვასაც გულისხმობს და პირიქით – ძირითადი უფლებების დაცვა მათ დაუბრკოლებელ რეალიზაციას უზრუნველყოფს. როდესაც ადამიანი ვერ აღწევს ძირითადი უფლების რეალიზაციას, მაშინ იგი მიმართავს დაცვის პროცედურას. ამგვარად, უფლების დაცვა საჭიროა მისი დაუბრკოლებელი რეალიზაციისათვის.

მიმოსვლის თავისუფლების პირველი რიგის გარანტიას წარმოადგენს საკანონმდებლო ხელისუფლება, რომელიც ქმნის სამართლებრივ ბაზას სამართალშემფარდებლისათვის. სწორედ კანონმდებლობა და მის საფუძველზე გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებები არის საქართველოში მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის უმნიშვნელოვანესი გარანტია.

მიმოსვლის თავისუფლების რეგულირების სამართლებრივ ბაზას, გარდა კანონმდებლობისა, შეადგენს, აგრეთვე, საქართველოს საკონსტიტუციო

სასამართლოსა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები. ნაშრომში გაანალიზებული მასალიდან ნათლად ჩანს, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებები არსებით როლს ასრულებს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციისას წარმოშობილი საკითხების გადაწყვეტაში.

ასე რომ, საქართველოს კონსტიტუციის 22-ე მუხლის რეალიზაცია უზრუნველყოფილია აგრეთვე სასამართლო ხელისუფლების ავტორიტეტით. საკონსტიტუციო კონტროლისა და მართლმსაჯულების განხორციელება ძირითადი უფლების დაცვის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა. სასამართლო წესით მიმოსვლის თავისუფლების დაცვა ხორციელდება საკონსტიტუციო სამართალწარმოების, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლისა წესით.

ამასთანავე, კონსტიტუციური დებულებები, მისი ფუნდამენტურობიდან, უნივერსალობიდან და იურიდიული უზენაესობიდან გამომდინარე, დარღვეული უფლების აღდგენის არსებით გარანტად გვევლინება. კონსტიტუციური დებულებების უზენაესობა უზრუნველყოფილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობით. იგი თავისი გადაწყვეტილებებით აუქმებს არაკონსტიტუციურ ნორმებს და იმავდროულად ასრულებს მიმოსვლის თავისუფლების დაცვის, მისი შემდგომი მართლზომიერი რეალიზაციის უზრუნველყოფის ფუნქციას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობა ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ზოგადი ხასიათის საშუალებაა იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მისი თითოეული გადაწყვეტილება სცილდება კონკრეტული საქმის ფარგლებს. ამა თუ იმ აქტის (მისი ნაწილის) არაკონსტიტუციურად ცნობით იგი იცავს არა მხოლოდ პროცესის მონაწილეთა არამედ ყველა იმ პირის ინტერესებს, რომელთა მიმართაც, შესაძლოა, მომავალში გამოყენებული ყოფილიყო ანტიკონსტიტუციური ნორმა. არც ერთ ორგანოს არა აქვს უფლება მიიღოს იმავე შინაარსის ნორმები, რომლებიც არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი, რაც ძირითადი უფლების უზრუნველყოფის უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებმა ხელი შეუწყვეს მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაციის საერთაშორისო სტანდარტების დამკვიდრებას საქართველოში.



მიმოსვლის თავისუფლებას ადამიანის სამართლებრივ სტატუსში განსაკუთრებული ადგილი უკავია, ვინაიდან მისი რეალიზაციით ხდება სხვა ძირითადი უფლებების (შრომის თავისუფლება, განათლების უფლება, დასვენების უფლება და სხვ.) უზრუნველყოფა ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, კულტურულ სფეროებში და პირად ცხოვრებაში. ამასთანავე, მიმოსვლის თავისუფლების რეალიზაცია სხვადასხვა ვითარებაში ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, საკუთრების დაცვის გარანტიად გვევლინება.

საბოლოოდ შეიძლება დავასკვნათ, რომ კვლავაც არსებული პრობლემების მიუხედავად, მიმოსვლის თავისუფლება საქართველოში უკვე არსებითად დემოკრატიული ხასიათის სამართლებრივ ინსტიტუტად ჩამოყალიბდა. ქვეყანაში შეიქმნა მისი ცხოვრებაში სრულყოფილად რეალიზაციის წინამძღვრები. სამომავლოდ, მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა დამოკიდებული იქნება საქართველოში პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების პროგრესულ განვითარებაზე.

დისერტაციაში ჩამოყალიბებული დებულებები და დასკვნები, ცხადია, არც საბოლოოდ სრულყოფილია და არც ამომწურავი. მიუხედავად ამისა, ნაშრომი გარკვეულწილად მაინც დახმარებას გაუწევს მიმოსვლის თავისუფლებისა თუ ადამიანის სხვა ძირითადი უფლებების ზოგადთეორიული და დარგობრივი პრობლემების მკვლევარებს.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, რედ. ზ. ჯიბლაშვილი, თბილისი, «ინტელექტი-2005», 2005.
2. ბერძენიშვილი ნ., საქართველოს ისტორიის საკითხები, წიგნი VIII, «მეცნიერება», 1975.
3. გიორგაძე გ., ფეოდალური ურთიერთობა საქართველოში, ტფილისი, საქართველოს კომუნისტური პარტიის ც.კ. სტამბა, 1926.
4. გომიენი დ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოკლე მეგზური, თბილისი, «მეცნიერება», 2000.
5. დოლიძე ი., ძველი ქართული სამართალი, თბილისი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1953.
6. ვაჩიშვილი ალ., სამართლის ზოგადი თეორია, ტფილისი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1926.
7. თეზელიშვილი ს., უცხო სიტყვათა ლექსიკონი, თბილისი, 2005.
8. იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თბილისი, მერიდიანი, 2005.
9. ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2003.
10. იურიდიული ტერმინოლოგია (რუსულ-ქართული ნაწილი), შეადგინეს გ. ჟვანიამ, დ. ფურცელაძემ, პ. ქავთარაძემ, თ. წერეთელმა, თბილისი, «მეცნიერება», 1963.
11. კონსტიტუციური სამართალი, რედ. ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, «ინოვაცია», 2005.
12. კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, 2004.
13. კორკელია კ., მჭედლიძე ნ., ნალბანდოვი ა., საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტებთან, ბაკურ სულაკაურის გამოცემა, თბილისი, 2005.
14. კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, «ჯისიაი», 2003.

