

მეორე კოლეგიის

გადაწყვეტილება №2/4/1532

2025 წლის 19 სექტემბერი

ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:

მანანა კობახიძე – სხდომის თავმჯდომარე, მომხსენებელი მოსამართლე;

ირინე იმერლიშვილი – წევრი;

თეიმურაზ ტულუში – წევრი.

სხდომის მდივანი: სოფია კობახიძე.

საქმის დასახელება: გიორგი გოცაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელე – გიორგი გოცაძე; მოპასუხის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები – ქრისტინე კუპრავა და ლევან ლავთაძე. საჯარო დაწესების წარმომადგენლები – საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე თეა სამჭკუაშვილი და საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის მთავარი სპეციალისტი როსტომ ბორშოიძე.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 18 აგვისტოს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1532) მომართა გიორგი გოცაძემ. №1532 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიას გადმოეცა 2020 წლის 20 აგვისტოს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის 2023 წლის 27 ოქტომბრის №2/7/1532 საოქმო ჩანაწერით, კონსტიტუციური სარჩელი მიღებულ იქნა არსებითად განსახილველად. საქმის არსებითი განხილვის სხდომა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2024 წლის 4 აპრილს.

2. №1532 კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მომართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 31-ე მუხლი, 31¹ მუხლი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ნოტარიუსის თანამდებობა შეიძლება ამ კანონით დადგენილი წესით დაიკავოს საქართველოს ქმედუნარიანმა მოქალაქემ, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, გავლილი აქვს სტაჟირება ან აქვს ნოტარიუსად მუშაობის 1 წლის სტაჟი ან საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლის სტაჟი და ჩაბარებული აქვს ნოტარიუსთა საკვალიფიკაციო გამოცდა“.

4. №1532 კონსტიტუციური სარჩელით, მოსარჩელე მხარე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს სადავო ნორმის იმ ნორმატიულ შინაარსს, რომელიც ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი,



საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5-წლიანი სტაჟის მოთხოვნის ფარგლებში, გამორიცხავს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის ფორმით მოქმედ უწყებაში (შემდგომში „სსიპ“) სამუშაო გამოცდილების გათვალისწინებას. მოსარჩელე აღნიშნავს, რომ სწორედ ნორმის ამგვარი განმარტება გახდა მისთვის ნოტარიუსის თანამდებობაზე კონკურსში მონაწილეობაზე უარის თქმის საფუძველი. კერძოდ, მოსარჩელისთვის გაგზავნილ წერილში, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ მიუთითა, რომ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებდა სსიპ-ში მუშაობას საჯარო სამსახურის სტაჟად, ხოლო 2017 წლის 1 ივლისიდან მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 126¹ მუხლის საფუძველზე დაწესებული გარდამავალი პერიოდის გამო, კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა სსიპ-ებზე. სამინისტროს პოზიცია გაიზიარა საჯარო სამსახურის ბიურომაგ, რომელმაც 2019 წლის 19 მარტის პასუხში განმარტა, რომ „გარდამავალი პერიოდისა და სსიპ-ების კატეგორიზაციის დასრულებამდე, მოკლებული არიან შესაძლებლობას, ცალსახად მიიჩნიონ სსიპ-ში საქმიანობა საჯარო სამსახურში საქმიანობად და საჯარო სამსახურის სტაჟად“. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ ნორმის მხოლოდ ფორმალურ-სამართლებრივ სტატუსზე დაფუძნებული განმარტება, რომელიც სრულად უგულვებელყოფს სსიპ-ში შესრულებული სამუშაოს შინაარსს, ქმნის დისკრიმინაციულ გარემოს და ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტს.

5. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, მოსარჩელე გიორგი გოცაძეს აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, ჩაბარებული აქვს ნოტარიუსთა საკვალიფიკაციო გამოცდა და ფლობს 5 წელზე მეტი ხნით სპეციალობით მუშაობის გამოცდილებას საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს სსიპ – საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურში. 2018 წელს მან მიმართა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ნოტარიუსის თანამდებობაზე დასანიშნად კონკურსში მონაწილეობის მოთხოვნით, საჯარო სამსახურში 5-წლიანი სტაჟის არსებობის საფუძველზე, რაც მას გაათავისუფლებდა სტაჟირების გავლის ვალდებულებისგან. მოსარჩელეს უარი ეთქვა იმ მოტივით, რომ სსიპ-ში მუშაობა, კანონმდებლობის განმარტების საფუძველზე, არ ითვლებოდა „საჯარო სამსახურში“ მუშაობის სტაჟად.

6. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმა ადგენს დისკრიმინაციულ მოპყრობას, რადგან არსებითად თანასწორ პირებს – იურისტებს, რომელთაც იდენტური ფუნქციური დატვირთვა და პროფესიული გამოცდილება აქვთ, მაგრამ დასაქმებული არიან სხვადასხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მქონე საჯარო უწყებებში (სსიპ-ებში და სხვა საჯარო უწყებებში) უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს. მოსარჩელის არგუმენტაციით, სსიპ-ები თავისი ბუნებით, იქმნება საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების განსახორციელებლად და მათში საქმიანობა შინაარსობრივად წარმოადგენს საჯარო სამსახურის განხორციელებას. შესაბამისად, პირთა დიფერენცირება მხოლოდ დამსაქმებლის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საფუძველზე, გაუმართლებელია, იმ პირობებში, როდესაც პროფესიული კვალიფიკაციისა და გამოცდილების შინაარსი არსებითად იდენტურია. მოსარჩელის პოზიციით, ასეთი მიდგომა იწვევს აბსურდულ შედეგს, როდესაც, მაგალითად, სამინისტროს დაბალი რანგის სპეციალისტს, რომელსაც შესაძლოა ნაკლებად რელევანტური გამოცდილება ჰქონდეს, ენიჭება პრივილეგია, ხოლო სსიპ-ის მაღალი რანგის იურისტს, რომლის საქმიანობაც უშუალოდ უკავშირდება სანოტარო აქტების შემოწმებას, ასეთი შესაძლებლობა ერთმევა.

