



# საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა

## CONSTITUTIONAL LAW REVIEW

დეკემბერი/DECEMBER, 2023 (სპეციალური ნომერი/ SPECIAL ISSUE)

საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა  
კონსტიტუციონალური საფარველოები: გამოწვევების ანალიზი  
საბჭოთა მემკვიდრეობითობის ფრილში

ადვოკატი – პროფესია თოტალიტარული  
სისტემის ჩრდილში

ეკონომიკური და საკანონმდებლო ცვლილებები:  
მიწასთან დაკავშირებული პრაქტიკებისა და მორალის  
სიმრავლე დუშეთის სოფლებში

COMMUNITY POLICING REFORM IN POST-SOVIET GEORGIA:  
DECODING THE PERSISTENT CHALLENGES THROUGH  
SOVIET LEGACIES

ATTORNEY – A PROFESSION IN THE SHADOW OF  
THE TOTALITARIAN SYSTEM

ECONOMIC AND LEGISLATIVE TRANSFORMATIONS:  
LAND PRACTICES AND MORALITIES IN VILLAGES OF DUSHETI

**მრჩეველთა საბჭოს წევრები:**

**გიორგი კაკაუაშვილი**

საბჭოს თავმჯდომარე. ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი. სამართლის სკოლის დეკანი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარე

**პარეზი მაკრაილი**

ადვოკატი, მონეტონის პალატები, გრეის ინი, ლონდონი, ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის მოწვეული პროფესორი და ბირმინგემის უნივერსიტეტის საპატიო უფროსი მეცნიერ-თანამშრომელი.

**ანდრეუ შიო**

ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის პროფესორი. ნიუ-იორკის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის მოწვეული პროფესორი. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე.

**კარმენ შვარცი**

ვაშინგტონის იურიდიული კოლეჯის პროფესორი, ამერიკული უნივერსიტეტი, ვაშინგტონი.

**ნუნა წოწოია**

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე.

**ლვილ მაქროუ**

The New York Times-ის ვიცე-პრეზიდენტი და მთავარი

იურისტის მოადგილე, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი

**სარედაქციო საბჭოს თავმჯდომარე:**

**კონსტანტინე ვარკელაშვილი**

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ყოფილი მოადგილე

**სარედაქციო საბჭოს წევრები:**

**ირაკლი ფორჩხიძე**

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

**სოფიო ნაქაძე**

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული პედაგოგი, ევროპის საბჭოს მართლმსაჯულების რეფორმის პროგრამის მენეჯერი

**რიჩარდ ვოლფერი**

სასექსის უნივერსიტეტის პროფესორი

**გიორგი ჩიტიძე**

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული პედაგოგი. სამოქალაქო საზოგადოების ფონდის ადამიანის უფლებების პროგრამის მენეჯერი

თარჯიმანი:

საპა ბრაჟუელი

რედაქტირება:

გიორგი ჩიტიძე

გარეკანის დიზაინი:

ხათუნა ჭიკაძე

დაკაბადონება:

ქეთევან მოგვაძე



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE



**USAID სამართლის უზენაესობის პროგრამა  
USAID RULE OF LAW PROGRAM**

მოცემულ ნომერში დაბეჭდილი სტატიები მომზადდა და გამოიცა ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მიერ, USAID სამართლის უზენაესობის პროგრამის მხარდაჭერით. პროგრამას ახორციელებს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტი (EWMI) ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით. სტატიების შინაარსზე სრულად პასუხისმგებლები არიან ავტორები და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან/და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის შეხედულებებს.

This special issue of the journal was made possible with the support of the USAID Rule of Law Program, funded by the United States Agency for International Development (USAID) through the East-West Management Institute (EWMI). The views expressed in this special issue are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID and/or EWMI.

ISSN 1987-9962 უაკ (UDC) 34  
ს-396

ჟურნალში გამოქვეყნებული ნაშუქვრების ციტირებისას, გთხოვთ გამოიყენოთ შემდეგი მოდელი:  
ავტორის გვარი, სახელი, (გამოცემის წელი). სტატიის სათაური. ჟურნალის სახელწოდება, ნომერი, გვერდი/გვერდები.

Please cite as follows:

Last, F. M., & Last, F. M. (Year Published). Article title. Journal Name, Volume (Issue), pp. Pages.

# სარჩევი

გიორგი მელაძე, მარიამ ლორთქიფანიძე, მალხაზ ნაკაშიძე, ლაშა შაინიძე, გიორგი ჩიტიძე საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა პოსტსაბჭოთა საქართველოში: მემოვებების ენალიზი საბჭოთა მემკვიდრეობითობის ჭრილში	3
ირაკლი ხვადაგიანი ადვოკატი - პროფესია ტოტალიტარული სისტემის ჩრდილში	23
მარიამ დარჩიაშვილი ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებები: მიწის დეკოვიზაცია პრაქტიკაში და მოსახლის სიმრავლე დუშეთის სოფლებში	44
GIORGI MELADZE, MARIAM LORTKIPANIDZE, MALKHAZ NAKASHIDZE, LASHA SHAINIDZE, GIORGI CHITIDZE COMMUNITY POLICING REFORM IN POST-SOVIET GEORGIA: DECODING THE PERSISTENT CHALLENGES THROUGH SOVIET LEGACIES	58
IRAKLI KHVADAGIANI ATTORNEY - A PROFESSION IN THE SHADOW OF THE TOTALITARIAN SYSTEM	74
MARIAM DARCHIASHVILI ECONOMIC AND LEGISLATIVE TRANSFORMATIONS: LAND PRACTICES AND MORALITIES IN VILLAGES OF DUSHETI	93



გიორგი მალაქა \* მარიამ ლორთქიფანიძე\*\*  
მალხაზ ნაკაშიძე\*\*\* ლაშა შანიძე\*\*\*\* გიორგი ჩიტიძე\*\*\*\*\*

# საზოგადოებრივი ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა პოსტსაბჭოთა საქართველოში: გამომწვევების ენალიზი საბჭოთა მემკვიდრეობითობის ზრდილში

## პოსტსაბჭოთა

პოლიციის რეფორმა დამოუკიდებელი პოსტსაბჭოთა საქართველოს რეფორმების დღის წესრიგში მუდმივად იდგა, თუმცა მხოლოდ „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ მოხვდა რეფორმა მთავარ პრიორიტეტთა სიაში. კორუფციასთან, ძალადობასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ასოცირებული პოლიცია შევარდნაძის პრეზიდენტობის დროს ნდობის საგრძნობ ნაკლებობას განიცდიდა. ასევე არსებითი იყო საბჭოთა გავლენები პოლიციის კულტურაზე.

რეფორმის მხარდამჭერები ყოველთვის უსვამდნენ ხაზს პოსტ-ტოტალიტარული პოლიციის დემოკრატიულ ინსტიტუტებად გარდაქმნის მნიშვნელობას და ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად სხვადასხვა გამოცდილებებს განიხილავდნენ. სტატია მიმოიხილავს საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული პოლიციის 2017 წლის რეფორმას, როგორც დემოკრატიული საპოლიციო სისტემური სისტემის ერთ-ერთ შემადგენელს და ანალიზებს რეფორმის არსებით მახასიათებლებს.

რეფორმების ეფექტიანი განხორციელების ხელშემშლელ ფაქტორებად მოიაზრებოდა პოლიტიკური აქტორები, ფინანსების ნაკლებობა, პროფესიონალი კადრების ნაკლებობა და ა.შ. ეს კვლევა ამტკიცებს, რომ საქართველოში დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის რეფორმებზე გავლენა ასევე შეიძლება მოეხდინა საბჭოთა სისტემის მემკვიდრეობითობას და ამ ფაქტორს სათანადო მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენი კვლევა არ აფასებს ამ მემკვიდრეობითობის რეალური ზემოქმედების მასშტაბს, მას შემოაქვს მემკვიდრეობითობის განზომილება და გვთავაზობს, რომ ეს ფაქტორი განიხილებოდეს, როგორც ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელმაც, შესაძლოა, შეაფერხოს დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისკენ სწრაფვა. გარდა

ამისა, მიგვაჩნია, რომ პოლიციის რეფორმის მიმდინარე ინიციატივებს შეიძლება შეზღუდული ეფექტურობა ჰქონდეთ, თუ მემკვიდრეობითობითი არაგუმენტი ყურადღების მიღმა დარჩება.

**საკვანძო სიტყვები:** საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია, დემოკრატიული საპოლიციო სისტემიური სისტემა, პოლიციის რეფორმა საქართველოში, საბჭოთა მემკვიდრეობითობითობა

## შესავლი

პოლიციის ცნებას რომაელებამდე მივყავართ. მათ მემკვიდრეობითობით მიიღეს ტერმინი „პოლიტია“ ბერძნებისგან, რომელიც საბოლოოდ გახდა ლათინური „პოლიცია“<sup>1</sup>. ეს ტერმინი მომდინარეობს ბერძნული სიტყვიდან „პოლისი“, რომელიც აღნიშნავს ქალაქს. თანამედროვე ტერმინი – „პოლიტიკა“ ამ ტერმინიდან მომდინარეობს. ადრეულ შუა საუკუნეებში ძალაუფლების მქონე სხვადასხვა ისნტიტუტები ეჯიბრებოდნენ ერთმანეთს ურბანული ცხოვრების სხვადასხვა მდგენელის, მათ შორის: ქუჩების, ბაზრებისა და სიცოცხლისა და ქონების დაცვის კონტროლს. მხოლოდ საფრანგეთში ფრანს I-ის მეფობის პერიოდში (1494-1547) დაიწყო თანამედროვედ ცნობადი პოლიციის ფორმირება.

ფუკოს ანალიზი პოლიციური ძალაუფლებისა და პასტორალიზმის შესახებ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მოსახლეობის მმართველობას შორის ურთიერთკავშირს უსვამს ხაზს. პასტორალიზმი – მმართველობის რეჟიმი, რომელიც ახასიათებს არა მხოლოდ სასულიერო ავტორიტეტებს, არამედ სოციალურ მუშაკებსა და ექიმებს – აძლიერებს სახელმწიფოს კონტროლს ინდივიდებზე, განსაკუთრებით მათზე, ვინც რისკის ქვეშაა. როგორც ფუკო ამტკიცებს, თავდაპირველი პოლიცია არ იყო თანამედროვე პოლიციური უფლებამოსილების მქონე საჯარო ორგანო. პასტორალიზმისა და პოლიციური ძალაუფლების ურთიერთკავშირმა შექმნა ის სისტემა, რომელიც დღეს არსებობს და ეს ევოლუცია სახელმწიფო ხელისუფლების ევოლუციის დემონსტრირებაცაა<sup>2</sup>.

მეთვრამეტე საუკუნეში, განსაკუთრებით პრუსიაში, პოლიციის ინსტიტუტის გადამწყვეტი გარდაქმნა მოხდა. პოლიციის განვითარებაზე გავლენა ეკონომიკურმა, სოციალურმა და სამხედრო პოლიტიკამ მოახდინა. პრუსიელი ფრიდრიხ ვილჰელმისა და მისი მემკვიდრეების მიერ ინიცირებულმა რეფორმებმა ყოვლისმომცველი პოლიციური სახელმწიფოს წარმოქმნას დაუდო სათავე. „Polizeistaat“-ის ან პოლიციური სახელმწიფოს დაარსება სამ მთავარ მიზანს ისახავდა: მოსახლეობის დაცვას, სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე ზრუნვასა

1 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan, October 13, 2008)

2 Mariana Valverde, „Police, Sovereignty, and Law: Foucaultian Reflections,” in Markus D. Dubber and Mariana Valverde, eds., *Police and the Liberal State* (Redwood City, CA, 2008; online ed., Stanford Scholarship Online, June 20, 2013).

და საზოგადოების გამოსწორებას. ამან გამოიწვია მჭიდროდ ორგანიზებული და მკაცრად ადმინისტრირებული სახელმწიფოს შექმნა, რომელსაც ამ მრავალფეროვანი საჭიროებების დაკმაყოფილება შეეძლო. პირველი Polizeistaat სახელმწიფოს მიერ მის მოქალაქეებზე ძალაუფლების გაძლიერებასა და საზოგადოების კეთილდღეობის ხელშეწყობას ემსახურებოდა.<sup>3</sup>

მეოცე საუკუნეში შედგა კონსენსუსი, რომ პოლიციური საქმიანობა უაღრესად კომპლექსური საქმე გახლდათ. მეცნიერებმა და სამართლის მკვლევარებმა აღიარეს პოლიციის ოფიცრების ხელში არსებული ფართო დისკრეციის პრობლემა, მათი ქმედებების თვითნებური ხასიათი. შეთავაზებულ იქნა სხვადასხვა გზა პოლიციის დისკრეციის შესაბოჭად, მათ შორის – სასამართლოს გადაწყვეტილებით, საკანონმდებლო გზებითა და საზოგადოების ჩართულობით. თუმცა, თანდათან ცხადი გახდა, რომ პოლიციის თანამშრომლების წინაშე არსებული არაპროგნოზირებადი და მრავალფეროვანი გამოწვევები უფრო ნიუანსურ მიდგომას ითხოვდა, რაც მარტივი წესებით ვერ ამოიწურებოდა.<sup>4</sup>

პოლიციის ისტორიულმა დაყოფამ, რომელიც ხშირად სახელმწიფოს სტრუქტურულიდან იღებს სათავეს, პოლიციის მოდელის განვითარებაზე დიდი გავლენა იქონია. „სპეციალიზებული“ პოლიციური უფლებამოსილება, როგორც წესი, დაკავშირებულია ცენტრალიზებულ სახელმწიფო ხელისუფლებასთან და არისტოკრატიულ მმართველობასთან, ხელს უწყობდა ვერტიკალური კონტროლის დამყარებასა და კანონებისა და რეგულაციების მკაცრ აღსრულებას. ამის საპირისპიროდ, „ყოფითი“ პოლიციური უფლებამოსილებები მოიცავს საზოგადოებაზე ორიენტირებულ და წესრიგის დაცვის დეცენტრალიზებულ მეთოდებს. ამ ორ მექანიზმს შორის არსებულმა ისტორიულმა წინააღმდეგობამ პოლიციის მოდელის ევოლუციას და მათი საზოგადოებრივი როლის გააზრებას შეუწყო ხელი.<sup>5</sup>

დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის იდეის ქართულ რეალობაში შემოტანა აუცილებლად საჭიროებს არსებული ვითარების ღრმა გააზრებას. პოლიციის რეფორმა პოსტსაბჭოთა კონტექსტში მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.<sup>6</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ისწრაფვის დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული თანამედროვე სამართალდამცავი აპარატის შექმნისკენ, საბჭოთა წარსულის კვალი კვლავაც შესამჩნევია. პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკების „კლუბში“ საქართველო ერთ-ერთია, ვისაც აქტიურ რეფორმატორად მიიჩნევენ და ამ რეპუტაციის ინერცია დღესაც მოჰყვება სისტემას. საქართველოს განვლილი გზის – საბჭოთა ისტორიიდან დამოუკიდებლობის აღდგენამდე და შემდგომი პერიოდის – ერთობლიობაში გააზრება დაგვეხმარება დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის რეფორმის უკეთ აღქმაში.

სამოქალაქო ომი, შიდა ტერიტორიული კონფლიქტები, ყოვლისმომცველი კორუფცია და ორგანიზებული დანაშაული ის ფაქტორებია, რომლებსაც გვერდს ვერ ავუვლით 90-იან წლებში საქართველოს სამართალდამცავ სტრუქტურებზე მსჯელობისას. მოქალაქეთა პირადი დაუ-

---

3 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan, October 13, 2008)

4 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, „From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan,” *Policing and Society* (2015).

5 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan, October 13, 2008)

6 Erica Marat, „Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan” (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, November 2013).

ცვდობის მძიმე განცდას, რაც არაფორმალური აქტორებისგან, ორგანიზებული კრიმინალისგან მომდინარეობდა, დისფუნქციურ და დანაშაულებრივ საქმიანობაში ჩართული პოლიციელები მხოლოდ აუარესებდნენ. რეფორმის გამოწვევა უზარმაზარი იყო და სამოქალაქო ომის შემდგომ მთავრობას კრიმინალური ბანდების ინტერესებსა და სახელმწიფოს მშენებლობის მიზანს შორის ბალანსების პოვნა უწევდა.

ჩვენ გვესმის ზემოთ აღწერილი რთული დინამიკა და ამ მოკლე ნაშრომში თემის სრული კომპლექსურობის განხილვა შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, ჩვენ ვკონცენტრირდებით საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმაზე – უფრო ფართო დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის რეფორმის ერთ, მაგრამ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტზე. ჩვენ ვასახუთებთ, რომ ამ რეფორმის წინაშე მდგარი გამოწვევების სრულად აღსაქმელად, აუცილებელია გავითვალისწინოთ ისტორიული მემკვიდრეობითობა, რომელმაც საქართველოს სამართალდამცავი სტრუქტურების ქცევის ჩარჩოები შექმნა.

საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა დღის წესრიგში დიდი ხანია დგას. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საკანონმდებლო ჩარჩოში ხაზს უსვამს დანაშაულის პრევენციას, როგორც უმთავრეს პრიორიტეტს და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ პოლიციას ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ გზად ასახელებს. დანაშაულის ეფექტიანი პრევენციის ვალდებულება ასევე გათვალისწინებულია საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმებით (AA). ევროკომისია აქტიურად აკონტროლებს და აფასებს დანაშაულის პრევენციის ვალდებულების შესრულებას, როგორც ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის შემდგომი მონიტორინგის პროცესის ნაწილს.

სამინისტრომ საზოგადოებაზე ორიენტირებული მიდგომის დანერგვის მცდელობა 2005 წელს, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტში პატრულ-ინსპექტორთა სამმართველოს დაარსებით დაიწყო. პატრულის ინსპექტორები, რომლებიც ქვეყნის მასშტაბით მუშაობდნენ, ახორციელებდნენ საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ ფუნქციებსა და მოვალეობებს, აუმჯობესებდნენ საზოგადოებასთან ურთიერთობის მექანიზმებს და ასე ემსახურებოდნენ დანაშაულის პრევენციის მიზანს, რაც სტანდარტულ საოპერაციო პროცედურებში იყო მითითებული.

2006 წელს უზნის ინსპექტორის სამსახური კრიმინალური პოლიციის დაქვემდებარებაში გადავიდა. შემდგომში, რესურსების შეზღუდვის გამო, უზნის ინსპექტორთა სამსახურმა ფუნქციური ცვლილებები განიცადა, შეითავსა რა ოპერატიული და საგამოძიებო უფლებამოსილებები. შედეგად, უზნის ინსპექტორთა სამსახურს შეექმნა გამოწვევები საზოგადოებასა და პოლიციას შორის თანამშრომლობის მექანიზმების ჩამოყალიბებასა და COP-ის ისეთი პრინციპების ინტეგრირებაში, როგორიცაა პარტნიორობა და ნდობის მშენებლობა.

2007 წლიდან და მას შემდგომ, რაც მთავრობამ ეუთოსთან თანამშრომლობით რეფორმის პროექტი დაიწყო, დანაშაულის პრევენციის მექანიზმების გასაძლიერებლად საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის დანერგვის რამდენიმე მცდელობა განხორციელდა. თუმცა, რეფორმის ინიციატორების მიერ გადადგმული ფაქტობრივი ნაბიჯები არ გასცდა პოლიციის თანამშრომლებისთვის ჩატარებულ ტრენინგებს, ასევე შეზღუდული იყო საჯარო საინფორმაციო კამპანიებისა და საჯარო განათლების კამპანიების ფარგლები. ეს იყო ჩარჩო, რომელშიც გა-



ნიხილებოდა საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია და მოცემული სტატია ასაბუთებს, რომ გადაწყვეტილების მიმღებ წრეებში ეს დამოკიდებულება არც შემდგომ ეტაპებზე შეცვლილა.

შინაგან საქმეთა მინისტრის 2017 წლის #215 ბრძანება<sup>7</sup> დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის მიზნების მისაღწევად უფრო კომპლექსური რეფორმის საჭიროებაზე მიუთითებდა. საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის კონცეფცია მიღებულ იქნა შემდგომი რეფორმის სამართლებრივი საფუძვლების დასადგენად.<sup>8</sup> კონცეპტუალური დოკუმენტის შემდეგ მთავრობამ სამსჯელოდ რამდენიმე მოდელი წარმოადგინა, თუმცა მხოლოდ 2018 წელს გადაიდგა ახალი ნაბიჯი. 2017 წლის რეფორმით, რაიონული პოლიციის მოქმედი თანამშრომლები საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის თანამშრომლებით („მართლწესრიგის ოფიცრები“) ჩანაცვლდნენ.

ეს მოკლე სტატია მიზნად ისახავს წვლილი შეიტანოს იმ პრობლემებისა და შესაძლებლობების გაგებაში, რომლებსაც საქართველო დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის განხორციელების პროცესში აწყდება. ავტორებს საქართველოში სამართალდამცავი სისტემის რეფორმასთან მუშაობის პირადი გამოცდილება აქვთ, რაც რთული სურათის უკეთ აღქმაში ფასადაუდებელ სამსახურს უწევს მკვლევარს. შემდეგ ნაწილებში განვიხილავთ დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისა და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის თეორიულ საფუძვლებს. ასევე ჩავუღრმავდებით კონკრეტული რეფორმებს, რომლებიც საქართველომ დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის მისაღწევად დანერგა. გამოწვევებისა და შესაძლებლობების სრულყოფილად აღსაქმელად, განვიხილავთ მართლწესრიგის ოფიცერთა ბოლოდროინდელ რეფორმას საქართველოში, ვიმსჯელებთ საბჭოთა მემკვიდრეობითობაზე, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს განხორციელებაზე.

## მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევის მეთოდოლოგია შემუშავდა კვლევის მთავარი მიზნიდან გამომდინარე. მიზანი კი იმის გარკვევაა, თუ რამდენად გაზიარებულია საბჭოთა მემკვიდრეობითობის არგუმენტი საქართველოს სამართალდამცავი სისტემის კვლევისას აკადემიურ ლიტერატურაში, პოლიტიკის ჩარჩოსა თუ კანონმდებლობაში. ეს კონკრეტული ინსტიტუტი ისტორიულ არგუმენტზე დაყრდნობით შევარჩიეთ – საპოლიციო ინსტიტუტებში საზოგადოების ჩართულობის გარკვეული მოდელი საბჭოთა კავშირის დროსაც არსებობდა და მისი დაშლის შემდეგაც, 90-იან წლებში და მოგვიანებითაც გაგრძელდა. სწორედ ეს მოცემულობა გვაძლევს

---

7 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2017 წლის ბრძანება #275 საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის კონცეფციის დამტკიცების შესახებ

8 იქვე.

შესაძლებლობას, დავაკვირდეთ ინსტიტუტის განვითარების დინამიკას და გამოვიტანოთ დასკვნები.

სტატია სამაგიდო კვლევის მეთოდს ეფუძნება და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ქართული რეფორმის სხვადასხვა ასპექტის აღმოსაჩენად, მიმოიხილავს აკადემიურ სტატიებს, პოლიტიკის დოკუმენტებსა და საკანონმდებლო რეგულაციებს, ასევე ანალიზებს მას „მემკვიდრეობითობის მატრიცის“ ფარგლებში, რომელიც შემუშავებულია ბრაიან ტეილორის მიერ რუსეთში სამართლებრივი მემკვიდრეობითობის კვლევის მაგალითზე. მემკვიდრეობითობის არგუმენტი, რომელიც საყოველთაოდ გამოიყენება მკვლევრების მიერ, რუსეთის პოსტსაბჭოთა გამოცდილებაზე გასაანალიზებლად გამოიყენა ტეილორმა.<sup>9</sup>

მემკვიდრეობითობის არგუმენტი წარმოადგენს ღირებულებების, გამოცდილებისა და პრაქტიკის კომპლექსურ სიმბიოზს, რომელიც საქართველოს კონტექსტში უფრო დეტალურ განხილვას იმსახურებს. ჩვენ გვესმის, რომ ამ სტატიის შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, სრული სურათის აღწერა შეუძლებელია. ამიტომ არსებულ კვლევას წარმოგიდგენთ, როგორც დისკუსიის დაწყების მცდელობას. სამწუხაროდ, მწირია სამართალდამცავი ინსტიტუტების საქმიანობასთან დაკავშირებული საჯაროდ ხელმისაწვდომი მონაცემები. ეს სიმწირე გავლენას ახდენს ჩვენს კვლევაზეც და ზღუდავს მის ფარგლებს. თუმცა, სტატია მაინც ინოვაციაა ქართული კონტექსტისთვის, რადგან ის ცდილობს გამოიკვლიოს არგუმენტი, რომელიც საქართველოში პოლიციის რეფორმის მკვლევრების მიერ ძირითადად იგნორირებულია. ჩვენი მიზანია მემკვიდრეობითობის ელემენტის შემოტანით გავამდიდროთ არსებული დისკუსია და უფრო ფართო პრიზმით დავინახოთ სისტემაში არსებული გამოწვევები.

## მემკვიდრეობითობის არგუმენტის განმარტებისთვის

ჯეისონ ვიტენბერგი მემკვიდრეობითობას განსაზღვრავს, როგორც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გარდაქმნისას წარმოქმნილ „კრიტიკულ გადაკვეთებს“ წარმოიქმნილ შედეგს, რომლებიც პოლიტიკის ახალ ფორმებს ადგენენ.<sup>10</sup> მემკვიდრეობითობა არ არის მხოლოდ წარსულის ნარჩენები, არამედ წარმოადგენს გრძელვადიან კავშირებს, რომლებიც რჩება მათი საწყისი მიზეზების გაქრობის შემთხვევაშიც.<sup>11</sup> თუმცა, მემკვიდრეობითობის არგუმენტებისთვის მტკიცების ტვირთი უფრო მაღალია, ისეთ ინსტიტუციურ პრაქტიკებთან დაკავშირებით, რომლებიც შედარებით გავრცელებულია სხვადასხვა ფუნქციურ სფეროებში, როგორცაა სამართა-

9 Brian D. Taylor, "From Police State to Police State? Legacies and Law Enforcement in Russia," in *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, eds. Mark Beissinger and Stephen Kotkin (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 128–51.

10 Jason Wittenberg, „Conceptualizing Historical Legacies,” *East European Politics and Societies* 29, no. 2 (2015): 366–378

11 Mark Beissinger and Stephen Kotkin, *Historical Legacies of Communism in Russia, and Eastern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

ლდამცავი ორგანოები. მაგალითად, განსხვავება „სპეციალიზებულ“ (პოლიტიკურ) და „ყოფით“ (კრიმინალურ) პოლიციურ სისტემებს შორის, რომელიც ახასიათებს როგორც ქართულ, ისე საბჭოთა პოლიციას საუკუნეზე მეტი ხნის განმავლობაში, არ არის უნიკალური ამ კონტექსტებისთვის, არამედ საკმაოდ გავრცელებული მახასიათებელია პოლიციისთვის მთელ მსოფლიოში. ამიტომ, სამართალდამცავი ორგანოების ქცევა და ორგანიზაცია არ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს მხოლოდ მათ რუსულ ან პოსტკომუნისტურ წარმომავლობას, არამედ – პოლიციის მუშაობის თანდაყოლილ ბუნებაცაა.<sup>12</sup>

მეცნიერები ხაზს უსვამენ ისტორიული მემკვიდრეობითობის მუდმივ გავლენას პოსტკომუნისტურ სამართალდამცავ ორგანოებზე. რასმა კარკლინსი აღნიშნავს, რომ კონკრეტული საბჭოთა მემკვიდრეობა არის ოფიციალური პირების შესაძლებლობა, გამოიყენონ თავიანთი საგამოძიებო და სასამართლო უფლებამოსილება მოქალაქეებისა და პოლიტიკური კონკურენტების დასაშინებლად.<sup>13</sup> ეს მემკვიდრეობა, ღრმად ფესვგადგმული წარსულში, გრძელდება აწმყოშიც და გავლენას ახდენს სამართალდამცავი ორგანოების ქცევაზე.

ტილორი გამოკვეთს რუსული მმართველობის კომუნისტური, საბჭოთა და თუნდაც კოლონიური მემკვიდრეობის მნიშვნელობას და აჩვენებს, რომ ეს მემკვიდრეობა განაგრძობს პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში სამართალდამცავი პრაქტიკის ფორმირებას.<sup>14</sup> ამ მემკვიდრეობითობას შემდეგი თვისებები ახასიათებს:

სახელმწიფო აპარატისადმი მორჩილების კულტურა – საბჭოთა ეპოქის სამართალდამცავი ორგანოები უპირატესად სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ, და არა მოქალაქეთა მოთხოვნებს ასრულებდნენ. კანონის უზენაესობასისა და მოქალაქის უფლებებზე ზრუნვის მაგივრად სახელმწიფოსადმი მორჩილების კულტურა შეიძლება შენარჩუნდეს და გავლენა მოახდინოს მოქმედი სამართალდამცავების ქცევაზე. ამან, შესაძლოა, შეაფერხოს მათი შესაძლებლობა, მოერგონ დემოკრატიულ ნორმებს, რომლებიც სახელმწიფო ინტერესებზე უპირატესად მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას მიიჩნევენ.

ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა – საბჭოთა სისტემას ანგარიშვალდებულების შეზღუდული სისტემა ჰქონდა, რაკი სამართალდამცავი ორგანოები ხშირად მოქმედებდნენ დაუსჯეულად, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც რეჟიმის პოლიტიკურ ინტერესებს ემსახურებოდნენ. ანგარიშვალდებულების ასეთი ნაკლებობა, შესაძლოა, ქართველ სამართალდამცავთა ქცევაზეც ახდენდეს გავლენას, რაც გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული პოლიციის პრაქტიკების ჩამოყალიბებას ართულებს.

პოლიტიკაში ჩარევა – საბჭოთა სისტემა პოლიტიკური მიზნებისთვის, მათ შორის განსხვავებული აზრის ჩასახშობად, სამართალდამცავი ორგანოების ინსტრუმენტალიზებას ახდენდა. სამართალდამცავ სისტემაში პოლიტიკური ჩარევის ამ მემკვიდრეობამ შეიძლება ქართული

---

12 Peter Andreas and Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

13 Rasma Karklins, „Typology of Post-Communist Corruption,” *Problems of Post-Communism* 49, no. 4 (July/August 2002): 22–32.

14 Brian D. Taylor, „From Police State to Police State? Legacies and Law Enforcement in Russia,” in *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, eds. Mark Beissinger and Stephen Kotkin (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 128–51.

პოლიციის დამოუკიდებლობა შეარყიოს. სამართალდამცავ უწყებებზე პოლიტიკური ზეწოლა შეიძლება გაგრძელდეს და მათ მიერ მიუკერძოებლად მოქმედებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის ვალდებულებები შეაფერხოს.

იერარქიული სტრუქტურა – საბჭოთა ეპოქის სამართალდამცავ ორგანოებს მკაცრად იერარქიული სტრუქტურა ჰქონდათ, რომელიც ცენტრალურ კონტროლსა და ავტორიტეტზე იდგა. ასეთი ცენტრალიზებული სტრუქტურა შეიძლება აფერხებდეს დეცენტრალიზაციისა და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის მიდგომებს, რომლებიც ხშირად ასოცირდება დემოკრატიულ პოლიციასთან. ამან შეიძლება ადგილობრივ საჭიროებებსა და პრიორიტეტებზე რეაგირების ნაკლებობამდე მიგვიყვანოს.

დაშინება – საბჭოთა სამართალდამცავი ორგანოები საგამომძიებო და სასამართლო უფლებამოსილებებს მოქალაქეებისა და პოლიტიკური მეტოქეების დასაშინებლად იყენებდნენ. დაშინების ამ მემკვიდრეობამ შეიძლება ხელი შეუშალოს მოქალაქეებს სამართალდამცავ ორგანოებთან კონტაქტში, დანაშაულის შესახებ შეტყობინებაში ან პოლიციასთან თანამშრომლობაში. ამან შეიძლება შეარყიოს საზოგადოების ნდობა და თანამშრომლობა, რაც აუცილებელია ეფექტიანი დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისთვის.

საიდუმლოების კულტურა – საბჭოთა კვბ-ის საიდუმლოებისა და თვალთვალის კულტურა შეიძლება შენარჩუნდეს სამართალდამცავ უწყებებში, რაც გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას უფრო დიდ გამოწვევად აქცევს. მან შეიძლება დააკნინოს საჯარო და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის ინფორმაციის გაზიარების მზაობა, რაც ხელს უშლის პოლიციის ძალებისადმი ნდობისა და ღიაობის ჩამოყალიბების მცდელობებს.

ცვლილებებისადმი წინააღმდეგობა – ბიუროკრატიულ სისტემებს ხშირად აქვთ ბუნებრივი წინააღმდეგობა ცვლილებების მიმართ. ღრმად ფესვგადგმული საბჭოთა მემკვიდრეობის მქონე სამართალდამცავმა უწყებებმა შეიძლება წინააღმდეგობა გაუწიონ რეფორმებს, რომლებიც მიზნად ისახავს მათ გარდაქმნას პოლიციის დემოკრატიულ ინსტიტუტებად. პოლიციის რიგების შიგნიდან მომდინარე წინააღმდეგობამ შეიძლება შეანელოს ან შეუძლებელი გახადოს პროგრესი დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისკენ.

დამატებით, ასევე ხშირია პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პოლიციელების მიერ სამსახურის დროს ძალადობის მაღალი მაჩვენებელი. ამ ძალადობას ხშირად პასუხობს აგრესიული და მტრულად განწყობილი მშვიდობიანი მოსახლეობა, რომელიც თვლის, რომ პოლიცია რეგულარულად იყენებს სისასტიკეს ეჭვმიტანილთა მიმართ.<sup>15</sup> როგორც პოლიციას, ასევე მოქალაქეებს ძალადობის საფუძვლიანი შიში აქვთ. პოლიციის მიმართ საზოგადოების უნდობლობას აძლიერებს აღქმა, რომ პოლიცია არის სახელმწიფოს წარმომადგენელი, რომელსაც შეუძლია დევნოს უბრალო მოქალაქეები, მოითხოვოს ქრთამი და დაიცვას ნამდვილი დამნაშავეები. ეს ორმხრივი უნდობლობა იწვევს ძალადობის წრეს და კიდევ უფრო ანგრევს ურთიერთობას პოლიციასა და საზოგადოებას შორის, რომელსაც ისინი ემსახურებიან.<sup>16</sup>

15 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

16 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet*

მოცემული კვლევის ფარგლებში სწორედ ამ კრიტერიუმებს ვიყენებთ და ვცდილობთ, დავინახოთ პარალელები არსებულ რეალობასა და ჩვენ მიერ ჩამოთვლილ მახასიათებლებს შორის. კვლევის მიზანი ნამდვილად არ არის თეორიის დამტკიცება საქართველოს მაგალითზე, არამედ უფრო მსჯელობის ინიცირება და შემდგომი კვლევის წახალისება მემკვიდრეობითობის ღრმად შესწავლის მიმართულებით.

## დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისა და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის სნაბები

თანამედროვე პოლიცია დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ პოლიციურ სისტემებს შორის არჩევანს სთავაზობს საზოგადოებას. დემოკრატიული პოლიციური სისტემა ხაზს უსვამს ისეთ ღირებულებებს, როგორებიცაა: თვითმმართველობა, ინდივიდუალური ავტონომია და კანონის უზენაესობა. ის ეფუძნება ჩართულობის, თანამშრომლობისა და მსჯელობის პრინციპებს, რომლებიც დემოკრატიულ იდეალებს შეესაბამება. ამის საპირისპიროდ, არადემოკრატიული საპოლიციო სისტემა ხასიათდება ავტოკრატიული კონტროლით, რომელსაც სახელმწიფო თავის მოქალაქეების წინააღმდეგ იყენებს, ზღუდავს ინდივიდუალურ თავისუფლებებსა და უფლებებს.<sup>17</sup>

ქვემოთ აღვწერთ რამდენიმე ელემენტს, რომლებიც საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის აუცილებელ ელემენტად მიიჩნევა მკვლევრების მიერ<sup>18</sup>:

**ინდივიდუალური უფლებების დაცვა** – დემოკრატიულ საზოგადოებაში უმთავრესი ინდივიდუალური უფლებების დაცვაა. საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია არსებითად უსვამს ხაზს წესრიგის დაცვით ინდივიდუალური უფლებების პატივისცემა. ის უზრუნველყოფს, რომ სამართალდამცავი საქმიანობა კანონისა და საზოგადოებრივი ნორმების ფარგლებში წარიმართოს.