15. ლორია ა., იმიგრანტთა უფლებები და მათი შეზღუდვის ცალკეული შემთხვევები საქართველოში, თბილისი, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, 2005.
16. მესხია შ., გვრიტიშვილი დ., თბილისის ისტორია, თბილისი, «საბლიტგამი», 1952.
17. მესხია შ., გვრიტიშვილი დ., დუმბაძე მ., სურგულაძე ა., თბილისის ისტორია, თბილისი, საბავშვო და ახალგაზრდობის ლიტერატურის სახელმწიფო გამომცემლობა, 1958.
18. მესხია შ., საისტორიო ძიებანი, ტ. II, თბილისი, «მეცნიერება», 1983.
19. მესხია შ., საისტორიო ძიებანი, ტ. III, თბილისი, «მეცნიერება», 1986.
20. მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი (ფრანგულიდან თარგმნა დ. ლაბუჩიძემ), თბილისი, R1 , 1994.
21. ნეიმანი ალ., ქართულ სინონიმთა ლექსიკონი, მესამე გამოცემა, თბილისი, «განათლება», 1978.
22. რუსთაველი შ., ვეფხისტყაოსანი, პ. ინგოროყვას რედაქციით და გამოკვლევით, წიგნი I, თბილისი, «მერანი», 1970.
23. რუსულ-ქართული ლექსიკონი, ტ. II, თბილისი, საქართველოს სსრ მეცნიერებათა აკადემიის გამომცემლობა, 1958.
24. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 1999.
25. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, რედ. ვ. გონაშვილი, თბილისი, «ქრონოგრაფი», 2004.
26. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, რედ. ვ. გონაშვილი, თბილისი, «ქრონოგრაფი», 2005.
27. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, რედ. ვ. გონაშვილი, თბილისი, «თბილისელები», 2006.
28. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბილისი, «სამართალი», 1999.
29. სამოქალაქოს სჯულვილება, II, ტექსტი, ლექსიკონი და საძიებლები გამოსცა დ. ფურცელაძემ, თბილისი, «მეცნიერება», 1966.

30. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბილისი, «ივერთა მხარე», 1990.
31. საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტ. III. თბილისი, «საბჭოთა საქართველო», 1973.
32. სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი (წიგნი I), რედ. გ. ტყეშელიაძე, თბილისი, «მერიდიანი», 2006.
33. სულხან-საბა ორბელიანი, ლექსიკონი ქართული, I, თბილისი, «მერანი», 1991.
34. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. I, თბილისი, 1950.
35. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. II, თბილისი, 1951.
36. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. III, თბილისი, 1953.
37. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. IV, თბილისი, 1955.
38. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. V, თბილისი, 1958.
39. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტ. VI, თბილისი, 1960.
40. ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, რედ. ირ. აბაშიძე, ტომი 7, თბილისი, 1984.
41. ქართული სამართლის ძეგლები, ტ. IV, სასამართლო განჩინებანი (XVI-XVIII სს), ტექსტები გამოსცა, შენიშვნები და საძიებლები დაურთო პროფ. ი. დოლიძემ, თბილისი, «მეცნიერება», 1972.
42. ქოლინი პ., ინგლისურ-ქართული იურიდიული ლექსიკონი, თბილისი, «იბერთედ-პრესი», 2002.
43. ფურცელაძე დ., სამოქალაქოს ჰსჯულვილება (XVIII საუკუნის მიწურულის კანონპროექტთა კრებული), თბილისი, საქართველოს სსრ მეცნიერებათა აკადემიის გამომცემლობა, 1960.
44. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თბილისი, «სეზანი», 2003.

45. შანიძე ა., ქართული ენის გრამატიკა, I, თბილისი, სტალინის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1955.
46. ჩუბინაშვილი დ., ქართულ-რუსული ლექსიკონი, მეორე გამოცემა, თბილისი, «საბჭოთა საქართველო», 1984.
47. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, «უნივერსალი», 2005.
48. ჭანტურია ლ., შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, «სამართალი», 1997.
49. ჭანტურია ლ., ნინიძე თ., მეწარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, «სამართალი», 2002.
50. ჭიჭინაზე ზ., საქართველოს შესახებ ევროპიელთ მოძღვართა და მოგზაურთა ცნობები, თბილისი, გრ. ჩარკვიანის სტამბა, 1895.
51. ჯავახიშვილი ივ., თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტ. IV, თბილისი, «მეცნიერება», 1996.
52. ჯავახიშვილი ივ., თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტ. VI, თბილისი, «მეცნიერება», 1982.
53. Авакьян С. А., Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция, Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2003.
54. Административное право, под. ред. Ю.М.Козлова, Москва, «Юридическая литература», 1968.
55. Алексеев С. С., Общая теория права, Т.2. М., Юридическая литература, 1982.
56. Багатуровъ С. И., Личныя и поземельныя права въ древней Грузи, Выпускъ I , Тифлисъ, Типографія И. Мартиросіанца, 1886.
57. Баглай М., Конституционное право Российской Федерации, Москва, Инфра, 1998.
58. Бахрах Д. Н., Административное право, Москва, БЕК, 1996.
59. Бережнов А. Г., Права личности: некоторые вопросы теории, Москва, Издательство МГУ, 1991.
60. Витрук Н. В., Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе, Москва, «Наука», 1979.
61. Воеводин Л. Д., Конституционные права и обязанности советских граждан, Москва, Издательство Московского университета, 1972.