7. მოსარჩელე ასევე აღნიშნავს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული გარდამავალი პერიოდი, რომლის ფარგლებშიც სსიპ-ების ნაწილზე არ ვრცელდება კანონის მოქმედება, გაუმართლებლად ხანგრძლივია. უკვე 8 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში გაჭიანურებული გარდამავალი პერიოდი არღვევს სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და განჭვრეტადობის პრინციპებს და ქმნის მუდმივ დისკრიმინაციულ მდგომარეობას მოსარჩელის და მის თანაბარ პირობებში არსებული პირების მიმართ. შესაბამისად, დისკრიმინაციის გამართლება იმ არგუმენტაციით, რომ დიფერენცირება წარმოადგენს დროებით ღონისძიებას, რომელიც შესაძლოა განუსაზღვრელი ვადით გაგრძელდეს, არ წარმოადგენს თანასწორობის უფლების შეზღუდვისთვის ლეგიტიმურ საფუძველს.

8. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, სადავო ნორმა არ არის დისკრიმინაციული და არსებული დიფერენცირება ობიექტური გარემოებებითაა განპირობებული. კერძოდ, „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების მომენტში მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი სსიპ-ს არ განიხილავდა საჯარო სამსახურის ნაწილად და „ნოტარიატის შესახებ“ კანონში საჯარო სამსახურის 5-წლიანი სტაჟის მოთხოვნა ვრცელდებოდა მხოლოდ სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. 2015 წელს მიღებულმა „საჯარო



სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა აღნიშნული მიდგომა შეცვალა და სსიპ-ში დასაქმებული პირებიც მოაქცია საჯარო სამსახურის რეგულირების სფეროში, რადგან სსიპ-ები თავისი არსით, საჯარო-სამართლებრივ ფუნქციებს ასრულებდნენ.

9. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ რეფორმის სრულყოფილად განსახორციელებლად საჭირო გახდა „გარდამავალი პერიოდის“ დაწესება, რომლის მიზანია საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფუნქციური ანალიზი და კატეგორიზაცია, რათა დადგინდეს, რომელი მათგანი ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და, შესაბამისად, რომელ მათგანზე უნდა გავრცელდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება. სსიპ-ების კატეგორიზაციის პროცესი, საჭიროებს მათ სიღრმისეულ შესწავლას და მნიშვნელოვან დროს მოითხოვს. შესაბამისად, ვიდრე აღნიშნული პროცესი არ დასრულდება, არსებული დიფერენცირება გამართლებულად უნდა ჩაითვალოს. კანონპროექტი აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით უკვე წარდგენილია პარლამენტში და დროებითი დიფერენცირება ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს, რომელიც გულისხმობს ერთიანი, სტაბილური და დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას, რაც რეფორმის ეტაპობრივი განხორციელებით უნდა იქნეს მიღწეული და არ შეიძლება, მიჩნეულ იქნეს თვითნებურად ან არაგონივრულად.

10. მოპასუხე მხარემ ასევე განმარტა, რომ „ნოტარიატის შესახებ“ კანონი, საჯარო სამსახურის ცნების განსაზღვრისას, ეყრდნობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს და როგორც კი გარდამავალი პერიოდი დასრულდება და სსიპ-ების კატეგორიზაცია მოხდება, პრობლემა ავტომატურად მოგვარდება, დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების გარეშე.

11. საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე თეა სამჭკუაშვილის განმარტების თანახმად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული გარდამავალი პერიოდის მიზანი არის სსიპ-ების ფუნქციური ანალიზი და მათი შემდგომი კატეგორიზაცია. პროცესის სირთულიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე, გარდამავალი პერიოდის ვადა რამდენჯერმე გახანგრძლივდა. მისივე თქმით, ამჟამად სსიპ-ებში დასაქმებულებზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ვრცელდება მხოლოდ ნაწილობრივ, კონკურსით დასაქმების ნაწილში და არ ვრცელდება ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, როგორცაა შეფასება, მობილობა და იერარქიული რანგირება. შრომის ანაზღაურება რეგულირდება სპეციალური კანონით, რომელიც ადგენს თანამდებობათა ეკვივალენტურ კატეგორიებს, თუმცა ეს არ იწვევს საჯარო მოხელის სტატუსის მინიჭებას. საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულია კანონპროექტი, რომელმაც შესაძლოა, მთავრობას მიანიჭოს სსიპ-ების კატეგორიზაციის უფლება. თუმცა გაურკვეველია, ჩაითვლება თუ არა ყველა სსიპ-ი საჯარო სამსახურად. ასევე, არ არის ცნობილი, გავრცელდება თუ არა მოხელის სტატუსი რეტროაქტიურად იმ პირებზე, ვინც ამ დაწესებულებებში უკვე მუშაობდა, რადგან მათ ამ ეტაპზე არ აქვთ მოხელის სტატუსით გათვალისწინებული გარანტიები. საჯარო სამსახურის ბიუროს აღნიშნულ საკითხზე ჩამოყალიბებული პოზიცია არ აქვს. მოსარჩელისთვის გაცემული წერილობითი პასუხი იმის შესახებ, რომ იგი საჯარო სამსახურში არ მუშაობდა, ემყარებოდა მხოლოდ კანონის მოქმედ ფორმალურ ჩარჩოს და არა კონკრეტული დაწესებულების საქმიანობის სიღრმისეულ შეფასებას.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით დაცული სფერო

1. სამართლის წინაშე თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ნორმა-პრინციპი გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით, რომლის თანახმად, „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით“.

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური დანაწესი ახდენს არა მხოლოდ თანასწორობის ძირითადი უფლების რეგლამენტირებას, არამედ წარმოადგენს თანასწორობის ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ პრინციპს, „რომელიც, ზოგადად, გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას. კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და



ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისათვის. ამდენად, ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2).