**მოქალაქეთა მონაწილეობა** – დემოკრატიული საპოლიციო სისტემა ხელს უწყობს მოქალაქეების აქტიურ მონაწილეობას სამართალდამცავი პოლიტიკისა და პრაქტიკის ჩამოყალიბებაში. საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია უზრუნველყოფს პლატფორმას საზოგადოების წევრებისთვის, რათა აქტიურად მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რითიც პოლიციის ძალისხმევის ლეგიტიმურობა ძლიერდება.

---

Countries (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

17 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, „From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan,” *Policing and Society* (2015).

18 Christopher E. Stone and Heather H. Ward, „Democratic Policing: A Framework for Action,” *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 10, no. 1 (2000): 11-45.

თემის გაძლიერება – ადგილობრივი თემისთვის უფლების მინიჭება, გადახედონ მათთვის დამახასიათებელ, მათი საცხოვრებელი გარემოსთვის უნიკალურ უსაფრთხოების საკითხებს, თვითმმართველობისა და ინდივიდუალური ავტონომიის პრინციპების განხორციელების ნაწილი. ეს თემა დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისთვისაც ცენტრალური საკითხია. პრობლემების იდენტიფიცირებასა და გადაწყვეტილებების შემუშავებაში თემის ჩართვით, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია ხელს უწყობს მესაკუთრეობისა და პასუხისმგებლობის გრძნობის განვითარებას საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საკითხების მიმართ.

საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის ელემენტია და სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობისადმი დამოკიდებულების ხედვაა, რომელიც საზოგადოებაში პოლიციის როლს ხელახლა გაიაზრებს. ის ცვლის აქცენტს წმინდა სამართალდამცავი პერსპექტივიდან იმ პერსპექტივაზე, რომელიც მომეტებულ აქცენტს საზოგადოებასთან პოზიტიური ურთიერთობების დამყარებაზე აკეთებს. ამ მოდელში პოლიცია და საზოგადოება ერთად მუშაობენ უსაფრთხოების პრობლემების იდენტიფიცირებისა და გადაჭრის მიზნით, რითაც ხელს უწყობენ საერთო პასუხისმგებლობასა და თანამშრომლობას.<sup>19</sup> დემოკრატიულ გარემოში პოლიციამ უნდა დაიცვას კანონის უზენაესობა და უზრუნველყოს, რომ სამართალდამცავი საქმიანობა საზოგადოებრივ ნორმებსა და ღირებულებებს შეესაბამებოდეს. ეს როლი მოითხოვს პოლიციასა და საზოგადოებას შორის სიმბიოზურ ურთიერთობას, სადაც პოლიცია საზოგადოებასთან თანამშრომლობით ოპერირებს წესრიგის შენარჩუნებისა და ინდივიდუალური უფლებების დასაცავად.<sup>20</sup>

საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის გამოცდილების<sup>21</sup> გათვალისწინებით, შეიძლება გამოიყოს ძირითადი პრინციპები და პრაქტიკები, როგორებიცაა:<sup>22</sup>

**პრობლემების გადაჭრა** – უკვე ჩადენილ დანაშაულებზე რეაგირების ნაცვლად, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია პრობლემის პროაქტიულ გადაჭრაზე ფოკუსირდება. პოლიციის ოფიცრები, თემის წევრებთან თანამშრომლობით, გამოიკვლევენ ძირითად საფრთხეებს და ერთად მუშაობენ მათი გადაწყვეტის გზების შემუშავებაზე.

**საზოგადოების ჩართულობა** – საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია უპირატესობას საზოგადოების ჩართულობას ანიჭებს. პოლიციის ოფიცრები ხელს უწყობენ ღია კომუნიკაციას, ესწრებიან თემის შეხვედრებს და აქტიურად ეძიებენ მოსახლეობის მხარდაჭერას. ეს ჩართულობა ხელს უწყობს თითოეული საზოგადოების სპეციფიკურ საჭიროებებსა და პრობლემებზე სამართალდამცავი სტრატეგიების მორგებას.

**გადაწყვეტილების მიღების დეცენტრალიზაცია** – საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციაში გადაწყვეტილების მიღება დეცენტრალიზებულია. პოლიციის ოფიცრებს შეუძლიათ, ცენტრალიზებული წესებისა და რეგულაციების მკაცრი დაცვის ნაცვლად, საკუთარი დისკრე-

19 Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, „Theme and Variation in Community Policing,” *Crime and Justice* 10 (1988): 1–37

20 Bonnie Bucqueroux and Robert Trojanowicz, *Community Policing: How to Get Started (United States: Elsevier Science, 1998).*

21 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, „From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan,” *Policing and Society* (2015).

22 Peter K. Manning, „Community Policing,” *American Journal of Police* Vol. III, No. II (1984).

ცია გამოიყენონ ადგილობრივი საკითხების გადასაჭრელად. ეს ქმნის უფრო მოქნილი და საზოგადოებაზე ორიენტირებული მიდგომის შესაძლებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის კონცეფცია დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის პრინციპებს ემთხვევა, მისი წარმატებით განხორციელება მარტივი არაა. მას თან ახლავს გამოწვევებიც და სირთულეებიც, როგორებიცაა: სამართალდამცავ ორგანოებში არსებული წინააღმდეგობა ცვლილებების მიმართ, ტრენინგის ნაკლებობა და კულტურული და ორგანიზაციული ცვლილებების საჭიროება. გარდა ამისა, საზოგადოების ეფექტური ჩართულობა შეიძლება იყოს გამოწვევა მრავალფეროვან თემებში და ნდობის ჩამოყალიბება შესაძლოა განგრძობად პერიოდსა და მდგრად ძალისხმევას საჭიროებდეს.<sup>23</sup> სწორედ ასეთ კომპლექსურ რეალობაში უნდა გავიაზროთ საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა საქართველოში.

## საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის რეფორმა საქართველოში

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებმა ტრანსფორმაციის ამბიციური პროცესი დაიწყეს. საქართველოსთვის პოლიციის რეფორმა მთავარ ამოსავალ წერტილად იქცა სამართალდამცავ სისტემაში წარსული ეპოქის ნაშთების ჩამოშორებისა და სამართალდამცავი ორგანოების დემოკრატიულ პრინციპებთან შესაბამისობისთვის. პოლიციის რეფორმა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, როგორც წესი, სამი შედეგიდან ერთ-ერთს ესწრაფვის: მჩაგვრელი ინსტიტუტების დემონტაჟს, ეკონომიკური კოლაფსის შედეგად წარმოშობილ უმართავ ელემენტებზე კონტროლის დამყარებას, ან პოლიციის კონტროლის მანდატის საზოგადოებისთვის მინდობას.<sup>24</sup>

სსრკ-ის დაშლის შედეგად, ზოგიერთ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოს მოუწია ბრძოლა არაფორმალურ, კრიმინალურ დაჯგუფებებთან, რომლებიც სახელმწიფო ძალაუფლებას უპირისპირდებოდნენ. მომრავლდნენ მემბოხე ჯგუფები, კორუმპირებული ოფიციალური პირები და ორგანიზებული კრიმინალური სუბიექტები.<sup>25</sup> ასეთ დროს პოლიციის რეფორმა გულისხმობდა არა მხოლოდ პოლიციის განახლებას, არამედ-სახელმწიფო აქტორებსა და ამ კრიმინალურ ელემენტებს შორის კავშირების აღმოფხვრას.

---

23 Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, „Theme and Variation in Community Policing,” *Crime and Justice* 10 (1988): 1–37

24 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

25 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებს უჭირდათ და დღესაც უჭირთ, დაამყარონ ბალანსი პოლიციის უკეთ აღჭურვას, სერვისების გაუმჯობესებასა და ადამიანის უფლებების პატივისცემას შორის. ხშირად არსებობს წყვეტა მთავრობის სტრატეგიულ გეგმებს, საერთაშორისო საზოგადოების რეკომენდაციებსა და საზოგადოების საჭიროებებსა და მოლოდინებს შორის.<sup>26</sup> საერთაშორისო თანამეგობრობა ხშირად ახორციელებს ზეწოლას ამ სახელმწიფოებზე ადამიანის უფლებების პრობლემების მოგვარების მიზნით, რაც რეფორმების წინაპირობა ხდება ხოლმე.

პოსტსაბჭოთა კონტექსტში პოლიციის რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი ასპექტი იმ ინსტიტუტების დაშლა იყო, რომლებსაც ყოფილი პოლიტიკური ხელმძღვანელობა განსხვავებული აზრის ჩასახშობად და მათი ინტერესების დასაცავად იყენებდა. პოლიცია, რომელიც ხშირად გამოიყენებოდა ჩაგვრის სადამსჯელო ინსტრუმენტად, უფრო გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებულ და საჯარო ინსტიტუციად უნდა გარდაქმნილიყო.<sup>27</sup>

ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ჩეხეთი და ბალტიისპირეთის ქვეყნები, კომუნისტური ეპოქის საიდუმლო პოლიცია გაუქმდა, კოლაბორანტებს მაღალი სამთავრობო თანამდებობების დაკავების უფლება აეკრძალათ და ლუსტრაციის პროცესი უფრო თანმიმდევრულად განხორციელდა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებმა დაშალეს ძველი საიდუმლო პოლიცია და შექმნეს ახალი ერთეულები.<sup>28</sup>

ისევე, როგორც ზემოაღნიშნული სხვა შემთხვევები, საქართველოში პოლიციის რეფორმის ისტორიაც იცნობს ამბიციურ რეფორმებს, როცა შლიან მჩაგვრელ ინსტიტუტებს და ამყარებენ კონტროლს ეკონომიკური კოლაფსიდან წარმოშობილ უმართავ ელემენტებზე, რაც მიზნად ისახავს სამართალდამცავი აპარატის გარდაქმნას ისეთ ორგანოდ, რომელიც ხალხის ინტერესებს დაიცავს და მოემსახურება.<sup>29</sup>

სწორედაც რომ სისტემის განახლების რეფორმების სახელით წარუდგინა მთავრობამ საზოგადოებას ახალი, მართლწესრიგის ოფიცრის ინსტიტუტი. ამ ოფიცრების როლები და მოვალეობები საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობის დამყარებასა და დანაშაულის პრევენციაზე ფოკუსირებას მოიცავს. ახალი ერთეულის ჩამოყალიბება მიზნად ისახავს უბნის ინსპექტორების არსისა და კრიმინალური პოლიციის რაიონული მიმართულებების თანდათანობით ჩანაცვლებას.

გახსნის ღონისძიებაზე პოლიციის თანამშრომლებს მიმართა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრმა გიორგი გახარია: „დღეს ჩვენთვის ძალიან მნიშვნელოვანი დღეა. როგორც მოგეხსენებათ, შინაგან საქმეთა სამინისტრო უკვე ერთი წელია აგრძელებს სისტემური განა-

26 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

27 Erica Marat, „Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

28 Ibid.

29 Erica Marat, „Georgia: Refurbishment versus Reform,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018).



ხლებს რეფორმას და თქვენ ხართ პირველი რეალური პრაქტიკული ნაბიჯი ამ რეფორმის გა-  
ნსახორციელებლად. თქვენი ფუნქცია – ჩვენს მოქალაქეებზე ზრუნვა – ყველაზე მთავარია.<sup>30</sup>

2017 წლის 25 მაისის შინაგან საქმეთა მინისტრის N275 ბრძანება საზოგადოებაზე ორი-  
ენტირებული პოლიციის კონცეფციის დამტკიცების შესახებ დანაშაულის პრევენციას განი-  
ხილავს, როგორც პოლიციის იმ სტრატეგიებისა და ღონისძიებების ერთიანობას, რომლებიც  
დანაშაულის შემცირებას, ტრადიციული საპოლიციო საქმიანობისგან განსხვავებით, სხვადა-  
სხვა ინიციატივის განხორციელებით ესწრაფვის და ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ ინსტრუ-  
მენტად საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ინსტიტუტის დანერგვა მიაჩნია. კონ-  
ცეფცია პირდაპირ აცხადებს, რომ დანაშაულზე პოლიციის მხრიდან არასწორი რეაგირების  
შიში სამართალდარღვევის პრევენციის ერთადერთი მექანიზმია, რომელიც საზოგადოებასა  
და სამართალდამცავ ორგანოებს შორის ნდობისა და პარტნიორული ურთიერთობების დამყა-  
რებას შეუძლებელს ხდის. ამ პრობლემის ერთ-ერთი გადაწყვეტა პრევენციული ღონისძიებე-  
ბის დაგეგმვის სტრატეგიის შემუშავებაა, რომელსაც სამართალდამცავი ორგანოები პრევენ-  
ციული ღონისძიებების განხორციელებისას უნდა მიჰყვინ. კონცეფცია ასევე ითვალისწინებს  
ორგანიზაციულ ცვლილებებს პოლიციის მიმართ მოსახლეობის ნდობის გაზრდის მიზნით.  
ეს გულისხმობს ახალი სტრუქტურული ერთეულის შექმნას საპატრულო პოლიციის დეპა-  
რტამენტში, რომელიც პასუხისმგებელია საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ელე-  
მენტების განხორციელებაზე და დაკომპლექტებული იქნება ახალი ოფიცრებით, რომლებიც  
გადაწყვეტილების მიღებისას მეტი ავტონომიით ისარგებლებენ. ზემოაღნიშნული ოფიცრები  
ჩაანაცვლებენ რაიონულ ინსპექტორთა ინსტიტუტს. მისასალმებელი ფაქტია კონცეფციით  
გათვალისწინებული ნორმატიული ჩარჩოს შემუშავება, რომელიც განსაზღვრავს განსახორცი-  
ელებელ პრევენციულ ღონისძიებებს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კონცეფცია არ აკონკრე-  
ტებს პოლიციის უფლებამოსილებას დანაშაულის პრევენციის სფეროში და პოლიცია რჩება  
რეპრესიულ ინსტიტუტად საზოგადოებაზე კონტროლის ფუნქციით. ეს კი თავის მხრივ ძირს  
უთხრის პოლიციასა და საზოგადოებას შორის ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის შენების  
შესაძლებლობას.<sup>31</sup>

რეფორმის კონცეფცია (საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია – სოპ) შემდეგ მიდგო-  
მებს ემყარება:

თანამშრომლობა – ეფექტიანი თანამშრომლობა სამართალდამცავ ორგანოებსა და სხვა  
სტრუქტურებში გადაწყვეტა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, პოლი-  
ციასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების გათვალისწინებით. თანამშრომ-  
ლობის მიზანი პრობლემის გადაჭრის მიდგომის ჩამოყალიბება და პოლიციის მიმართ საზოგა-  
დოებრივი ნდობის ამაღლებაა.

ორგანიზაციული მოწყობა – ორგანიზაციული რესტრუქტურისა და გულისხმობს სისტე-  
მურ დეცენტრალიზაციას, კონკრეტული საკითხების გადასაჭრელად გადაწყვეტილების მი-

---

30 Amy Jones, „Community Policing Begins in Tbilisi,” *Georgia Today*, December 5, 2018, <http://gtarchive.georgiatoday.ge/news/13562/Community-Policing-Begins-in-Tbilisi>

31 დანაშაულის პრევენცია (საპოლიციო კონტროლის რისკები), ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცე-  
ნტრი (EMC), 2017.

ღების პროცესში „წინა ხაზის“ ოფიცრებისთვის უფრო მეტი ავტონომიის მინიჭებას. ეს ორგანიზაციული დეცენტრალიზაცია ამცირებს გადაწყვეტილების მიღებისას ბიუროკრატიულ შეფერხებებს, აძლიერებს ანგარიშვალდებულებას ქვედა მენეჯერულ დონეზე და ხელს უწყობს მოსახლეობის პრობლემებისა და საჭიროებების უფრო ზუსტად რეფლექსიას.

პრობლემაზე ორიენტირებული პოლიცია – პრობლემაზე ორიენტირებული პოლიცია გულისხმობს პოლიციის რესურსების მობილიზებას მცირე გეოგრაფიული დაყოფის პრინციპით. SARA მოდელის გამოყენებით (Scanning, Analysis, Response, Assessment) ეს მიდგომა განსაზღვრავს საზოგადოებაში არსებულ პრობლემებსა და საჭიროებებს, რაც ეფექტიანი რეაგირების სტრატეგიების შემუშავების საფუძველია.

აქედან გამომდინარე, კონცეფციის ფუნდამენტური პრინციპები გამოიკვეთა შემდეგნაირად:

- პოლიციის ფუნქციების განხორციელება დიდწილად უნდა ეყრდნობოდეს თანამშრომლობას და არა იძულებას;
- პოლიცია უნდა აღიქმებოდეს საზოგადოების კომპონენტად და არა მასზე ზედამხედველობის რეპრესიულ ინსტიტუტად;
- პოლიციამ სხვა სახელმწიფო უწყებებთან თანამშრომლობით ხელი უნდა შეუწყოს მოსახლეობის საჭიროებების განსაზღვრას;
- პოლიციის საქმიანობა უნდა იყოს ადაპტირებული საზოგადოების საჭიროებებზე;
- პოლიციამ უნდა უზრუნველყოს ხარისხიანი მომსახურება და იღებდეს პასუხისმგებლობას გაწეულ მომსახურებაზე.

კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის გაუმჯობესებული მექანიზმების მეშვეობით პოლიციას შეუძლია დაიწყოს დიალოგი საზოგადოებასთან საზოგადოების ჩართულობის წახალისებით და პოლიციასა და თემის წარმომადგენლებს შორის შეხვედრების ორგანიზებით. აღნიშნული თანამშრომლობით გამოვლენილი საკითხების მოგვარება სხვადასხვა უწყების, ორგანიზაციებისა და მედიის ძალისხმევით კოორდინაციას გულისხმობს. ამის გასაადვილებლად აუცილებელია უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნა. ეს ჯგუფი უზრუნველყოფს ჩართულ უწყებებს შორის ეფექტიან ურთიერთქმედებასა და პასუხისმგებლობების სწორად განაწილებას უწყვეტი თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით.

საქართველოს სოპ კონცეფცია მართებულად უსვამს ხაზს თანამშრომლობის მნიშვნელობას სამართალდამცავ ორგანოებსა და სხვა სტრუქტურებში. პოლიციასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების აღიარება ძალაა, რადგან ქმნის კავშირს, ერთობლივ ძალისხმევას. სისტემური დეცენტრალიზაციის გზით ორგანიზაციულ რესტრუქტურისაზე ფოკუსირება დადებითი ასპექტია. „წინა ხაზის“ ოფიცრებისთვის მეტი ავტონომიის მინიჭება ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიღების უფრო საპასუხისმგებლო პროცესს და კონკრეტულ საკითხებს ეფექტურად აგვარებს. ამან შეიძლება გამოიწვიოს ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება და საზოგადოების პრობლემებისა და საჭიროებების უკეთ გაგება. პრობლემაზე ორიენტირებული პოლიციის ჩართვა მცირე გეოგრაფიულ სამოქმედო სივრცეებში და SARA-ს მოდელის ინტეგრირება გვთავაზობს მეტად მოტივირებული სისტემის შესაძლებლობას. ამ

მიდგომას შეუძლია პოლიციის რესურსებისა და რეაგირების სტრატეგიების ეფექტურობის ზრდა.

თუმცა, საზოგადოების ჩართულობის აუცილებლობის აღიარებასთან ერთად, საზოგადოების მონაწილეობის გაძლიერების კონკრეტული სტრატეგიები მკაფიოდ არ არის გაწერილი. საზოგადოების სხვადასხვა წევრისგან ინფორმაციის მოთხოვნის, გამომხმარებლისა და ჩართულობის კონკრეტული მეთოდები დეტალურად უნდა იყოს აღწერილი სოპ-ის უფრო ყოვლისმომცველი მიდგომისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ სოპ კონცეფცია ხაზს უსვამს ანგარიშვალდებულებას, პოლიციის სერვისების ეფექტურობისა და საზოგადოების კმაყოფილების დონის შესაფასებლად კონკრეტული, გაზომვადი მაჩვენებლები ცალსახად არ არის ასახული. მკაფიო ინდიკატორებისა და შეფასების ინსტრუმენტების ჩამოყალიბება ხელს შეუწყობს ანგარიშვალდებულების ასპექტს. მცირე გეოგრაფიულ დანაყოფებზე ფოკუსირება ღირებულია, მაგრამ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ის, რომ გამოვლენილი პრობლემები მოიცავდეს საკითხების მრავალფეროვან სპექტრს, რომელიც მოსახლეობის სხვადასხვა სეგმენტზე ახდენს გავლენას. მთელი საზოგადოების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად პრობლემის იდენტიფიცირებაში ინკლუზიურობა გადამწყვეტია.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლამდე სამინისტრო სისტემატურად არ ახორციელებდა საზოგადოებაზე ორიენტირებულ საპოლიციო აქტივობებს. გადამწყვეტი მომენტი იყო სწორედ 2018 წლის 4 დეკემბერს საზოგადოებაზე ორიენტირებული მართლწესრიგის ოფიცრის ინსტიტუტის ოფიციალური დანერგვა, რომელიც წარმოდგენილი იყო როგორც მთელი წლის განმავლობაში განხორციელებული ყოვლისმომცველი რეფორმების პროდუქტი.

აქვე უნდა გავიმეოროთ, რომ, რეფორმების მიუხედავად, პოლიციის ძალის გამოყენება პოლიტიკური მიზნებისთვის, განსაკუთრებით საარჩევნო პერიოდში ან ოპოზიციის ჩასახშობად, ქართულ პოლიტიკაში არსებულ პრობლემად რჩება<sup>32</sup>. იმის ნაცვლად, რომ ფოკუსირება მოახდინონ მხოლოდ საზოგადოების მომსახურებასა და კანონისა და წესრიგის დაცვაზე, პოლიცია ხშირად ხდება ინსტრუმენტი მოქმედი მთავრობებისთვის, რათა შეინარჩუნონ ძალაუფლება. ეს ძირს უთხრის დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის ძირითად პრინციპებს, რომლისთვი-საც პოლიტიკური მანიპულაციისგან დამოუკიდებლობა არსებითია.

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში რეფორმა დასრულებულად ვერ ჩაითვლება კომპლექსური გარდამავალი პერიოდის საბჭოთა წარსულის ღრმად ფესვგადგმული ეფექტისა და რეფორმის პროცესთან დაკავშირებული გამოწვევების გამო<sup>33</sup>, როგორცაა ახალი კადრების საჭიროება, ახალი ცოდნა და ინსტიტუტის პოლიტიკური პოზიციონირების ტრანსფორმაცია.

---

32 Alexander Kupatadze, "Police Reform in Georgia," *Center for Social Sciences*, September 2012

33 Ibid.

## მსჯელობა მეგკვიდრობითობის კრეკუენბზე

არსებობს აზრი, რომ საქართველოში დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის წარმატებლობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი რეფორმების მცდელობის დროს არადემოკრატიულ ზომებზე დამოკიდებულება გახდა. სააკაშვილის მთავრობის მმართველობის პერიოდში განხორციელებულმა „დიდი აფეთქების“ ეფექტის მქონე რეფორმამ მართლაც წარმატებას მიაღწია კორუფციისა და კრიმინალის შეზღუდვაში.<sup>34</sup> თუმცა, ეს გაკეთდა მძიმე მსხვერპლის ფასად, რომელიც ხშირად გულისხმობდა დემოკრატიული პროცესებისა და ადამიანის უფლებების უგულვებლყოფას.<sup>35</sup> პოლიცია გამოიყენებოდა იარაღად სამართლებრივი გარანტიების, დემოკრატიული კონტროლისა და ბალანსის სათანადო პატივისცემის გარეშე.

ჩვენ მოკლედ მიმოვიხილეთ საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ინსტიტუტი და აშკარაა, რომ კონცეფცია საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობის რეკომენდაციას გასცემს. თუმცა, მიუხედავად ამ მიღწევისა, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ეფექტური განხორციელება გამოწვევების წინაშე დგას, რასაც მოწმობს:<sup>36</sup>

1. ნდობის ნაკლებობა – მოსახლეობის ნდობის დონე პოლიციის მიმართ საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ძალისხმევის ეფექტურობის ინდიკატორია.
2. ინფორმირებულობისა და ჩართულობის ნაკლებობა – საზოგადოების ინფორმირებულობისა და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ საპოლიციო ინიციატივებში დაინტერესებული მხარეების აქტიური ჩართულობის კუთხით გამოწვევები არსებობს.
3. სათანადო ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა – დეფიციტია ინსტიტუციურ და საკანონმდებლო ბაზაში, რაც აუცილებელია საზოგადოებაზე ორიენტირებული საპოლიციო საქმიანობის ეფექტური განხორციელების მხარდასაჭერად.

არადემოკრატიული მეთოდების გამოყენება, პოლიტიკური მიზნებისთვის პოლიციის ინსტრუმენტალიზაცია და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა ცხადს ხდის, რომ საქართველოს სამართალდამცავმა უწყებებმა სრულად არასოდეს მიიღეს დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის მოდელი. დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისა და თანამონაწილეობითი, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ძიების პროცესში, საქართველოსთვის ინსტიტუციური მთლიანობის, ანგარიშვალდებულებისა და დეცენტრალიზაციის გაძლიერება უმთავრეს გამოწვევად რჩება.

დემოკრატიული საპოლიციო სისტემია მოითხოვს, რომ პოლიციამ იმოქმედოს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და სამოქალაქო ზედამხედველობის გათვალისწინებით.<sup>37</sup>

34 Farid Osmanov, „Police Reform in Georgia,” *Blavatnik School of Government, University of Oxford*, May 11, 2020.

35 Farid Osmanov, „Police Reform in Georgia,” *Blavatnik School of Government, University of Oxford*, May 11, 2020.

36 თონა სურმავა, „საზოგადოებისა და პოლიციის ჩართულობა: პარტნიორობის ჩარჩო“, 2019.

37 David H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to do and how to do it?* U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, June 2001.

საქართველოში, მიუხედავად სხვადასხვა რეფორმის მცდელობისა, პოლიციას კვლავ არ გააჩნია ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმები. პასუხისმგებლობის მყარი მექანიზმების არარსებობა გამჭვირვალობის ნაკლებობას იწვევს, რაც პოლიციის დემოკრატიული პრინციპების უზრუნველყოფას ართულებს.

როგორც ზემოხსენებული რეფორმის აღწერიდან ჩანს, აშკარაა, რომ მიუხედავად სხვადასხვა მცდელობისა, რეფორმის ძირითადი კონცეფცია, რომელიც კონცენტრირებულია პოლიციის ინსტიტუტის ირგვლივ, შემოიფარგლება პოლიციის დაწესებულებაში ძალაუფლების ახლებური გადანაწილების მცდელობით. ცოტა თუ გაკეთდა პოლიციის პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლების ან დაფინანსების ზრდის, რეფორმის გაფართოებისა და ფართო საზოგადოების ჩართვის მიზნით. განათლების მცდელობები მნიშვნელოვანია, მაგრამ ეფექტიანი საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია ასევე საჭიროებს მჭიდრო თანამშრომლობას ადგილობრივ მოსახლეობასთან. საზოგადოების მონაწილეობის მუდმივი უგულვებელყოფა თვალსაჩინოა პოლიციის რეფორმის ანალიზისას. ეს შეიძლება აიხსნას მრავალი ფაქტორით. ორგანიზებული დანაშაულის გავლენა საზოგადოებაზე და მჭიდრო კავშირები, რომლებსაც ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები საზოგადოებაში ინარჩუნებენ, ხშირად იყო ნახსენები, როგორც საზოგადოებისთვის კარების გახსნისა და პოლიციის საქმეებში მეტად ჩართვის, მონაწილეობის შემაკავებელი ფაქტორები. წინააღმდეგობა ასევე შეიძლება აიხსნას იდეოლოგიური ნარატივებით. მემარჯვენე პოლიტიკოსები არ არიან მიდრეკილნი ფართო საზოგადოებისთვის სისტემის გასახსნელად.<sup>38</sup> ან ეს შეიძლება იყოს საბჭოთა მემკვიდრეობითობის პირდაპირი შედეგი, როცა ანგარიშგაღებულების არარსებობა და საქმიანობის გასაიდუმლოება სამართალდამცავი სისტემის განუყოფელი ნაწილი იყო.

ზემოხსენებული მემკვიდრეობითობა, როგორებიცაა: სახელმწიფოსადმი მორჩილების კულტურა, ანგარიშგაღებულების ნაკლებობა, პოლიტიკური ჩარევა, იერარქიული სტრუქტურა, დაშინების მემკვიდრეობითობა, საიდუმლოების კულტურული მემკვიდრეობითობა, ცვლილებებისადმი წინააღმდეგობის გაწევა და პოლიციის მიერ სამსახურში ძალადობის მაღალი მაჩვენებლები ხშირად მოიხსენიება პოლიციის ნაკლად. თუმცა, გავლენას ახდენენ თუ არა ისინი მართლწესრიგის ოფიცრების საქმიანობაზე, აქამდე არდასმულ კითხვად რჩება.

საბჭოთა ეპოქიდან მემკვიდრეობით მიღებული ღრმად ფესვგადგმული იერარქიული სტრუქტურა საქართველოში დემოკრატიული საპოლიციო სისტემისთვის საჭირო დეცენტრალიზაციის მიღწევას არსებითად ეწინააღმდეგება. ეს ისტორიული ჩარჩო არა მხოლოდ აფერხებს ადგილობრივი სამართალდამცავი დანაყოფების ავტონომიას, არამედ ხელს უწყობს ძალაუფლების ცენტრალიზაციის დინამიკას, რომელიც ადგილობრივი საზოგადოების საჭიროებებზე რეაგირებას აფერხებს. ამრიგად, ამ ისტორიული ცენტრალიზაციისგან თავის დაღწევა დიდ გამოწვევად რჩება, რაც ქვეყანაში დემოკრატიული და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის მოდელის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის.

შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ სწორედ ანგარიშგაღებულების არარსებობის განგრძობადი საბჭოთა მემკვიდრეობითობა მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს საქართველოს სამართალ-

---

38 Michelle D. Bonner, „What Democratic Policing Is... and Is Not,” *Policing and Society* (2019)

ლდამცავ სისტემაში ზედამხედველობის არაადეკვატური მექანიზმების შენარჩუნებას. შეზღუდული პასუხისმგებლობის ისტორიული პრეცედენტი შესაძლოა კვლავაც აქტუალური იყოს, რის გამოც ზედამხედველობის მკაცრი ზომების დაწესება რთული ამოცანა ხდება. კონტროლისა და ბალანსის ეს ნაკლოვანება ქმნის გარემოს, რომელშიც არასწორი ქმედებები და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება შეიძლება უკონტროლოდ გაგრძელდეს, რაც არსებითად გამორიცხავს ნდობას პოლიციასა და საზოგადოებას შორის. საბოლოო ჯამში, ეფექტური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არარსებობა აძლიერებს გაუმჭვირვალე სამართალდამცავ სისტემას, რაც ძირს უთხრის დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის ფუნდამენტურ პრინციპებს.

გარდა ამისა, პოლიტიკური ჩარევის საბჭოთა მემკვიდრეობითობა ბუნებრივად ერწყმის საქართველოში პოლიციის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენების პრაქტიკას. პოლიტიკური ტრადიცია, რომლებიც სამართალდამცავ უწყებებს ძალაუფლების კონსოლიდაციის ინსტრუმენტებად იყენებს, საბჭოთა მთავრობასა და პოლიციას შორის ისტორიული კავშირების მემკვიდრეობითობით შეიძლება აიხსნას. სამართალდამცავ ორგანოებსა და პოლიტიკურ ინტერესებს შორის მკაფიო გამიჯვნა დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი პოლიციის შექმნის გზაზე არსებული დაბრკოლებაა. ასეთი მუდმივი ინსტრუმენტალიზაცია პირდაპირ გამოწვევას უქმნის დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის ძირითად პრინციპებს, როცა პოლიცია უნდა მოქმედებდეს პოლიტიკური მანიპულაციის გარეშე, საჯარო ინტერესებს ემსახურებოდეს და კანონის უზენაესობას იცავდეს.

## დასკვნა

პოლიტიკის დოკუმენტებისა და საკანონმდებლო რეგულაციების საფუძვლიანი კვლევით ირკვევა, რომ, მიუხედავად ხელისუფლების ცვლილებისა, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის მთავარი მახასიათებელი – საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში – საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ქოლგის ქვეშ შემუშავებული ყველა რეფორმის ფარგლებში მუდმივად უგულვებელყოფილ პრინციპად რჩება. ამ ტენდენციის ახსნა სხვადასხვა ისეთი მიზეზით შეიძლება, როგორცაა გამოცდილების ნაკლებობა, ცოდნის ნაკლებობა და ა.შ. მაგრამ ჩვენ გვსურს ხაზი გავუსვათ მემკვიდრეობითობის გავლენას, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მქონე ფაქტორს. რაკი საბჭოთა სისტემას არ გააჩნდა მონაწილეობის მექანიზმები, მას ანგარიშვალდებულების ნაკლებობითა და გასაიდუმლოების პრაქტიკით ანაცვლებდა. მიგვაჩნია, რომ რეფორმის მუდმივად თავიდან აცილების მიზეზი მემკვიდრეობითობითობის არგუმენტის გარშემო უნდა ვეძიოთ, ხოლო მომავალი კვლევები ფოკუსირდნენ ჩვენი ჰიპოთეზის დადასტურებასა ან უარყოფაზე.

მემკვიდრეობითი არგუმენტი თუმცა არსებითია, მხოლოდ ნაწილობრივ პასუხს გვთავაზობს. აუცილებელია ვაღიაროთ, რომ სამართალდამცავი ორგანოების ქცევას აყალიბებს არა მხოლოდ ისტორიული მემკვიდრეობითობა, არამედ უფრო ფართო სოციალური და ინსტიტუციური გარემოც. საყოველთაო ზეწოლა, რომელსაც სამართალდამცავები აწყდებიან, კიდევ უფრო ამყარებს საქართველოში პოსტსაბჭოთა პოლიციური მემკვიდრეობითობის ვარაუდს. არსებული პოლიტიკური ლანდშაფტი, რომელზეც მმართველი ელიტები დომინირებენ და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა შეზღუდულია, ის გამოწვევაა, რომლის დროსაც რეფორმების სტრატეგიები პოლიტიკური ლიდერების მიერ უკონტროლო ძალაუფლების მითვისების საფრთხეს ქმნის. სამართალდამცავ სტრუქტურებსა და პოლიტიკოსებს შორის ურთიერდამოკიდებულმა კავშირმა შეიძლება შეაფერხოს ყოვლისმომცველი რეფორმა, რაც ეტაპობრივ და არა ტრანსფორმაციულ ცვლილებებს გამოიწვევს.