62. Воеводин Л. Д., Юридический статус личности в России, Москва, Инфра-М-Норма, 1997.
63. Гамбаровъ Ю.С., Свобода и ея гарантіи, С-Петербургъ, Типографія М.М. Стасюлевича, 1910.
64. Гоббс Т., Сочинения в 2-х томах, Т. 2, Москва, «Мысль», 1991.
65. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л., Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика, Москва, Издательство Московского независимого института международного права, 1998.
66. Грамоты и другіе историческіе документы столетія, относящіеся до Грузіи, под ред. А. А. Цагарели, Т. II , вып. II , съ 1769-1801 годъ, С.-Петербургъ, Типографія В. О. Киршбаума, 1902.
67. Гревцов Ю., Проблемы теории правового отношения, Ленинград, ЛГУ, 1981.
68. Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М., Социалистическая демократия и личные права, Москва, «Юридическая Литература», 1984.
69. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России, ред. Г. Витковская, «Гендальф», Москва, 2002.
70. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д., Вопросы теории права, Государственное издательство юридической литературы, Москва, 1961.
71. Кононов А. Л., Конституционный принцип свободы передвижения и практика Конституционного суда РФ// Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. Сборник докладов, Москва, 2001.
72. Конституционный статус личности в СССР, АН СССР, Институт государства и права, Москва, «Юридическая литература», 1980.
73. Конституция Российской Федерации. Комментарий, под общей ред. Б. Н. Топорнина, Москва, «Юридическая литература», 1994.
74. Конституционное (государственное) право зарубежных стран, под ред. Б.А. Страшуна, общая часть, тома 1-2, Москва, БЕК, 1996.
75. Кучинский В. А., Личность, свобода, право, М., Юридическая литература, 1978.
76. Лимонова Н. А., Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, Москва, Книжный мир, 2001.
77. Лукашева Е. А., Социалистическое право и личность, Москва, «Наука», 1987.
78. Максименко С.В., Шенгенское право и свобода передвижения: международно-правовые аспекты глобальной миграции, Одесса, «Астропрент», 2005.

79. Малько А., Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект, Саратов, 1994.
80. Матузов Н.И., Субъективные права граждан СССР, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966.
81. Месхиа Ш., Города и городской строй феодальной Грузии XVII-XVIII вв., Тбилиси, ТГУ, 1959.
82. Мюллерсон Р. А., Права человека: идеи, нормы, реальность, Москва, Юридическая Литература, 1991.
83. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. В.В. Лазарева, Москва, «Спарк», 1998.
84. Нириг С., Свобода: обещание и угроза. Критика культа свободы, пер. с англ. / Общ. ред. Ф. В. Константинова, Москва, «Прогресс», 1966.
85. Рыбальченко Р. К., Паспортная система в СССР, Киев, «Вища школа», 1977.
86. Савицкий С., Худяков А., Новая паспортная система СССР, Алм-Ата, «Знание», 1976.
87. Сводъ Законовъ Россійской имперіи, т. XIV, СанктПетербургъ, 1890.
88. Толстой Ю.К., К теории правоотношения, ЛГУ, 1959.
89. ПСЗ, Т. XXXIV, 1817.
90. ПСЗ, Т. XXXVII, 1820-1821.
91. Шумилин Б. Т., Паспорт гражданина СССР, Москва, «Знание», 1976.
92. Явич Л.С., Общая теория права, Ленинград, Издательство Ленинградского Университета, 1976.
93. Annual Report 2001 office for democratic institutions and human rights, OSCE, ODIHR, Warsaw, December 2001.
94. 1<sup>st</sup> Annual Report of the Commisioner for Human rights, Council of Europe Publishing, December, 2001.
95. Forced Evictions, Violations of Human Rights 2003-2006, COHRE, December 2006.
96. Fenwic H., Civil Liberties, Cavendish Publishing Limited, 1994.
97. Human Rights: Concept and standards, Edited by Janusz Symonides, UNESCO, 2000.
98. Internally displaced people, Earth scan publications Limited London, Sterling, VA, Norwegian Refugee Council, 2002.
99. Medhurst D., A brief and practical Guide to EC Law, Oxford, Blackwell Scintific Publications, London, Edinburg, Boston, Melbourne, Paris, Berlin, Vienna, 1994.
101. Plender R., International Migration Law, Leiden, A.W. Sijthoff, 1971.

102. Recommendation 775 (1976) on the preparation of an agreement concerning the transfer of responsibility for refugees who move lawfully from one member state of the Council of Europe to another (Collection of International instrument and other legal texts concerning refugees and displaced persons) Volume II, Geneva, 1995.
103. Satvinder S. Juss, *Immigration, Nationality and Citizenship*, MANSELL, 1994.
104. *The Rights of non-citizens*, United Nations, New Yourk and Geneva, 2006.