3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის ძირითადი არსი და მიზანი არის ანალოგიურ, მსგავს, საგნობრივად თანასწორ გარემოებებში მყოფ პირებს სახელმწიფო მოეპყროს ერთნაირად, არ დაუშვას არსებითად თანასწორის განხილვა უთანასწოროდ და პირიქით (იხ., *mutatis mutandis* საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება №2/1-392 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2; საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2; საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/477 საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-68; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).

4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ „თანასწორობის ძირითადი უფლება სხვა კონსტიტუციური უფლებებისგან იმით განსხვავდება, რომ ის არ იცავს ცხოვრების რომელიმე განსაზღვრულ სფეროს. თანასწორობის პრინციპი მოითხოვს თანაბარ მოპყრობას ადამიანის უფლებებითა და კანონიერი ინტერესებით დაცულ ყველა სფეროში ... დისკრიმინაციის აკრძალვა სახელმწიფოსგან მოითხოვს, რომ მის მიერ დადგენილი ნებისმიერი რეგულაცია შეესაბამებოდეს თანასწორობის ძირითად არსს – არსებითად თანასწორებს მოეპყროს თანასწორად და პირიქით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4; საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება №1/1/539 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4).

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, თანასწორობის კონსტიტუციური უფლების მიზანს არ წარმოადგენს პირთა აბსოლუტური თანასწორობის მიღწევა ან/და მათი ხელოვნური, მექანიკური გათანაბრება. თანასწორობის უფლება მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს სუბიექტთა მიმართ თანაბარი მოპყრობა, რაც შედარებადი პირების მიმართ ერთნაირი მოთხოვნების დაწესებაში, თანაბარი შესაძლებლობების შექმნის ვალდებულებაში გამოიხატება (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 9 ივნისის №2/4/1351 გადაწყვეტილება საქმეზე „ციალა პერტია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5). მამასადამე, აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპის ზოგადი დატვირთვა ვლინდება სახელმწიფოს ვალდებულებაში, რომ თანასწორი სუბიექტები ერთმანეთისაგან არ განასხვავოს და ფორმალურად არ დაუდგინოს განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმი, არ დააკისროს მათ არათანაბარი სამართლებრივი ტვირთი (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 9 ივნისის №2/4/1351 გადაწყვეტილება საქმეზე „ციალა პერტია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6).

6. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით დადგენილი მოთხოვნები იზღუდება, მათ შორის, იმ შემთხვევაში, როდესაც სადავო ნორმა არსებითად თანასწორ პირებს ანიჭებს განსხვავებულ შესაძლებლობებს, აღჭურავს განსხვავებული უფლებებით (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 22 თებერვლის №2/2/863 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – გუჩა კვარაცხელია, გივი ცინცაძე, გიორგი თავაძე, ელიზბარ ჯაველიძე და სხვები (სულ 17 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4).

2. სადავო ნორმის შინაარსი, შესაფასებელი მოცემულობა და თანასწორობის უფლების შეზღუდვის იდენტიფიცირება



7. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ნოტარიუსის თანამდებობა შეიძლება ამ კანონით დადგენილი წესით დაიკავოს საქართველოს ქმედუნარიანმა მოქალაქემ, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, გავლილი აქვს სტაჟირება ან აქვს ნოტარიუსად მუშაობის 1 წლის სტაჟი ან საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლის სტაჟი და ჩაბარებული აქვს ნოტარიუსთა საკვალიფიკაციო გამოცდა“.

8. სადავო ნორმა ნოტარიუსის თანამდებობის დაკავების მსურველთათვის, სტაჟირების გავლის ალტერნატივად განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის 5 წლიან სტაჟს. თუმცა კანონმდებლობით, სსიპ-ებში დასაქმებული პირებისთვის, აღნიშნული ალტერნატიული შესაძლებლობით სარგებლობა გამოირიცხება. ამგვარი რეგულირებით, კანონმდებელი ერთმანეთისგან მიჯნავს ორ ჯგუფს: ა) ერთი მხრივ, პირებს, რომელთაც აქვთ უმაღლესი იურიდიული განათლება, ჩაბარებული აქვთ ნოტარიუსთა საკვალიფიკაციო გამოცდა და გააჩნიათ სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლიანი სტაჟი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის დაწესებულებებში და, მეორე მხრივ, ბ) პირებს, რომლებიც აკმაყოფილებენ ზემოხსენებულ ორ პირობას, თუმცა საქმიანობენ სსიპ-ში. სადავო ნორმა ადგენს დიფერენცირებულ მოპყრობას ამ ორ ჯგუფს შორის. პირველი ჯგუფის წარმომადგენლები, 5 წლიანი სტაჟის საფუძველზე, თავისუფლდებიან ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად სავალდებულო სტაჟირების გავლისგან, ხოლო მეორე ჯგუფის წარმომადგენლებს, კვალიფიკაციის იდენტური ხანგრძლივობისა და პროფესიული გამოცდილების მიუხედავად, ასეთი შესაძლებლობა არ ეძლევათ. ამგვარად, სადავო ნორმა ადგენს დიფერენცირებულ მოპყრობას, რადგან ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი საჯარო სამსახურის 5 წლიანი სტაჟის ფარგლებში, გამოირიცხება სსიპ-ში სპეციალობით მუშაობის გამოცდილების გათვალისწინება.

9. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, უთანასწორო მოპყრობის არსებობა, თავისთავად, საკმარისი არ არის კონსტიტუციით აკრძალული დისკრიმინაციული მოპყრობის დასადგენად. „დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ, როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები“ (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბერუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-19). ამდენად, აუცილებელია, რომ განსხვავებული მოპყრობა ხორციელდებოდეს არსებითად თანასწორი პირების მიმართ. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად წარმოადგენს შესაძარებელ პირთა წრე, კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მიზნებისთვის, არსებითად თანასწორ სუბიექტებს.

10. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონი ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად აწესებს მაღალ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, მათ შორის, სტაჟირების გავლის ვალდებულებას. ამავე ნორმით, სტაჟირების ალტერნატივად დადგენილია საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5-წლიანი სტაჟი. მოპასუხე მხარის განმარტებით, რეგულირების მიზანია, რომ პირს, რომელსაც საჯარო სამსახურში შეძენილი აქვს უნარ-ჩვევები, რომლებიც სტაჟირების შედეგად მისაღწევი შედეგის ტოლფასი არის, არ მოუწიოს სტაჟირების სავალდებულოდ გავლა. ამგვარად, აღნიშნული ალტერნატიული მოთხოვნის ლეგიტიმური მიზანია იმ პირთა წრის გამოყოფა, რომლებმაც თავიანთი პროფესიული საქმიანობით უკვე დააგროვეს სანოტარო საქმიანობისთვის აუცილებელი ცოდნა და პრაქტიკული გამოცდილება.

11. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ნოტარიუსის თანამდებობა მნიშვნელოვანი ფუნქციური დატვირთვის მატარებელია და განსაკუთრებულ როლს ასრულებს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ნოტარიატი არის საჯარო სამართლებრივი ინსტიტუტი, რომლის ამოცანაა სახელმწიფოს მიერ დადგენილ ფარგლებში პირებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობებისა და იურიდიული ფაქტების დადასტურება“. ამასთან, კანონმდებლობა განსაზღვრავს, რომ ნოტარიუსი თავის პროფესიულ საქმიანობაში თავისუფალია და სანოტარო და სხვა, მასთან დაკავშირებულ მოქმედებათა მეშვეობით, ახორციელებს სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებას. აღნიშნული გარემოება ხაზს უსვამს ნოტარიატის როგორც საჯარო-სამართლებრივი ინსტიტუტისა და ნოტარიუსის როგორც მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელი პირის განსაკუთრებულ როლს სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულია, მოახდინოს ამ სფეროს სამართლებრივი რეგულირება, მათ შორის, შეიმუშაოს ნოტარიუსის თანამდებობაზე განწესების ცხადი,



სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმები (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №2/5/556 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ია უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-33). შესაბამისად, ნოტარიატი საჯარო სამართლებრივი ინსტიტუტია, რომელიც სახელმწიფოს მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს სამართლებრივი ურთიერთობების დადასტურებას, რაც მოითხოვს არა მხოლოდ მაღალ იურიდიულ კვალიფიკაციას, არამედ საჯაროსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გააზრებას, დოკუმენტაციასთან მუშაობის სიზუსტესა და საჯარო ინტერესის ერთგულებას. სწორედ აღნიშნული უნარების არსებობის პრეზუმფციას ემყარება 5-წლიანი სტაჟის მოთხოვნა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ არსებითად თანასწორი სუბიექტების იდენტიფიცირებისას, გადაწყვეტია არა მხოლოდ პირთა ფორმალური სტატუსი, არამედ მათი სამართლებრივი ბუნება და ფუნქციური დატვირთვა სადავო ნორმის მიზნებთან მიმართებით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანო“ მოიცავს როგორც სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, ისე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. ამასთანავე, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 და მე-9 მუხლები ადგენს, რომ სსიპ იქმნება მხოლოდ საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების შესასრულებლად და ახორციელებს სახელმწიფოებრივ და სხვა საჯარო საქმიანობას. ამდენად, კანონმდებლობა პირდაპირ მიუთითებს, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, თავისი არსით, წარმოადგენს საჯარო ფუნქციების განმახორციელებელ სუბიექტს, რომელიც სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ მოქმედებს. შესაბამისად, როგორც სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტში, ისე სსიპ-ში დასაქმებული იურისტის საქმიანობა ემსახურება საჯარო ინტერესს და წარმოადგენს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას.

13. ვინაიდან ორივე შესადარებელი ჯგუფის საქმიანობა საჯაროსამართლებრივ ხასიათს ატარებს, მათი არსებითი თანასწორობის საკითხი უნდა შეფასდეს სადავო ნორმის მიზნის კონტექსტში, რომელიც სტაჟირების ალტერნატივად 5-წლიანი პროფესიული გამოცდილების აღიარებას გულისხმობს. როგორც აღინიშნა, ნოტარიუსის პროფესია მოითხოვს მაღალ იურიდიულ კვალიფიკაციას, პრაქტიკულ უნარ-ჩვევებსა და მყარ პროფესიულ გამოცდილებას. ამ მიზნის მისაღწევად, გადაწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს არა დამსაქმებელი უწყების ფორმალურ-სამართლებრივ სტატუსს, არამედ პირის მიერ შესრულებული სამუშაოს შინაარსს, ფუნქციურ დატვირთვასა და დაგროვილ გამოცდილებას. ამგვარად, ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად, აუცილებელი კვალიფიკაციისა და გამოცდილების თვალსაზრისით, სსიპ-ებსა და სხვა საჯარო უწყებებში დასაქმებული იურისტები იმყოფებიან არსებითად თანასწორ მდგომარეობაში. მათ გააჩნიათ ერთგვაროვანი სამართლებრივი ინტერესი, გათავისუფლდნენ ნოტარიუსის სავალდებულო სტაჟირების მოთხოვნისგან თავიანთი კვალიფიკაციისა და პროფესიული უნარ-ჩვევების საფუძველზე. შესაბამისად, სადავო რეგულირება იწვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ სფეროში ჩარევას.

3. შეზღუდვის კონსტიტუციურსამართლებრივი გამართლება

3.1. ზოგადი პრინციპები/ტესტის შერჩევა

14. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული სამართლის წინაშე თანასწორობის უფლება არ არის აბსოლუტური და შესაძლებელია, დემოკრატიულ სახელმწიფოში მისი შეზღუდვა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „დიფერენცირებული მოპყრობისას ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვაოთ დისკრიმინაციული დიფერენციაცია და ობიექტური გარემოებებით განპირობებული დიფერენციაცია. განსხვავებული მოპყრობა თვითმიზანი არ უნდა იყოს. დისკრიმინაციას ექნება ადგილი, თუ დიფერენციაციის მიზეზები აუხსნელია, მოკლებულია გონივრულ საფუძველს. მაშასადამე, დისკრიმინაცია არის მხოლოდ თვითმიზნური, გაუმართლებელი დიფერენციაცია, სამართლის დაუსაბუთებელი გამოყენება კონკრეტულ პირთა წრისადმი განსხვავებული მიდგომით. შესაბამისად, თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3).