საქართველოში პოლიციის რეფორმის მცდელობები, მათი შედეგები და სისტემაში არსებული „ორპირობა“ საზოგადოებაზე ორიენტირებულობის მიზანს, სისტემის დემოკრატიულობისკენ სწრაფვის მიზანს ჩრდილს აყენებს და მიუღწევლად აქცევს. დემოკრატიული საპოლიციო სისტემის ქეშმარიტი რეალიზაციისთვის აუცილებელია საზოგადოების გაზრდილი მონაწილეობის, გამჭვირვალულობის, ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპების უზრუნველყოფა. არსებული გამოწვევები ხაზს უსვამს მომავალი კვლევების აუცილებლობას, რათა შესწავლილ იქნას მემკვიდრეობითობის არგუმენტი და გაირკვეს, არის თუ არა ის მუდმივი ბარიერის რეფორმებისთვის, თუ სხვა ფაქტორები უწყობს ხელს სამართალდამცავი ორგანოების რეფორმის სირთულეს პოსტ-საბჭოთა საქართველოში.

საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიცია, რომელიც არსებითად სამართალდამცავებსა და საზოგადოებას შორის თანამშრომლობაა, საქართველოში პოლიციის ფილოსოფიური დანიშნულების გადაზრების შესაძლებლობას ქმნის. ქვეყანა გზაჯვარედინზეა და მკვეთრი რეფორმებია საჭირო საზოგადოების ნდობის აღსადგენად. დღეს პოლიციის რეპუტაცია შერყეულია პოლიციის პოლიტიკური რეპრესიების იარაღად გამოყენების გამო. საზოგადოების ჩართულობა, საერთაშორისო ექსპერტთა ტრენინგები, გაცვლითი პროგრამები სხვადასხვა ქვეყნის სამართალდამცავ ორგანოებთან, სწავლაზე დაფუძნებული სამართლებრივი რეფორმის პროგრამები და სხვა საზოგადოებაზე ორიენტირებული მიდგომები, სამართალდამცავ სისტემათა ხელახალი ჩამოყალიბებისთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე სტრატეგიებად გვევლინება. მხოლოდ ასეთი ყოვლისმომცველი და საზოგადოებაზე ორიენტირებული ინიციატივებით შეიძლება საქართველომ გზა გაუხსნას პოლიციის იმ მოდელს, რომელიც არა მხოლოდ წესრიგს ინარჩუნებს, არამედ ასახავს მრავალფეროვანი ადგილობრივი თემების მიზნებსა და საჭიროებებს. ეს გადასვლა საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციისკენ უნდა განიხილებოდეს, როგორც უფრო ფართო დემოკრატიზაციის დღის წესრიგის განუყოფელი ნაწილი. დეპოლიტიზებული და ანგარიშვალდებული პოლიცია დემოკრატიული საზოგადოების ქვაკუთხედი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ სამართალდამცავი ორგანოები მიუკერძოებლად, გამჭვირვალედ ემსახურობდნენ საზოგადოებას და პასუხს აგებდნენ საზოგადოებისა და კანონის წინაშე.

# ადვოკატი – პროფესია ტოტალიტარული სისტემის ჩრდილში

## უბსტრუქტი

მოქალაქის უფლებებისა და ინტერესების დამცველი იურისტის – ადვოკატის – პროფესია, თანამედროვე სახელმწიფოს სამართლებრივი ველის ამ ერთ-ერთი უცვლელი პრესონაჟის ადგილი ჩვენი საზოგადოების სოციალურ და პოლიტიკურ ისტორიაში ნაკლებად არის შესწავლილი და გაანალიზებული. ისევე, როგორც არაა ფუნდამენტურად გაშუქებული სამართლებრივი გარემოს ტრანსფორმაცია უკანასკნელი ორი საუკუნის განმავლობაში; რუსეთის იმპერიის სასამართლო სისტემის სახე და პრაქტიკა კავკასიაში, სასამართლო სისტემის რეფორმისა და დემოკრატიული სამართლებრივი გარემოს ჩამოყალიბების პროცესი საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში. ფაქტობრივად, საზოგადოებრივი და სამეცნიერო დისკუსიის მიღმა ასევე დარჩენილი კითხვა – თუ რა ძირეული გავლენა მოახდინა სამართლის იდეის, თეორიასა და პრაქტიკაზე 70 წლიანმა საბჭოთა რუსულმა ოკუპაციამ და ტოტალიტარულმა რეჟიმმა? შესაბამისად, დღეს მოქალაქისა თუ იურიდიული სფეროს წარმომადგენლისათვის რთულია თანამედროვე გამოწვევების ანალიზისას თვალი გადაავლოს ისტორიულ წანამძღვარებს, დააკვირდეს სისტემის რეფორმისა და მოდერნიზაციის წარსულ გამოცდილებას, დააფიქსიროს, გააცნობიეროს და დაძლიოს ტოტალიტარიზმის მემკვიდრეობა დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის განმსაზღვრელ ამ ერთ-ერთ უპირველეს სფეროში.

ამ სტატიაში მიმოვიხილავთ რუსული იმპერიული სასამართლო სისტემის ძირითად ელემენტებს და მასში ადვოკატთა ადგილს. ადვოკატთა თემის პოლიტიკური და პროფესიული მობილიზაციის გამოცდილებას, რამაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დაფუძნების შემდეგ სასამართლოს ფუნდამენტური რეფორმის

\* მოწვეული ლექტორი ისტორიის მიმართულებით, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი



განხორციელებაში. ამ ყოველივემ თანამედროვე სასამართლო სისტემის დამკვიდრება და პრაქტიკაში ამუშავება გახდა შესაძლებელი, რაც საბჭოთა რუსეთმა სამხედრო აგრესიისა და ოკუპაციის შემდეგ ძირფესვიანად გაანადგურა და შეცვალა. თავისთავად ეს კატაკლიზმები ადვოკატთა თემის და უფლებრივ მდგომარეობასა და ფიზიკურ არსებობაზეც აისახა. სტატია ძირითადად ფოკუსირებულია საბჭოთა რუსული საოკუპაციო რეჟიმის მიერ არსებული დემოკრატიული სამართლებრივი სისტემის დემონტაჟის, მისი ტოტალიტარული მოდელით ჩანაცვლებაზე და ამ სისტემაში ადვოკატთა პროფესიული ადაპტაციის უშედეგო მცდელობების აღწერასა და ანალიზზე.

## ეპოქები — „ნაფიში ვეჩილუბი“ და რუსეთის იმპერიის სასამართლო მოდელი; ბრძოლა სისტემური პოლიტიკური და სამართლებრივი ჩაპერის წინააღმდეგ

რუსეთის იმპერიის მიერ ქართული სამეფო-სამთავროების ანექსიისა და კოლონიური მმართველობის დამყარების კვალდაკვალ, მოსახლეობის ერთ-ერთი პირველი შეჯახება ცარისტული პოლიციური რეჟიმის ბუნებასთან ადგილობრივი, ტრადიციული სასამართლოს მოსპობასა და რუსული ყაიდის მართლმსაჯულების შემოღებაში აისახა. ქართულ ფეოდალურ სამართალს – პირდაპირ და ზეპირ მართლმსაჯულებას მიჩვეული ყველა წოდების წარმომადგენლები, ეკატერინე მეორის შემოღებული უკიდურესად რთული და ბიუროკრატიული რუსული სასამართლო „ვალაკიტას“ პირისპირ აღმოჩნდნენ. კავკასიის პირველი მთავარმართებელი – პავლე ციციანოვი ყასიდად გამოხატავდა გაოცებას, თუ რატომ არ მიმართავდნენ ადგილობრივები მის მიერ შემოღებულ სასამართლო უწყებებს და უშუალოდ მასთან ცდილობდნენ ხოლმე „სამართლის პოვნას“<sup>1</sup> როცა ცხადი იყო, რომ მშობლიურ ენაზე და სამეფოს უმაღლეს წარმომადგენლებთან ზეპირ მართლმსაჯულებას შეჩვეული ადამიანებისათვის ახალი, რუსული სასამართლო გაუგებარი და ორგანულად მიუღებელი იყო.

XVIII საუკუნიდან 1860-იან წლებამდე არსებული რუსული იმპერიული სასამართლო მოდელი, ცარისტული ადმინისტრაციის ფაქტობრივი ნაწილი, მრავალსაფეხუროვანი, ჩაკეტილი, წოდებრივი და უკიდურესად ბიუროკრატიული იყო. ტერიტორიული პრინციპით მაზრებში სასოფლო და სათემო „რასპრავები“ მუშაობდნენ, ქალაქების მკვიდრთ კი მაგისტრატების და რატუშების მიერ შექმნილი სასამართლოები განსჯიდნენ. არსებობდა სამაზრო სასამართლოები, „კარის სასამართლო“ (ჰოფგერინტი) და სავაჭრო საქმეთა სასამართლო. საგუბერნიო დონეზე სამოქალაქო და სისხლის სამართლის პალატები და კომერციული სასამართლო

1 ა. ფრონელი, ტფილისი, 27 თებერვალი..., ივერია (გაზეთი) #43, 28.02.1893 წელი, გვ. 1-2.

მოქმედებდნენ, რომელთა ზემდგომი ინსტანცია – „მმართველობითი სენატი“ იყო. ყველა ეს ჩამოთვლილი ორგანო ფორმალურად „არჩევითი“ იყო, თუმცა იმპერიის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის და ფეოდალური განზომილებიდან გამომდინარე – წოდებრივი პრინციპით კომპლექტდებოდნენ (გლეხები, თავად-აზნაურობა, ვაჭრები, მოქალაქეები და აშ.). სამაზრო და საგუბერნიო დონეზე, ფაქტობრივად, არ არსებობდა სასამართლოს ელემენტარული დამოუკიდებლობა, რამდენადაც გუბერნატორს შეეძლო ყველა ამ სასამართლოს გადაწყვეტილება შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა. ერთი მხრივ, სასამართლოში წოდებათა წარმომადგენლების კომპეტენცია და პროცესში ჩართულობის მოტივაცია ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებდა და, ამავდროულად, მათი უმრავლესობა თავს ადმინისტრაციულდ მოხელედ აღიქვამდა და გუბერნატორების ნებაზე იყო დამოკიდებული. ამავე დროს, მათი უმრავლესობა დამოუკიდებლად ვერ რისკავდა მკაფიო და მკაცრი გადაწყვეტილების მიღებას და, შესაბამისად, უმეტეს შემთხვევაში აშკარა დამნაშავეთა მიმართ გამამტყუვნებელი განაჩენი არ ღებობდა და რეფორმამდელი სასამართლოს სტატისტიკით ბრალდებულთა მხოლოდ 12 %-ის მიმართ იყო კონკრეტული სასჯელი გამოყენებული, დანარჩენები კი „ექვევქვე“ და „პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ“ იყვნენ მოქცეული, რაც იმ დროის რეალიებით ადამიანის ფაქტობრივ სამოქალაქო სიკვდილს ნიშნავდა, რადგან მისთვის ყველა ოფიციალური სამსახურისა და სხვა სერვისების მიღების გზა დახშული იყო.<sup>2</sup> რიგი სისხლის სამართლის საქმეების კატეგორიიდან, საერთოდ სასამართლოს ამ ორგანოთა კომპეტენციის მიღმა იყო და მასზე გადაწყვეტილებას საპოლიციო აპარატი იღებდა.

თავად ამ მრავალსაფეხუროვან ვერტიკალში საქმის წარმოების წესი, ფაქტობრივად, გამორიცხავდა ზეპირ მოსმენებს. პროცესი, ძირითადად, წერილობით მიმდინარეობდა და ხშირად მოსამართლე განაჩენს ისე გამოიტანდა, რომ მხარეებს ფიზიკურად არ ხვდებოდა. შესაბამისად, პროცესი დახურული იყო და მხარეთა შეჯიბრობითობის პრინციპი კი – გამორიცხული. საზოგადოების ჩართულობა პროცესის დახურულობის, წერილობითი ხასიათისა და სასამართლოს წოდებრივობის გამო, ასევე წარმოუდგენელი იყო. ამ მოცემულობიდან გამომდინარე, ათწლეულების განმავლობაში იმპერიის მოსახლეობას მკაფიოდ ჰქონდა ჩამოყალიბებული შთაბეჭდილება, რომ პრაქტიკაში მართლმსაჯულება არა „არჩეული“ მოსამართლეების, არამედ სასამართლოს კანცელარიის მოხელეების – მდივნების – ხელში იყო, რომლებიც ადმინისტრირებდნენ დოკუმენტაციის ამ უსასრულო ნაკადებს. ყოველივე ზემოთ ჩამოთვლილ ბიუროკრატიულ ჯოჯოხეთს აგვირგვინებდა ის მოცემულობაც, რომ პირველი საფეხურების შემდეგ სასამართლოს ყველა ზემდგომ ინსტანციას შეეძლო გადაწყვეტილების გაუქმება და საქმის განსახილველად უკან დაბრუნება, რასაც შედეგად მოჰყვებოდა პროცესის წარმოუდგენელი გაჭიანურება – ათწლეულების განმავლობაშიც კი და ხშირად მიმდინარე სასამართლო წარმოება მხარეების შთამომავლებზე მემკვიდრეობით გადადიოდა ხოლმე.

1860-იან წლებში რუსეთის იმპერიის ისტორიაში იშვიათი და მცირეხნიანი რეფორმების მორიგი ეტაპისას, იმპერატორ ალექსანდრე მეორის მიერ ინიცირებულ რიგი დასავლური ყაიდის რეფორმათა შორის სასამართლო სისტემის მოდერნიზებას განსაკუთრებული ადგილი ეჭირა. საიმპერატორო სახელმწიფო საბჭოს კომისია წლების განმავლობაში აქტიურად მუშა-

2 გ.რ., სასამართლო რეფორმა 1864 წლისა, ცნობის ფურცელი (გაზეთი) #2709, 25.12.1904 წელი, გვ. 2-3.

ობდა არსებული მოდელის თანამედროვე, გამოცდილი და სანდო სისტემით ჩასანაცვლებლად, რისთვისაც საუკეთესო ვარიანტად დასავლური, ევროპული გამოცდილება მიიჩნეოდა.

1864 წლის ახალი სასამართლო დებულების დეკლარაციული სულისკვეთებით რუსეთის იმპერიაში დასავლური მართლმსაჯულების საუკეთესო გამოცდილების გადმონერგვა დაიწყო. სასამართლო სისტემა გამარტივდა, მოისპო მრავალსართულიანი ინსტანციები და დაწესდა სამომრიგებლო და საერთო სასამართლოები (სამოქალაქო და სისხლის სამართლის). ჩამოყალიბდა საოლქო სასამართლოები, სასამართლო პალატა და სენატი. მართლმსაჯულება დაეფუძნა მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის, პროცესის ზეპირი მოსმენების და მისი ღიაობის პრინციპს. მოისპო წოდებრიობა და შემოღებულ იქნა მოსამართლეთა არჩევითობა. მოსამართლეთათვის სავალდებულო გახდა პროფესიული განათლების ქონა. მათი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად ისინი სახელმწიფო მოხელეთა ტაბელიდან გამოიყვანეს და არჩევითობა მუდმივი გახადეს. სისხლის სამართლის საქმეებისათვის დაფუძნდა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი.

სწორედ „დიდი რეფორმების ხანაში“ სასამართლო სისტემის რეფორმის კვალდაკვალ რუსეთის იმპერიაში გაჩნდა ადვოკატის – „ნაფიცი ვექილის“ – პროფესია. შემდგომი ათწლეულების პრაქტიკით, ნაფიცი ვექილები სასამართლო ოლქებში კორპორაციებად ერთიანდებოდნენ და საბჭოს ქმნიდნენ, რომლის წევრობაც და ვექილთა თანაშემწედ მუშაობა ადვოკატთა ახალ კადრებს გზას უხსნიდა პროფესიული პრაქტიკის დაგროვებისა და ნაფიც ვექილად ჩამოყალიბებაში.

სასამართლო რეფორმას, ისევე, როგორც 1860-იანი წლების სხვა რეფორმებს, დამტკიცებამდე მოეპოვებოდა ძლიერი მოწინააღმდეგე წრეები, რომელთათვისაც ყოველივე პროგრესული და განსაკუთრებით დასავლური გამოცდილება რუსული სახელმწიფოებისათვის საფუძვლებისათვის შეუთავსებლად მიაჩნდა და მათ აღმოფხვრას ჩანასახშივე ცდილობდა. 1860-1870-იანი წლების განმავლობაში აბსოლუტიზმის მომხრე ამ ელიტების მაქსიმალური მობილიზებით დაიწყო სასამართლო დებულების მიერ შემოტანილი დასავლური მართლმსაჯულების პრინციპების ნელ-ნელა შეკვეცა, მასში შესწორებების შეტანის გზით. იმპერატორ ალექსანდრე მეორის მკვლელობისა და მემკვიდრის – ალექსანდრე მესამის მიერ მკაცრი, რეაქციული კურსის გატარების კვალდაკვალ კი ამ პროცესმა ახალი მასშტაბები შეიძინა და უკვე 1890-იანი წლების ბოლოსათვის 1864 წლის დებულებაში 700-მდე შესწორება იყო შეტანილი,<sup>3</sup> რითაც საწყისი სადამფუძნებლო პრინციპებიდან პრაქტიკულად აღარაფერი იყო დარჩენილი.

კავკასიაში რეფორმირებული სასამართლო დებულების დამკვიდრება 1867 წლიდან დაიწყო. მოეწყო საოლქო სასამართლოები და ტფილისის სასამართლო პალატა. ტფილისისა და ქუთაისის გუბერნიებში შეიქმნა ნაფიც ვექილთა საბჭოები. დაფუძნდა „კავკასიის იურიდიული საზოგადოება“.

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლო რეფორმას რუსეთის იმპერიის მოსახლეობის უფლებრივი განვითარებისათვის უდავოდ პროგრესულ აქტად მიიჩნევდნენ, მას, ისევე, როგორც რე-

3 სასამართლოს წესდების გადასინჯვის გამო, მოამბე (ჟურნალი) #8, 1895 წელი, გვ.168

ფორმათა პაკეტის სხვა ერთეულებს, დასაწყისიდანვე თან სდევდა რუსული კოლონიური და შოვინისტური სინდრომი. იმპერიის ელიტებში წინაგანი წინააღმდეგობის – აბსოლუტიზმის – შესუსტების შიშის გამო, რაც რეფორმების შეკვეცილი და შეზღუდული ვერსიების დამკვიდრებაში გამოვლინდა, ამ პროცესს თავიდანვე არაჯანსაღი სახე მიეცა. ეს არასრულფასოვნება განსაკუთრებით ძლიერდებოდა არარუსული მოსახლეობით დომინირებული „განაპირა მხარეებზე“ რეფორმათა სიკეთეების გავრცელების საკითხში, რაც დიდწილად ამ ზონებში რეფორმების დაგვიანებაში, დამატებით შეკვეცასა და ან საერთოდ დაუშვებლობაში გამოიხატებოდა.

სასამართლო რეფორმაც კავკასიაში ამ კოლონიური განზომილების მსხვერპლი გახდა. ყველა ის სიკეთე, რომელთაც 1864 წლის სასამართლო დებულება მოიცავდა და იმპერიის მოსახლეობაში სასამართლოს პრესტიჟი და მართლმსაჯულებისადმი ნდობა მკვეთრად გაზარდა, კავკასიაში და საქართველოში ფუჭი აღმოჩნდა, რამდენადაც სასამართლო – ექსკლუზიურად რუსულენოვანი იყო, რაც სამართალწარმოებას ადგილობრივ არარუსულენოვანი მოსახლეობისათვის გაუგებარსა და შუამავალი თარჯიმანის გარეშე მიუწვდომელს ხდიდა.<sup>4</sup> „სეპარატიზმის“ შიშით იმპერია კატეგორიულად არ უშვებდა სახელმწიფო სტრუქტურებში რუსულის გარდა სხვა ენის, თუნდაც ადგილობრივ, ელემენტარულ დონეზე, საქმისწარმოებაში გამოყენებას და, შესაბამისად, ქართული მოსახლეობის რუსულენოვან სასამართლოსთან გაუცხოება კვლავ სტაბილურად გრძელდებოდა.

ენობრივ კოლონიურ განზომილებას დამატებითი პოლიტიკური ფაქტორებიც ემატებოდა: იმპერიამ კავკასიაში არ დაუშვა 1864 წლის სასამართლო დებულების ორი პრინციპულად მნიშვნელოვანი ელემენტი – მომრიგებელ მოსამართლეთა არჩევითობა და ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შემოღება. კავკასიაში მოსამართლეებს იუსტიციის სამინისტრო ნიშნავდა, რითაც ფუნდამენტურად ირღვეოდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპი, რადგან მოსამართლეები ადმინისტრაციაზე დამოკიდებულები ხდებოდნენ. ნაფიც მსაჯულთა უარყოფა კი საზოგადოებას მართლმსაჯულებაში ჩართულობის შანსს უსპობდა. ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის წინააღმდეგ აბსოლუტიზმის დამცველთა გაშმაგებული იერიშები „ველოკორუსულ“ ცენტრალურ ზონებშიც უწყვეტი იყო და, მით უმეტეს, „განაპირა მხარეებში“ მის დაუშვებლობას მეტროპოლიის აგენტები ყველა სხვა რეფორმის წინააღმდეგ დამუშავებული რიტორიკით ხსნიდნენ, რომ – ადგილობრივი არარუსი მოსახლეობა განვითარების დაბალ საფეხურზე იდგა, გაუნათლებელი იყო, ტომობრივად აზროვნებდა და მზად არ იყო ამ რეფორმისათვის.<sup>5</sup>

სასამართლო დებულებაში ცვლილებათა ტალღის შეჩერების და პირვანდელი სულისკვეთების აღდგენის შესაძლებლობის ილუზიები 1900-იანი წლების დასაწყისამდე გაგრძელდა. იპერიაში, ცარიზმის წინააღმდეგ მასობრივი პოლიტიკური მოძრაობების მობილიზების, მშვიდობიანი თუ შეიარღვეული პროტესტის ეპიზოდების პერმანენტული მატების ფონზე, რეჟიმის რეპრესიულმა პოლიტიკამ უკვე შეუდარებლად დიდი მასშტაბები შეიძინა. განსაკუთრებით, 1905 წლის პირველი რევოლუციის მცდელობის ჩახშობისა და იმპერატორ ნიკოლოზ მეორეს მიერ „შავი რეაქციის“ წამოწყების კვალდაკვალ, უფრო გაფართოვდა არასასამართლო წესით

4 ჩენი საჭიროებანი; ტფილისი, 24 მარტს, დროება (გაზეთი) #63, 25.03.1882, გვ. 1-2.

5 სასამართლოს წესდების გადასინჯვის გამო, მოამბე (ჟურნალი) #8, 1895 წელი, გვ. 176-183.

მოქალაქეთა დასჯის პრაქტიკა, საგანგებო/საომარი მდგომარეობის გამოცხადებითა და სამხედრო-საველე სასამართლოების მაქსიმალური მობილიზებით, „პოლიტიკურ დამნაშავეთა“ – სწრაფად და მიკერძოებულად გასამართლებით.

ამ პროცესებსა და პერიოდს უკავშირდება საქართველოში მომუშავე იმ ადვოკატთა ნაწილის, რომლებიც სხვადასხვა იატაკქვეშა პოლიტიკური პარტიების ლიდერებიც იყვნენ, პროფესიული მობილიზაცია და არაფორმალური კორპორაციის დაფუძნება, რომელიც მიზნად ისახავდა პოლიტიკურ საქმეებში ბრალდებულთა დაცვასა და უფასო იურიდიულ კონსულტაციებს პოლიტიკური საბაბით შევიწროებული მოქალაქეებისათვის. ამ კორპორაციაში შემავალი მხოლოდ რამდენიმე ადვოკატის ვინაობაა ცნობილი<sup>6</sup>: ნიკო ელიავა, კონსტანტინე ჯაფარიძე და გრიგოლ გიორგაძე, რომლებიც პოპულარული და წარმატებული იურისტები, სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის წევრები იყვნენ და მომდევნო ხანებში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებლებიც გახდნენ.

1905 წლის რევოლუციის პერიოდში, ყველა დემოკრატიულად განწყობილი საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მსაგასად, ტფილისისა და ქუთაისის ნაფიც ვექილთა საბჭოები მაქსიმალურად ცდილობდნენ თავიანთი ავტორიტეტი და უფლებამოსილება გამოეყენებინათ დემოკრატიული რეფორმების მოთხოვნის კამპანიის გაძლიერებისათვის. 1905 წლის 20 მარტს (ძველი სტილით) ტფილისში ნაფიც ვექილთა და თანაშემწეთა კრებაზე მიღებულ იქნა დეკლარაცია, რომელიც მოითხოვდა სრულიად რუსეთის დამფუძნებელი კრების მოწვევას საყოველთაო დემოკრატიული არჩევნების გზით და მის მოწვევამდე სიტყვის და კრების თავისუფლებას, პიროვნების უფლებათა ხელშეუხებლობის გარანტიებსა და პოლიტიკურ პატიმართა განთავისუფლებას.<sup>7</sup>

ნაფიცმა ვექილებმა შეუტყის „კავკასიის იურიდიულ საზოგადოებასაც“, რომელსაც ათწლეულების განმავლობაში ფორმალურად არსებობასა და უძრაობაში სდებდნენ ბრალს. 1905 წლის 20 ნოემბერს, ინიციატორებმა საერთო კრებაზე ახალი გამგეობა და თავმჯდომარე აირჩიეს. საზოგადოების თავმჯდომარე, ცნობილი დემოკრატი ვექილი – მათე გრუზინბერგი გახდა, მოადგილეები – ვერხოვსკი და შევალიე, მდივნები – ისაია დოლუხანოვი და ივანე ზურაბიშვილი. ახალმა შემადგენლობამ საზოგადოებიდან გარიცხა კავკასის ყოფილი მთავარმართებელი თავადი გოლიცინი; კრებაზე დადგა – სიკვდილით დასჯის გაუქმებისა და პოლიტპატიმართა ამნისტიის მოთხოვნის საკითხები. ცხარე დისკუსიის შემდეგ საზოგადოებამ დაადგინა წინა თვეებში ტფილისში ცარისტული რეჟიმისა და მისი სადამსჯელო რაზმების მიერ მოწყობილი ხოცვა-ჟლეტის გამოძიება, დამნაშავეთა დასჯა და გამოძიების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა მოეთხოვა.<sup>8</sup>

ადვოკატთა პროფესიული მობილიზების ოფიციალური და არაფორმალურ განზომილებაში ნაციონალური მომენტიც ნელ-ნელა აქტუალური ხდებოდა. ამ მხრივ, საეტაპო მნიშვნელობის

6 საქართველოს შსს აკადემიის არქივი. მე-2 განყოფილება (ყოფილი პარტიული ორგანოების არქივი), ფონდი #8, ანაწერი #2, ნაწილი 1, საქმე #58, გვ. 61-114.

7 კვირას, 20 მარტს...; ახალი ამბავი, ცნობის ფურცელი (გაზეთი) #2778, 22.03.1905 წელი, გვ. 3.

8 იურიდიული საზოგადოება, ცნობის ფურცელი (გაზეთი) #2956, 23.11.1905 წელი, გვ. 4.

მოვლენად მიიჩნეოდა 1917 წლის იანვარში, რევოლუციამდე კვირებით ადრე, კავკასიის ნაფიც ვეჟილთა საბჭოს თავმჯდომარედ ქართველი ადვოკატის, სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ერთ-ერთი ლიდერის – სერგი ჯაფარიძის არჩევა, რაც პირველი პრეცედენტი იყო საბჭოს ისტორიაში. მასთან ერთად საბჭოს შემადგენლობაში შედიოდნენ ოსიკო ბარათაშვილი, დავით ხელთუფლიშვილი, ნიკო ელიავა და გრიგოლ რცხილაძე.

## სასამართლოს რეფორმა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში და კლდეკაბთა პროფესიული გაერთიანებაში

1917 წლის თებერვლის რევოლუციიდან, 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დაფუძნებამდე, დემოკრატიულ – გარდამავალ პერიოდში, სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა მთავარ სფეროში ფუნდამენტური რეფორმების კონტურები იკვეთებოდა, თუმცა რუსეთის იმპერიის ნანგრევებზე ანარქიის აფექტების და რუსული ტოტალიტარიზმის გამარჯვების კვალდაკვალ ამ რეფორმების განვითარება, დახვეწა და პრაქტიკაში დანერგვა მხოლოდ იმ სივრცეებში მოხდა, სადაც, მაღალი სამოქალაქო კულტურისა და საზოგადოების მაქსიმალური მობილიზების შედეგად, შეძლეს მტკიცე დემოკრატიული ინსტიტუტების დაფუძნება და თანამედროვე ეროვნული სახელმწიფოების მშენებლობის წამოწყება. საქართველოს რესპუბლიკა, ამ მხრივ, ერთ-ერთ სამაგალითო და წარმატებულ პროექტად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომელმაც შეძლო დემოკრატიული რევოლუციის მემკვიდრეობის შენარჩუნება და საუკეთესო დასავლური ინსტიტუციური გამოცდილების პრაქტიკაში დანერგვა, რითაც მყარი ფუნდამენტი შექმნა ეროვნული სახელმწიფოს განვითარებისათვის.

თებერვლის რევოლუციის მომდევნო თვეებში, საყოველთაო ეიფორიის ფაზის გავლისა და რუსული ცარიზმის და მსოფლიო ომის უმძიმესი მემკვიდრეობის გამკლავების გამოწვევისათვის თვალის გასწორების ფონზე, ყოფილ რუსეთის იმპერიაში, მათ შორის კავკასიაში და საქართველოში დროებითი მთავრობის სტრუქტურებისა და რევოლუციური ხელისუფლების ორგანოთა პარალელური მმართველობის, ძველი სახელმწიფო სისტემის დაშლის, ბიუროკრატიის ტრანსფორმაციისა და ფუნდამენტური რეფორმებისათვის მზადების პროცესის განზომილება იდგა. ამ ურთულეს მდგომარეობას თან ახლდა საგანგებო, დროებითი, სახელდახელო ორგანოებისა და სტრუქტურების მოწყობა, არსებული – ცარისტული სახელმწიფო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურისა და საკადრო შემადგენლობის მოშლა, ანარქიული ექსცესები საზოგადოებაში და სოციალური და ეკონომიკური კრიზისის გაღრმავება. ეს გარემო გავლენას ახდენდა სამართლებრივ გარემოზეც, რამდენადაც იურიდიულ სფეროში ახალი მოდელები ჯერ დადგენილი არ იყო, დროებით შეკვეცილი ცარისტული დებულებები გამოიყენებოდა და

პარალელურად რევოლუციური ორგანოები ქაოტურად ქმნიდნენ საგანგებო სასამართლოებს, ტრიბუნალებს და აშ.

საქართველოს პოლიტიკური კლასი, იუსტიციის სფეროს ფუნდამენტური რეფორმისათვის არსებითად დიდ ადამიანურ, ინტელექტუალურ რესურსებს ფლობდა. როგორც წინა ქვეთავში მიმოვიხილეთ, საქართველოს იურისტები და ადვოკატები პოლიტიკურად ძალზე აქტიურები იყვნენ და რეფორმატორული პროცესების ლიდერებად გვევლინებოდნენ. 1918-1919 წლები-სათვის საქართველოს მთავარ საკანონმდებლო ორგანოებში პროფესიულ ჯგუფთა შორის პოლიტიკოს ადვოკატთა წარმომადგენლობა ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი იყო. 1917-1918 წლებში, საქართველოს ეროვნული საბჭოს (1918 წლის ოქტომბრიდან – საქართველოს პარლამენტის) შემადგენლობაში 21 იურისტი/ადვოკატი ირიცხებოდა,<sup>9</sup> რაც წევრთა საერთო რიცხვის 15,32 %-ს შეადგენდა და პროცენტულად მხოლოდ ჟურნალისტთა ჯგუფს ჩამორჩებოდა. 1918 წელს – ამიერკავკასიის სეიმის შემადგენლობაში 19 იურისტი იყო (19%) და პროცენტულად პირველი ადგილი ეჭირა. 1919 წლიდან, საქართველოს დამფუძნებელი კრების დეპუტატებში კი 33 იურისტი/ადვოკატი იყო<sup>10</sup> (22,75%) და ამჯერად რიცხობრივად ყველაზე დიდ პროფესიულ ჯგუფს წარმოადგენდა.

საქართველოს პირველ კოალიციურ მთავრობაში იუსტიციის მინისტრის პოსტი, ცნობილ ადვოკატს, საქართველოს სოციალისტ-ფედერალისტთა სარევოლუციო პარტიის ერთ-ერთ ლიდერს – შალვა ალექსი-მესხიშვილს ეჭირა, რომლის მინისტრობისასაც დაიწყო სამართლის სფეროს ფუნდამენტური რეფორმები. 1919 წლის მარტიდან, დამფუძნებელი კრების არჩევის და მთავრობის სოციალ-დემოკრატიული კაბინეტის დაკომპლექტების შემდეგ, იუსტიციის მინისტრი სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ერთ-ერთი აქტიური ორგანიზატორი და თეორეტიკოსი, გამოცდილი ადვოკატი – რაჟდენ არსენიძე გახდა.

1918 წლის ზაფხულიდან სამართლის სფეროს ფუნდამენტური რეფორმისათვის მოსამზადებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ არსებითი ღონისძიებების გატარება დაიწყო. გაუქმდა ყველა განსაკუთრებული/საგანგებო სასამართლოები, რევოლუციური ტრიბუნალები, საგანგებო საგამოძიებო კომისიები, სასამართლო ფუნქციები ჩამოერთვა რევოლუციურ აღმასრულებელ კომიტეტებს.<sup>11</sup>

1918 წლის 2 ივლისს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ გაუქმებულად გამოაცხადა ჯაშუშობის საქმეთა საგამოძიებო კომისია.<sup>12</sup> 5 ივლისს გაუქმდა „საობლო სასამართლო“ და მისი მიმდინარე საქმეები მომრიგებელი მოსამართლეების წარმოების ქვეშ გადაარიცხა.<sup>13</sup> ამავე

9 სეა, სცსსა, ფონდი #1836, ანაწერი #1, საქმე #121, გვ. 2.

საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობა, სახალხო საქმე (გაზეთი) #398, 01.12.1918 წელი, გვ. 4.

10 <https://firstrepublic.ge/ka/theme/19?profession=%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98>  
ნანახია 01.12.2023 წელი

11 მოკლე ანგარიში იუსტიციის სამინისტრო მოღვაწეობისა დღიდან საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადებისა დამფუძნებელ კრების მოწვევამდე (1918 წ. მაისის 26-ს – 1919 წ. მარტის 12 ს.), სახალხო საქმე (გაზეთი) #477, 11.03.1919 წელი, გვ. 1.

12 4. კანონი ჯაშუშობის საქმეთა კომისიის გაუქმებისა, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.

13 9. დებულება ტფილისის საობლო სასამართლოს გაუქმებისა, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ.,

დღეს გაუქმებულად გამოცხადდა „დროებითი საგამომძიებლო კომისიაც“<sup>14</sup> 9 ივლისს გაუქმდა წოდებრივი – საგუბერნიო საგლეხო საქმეთა საკრებულო და მომრიგებელი შუამავალის თანამდებობა.<sup>15</sup>

1918 წლის 10 სექტემბრის კანონით დაწესდა სასამართლო გამომძიებლის ინსტიტუტი. მათი რიცხვი კანონით განისაზღვრა, ხოლო ოლქის სასამართლოების საზოგადო კრებებს დაევაღათ საგამომძიებო უბნების საზღვრების დადგენა, რასაც იუსტიციის სამინისტრო დაამტკიცებდა. ტფილისის, ქუთაისის და სოხუმის საოლქო სასამართლოებში შენარჩუნდა შტატი – განსაკუთრებულ საქმეთა გამომძიებლისათვის (ტფილისი – 2, ქუთაისი 1, სოხუმი – 1).<sup>16</sup> მთელს რესპუბლიკაში კი, მათი ჩათვლით, სასამართლო გამომძიებელთა რიცხვი – 64 გახდა.