## სტატიები

1. გაბრიჩიძე გ., თანაზომიერების პრინციპი ევროპის გაერთიანების სამართლის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში, სტატიათა კრებული «ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე», თბილისი, გtz, 2006.
2. იზორია ლ., ადამიანის უფლებების შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, სტატიათა კრებული «ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში», თბილისი, 2002.
3. კუბლაშვილი კ., დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, ჟურნ. «ალმანახი», 2001, 16.
4. ლორია ა., ემიგრაცია და იმიგრაცია, როგორც მიგრაციის სახეები, ჟურნ. «სამართალი», 2004, 1-2.
5. პატაშური ზ., გადაადგილების თავისუფლების ხელმყოფ დანაშაულთა არსის გამო, ჟურნ. «ალმანახი», 2000, 13.
6. რატიანი ზ., გლეხობა XVIII – XIX საუკუნეების საქართველოში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის «მაცნე», 1968, 6.
7. საქართველოს სახალხო დამცველის 2004 წლის საპარლამენტო ანგარიში.
8. საყვარელიძე ფ., კიდევ ერთხელ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე, ჟურნ. «თავისუფლება», 2004 წ., 3.
9. ქანთარია ნ., გლეხი ბექა-აღბუღას სამართლის მიხედვით, აკად. ს. ჯანაშიას სახ. საქართველოს სახელმწიფო მუზეუმის მოამბე, ტ. XXIII-B, 1962.
10. Академия наук СССР Институт права им. А. Я. Вышинского, Вопросы советского государственного права, сборник статей: Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, Москва, 1959.
11. Алешкова И. А., Конюхова И. А., Право на свободу передвижения и законодательство Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики, «Государство и право», 2006, №1.
12. Воеводин Л. Д., Краснов М. А., О формах конституционного закрепления свободы личности в СССР, «Советское государство и право», 1982, №4.
13. Гаджиев Г. А., Под сенью Конституции, под защитой суда, Российская Федерация, М., 1996, №16, с. 49-50.

14. Герасименко Ю. В., Лица, не являющиеся гражданами России, как субъекты конституционно-правовых отношений, «Государство и право», 2002, №6.
15. Квитко А., Ограничения прав и свобод: цели, основания, юридические пределы, «Право и жизнь», 2006, №105(15).
16. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, Круглый стол, «Государство и право», 1998, №7.
17. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву, Круглый стол, «Государство и право», 1998, №8.
18. Черновалов П., Содержание механизма ограничений Конституционной свободы передвижения в Российской Федерации, «Право и жизнь», № 115(10).

### საქართველოს კანონები

1. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია (2008 წლის 12 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 31-11, მუხ. 668.
2. საქართველოს 2004 წლის 1 ივლისის კონსტიტუციური კანონი «აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ» (2006 წლის 27 დეკემბრის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 04/07/2004 ნაწილი I 16, მუხ. 53, გვ.2.
3. საქართველოს 1993 წლის 25 მარტის ორგანული კანონი «მოქალაქეობის შესახებ» (2007 წლის 11 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 5, მუხ. 66.
4. საქართველოს 1996 წლის 31 იანვრის ორგანული კანონი «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» (2008 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით) საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 001, გვ. 8.
5. საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის ორგანული კანონი «საერთო სასამართლოების შესახებ» (2008 წლის 25 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 33, გვ.75.
6. საქართველოს 1984 წლის 15 დეკემბრის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი (2008 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებანი 12-ის დანართი, გვ.5.

7. საქართველოს 1993 წლის 7 დეკემბრის კანონი «საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან დროებითი გასვლის და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ», (2008 წლის 21 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 12-13, მუხ. 223.
8. საქართველოს 1995 წლის 14 ივნისის კანონი «მეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ» (2006 წლის 14 დეკემბრის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 27-30, მუხ. 633.
9. საქართველოს 1996 წლის 27 ივნისის კანონი «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ» (2008 წლის 21 მარტის მდგომარეობით) საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 19-20, გვ.28.
10. საქართველოს 1996 წლის 28 ივნისის კანონი «იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ» (2006 წლის 9 ივნისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 19-20, გვ.39.
11. საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონი «ნორმატიული აქტების შესახებ» (2008 წლის 14 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი №25-26.
12. საქართველოს 1996 წლის 19 დეკემბრის კანონი «გარემოს დაცვის შესახებ» (2007 წლის 14 დეკემბრის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 1-2(33-34/7), გვ.23.
13. საქართველოს 1997 წლის 26 ივნისის სამოქალაქო კოდექსი (2008 წლის 14 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 31, გვ.1.
14. საქართველოს 1997 წლის 27 ივნისის კანონი «საკონსულო მოსაკრებლის შესახებ» (2008 წლის 21 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 33, გვ.47.
15. საქართველოს 1997 წლის 17 სექტემბრის კანონი «სამხედრო ვალდებულებებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ» (2008 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით) საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 41, გვ.16.

16. საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონი «ემიგრაციის შესახებ» (2005 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 9, მუხ. 175.
17. საქართველოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონი «საგანგებო მდგომარეობის შესახებ» (2007 წლის 5 ივნისის მდგომარეობით) საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 44, გვ.75.
18. საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი «საომარი მდგომარეობის შესახებ» (2003 წლის 7 მაისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 45, გვ.82.
19. საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი «საქართველოს თავდაცვის შესახებ» (2007 წლის 11 მაისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 45, გვ.86.
20. საქართველოს 1997 წლის 10 დეკემბრის კანონი «ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ», (2008 წლის 21 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 47-48, გვ.126.
21. საქართველოს 1998 წლის 18 თებერვლის კანონი «ლტოლვილთა შესახებ» (2007 წლის 27 აპრილის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 11-12, გვ.39.
22. საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი (2008 წლის 21 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 13-14, გვ.31.
23. საქართველოს 1998 წლის 25 ივნისის კანონი «სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ» (2007 წლის 11 მაისის მდგომარეობით), საქართველოს პარლამენტის უწყებანი 25-26, გვ.14.
24. საქართველოს 1998 წლის 17 ივლისის კანონი «სახელმწიფო საზღვრის შესახებ» (2006 წლის 29 დეკემბრის მდგომარეობით), გაზეთი «საქართველოს რესპუბლიკა, 05.08.1998.
25. საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონი «საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ» (2008 წლის 19 მარტის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I, 22(29), მუხ. 104.