15. დამკვიდრებული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „სადავო ნორმების შეფასებისას სასამართლო



იყენებს რაციონალური დიფერენცირების ან შეფასების მკაცრ ტესტს. საკითხი, თუ რომელი მათგანით უნდა იხელმძღვანელოს სასამართლომ, წყდება სხვადასხვა ფაქტორების, მათ შორის, ჩარევის ინტენსივობისა და დიფერენცირების ნიშნის გათვალისწინებით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 ოქტომბრის №2/4/603 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-8). კერძოდ, თუ არსებითად თანასწორ პირთა დიფერენცირების საფუძველია კონსტიტუციის მე-11 მუხლში ჩამოთვლილი რომელიმე ნიშანი ან სადავო ნორმა ითვალისწინებს უფლებაში მაღალი ინტენსივობით ჩარევას, სასამართლო გამოიყენებს შეფასების მკაცრ ტესტს.

16. ამდენად, მიუხედავად იმისა, კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, შერჩეულ უნდა იქნეს რაციონალური დიფერენცირებისა თუ მკაცრი შეფასების ტესტი, ორივე მათგანის ფარგლებში აუცილებელია, რომ სადავო ნორმით განსაზღვრულ შეზღუდვას გააჩნდეს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი და შერჩეული საკანონმდებლო საშუალება იყოს დასახელებულ მიზანთან რაციონალურ და გონივრულ კავშირში. დიფერენცირებული მოპყრობის გამომწვევი ღონისძიება, რომელიც დასახელებულ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებს, ჩაითვლება თვითმიზნურად და დისკრიმინაციულად.

17. არსებითად თანასწორი პირების მიმართ განსხვავებული მოპყრობა უკავშირდება იმ გარემოებას, თუ რა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მქონე უწყებაში დააგროვა პირმა 5-წლიანი პროფესიული სტაჟი. კერძოდ, სადავო ნორმა განსხვავებულ სამართლებრივ რეჟიმს აწესებს იმ იურისტების მიმართ, რომლებიც დასაქმებული არიან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ უწყებებში, მათთან შედარებით, ვინც მსგავს გამოცდილებას სსიპ-ში მუშაობით შეიძენს. შესაბამისად, დიფერენცირება ხორციელდება დასაქმების ადგილის ნიშნით, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლში სახელდებით მოხსენიებული არ არის. ამდენად, განსახილველ შემთხვევაში სახეზე არ არის დიფერენცირების შესაფასებლად მკაცრი ტესტის გამოყენების პირველი საფუძველი.

18. ვინაიდან სადავო ნორმით დადგენილი დიფერენცირება არ უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით გათვალისწინებულ რომელიმე კლასიკურ ნიშანს, სასამართლოს მიერ მკაცრი შეფასების ტესტის გამოყენება დამოკიდებულია დიფერენცირების ინტენსივობაზე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, დიფერენცირების ინტენსივობის განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ „არსებითად თანასწორი პირები, რამდენად მნიშვნელოვნად განსხვავებულ პირობებში იმყოფებიან, დიფერენცირება რამდენად მკვეთრად დააცილებს ამ უკანასკნელთ კონკრეტულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის თანაბარი შესაძლებლობებიდან“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-25).

19. როგორც აღინიშნა, სადავო ნორმა ადგენს ნოტარიუსის თანამდებობის დაკავების განსხვავებულ პირობებს, პირის სამუშაო გამოცდილების ადგილის მიხედვით. კერძოდ, პირები, რომლებმაც 5-წლიანი პროფესიული სტაჟი დააგროვეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ უწყებებში, თავისუფლდებიან სავალდებულო სტაჟირების გავლისგან მაშინ, როდესაც მსგავსი გამოცდილების მქონე იურისტები, რომლებიც სსიპ-ებში მუშაობდნენ, ვალდებული არიან გაიარონ სტაჟირება.

20. აღსანიშნავია, რომ სადავო ნორმა არ ადგენს აბსოლუტურ შეზღუდვას ან აზრს არ უკარგავს მოსარჩელის ნოტარიუსის თანამდებობის დაკავების უფლებას. მართალია, სადავო ნორმა ადგენს დამატებით ბარიერს სსიპ-ში მომუშავე პირთათვის, გაიარონ სავალდებულო ერთწლიანი სტაჟირება, თუმცა მათთვის კვლავ ღია რჩება პროფესიაში შესვლის გზა აღნიშნული სტაჟირების გავლის მეშვეობით. შესაბამისად, დიფერენცირება ეხება არა პროფესიაზე წვდომის სრულად აკრძალვას, არამედ საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაკმაყოფილების ერთ-ერთ ალტერნატიულ გზას. ამ პირობებში, შესადარებელი ჯგუფები არ იმყოფებიან იმდენად მკვეთრად განსხვავებულ უფლებრივ მდგომარეობაში, რომ ეს ჩაითვალოს უფლებაში მაღალი ინტენსივობის ჩარევად. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დიფერენცირების ინტენსივობა არ აღწევს იმ ხარისხს, რომ უთანასწორობა შეფასდეს „მკაცრი ტესტის“ გამოყენებით. შესაბამისად, სასამართლო, დიფერენცირებული მოპყრობის კონსტიტუციურობას შეაფასებს „რაციონალური დიფერენცირების“ ტესტის გამოყენებით.

3.2. დიფერენცირებული მოპყრობის რაციონალურობა

21. „დიფერენცირებული მოპყრობის კონსტიტუციურსამართლებრივი გამართლებისათვის საჭიროა,



სადავო ნორმამ დააკმაყოფილოს რაციონალური დიფერენცირების ტესტის მოთხოვნები, რომლის მიხედვითაც ა) საკმარისია დიფერენცირებული მოპყრობის რაციონალურობის დასაბუთება, მათ შორის, როდესაც ამკარაა დიფერენციაციის მაქსიმალური რეალისტურობა, გარდუვალობა ან საჭიროება; ბ) რეალური და რაციონალური კავშირის არსებობა დიფერენციაციის ობიექტურ მიზეზსა და მისი მოქმედების შედეგს შორის“ (საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6).