1918 წლის 20 და 24 სექტემბერს, სასამართლოს რეფორმის პირველი, გარდამავალი ფაზისათვის ორი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი ჩამოყალიბდა. 20 სექტემბერს იმ 1918 წლის 5 ივლისის კანონით განსაზღვრული განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულებათა (რომლებისთვისაც სიკვდილით დასჯა იქნა დროებით შემოღებული) განსახილველად მოეწყო დროებითი საგანგებო სასამართლო,<sup>17</sup> რომელიც, კანონის დათქმით, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებამდე იმუშავებდა. 24 სექტემბერს კი დამტკიცდა კანონი მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტისა,<sup>18</sup> რითაც მოეწყო სასამართლოს პირველი საფეხური ქალაქებსა და მაზრებში. მაზრების მიხედვით განისაზღვრა სამომრიგებლო ოლქები (მასში მოქცეული ქალაქებით), ხოლო ოლქებს შორის სამომრიგებლო უბნები გამოიყო, რომელთა რიცხვი რესპუბლიკაში საწყის ეტაპზე 120-ით განისაზღვრა. სამომრიგებლო სასამართლოს უმაღლეს ინსტანციად – მომრიგებელ მოსამართლეთა ყრილობა შეიქმნა. ყრილობის წევრთა რიცხვი – 11-ით განისაზღვრა. ოლქებსა და უბნებში დაწესდა ასევე – საპატიო მომრიგებელ მოსამართლეთა თანამდებობაც. სამომრიგებლო სასამართლოს ოლქებში მოსამართლეებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები – საქალაქო საბჭო და სამაზრო ერობის საბჭო – ირჩევდა. საუბნო და საპატიო მომრიგებელი მოსამართლედ კანდიდატურის დაყენება შეეძლო საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს, რომელიც კანონით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს დააკმაყოფილებდა – კერძოდ, იქნებოდა 25 წლიდან ზემოთ, ექნებოდა საშუალო ან უმაღლესი განათლება (გამონაკლისი მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში დაიშვებოდა), ეცოდინებოდა სახელმწიფო ენა და მის უბანზე 20%-ზე მეტით წარმოდგენილი ეროვნული უმცირესობის ენა. არ იქნებოდა გამოძების ქვეშ ან სასამართლოს მიერ უფლებააყრილი. იმ უბნებში, რომლებშიც ეროვნული უმცირესობები უმრავ-

იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.

- 14 11. კანონი საგანგებო საგამომძიებლო კომისიის გაუქმებისა 1918 წლის ივლისის შეიდიდან, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.
- 15 15. კანონი საგუბერნიო საგლეხო საქმეთა საკრებულებისა და მომრიგებელ შუამავალთა ინსტიტუტის გაუქმებისა. საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.
- 16 56. კანონი სასამართლოს საგამომძიებო ნაწილის შეცვლისა, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.
- 17 64. დებულება რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოსი, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.
- 18 66. კანონი მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტისა, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ., იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი.



ვლესობას წარმოადგენდნენ, სასამართლოში სახელმწიფო ენის გარდა ამ უმცირესობის ენის პარალელური გამოყენება კანონით გარანტირებული გახდა.

შესაბამისად, საქართველოს რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა ამ ეტაპისათვის შემდეგნაირად გაფორმდა:

- პირველი შტო – სამომრიგებლო სასამართლო, მისი ზედა ინსტანციით, მომრიგებელ მოსამართლეთა ყრილობით.
- მეორე შტო – საოლქო სასამართლო, ზედა ინსტანციით – სასამართლო პალატა.
- მესამე შტო – სამხედრო სასამართლო.

1918 წლის აგვისტოს დასაწყისში, ტფილისში, ქართულ კლუბში „ქართული იურიდიული საზოგადოების“ დასაფუძნებლად ადვოკატთა საორგანიზაციო კრება შედგა.<sup>19</sup> კრებამ დააკომპლექტა კომისია საზოგადოების წესდების შესამუშავებლად, რომელსაც დამფუძნებელ ყრილობას წარუდგენდა. კომისიაში შედიოდნენ: იოსებ (იესე) ბარათაშვილი, ივანე ზურაბიშვილი, სარაჯიშვილი, გიორგი შალიბაშვილი, გიორგი (?) ლასხიშვილი და არტემ ახნაზაროვი. კომისია აგვისტო-სექტემბრის განმავლობაში ადვოკატის – გიორგი თევდორეს ძე ჟორდანიას ბინაზე იკრიბებოდა.<sup>20</sup> 1918 წლის 6 ოქტომბერს ტფილისის სასამართლო პალატის დარბაზში სადამფუძნებლო ყრილობა შედგა, რომელსაც 30 დელეგატი დაესწრო. საზოგადოების წესდების პროექტი ყრილობას გიორგი ჟორდანიამ გააცნო, რომელიც მოწონებული იქნა. ფარული კენჭისყრით აირჩიეს გამგეობა – დავით ბესარიონის ძე კვიციანი, გიორგი ზურაბის ძე ჩაჩიბაია, გიორგი ჟორდანიას, ი. ყიფშიძე, არტემ ახნაზაროვი, სიმონ ყარამანის ძე ჩხეიძე, ა.გ. ბებურიშვილი. პრეზიდიუმის თავმჯდომარედ – დავით კვიციანი, მოადგილედ – გიორგი ჩაჩიბაია, მდივნად – გიორგი ჟორდანიას, ხოლო ხაზინადრად – არტემ ახნაზაროვი.<sup>21</sup> საქართველოს იურიდიული საზოგადოება პერმანენტულად იკრიბებოდა და მჭიდროდ თანამშრომლობდა იუსტიციის სამინისტროსთან მიმდინარე რეფორმების კურსის შემუშავებისა და დანერგვისათვის.

1919 წლის 7 იანვარს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი – ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა და ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს დებულება.<sup>22</sup> სისხლის სამართლის საქმეთათვის დადგინდა ნაფიც მსაჯულთა სიების რიცხვი ოლქებისათვის, მსაჯულად არჩევის კრიტერიუმები და უზენაესი სასამართლოს – სენატის მოწყობამდე ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტისა და სასამართლო პალატების თანამიმართება.

1918 წლის ბოლოსათვის, უკვე განხორციელებული რეფორმების და სასამართლოს მოსამსახურეთა საკადრო ცვლილებების კვალდაკვალ, რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტრომ უკვე შესაძლებელი გახდა სასამართლოს „გაეროვნება“ რეალობად ექცია. ოქტომბერში იუსტიციის მინისტრმა სასამართლო სისტემაში ცირკულარი გამოუშვა, რომლის მიხედვითაც წლის ბო-

19 ქართული იურიდიული საზოგადოება, საქართველოს რესპუბლიკა (გაზეთი) #12, 08.08.1918 წელი, გვ. 5.

20 ქართული იურიდიული საზოგადოების... საქართველოს რესპუბლიკა (გაზეთი) #28, 29.08.1918 წელი, გვ. 5.

21 კვირას, 8 ოქტომბერს...; საზოგადოებანი და კრებები, საქართველოს რესპუბლიკა (გაზეთი) #64, 12.10.1918 წელი, გვ. 6.

22 7. ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა, 8. დებულება ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოსი, კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული, საქართველოს რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული (1920 წელს საქართველოს სენატთან არსებული) საკოდიფიკაციო განყოფილების გამოცემა, ტფილისი, 1920 წელი.

ლომდე საქმისწარმოების ენა აქამდე გამოყენებული ენები შეიძლება ყოფილიყო, ხოლო 1919 წლის იანვრიდან კი მთელი სისტემა სახელმწიფო ენაზე უნდა გადაწყობილიყო. მიუხედავად ამისა, იანვარში სასამართლო სისტემაში ვეჭილთა მიერ წარდგენილი 300-მდე სარჩელი დაგროვდა, რომლებიც ქართულ ენაზე არ იყო შედგენილი. შესაბამისად, მათზე საქმისწარმოება შეჩერდა და მოსარჩელებს უკან დაუბრუნათ, რამაც ვეჭილთა სერიოზული შეშფოთება გამოიწვია.

უკმაყოფილება საქართველოს პარლამენტის 1919 წლის 11 იანვრის სხდომაზე დამსწრე ვეჭილთა ისაია დოლუხანოვმა გაახმოვანა, რასაც იუსტიციის მინისტრმა შალვა-ალექსი მესხიშვილმა უპასუხა და ნაციონალიზაციის კურსი დაიცვა.<sup>23</sup>

პრობლემის გადასაჭრელად ტფილისში ვეჭილთა კრება გაიმართა. დამსწრეთა ნაწილი სასამართლოს გაეროვნებას ნაადრევად თვლიდა. კრებამ აირჩია განსაკუთრებული კომისია, რომელსაც დაევა ეშუამდგომლა მთავრობასთან, რომ ნაციონალიზაცია ნახევარი წლით გადადებულიყო. კომისია შეხვდა იუსტიციის მინისტრს შალვა ალექსი-მესხიშვილის, რომელმაც განუცხადათ, რომ შესანიშნავად ესმოდა არაქართულენოვან ვეჭილთა გასაჭირი და მათი საარსებო შემოსავლისათვის შექმნილი საფრთხე, თუმცა მის პირად განწყობას კანონზე მაღლა ვერ დააყენებდა. კომისიამ მინისტრის შემდეგ მინისტრთა კაბინეტს მიმართა, რომელმაც საკითხის გამოსარკვევად განსაკუთრებული კომისიის მოწყობას დაუჭირა მხარი. პარალელურად, სასამართლოს მოხელეთა წარმომადგენლებმა დელეგაცია გაგზავნეს იუსტიციის მინისტრთან და ნაციონალიზაციის გატარების პრინციპული მზაობა გამოხატეს და მისი დაუყოვნებლივი დაწყება მოითხოვეს, მიუხედავად ვეჭილთა ნაწილის პროტესტისა.<sup>24</sup>

28 თებერვალს გამოქვეყნდა<sup>25</sup> საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება, რომელიც რესპუბლიკის მთავრობის 1919 წლის 8 თებერვლის დადგენილებაზე დაყრდნობით აცხადებდა რომ ტფილისისა და ქუთაისის სასამართლო ოლქებში 1 მარტიდან ახლადმიღებული სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეების წარმოება სახელმწიფო ენაზე უნდა განხორციელებულიყო შემდეგი პირობებით; ქუთაისის ოლქში ყველა საქმე, ტფილისის ოლქში სისხლის სამართლის საქმეები და სამოქალაქოს ის საქმეები, რომლებშიც მომჩივანი და მოპასუხენი ტფილისის მცხოვრებნი არ იყვნენ, ან ტფილისის მკვიდრი, მაგრამ ქართულენოვანი, მაშინ – წარმოება სახელმწიფო ენაზე იქნებოდა, ხოლო, თუკი ერთი მხარე მაინც არაქართულენოვანი – ამ შემთხვევაში რუსული ენის გამოყენება ნებადართული იყო. სახელმწიფო ენაზე საქმისწარმოება დაევალიათ სასამართლოს გამომძიებლებს, სოხუმის ოლქისა და ტფილისის ცალკეული უბნების გარდა.

1919 წლის 18 ივლისს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ დაიწყო საქართველოს რესპუბლიკის სასამართლოს უმაღლესი ინსტანციის – სენატის – დებულების მუხლობრივი განხილვა. მწვავე დისკუსიების შემდეგ, სენატორთა პაროფესიული ცენზის, ვადით თუ უვადო

23 საქართველოს პარლამენტი, 11 იანვრის სხდომა, ერთობა (გაზეთი) #8, 12.01.1919 წელი, გვ. 3.

24 -ელა., სასამართლოს გარშემო, სახალხო საქმე (გაზეთი) #53, 09.02.1919 წელი, გვ. 2.

25 ბრძანება იუსტიციის მინისტრისა; იუსტიციის სამინისტროში, ერთობა (გაზეთი) #47, 28.02.1919 წელი, გვ. 3.

არჩევის და აშ. შემდეგ, დებულება შესწორებებით 1919 წლის 29 ივლისს მიღებულ იქნა.<sup>26</sup> დებულებით რესპუბლიკის სენატს ორი – სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო საქმეთა საკასაციო – დეპარტამენტისაგან შედგებოდა. სამოქალაქო საკასაციო დეპარტამენტში მოქცეული იყო საადმინისტრაციო განყოფილება. ქვემდგომ ორგანოებს წარმოადგენდა – საკასაციო დეპარტამენტთა საზოგადო კრება, საკასაციო დეპარტამენტთა შერთებული საკრებულო. ყველა სასამართლო დაწესებულება სენატს დაექვემდებარა. სენატორთა რიცხვი 13-ით განისაზღვრა (სისხლის სამართლის დეპარტამენტი 5, სამოქალაქოს – 8), რომელთაც, თავმჯდომარესა და მის ამხანაგთან ერთად 2 წლის ვადით დამფუძნებელი კრება აირჩევდა, ხოლო შემდგომ კი პარლამენტი – 4 წლის ვადით. ორივე დეპარტამენტს თავისი პროკურორი უნდა ჰყოლოდა. სენატის დებულების ამოქმედება თარიღად – 1919 წლის 1 ოქტომბერს დადგინდა.

1919 წლის 7 ოქტომბერს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ კენჭი უყარა და აირჩია სენატორები.<sup>27</sup>

სენატის თავმჯდომარე – დავით ბესარიონის ძე ხელთუფლიშვილი.  
თავმჯდომარის ამხანაგი – ივანე მიხეილის ძე ნაკაშიძე.

სამოქალაქო საქმეთა საკასაციო დეპარტამენტი: ივანე ივანეს ძე ზურაბიშვილი,  
ვასილ ალექსანდრეს ძე ომიდოვი,  
სოლომონ გიორგის ძე მიქელაძე,  
ლევან გიორგის ძე ასათიანი,  
გიორგი ისიდორეს ძე მდინარაძე.

სამოქალაქო საქმეთა საკასაციო დეპარტამენტის ადმინისტრაციულ განყოფილებაში:  
დიმიტრი ივანეს ძე კალანდარიშვილი,  
გრიგოლ ივანეს ძე გველესიანი,  
ვლადიმერ ნესტორის ძე ქუთათელაძე.

სისხლის სამართლის საქმეთა საკასაციო დეპარტამენტი:  
ნიკოლოზ მოსეს ძე ქიქოძე,  
მიხეილ ლევანის ძე ქორქაშვილი,  
ნიკოლოზ გიორგის ძე მაჭავარიანი,  
იოსებ ნიკოლოზის ძე როინიშვილი,  
გიორგი დიმიტრის ძე სიღამონ-ერისთავი.

საქართველოს რესპუბლიკის სასამართლო სისტემის ფორმირების ამ საბოლოო აქტის შემდეგ მართლმსაჯულების სფეროს რეფორმის დღის წესრიგში კვლავ დადგა ადვოკატთა/ვექილთა უფლება-მოვალეობის საკითხი. 1919 წლის 7 ნოემბერს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ განიხილა დეკრეტის პროექტი „ვექილობის უფლების განსაზღვრისა და ნაფიც

26 118. კანონი საქართველოს სენატის დებულების შემოღებისა. კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული, საქართველოს რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული (1920 წელს საქართველოს სენატთან არსებული) საკოდიფიკაციო განყოფილების გამოცემა, ტფილისი, 1920 წელი.

27 საქართველოს დამფუძნებელი კრება (სტენოგრაფიული ანგარიში), ორმოცდამეათე (50) სხდომა, 1919 წელი, ოქტომბრის 7. ტფილისი, სასახლე.

ვექილთა ახალი საბჭოს არჩევისა.” პროექტის განმარტებაში დეპუტატი, ასევე ცნობილი ადვოკატი, სოციალ-დემოკრატი კირილე ნინიძე მიუთითებდა, რომ ნაფიც ვექილთა საბჭო, ერთი მხრივ, რუსეთის იმპერიის წესრიგით სასამართლო პალატის ნაწილად მოიაზრებოდა და ამჟამად საქართველოს რესპუბლიკის სასამართლო მოდელს უკვე აღარ შეესებამებოდა; ამასთანავე, არსებული საბჭო 1917 წელს იყო არჩეული 2 წლის ვადით და მას უფლებამოსილება უკვე გასული ჰქონდა და წევრთა მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოში ფიზიკურად აღარ იმყოფებოდა. ამასთანავე, საბჭოს წევრთა მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოს რესპუბლიკის ქვეშევრდომი არ იყო და, შესაბამისად, დეკრეტის პროექტი, რომელიც ვექილობის უფლებას საქართველოს მოქალაქეებს ანიჭებდა, ადვოკატთა ამ კატეგორიას უმუშევრობისთვის განწირულად ტოვებდათ. მსჯელობისა და შესწორებების შემდეგ დამფუძნებელმა კრებამ კომპრომისული ვარიანტი დაამტკიცა, რომლის მიხედვით, სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე ადვოკატებს ჰქონდათ საქართველოში მუშაობის უფლება და რესპუბლიკა იტოვებდა უფლებას, ანალოგიური დაშვებით მიემართა ამ სახელმწიფოების მთავრობებისათვის.<sup>28</sup>

1919 წლის 11 ნოემბერს დეკრეტის დამტკიცების<sup>29</sup> შემდეგ არსებული საბჭო გაუქმდა და საქართველოს ნაფიც ვექილთა საბჭო ჩამოყალიბდა.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართლმსაჯულების სისტემის ჩამოყალიბების საბოლოო აკორდი 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამტკიცებული საქართველოს კონსტიტუცია იყო, რომლის მე-6 თავით (მუხლები 76-83) უმთავრესი ფუძემდებლური პრინციპები განისაზღვრა.

## 1921 წლის საბჭოთა რუსული ოკუპაცია — სამართლებრივი გარემო ტოტალიტარულ სისტემაში

1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე თავდასხმისა და ოკუპაციის შემდეგ საოკუპაციო ტოტალიტარულმა რეჟიმმა „პროლეტარიატის დიქტატურის“ ლოზუნგით, დაპყრობამდე არსებული, დასავლური დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნდამენტური რღვევა და მისი ჩანაცვლება ფიქციური საბჭოთა სახელმწიფოს, რეალურად კი უკიდურესად ცენტრალიზებული, ერთპარტიული სტრუქტურებით ჩანაცვლება დაუყოვნებლივ დაიწყო.

28 საქართველოს დამფუძნებელი კრება (სტენოგრაფიული ანგარიში), ორმოცდამეცხრამეტე (59) სხდომა, პარასკევი, ნოემბრის 7, 1919 წ. ტფილისი, სასახლე.

29 194. დეკრეტი საქართველოში ვექილობის უფლების განსაზღვრისა და ნაფიც ვექილთა ახალი საბჭოს არჩევისა, კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული, საქართველოს რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული (1920 წელს საქართველოს სენატთან არსებული) საკოდიფიკაციო განყოფილების გამოცემა, ტფილისი, 1920 წელი.

საოკუპაციო ხელისუფლების ორგანოს – „საქართველოს სსრ რევოლუციური კომიტეტის“ (რევკომი) – დედაქალაქ ტფილისში გამოჩენისთანავე მიღებული #1 ბრძანებით – საქართველოს სსრ საგანგებო კომისია (ჩეკა) ჩამოყალიბდა; ტოტალიტარული რეჟიმის ტერორის აპარატი, რომლის ექსკლუზიურ დაქვემდებარებაში გადავიდა „პოლიტიკური“ საბაბით მოქალაქეთა წინააღმდეგ საქმისწარმოება, რითაც მათ სრულიად მოუსპო პიროვნების ღირსების ხელშეუხებლობისა და სამართლიანი სასამართლოსა და თავის დაცვის ელემენტარული უფლებებით სარგებლობის საშუალება. 1950-იან წლებამდე, ფაქტობრივად, საბჭოური სასამართლო სისტემიდან სახელმწიფო/მოქალაქის დაპირისპირების სამართლებრივი განზომილება სრულიად ჩამოშორებული იყო ოფიციალური სასამართლო ორგანოებიდან და იგი ტოტალიტარული რეჟიმის უსაფრთხოების სამსახურს ჰქონდა დელეგირებული, რომელიც განსაკუთრებული და, ფაქტობრივად, შეუზღუდავი უფლებებით სარგებლობდა – თავად აწარმოებდა ოპერატიულ ღონისძიებებს, აღძრავდა საქმეს, უძღვებოდა გამოძიებას, გამოჰქონდა განაჩენი და სისრულეში მოჰყავდა იგი. ჩეკა-შინსახკომი რეალურად მხოლოდ კომპარტიის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული და მასზე საბჭოთა პროკურატურა, 1920-იანი წლების ბოლოდან, მხოლოდ უკიდურესად ფორმალურ ზედამხედველობას ახორციელებდა. ოკუპირებულ საქართველოში საბჭოთა რუსული ტოტალიტარული სისტემის ამ სადამსჯელო, არასასამართლო ორგანოს ანგარიშსწორების მსხვერპლი დაახლოებით 80,000-მდე მოქალაქე გახდა.

1921 წლის 1 მარტს საოკუპაციო რსფსრ მუშურ-გლახური მე-11 წითელი არმიის „რევოლუციურმა ტრიბუნალმა“, ფაქტობრივად, მიისაკუთრა უმაღლესი სასამართლო ინსტანციის ფუნქცია და ტფილისში მუშაობას შეუდგა.<sup>30</sup>

საოკუპაციო რეჟიმმა 1921 წლის 22 მარტს რევკომის #6 დეკრეტით განაცხადა, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთელი სასამართლო სისტემა – „როგორც კლასობრივ პრინციპებზე აგებული, არ შეესაბამება ფართო შრომელი მასის მოთხოვნილებებს და ვერ უზრუნველყოფს მართლმსაჯულების სისწორით განხორციელებას“ და გაუქმებულად გამოაცხადა – საქართველოს რესპუბლიკის სენატი, სასამართლო პალატა მისი დეპარტამენტებით, სამხედრო სასამართლო და სამომრიგებლო სასამართლოები.<sup>31</sup> 15 აპრილს, #20 დეკრეტით კი საქართველოს ნაფიც ვეჟილთა საბჭო და თავად ნაფიც ვეჟილთა ინსტიტუტი მოსპო.<sup>32</sup> #78 დეკრეტით (09.11.1921) განისაზღვრა 1921 წლამდე მიმდინარე საქმეების დამთავრების წესი.

1921 წლის სექტემბრისათვის საოკუპაციო რეჟიმმა გადმონერგა საბჭოთა რუსეთში არსებული „სახალხო სასამართლოების“ მოდელი, რითაც საქართველოს სსრ-ში საბჭოურმა სასამართლო სისტემამ შემდეგი სახე მიიღო:

- უმაღლეს სასამართლო ორგანოს წარმოადგენდა უზენაესი რევოლუციური ტრიბუნალი.
- ქალაქებში – ტფილისში, ბათუმსა და ქუთაისში – მოქმედებდნენ რევოლუციური ტრიბუნალები.

30 რევონ ტრიბუნალში; ქრონიკა, კომუნისტი (გაზეთი) #5, 06.03.1921 წელი, გვ. 3

31 დეკრეტი #6; სენატისა და სხვა სასამართლო დაწესებულებათა გაუქმებისა, მოამბე შინაგან საქმეთა სახალხო კომისარიატისა (ჟურნალი) #1, 23.04.1921 წელი, გვ. 3.

32 დეკრეტი #6; სენატისა და სხვა სასამართლო დაწესებულებათა გაუქმებისა, მოამბე შინაგან საქმეთა სახალხო კომისარიატისა (ჟურნალი) #1, 23.04.1921 წელი, გვ. 11.

- მაზრებსა და პატარა ქალაქებში – „სახალხო სასამართლოები“, განსაკუთრებით მძიმე სისხლის სამართლის დანაშაულისათვის – მუდმივი სახალხო მოსამართლისა და 6 მორიგე სახალხო მსაჯულისაგან შემდგარი, სხვა სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეთათვის კი მუდმივი სახალხო მოსამართლის და 3 მორიგე სახალხო მსაჯულის შემადგენლობით.<sup>33</sup>

სახალხო მოსამართლეები და სახალხო მსაჯულები, დებულების თანახმად, ოფიციალურად, საბჭოთა არჩევნებში ხმის უფლების მქონე მოქალაქეთა რიგებიდან ირჩეოდნენ, რაც იმთავითვე დისკრიმინაციული იყო, რამდენადაც ხმის უფლების გარეშე ტოვებდა კერძო კაპიტალის მფლობელთა და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ყოფილ მოხელეთა გარკვეულ კატეგორიებს, ხოლო მოსამართლეთა და მსაჯულთა არჩევა პრაქტიკაში ბოლშევიკური (კომუნისტური) პარტიის მკაცრი კონტროლის ქვეშ მიმდინარეობდა.

ამგვარმა წესრიგმა 2 წელი გასტანა. 1923 წელს არსებული სისტემა, ოფიციალური რიტორიკით, „პარალელიზმად“ მონათლა და საბჭოთა ფუნქციონერები და პრესა რეფორმის საჭიროებაზე ალაპარაკდა. საბჭოური იუსტიციის სფეროს წარმომადგენლები პრობლემას და მისი გადაჭრის გზებს შემდეგნაირად წარმოადგენდნენ:

*„...დღეს, როდესაც ქვეყნის მესაჭეობა პროლეტარიატმა აიღო ხელში, საჭიროა მართლმსაჯულებასაც შეეხოს ის, საღ ნიადაგზე დააყენოს.*

*საბჭოთა რუსეთში ეს საკითხი რადიკალურად არის გადაწყვეტილი. მართლმსაჯულების ყველა ორგანოდან გამოძევებულ იქნა კონტრ-რევოლუციონური არასაიმედო ელემენტები და მათ მაგიერ მოწვეულია მუშები.*

*რიგი ჩვენზეა, საქართველოს იუსტიციის კომისარიატი უკვე შეუდგა ამ საქმის მოგვარებას და ამ მხრივ სწარმოებს დიდი მუშაობა.*

*საბჭოთა გადატრიალების პირველ დღეებიდანვე ჩვენ გვიხდებოდა ძველ მართლ-მსაჯულების ნანგრევებზე ახალის შექმნა. სახალხო სასამართლო ადგილებზე (წვრილ ერთეულებში), სახალხო სასამართლოს საბჭო ცენტრში არჩევდნენ სამოქალაქო ხასიათის სისხლის სამართლის საქმეებ. მათვე არჩევდნენ რევ. ტრიბუნალებიც. აქედან ცხადია, რომ მართლ-მსაჯულება ორი ორგანიზაციით მიმდინარეობდა. რის გამო, მივიღეთ არა სასურველი პარალელიზმი. ამიტომ ორმაგი შტატი, ორმაგი ენერგიის და რესურსების ხარჯვა და ძალიან ხშირათ ფუნქციათა არე-დარევა – აი დაახლოებითი სურათი მართლ-მსაჯულების ორგანიზაციული სხემისა დღემდე ჩვენში...*

*...ამ რიგად აშკარაა, რომ ჩვენ თავი უნდა დვალწიოთ მართლ-მსაჯულებაში პარალელიზმს და აქედან გამომდინარე არა სასურველ შედეგებს. განთავისუფლება, გაჯანსაღება*

<sup>33</sup> გიორგი სიღამონ-ერისთავი, იუსტიციის სახალხო კომისარიატის მიზანი და დანიშნულება, გაუმარჯოს საქართველოს საბჭოთა პირველ ყრილობას! გაუმარჯოს ამიერკავკასიის ერთა ძმურ კავშირს! გაუმარჯოს მთელი მსოფლიოს ერთა ძმობას! ძღვნად საქართველოს მუშათა, გლეხთა და წითელ არმიელთა | ყრილობას, მიწის მუშის რედაქციის გამომცემლობა, ტფილისი, 1922 წელი, გვ. 102-103.

სასამართლოსი მავნე ელემენტებისაგან, მაქსიმალურად შეყვანა იქ პროლეტარული ელემენტებისა, ე. ი. მუშებისაგან სასამართლოს შედგენა – აი უახლოესი მიზანი რეფორმისა.

ყალიბდება ამრიგათ მთლიანი სასამართლო სამ ინსტანციაში: ადგილობრივ სახალხო სასამართლოები, შემდეგ საკასაციო ინსტანცია სახალხო სასამართლოებისათვის, აღმოსავლეთ და დასავლეთ საქართველოს სასამართლოები და უმაღლესი ინსტანცია – უზენაესი სასამართლო რესპუბლიკის...<sup>34</sup>

საქართველოს სსრ პირველი მოწვევის ცენტრალურმა აღმასრულებელმა კომიტეტმა მეოთხე სესიაზე 1923 წლის 19 ივნისს მოსიმიანა რეფორმის ეს პროექტი და დაამტკიცა.<sup>35</sup>

## საქართველოს სსრ „დამცველთა კოლეგია“

1924 წლის 28 თებერვალს საქართველოს სსრ მეორე მოწვევის ცაკ-მა მეორე სესიაზე წინა წელს დამტკიცებულ „სასამართლოს წყობილების დებულებაში“ ცვლილებები და დამატებები შეიტანა.<sup>36</sup> ამ ცვლილებების ძალით მოეწყო საქართველოს სსრ აღმოსავლეთი და დასავლეთი საქართველოს ოლქის სასამართლოების სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეთა „დამცველთა კოლეგია“. კოლეგიის წევრობა საბჭოთა სასამართლოს მოსამართლეთა და მსაჯულთა მსგავსად მხოლოდ ხმის უფლების მქონე და უმაღლესი იურიდიული განათლების ადვოკატებს შეეძლოთ. კოლეგიის წევრები ირჩევდნენ პრეზიდიუმს რომელიც ორგანიზაციის საქმიანობას წარმართავდა. გაიწერა დამცველთა გასამრჯელოს განსაზღვრის პრინციპები. „დამცველთა კოლეგიის“ დებულება საქართველო სსრ იუსტიციის სახალხო კომისარიატმა დაამტკიცა.

მიუხედავად დებულების დათქმისა, დამცველთა კოლეგიაში თავი მოიყარა საქართველოში მცხოვრებ ძველ, გამოცდილ ადვოკატთა უმრავლესობამ. კოლეგიის არსებობის დაშვების პარალელურად, საოკუპაციო ტოტალიტარული რეჟიმის იუსტიციის სფეროს არქიტექტორებმა, საბჭოთა პრესაში იმთავითვე სიძულვილის კამპანია გააჩაღეს ადვოკატთა პროფესიული გაერთიანების წინააღმდეგ. საქართველოს სსრ იუსტიციის სახალხო კომისარმა, იაკობ ვარძელმა „აბლაკატებს“ ზიზღითა და ბრაზით სავსე წერილი მიუძღვნა:

„...ვისგან შესდგებიან ეს „დამცველები“; მათ რიგში ჩვენ ვხედავთ საბჭოთა ხელისუფლების მიერ განდევნილ მოსამართლეებს; ხელმწიფის და მენშევიკების სასამართლოებში „გამოცდილ“ ჩინოვნიკებს, ძველ იურისტებს, რომელნიც პოლიტიკური სოციალური და მორალური

34 დ. ნასარიძე, ჩვენი მართლმსაჯულება, კომუნისტი (გაზეთი) #58, 23.03.1923 წელი, გვ. 1.

35 სრულიად საქართველოს ცენტრალური აღმასკომის მეოთხე სესია, კომუნისტი (გაზეთი) #139, 20.06.1923 წელი, გვ. 1-2.

36 20. დადგენილება #88, საქართველოს სოც. საბჭ. რესპუბლიკის სასამართლო წყობილების დებულების ზოგიერთი ცვლილებისა და დამატების შესახებ, საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის მუშათა და გლეხთა მთავრობის კანონთა და განკარგულებათა კრებული #1, ნაწილი პირველი (1924 წელი) ტფილისი, 1925 წელი, გვ. 51-53.

მოსაზრებების გამო ვერ იქნენ დაშვებული საბჭოთა სასამართლოებში სამუშაოდ; მათ გარდა, არსაკვირველია, ამ საქმეში ხელს ითბობენ ყოველგვარი აფერისტები, შუღერები და სხვა.

მთელი ეს კომპანია ერთი საერთო მიზნით არის გამსჭვალული; მოხერხებულად, ჩუმად ისარგებლონ გლეხების შეუგნებლობით და მათი უცოდინრობით, თვალი და ჭკუა აუბნიონ მოსამართლეს ყალბი ცნობების მიწოდებით, საქმის გაჭიანურებით და სხვა.

რისთვის – იმისთვის, რომ „გაითქვან“ სახელი და უფრო გაბედულად განაგრძონ „კლიენტების“ ყვლეფა.

გათხსირებული „აბლაკატები“ აწარმოებენ ამ თავიანთ „კეთილ“ მოღვაწეობას არა მარტო სოფლებში, არამედ ქალაქებშიაც. მათ ესელშია დღეს გაბმული ბევრი მუშა და გლეხი, რომელნიც აძლევენ მათ ოფლით შეძენილ უკანასკნელ სალსარსაც კი.

არ უნდა დავივიწყოთ, რომ ეს პირნი არავითარ სახელმწიფო და ადგილობრივ გადასახადებს არ იხდიან.

საუბედუროდ უნდა ითქვას, რომ ბევრი მშრომელი დღემდის დარწმუნებულია იმაში, რომ თუ საქმე „აბლაკატს“ არ მიანდო, ისე სასამართლოში ის ვერ დაიცავს თავის ინტერესებს. მას ფსიქოლოგიურად ვერ წარმოუდგენია სასამართლოში საქმის დაწყება „უაბლაკატოდ“:

მშომელი მასის ინტერესები და მუშურ-გლეხურ სასამართლოს ავტორიტეტი მოითხოვენ, რომ ამ მოვლენას გაეწიოს სასტიკი ბრძოლა. მოწინავე მუშების და გლეხების მოვალეობას შეადგენს მიაწოდონ სახალხო და საოლქო სასამართლოებს ცნობები ჩუმ „აბლაკატების“ მოქმედების შესახებ. ადგილობრივი მოსამართლეები მოვალენი არიან პასუხისმგებლობის ქვეშ, მაზრის აღმასკომების საშუალებით, ჩამოაშორონ ხალხს და სასამართლოს ამგვარი „მეგობრები“. სასამართლომ უნდა იცოდეს და აცნობოს ფართო მასას, რომ დამცველთა კოლეგიის წევრის გარდა არც ერთ სხვა პიროვნებას, თუ ის არ იქნება მხარეთა ინტერესების კანონიერი წარმომადგენელი, არ აქვს გასავალი ჩვენს სასამართლოებში. საუკეთესო იარაღად ჩუმ „აბლაკატების“ წინააღმდეგ უნდა ჩაითვალოს იურიდიულ კონსულტაციების გამრავლება მაზრებში და რაიონებში...“<sup>37</sup>

ადვოკატთა წინააღმდეგ სიძულვილის ეს კამპანია განსაკუთრებით დაუნდობელი ხდებოდა საოკუპაციო რეჟიმის მიერ მოწყობილი მნიშვნელოვანი – „საჩვენებელი“ სასამართლო პროცესებისას. 1924 წლის მარტში საქართველოს სსრ უზენაესი სასამართლოს მიერ საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის კათოლიკოს-პატრიარქის ამბროსის და საკათალიკოსო საბჭოს წევრების გასამართლების დროს, ბრალდებულთა ადვოკატები, დამცველთა კოლეგიის წევრები – კირილე ნინიძე, იესე ბარათაშვილი, სამსონ დადიანი, პეტრე ქავთარაძე, ანტონ გელაზაროვი, ირაკლი გუნცაძე, მიხეილ მღვდლიშვილი და ალექსანდრე ყანჩელი – გახდნენ რეჟიმის საინფორმაციო პროპაგანდის და სასამართლოს დარბაზში მობილიზებული პარტიული აქტივის შეურაცხყოფისა და აგრესიის ობიექტები. საბჭოთა პრესა ისტერიულად ლანძღავდა

37 ი. ვარძიელი, „აბლაკატების“ წინააღმდეგ საჭიროა სასტიკი ბრძოლა, კომუნისტი (გაზეთი) #182(1037), 13.08.1924 წელი, გვ. 1



მათ და საკათალიკოსო საბჭოს წევრთა „დანაშაულის“ პოლიტიკურ თანამონაწილეებათ წარმოაჩენდათ. 1924 წლის 14 მარტს გაზეთმა „კომუნისტი“ ადვოკატებს მოწინავე სტატია მიუძღვნა მრავლისმეტყველი სათაურით – „ხალხის მტრებს და მოღალატეების იცავენ მხოლოდ ხალხის მტრები და მოღალატეები“, რომელშიც რეჟიმი ღიად იმუქრებოდა:

„...რასაკვირველია, მათივე მსგავსი მტრები და მოღალატეები ჩვენი ხალხის, გაიძვერა „პოლიტიკანები“, პოლიტიკურ სინდისზე ხელაღებული აბლაკატები მენშევიკებიდან და ფედერალისტებიდან ე.ი. იმ ჯგუფებიდან, რომლებმაც კონტრ-რევოლიუციონერობა, რეაქციონური ჩხირ-კდელაობა, საბჭოთა კავშირის წინააღმდეგ ბრძოლა გაიხადეს თავიანთ პროფესიად, სწორედ ეს „გმირები“ „თავისუფალი პროფესიისა“ გამოდიან დღეს ნაძალადევი კლერიკალური კონტრ-რევოლიუციის გმირების საძველათ და დასახსნელათ.