26. საქართველოს 1999 წლის 25 ივნისის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (2008 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I, 32(39), მუხ. 166.
27. საქართველოს 1999 წლის 22 ივლისის კანონი «პატიმრობის შესახებ» (2007 წლის 29 ივნისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 38(45), მუხ. 182.
28. საქართველოს 1999 წლის 22 ივლისის სისხლის სამართლის კოდექსი (2008 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ნაწილი I 41(48), მუხ. 209.
29. საქართველოს 1999 წლის 23 ივლისის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი (2007 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 39(46), მუხ. 190.
30. საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონი «საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ» (2008 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ნაწილი I 3, მუხ.7.
31. საქართველოს 2004 წლის 17 თებერვლის პარლამენტის რეგლამენტი (2008 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 8, მუხ. 38.
32. საქართველოს 2004 წლის 24 ივნისის კანონი «სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ» (2004 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით) საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 19, მუხ. 84, გვ.12.
33. საქართველოს 2005 წლის 27 დეკემბრის კანონი «უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ» (2007 წლის 29 ივნისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 3, მუხ. 16.
34. საქართველოს 2006 წლის 29 დეკემბრის კანონი «ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 14, მუხ. 116.
35. საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონი «ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის

36. საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონი «სამხედრო პოლიციის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 22, მუხ. 205.
37. საქართველოს 2007 წლის 19 ივნისის კანონი «არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულების წესისა და პრობაციის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 24, მუხ. 219.
38. საქართველოს 2007 წლის 27 ივნისის კანონი «საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 26, მუხ. 244.
39. საქართველოს 2007 წლის 27 ივნისის კანონი «ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი I 26, მუხ. 246.
40. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 1 დეკრეტი «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ», საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, I ნაწილი, 37.

### **საერთაშორისო აქტები**

1. 1948 წლის 10 დეკემბრის «ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია» (საქართველო შეუერთდა 1991 წლის 15 სექტემბერს, პარლამენტის 655 დადგენილებით).
2. 1950 წლის 4 ნოემბრის «ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია» (საქართველო შეუერთდა 1999 წლის 12 მაისს, პარლამენტის 1940 დადგენილებით).
3. 1953 წლის 19 ოქტომბრის «მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის წესდება» (საქართველო წესდებას შეუერთდა 2001 წლის 2 მარტის, პარლამენტის 767 დადგენილებით).

4. «ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის 1963 წლის 16 სექტემბრის 4 ოქმი (საქართველო შეუერთდა 2000 წლის 23 თებერვალს, პარლამენტის 153-III დადგენილებით).
5. 1951 წლის 28 ივლისის კონვენცია «ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ» (საქართველო შეუერთდა 1999 წლის 28 მაისს, პარლამენტის 1996-III დადგენილებით).
6. 1967 წლის 31 იანვრის ოქმი «ლტოლვილის სტატუსის შესახებ» (საქართველო შეუერთდა 1999 წლის 28 მაისს, პარლამენტის 1996-III დადგენილებით).
7. ვენის 1961 წლის 18 აპრილის კონვენცია «დიპლომატიური ურთიერთობების შესახებ» (საქართველო შეუერთდა 1993 წლის 13 მაისს).
8. 1966 წლის 16 დეკემბრის პაქტი «სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ» (საქართველო შეუერთდა 1994 წლის 25 იანვარს).

### საქართველოს კანონქვემდებარე აქტები

1. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 621 ბრძანებულება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის ვადამდე გამოცხადების შესახებ», საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III, 157.
2. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 16 ნოემბრის 630 ბრძანებულება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის ვადამდე გაუქმების შესახებ», საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III, 161.
3. საქართველოს პარლამენტის 5446-III დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 621 ბრძანებულების დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III, 158.
4. საქართველოს პარლამენტის 5447-III დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 7 ნოემბრის 1 დეკრეტის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III, 158.
5. საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 15 ნოემბრის 5448 დადგენილება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ» 2007 წლის 7 ნოემბრის 621 ბრძანებულებით საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის ვადამდე გაუქმებაზე საქართველოს პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემის თაობაზე», საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, III ნაწილი, 160.
6. საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 25 ივნისის 387 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება «უცხოელთა თავშესაფრის მიცემის შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის აქტების კრებული 1998, 5-6, გვ. 64.
7. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის 1994 წლის 18 დეკემბრის 397 ბრძანებულება «საკატიო მოქალაქის პრივილეგიებისა და იმუნიტეტის შესახებ».



8. საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 20 დეკემბრის 676 ბრძანებულებით დამტკიცებული წესი «სახელმწიფო საზღვრის რეჟიმისა და დაცვის» შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 1999, III ნაწილი, 69(76), მუხ. 1064, გვ.5.
9. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 17 ნოემბრის 941 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება «საქართველოს სამსახურებრივი სარგებლობის პასპორტის შესახებ» (2008 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 135, მუხ. 1486.
10. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 1999 წლის 28 დეკემბრის 367 ბრძანებით დამტკიცებული დებულება «საპრობილის რეჟიმის შესახებ», (2008 წლის 8 მაისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 72(79), მუხ. 1100.
11. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 1999 წლის 28 დეკემბრის 362 ბრძანებით დამტკიცებული დებულება «პატიმრობის მოხდის შესახებ» (2007 წლის 17 აგვისტოს მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 71(78), მუხ. 1092.
12. საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 11 ოქტომბრის 1094-ის დადგენილება «აფხაზეთის ტერიტორიაზე შექმნილ მდგომარეობასთან დაკავშირებით» (ცვლილებები არ მომხდარა).
13. საქართველოს პარლამენტის 2002 წლის 20 მარტის 1330-III დადგენილება «აფხაზეთში არსებული ვითარების შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა).
14. საქართველოს პარლამენტის 2003 წლის 16 ივლისის 2480 დადგენილება «აფხაზეთში გაეროს წესდების VII თავის ამოქმედების უზრუნველყოფის ღონისძიებათა შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა).
15. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2004 წლის 12 ნოემბრის 1398 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია «საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა პირადობის დადასტურებისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის (საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის სამგზავრო პასპორტის) გაცემის წესის შესახებ» (2008 წლის 18 თებერვლის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 132, მუხ. 1163.