22. განსახილველ საქმეზე უნდა დადგინდეს სადავო ნორმით განსაზღვრული დიფერენცირების საჭიროება და ის გარემოება, არსებობს თუ არა რეალური და რაციონალური კავშირი დიფერენცირების ობიექტურ მიზეზსა და სადავო ნორმების მოქმედებით მიღწეულ შედეგს შორის.

23. მოპასუხე მხარის განმარტებით, სადავო ნორმით დადგენილი დიფერენცირების მიზეზია საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის ეტაპობრივი და თანმიმდევრული რეფორმირება. რეფორმის მიზანია დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებასა და სტაბილურობაზე დაფუძნებული ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება. მოპასუხის არგუმენტაციის თანახმად, 2017 წლამდე მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს არ განიხილავდა საჯარო სამსახურის ნაწილად. 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა ეს მიდგომა შეცვალა, თუმცა სსიპ-ების მრავალფეროვნებიდან და განსხვავებული ფუნქციებიდან გამომდინარე, სისტემაში მათი სრულფასოვანი ინტეგრაციისთვის, აუცილებელი გახდა გარდამავალი პერიოდის დაწესება, რომლის განმავლობაშიც უნდა მოხდეს სსიპ-ების ფუნქციური ანალიზი და კატეგორიზაცია. შესაბამისად, დროებითი დიფერენცირება ემსახურება რეფორმის შეუფერხებლად და სისტემურად წარმართვას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ერთიანი და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს წარმოადგენს.

24. ამდენად, კონსტიტუციური დავის გადაწყვეტის შემდეგ ეტაპზე უნდა დადგინდეს, არსებობს თუ არა რეალური და რაციონალური კავშირი სადავო ნორმით განსაზღვრული დიფერენცირების ობიექტურ მიზეზსა და სადავო ნორმების მოქმედებით მიღწეულ შედეგს შორის.

25. აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონი 2017 წელს ამოქმედდა. აღნიშნული კანონის 126¹ მუხლმა დაადგინა „გარდამავალი პერიოდი“, რომელიც რამდენჯერმე გადავადდა და მისი მოქმედების პერიოდად განისაზღვრება 2017 წლის 1 ივლისიდან 2027 წლის 1 იანვრამდე პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც სსიპ-ებზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ძირითადი ნორმები. სწორედ, მოცემული „გარდამავალი დებულება“ ქმნის ფორმალურ-სამართლებრივ საფუძველს, რომ სსიპ-ში მუშაობის გამოცდილება არ ჩაითვალოს „საჯარო სამსახურში“ საქმიანობად.

26. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ იგი არ აფასებს „გარდამავალი პერიოდის“ კონსტიტუციურობას, ზოგადად, არამედ სწორედ იმ კონტექსტში, თუ რა გავლენას ახდენს იგი კონკრეტულ სადავო ნორმაზე და პირის უფლებაზე, მისი პროფესიული გამოცდილება აღიარებულ იქნეს ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად. „გარდამავალი პერიოდის“ დაწესება და ამ პერიოდში, განსაზღვრული ჯგუფების მიმართ, განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმის დროებით შენარჩუნება, შესაძლოა, თავისთავად, არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ მოთხოვნებს. საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილია, მასშტაბური რეფორმების განხორციელებისას, დაადგინოს ეტაპობრივი და თანმიმდევრული მიდგომა, რათა უზრუნველყოს სამართლებრივი სისტემის სტაბილურობა და ახალ რეგულაციებზე უმტკივნეულო გადასვლა. ასეთი ღონისძიების რაციონალურობა დამოკიდებულია მის დროებით ხასიათსა და იმ ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის რეალურ შესაძლებლობაზე, რასაც იგი ემსახურება.

27. საჯარო სამსახურის რეფორმის დაწყებიდან დაახლოებით 10 წელია გასული, თუმცა სსიპ-ების კატეგორიზაციის პროცესი კვლავ არ დასრულებულა. სსიპ-ები მრავალფეროვანი სამართლებრივი და ფუნქციური სტრუქტურით ხასიათდება და არ წარმოადგენს ერთგვაროვან ჯგუფს, ისინი მოიცავს როგორც უშუალოდ მმართველობითი და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განმახორციელებელ ერთეულებს, ისე კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო და სხვა ტიპის ორგანიზაციებს. სწორედ ეს მრავალფეროვნება ართულებს ერთიანი კატეგორიზაციის კრიტერიუმების შემუშავებას, რომელიც ყველა სსიპ-ს ზუსტ სამართლებრივ ზღვარს დაუწესებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა წარმოადგენდეს „საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას“, რაც, თავის



მხრივ, მოითხოვს თითოეული სსიპ-ის სიღრმისეულ ფუნქციურ ანალიზს და დაკავშირებულია კომპლექსურ, შრომატევად პროცესთან. ამასთანავე, სსიპ-ების თანამშრომლებისთვის საჯარო მოხელის სტატუსის მინიჭებას, სახელმწიფოს მხრიდან, თან ახლავს მნიშვნელოვანი ფინანსური და ადმინისტრაციული ვალდებულებების აღება, მათ შორის, პირების რანგირების სისტემაში ჩართვა, სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების გავრცელება და შრომის ანაზღაურების ერთიანი სისტემისთვის დაქვემდებარება, რაც, ასევე, მნიშვნელოვან საბიუჯეტო რესურსების საჭიროებებთანაა დაკავშირებული.