საქართველოს და კერძოთ ტფილისის მშრომელმა ხალხმა უნდა იცოდეს ეს. მან უნდა იცოდეს ვის ასამართლებენ და ვინ ცდილობს უშველოს დამნაშავეებს და ეს იცის კიდევაც მან.

... ტყუილათ ცდილობენ დამცველთა კოლეგია და პირადათ ბატონი ნინიძე ჩააჩუმონ პრესა, არ ათქმევინონ მას ის, რაც სათქმელია.

ბატონმა ნინიძეებმა აამეტყველეს თავის დროზე ამბროსი, მათ უჩვენეს მას გენუის მისამართი. კოვზი ნაცარში ჩაუფარდათ. დღეს სიტყვა ჩვენ გვეკუთვნის, ეკუთვნის მშრომელ ხალხს და ისიც თავის წარმომადგენლების პირით იტყვის ამ სიტყვას.<sup>38</sup>

1925 წლისათვის საქართველოს სსრ მასშტაბით დამცველთა კოლეგიაში დაახლოებით 200-მდე ადვოკატი იყო გაერთიანებული.

ტოტალიტარული რეჟიმი, რომელიც 1920-1930-იანი წლების განმავლობაში ვერ ფლობდა საზოგადოების ფართო ფენებში ლოიალობის რესურსს, ეფექტიან კონტროლს ძირითადად ტერორის ინსტრუმენტების გამოყენებით ახორციელებდა. იგი დამცველთა კოლეგიაშიც ვერ ახერხებდა „საბჭოთა ადვოკატების“ უმრავლესობის შექმნას, მის კონტროლსა და განეიტრალებას კი პერმანენტული წმენდებით ცდილობდა.

დამცველთა კოლეგიის წმენდის პირველი კამპანია 1925 წლის იანვარში ჩატარდა. კოლეგიიდან გარიცხეს 8 წევრი, ხოლო მექანიკურად გარიცხულად ცნეს 14 წევრი.<sup>39</sup>

წმენდის მორიგი, უფრო დაუნდობელი ფაზა 1929 წელს დადგა. ადვოკატთა მორიგი ოსტრაკიზმის ანონსი საბჭოურ პრესაში ძველმა ბოლშევიკმა გიორგი სტურუამ გაახმოვანა, რის აუცილებლობასაც იგი, რუსული ბოლშევიკური მსოფლმხედველობიდან გამომდინარე, უაღრესად სანიმუშო არგუმენტაციით ხსნიდა:

„...დიახ, ჩვენი მოსამართლენი და პროკურორები ისე არ არიან გაწვრთნილი ჩვენს კანონებში, როგორც დამცველები, და, შეიძლება, ისე გარკვევით და მტკიცედ ვერ ახერხებენ ისინი

38 „ხალხის მტრებს და მოღალატეების იცავენ მხოლოდ ხალხის მტრები და მოღალატეები“ კომუნისტი (გაზეთი) #60(915), 14.03.1924 წელი, გვ. 1

39 დამცველთა კოლეგიის გაწმენდა, სია იმ წევრებისა რომლებიც გამორიცხული არიან დამცველთა კოლეგიიდან, კომუნისტი (გაზეთი) #17(1172), 21.01.1925 წელი, გვ. 7.

თავისი განაჩენის ჩამოყალიბებას, როგორც ეს საჭიროა; მაგრამ განა ყველაფერი ეს უფლებას აძლევს დამცველ მხარეს, ასე გაამასხარავოს და აბუჩად აიგდოს პროლეტარულ სასამართლოს წარმომადგენლები?

იმის მაგიერ, რომ დამცველი მხარე ეხმარებოდეს ჩვენს მოსამართლეებს და პროკურორებს, როლმებიც მუშებმა და გლეხებმა გამოჰყვეს თავის წრიდან, იმის მაგიერ, რომ დამცველი მხარე ხელს უწყობდეს ჩვენი სახალხო სასამართლოებისა და პროკურატურის ავტორიტეტის ზრდას, – ზოგიერთი „დამცველი“ გადადის პირდაპირ იერიშზე მათ წინააღმდეგ და არ ერიდება არავითარ საშუალებას მათი ტალახში ამოსვრის მიზნით.

ჩვენ არ მივცემთ ამის უფლებას გათავხედებულ „დამცველებს“.

...ჩვენ დარწმუნებული ვართ, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო ამ ჩვენი მითითებიდან გამოიტანს სათანადო დასკვნას და, ისარგებლებს რა საბჭოთა აპარატის წმენდით, თვითონ გაატარებს დამცველთა კოლეგიის რიგების წმენდას, რომ დაამყაროს ნორმალური დამოკიდებულება სასამართლოსა და პროკურატურისა, ერთის მხრივ, და დამცველთა კოლეგიას შორის, მეორე მხრივ.<sup>40</sup>

თავისთავად, იუსტიციის სახალხო კომისარიატმა და უზენაესმა სასამართლომ რეაგირება არ დაახანეს. რამდენადაც ადვოკატის, ირაკლი რაზმაძის, პირად არქივში დაცული ოქმი<sup>41</sup> გვაძლევს წარმოდგენას, მეორე – მასშტაბური წმენდის შედეგად დამცველთა კოლეგიიდან – 61 წევრი გარიცხეს. ნიმუშად მოგვაქვს გარიცხულ ადვოკატთა კომისიის მიერ მომზადებული დანასიათება და „ბრალდებები“:

„...“

არუთინოვი სამსონი სტეფანეს ძე – სომხეთის სახალხო პარტიის ცნობილი მოღვაწე, დაშნაკთა მთავრობის ყოფილი მინისტრი... საბჭოთა ხელისუფლების მოწინააღმდეგე და საბჭოთა მშენებლობისადმი უარყოფითად განწყობილი. ხაზგასმით – კლასობრივი მტრების დაქირავებული დამცველი. ცდილობს სასამართლოს დაბნევას ყალბი დოკუმენტაციით.

...

ბოკერია ევგენი გრიგოლის ძე – სოციალისტ-ფედერალისტთა (მემარჯვენეების) პარტიის ყოფილი წევრი, საბჭოთა ხელისუფლების აშკარა მოწინააღმდეგე. აქებს ბურჟუაზიულ საქართველოს, ცილს სწამებს პროლეტარიატის დიქტატურას და ხელიდან არ უშვებს ყველა მოხერხებულ მომენტს, რომ აგიტაცია გასწიოს საბჭოთა ხელისუფლების ღონისძიებების წინააღმდეგ. არაერთგზის იყო დაპატიმრებული გეპუუს მიერ. ყოფილი სახლის მესაკუთრე. დამცველთა კოლეგიის ამორალური წევრი.

...

40 გ. სტურუა, საჭიროა დამცველთა კოლეგიის გაწმენდა, კომუნისტი (გაზეთი) #210 (2556), 12.09.1929 წელი, გვ. 2.

41 Протокол заседания комиссий по чистке членов коллегий ЗАЩИТНИКОВ, ქეთევან დადიანი-რაზმაძის კოლექცია, საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია, საზოგადოებრივი არქივი.

კანდელაკი მელქისედეკ სპირიდონის ძე – მუშაობს მაკლერთა დახმარებით. თხზავს და ავრცელებს ყოველგვარ ჭორებს საბჭოთა ხელისუფლების წინააღმდეგ. ირონიზირებს სასამართლოს მუშაკებს.

...

**ლომინაძე** გრიგოლ იოსების ძე – მიწადმოქმედების სამინისტროს ყოფილი იურისკონსულტი, ხოლო მენშევიკების დროს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და განსაკუთრებული რაზმის. აქვს დისციპლინარული დარღვევები. გარიცხული იყო დამცველთა კოლეგიიდან. გაცნობიერებულად ამუხრუჭებს სწორი კლასობრივი ხაზის გატარებას თავისი ჩხირკედელაობითა და დაუნიტესესებლობით. ამორალურ მოქმედებებს არ ერიდება. დამცველთა კოლეგიის არაკურატული წევრი.

...

**ნინიძე** კირილე ისესე ძე – საბჭოთა ხელისუფლების მტერი; გამოუსწორებელი მენშევიკი. წმენდის დროს თავი გამოიწვევად ეჭირა და არ ისურვა ეპასუხნა, პოლიტიკური ხასიათის მთელი რიგი კითხვებისათვის.

...“

1931 წლის 13 მარტის დადგენილებით, საქართველოს სსრ სახკომსაბჭომ და ცაკ-მა დამცველთა კოლეგია დაშლილად გამოაცხადეს, დროებითი დებულება დაამტკიცეს და საქართველოს სსრ უზენაეს სასამართლოს 2 თვის ვადაში მისი რეორგანიზაცია დაავალეს.<sup>42</sup> 1934 წელს დროებითი დებულება ახალი დებულებით შეიცვალა.

საქართველოს ადვოკატთა პრე-საბჭოთა თაობის გენერალური წმენდა-განადგურება დიდი საბჭოთა ტერორის დროს – 1937-1938 წლების განმავლობაში მოხდა. მასობრივი ტერორისას საბჭოთა სადამსჯელო აპარატმა იურისტთა ძველი თაობის მრავალი წარმომადგენელი დააპატიმრა, დახვრიტა ან „გულაგში“ გადაასახლა. მათ შორის იყვნენ დამცველთა კოლეგიის ყოფილი და მოქმედი წევრები: ევგენი ბოკერია, ივანე გობეჩია, სამსონ დადიანი, შოთა დადიანი, მიხეილ ღვამიჩავა, ნიკოლოზ ატოევი, იოსებ ბარათაშვილი, იოსებ მაჭავარიანი, ილია ფირცხალაიშვილი, პეტრე ქავთარაძე, კირილე ნინიძე, დიმიტრი ღამბაშიძე, ივანე ჩერქეზიშვილი და სხვა მრავალი, რომელთა ვინაობა და ბედი შემდგომი სიღრმისეული კვლევის საგანია.

---

42 88. დადგენილება ც.ა.კ. და ს.კ.ს. დამცველთა კოლეგიის რეორგანიზაციისა და საქართველოს სსრ უზენაეს სასამართლოსთან არსებული დამცველთა კოლეგიის დროებითი დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს სოც. საბჭ. რესპუბლიკის სასამართლო წყობილების დებულების ზოგიერთი ცვლილებისა და დამატების შესახებ, საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის მუშათა და გლეხთა მთავრობის კანონთა და განკარგულებათა კრებული #8, ნაწილი პირველი (1931 წელი) ტფილისი, 05.06.1931 წელი. გვ. 187.

## დასკვნა

1921-1938 წლების განმავლობაში საბჭოთა რუსული საოკუპაციო და ტოტალიტარული რეჟიმის მიერ შექმნილი კვაზი-სამართლებრივი სივრცის ფორმირებით, პერმანენტული და ტოტალური ტერორის ატმოსფეროს დამყარებით, იურისტთა/ადვოკატთა კორპუსზე ფსიქოლოგიური და ფიზიკური შეტევის კამპანიებისა და მასობრივი რეპრესიების შედეგად, სისტემამ მოახერხა და მიუახლოვდა გიორგი სტურუას მიერ იდეალურად დასახულ მოდელს, რომელშიც საბჭოთა სასამართლო, პროკურატურა და ადვოკატურა ორგანულად დაკავშირებულ და ჰარმონიულად მოთანამშრომლედ სტრუქტურებს წარმოადგენდნენ, პროფესიული კოდის ერთგული იშვიათი გამონაკლისები კი ამ სისტემაში საერთო ამინდს ვერ ცვლიდნენ და თავიანთი პრინციპების დაცვის მცდელობით, პოსტ-სტალინური შერბილებული ტოტალიტარიზმის პირობებშიაც კი ხშირად საკუთარ თავსა და კოლეგებსაც ფიზიკურ საფრთხეს უქმნიდნენ.

ამ გარემოში სოციალიზებული იურისტთა და ადვოკატთა თაობა დადგა 1990-იან წლებში დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის გამოწვევის პროცესში, მისი ერთ-ერთი ფუნდამენტური ელემენტის – დამოუკიდებელი მართლმსაჯულების სისტემის – ჩამოყალიბების ამოცანის წინაშე, რომლის გადაწყვეტის თვალსაჩინო ნიმუში – თანამედროვე ქართული სასამართლოა, რომლის იდეალებისა და პრაქტიკის კრიტიკული ანალიზი და გასული საუკუნეების სხვადასხვა განზომილებასთან შეპირისპირება და მემკვიდრეობითობის დაფიქსირება ამ რეტროსპექტივით აღჭურვილი მკითხველისათვის საკმაოდ მარტივ ამოცანას წარმოადგენს.

მარიამ დარჩიაშვილი \*

# ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებები: მიწასთან დაკავშირებული პრაქტიკებისა და მორალის სიმრავლე დუშეთის სოფლებში

## პოსტსკიტი

დუშეთის რაიონის სოფლები საძოვრების შემცირებისა და დაკარგვის საერთო პრობლემის წინაშე დგანან. სოფლების მცხოვრებლები ყოფიან პირუტყვს, რის შედეგადაც ადგილობრივი პირუტყვის რაოდენობა სამჯერ შემცირდა. მწყემსებისა და ძროხების ხილვა ახლად აშენებული ინფრასტრუქტურის სიახლოვეს, წარმავალ ხედად იქცა იქ, სადაც ოდესღაც სოფლების კუთვნილი საძოვრები იყო. ჩემს საკვლევ საკითხს წარმოადგენს ეკონომიკური და სამართლებრივი ცვლილებების გავლენის შესწავლა ადგილობრივ ეკონომიკურ პრაქტიკებსა და მორალის სისტემებზე. განსაკუთრებით კი მაინტერესებს მიწასთან დაკავშირებული პრაქტიკები და მორალის სიმრავლე. ცვლილებების ფონზე გაჩნდა ახალი ცნებები და იდეები მიწის შესახებ; მიწა პრივატიზებული და გასაქონლებული გახდა; თუმცა, წინა მიდგომებს არსებობა არ შეუწყვეტია. მიუხედავად იმისა, რომ ძველი და ახალი ცნებები მიწის შესახებ შეიძლება ურთიერთგამომრიცხავი იყოს, ყოველდღიურ ცხოვრებაში ისინი შეიძლება თანაარსებობდნენ. წინამდებარე კვლევაში განვიხილავ მიწას სამართლებრივი პლურალიზმის პერსპექტივიდან ანთროპოლოგიური გაგებით. სამართლებრივი პლურალიზმი არის ანალიტიკური კონცეფცია იმ სიტუაციებისთვის, როდესაც ადამიანებს, თავიანთი ურთიერთქმედებისას, შეუძლიათ რამდენიმე სამართლებრივი სისტემით ხელმძღვანელობა. კვლევა, უმთავრესად, ეფუძნება ეთნოგრაფიულ მეთოდებს, დაკვირვებებსა და საუბრებს დუშეთის სოფლების მკვიდრ მოსახლეობასთან.

**საკვანძო სიტყვები:** მიწა, მორალის სიმრავლე (moralities), სამართლებრივი პლურალიზმი პრივატიზაცია, საძოვარი, დუშეთი.

\* ასისტენტ-პროფესორი სოციალური და კულტურული ანთროპოლოგიის მიმართულებით, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

## შესავალი

„რასაც ჩვენ მიწას ვუწოდებთ, არის ბუნების ელემენტი, რომელიც განუყოფლად არის შერწყმული ადამიანის ინსტიტუტებთან. მისი იზოლირება და მისთვის ბაზრის შექმნა, ალბათ, ყველაზე უცნაური იყო ჩვენი წინაპრების წამოწყებებიდან.“<sup>1</sup>

2022 წლის ზამთარში თბილისიდან დუშეთის რაიონში, ბაზალეთის ტბასთან მდებარე სოფელ მლაშეში, წავედი ქეთინოსთან შესახვედრად. ქეთინო მლაშეს მკვიდრია. ის მონაწილეობდა სოფლის ერთადერთი საძოვრის შენარჩუნებისთვის საპროტესტო აქციებში. ქეთინოს პირადად არ ვიცნობდი, მაგრამ ჟუჟუნას, მის დას, სოფელ არაგვისპირიდან, წლებია ვიცნობ. მლაშეში ასვლამდე, ჟუჟუნას შევხვდი და ერთად წავედით ქეთინოსთან. ზამთრის ცივი ღლე იდგა, თოვა იყო მოსალოდნელი. ქეთინოს სახლთან რომ მივედით, შვილიშვილთან ერთად გამოვიდა, გვითხრა, რომ საახალწლოდ ჩურჩხელები დაემზადებინათ. ჟუჟუნამ გაგვაცნო ერთმანეთი და ჩვენც მალევე სოფლის საძოვრებთან დაკავშირებულ საკითხებზე დავიწყეთ საუბარი; ტელეფონზე უკვე რამდენჯერმე ვილაპარაკეთ და საუბრის გაგრძელება ადვილი იყო.

გზად ბაზალეთის ტბისკენ, სადაც საძოვრის ტერიტორიაზე სასტუმროს კოტეჯები შენდებოდა, ქეთინომ გვითხრა, რომ საძოვარი ფარულად გაიყიდა და მიწის ახალმა მესაკუთრემ ყალბი ხელმოწერების საფუძველზე დაიკავა ადგილი. ქეთინოს თქმით, სოფლის საძოვრის გაყიდვაზე მოსახლეობას ეჭვი მაშინ გაუჩნდა, როცა მათ უცნობი პირები შენიშნეს, რომლებიც საძოვრის ტერიტორიას ზომავდნენ. მიწის დასაცავად სოფლის მცხოვრებლებს გადაეწყვიტათ ტერიტორიის რამდენიმე მაცხოვრებლისთვის გადაცემა, თუმცა ქალაქის გამგებამ ამის უფლება არ მისცა და თქვა, რომ ეს იქნებოდა სახელმწიფო ქონების უკანონო მიტაცება. როგორც სოფლის მოსახლეობა ვარაუდობს, მაშინ მიწა უკვე გაყიდული იყო. მალევე ინვესტორები გამოჩნდნენ და შეძენილი ტერიტორია შელობეს. „ეს მიწა არასოდეს ყოფილა დამუშავებული; მას არასდროს ჰქონია სხვა დანიშნულება, ის ყოველთვის გამოიყენებოდა სოფლების საძოვრად, ასე ვიცით ჩვენი წინაპრებისაგან,“ – მითხრა ქეთინომ. ღღეს ოდესღაც ფართო მიწა დაყოფილა დამუშავებულ ნაკვეთებად და მცირე სასაძოვრე ტერიტორიად, რომელიც დაკარგვის რისკის წინაშე დგას. ტბისკენ მიმავლებს, ნაკვეთებზე ძროხები შეგვხვდა, რაზეც ქეთინომ მითხრა, რომ გაზაფხულიდან ამ ადგილებში ძროხებს აღარ დაუშვებენ ნაკვეთების მეპატრონეები, რადგან ხორბალი, ქერი და სიმინდი დაითესება. „ამ დროს გვიწევს ძროხებთან ერთად სირბილი, სანამ ისინი საძოვარზე არ ჩავლენ, რომ სხვის ტერიტორიაზე არ გადავიდნენ,“ – აღნიშნა ქეთინომ ღიმილითა და სინანულით.

როდესაც მივუახლოვდით საძოვარს, რომლის ტერიტორიაზე უკვე აშენებული იყო კოტეჯები, ქეთინომ ამიხსნა, რომ, შეთანხმების მიხედვით, საძოვარზე შესასვლელი გზა კოტეჯების ალაყაფსა და მეორე მხარეს კერძო ნაკვეთს შორის 8 მეტრი უნდა ყოფილიყო, რომელიც ახალ მესაკუთრეებს 5 მეტრამდე ჰქონდათ შემცირებული. ცოტა ხანს გავჩერდი შესასვლელთან, ეს იყო ძალიან მცირე ადგილი პირუტყვის გასაყვანად. ქეთინოს თქმით, მთელი სოფელი

<sup>1</sup> Polanyi, K. (2001) The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Beacon Press. pg. 187

შიშობდა, რომ სასტუმროს მეპატრონეები მშენებლობის დასრულების შემდეგ ამ გზასაც გადაკეტავდნენ. ქეთინოს ვკითხე, რატომ ფიქრობდნენ ასე და მან მიპასუხა: „ვის უნდა საქონელი სასტუმროსა და ტბას შორის?“

კოტეჯების ტერიტორიაზე დავინახეთ ხალხი, შორიდან ვერ მივხვდით, მშენებლები იყვნენ თუ მეპატრონეები. ქეთინომ მითხრა, რომ ბოლოს კონფლიქტით დასრულდა სოფლის მოსახლეობასა და კოტეჯის ტერიტორიაზე მყოფ ხალხს შორის ურთიერთობა და სიფრთხილისა და მათთან კომუნიკაციისაგან თავშეკავებისკენ მოგვიწოდა. ჩვენ მცირე დროით საძოვართან შევეჩერდით. ქეთინომ ხელის გაშვებით საძოვრის ტერიტორია დაგვანახა, რომელიც ტბასა და კოტეჯებს შორის მდებარეობდა და მითხრა, რომ ტირიფებისთვის მიმეცეცა ყურადღება. ტირიფები რთულად შესამჩნევი იყო, რადგან არ ჰქონდათ ფოთლები. ქეთინომ მოგვიყვა, რომ ეს ტირიფები სოფლის მოსახლეობამ ჩამოიტანა და დარგო დიდი ხნის წინ, ზაფხულში ჩრდილისთვის. „ამ ზაფხულს კი კოტეჯების მეპატრონეების ჯიპები ეყენა ხეების ქვეშ, ჩრდილში; – გულდაწყვეტით გვითხრა ქეთინომ. საძოვრის ტერიტორიაზე ხეების დარგვის პრაქტიკისა და მისი გრძელვადიანი გამოყენების ისტორიის გათვალისწინებით, სოფლის მოსახლეობას ძლიერი ემოციური კავშირი ჰქონდა ამ ადგილთან.“

ზაფხულში ისევ ვესტუმრე საძოვრის ტერიტორიას ტირიფების სანახავად (იხ. ილუსტრაცია: ტირიფები). ამ დროს კოტეჯების მფლობელებს ტერიტორია ფინანსური პრობლემების გამო ჰქონდათ დატოვებული, კოტეჯები კი იყიდებოდა, მოსახლეობის ინფორმაციით. 5-მეტრიანი გზის გაგლის შემდეგ აღმოვჩნდი საძოვრის ტერიტორიაზე, სადაც ლამაზი ხედი გადაიშალა – წინ ტბა, ხოლო მარცხნივ ტირიფები დიდ ჩრდილს ქმნიდა. ზაფხულის მზიანი დღე იყო. მზისგან და სიცხისგან თავის დასაღწევად ტირიფების ჩრდილში შევედი, სადაც გრილოდა და ნიავე უბერდავდა. ხელით გაკეთებულ გრძელ სკამზე ჩამოვჯექი, რომელსაც ასევე მაგიდა ჰქონდა მიმაგრებული. მწყემსებისთვის შესანიშნავი ადგილი იყო შუა დღის შესვენებისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ მათი სამუშაო დილის 7 საათზე იწყება და საღამოს 8 საათზე მთავრდება. ადგილზე ქეთინოს ნათქვამი გამახსენდა იმის შესახებ, რომ წინა ზაფხულს აქ მწყემსებისა და საქონლის ნაცვლად მანქანები ჰყავდათ ჩრდილში გაჩერებული კოტეჯების მეპატრონეებს. დუშეთის მაცხოვრებლებთან საუბრისას ისინი ხშირად მიზიარებდნენ თავიანთ გრძნობებს იმ ხეების შესახებ, რომლებიც მათ ერთობლივად დარგეს საბჭოთა პერიოდში, განსაკუთრებით კი საერთო დღესასწაულების დროს.<sup>2</sup> მათთვის მოწიფული ხეები წარმოადგენდნენ არა მხოლოდ სიამაყეს, არამედ – ადგილის სიძველეს და ადგილთან კუთვნილების განსაკუთრებულ განცდასაც. მწყემსები საუბრებში ამ საძოვარს მოიხსენიებენ, როგორც „ტირიფების ადგილს“; ტირიფები იქცა ამ საძოვრის სიმბოლურ ნიშნად, რომლის მიმართაც სოფლის მცხოვრებლებს განსაკუთრებული ბმა აქვთ. დაკარგვის პირას მყოფი საძოვრის შემყურემ, დავიწყე იმაზე ფიქრი, თუ რა ცვლილებებს შეეძლო ადგილობრივი მოსახლეობა ჩაეყენებინა იმ მდგომარეობაში, რომ მათ არ ჰქონოდათ შესაძლებლობა დაეცვათ მათთვის ძალიან მნიშვნელოვანი მიწები. ამავდროულად, საუბრებიდან გამომდინარე, ჩანდა, რომ ამ ცვლილებებს

2 1982 წელს დუშეთის რაიონში 11 ათასი კაკლის ხე დაირგო, 1983 წელს კი ჟურნალ გაზეთში ვკითხულობთ, რომ იმ წელს რაიონის ახალგაზრდები 40 ათასი კაკლის ხის ნერგის გახარებას გეგმავდნენ, მეტი ამ თემაზე იხ.: ჰამლეტ კერესელიძე, „საქმე საშვილიშვილო“, ჟურნალი დროშა, 1983 წელი.

ადგილობრივი მოსახლეობა პასუხობდა ადგილობრივი ეკონომიკების ცვლილებებით და მიწების გაყიდვით, რაზეც ისინი სინანულით საუბრობდნენ.



ტირიფები, აგვისტო 2023 წ. ავტორის ფოტო.

წინამდებარე სტატიაში ვიკვლევ ეკონომიკურ და საკანონმდებლო ცვლილებებს, იმას, თუ რა გავლენას ახდენს ახალი მიდგომები მიწასთან მიმართებაში ადგილობრივ ეკონომიკებზე და მორალის სისტემებზე. კერძოდ, მაინტერესებს მიწის შესახებ როგორც ძველი და ადგილობრივი, ისე ახალი და გლობალური მიდგომებისა და პრაქტიკების შერწყმა (hybridizing). მე ვაკავშირებ მიწის შესახებ ახალ და გლობალურ ხედვებს ნეოლიბერალურ დისკურსებთან, ხოლო ძველსა და ადგილობრივ ნარატივებს – პოლანისეულ მიმაგრებულობის (embeddedness) კონცეფტთან.<sup>3</sup> ჩემი არგუმენტი ის არის, რომ მკვიდრი მოსახლეობისთვის მიწა უფრო მეტია, ვიდრე ეკონომიკური საშუალება; მიწები ჩაფლულია სოციალურ ურთიერთობებში და მათი სოციალური და ყოველდღიური მნიშვნელობებისაგან გამიჯვნა შეუძლებელია. პოლანი მჯელობს, რომ მიწა ყოველთვის დაკავშირებული იყო ნათესაობასთან, სამეზობლოსთან, რწმე-

<sup>3</sup> კარლ პოლანის ნაშრომებში მიმაგრებულობის (embeddedness) კონცეფტი არაა გამჟღავნებული, როგორც თეორია, თუმცა, ყოველთვის ნათელია, რომ ის მიგვიჩვენებს განვიხილოთ ეკონომიკა ინსტიტუტებთან ბმაში, ასევე ეკონომიკური არაეკონომიკურთან ერთობლიობაში (Polanyi, 2018).



ნასთან, სტაბილურობასთან ან ფიზიკურ უსაფრთხოებასთან. ეკონომიკური ფუნქცია მიწის მხოლოდ ერთ-ერთი ფუნქციაა. პოლანისთვის მიწის ამ ყველაფრისგან გამიჯვნა და საზოგადოების ორგანიზება ისე, რომ ის მოერგოს ბაზრის მოთხოვნებს, საბაზრო ეკონომიკის უტოპიური კონცეფცია იყო.<sup>4</sup>

2022-2023 წლებში რეგულარულად ვსტუმრობდი მლაშესა და დუშეთის სხვა სოფლებს, ვესაუბრებოდი სოფლის მოსახლეობას, განსაკუთრებით – მწყემსებსა და მათ, ვისაც საქონელი ჰყავდა, ვსეირნობდი მათთან ერთად, ხანაც დავყვებოდი ნახირში, ვეკითხებოდი, როგორ ეგუებოდნენ ისინი ეკონომიკურ ცვლილებებს და შემცირებულ მიწებს. მათ, ვინც ამ პროცესების ფონზე გაყიდა საქონელი, დავყვებოდი ახალ სამსახურში და სოფლის პრობლემებზე ვეკითხებოდი. ასევე ვერთვებოდი სოფლის შეკრებებსა და ღონისძიებებში. კვლევით პროცესში აღმოვაჩინე მორალის სიმრავლე მკვიდრი მოსახლეობის ნარატივებში მიწის შესახებ, მათ ნარატივებში პარადოქსულად თანაარსებობდა პოლანისეული და ნეოლიბერალური მორალური სისტემები. ყველა ნაწილში სოფლებში მიწების შემცირების პროცესს და თანაბრად ადანაშაულებდნენ იდეოლოგიებს, ახალ რეფორმებს, კანონმდებლობას, ბიზნესს, სახელმწიფო პირებს, ეკონომიკურ პრობლემებს, მეზობლებსა და თავიანთ თავს მიწების გასაქონლებასა და გაყიდვაში.

ნაშრომის დასაწყისში მიმოვიხილავ ლიტერატურას ნეოლიბერალური რეფორმებისა და დამოკიდებულებების შესახებ მიწის თაობაზე. ასევე ვეცდები ვაჩვენო სტატიის თეორიული ჩარჩო. მოგვიანებით ვისაუბრებ საქართველოს მაგალითის მოხმობით მიწის პრივატიზაციის კონტექსტზე და შევხები საკანონმდებლო გამოწვევებს. შემდეგ ორ ქვეთავში კვლევის მიგნებების, დაკვირვებებისა და ადამიანებთან საუბრების საფუძველზე ვისაუბრებ: ა) მიწის განაწილების პროცესზე და არაფორმალურ პრაქტიკებზე და ბ) მიწის გაყიდვის პრაქტიკებზე, როგორც შედარებით ახალ ეკონომიკურ პრაქტიკაზე ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიურ ცხოვრებაში. დასკვნაში შევაჯამებ მოსაზრებებსა და მთავარ სათქმელს.

## მიწის გასაქონლება და მორალის სისტემების შერწყმა

ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ ნეოლიბერალური რეფორმები კონცეფტუალურ ცვლილებებს იწვევს მიწის ბუნებასთან დაკავშირებით.<sup>5</sup> მიწა უფრო მეტად ფასდება მისი, როგორც სავაჭრო ობიექტის, ღირებულების გამო, ვიდრე მისი კავშირის გამო ადგილობრივ მოსახლეობასთან. ეს კონცეფტუალური ცვლილებები ასუსტებს სახელმწიფოს, მისი მოსახლე-

---

4 Polanyi, K. (2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press. pg. 187

5 Cotula, Lorenzo. „The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush.“ *Third World Quarterly* 34, no. 9 (2013): 1605-1629; Millar, Gearoid. „Knowledge and Control in the Contemporary Land Rush: Making Local Land Legible and Corporate Power Applicable in Rural Sierra Leone.“ *Journal of Agrarian Change* 16, no. 2 (2016): 206-224.

ობის, სოციალური ჯგუფებისა და ინდივიდების დაცვის ჩარჩოს და სანაცვლოდ სარგებელი მოაქვს მათთვის, ვისაც აქვს მეტი ფინანსური საშუალება და რესურსი.<sup>6</sup> მათ, ვისაც დიდი კაპიტალი და კერძო ინტერესები აქვთ, შესაბამისად, აქვთ პრივილეგია და კონტროლი მიწაზე, როგორც საქონელზე.<sup>7</sup> მილარი (Millar 2016) მსჯელობს, რომ გლობალური ორგანიზაციები, ინსტიტუტები და კომპანიები იყენებენ გლობალური ნეოლიბერალური მმართველობის წესებსა და იდეებს, რათა შეცვალონ ხალხის აზრი მიწაზე. ისინი აცლიან მიწას კულტურულ და სოციალურ კონტექსტს და ათავსებენ მას კონტროლისა და ძალაუფლების გლობალურ ნორმებში, რაც ხელს უწყობს ნეოლიბერალიზმზე გლობალურ გადასვლას.<sup>8</sup>

დიდმა გარდაქმნებმა მოიტანა ახალი ცნებები და იდეები მიწის შესახებ. მიწა პრივატიზებული და გასაქონლებული გახდა; თუმცა, წინა მიდგომებს არ შეუწყვეტია არსებობა.

კონტექსტი, რომელშიც მოთავსებულია ახალი კანონი ან რეფორმა, არის არა ცარიელი, არამედ პლურალისტურია, ადრინდელი ისტორიული, კულტურული, საკანონმდებლო, პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტებითა და მორალური პრინციპებით. მიწის შესახებ მორალის ასეთ შრეებს შეიძლება მივუდგეთ სამართლებრივი პლურალიზმის პერსპექტივიდან ანთროპოლოგიური გაგებით.<sup>9</sup> ასეთი კონტექსტის აღწერისთვის სხვა მსგავს ცნებებს წარმოადგენს „სამართლებრივი წესრიგის სიმრავლე“ (multiplicity of legal orders)<sup>10</sup> თუ „წესრიგის სხვადასხვა სისტემები“ (multiple systems of ordering)<sup>11</sup>. სამართლებრივი პლურალიზმი თუ სამართლებრივი წესრიგის თუ სისტემების სიმრავლე ხდება იქ, სადაც საერთაშორისო თუ ტრანსნაციონალური კანონები ანაცვლებს, ან გადაიხლართება ეროვნულ კანონებთან, ადგილობრივ წესრიგის სისტემებთან და არაფორმლობებთან. არაფორმლობებში ვგულისხმობ გავრცელებულ და „ფართოდ მიღებულ/აღიარებულ“ ნორმებსა და მოლოდინებს, რომელთა გაუთვალისწინებლობას მოჰყვება საზოგადოებრივი უკმაყოფილება.<sup>12</sup> ოლუჩუ (Örücü 1996) მსჯელობს, ყოველთვის ხდება ცვლილება ახალი სოციალური, ეკონომიკური და სამართლებრივი გარემოს მიხედვით იმ კანონისა, რომელიც გადადის ერთი ადგილიდან მეორეზე.<sup>13</sup> ეს ცვლილება მოიცავს შეგუების, ხელახალი ინტერპრეტაციისა და ადგილობრივ სისტემებთან შერწყმის რთულ პროცესებს. ანთროპოლოგებს მიაჩნიათ, რომ ამ დროს ხდება კონტექსტზე დამოკიდებული ხელახალი ინტერპრეტაცია.<sup>14</sup> ბერენდსი, პარკი და როტენბურგი (Behrends, Park, and Rottenburg 2014) აჩვენებენ, რომ „მოგზაური მოდელები“, მათ შორის გადაადგილებადი კანონები, იძენენ განსხვავებულ მნიშვნელობებს, მაშინ, როდესაც ისინი სცილდებიან წინა

6 Izumi, Kaori. „Liberalisation, gender, and the land question in sub-Saharan Africa.“ *Gender & Development* 7, no. 3 (1999): 9-18.