16. საქართველოს შსს მინისტრისა და საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების მინისტრის 2000 წლის 10 თებერვლის 46/02 ბრძანება «ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიიდან შემოყვანილ სატრანსპორტო საშუალებათა ექსპლუატაციის საკითხების მოწესრიგების შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა).
17. საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 28 ივნისის 400 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება «საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მინიჭების საკითხთა განხილვა-გადაწყვეტის წესის შესახებ» (2006 წლის 28 ივნისის მდგომარეობით), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 88, მუხ. 1169.
18. საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 28 ივნისის 399 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება «ვიზის გაცემის, გაგრძელების და მოქმედების ვადის შეწყვეტის წესის შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ნაწილი III 88, მუხ. 1168.
19. საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 9 აგვისტოს 402 ბრძანებულება «საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საომარი მდგომარეობისა და სრული მობილიზაციის გამოცხადების შესახებ» (ცვლილებები არ მომხდარა), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ნაწილი III, 161, მუხ.1778.

### **საბჭოთა პერიოდში მოქმედი ნორმატიული აქტები**

1. საქართველოს სსრ რევოლუციური კომიტეტის დებულება «საუცხოეთო პასპორტების მიცემის შესახებ», შინაგან საქმეთა სახალხო კომისარიატის «მოამბე», 1921, 12.
2. საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის მუშათა და გლეხთა მთავრობის კანონთა და განკარგულებათა კრებული, 1923, 1.
3. სრულიად საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტისა და სახალხო კომისართა საბჭოს «მოამბე», 1926, 5-6 (ცირკულარი 27).
4. «ქალაქ ტფილისში და ტფილისის საბჭოს ქვემდებარე სოფელ ადგილებში საპასპორტო სისტემის შემოღების შესახებ» (დადგენილებანი და ინსტრუქციები), ტფილისის საბჭოს საგამომცემლო სექტორი, 1933.
5. საქართველოს სსრ 1961 წლის სისხლის სამართლის კოდექსი

6. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ЗСФСР, 1923, №1.
7. Положение о въезде в пределы Союза Советских Социалистических Республик и о выезде из пределов Союза Советских Социалистических Республик от 5 июня 1925 г. (СУ 1925, №37).
8. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ГССР, 1928, 12.
9. Ведомости Верховного Совета СССР, 1941, 38-39.
10. СП СССР, 1953, 24.
11. СП СССР, 1959, 13.
12. СП СССР, 1970, 18.
13. СП СССР, 1974, 19.

### საქართველოს ცენტრალური საისტორიო არქივის მასალები

1. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 688.
2. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 1241.
3. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1861, აღწ. 1, ს. 268.
4. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1861, აღწ., 1, ს. 324.
5. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1863, აღწ. 1, ს. 2.
6. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 13.
7. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 16.
8. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 25.
9. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 26.
10. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867 აღწ., 1, ს. 28.
11. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ. 1, ს. 29.
12. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867 აღწ., 1, ს. 30.
13. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1867, აღწ., 1, ს. 32.
14. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი, ფ. 1969, აღწ., 1, ს. 38.

## სასამართლო პრაქტიკის მასალები

1. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ განხილული ძირითადი საქმეები, შეადგინეს რაიჯა ჰანსკიმ და მარტინ შაინინმა, ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტი, «თურქუ», 2006.
2. ადამიანის უფლებები და პოლიცია (პრაქტიკული კურსი), სტრასბურგი, 1998.
3. გადაადგილების თავისუფლება, 2004, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი.
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/2/180-183.
5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/1/130.
6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 1/4/212.
7. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/7/219.
8. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 2/3/182,185,191.
9. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 2/110/5.
10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 1/13/396.
11. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება 1/15/38.
12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2002, 3.
13. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2002, 10.
14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2003, 3.
15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2003, 11.
16. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი, ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, 2004, 4.
17. ასანიძე საქართველოს წინააღმდეგ, A. 71503/01.
18. ლანდვრეუგდი ნიდერლანდების წინააღმდეგ, 37331/97.
19. S შვედეთის წინააღმდეგ, 12694/87.
20. Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, 9214/80; 9473/81; 9474/82.
21. Arrowsmith v. the United Kingdom, DR.

22. Baumann v France 33592/96.
23. Engel and others v. the Netherlands, A. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.
24. Guzzadi v Italy, A 7367/76.
25. Labita v. Italy 26772/95.
26. Napijalo v. Croatia, 66485/01.
27. Paramathan v. Germany 12068/86, DR 51.
28. Raimondo v. Italy 12954/87.
29. Reyntjens v. Belgium, 1992, NA-73, DR 136.
30. Toala v. New Zealand 675/95.

### ინტერნეტ მასალები

1. <http://ru.wikipedia.org/wiki>
2. <http://www.angelfire.com/mn2/reformclub/f/germanyconst.html>
3. <http://www.botschaft-polen.de/konst-de.html#r10>
4. <http://www.coe.int>
5. <http://www.coe.ge>
6. [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864919.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864919.htm)
7. <http://www.constitution.ru>
8. <http://www.gov.uz/ru/section.scm?sectionId=4926&contentId=5011>
9. <http://www.justice.gov.ge>
10. <http://www://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt>
11. [www.mra.gov.ge](http://www.mra.gov.ge)
12. [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu00000_.html)
13. <http://www.parliament.ge>
14. [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html)
15. [http://www.sovrep.gov.by/index.php/konstitucija\\_rb.html](http://www.sovrep.gov.by/index.php/konstitucija_rb.html)
16. <http://www.vescc.com/constitution/italy-constitution-eng.html>

## და ნ ა რ თ ე ბ ი

საქართველოს 1918-1921 წწ. მოქმედი პირადობის მოწმობის  
ნიმუში

საქართველოს  
რესპუბლიკის  
სამონეტო ბატონი.

CONSULAT  
de la République Géorgienne

ბათუმი.  
27 აპრილი 1920 წ.