28. მიუხედავად ამისა, სსიპ-ებში დასაქმებული პირებისთვის ყველა სამართალურთიერთობის ფარგლებში განსხვავებული რეჟიმის დაწესება „გარდამავალი პერიოდის“ არგუმენტით, ვერ ჩაითვლება, ყოველ ჯერზე, რაციონალურად და გონივრულად. გაჭიანურებულმა გარდამავალმა პერიოდმა, და მისგან მომდინარე შეზღუდვებმა, დროის გასვლასთან ერთად, შესაძლოა, დაკარგოს თავის დროებითი ხასიათი და მიჩნეული იქნეს, როგორც მუდმივი, გაუმართლებელი, უთანასწორობის დამდგენი. ღონისძიებები, რომლებიც შესაძლოა, რაციონალური იყო რეფორმის საწყის ეტაპზე, დროთა განმავლობაში კარგავს რაციონალურ კავშირს ლეგიტიმურ მიზანთან, თვითნებურ ხასიათს იძენს და მუდმივ უთანასწორო გარემოს ქმნის. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სსიპ-ების სისტემური კატეგორიზაცია კომპლექსური პროცესია, თუმცა კატეგორიზაციის დასრულებამდე ნორმის მოქმედება, სსიპ-ებში დასაქმებული პირებისთვის არაგონივრულ ბარიერებს არ უნდა ქმნიდეს.

29. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ სსიპ-ების კატეგორიზაციის არარსებობა *a priori* არ ნიშნავს, რომ შეუძლებელია კონკრეტულ, ინდივიდუალურ შემთხვევებში შეფასდეს, ახორციელებდა თუ არა პირი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და არის თუ არა მისი გამოცდილება ნოტარიუსის საქმიანობასთან რელევანტური. ამგვარად, სადავო ნორმა საჯარო სამსახურის რეფორმის დაწყებამდეც, შესაძლოა, ქმნიდა თვითნებურ და გაუმართლებელ უთანასწორობას სსიპ-ებში დასაქმებული პირების მიმართ და მოკლებული იყო რაციონალურ კავშირს ლეგიტიმურ მიზანთან მიმართებით.

30. როგორც აღინიშნა, სადავო ნორმის უპირველესი მიზანი, რომელიც ნოტარიუსის თანამდებობის დაკავების მსურველი კანდიდატისთვის სტაჟირების ალტერნატივად 5-წლიან პროფესიულ გამოცდილებას აწესებს, წარმოადგენს გარანტიის უზრუნველყოფას, რომ პირს გააჩნია სანოტარო საქმიანობის დასაწყებად აუცილებელი ცოდნა, პრაქტიკული უნარები და პროფესიული ეთიკის სტანდარტები. შესაბამისად, გამოცდილების აღიარებისას, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს კანდიდატებს, რომელთა მიერ დაგროვილი გამოცდილება შინაარსობრივად თავსებადია სანოტარო ფუნქციებთან.

31. საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე, საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის წარმომადგენელმა დაადასტურა, რომ სადავო ნორმა, აღნიშნული მიზნის მიღწევას აფუძნებს არა შინაარსობრივ, არამედ ფორმალურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით, რომელიც დამსაქმებელი უწყების ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას გულისხმობს. ანალოგიურად, იმავეს ადასტურებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ მოსარჩელისთვის გაგზავნილი წერილი, რომელშიც მითითებულია, რომ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არ ითვალისწინებდა სსიპ-ში მუშაობას საჯარო სამსახურის სტაჟად და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 126¹ მუხლის საფუძველზე, დაწესებული „გარდამავალი პერიოდის“ გამო, კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა სსიპ-ებზე.

32. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ ამგვარი მიდგომით, ჩნდება რისკები, რომ კანდიდატთა მხოლოდ ფორმალური სტატუსის გათვალისწინებამ პრაქტიკაში, შესაძლოა, გამოიწვიოს არარაციონალური შედეგები. კერძოდ, მაგალითების საფუძველზე რომ განვიხილოთ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, აღსრულების ეროვნული ბიუროს იურისტი, რომლის ყოველდღიური საქმიანობა პირდაპირ უკავშირდება სანოტარო აქტების აღსრულებას, იპოთეკით დატვირთული ქონების აუქციონზე რეალიზაციასა და სამოქალაქო-სამართლებრივი ვალდებულებების აღსრულების პროცესს, ფლობს უმუშაოდ რელევანტურ გამოცდილებას ნოტარიუსის საქმიანობასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ იგი საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს, მაგრამ, რადგან სსიპ-ში დასაქმებული პირია, სადავო ნორმით, მისი გამოცდილების აღიარება ვერ მოხდება. ასევე, თავდაცვის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის სპეციალისტი, რომლის საქმიანობა შესაძლოა შემოიფარგლებოდეს სამხედრო მოსამსახურეთა დისციპლინურ საკითხებზე მუშაობით, ფორმალური სტატუსის საფუძველზე, სარგებლობს შესაძლებლობით, გახდეს ნოტარიუსის სტაჟირების გავლის გარეშე, მიუხედავად იმისა, რომ მისი სამუშაო გამოცდილება სანოტარო საქმიანობისთვის საჭირო



კვალიფიკაციასთან, შესაძლოა მინიმალურ კავშირში იყოს.

33. ამასთან ერთად, ნორმა ითვალისწინებს იმ შემთხვევებსაც, როდესაც პირის ფორმალური სტატუსი და მისი საქმიანობის შინაარსობრივი რელევანტურობა, ნოტარიუსის საქმიანობასთან მიმართებით, ერთმანეთს სრულად ემთხვევა. კერძოდ, იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომელი, რომელიც უშუალოდ სანოტარო საქმიანობის ზედამხედველობის საკითხებზე მუშაობს, ფლობს საჭირო გამოცდილებას ნოტარიუსად საქმიანობისთვის. ამგვარად, გარკვეულ შემთხვევებში, სადავო ნორმა სწორ და გამართლებულ შედეგს იძლევა, თუმცა ის მაინც ახდენს პირთა დიფერენცირებას, მათი რეალური კვალიფიკაციისთვის შეუსაბამო, ფორმალური ნიშნით.

34. ხსენებულის გათვალისწინებით, სადავო ნორმა უშვებს შესაძლებლობას, რომ უპირატესობა მიენიჭოს ნაკლებად რელევანტური გამოცდილების მქონე პირებს, იმ პირებთან შედარებით, ვისი საქმიანობაც უშუალოდ უკავშირდება სანოტარო ფუნქციების შესაბამისობის შემოწმებას. ამგვარად, გამოყენებული საშუალება ყოველთვის ვერ ემსახურება, და გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს კიდევ ნოტარიუსის თანამდებობაზე სათანადო კვალიფიკაციის მქონე კადრის შერჩევის მიზანს.

35. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე, მოპასუხე მხარე, დიფერენცირების აუცილებლობას ასაბუთებდა სსიპ-ების სისტემური კატეგორიზაციის პროცესის სირთულითა და ხანგრძლივობით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ სისტემური რეფორმა, რომელიც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ფარგლებში ხორციელდება და სსიპ-ების კატეგორიზაციის პროცესს გულისხმობს, არ გამორიცხავს, პირის გამოცდილების ინდივიდუალურად შეფასებას, რომლითაც სსიპ-ებში დასაქმებული პირები უფლების რეალიზებას შეძლებენ „ნოტარიატის შესახებ“ კანონის ფარგლებში.

36. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ნოტარიუსს თანამდებობაზე ნიშნავს იუსტიციის მინისტრი“, ხოლო ამავე კანონის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ „ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად პირი იუსტიციის სამინისტროს წარუდგენს განცხადებას“. ამგვარად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო და, რეკომენდაციის გაცემის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია (საქმის არსებითი განხილვის პროცესში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2025 წლის 20 თებერვლის №314-IIმს-XIმპ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის საფუძველზე, 2025 წლის 1 აპრილიდან ლიკვიდირებულ იქნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, საჯარო სამსახურის ბიურო და მისი ფუნქციები, სრულად გადაეცა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას. საჯარო სამსახურის ბიურო წარმოადგენდა სსიპ-ს, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისა და მასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების შესრულების მონიტორინგს და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას დებულების საფუძველზე) წარმოადგენენ იმ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც არ უნდა შემოიფარგლონ კანდიდატის დამსაქმებლის ფორმალურ სტატუსზე მითითებით და უფლებამოსილი არიან, მოახდინონ პირის გამოცდილების შინაარსობრივი შეფასება. შეფასებისას ისინი უნდა დაეყრდნონ, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი კრიტერიუმებს და განსაზღვრონ, ახორციელებს თუ არა კონკრეტული სსიპ-ი საჯარო მიზნებსა და ფუნქციებს და იმყოფება თუ არა სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ. ამასთან, უნდა დადგინდეს, რამდენად არის კანდიდატის მიერ დაგროვილი გამოცდილება, თავისი ფუნქციური შინაარსით, სანოტარო საქმიანობისთვის რელევანტური და, შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის“ სტაჟის ეკვივალენტური.

37. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს, რომ განსახილველ საქმეზე დადგენილი უთანასწორობა არ ემყარება ობიექტურ და გონივრულ მიზეზებს და არ არსებობს რაციონალური კავშირი გამოყენებულ საშუალებასა (სსიპ-ში მუშაობის სტაჟის არაღიარება) და მისაღწევ ლეგიტიმურ მიზანს (საჯარო სამსახურის რეფორმის ეფექტიანად წარმართვა) შორის. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ სადავო ღონისძიება არის დისკრიმინაციული და „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი, საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლიანი სტაჟის მოთხოვნის ფარგლებში, ინდივიდუალური შეფასების გარეშე, ბლანკეტურად გამორიცხავს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის ფორმით მოქმედ უწყებაში სპეციალობით მუშაობის გამოცდილების



გათვალისწინებას, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტს.

4. გადაწყვეტილების აღსრულების გადავადება

38. სადავო ნორმის ზემოაღნიშნული ნორმატიული შინაარსის დაუყოვნებლივ, გადაწყვეტილების გამოქვეყნებისთანავე ძალადაკარგულად ცნობამ, შესაძლოა, წარმოშვას სამართლებრივი ბუნდოვანება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ითვალისწინებს, რომ აუცილებელია ერთიანი, ობიექტური სახელმძღვანელო პრინციპებისა და კრიტერიუმების არსებობა, რომლითაც ისარგებლებენ შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოები, რათა ინდივიდუალურად შეფასდეს, რამდენად რელევანტურია კანდიდატის მიერ კონკრეტულ სსიპ-ში მიღებული სამუშაო გამოცდილება სანოტარო საქმიანობასთან, სსიპ-ის ბუნებისა და პირის მიერ გაწეული სამუშაოს შინაარსის გათვალისწინებით. ამგვარი სახელმძღვანელო პრინციპებისა და კრიტერიუმების შემუშავება უზრუნველყოფს სუბიექტური გადაწყვეტილებების თავიდან არიდებას, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპის დაცვასა და ნოტარიუსთა შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობას.

39. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონმდებელს და შესაბამის ორგანოებს უნდა მიეცეთ გარკვეული ვადა, გადაწყვეტილების იმპლემენტაციისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების განსახორციელებლად ან/და შიდასახელმძღვანელო პრინციპების შესამუშავებლად. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიზანშეწონილად მიიჩნევს, რომ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტზე დაყრდნობით, გადაავადოს „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის ნორმატიული შინაარსის ძალადაკარგულად გამოცხადება 2026 წლის პირველ ივლისამდე.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2, მე-5, მე-8 და მე-11 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლისა და 45-ე მუხლის საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

1. დაკმაყოფილდეს კონსტიტუციური სარჩელი №1532 („გიორგი გოცამე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) და საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ნოტარიუსის თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი, საჯარო სამსახურში სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5-წლიანი სტაჟის მოთხოვნის ფარგლებში, ინდივიდუალური შეფასების გარეშე, ბლანკეტურად გამორიცხავს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის ფორმით მოქმედ უწყებაში სპეციალობით მუშაობის სტაჟის გათვალისწინებას.

2. „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის არაკონსტიტუციური ნორმატიული შინაარსი ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი 2026 წლის პირველი ივლისიდან.

3. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.

4. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

5. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

6. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.



კოლეგიის წევრები:

მანანა კობახიძე

ირინე იმერლიშვილი

თეიმურაზ ტულუში