7 Millar, Gearoid. „Knowledge and Control in the Contemporary Land Rush: Making Local Land Legible and Corporate Power Applicable in Rural Sierra Leone.“ *Journal of Agrarian Change* 16, no. 2 (2016): 206-224.

8 Ibid.

9 სამართლებრივი პლურალიზმი არის ანალიტიკური კონცეფცია იმ სიტუაციებისთვის, როდესაც ადამიანებს თავიანთი ურთიერთქმედებისას შეუძლიათ რამდენიმე სამართლებრივი სისტემით ხელმძღვანელობა, მეტი ამ თემაზე იხილეთ: von Benda-Beckmann, Keebet, and Bertram Turner. „Anthropological Roots of Global Legal Pluralism.“ (2020).

10 Nader, Laura. „The anthropological study of law 1.“ *American Anthropologist* 67, no. 6 (1965): 3-32.

11 Merry, „Legal Pluralism,“ *Law and Society Review* 22, no. 5 (1988): 869-96: 878.

12 Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. „Informal institutions and comparative politics: A research agenda.“ *Perspectives on politics* 2, no. 4 (2004): 725-740.

13 Esin Örücü, Elspeth Attwooll, and Sean Coyl, eds., *Studies in Legal Systems: Mixed and Mixing* (London: Kluwer, 1996).

14 von Benda-Beckmann, Keebet, and Bertram Turner. „Anthropological Roots of Global Legal Pluralism.“ (2020).

კონტექსტებს და ერთგებიან ახალ სოციალურ, ეკონომიკურ თუ სამართლებრივ გარემოში.<sup>15</sup> როგორც ონგი (Ong 2007) წერს, ნეოლიბერალიზმი არაა განსაზღვრული და ფიქსირებული მახასიათებლებისა და შედეგების ერთობლიობა, არამედ ის არის მართვის ლოგიკა, რომელიც გადაადგილდება ერთი პოლიტიკური კონტექსტიდან მეორეში. ონგი გვთავაზობს ასამბლაჟს (assemblage) სტრუქტურის ნაცვლად, რათა გვაჩვენოს მისი კონტექსტუალობა ადგილობრივ მორალსა და რაციონალობის სისტემებთან მიმართებაში. მისთვის ნეოლიბერალური ლოგიკა არის არა უნივერსალური სისტემა, არამედ – მართვის მობილური ტექნოლოგია, რომელიც ერგება მოცემულ კონტექსტებსა და ვითარებებს.<sup>16</sup>

## პრივატიზაცია და ნეოლიბერალური რეფორმები საქართველოში

ნეოლიბერალიზმის გავრცელებული ერთ-ერთი მოსაზრების თანახმად, ბაზრის „უხილავი ხელის“ მეშვეობით საკუთრების ცალსახა უფლებები და საკუთრების ობიექტების მაქსიმალური გასხვისების შესაძლებლობა ეკონომიკური განვითარების საწინდარია. პრივატიზაცია წარმოადგენს ნეოლიბერალიზმის პრაქტიკაში განხორციელებას.<sup>17</sup> საბჭოთა კავშირში სახელმწიფოს კუთვნილებას წარმოადგენდა მიწები, რომლებსაც კოლექტიური ფერმები განაგებდნენ. საქართველოში პრივატიზაციასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი გარდამტეხი მომენტი იყო საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 18 იანვარს მიღებული დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“. მიწის რეფორმის მიზნისთვის გამოიყო სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთები და შეიქმნა მიწის რეფორმის ფონდი, როგორც იყო პრივატიზაციის ფონდი. მიწის განაწილების საგანს წარმოადგენდა კომლი, რომელიც რამდენიმე კატეგორიად იყოფოდა. პრივატიზაციის პროცესი მეცხოველეობის სფეროსაც შეეხო და, შედეგად, შეიქმნა აგრარული მეურნეობის კერძო სექტორი.

პრივატიზაციის რეფორმის დაჩქარებულად განხორციელების გამო, მას არაერთი კრიტიკოსი ჰყავს. ასევე, პირადი საჭიროებების დაკმაყოფილების მიზნით, მსხვილი მეურნეობები დაიყო მცირე მეურნეობებად, რამაც გამოიწვია სასოფლო-სამეურნეო წარმოების მოცულობის მნიშვნელოვანი შემცირება. განადგურდა წარმოების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, დაირღვა სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ტექნოლოგიურ-ორგანიზაციული და ეკოლოგიური ერთიანობა; ხშირ შემთხვევაში, ახალი მფლობელები ვერ ახერხებდნენ მეურნეობების შენარჩუნებას.<sup>18</sup> ეს

---

15 Behrends, Andrea, Sung-Joon Park, and Richard Rottenburg. *Travelling Models in African Conflict Management: translating technologies of social ordering*. Vol. 13. Brill, 2014.

16 Ong, Aihwa. „Neoliberalism as a mobile technology.“ *Transactions of the Institute of British Geographers* 32, no. 1 (2007): 3-8.

17 Hann, Chris M. „Property Relations: The Halle Focus Group, 2000-2005.“ (2005).

18 Lominadze, Merab (2021), *Privatizatsia da Kerdzo Metsarmeobis Ganvitareba Sakartveloshi*, doctoral dissertation, Ivane Javakishvili

პერიოდი, ასევე, ემთხვევა ეკონომიკური ვითარების მკვეთრ გაუარესებას. 1994–1995 წლებში, საქართველოში, სოციალური მობილობის გაუარესება მნიშვნელოვან მოვლენას წარმოადგენდა. 1996–1997 წლების მსოფლიო ღირებულების კვლევის თანახმად, საქართველოში გამოკითხულ რესპონდენტთა 90% ეკონომიკურად ნათესავებზე იყო დამოკიდებული. იმავე კვლევამ აჩვენა, რომ ქართველების 96.5%-ს სჯეროდა, ისინი ცხოვრობდნენ უარეს სიღარიბეში, ვიდრე 10 წლის წინ.<sup>19</sup> 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველომ განიცადა ეკონომიკური აღორძინება, რაც ნეოლიბერალური რეფორმების გატარებასთან არის დაკავშირებული. საქართველოში იმ დროს მოქმედმა მინისტრთა კაბინეტმა ეკონომიკურ პოლიტიკის უმთავრეს პრიორიტეტად დაისახა სახელმწიფოს მფლობელობაში დარჩენილი ენერგო-სექტორის პრივატიზაცია. ამ საკითხმა საზოგადოებაში აზრთა სხვაობა გამოიწვია – ერთი ნაწილი მხარს უჭერდა სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტების სახელმწიფოს მფლობელობაში დატოვებას, ხოლო, საზოგადოების გარკვეული ნაწილი აღნიშნული სექტორის პრივატიზაციას ემხრობოდა.<sup>20</sup>

პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარების ცვლილებამ მიწისა და საძოვრების მართვასთან დაკავშირებით არაერთი ხარვეზი წარმოქმნა საკანონმდებლო დონეზე. ამ ეტაპზე, არ არსებობს მიწის მართვის ერთიანი პოლიტიკა, ხოლო იმ რეგულაციებით, რომლებიც სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტშია გაბნეული, მრავალი რამ მოუგვარებელი რჩება.<sup>21</sup> არ არსებობს ზუსტი მონაცემები სახელმწიფო და კერძო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განაწილების შესახებ. ამის ერთ-ერთი მიზეზი კი ისაა, რომ 1990-იან წლებში მიწის პრივატიზაციის შედეგად მიწის ნაკვეთები შესაბამისი გეგმის გარეშე გასხვისდა. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საძოვრების პრივატიზაციის ან იჯარით გაცემის პირობები დღემდე არ არის განსაზღვრული.<sup>22</sup> სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის სტატუსის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის სტატუსად შეცვლამ გამოიწვია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის, მათ შორის საძოვრების, დაკარგვა. საჯარო რეესტრი სტატუსის ცვლილებას აუცილებელი სახელმწიფო თუ სოციალური საჭიროების შემთხვევაში ახორციელებდა, თუმცა ამ საჭიროების დამადასტურებელი ცნობები არსად არ მოიპოვება. სამწუხაროდ, დღემდე არ არსებობს ინფორმაცია იმ საძოვრების შესახებ, რომელთა სტატუსი წლების განმავლობაში შეიცვალა და გადაკვალიფიცირდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთად.<sup>23</sup> შესაბამისი სპეციალისტების თანახმად, მიწის მართვის პრობლემები გამოწვეულია რეგულაციების შემცირებასთან, რისი ტენდენციაც ვარდების რევოლუციის შემდეგ დაიწყო და დღემდე ნარჩუნდება.<sup>24</sup>

Tbilisi State University.

19 Aliyev, Huseyn. 2015. „Institutional Transformation and Informality in Azerbaijan and Georgia.“ In *Informal Economies in Post-Socialist Spaces: Practices, Institutions and Networks*, edited by Jeremy Morris and Abel Polese, 51–69. New York: Palgrave Macmillan, pg. 56

20 ეკონომიკის მინისტრმა ერთ-ერთ ინტერვიუში აღნიშნა: „ჩემი მიდგომა, რომ ყველაფერი უნდა გაიყიდოს, არ უნდა ჩავთვალოთ სიგიჟედ; შედეგად სახელმწიფომ შესაძლებლის მაქსიმუმი უნდა მიიღოს და მოგებაში დარჩეს.“ <https://civil.ge/ka/archives/132727>

21 „საზოგადოება ბუნების კონსერვაციისთვის – საბუკო“, საძოვრების მართვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მიმოხილვა, 2020, [https://sabuko.org/wp-content/uploads/2021/01/sazovrebi\\_kanonmdeblobis-mimoxilva\\_GEO.pdf](https://sabuko.org/wp-content/uploads/2021/01/sazovrebi_kanonmdeblobis-mimoxilva_GEO.pdf)

22 Ibid.

23 Ibid.

24 ინტერვიუ ექსპერტთან, შემოდგომა, 2023 წ.

## მიწის გენაწილება და კლვილოზრივი წესრიგის სისტემები

მლაშეში ერთ-ერთი ვიზიტისას, შევხვდი კვირიას, კაცს, რომელიც 1990-იანი წლების ბოლოს მიწის განაწილების პროცესში იღებდა მონაწილეობას. ამ სოფელში კვირია და სხვა ხევსურები 1967 წელს არხოტის (სოფელი ხევსურეთში) ხეობიდან გადავიდა საცხოვრებლად. მლაშეს სოფლის მხარეს, სადაც კვირია ცხოვრობს, ხევსურების უბანს უწოდებენ. როგორც მან მითხრა, თავდაპირველად 25 კომლი ცხოვრობდა ამ უბანში, ხოლო ამჟამად, ძირითადად, გვიანი საბჭოთა პერიოდში არსებული ეკონომიკური პრობლემების გამო, 3-4 კომლია დარჩა. როგორც კვირიამ აღნიშნა, მლაშეში უფრო ღარიბი კოლმეურნეობა იყო, ვიდრე, მაგალითად, წითელწყაროში (მუნიციპალიტეტი კახეთში), სადაც ოჯახები გადასახლდნენ. არსებული ვითარებისა და, ზოგადად, სიღარიბის გამო, როგორც კვირიამ ხაზგასმით ახსენა, საქართველოს მაშინდელმა პრეზიდენტმა, ედუარდ შევარდნაძემ ხალხს ეკონომიკური პრობლემების მოგვარება მიწების გაყოფის, მათი დამუშავებისა და პროდუქციის მოყვანის გზით შესთავაზა. საბჭოთა კავშირის სიძლიერის დროს მლაშემ სახელი გაითქვა თავისი საძოვრებით, მწყემსებით, ხორბლის მინდვრებითა და ბაზალეთის ტბის ულამაზესი გარემოთი, რომელიც დასასვენებელ, რეკრეაციულ ადგილმდებარეობად იქცა.<sup>25</sup> დღესდღეობით ტბას, მისი შემცირებული ზომისა და წყლის ხარისხის გაუარესების გამო, ხშირად ჭაობად მოიხსენიებენ.<sup>26</sup>

კოლმეურნეობების დაშლის შემდეგ კვირია მიწის გაყოფის კომიტეტის წევრი გახდა. იგი აწარმოებდა საგანგებო რვეულს, რომელშიც ასახული იყო ინფორმაცია, თუ ვის რამდენი მიწის ნაკვეთი ერგო. არსებობდა პირველი, მეორე და მესამე კატეგორიები. 1500-2000 კვ/მ ფართობის მიწა მესამე კატეგორიას მიეკუთვნებოდა. ეს კატეგორია მათთვის იყო განკუთვნილი, ვინც სოფელში აღარ ცხოვრობდა, მაგრამ იმის დამტკიცება შეეძლო, რომ წარმოშობით ამ სოფლიდან იყო. კვირიას ცნობით, ეს გახლდათ ის კატეგორია, რომელზეც მიწები გაიფლანგა – ზოგმა მიწა ნაცნობობის მეშვეობით მიიღო, შემდეგ ქონება გაყიდეს და ამით მთლიანად შეცვალეს არსებული ვითარება. კვირიას თქმით, „ყველა ამ ქაოტურმა პროცესებმა საძოვრების პრობლემა გამოიწვია.“

დასავლური ყაიდის მიწის პრივატიზაციის რეფორმა გახდა გადაჯაჭვული ადგილობრივ არაფორმალურ პრაქტიკებთან და, შედეგად, წარმოიქმნა გლობალური და ადგილობრივი მორალური სისტემების შერწყმა. ველზე კვლევის წარმოებისას, წავაწყდი არაერთ ცნობას იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის გარკვეული ჯგუფი მიწის დაყოფის წესების საფუძველზე იმაზე უფრო დიდ მიწის ნაკვეთს ელოდა სასურველ გეოგრაფიულ არეალში, ვიდრე მიიღეს. თუმცა, ამ სასურველი შედეგის მიღწევა კორუფციული გარიგების გარეშე შეუძლებელი აღმოჩნდა. „ფავორიტიზმი და ქრთამი მიწების გაყოფის პროცესის განუყოფელი

25 ასეთ ნარატივებს ძველ ჟურნალებში შევხვდი საარქივო მასალების კვლევისას. სოფელი მლაშეს საძოვრების ქებასთან დაკავშირებით იხ.: კომუნისტი (1955), ზამთრის საძოვრები; ბაზალეთის ტბის, როგორც პოპულარული რეკრეაციული ადგილის ქებასთან დაკავშირებით, იხ.: კომუნისტი (1959), ბაზალეთის ტბის პირას.

26 როცა სოფლის მაცხოვრებლებთან ერთად დავდიოდი, ისინი გამუდმებით იხსენებდნენ ტბის ადრინდელ ზომას და იმას, თუ როგორ მოდიოდნენ ბავშვები და ახალგაზრდები ახლომდებარე სოფლებიდან დილით ადრე და მთელი დღის განმავლობაში რჩებოდნენ.

ნაწილი იყო. უკეთესი ნაკვეთის სანაცვლოდ, მამაჩემს მის კუთვნილ თხებს სთხოვდნენ. მაგრამ მამაჩემა უარი განუცხადა და ამტკიცებდა, რომ მას, როგორც ომგამოვლილ პირს, რომელიც ექვსი წლის განმავლობაში არამარტო სოფელს, არამედ სამშობლოსაც იცავდა, იმსახურებდა სამართლიან წილს. მიუხედავად ამისა, 7000 კვ/მ-ის ფართობი მიწის სანაცვლოდ, რომელსაც ის დამსახურებულად მიიჩნევდა, მამაჩემმა მხოლოდ 2000 კვ/მ-ის ფართობი მიწა მიიღო, ისიც ნაკლებად სასურველ გეოგრაფიულ არეალში.<sup>27</sup>

კვირიას აზრით, მიწის არათანმიმდევრულმა განაწილებამ ხალხს მიწაზე ხელმისაწვდომობის უფლება ჩამოართვა. მან მითხრა, რომ სამი წლის განმავლობაში დასდევდა ხელისუფლების წარმომადგენლებს სასაფლაოსთვის, თუმცა მიწის ფიზიკურად არარსებობის გამო, მხოლოდ სამი ჰექტარი მოიპოვა აღნიშნული მიზნით. კვირიას ვთხოვე, ჩემთვის ერგენებინა ის წიგნაკი, სადაც მას ჰქონდა ინფორმაცია მიწების განაწილების თაობაზე. მან მიპასუხა, რომ საძოვრისთვის ბრძოლის საფუძველზე დაიწყო გამოძიება, რომლის ფარგლებშიც მას წიგნაკი ჩამოართვეს. იმ წიგნაკში არსებობდა ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ ადგილები, სადაც სასტუმროს კოტეჯები აშენდა, ადრე სოფლის საძოვრები იყო. კვირიას და სოფლის ადგილობრივი წარმომადგენლების თქმით, უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში სოფელ მლაშეში უამრავი რამ შეიცვალა. მაშინ, როდესაც სოფელს 50 ჰექტარი საძოვარი მიწა გააჩნდა, თითოეულ ოჯახში 10-12 კამეჩი იყო. თუმცა, მას შემდეგ, რაც მიწისა და ბალახის რესურსი შემცირდა, ეკონომიკურ პრობლემებთან გასამკლავებლად ოჯახებს ნახირის გაყიდვა მოუწია, რადგან მათი გამოკვების რესურსიც კი აღარ არსებობდა. შედეგად, ოჯახებს შედარებით ცოტა ძროხა ჰყავდათ, მაგრამ მიწის ეტაპობრივი შემცირების გამო მათი გაყიდვაც მოუწიათ. დღეს სოფლად მყოფი ოჯახები, როგორც წესი, 1-2 ძროხას ფლობენ და ამ ოჯახების საარსებო და ძირითადი შემოსავლის წყარო რძის პროდუქტების ვაჭრობით მოიპოვება. დუშეთის მაღალმთიანი სოფლების ეკონომიკურ საქმიანობაში მეცხოველეობას უმნიშვნელოვანესი როლი ჰქონდა ისტორიულად.<sup>28</sup> მეცხოველეობის მსგავს მკვეთრ კლებას დუშეთის სხვა სოფელშიც წავაწყდი. ხელმისაწვდომი მიწების შემცირებისა და ეკონომიკური სიდუხჭირის ფონზე, ხალხი საქონელს ჰყიდის. მწყემსებისა და ძროხების ხილვა ახლად აშენებული ინფრასტრუქტურის სიანლოვეს, წარმავალ ხედავ იქცა იქ, სადაც ოდესღაც სოფლების კუთვნილი საძოვრები იყო.

## მიწით ვაჭრობა, როგორც თანამედროვე ედგილობრივი ეკონომიკური პრაქტიკა

2023 წლის ზაფხულში მლაშესკენ მიმავალ გზაზე შევხვდი გზის პირას მდგარ მოწიფულ ალვის ხეს, რომელზეც სოფლის გასაყიდი მიწის ნაკვეთების შესახებ ბევრი პლაკატი იყო გაკრული (იხ. ილუსტრაცია: ბილბორდის ფუნქციის შემთავსებელი ალვის ხე). ხე იდგა სადღაც

27 ინტერვიუ მწყემს მამაკაცთან, სოფელი არაგვისპირი, ზაფხული, 2023 წ.

28 საძოვრებზე ხელმისაწვდომობის დაკარგვა XIX საუკუნეში დუშეთი გლეხების საპროტესტო მოძრაობის მიზეზი გახდა, მეტი ამ თემაზე იხ.: ახოზაძე, მ. გლეხთა მოძრაობა საქართველოში XIX საუკუნის 60-90-იან წლებში, გვ. 40

ორ საძოვარს შორის; ეს ორი საძოვარი ადრე ერთი დიდი საძოვრის ფუნქციას ასრულებდა. ამჟამად, ერთ-ერთ საძოვარზე დაახლოებით 2500 კვ/მ-ია დარჩენილი, რომელზეც სასტუმრო კოტეჯების მშენებლობა მიმდინარეობს, ხოლო მეორე დაკარგვის საფრთხის წინაშეა. ეს უკანასკნელი 18 ჰექტრის ფართობისაა. როგორც ერთმა მეცხვარემ მითხრა, არც ისე დიდი ხნის წინ, ამ ადგილზე ვიღაც მოსულა, ეს პერიმეტრი აუზომავს და შეულობავს, რის წინააღმდეგაც ადგილობრივი მოსახლეობა გამოვიდა და მისი საქმის გაგრძელების უფლება აღარ მისცა – ლობე დაანგრის. მიუხედავად ამისა, ერთ-ერთმა მწყემსმა მითხრა, რომ, ხალხის პროტესტის მიუხედავად, თუ მყიდველი რომელიმე მიწაში კარგ თანხას გადაიხდის, სოფელს არავინ შეეკითხება აზრს და ისე გაასხვისებენ ამ მიწას. მან ასევე დასძინა, რომ სოფლის მოსახლეობა ეკონომიკურ გაჭირვებას მიწების გაყიდვით უმკლავდება. ახალმა მეზობლებმა, რომლებსაც ნაკლები მიჯაჭვულობა აქვთ ამ მიწებთან, არ იციან ამ ადგილების ისტორია და, შესაბამისად, ნაკლებად ადარდებთ ცვლილებები – ახალი მორალური პრინციპები და ეკონომიკური პრაქტიკები სოფელში.



ბილბორდის ფუნქციის შემთავსებელი ალვის ხე, 2023წ. ავტორის ფოტო.

ჩემთვის, კონტრასტული მორალის სისტემები, რომლებიც არსებობს იმ სოფლის მკვიდრთ შორის, რომლებიც მიწის დაკარგვას აპროტესტებენ და რომლებიც მიწას ჰყდიან შემოსავლის მიღების მიზნით, წარმოადგენს კვლევის საგანს. ურთიერთგამომრიცხავი მორალური პრინციპები აღმოვაჩინე ერთ-ერთ ოჯახშიც, სადაც ცოლს სურდა მიწის გაყიდვა სახლის გარემონტების მიზნით, ხოლო ქმარი და ვაჟი დედის ამ იდეას ეწინააღმდეგებოდნენ და წინაპრების მიერ დატოვებული მიწის შენარჩუნების სურვილს გამოხატავდნენ. ერთ-ერთმა მწყემსმა, რომელთა-

ნაც ხანგრძლივი საბარი მქონდა, მითხრა: „ეს საძოვარი გვასულდგმულებს ჩვენ, მამაპაპური<sup>29</sup> მიწა, ეს არის ჩვენთვის დანატოვარი, მემკვიდრეობა წარსულიდან, რომელიც ახლა ჩვენზეა მინდობილი. ის უნდა გადავცეთ ჩვენს შვილებს მოსავლელად, თუმცა ის ხელიდან გვეცლება, რამდენადაც მიმდინარეობს ბაზალეთის ტბის განაშენიანება. ვის შეეძლო ამის განჭვრეტა? თითქოს, ყველაფერი იყიდება და ჩვენ ამას დაგვიანებით ვაცნობიერებთ. ჩვენ არ შეგვიძლია მისი მახვილით დაცვა, არა?“<sup>30</sup> სავლელ ვიზიტისას, არაერთ პლაკატს წავაწყედი მიწების გაყიდვის თაობაზე. სოფლის მოსახლეობისთვის მიწების გაყიდვა შემოსავლის ახალ წყაროდ იქცა. მე შევხვდი სოფლის მოსახლეობას, რომლის წარმომადგენლებიც ხაზს უსვამდნენ მსხვილ სამშენებლო პროექტების სიახლოვეს მიწის ნაკვეთის ფლობის მომგებიანობას ფასის ზრდის პერსპექტივიდან გამომდინარე. მათ ან გაყიდული ჰქონდათ ან მომავალში აპირებდნენ მიწის ნაკვეთების გაყიდვას მაღალ ფასად. „ზოგმა მართლაც ისარგებლა მსხვილი ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული პროექტით“,<sup>31</sup> მაგრამ, ადგილობრივი მოსახლეობის აზრით, უფრო ხშირია ისეთი შემთხვევები, როდესაც მოსახლეობის მდგომარეობა უარყოფითად იცვლებოდა.

2023 წლის ზაფხულში, სოფელ ჭოპორტში (დუშეთის რაიონი,) ადგილობრივმა მოსახლეობამ მასშტაბური საპროტესტო აქცია გამართა. სოფელი ჭოპორტის მოსახლეობის კუთვნილი ნაკვეთები, რომლის სიახლოვეს ნატახტარი-ჟინვალის ახალმა გზამ უნდა გაიაროს, „მართვეის“ უფლებით გადაეცა „ჯივიპის“<sup>32</sup> შედეგად, აღნიშნულმა კომპანიამ გააფართოვა „სანიტარული ზონა“ და მოსახლეობას კუთვნილ მიწებზე მშენებლობა შეუზღუდა.<sup>33</sup> მოსახლეობის აზრით, მშენებლობის უფლების შეზღუდვასთან ერთად, კომპანია ამ პროცესში მიწის ღირებულებას ხელოვნურად ამცირებს. ადამიანების უმრავლესობას, ვისაც დუშეთის სოფლებში შევხვდი, ჭოპორტის საპროტესტო აქციაში ჰქონდა მონაწილეობა მიღებული. მათი თქმით, „არავინ უწყის, როდის გახდა ჩვენი მამაპაპური მიწები კერძო კომპანიის საკუთრება“. ინგამ, მწყემსმა ქალბატონმა მიაჩნო იმ გაურკვევლობის შესახებ, რომლის წინაშეც დააყენა დუშეთის მოსახლეობა მაგისტრალის მშენებლობის გეგმამ. ჭოპორტის შემთხვევის გათვალისწინებით, მასა და მის თანასოფლელებს ბიჩნიგაურში (დუშეთის სოფელი) სჭირდებოდათ გარემოებების დაზუსტება; მათ უნდა გადაწყვიტონ საკუთარი მიწების მომავალი: გაყიდონ, თუ დაელოდონ ახალი გზის მშენებლობას. დაბნეულობის ხარისხს ის გარემოებაც ზრდის, რომ ხალხმა ჯერ კიდევ არ იცის ზუსტად, სად გავა ახალი გზა; იქნება კი ის სარგებლის მომტანი, თუ მორიგი პრობლემა იმ მრავალთაგან, რომლის წინაშეც დუშეთის სოფლების მოსახლეობა იმყოფება.

29 „მამაპაპური“ – მამა-პაპის შესაფერი, მამა-პაპის დამახასიათებელი, ძველებური, როგორც ამას უნივერსალური ენციკლოპედიური ლექსიკონი განმარტავს. როცა დუშეთის სოფლების მცხოვრებთა ნარატივებს ვაკვირდებოდი, ტერმინში „მამაპაპური მიწები“ ისინი მხოლოდ საკუთარ მიწებს არ გულისხმობდნენ, არამედ, ასევე, ძველ მიმართებებს მიწებთან, ისეთს, როგორიც ადგილზე იყო მიღებული. ისინი გულისხმობდნენ ერთგვარ ადგილობრივი საერთო აზრს მიწების შესახებ – ადგილობრივ ტრადიციებსა და ეკონომიკებს.

30 ინტერვიუ მწყემს მამაკაცთან, სოფელი მლაშე, ზაფხული, 2023.

31 ინტერვიუ ჩემს ინფორმანტთან, რომელიც არის დუშეთის სოფლიდან, საკრამული, რომელიც ესაზღვრება სოფელ მლაშეს და გათხოვდა სოფელ არაგვისპირში. ზაფხული, 2023.

32 კომპანია საქართველოს წყალმომარაგების ბაზარზე. კომპანია სასმელი წყლით უზრუნველყოფს თბილისისა და ქალაქ მცხეთის მოსახლეობას, სახელმწიფო დაწესებულებებს, სამრეწველო და კომერციულ ობიექტებს.

33 მშენებლობის წართმეული უფლება, formula.ge, [https://www.facebook.com/watch/?v=605682384504370&textid=CL-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing](https://www.facebook.com/watch/?v=605682384504370&textid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing)



## დასკვნა

საქართველოში პრივატიზაციის პროცესი და რეფორმები სწრაფად განხორციელდა ადგილობრივი კონტექსტისა და სიფრთხილის გათვალისწინების გარეშე. იგი განხორციელდა ისე, რომ არ იყო მხედველობაში მიღებული ადგილზე არსებული წესრიგის და მორალის სისტემები და არაფორმალური. შესაბამისად, მოხდა სოციალისტური, კაპიტალისტური და ადგილობრივი მორალური სისტემების შერწყმა. ამ იდეოლოგიების თუ ლოგიკის სისტემების ნაზავი განსაკუთრებით საინტერესოა სამართლებრივი პლურალიზმის პერსპექტივიდან. ის გვიჩვენებს მორალის სისტემების გადახლართულობას, ყველაზე ცხადად კი ფორმალური და არაფორმალური, გლობალური და ადგილობრივი ლოგიკების თანაარსებობას ერთ სივრცეში.<sup>34</sup> ამგვარი გადაჯაჭვულობა მოგზაურ თუ მობილურ რეფორმებსა და კანონებს, ერთი მხრივ, და ეროვნულ და ადგილობრივ წესრიგის და მორალის სისტემებს შორის, მეორე მხრივ, განიხილავენ სხვადასხვა მკვლევრები, რომლებიც საუბრობენ ისეთ პროცესებზე, როგორებიცაა ადაპტაცია, კონტექსტებზე დამოკიდებული ხელახალი ინტერპრეტაცია და შერწყმა თუ ჰიბრიდიზაცია (Örücü 1996; Behrends, Park, and Rottenburg 2014). ონგი (Ong 2007) გვთავაზობს ასამბლაჟის (assemblage) კონცეპტს იმისათვის, რომ მოვიხელთოთ ამგვარი კავშირები საერთაშორისოს, ეროვნულსა და ადგილობრივს შორის, მთელი თავისი მრავალფეროვნებით. მე ვფიქრობ, რომ ონგისეული ასამბლაჟი კარგად უკავშირდება ანთროპოლოგიური გაგებით სამართლებრივი პლურალიზმის თეორიულ ჩარჩოს.

ამ კონტექსტში მიწის შესახებ შეხედულებები შეიცვალა. მოხდა მიწის გასაქონლება, ის იქცა ვაჭრობის ობიექტად, მაგრამ, ამავდროულად, მან შეინარჩუნა მისი ტრადიციული მნიშვნელობა – ის დღემდე უკავშირდება წინაპრებისაგან დანატოვარ მემკვიდრეობას, რომელსაც სჭირდება მოფრთხილება, შენარჩუნება და მომავალი თაობებისათვის გადაცემა. აღსანიშნია, რომ მიწის შესახებ განსხვავებული მორალის სისტემები შეიძლება კონფლიქტის წინაპირობაც გახდეს ადგილობრივ დონეზე სხვადასხვა ჯგუფებს შორის. ზოგ შემთხვევაში მორალის სიმრავლე შესაძლოა იყოს ერთ ჯგუფშიც კი და ის კონტექსტის მიხედვით მონაცვლეობდეს. დღეშეთის სოფლებში არსებობს აზრთა თანხვედრა იმის შესახებ, რომ მიწაზე ხელმისაწვდომობა და უფლება უნდა ჰქონდეს მკვიდრ მოსახლეობას, განსაკუთრებით კი მაშინ, თუ ამ უფლებას საფრთხის წინაშე აყენებს კერძო ან უცხოური კომპანია. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივ მოსახლეობას მიწასთან დაკავშირებით უფლებებისთვის ბრძოლაში მხარს უჭერს მოსახლეობა მეზობელი სოფლებიდან. ქოპორტის აქცია ამგვარი სოლიდარობისა და ურთიერთგაგების ნათელი მაგალითია. მლაშეში საძოვრისთვის ბრძოლის მაგალითი კი აჩვენებს მიწის უფრო ფართო მნიშვნელობას, ვიდრე მის მხოლოდ ეკონომიკურ დანიშნულებას. ეს პროტესტი და ნარატივები მის ირგვლის აჩვენებს მიწასთან ადგილობრივების განსაკუთრებულ დამოკიდებულებასა და მიჯაჭვულობას, რომელიც თანაბრად უკავშირდება ტრადიციებს, წინაპრების პატივისცემას, ადგილობრივ ეკონომიკებსა თუ ხეების დარგვის პრაქტიკებს.

34 უფრო მეტი ინფორმაციისთვის ფორმალურისა და არაფორმალურის გადახლართულობის შესახებ იხ.: Darchiashvili, Mariam, and Elene Gavashelishvili. „Entanglement of the Formal and Informal in Everyday Surrogacy Negotiations: The Case of Georgia.“ *Studies of Transition States and Societies* 15, no. 1 (2023).

ჯგუფი მკვლევრებისა თანხმდება იმის შესახებ, რომ ნეოლიბერალურმა რეფორმებმა და კანონებმა ინდივიდები დაუცველ მდგომარეობაში ჩააყენა მიწები დაცვასთან დაკავშირებული უფლებების და შესაძლებლობების კუთხით; შეიქმნა უთანასწორობა მკვიდრ მოსახლეობებსა და ძლიერ და მდიდარ ორგანიზაციებს შორის (Izumi 1999; Cotula 2016; Millar 2016). ეკონომიკური და საკანონმდებლო ცვლილებების ფონზე მოირღვა დაცვისა და კეთილდღეობის სისტემები ადგილობრივი მოსახლეობებისთვის და უპირატესობა მიენიჭათ მათ, ვისაც მეტი ფინანსური საშუალება და რესურსი აქვს (Izumi 1999; Povinelli 2020).

Giorgi Meladze\* Mariam Lortkipanidze\*\* Malkhaz Nakashidze\*\*\*  
Lasha Shainidze\*\*\*\* Giorgi Chitidze\*\*\*\*\*

# COMMUNITY POLICING REFORM IN POST-SOVIET GEORGIA: DECODING THE PERSISTENT CHALLENGES THROUGH SOVIET LEGACIES

## ABSTRACT

Police reform has always been on the reform agenda in independent post-soviet Georgia. Still, after the “Rose Revolution”, the reform gained momentum and was promoted to top priorities. The police suffered a significant lack of trust during Shevardnadze’s presidency due to the association of that institution with corruption, violence, and organized crime, police. One should also consider the heavy influences of the Soviet period on the culture of policing.

Supporters of reform have always stressed the importance of transforming totalitarian police into a democratic institution, and various experiences have been examined to address the challenge. This article looks at the community police reform carried out in 2017 as one of the features of democratic policing and conceptualizes the essential characteristics of the reform.

It has been argued that political actors, lack of finances, lack of a professional cadre, and so forth could have helped the effective implementation of the reforms. This study argues that Soviet legacies could also potentially affect the establishment of democratic policing in Georgia, and one should not overlook this factor when dealing with the subject. While our study does not assess the actual impacts of these legacies, it introduces legacy arguments. It suggests considering it as a fac-

---

\* Associate Professor of Law, Ilia State University.

\*\* Public Policy analyst, Constitutional Law Researcher.

\*\*\* Jean Monnet Professor in Law, Batumi Shota Rustaveli State University.

\*\*\*\* LL.M. Student, Batumi Shota Rustaveli State University

\*\*\*\*\* Visiting Professor of Law, Ilia State University

tor that might impede the progression toward democratic policing. Furthermore, ongoing police reform initiatives may only be effective if designers address the legacy argument.

**Keywords:** Community policing, democratic policing, police reform in Georgia, Soviet legacy

## INTRODUCTION

The concept of policing can be traced back to the Romans. They inherited the term “politeia” from the Greeks, which ultimately became the Latin “politia.”<sup>1</sup> This term originated from the Greek word “polis,” signifying the city. The modern English words “politics” and “policy” find their roots in this term. In the early Middle Ages, various authorities competed to control different aspects of urban life, including the streets and markets, and protect life and property. It was only in the reign of Francis I in France (1494-1547) that a recognizable modern police force began to take shape.