Удостоверение.

დ. XIII

Выдано граждан. Лаксеи Нерайлашвили  
льть, жителю г. Мидра Общества  
уезде \_\_\_\_\_ губернии, въ томъ, что онъ дѣйствитель-  
но гражданинъ Грузинской Республики и въ настоящее время про-  
живаетъ въ гор. Батумѣ, съ семьей состоящей изъ \_\_\_\_\_



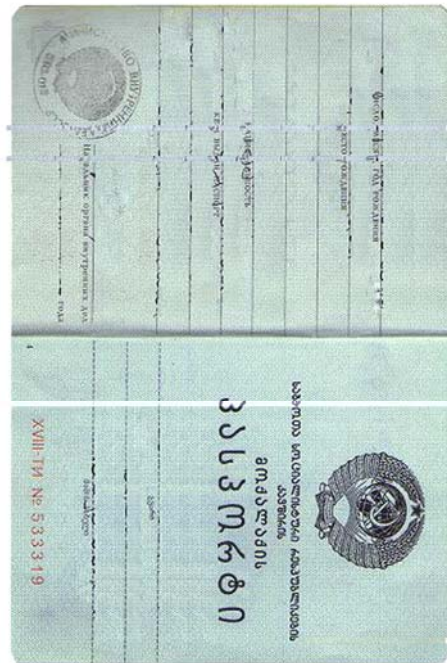
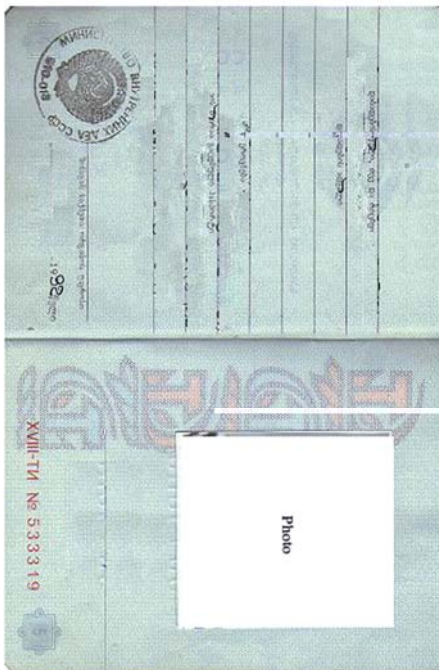
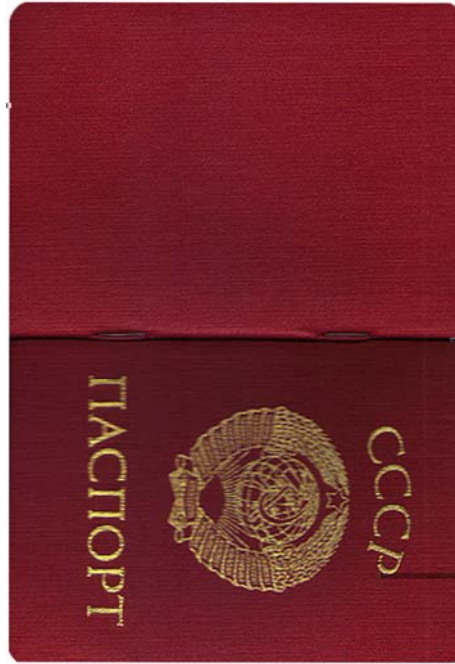
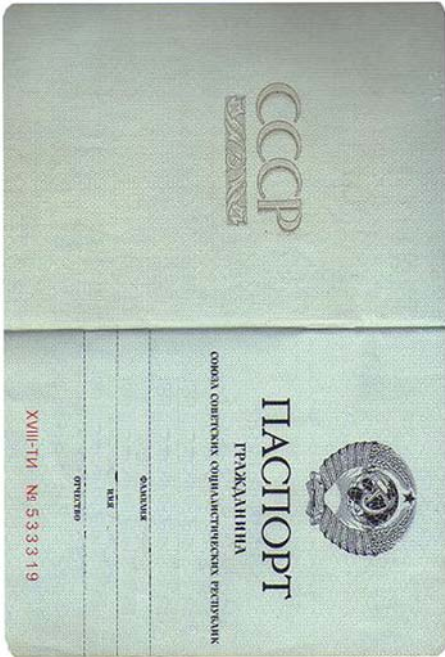
Настоящее удостоверение выдано вре-  
менно, на основании Удосто  
в. Консульства г. Б.  
Прем. рев. № 366  
и въ шестимѣсячный срокъ имѣть  
быть возвращено Консульству для об-  
мѣна на постоянный паспортъ.  
Консульскихъ пошлинь взыскано  
двѣдцать рублей.

Консул А. М. М.  
Секретарь Чавчава





საქართველოს საბჭოთა პერიოდში მოქმედი  
პასპორტის ნიმუში



საქართველოს საბჭოთა პერიოდში მოქმედი  
საზღვარგარეთის პასპორტის ნიმუში

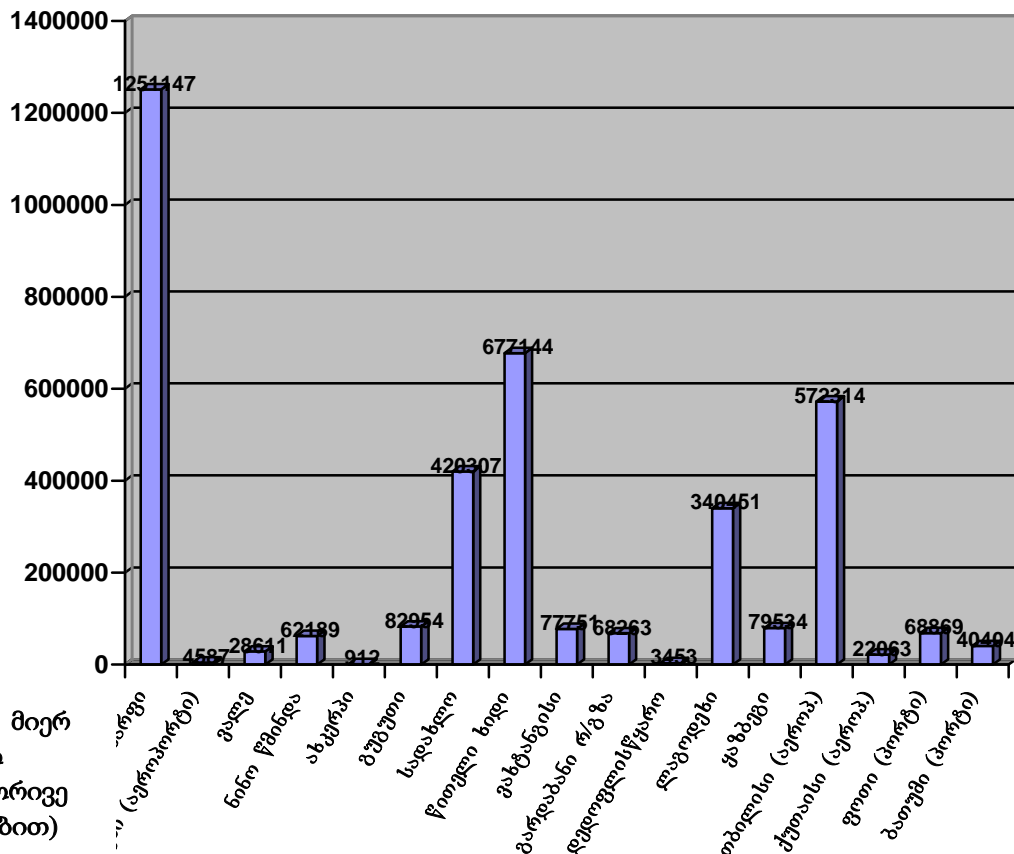




2006 წელს საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე მოქალაქეთა გადაადგილების

დინამიკა სასაზღვრო პუნქტების მიხედვით

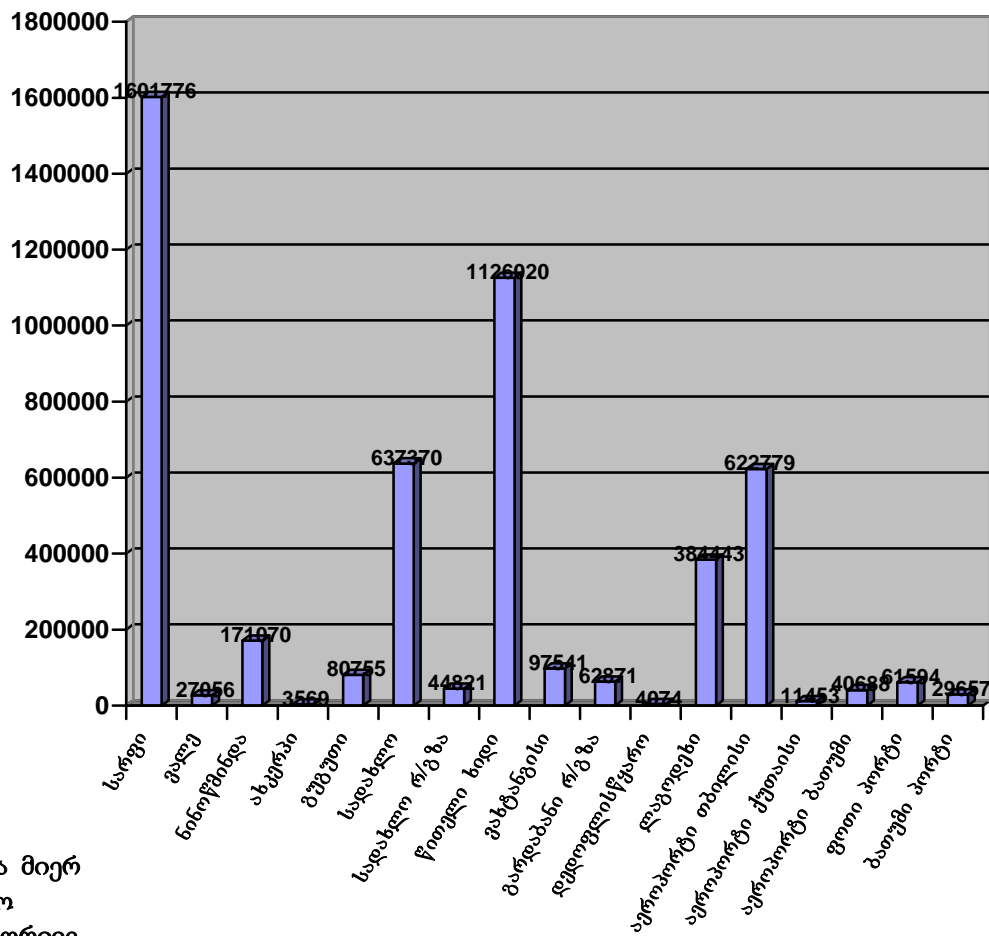
სქემა 1



მოქალაქეთა მიერ  
სახელმწიფო  
საზღვარი (ორივე  
მიმართულებით)  
გადაიკვეთა  
3 801 842-ჯერ,  
აქედან:  
2 314 687-ჯერ  
საქართველოს,  
ხოლო 1 487 155-  
ჯერ უცხოეთის

2007 წელს საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე მოქალაქეთა გადაადგილების  
დინამიკა სასაზღვრო პუნქტების მიხედვით

სქემა 2



მოქალაქეთა მიერ  
სახელმწიფო  
საზღვარი (ორივე  
მიმართულებით)  
გადაიკვეთა  
5 007 537-ჯერ,  
აქედან:  
2 915 079-ჯერ  
საქართველოს,  
ხოლო 2 092 458-  
ჯერ უცხოეთის