As Foucault argues, while looking at the history of the police, it was not a public authority with comprehensive policing powers. Foucault’s analysis of policing and pastoralism underscores the interplay between state authority and the governance of the population. In Foucault’s view, pastoralism—a mode of governance that characterizes not only spiritual authorities but also social workers and therapists—strengthens the state’s control over individuals, particularly those considered at risk. This dynamic relationship between pastoralism and the exercise of police power reflects the evolving nature of state authority.<sup>2</sup>

In the eighteenth century, we witnessed a pivotal transformation in policing, particularly in Prussia. Economic, social, and military policies influenced the development of policing. Reforms initiated by Frederick William of Prussia and his successors laid the groundwork for the emergence of a comprehensive police state. The establishment of the “Polizeistaat” aimed at three central purposes: the protection of the population, the welfare of the state and its citizens, and the improvement of society. This context created a tightly organized and rigorously administered state that could fulfil these diverse needs. The first Polizeistaat was dedicated to strengthening the state’s hold on its citizens and fostering societal well-being.<sup>3</sup>

---

1 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan, October 13, 2008)

2 Mariana Valverde, “Police, Sovereignty, and Law: Foucaultian Reflections,” in Markus D. Dubber and Mariana Valverde, eds., *Police and the Liberal State* (Redwood City, CA, 2008; online ed., Stanford Scholarship Online, June 20, 2013).

3 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan,

In the twentieth century, it became evident that policing was a highly complex job. Scholars and legal experts recognized the extensive discretion exercised by police officers, raising concerns about the arbitrary nature of their actions. The Efforts targeted to regulate police discretion through various means, including court rulings, legislative action, and civilian oversight boards. However, it gradually became apparent that the unpredictable and diverse challenges police officers face demand a more nuanced approach beyond a mere set of rules.<sup>4</sup>

The historical divisions in policing, often rooted in the state's structure, have profoundly impacted the development of policing models. High policing, typically associated with centralized state authority and aristocratic rule, favoured top-down control and strict enforcement of laws and regulations. In contrast, low policing embraced more community-oriented and decentralized methods of maintaining order. The historical tension between these approaches has influenced the evolution of policing models and their societal roles.<sup>5</sup>

Applying the concept of democratic policing to the Georgian reality must be taken in context. Reforming the police in the post-Soviet context is a formidable challenge.<sup>6</sup> While Georgia aspires to craft a modern law enforcement apparatus that embraces democratic principles, the echoes of the Soviet past loom large within the "club" of post-Soviet republics; Georgia was recognized and still maintains the reputation of a nation actively endeavouring to adopt democratic principles amidst the complex tapestry of its historical inheritances. Georgia's progression from the remnants of its Soviet past to a period characterized by regained independence highlights the crucial arena in which reform attempts are being fought to establish democratic policing, a fundamental battleground for reform initiatives.

The civil war, internal territorial conflicts, rampant corruption, and organized crime play a role when one looks at Georgia's law enforcement apparatus in the 90's. The severe crisis of residents' security coming from informal actors was fueled by dysfunctional and criminal police officers. The challenge of the reform was immense, and the post-civil war government had to navigate between the interests of the criminal gangs and the goal of state-building.

We understand the complicated dynamics at play, and it will be impossible to address all the complexity of the subject in this brief work. Therefore, we focus on community police reform ("sazogadoebaze orientirebuli politsia"), an integral component of broader democratic policing reform

---

October 13, 2008)

- 4 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, "From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan," *Policing and Society* (2015).
- 5 Brian Chapman, *Police State, Key Concepts in Political Science* (Pall Mall Press, 1970; University of Michigan, October 13, 2008)
- 6 Erica Marat, "Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan" (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, November 2013).

efforts. To fully comprehend this reform's challenges, it is essential to acknowledge the historical legacies that have moulded Georgia's law enforcement landscape.

The reform of community policing has long been on the agenda. The Ministry of Internal Affairs of Georgia underscores crime prevention as a principal priority, as articulated in the legal framework outlined in the Police Law of Georgia. The Association Agreement (A.A.) between Georgia and the European Union also mandates the commitment to effective crime prevention. Finally, the European Commission actively oversees and evaluates the implementation of the Crime Prevention Obligation as part of the post-entry monitoring process for visa-free travel with the European Union.

The Ministry's pursuit of a community-oriented approach commenced in 2005 with establishing the District Patrol Inspector Division within the Patrol Police Department. Patrol inspectors, operating nationwide, adhered to functions and duties aligned with international standards, emphasizing public engagement and crime prevention as outlined in the Standard Operating Procedures.

In 2006, the district inspector's service transitioned to the criminal police. Subsequently, due to resource constraints, the Office of District Inspectors underwent functional changes, incorporating operational and investigative responsibilities. Consequently, the district inspector service faced challenges establishing cooperation mechanisms between the community and the police and integrating COP principles such as partnership and trust-building.

In 2007, when the government initiated its reform project in cooperation with the OSCE, several attempts were made to strengthen crime prevention mechanisms by introducing community policing. However, the steps the reform initiators took did not extend beyond training conducted for the police officers, a public information campaign and a public education campaign—which were also limited in scope. It was within this prism that community policing was viewed and, as we argue, remains understood within the government circles.

Decree No. 215 of the Minister of Interior in 2017<sup>7</sup> suggested the need for more complex reform to meet the goals of democratic policing. The community policing concept paper was adopted to establish legal grounds for further reform.<sup>8</sup> Following the concept paper, the government proposed several models for further consideration, but it was not until 2018 that the government introduced another approach. The reform of 2017 replaced existing district police officers with “the Community Police Officers” (“Martlcesrigis opitseri”).

This brief analysis aims to make a scholarly contribution to understanding the problems and possibilities that Georgia encounters in its pursuit of democratic policing. This article benefits from the authors' personal experiences of work with Georgia law enforcement institutions and their field observations. In the following sections, we will review the theoretical foundations of democratic

---

7 Concept of Community Oriented Policing, adopted by decree #275 of the Minister of Internal Affairs of Georgia, 2017.

8 *Ibid.*

policing and the concept of community policing. We will also delve into the specific reform initiatives that Georgia has undertaken in its pursuit of democratic policing. To gain a comprehensive understanding of the current challenges and opportunities, we will review the recent community officer reform in Georgia alongside the potential Soviet legacies that could impact the implementation of these reforms.

## THE METHODOLOGY

The methodology of the present study has been elaborated by the main aim of the research, which is to understand whether the Soviet legacy argument receives recognition in academic literature, policy framework or the law when one looks at policing institutions and specifically at community policy reform. We have selected this specific institution based on a historical argument — a particular model of community involvement with police institutions was practised in the Soviet Union and continued after its collapse in the 90s and since then. For this reason, the present study looks at the dynamics of reform.

The study is based on desk research. It looks at academic articles, policy papers and legal regulations to understand various features of community policing reform in Georgia. It analyzes it within the framework of the “legacy Matrix” (explained below) developed based on the works of Brian D. Taylor.<sup>9</sup>

The legacy argument presents a complex symbiosis of values, experiences, and practices which deserve closer examination within the Georgian context—we understand that this article has limits and cannot grasp the whole picture—but we would like to present the study more as a departure point. There is a critical lack of publicly available data when one speaks of law enforcement institutions. This lack of data affects our study as well and limits its scope. However, the article is still an innovation for the Georgian context, as it attempts to explore this argument, which researchers of police reform in Georgia have largely ignored. We intend to enrich the debate by introducing this element.

---

9 Brian D. Taylor, “From Police State to Police State? Legacies and Law Enforcement in Russia,” in *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, eds. Mark Beissinger and Stephen Kotkin (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 128–51.

## ON LEGACY ARGUMENT

Jason Wittenberg defines legacies as outcomes resulting from “critical junctures,” periods of significant political upheaval that establish new forms of politics.<sup>10</sup> These legacies are not merely remnants of the past but represent durable causal relationships that endure even without their original causes.<sup>11</sup> However, the burden of proof for legacy arguments is higher when some institutional practices are relatively common in various functional areas, such as law enforcement. For instance, the division between “high” (political) and “low” (criminal) police, which has characterized both Georgian and Soviet police for over a century, is not unique to these contexts but is instead a common feature in policing worldwide. Therefore, the behaviour and organization of law enforcement cannot be solely attributed to their Russian or post-Communist origins but rather to the inherent nature of police work.<sup>12</sup>

Rasma Karklins points out that a concrete Soviet legacy is the ability of officials to employ their investigative and judicial powers to intimidate citizens and political rivals.<sup>13</sup> The theory was applied to Russia’s post-soviet experience by Taylor. Taylor underscores the significance of Communist, Soviet, and even colonial legacies of Russian rule, emphasizing that these legacies continue to shape law enforcement practices in post-communist nations.<sup>14</sup>

These legacies, deeply rooted in the past, persist in the present and influence the behaviour of law enforcement agencies, argues Taylor. The following features can be outlined as the main characteristics of the post-Soviet legacy of the policy:

Culture of Obedience to the State – Soviet-era law enforcement agencies prioritized serving the state and political demands over serving citizens. This culture of obedience to the state, rather than to the rule of law and citizen rights, can persist and influence the behaviour of current law enforcement officials. It may hinder their ability to adapt to democratic norms, prioritizing protecting citizens’ rights and freedoms over state interests.

---

10 Jason Wittenberg, “Conceptualizing Historical Legacies,” *East European Politics and Societies* 29, no. 2 (2015): 366–378

11 Mark Beissinger and Stephen Kotkin, *Historical Legacies of Communism in Russia, and Eastern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

12 Peter Andreas and Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

13 Rasma Karklins, “Typology of Post-Communist Corruption,” *Problems of Post-Communism* 49, no. 4 (July/August 2002): 22–32.

14 Brian D. Taylor, “From Police State to Police State? Legacies and Law Enforcement in Russia,” in *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, eds. Mark Beissinger and Stephen Kotkin (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 128–51.



**Lack of Accountability** – The Soviet system had a limited system of accountability, as law enforcement agencies often acted with impunity, mainly when serving the political interests of the regime. This lack of accountability can continue to affect the behaviour of law enforcement agencies in Georgia, making it challenging to establish transparent and accountable policing practices.

**Political Interference** in the Soviet system, law enforcement agencies were instrumentalized for political purposes, including the suppression of political dissent. This legacy of political Interference in law enforcement can undermine the independence of policing in Georgia. Political pressures on law enforcement agencies can persist and hinder their ability to act impartially and protect the rule of law.

**Hierarchical Structure** – The Soviet-era law enforcement agencies had a highly hierarchical structure emphasizing central control and authority. This centralized structure may hinder the decentralization and community-oriented policing approaches often associated with democratic policing. It can lead to a need for more responsiveness to local needs and priorities.

**Legacy of Intimidation** – Soviet law enforcement agencies used their investigative and judicial powers to intimidate citizens and political rivals. This legacy of intimidation can discourage citizens from engaging with law enforcement, reporting crimes, or cooperating with the police. It can also undermine community trust and cooperation, essential for effective democratic policing.

**Cultural Legacies of Secrecy** – The Soviet KGB’s culture of secrecy and surveillance can persist within law enforcement agencies, making transparency and accountability challenging. This culture can lead to a reluctance to share information with the public and civil society, hindering efforts to build trust and openness in the police force.

**Resistance to Change** – Bureaucracies often have a natural resistance to change. Law enforcement agencies with deep-rooted Soviet legacies may resist reforms to transform them into democratic policing institutions. Resistance from within the ranks can slow down or impede progress toward democratic policing.

In addition, high rates of violence on the job by police officers are also typical in post-Soviet states. This violence is often reciprocated by an aggressive and hostile civilian population that believes the police regularly employ brutality against suspects.<sup>15</sup> Both police and citizens have valid fears of violence. The public’s distrust of the police is perpetuated by the perception that the police are representatives of the state who can persecute ordinary citizens, demand bribes, and protect the actual criminals. This mutual distrust engenders cycles of violence and further erodes the relationship between the police and the public they serve.<sup>16</sup>

---

15 Erica Marat, “Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

16 Erica Marat, “Conclusions: Transforming Post-Soviet Police,” in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

The research uses the abovementioned matrix to initiate debate on key aspects of police reform and attempts to propose several parallels between the Soviet system and current reforms. Once again, the study has a mission to capture only part of the picture. Instead, it invites researchers to investigate the argument and apply it to multiple areas of police reform. The brief historical introduction and concept overview below will guide us to better understand the place and value of community policing within a more extensive police system.

## THE CONCEPTS OF DEMOCRATIC POLICING AND COMMUNITY POLICING

A significant division between democratic policing and undemocratic policing marks contemporary policing. Democratic policing emphasizes self-government, individual autonomy, and the rule of law. It embodies the principles of engagement, cooperation, and deliberation, thus aligning with democratic ideals. In contrast, undemocratic policing is characterized by autocratic control exerted by the state over its citizens, limiting individual freedoms and rights.<sup>17</sup>

Below, we will list a few elements deemed integral to democratic policing.<sup>18</sup>:

*Protection of Individual Rights* – In a democratic society, the protection of individual rights is paramount. Community policing places a strong emphasis on respecting individual rights while maintaining order. It ensures that law enforcement activities are conducted within the bounds of the law and societal norms.

*Citizen Participation* – Democratic policing encourages active participation in shaping law enforcement policies and practices. Community policing provides a platform for community members to actively participate in the decision-making process actively, thereby enhancing the legitimacy of policing efforts.

*Empowerment of Communities* – Empowering communities to address their unique security concerns aligns with the principles of self-government and individual autonomy, which are central to democratic policing. By involving the community in identifying problems and developing solutions, community policing promotes a sense of ownership and responsibility for public safety.

---

17 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, "From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan," *Policing and Society* (2015).

18 Christopher E. Stone and Heather H. Ward, "Democratic Policing: A Framework for Action," *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 10, no. 1 (2000): 11-45.

Community policing is an element of democratic policing and is a philosophy and approach to law enforcement that redefines the role of the police within society. It shifts the focus from a purely law enforcement perspective to one that strongly emphasizes building positive relationships with the community. In this model, the police and the community work together to identify and address security concerns, thus promoting shared responsibility and cooperation.<sup>19</sup> Police in democratic settings are expected to uphold the rule of law and ensure that law enforcement activities align with societal norms and values. This role necessitates a symbiotic relationship between the police and the community, where the police cooperate with the public to maintain order while safeguarding individual rights.<sup>20</sup>

Looking at the historical set of community policing experiences,<sup>21</sup> One can distil several core principles and practices, such as:<sup>22</sup>

*Problem Solving* – Rather than reacting to crimes after they occur, community policing encourages proactive problem-solving. Police officers, in collaboration with community members, identify underlying issues and work together to develop sustainable solutions.

*Community Engagement* – Community policing places a premium on engaging with the community. Police officers foster open communication, attend community meetings, and actively seek input from residents. This engagement helps tailor law enforcement strategies to meet each community's needs and concerns.

*Decentralization of Decision-Making* – In community policing, decision-making is decentralized. Police officers are encouraged to use discretion in addressing local issues rather than rigidly adhering to centralized rules and regulations. This allows for a more customized and community-oriented approach.

While community policing aligns with democratic policing principles, its successful implementation is not without challenges. These challenges can include resistance to change within law enforcement agencies, a lack of training, and the need for cultural and organizational shifts. Furthermore, effective community engagement can be challenging in diverse communities, and trust-building may require time and sustained effort.<sup>23</sup> Within such a complex reality, we must look at community policing reform in Georgia.

---

19 Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, "Theme and Variation in Community Policing," *Crime and Justice* 10 (1988): 1–37

20 Bonnie Bucqueroux and Robert Trojanowicz, *Community Policing: How to Get Started (United States: Elsevier Science, 1998)*.

21 Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Sun, "From Authoritarian Policing to Democratic Policing: A Case Study of Taiwan," *Policing and Society* (2015).

22 Peter K. Manning, "Community Policing," *American Journal of Police* Vol. III, No. II (1984).

23 Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, "Theme and Variation in Community Policing," *Crime and Justice* 10 (1988): 1–37

## COMMUNITY POLICE REFORM IN GEORGIA

In the wake of the Soviet Union's collapse, the post-Soviet states embarked on ambitious journeys of transformation in various facets of their societies. For Georgia, reforming the police force became a focal point to shed the relics of a bygone era and align law enforcement with democratic principles. Police reform in post-Soviet states typically seeks one of three outcomes: dismantling oppressive institutions, establishing control over unruly elements born from economic collapse, and entrusting society with policing the police.<sup>24</sup>

The dissolution of the USSR left some post-Soviet states grappling with an unregulated element that challenged the state's authority. Insurgent groups, corrupt officials, and organized criminal entities had risen amid economic transition chaos.<sup>25</sup> In these cases, police reform is not only about revamping the police but also about eliminating the connections between state actors and these criminal elements, many of which were forged during the waning years of the Soviet Union.

Moreover, post-Soviet states frequently need help to strike a balance between better equipping the police, improving services, and respecting human rights. There often needs to be more connection between the government's strategic plans, international community recommendations, and the needs and expectations of the public.<sup>26</sup> The international community often pressures these states to address human rights issues.

One key aspect of police reform in the post-Soviet context was to disband institutions used by former political leaderships to suppress dissent and protect their interests. The police force, often employed as a punitive instrument of oppression, was expected to transition to a more transparent, accountable, and public-serving entity.<sup>27</sup>

In countries like the Czech Republic and the Baltic states, the Communist-era security police were abolished, collaborators were banned from high government positions, and the process of lustration was implemented more rigorously. Other Central and Eastern European countries dismantled the old secret police and created new entities.<sup>28</sup>

---

24 Erica Marat, "Conclusions: Transforming Post-Soviet Police," in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

25 Erica Marat, "Conclusions: Transforming Post-Soviet Police," in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

26 Erica Marat, "Conclusions: Transforming Post-Soviet Police," in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

27 Erica Marat, "Conclusions: Transforming Post-Soviet Police," in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018)

28 Ibid.

Similarly to the other cases mentioned above, the history of policing in Georgia is marked by a series of ambitious reforms dismantling oppressive institutions and establishing control over unruly elements born from economic collapse, all aimed at transforming the law enforcement apparatus into a force that serves and protects the interests of the people.<sup>29</sup>

A new Community Officer was officially presented to the public as part of system renewal reforms. The roles and duties of these officers included the establishment of close cooperation with the community and focusing on crime prevention. The new unit was designed to gradually replace the previous district inspectors and transfer all low policing functions from the criminal police.

Addressing community officers at the launch event, Giorgi Gakharia, then Georgia's minister of internal affairs, said: "Today is a significant day for us. As you are aware, the Ministry of Internal Affairs has been proceeding with a Systemic Upgrade reform for a year already, and you are the first real practical step to implementing this reform. Your function—taking care of our citizens—is the most important thing."<sup>30</sup>

The minister introduced a new directive, Order N275 from the Ministry of the Interior, dated May 25, 2017, which approved the Community Oriented Policing Concept. This approach considered crime prevention as integrating policing strategies and measures distinct from traditional methods. Instead, it focused on reducing crime through various initiatives, citing the introduction of Community Oriented Policing as a tool towards this end. The concept explicitly asserted that relying solely on the fear of police response to deter crime impeded the establishment of trust-based relationships between society and law enforcement. To address this issue, the concept proposed developing a strategy for planning preventive measures that law enforcement should adhere to. It also suggested organizational changes within the Patrol Police Department, including creating a new unit responsible for implementing Community Oriented Policing elements. Staffed with more autonomous officers, this unit aimed to replace district inspectors. While the concept was commendable for proposing a normative framework for preventive measures, it fell short in delineating the police's competencies in crime prevention. Consequently, the police retained its repressive role, focusing on societal control, which hampered the potential for constructive relationships between the police and the public.<sup>31</sup>

The COP concept is based on the following approaches:

Cooperation – Effective Cooperation within the Law Enforcement Community and Other Structures is crucial for ensuring public safety, given the interdependence between the police and the

---

29 Erica Marat, "Georgia: Refurbishment versus Reform," in *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries* (New York, 2018; online ed., Oxford Academic, March 22, 2018).

30 Amy Jones, "Community Policing Begins in Tbilisi," *Georgia Today*, December 5, 2018, <http://gtarchive.georgiatoday.ge/news/13562/Community-Policing-Begins-in-Tbilisi>.

31 *Prevention of Crime (Risk Related to Police Control)*, Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), 2017.

community. The collaboration aims to formulate an approach to problem-solving and enhance trust in the police within society.

**Organizational arrangement** – Organizational restructuring entails systematic decentralization, granting “front-line” officers greater autonomy in the decision-making process for addressing specific issues. This administrative decentralization diminishes bureaucratic hindrances in decision-making, enhances accountability at lower managerial levels, and facilitates a more accurate reflection of the problems and needs of the population.

**Problem-oriented policing** – Problem-oriented policing involves the mobilization of police resources based on the principle of minor geographical divisions. Utilizing the SARA model (Scanning, Analysis, Response, Assessment), this approach identifies societal problems and needs, leading to the development of effective response strategies.

Therefore, the fundamental principles of the COP concept are outlined as follows:

- The implementation of police functions should rely mainly on cooperation rather than coercion.
- The police should be perceived as a component of society rather than a repressive institution overseeing it.
- The police, in collaboration with other state agencies, must contribute to determining the population’s needs.
- Police activities should be adaptable to the needs of society.
- The police must deliver quality services and be accountable for the services provided.

Improved Communication and Cooperation Mechanisms are suggested for the police to initiate dialogue with the community by encouraging public engagement and organizing meetings between the police and community representatives. Addressing the identified issues through the mentioned cooperation involves coordinating efforts among various agencies, organizations, and media outlets. To facilitate this, the creation of an inter-agency working group is essential. This group ensures effective interaction among involved agencies and the proper distribution of responsibilities to promote seamless cooperation.

Georgia’s COP concept rightly emphasizes the importance of cooperation within the law enforcement community and other structures. Acknowledging the interdependence between the police and the community is a strength, as it recognizes that ensuring public safety requires collaborative efforts. The focus on organizational restructuring through systematic decentralization is a positive aspect. Granting greater autonomy to “front-line” officers fosters a more responsive decision-making process and addresses specific issues effectively. This can lead to improved accountability and a better understanding of community problems and needs. The incorporation of problem-oriented policing, emphasizing minor geographical divisions and the SARA model, demonstrates a commitment to understanding and addressing specific issues in a targeted manner. This approach can enhance the effectiveness of police resources and response strategies.

However, while there is an acknowledgement of the need for public engagement, specific strategies to enhance public participation must be clearly outlined. Concrete methods for soliciting input, feedback, and involvement from diverse community members should be detailed for a more comprehensive COP approach. While the COP concept emphasizes accountability, specific and measurable metrics for assessing the effectiveness of police services and the level of community satisfaction are not explicitly outlined. Establishing clear indicators and assessment tools would enhance the accountability aspect. The focus on minor geographical divisions is valuable. Still, there should be a conscious effort to ensure that the identified problems encompass diverse issues affecting different population segments. Inclusivity in problem identification is crucial for addressing the entire community's needs.

Notably, until 2018, the Ministry did not systematically execute community-oriented policing activities, and the official introduction of the community police officer was presented as a product of comprehensive reforms implemented throughout the year.

With this, we must reiterate that despite reforms, using the police force for political purposes, particularly during elections or to stifle opposition, has been a recurrent theme in Georgian politics.<sup>32</sup> Rather than focusing solely on serving the public and maintaining law and order, the police have often been instrumentalized by incumbent governments to keep their hold on power. This undermines the core tenets of democratic policing, which emphasize independence from political manipulation.

One might argue that reform could not be considered complete in Georgia due to the complex transition.<sup>33</sup> The deep-rooted effect of the Soviet past and practicalities associated with the reform process, such as the need for new personnel, new knowledge, and the transformation of the political positioning of the institution.

## DEBATING THE LEGACY ARGUMENT

It has been suggested that one of the primary reasons for the failure to achieve democratic policing in Georgia is the reliance on non-democratic measures during reform initiatives. The sweeping 'big bang' reform during the Saakashvili government's tenure curtailed corruption and crime.<sup>34</sup> Yet, it did so through heavy-handed tactics, often disregarding democratic processes and human

---

32 Alexander Kupatadze, "Police Reform in Georgia," *Center for Social Sciences*, September 2012

33 Ibid.

34 Farid Osmanov, "Police Reform in Georgia," *Blavatnik School of Government, University of Oxford*, May 11, 2020.

rights.<sup>35</sup> The police were employed as a tool without due respect for legal safeguards and democratic checks and balances. The practice continued after the 2012 elections when Georgian Dream came to power. The political instrumentalization of the police is one of the arguments frequently mentioned by human rights advocates and political opposition.

We have briefly examined the community policing institution above, and it is evident that the document envisions an institution that closely cooperates with the community and actively engages in crime prevention. However, the effective implementation of community-oriented policing faces challenges, as evidenced by:<sup>36</sup>

1. Lack of Trust – The level of trust the population places in the police indicates the effectiveness of community-oriented policing efforts.
2. Lack of Awareness and Involvement – Challenges persist regarding public awareness and the active involvement of interested parties in community-oriented policing initiatives.
3. Absence of Proper Institutional and Legal Framework – A deficiency exists in the institutional and legal framework necessary to support and facilitate the effective implementation of community-oriented policing activities.

The use of non-democratic methods, the instrumentalization of the police for political ends, and the lack of accountability all contribute to a scenario where Georgia’s law enforcement agencies never fully embraced the democratic policing model. In the quest for democratic and participatory community policing, the need for sustained efforts to strengthen institutional integrity, accountability, and independence remains paramount for Georgia.

Democratic policing requires that the police force operates under a system of accountability to the public and civilian oversight.<sup>37</sup> Despite various reform attempts in Georgia, the police need more effective oversight mechanisms to monitor their actions. This absence of robust accountability measures allows for a lack of transparency, making it challenging to ensure democratic policing principles.

As one looks at the abovementioned reforms, it is evident that despite various efforts, the central concept of the reform, which is to be concentrated around the police institution, be locked within the police institution or be limited to reshuffling powers within the police institution, putting efforts to improve skills of the police staff or increase funding there has been little done to expand reform and include wider society. The education efforts are essential, but effective community policing also implies close cooperation with local communities. The persistent disregard for public

---

35 Farid Osmanov, “Police Reform in Georgia,” *Blavatnik School of Government, University of Oxford*, May 11, 2020.

36 Teona Surmava, “Public-Police Engagement: The Framework for Partnership,” 2019.

37 David H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to do and how to do it?* U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, June 2001.



participation is visible in police reform. Many factors can explain it. The influence of organized crime on society and the intense networks that organized crime maintains within society have been frequently mentioned as deterrents to opening the doors to society and welcoming more participation in police matters (the authors have personal knowledge of some of the reforms and have been involved with several working groups on law enforcement reform). The resistance can also be explained by ideological narratives, where right-wing politicians are not inclined to open the system to the broader public. Or it can be a direct result of the Soviet Legacy, where the lack of accountability and secrecy was integral to the law enforcement system.

The legacies listed above as a culture of obedience to the state, lack of accountability, Political Interference, hierarchical Structure, Legacy of Intimidation, Cultural Legacies of Secrecy, Resistance to Change, and high rates of violence on the job by police are still frequently mentioned as a shortcoming when one looks at police. But whether they affect the functioning of a community police officer “*Martltsesrigis opitseri*” remains a question that has not been asked.

The deeply entrenched hierarchical structure inherited from the Soviet era substantially impedes achieving the necessary decentralization for democratic policing in Georgia. This historical framework hampers local law enforcement units’ autonomy and fosters a centralized power dynamic that undermines the responsiveness to local community needs. Consequently, breaking free from this historical centralization becomes a formidable challenge, hindering the establishment of a democratic and community-oriented policing model in the country.

In tandem with this, the enduring Soviet legacy of a lack of accountability significantly contributes to the persistent issue of inadequate oversight mechanisms within the Georgian law enforcement system. The historical precedent of limited accountability casts a long shadow, making establishing robust oversight measures daunting. This deficiency in checks and balances creates an environment where misconduct and abuse of power can thrive unchecked, eroding the trust between the police and the public. Ultimately, the absence of effective accountability mechanisms perpetuates an opaque law enforcement system, undermining the foundational principles of democratic policing.

Furthermore, the Soviet legacy of political Interference intricately weaves into the recurrent theme of instrumentalizing the police for political purposes in Georgia. The tradition of political leaders utilizing law enforcement agencies as tools for consolidating power persists, fueled by the historical ties between the Soviet government and the police force. The lack of a clear separation between law enforcement and political interests is a stumbling block to establishing an independent and impartial police force. This persistent instrumentalization poses a direct challenge to the core tenets of democratic policing, wherein the police should operate without political manipulation, prioritizing public service and upholding the rule of law.

## CONCLUSION

After carefully researching the policy papers and legal regulations, we conclude that despite the change of government and leading figures within the institution, the main characteristic of community policing, which is public participation in decision-making, has been consistently ignored throughout every reform designed under the umbrella of community policing reform. One can look at different reasons to explain this trend, such as lack of experience, knowledge, etc. However, we would like to emphasize the influence of legacy as a factor influencing the political decision-making process, as the Soviet system lacked participatory mechanisms and replaced it with a lack of accountability and secrecy. The reason for the consistent avoidance of the reform should be searched around the legacy argument, and future research should be focused on either developing or rejecting our hypothesis.

The legacy argument, though crucial, offers only a partial explanation. It is imperative to acknowledge that law enforcement behaviour is shaped not only by historical legacies but also by the broader social and institutional environment. Universal pressures law enforcement officials face further contribute to the reality of post-Communist policing in Georgia. The current political landscape, dominated by ruling elites and limited civil society engagement, presents challenges where reform strategies risk being co-opted by political leaders. Patronage networks between law enforcement structures and politicians can impede comprehensive reform, resulting in incremental changes rather than transformative shifts.

The outcomes of policing reform efforts in Georgia, with their dual nature, raise questions about the full embrace of democratic policing principles. For a genuine realization of democratic policing, increased public participation, transparency, accountability, and political neutrality are integral components that cannot be overlooked. The current challenges underscore the need for future research to delve deeper into the legacy argument and explore whether it serves as a persistent barrier to reform or if other factors contribute to the complex landscape of law enforcement in post-communist Georgia.

Community policing, inherently a collaborative endeavour between law enforcement and the community, is a beacon of potential in realigning the philosophical foundation of policing in Georgia. The country finds itself at a crossroads, where drastic reforms are needed to rebuild public trust eroded by a history of using the police as a tool for political repression. Community forums, international expert training, exchange programs with established law enforcement agencies, school-based legal socialization programs, and other community-focused approaches emerge as vital strategies to reshape law enforcement. Through such comprehensive and community-centric initiatives, Georgia can pave the way for a policing model that maintains order and reflects the aspirations and needs of its diverse communities. This shift towards community policing should be considered an integral part of a broader democratization agenda. A depoliticized and more accountable police force is a cornerstone of a democratic society, ensuring that law enforcement serves the public impartially and upholds the principles of transparency and accountability.

Irakli Khvadagiani\*

# ATTORNEY — A PROFESSION IN THE SHADOW OF THE TOTALITARIAN SYSTEM

## ABSTRACT

The place in our Society of the profession of a lawyer – someone who is supposed to defend the rights and interests of the citizen and represents one of the unchangeable actors of the legal field of the modern state – is not thoroughly studied and analyzed in the social and political history of our Society. Other aspects, such as the transformation of the legal environment during the last two centuries, the form and practice of the judicial system of the Russian Empire in the Caucasus, the process of reforming the judicial system and establishing a democratic legal environment in the First Republic of Georgia – are just not investigated thoroughly. The question remains beyond the public and scientific discussion – what was the fundamental impact of the 70-year Soviet Russian occupation and totalitarian regime on the idea, theory and practice of law? Therefore, Today, it is difficult for a citizen or a representative of the legal field to look past historical guidelines, to observe the experience of system reform and modernization, to record, understand and overcome the legacy of totalitarianism in this one of the primary areas defining democratic statehood, while analyzing the modern challenges.

In this article, we will review the main elements of the Russian imperial judicial system and the place of attorneys in it. The experience of political and professional mobilization of the lawyers' community made a significant contribution to the implementation of the fundamental reform of the court after the establishment of the Democratic Republic of Georgia. All of this made it possible to establish a modern judicial system and put it into practice, which was utterly destroyed and replaced by Soviet Russia after military aggression and occupation. These cataclysms also reflected on the legal status and physical existence of the community of attorneys. The article mainly focuses on the description and analysis of the dismantling of the existing democratic legal system by the Soviet Russian occupation regime and its replacement with a totalitarian model, as well as the unsuccessful attempts at professional adaptation of lawyers in this system.

---

\* Visiting professor of History, Ilia State University

## ATTORNEYS — “SWORN LAWYERS” AND THE JUDICIAL MODEL OF THE RUSSIAN EMPIRE; STRUGGLE AGAINST SYSTEMIC POLITICAL AND LEGAL OPPRESSION

In the wake of the annexation of the Georgian kingdoms and principalities by the Russian Empire and the establishment of colonial rule, one of the first confrontations of the population with the nature of the tsarist police regime was reflected in the elimination of the local, traditional courts and the introduction of Russian style justice. Representatives of all ranks, accustomed to Georgian feudal law – direct and oral justice, found themselves face to face with the highly complicated and bureaucratic Russian court introduced by Catherine the Second. The first ruler of the Caucasus – Pavle Tsitsianov, used to express his surprise as to why the locals did not apply to the judicial agencies he introduced and tried to “seek justice.”<sup>1</sup> Directly with him, even though it was clear that the new Russian court was incomprehensible to people who were used to oral justice in their native language and with the highest representatives of the kingdom.

From the 18th century to the 1860s, the Russian imperial judicial model, a *de facto* part of the tsarist administration, was multi-tiered, closed, hierarchical, and highly bureaucratic. According to the territorial principle, rural and community “raspravs” (clerks) worked in the “uezds” (counties). At the same time, the residents of the cities were tried by the courts created by the magistrates and town halls. There were uezd courts, the “Supreme Court” (Hofgericht) and the Commercial Court. Civil and criminal chambers and a commercial court operated at the gubernatorial level, whose superior instance was the “governing senate”. All these listed bodies were formally “elective”. However, depending on the territorial-administrative arrangement of the Empire and the feudal dimension, they were appointed according to the rank principle (peasants, nobles, merchants, citizens, etc.). There was virtually no essential independence of the courts at the regional and provincial levels, as the governor could suspend or overturn the decisions of all these courts.

On the one hand, the competence of the representatives of the ranks in the court and the motivation to be involved in the process could not withstand any criticism. At the same time, most of them perceived themselves as administrative officials and followed the governors’ will. At the same time, most of them could not risk making a clear and strict decision on their own. Therefore, in most cases, there was no conviction against the prominent criminals, and according to the pre-reform court statistics, concrete punishment was applied to only 12% of the accused. The rest were “suspected” and “under police supervision”. This punishment, according to the realities of that time, meant a civil death of a person because all paths to receive any official or other services would be blocked.<sup>2</sup> Several severe legal cases were beyond the competence of these judicial bodies and were decided by the police apparatus.

---

1 A. Proneli, Tbilisi, February 27..., Iveria (newspaper) #43, 28.02.1893, p. 1-2.

2 G.R., Judicial Reform of 1864, Tsnobis Purtseli (newspaper) #2709, 25.12.1904, p. 2-3.

In this multi-level vertical itself, the procedure virtually precluded oral hearings. The process was primarily conducted in writing, and often, the judge issued the verdict without physically meeting the parties. Accordingly, the process was closed, and the principle of competition between the parties was excluded. Due to the process's closed, written nature and the court's hierarchy, public involvement was also unimaginable. Based on this situation, for decades, the Empire had a clear impression that, in practice, justice was not in the hands of "elected" judges but in the hands of clerks of the court's chancellery – secretaries who administered these endless streams of documentation. The above-mentioned bureaucratic hell was crowned by the fact that after the first steps, all higher court instances could cancel the decision and return the case for consideration, which resulted in an incredible delay of the process – even for decades. Often, the descendants of the parties inherited the ongoing court proceedings.

In the 1860s, in another phase of rare and short-lived reforms in the Russian Empire's history, the modernization of the judicial system took a special place among several Western-style reforms initiated by Emperor Alexander II. The Commission of the Imperial State Council has been actively working for years to replace the existing model with a modern, tested and reliable system, for which the Western European experience was considered the best option.

In the declarative spirit of the new judicial statute of 1864, the best experience of Western justice began to be adopted in the Russian Empire. The judicial system was simplified, multi-tiered instances were eliminated, and conciliation and general courts (civil and criminal) were established. District Courts, the Judicial Chamber and the Senate were established. Justice was based on the equality of the parties and the principle of competition, oral hearings of the process and its openness. Ranks were abolished, and the election of judges was introduced. It became mandatory for judges to have a professional education. To ensure their independence, they were removed from the list of state officials and elected permanently. Jury trials are established for criminal cases.

Precisely, in the wake of the reform of the judicial system in the "age of great reforms" in the Russian Empire, the profession of attorney – "sworn lawyer" appeared. With the practice of subsequent decades, sworn lawyers were united in corporations in judicial districts. They formed a council whose membership and work as assistant lawyers paved the way for new lawyers to accumulate professional practice and become sworn lawyers.

Before the adoption of the judicial reform, as well as other reforms of the 1860s, strong circles opposed all progressive and especially Western reforms, deeming them incompatible with the foundations of Russian statehood. They tried to eliminate them from the very beginning. During the 1860s and 1870s, with the maximum mobilization of these elites in favour of absolutism, the Western principles of justice introduced by the judicial system were gradually curtailed by amendments. In the wake of the assassination of Emperor Alexander II and the strict, reactionary course of his successor, Alexander III, this process acquired new dimensions. By the end of the 1890s, about

700 amendments had been made to the statute of 1864,<sup>3</sup> Leaving practically nothing of the original founding principles.

In the Caucasus, the establishment of the reformed judicial system began in 1867. District courts and the Tiflis Chamber of Justice were organized. Councils of sworn lawyers were established in Tbilisi and Kutaisi governorates. “Caucasian Legal Society” was founded.

Although the judicial reform was undoubtedly considered a progressive act for the legal development of the population of the Russian Empire, it, like other units of the reform package, was accompanied by the Russian colonial and chauvinistic syndrome from the beginning. Due to the internal resistance among the elites of the Empire – the fear of weakening absolutism, which was manifested in the establishment of truncated and limited versions of the reforms, this adoption process started in an unhealthy appearance. These limitations were particularly highlighted in the issue of the distribution of the benefits of the reforms to the “border areas” dominated by the non-Russian population, which was primarily manifested in the delay, additional truncation, or inadmissibility of the reforms in these areas.

Judicial reform in the Caucasus also became a victim of this colonial dimension. All the benefits included in the judicial statute of 1864, which dramatically increased the prestige of the court and trust in justice among the population of the Empire, turned out to be in vain in the Caucasus and Georgia. The court was exclusively Russian speaking, making the proceedings incomprehensible to the local non-Russian-speaking population and inaccessible without an intermediary translator.<sup>4</sup> Fearing “separatism”, the Empire categorically did not allow the use of a language other than Russian in the state structures, even at the local, elementary level. Therefore, the alienation of the Georgian population from the Russian-speaking courts continued steadily.

Additional political factors played a role in the linguistic colonial dimension: the Empire did not allow two fundamentally essential elements of the 1864 judicial statute in the Caucasus – the election of conciliation judges and the introduction of jury trials. In the Caucasus, judges were appointed by the Ministry of Justice, which violated the principle of judicial independence, as judges became dependent on the administration. The jury’s rejection deprived the public of the chance to be involved in justice. The fierce attacks of absolutist defenders against the jury institution were continuous even in the “Greater Russian” central zones and even more so in the “border areas”. The agents of the metropolis explained its inadmissibility with elaborate rhetoric against all other reforms, that – the local non-Russian population was at a low level of development, was illiterate, tribal-minded and ready. It was for something different than this reform.<sup>5</sup>

Illusions of the possibility of halting the tide of changes in the judicial system and restoring the original spirit continued until the early 1900s. Against the backdrop of the mobilization of mass

---

3 Due to the revision of the court charter, *Moambe* (magazine) #8, 1895, p.168.

4 Our needs; Tbilisi, March 24, *Droeba* (newspaper) #63, 25.03.1882, p. 1-2.

5 Due to the revision of the court charter, *Moambe* (magazine) #8, 1895, p.176-183.

political movements against tsarism and the permanent increase in peaceful and armed protest episodes, the repressive policy of the Imperial regime had already acquired an incomparably large scale. Especially in the wake of the suppression of the first revolution attempt of 1905 and the initiation of the “black reaction” by Emperor Nicholas II, the practice of non-judicial punishment of citizens became more widespread by declaring a state of emergency/martial law and by maximally mobilizing military-field courts, quickly and selectively trying “political criminals”.

These processes and periods relate to the professional mobilization of some of the lawyers working in Georgia, who were also the leaders of various underground political parties, and the establishment of an informal corporation, which aimed to defend the defendants in political cases and provide free legal consultations to citizens harassed under political pretexts. The names of only a few lawyers included in this corporation are known.<sup>6</sup> – Niko Eliava, Konstantine Japaridze, and Grigol Giorgadze were famous and successful lawyers and members of the Social Democratic Workers’ Party and later founded the Democratic Republic of Georgia.

During the revolution of 1905, the Tiflis and Kutaisi Bar Councils, in support of all democratic public organizations, tried their best to use their authority and influence to strengthen the campaign for democratic reforms. On March 20, 1905 (old style) in Tiflis, at the meeting of sworn lawyers and assistants, a declaration was adopted, which demanded the convening of the Constituent Assembly of All Russia through universal democratic elections and, until its convening, demanded to guarantee freedom of speech and assembly, guarantees of inviolability of individual rights, and the release of political prisoners.<sup>7</sup>

Sworn lawyers also attacked the “Caucasus Legal Society”, which they accused of existing merely formally and impotency for decades. On November 20, 1905, the initiators elected a new board and chair at a general meeting. Mate Gruzenberg, a well-known democratic lawyer, became the chair of the Society, deputies – Verkhovsky and Chevalier, secretaries – Isaya Dolukhanov and Ivane Zurabishvili. The new composition expelled the former ruler of the Caucasus, Prince Golitsin, from the Society. The issues of the abolition of the death penalty and the request for amnesty of political prisoners were discussed. After a heated discussion, the Society decided to demand the investigation of the massacre organized by the tsarist regime and its punishment squads in Tiflis in the previous months, punishment of the perpetrators and ensure the involvement of the Society in the investigation process.<sup>8</sup>

The national aspect was also slowly becoming relevant in the official and informal dimensions of the professional mobilization of attorneys. In January 1917, weeks before the revolution, the election of Sergi Japaridze, a Georgian lawyer and one of the leaders of the Social-Democratic Party, as

---

6 Archive of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Georgia. Section 2 (Archive of Former Party Organs), Fund No. 8, Inscription No. 2, Part 1, File No. 58, p. 61-114.

7 Sunday, March 20; Akhali Ambavi, Tsnobis Purtseli (newspaper) #2778, 22.03.1905, p. 3.

8 Legal Society, Tsnobis Purtseli (newspaper) #2956, 23.11.1905, p. 4.

the chair of the Council of Jurors of the Caucasus proved a landmark event, as it was the first case in the history of the Council. Osiko Baratashvili, Davit Kheltuplishvili, Niko Eliava and Grigol Rtskhiladze were part of the Council with him.

## JUDICIAL REFORM IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF GEORGIA AND PROFESSIONAL ASSOCIATIONS LAWYERS

From the February Revolution of 1917 to the founding of the Democratic Republic of Georgia on May 26, 1918, in the democratic transitional period, the contours of fundamental reforms were outlined in all significant areas of the state and public life. However, in the wake of the effects of anarchy on the ruins of the Russian Empire and the victory of Russian totalitarianism, the development, refinement and implementation of these reforms were possible only in those spaces where, as a result of high civil culture and maximum mobilization of Society, solid democratic institutions were established. Modern national states were starting to be built. In this regard, we can consider the Republic of Georgia as one of the exemplary and successful projects that managed to preserve the legacy of the democratic revolution and implement the best Western institutional experience in practice, thus creating a solid foundation for the development of the nation-state.

In the months following the February Revolution, the universal euphoria was passing, and the challenge of dealing with the worst legacy of Russian tsarism and the World War had to be faced. The parallel rule of provisional government structures and revolutionary government bodies in the former Russian Empire, including the Caucasus and Georgia, the dissolution of the old state system, and the transformation of the bureaucracy were required for the preparation for fundamental reforms. The establishment of extraordinary, temporary, nominal bodies and structures, the disruption of the infrastructure and personnel of existing tsarist state institutions, anarchic excesses in Society and the deepening of the social and economic crisis accompanied this problematic situation. These dimensions affected the legal environment as well. As the new models in the legal field were not yet established, truncated tsarist regulations were used temporarily. At the same time, revolutionary bodies chaotically created extraordinary courts, tribunals, etc.

The political class of Georgia possessed great human and intellectual resources for the fundamental reform of the sphere of justice. The previous sub-chapter shows that Georgian lawyers and attorneys were politically active and appeared as reform leaders. For 1918-1919, the representation of lawyers among politicians was one of the highest among professional groups in the central legislative bodies of Georgia. In 1917-1918, 21 lawyers/attorneys participated in the National Council of Georgia (from October 1918 – Parliament of Georgia), which comprised 15.32% of the total number



of members and was only behind the group of journalists.<sup>9</sup> Since 1919, there were 33 lawyers/advocates (22.75%)<sup>10</sup> in the deputies of the founding assembly of Georgia; this time, they were numerically the most significant professional group.

In the first coalition government of Georgia, a well-known lawyer, one of the leaders of the Socialist-Federal Revolutionary Party of Georgia – Shalva Alexi-Meshkhishvili, held the position of Minister of Justice. Under his leadership, the fundamental reforms in the field of law began. In March 1919, after the election of the constituent assembly and the appointment of the social-democratic cabinet of the government, Razden Arsenidze, one of the active organizers and theoreticians of the social-democratic party and an experienced lawyer, became the Minister of Justice.

In the summer of 1918, the Ministry of Justice of Georgia started taking essential measures to prepare for the fundamental reform of the legal sphere. All special/emergency courts, revolutionary tribunals, and extraordinary investigative commissions were abolished, and judicial functions were taken away from the revolutionary executive committees.<sup>11</sup>

On July 2, 1918, the National Council of Georgia declared the Investigative Commission of Espionage Matters abolished.<sup>12</sup> On July 5, the “Orphan Court” was abolished, and its ongoing cases were transferred to the proceedings of conciliation judges.<sup>13</sup> The “Temporary Investigative Commission” was also declared cancelled on the same day.<sup>14</sup> On July 9, the position of the rank-and-file provincial councillor of rural affairs and conciliation mediator was abolished.<sup>15</sup>

By the law of September 10, 1918, the Institute of Forensic Investigators was established. The law determined their number. Public assemblies of district courts were tasked with determining the boundaries of investigative districts, which the Ministry of Justice would approve. The District Courts of Tbilisi, Kutaisi and Sukhumi maintained the staff for investigating exceptional cases (Tbilisi

---

9 National Archive of Georgia, Fund #1836, Inscription #1, File #121, p. 2.

Composition of the Parliament of Georgia, Sakhalkho Sakme (newspaper) #398, 01.12.1918. p. 4.

10 <https://firstrepublic.ge/ka/theme/19?profession=%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98> ; Last retrieved 01.12.2023.

11 A brief report from the day of operation of the Ministry of Justice to the convening of the Constituent Assembly of the Declaration of Independence of Georgia (May 26, 1918 – March 12, 1919), Sakhalkho saqme (newspaper) #477, 11.03.1919, p. 1.

12 Art. 12, Law on the Abolition of the Commission on Espionage Affairs, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

13 Art. 9, Statute of the Abolition of the Tiflis Orphans’ Court, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

14 Art. 11 The Law on the Abolition of the Extraordinary Investigative Commission from July 7, 1918, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

15 Art. 15 The Law on the Abolition of the Provincial Council of Rural Affairs and the Institute of Conciliation Mediators. Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

– 2, Kutaisi 1, Sukhumi – 1).<sup>16</sup> In the entire Republic, including them, the number of forensic investigators became 64.

On September 20 and 24, 1918, two important institutions were established for the first transitional phase of court reform. On September 20, a temporary emergency court was organized to try the grave crimes defined by the law of July 5, 1918 (for which the death penalty was temporarily introduced),<sup>17</sup> Subject to the law, this would function until the jury trial's introduction. On September 24, the law on the Institute of Conciliation Judges was approved,<sup>18</sup> Thus organizing the first level of courts in cities and uyezds. Military districts (with the cities included them) were determined according to the uyezds, and military districts were allocated between the districts, the number of which was determined at the initial stage of 120 in the Republic. The Congress of Conciliation Judges was established as the highest instance of the conciliation court. The number of members of the Congress was 11. The position of honorary conciliation judges was also found in districts and regions. Judges in the districts of the conciliation court were elected by the local self-government bodies – the city council and the community council. Any citizen of Georgia who met the criteria defined by the law could be nominated as a precinct and an honorary conciliator judge. They had to be over 25 years old, with secondary or higher education (exceptions were allowed only in exceptional cases), and with knowledge of the state language and the national minority language spoken by the people constituting at least 20% of their precinct. They should not have been under investigation or warrant by a court. In those districts where national minorities represented the majority, the law guaranteed the parallel use of the language of this minority in addition to the state language in the court.

Accordingly, the judicial system of the Republic of Georgia was formalized as follows for this stage:

- The first branch – the conciliation court, with its higher instance, the Congress of Conciliation Judges;
- The second branch – the district court, with the higher instance – the judicial chamber.
- Third branch – military court.

At the beginning of August 1918, an organizational meeting of lawyers was held in the Georgian Club of Tbilisi to establish the “Georgian Legal Society”.<sup>19</sup> The assembly appointed a commission to draft the Society’s charter, which it would present to the founding assembly. The commission in-

16 Art. 56, The Law on Replacing the Investigative Part of the Court, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

17 Art. 64, Statute of the Temporary Extraordinary Court of the Republic, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

18 Art. 66, Law of the Institute of Conciliation Judges, Collection of Laws of the Republic of Georgia 1918, Codification Department of the Ministry of Justice, Tbilisi, 1919.

19 Georgian Legal Society, Sakartvelos Respublika (newspaper) #12, 08.08.1918, p. 5.

cluded Ioseb (Iese) Baratashvili, Ivane Zurabishvili, Sarajishvili, Giorgi Shalibashvili, Giorgi (?) Lashkishvili and Artem Akhnazarov. During August-September, the commission met at the apartment of lawyer Giorgi Jordania.<sup>20</sup> On October 6, 1918, a founding congress was held in the hall of the Tiflis Court Chamber, which 30 delegates attended. Giorgi Jordania introduced the draft of the Society's charter to Congress, which was approved. The board was elected by secret ballot – Davit Kvirkvelia, Giorgi Chachibaya, Giorgi Jordania, I. Kipshidze, Artem Akhnazarov, Simon Chkheidze, A.G. Beburishvili. Davit Kvirkvelia became Presidium chairman, Giorgi Chachibaia – the deputy, Giorgi Jordania – the secretary, and Artem Akhnazarov – the treasurer of the Society.<sup>21</sup> The Legal Society of Georgia met frequently and closely cooperated with the Ministry of Justice to develop and implement ongoing reforms.

On January 7, 1919, the Parliament of Georgia approved the law introducing the jury trial and the jury trial statute.<sup>22</sup> The number of jury lists for criminal cases for districts; the criteria for selection as a judge was established, as well as the interdependence of the juries and trial chambers before the establishment of the Supreme Court – the Senate.

By the end of 1918, following the already implemented reforms and staff changes of court employees, the Ministry of Justice of the Republic made the “nationalization” of the court a reality. In October, the Minister of Justice issued an order to the judicial system, according to which by the end of the year, the language of proceedings could be the languages used until now, but from January 1919, the judicial system would be reorganized into the state language. Nevertheless, in January, about 300 lawsuits submitted by lawyers in the judicial system were not written in Georgian. Accordingly, the proceedings were stopped and returned to the plaintiffs, which caused a severe uproar among the attorneys.

Attorney Isaia Dolukhanov voiced his dissatisfaction at the session of the Parliament of Georgia on January 11, 1919, to which the Minister of Justice Shalva-Alexi Meskishvili responded by defending the chosen course of nationalization.<sup>23</sup>

To solve the problem, a meeting of attorneys was held in Tbilisi. Some of the attendees considered the nationalization of the court premature. The assembly elected a special commission tasked with interceding with the government to postpone the nationalization for half a year. The commission met with the Minister of Justice Shalva Alexi-Meskhisvili, who told them he perfectly understood non-Georgian-speaking lawyers' plight and the threat to their livelihood. However, he could not put his personal feelings above the law. After the minister, the commission appealed to

---

20 Georgian Legal Society, *Sakartvelos Respublika* (newspaper) #28, 29.08.1918, p. 5.

21 On Sunday, October 8...; *Societies and congregations, Sakartvelos Respublika* (newspaper) #64, 12.10.1918, p. 6.

22 Art. 7. Introduction of Jury Court, Art 8. Statute Jury Court, Collection of Laws and Government Decrees, Publication of Codification Department at the Ministry of Justice of the Republic of Georgia (in 1920 at the Senate of Georgia), Tiflis, 1920.

23 Parliament of Georgia, January 11 session, *Ertoba* (newspaper) #8, 12.01.1919, p. 3.

the cabinet, which supported the establishment of a special commission to figure out the issue. At the same time, the representatives of the court officials sent a delegation to the Minister of Justice, expressing their general readiness to carry out the nationalization and demanding its immediate start despite the protests of some attorneys.<sup>24</sup>

On February 28, the order of the Minister of Justice of Georgia was published.<sup>25</sup> Based on the resolution of the Government of the Republic of February 8, 1919, it stated that from March 1 onwards, the proceedings of newly admitted civil and criminal cases would be conducted in the state language in the judicial districts of Tbilisi and Kutaisi. The use of national language was mandated in all cases in Kutaisi District; in Tbilisi District – all criminal cases and civil cases where the appellant and the defendant were not residents of Tbilisi or residents of Tbilisi but Georgian-speaking. If at least one party was non-Georgian-speaking, using the Russian language was permitted. Forensic investigators also had to proceed in the state language except for the Sukhumi District and individual districts of Tbilisi.

On July 18, 1919, the constituent assembly of Georgia began the article-by-article review of the statute of the highest instance of the court of the Republic of Georgia – the Senate. After heated discussions regarding the censure of senators, election for a term or life, etc., the statute with amendments was adopted on July 29, 1919.<sup>26</sup> According to the constitution, the Senate of the Republic consisted of two cassation departments – criminal and civil affairs. The civil cassation department included the administrative department. Subordinate bodies were represented by – the public meeting of cassation departments and the joint Council of cassation departments. All judicial institutions were subordinated to the Senate. The number of senators was determined by 13 (5 in the Criminal Law Department, 8 in the Civil Law Department), who, together with the Chairman and his comrade, were elected by the Constituent Assembly for a term of 2 years, and then the Parliament – for a term of 4 years. Both departments would have their prosecutors. The date of enactment of the statute of the Senate was set on October 1, 1919.

On October 7, 1919, the constituent assembly of Georgia voted and elected senators:<sup>27</sup>

Chairman of the Senate – Davit Kheltuplishvili.

Comrade of the Chairman – Ivane Nakashidze.

Civil Affairs Cassation Department:

Ivane Zurabishvili,

Vasil Omidov,

---

24 – Ela., around the court, Sakhalkho Sakme (newspaper) #53, 09.02.1919, p. 2.

25 Order of the Minister of Justice; In the Ministry of Justice, Ertoba (newspaper) #47, 28.02.1919, p. 3.

26 Art. 118. Law on the introduction of the statute of the Senate of Georgia. Collection of laws and government decrees, publication of the codification department at the Ministry of Justice of the Republic of Georgia (at the Senate of Georgia in 1920), Tiflis, 1920.

27 Constituent Assembly of Georgia (stenographic report), fiftieth (50th) session, 1919, October 7. Tiflis, Palace.

Solomon Mikeladze,  
Levan Asatiani,  
Giorgi Mdinradze.

In the administrative department of the cassation department of civil affairs:

Dimitri Kalandarishvili,  
Grigol Gvelesiani,  
Vladimir Kutateladze.

Cassation Department of Criminal Law Affairs:

Nikoloz Kikodze,  
Mikheil Korkashvili,  
Nikoloz Machavariani,  
Ioseb Roinishvili,  
Giorgi Sidamon-Eristavi.

After this final act of formation of the judicial system of the Republic of Georgia, the issue of the rights and duties of lawyers/attorneys was again on the agenda of the judiciary reform. On November 7, 1919, the Constituent Assembly of Georgia discussed the draft decree “Defining the right to advocate and electing a new Council of Sworn Attorneys”. In the explanation of the draft, the deputy, as well as a well-known lawyer, social democrat Kirile Ninidze, pointed out that the Council of Sworn Attorneys would be considered a part of the judicial chamber according to the order of the Russian Empire and would no longer correspond to the judicial model of the Republic of Georgia. In addition, the existing Council was elected in 1917 for a term of 2 years, and its powers had already expired, while a significant number of the members were no longer physically present in Georgia. In addition, a substantial part of the members of the Council were not subjects of the Republic of Georgia. Therefore, the draft decree, which granted citizens of Georgia the right to be attorneys, doomed this group of lawyers to unemployment. After deliberations and amendments, the constituent assembly approved a compromise option, according to which lawyers from other states had the right to work in Georgia, and the Republic reserved the right to apply to the governments of these states with a similar admission.<sup>28</sup>

After the approval of the decree on November 11, 1919, the existing Council was abolished, and the Georgian Council of Sworn Attorneys was established.<sup>29</sup>

---

28 Constituent Assembly of Georgia (stenographic report), fifty-ninth (59th) session, Friday, November 7, 1919. Tiflis, palace.

29 Art. 194. Decree on determining the right to be a lawyer in Georgia and electing a new council of sworn lawyers, a collection of laws and government decrees, published by the codification department at the Ministry of Justice of the Republic of Georgia (in 1920 at the Senate of Georgia), Tbilisi, 1920.

The final agreement for the formation of the justice system of the Democratic Republic of Georgia was the Constitution of Georgia approved by the constituent assembly on February 21, 1921, the 6th chapter (Articles 76-83) of which defined the main fundamental principles.

## SOVIET RUSSIAN OCCUPATION OF 1921 — A LEGAL ENVIRONMENT IN A TOTALITARIAN SYSTEM

After the strike and occupation of the Democratic Republic of Georgia by Soviet Russia in February-March of 1921, the occupying totalitarian regime with the slogan of “dictatorship of the proletariat” immediately started the fundamental breakdown of the Western democratic state institutions existing before the conquest and its replacement by the fictitious Soviet state, and, in fact, extremely centralized party structures.

According to order #1, received immediately after the appearance of the occupying authority – “Revolutionary Committee of the Georgian SSR” (RevCom), the Extraordinary Commission of the Georgian SSR (Cheka) was formed in the capital, Tbilisi. It was the terror apparatus of the totalitarian regime which gained jurisdiction over the proceedings against the citizens under “political” pretexts, thereby wholly denying them the opportunity to enjoy the fundamental rights of a fair trial and self-defence. Until the 1950s, the legal dimension of the state-citizen conflict in the Soviet judicial system was completely removed from the official judicial bodies. It was delegated to the security service of the totalitarian regime, which enjoyed special and virtually unlimited rights. It carried out operational measures, initiated the case, led the investigation, and delivered and executed the judgment. The Cheka-OGPU was only accountable to the Communist Party, and from the late 1920s, the Soviet Prosecutor’s Office exercised only extremely formal supervision over it. In occupied Georgia, approximately 80,000 citizens fell victim to the retribution of this punitive, non-judicial body of the Soviet Russian totalitarian system.

On March 1, 1921, the “revolutionary tribunal” of the 11th Red Army of the occupying RSFSR assumed the function of the highest judicial instance and started working in Tiflis.<sup>30</sup>

The occupation regime, on March 22, 1921, by Decree #6 of the Revolutionary Committee, declared that the entire judicial system of the Democratic Republic of Georgia – “due to being built on class principles, does not correspond to the needs of the broad working masses and cannot ensure the correct implementation of justice”. It also declared the abolition of the Senate of the Republic of Georgia, the Court Chamber with its departments, and martial and conciliatory courts.<sup>31</sup> On April

---

30 Revon in the Tribunal; Chronicle, *Komunisti* (newspaper) #5, 06.03.1921, p. 3

31 Decree #6; Abolition of the Senate and other judicial institutions, *Shinsakhhomis Moambe* (Messenger of the

15, by decree #20, the Georgian Council of Sworn Attorneys and the concept of sworn attorneys were abolished.<sup>32</sup> Decree #78 (09.11.1921) determined the procedure for finalizing cases pending before 1921.

By September 1921, the occupation regime adopted the “people’s courts” model in Soviet Russia in Georgia. Thus, the Soviet judicial system in the Georgian SSR took the following form:

- The highest judicial body was the Supreme Revolutionary Tribunal.
- Revolutionary tribunals operated in Tiflis, Batumi and Kutaisi.

“People’s Courts” operated in uyezds and small towns. It consisted of a permanent people’s judge and six on-duty people’s justices for severe criminal offences. For other civil and civil law cases, it consisted of a permanent people’s judge and three on-duty people’s justices.<sup>33</sup>

People’s judges and people’s justices, according to the statute, were officially chosen from the ranks of citizens with the right to vote in Soviet elections. It was inherently discriminatory as it left specific categories of private capital owners and former officials of the Democratic Republic of Georgia without the right to vote. Moreover, in practice, the election of judges and judges was under the strict control of the Bolshevik (Communist) Party.

This order lasted two years. In 1923, the existing system was called “parallelism” in official rhetoric, and Soviet officials and the press spoke of the need for reform. The representatives of the sphere of Soviet justice presented the problem and the ways to solve it as follows:

“... Today, when the proletariat has taken over the country’s leadership, it is necessary to touch justice and put it on a sound basis.

In Soviet Russia, this issue has been radically resolved. Unreliable counter-revolutionary elements have been expelled from all judicial bodies, and workers have been invited to replace them.

It is our turn. The Justice Commissariat of Georgia has already started solving this case and is doing much work.

From the first days of the Soviet revolution, we had to build a new one on the ruins of the old justice system. In the local courts (in small units), the People’s Court Council tried civil and criminal law cases. The Revolutionary Tribunals also tried them as well. It is clear from this that the two

---

People’s Commissariat of Internal Affairs) (Journal) #1, 23.04.1921, p. 3.

32 Decree #6; Abolition of the Senate and other judicial institutions, Shinsakhkomi Moambe (Messenger of the People’s Commissariat of Internal Affairs) #1, 23.04.1921, p. 11.

33 Giorgi Sidamon-Eristavi, the aim and purpose of the People’s Commissariat of Justice, long live the First Congress of Soviets of Georgia! Long live the fraternal union of Transcaucasian nations! Long live the brotherhood of the nations of the whole world! Dedicated to the 1st Congress of Workers, Peasants and Red Armymen of Georgia, Land Worker’s Editorial Publishing House, Tbilisi, 1922, p. 102-103.

organizations administered justice. Because of this, we got the unwanted parallelism. Therefore, a double state, a double expenditure of energy and resources, and a widespread confusion of functions is an approximate picture of the organizational scheme of justice in our country Today...

...It is evident that we have to deal with parallelism in justice and undesirable results. Liberation, ridding the court of harmful elements, introducing proletarian elements into it as much as possible, i.e. compiling a court from workers – this is the immediate goal of the reform.

The entire court, therefore, is formed in three instances: local people's courts, then the cassation instance for the people's courts, the courts of East and West Georgia and the highest instance – the Supreme Court of the Republic..."<sup>34</sup>

At its fourth session, the Central Executive Committee of the First Convocation of the Georgian SSR, on June 19, 1923, presided over and adopted the reform draft.<sup>35</sup>

## "COLLEGE OF DEFENDERS" OF THE GEORGIAN SSR

On February 28, 1924, the Central Committee of the Second Convocation of the Georgian SSR, at its second session, made amendments and additions to the "Regulations on Court Structure" approved the previous year.<sup>36</sup> Following these changes, the "College of Defenders" for civil and criminal cases of the Eastern and Western Georgian District Courts of the Georgian SSR was reorganized. Like the judges and justices of the Soviet court, only lawyers with the right to vote and a higher legal education could be members of the College. The members of the College elected the praesidium, which managed the organization's activities. The principles of determining the remuneration of defenders were signed. The "College of Defenders" statute was approved by the People's Commissariat of Justice of the Georgian USSR.

Despite the provision's reservation, most old, experienced lawyers living in Georgia joined the defence collegium. At the same time as allowing the collegium to exist, the architects of the sphere of justice of the occupation totalitarian regime simultaneously launched a hate campaign in the

---

34 D. Nasaridze, *Our justice*, *Komunisti* (newspaper) #58, 23.03.1923, p. 1.

35 The fourth session of the Central Executive Committee of All Georgia, *Komunisti* (newspaper) #139, 20.06.1923, p. 1-2.

36 Art. 20. Resolution #88, *Georgian Soc. buckle On Certain Amendments and Additions to the Statute of the Judicial Establishment of the Republic*, *Collection of Laws and Decrees of the Workers' and Peasants' Government of the Socialist Soviet Republic of Georgia #1, Part One* (1924) Tiflis, 1925. pp. 51-53.



Soviet press against the professional association of lawyers. People's Commissar of Justice of the Georgian SSR, Iakob Vardzeli, dedicated a letter full of disgust and anger to "Ablakats":<sup>37</sup>

"...who are these "defenders" made of? Among them, we see the judges expelled by the Soviet government; "experienced" officials in the courts of the Tsarist and Mensheviks, old lawyers who were not allowed to work in the Soviet courts due to political, social and moral considerations; Besides them, of course, all kinds of swindlers, scammers and others are involved in this business.

This entire company is imbued with one common goal; conveniently, they quietly take advantage of the peasants' lack of understanding and ignorance, trick the judge by providing false information, delaying the case, etc.

For what – to "make a name for themselves" and more boldly continue ripping off "clients".

The "Ablakats" who have been released carry out their "good" work in the villages and the cities. Many workers and peasants are tied in their network Today, which gives them even the last money earned by their sweat.

We must remember that these persons do not pay state or local taxes.

Unfortunately, it must be said that many workers are still convinced that if they do not entrust the case to "Ablakat", they will not be able to defend their interests in court. Psychologically, he can only imagine starting a case in court with one.

The working masses' interests and the worker-peasant judiciary's authority demand this event be fought fiercely. The prominent workers and peasants must inform the people and district courts about silent "ablakats" activities. Local judges must remove such "friends" of the court from the people and the court through the executive committees. The court should know and inform the general public that no person other than a member of the defence panel, unless he is a legal representative of the interests of the parties, has access to our courts. The proliferation of legal consultations in needs and districts should be considered the best weapon against silent "Ablakats".<sup>38</sup>

This campaign of hatred against lawyers was especially ruthless during important "show" trials organized by the occupation regime. In March 1924, the prosecution of the Catholicos-Patriarch Ambrosi of the Georgian Orthodox Church and members of the Catholicate Council was held by the Supreme Court of the SSR of Georgia. The defendants' lawyers, members of the defence panel – Kirile Ninidze, Iese Baratashvili, Samson Dadiani, Petre Kavtaradze, Anton Gelazarov, Irakli Gunt-sadze, Mikheil Mgvedlishvili and Aleksandre Kancheli became the object of insults and aggression of the information propaganda of the regime and the party activists mobilized in the courtroom. The Soviet press hysterically cursed them and portrayed them as political accomplices in the "crime" of the members of the Catholic Council. On March 14, 1924, the "Communist" newspaper dedicated

---

37 A distorted version of the term – Advocate. It was used in popular language with negative connotations.

38 I. Vardzieli, a fierce fight is needed against "Ablakats", *Komunisti* (newspaper) #182(1037), 13.08.1924, p. 1.

an advanced article to the lawyers with the eloquent title – “Only the enemies and traitors of the people protect the enemies of the people and traitors”, which the regime openly threatened.

“...of course, the same enemies and traitors of our people – the “politicians”, the “Ablakats” who seized the political conscience from the Mensheviks and federalists, i.e. the groups that made counter-revolutionary, reactionary scheming, fighting against the Soviet Union their profession, it is these “heroes” of the “free profession” who are coming out Today in Nadzaladevi to save and rescue the heroes of the clerical counter-revolution.

The working people of Georgia and Tbilisi, in particular, should know this. He should know who is being tried and who is trying to help the criminals, and he knows that, too.

... The panel of defenders and private individuals, particularly Mr. Ninidze, are trying in vain to silence the press, not allowing it to say what needs to be said.

The Ninidzes made Ambrosi talk earlier; they showed him the address of Genoa. All in vain. Today, the day belongs to us; it belongs to the working people, and through its representatives, it will say its say.”<sup>39</sup>

By 1925, about 200 lawyers were united in the collegium of defenders throughout the Georgian SSR.

The totalitarian regime during the 1920s and 1930s did not have complete loyalty among the broad strata of Society and exercised effective control mainly through the use of terror instruments. It was not able to create a majority of “Soviet lawyers” on the board of Defenders and tried to control and neutralize it with permanent purges.

The first campaign to purge the Board of Defenders occurred in January 1925. Eight members were expelled from the collegium, and 14 were recognized as automatically dismissed.<sup>40</sup>

The next, more ruthless phase of the purge came in 1929. The announcement of another ostracism of lawyers was voiced in the Soviet press by the old Bolshevik – Giorgi Sturua, the necessity of which he explained with a highly exemplary argument based on the Russian Bolshevik worldview:

“...Yes, our judges and prosecutors are not so trained in our laws as the defenders, and perhaps they are not able to formulate their verdicts as clearly and firmly as they should, But does all this give the right to the defending party to make fun of the representatives of the proletarian court?

Instead of the defence side helping the old judges and prosecutors, the workers and the peasants were driven out of their circle; instead of the defence side helping to increase the authority of

---

39 “Enemies of the people and traitors are protected only by enemies and traitors of the people”, *Komunisti* (newspaper) #60(915), 14.03.1924, p. 1.

40 Purification of the Board of Defenders, list of members excluded from the Board of Defenders, *Komunisti* (newspaper) #17(1172), 21.01.1925, p. 7.

our people's courts and prosecutor's office, some "defenders" went on a direct attack against them and did not hesitate in any way to throw them in the mud.

We will not allow the reckless "defenders" to do this.

...We are sure that the Supreme Court of Georgia will draw an appropriate conclusion from our instructions and, benefiting from the purge of the Soviet apparatus, will itself purge the ranks of the defence panel to establish a normal relationship between the court and the prosecutor's office, on the one hand, and the panel of defenders, on the other hand."<sup>41</sup>

Unsurprisingly, the People's Commissariat of Justice and the Supreme Court reacted immediately. As the protocol kept in the personal archive of the lawyer Irakli Razmadze informs,<sup>42</sup> 61 members were expelled from the panel of defenders during the second large-scale purge. As an example, we present the characterization and "accusations" prepared by the Commission of Disbarred Lawyers:

"...

**Arutinov Samson** – a well-known figure of the Armenian People's Party and former minister of the Dashnak government... opposed the Soviet government and had a negative attitude towards Soviet construction. Emphasis – a hired defender of class enemies. They were trying to confuse the court with fake documents.

...

**Bokeria Evgeny** – a former member of the Socialist-Federalists (right-wing) party, a clear opponent of the Soviet government. He praises bourgeois Georgia, defames the dictatorship of the proletariat, and does not miss an opportunity to preach against the measures of the Soviet government. He was arrested several times by OGPU. Former homeowner. Amoral member of the board of defenders.

...

**Kandelaki Melkisedek** – works with the help of brokers. He wrote and spread all kinds of rumours against the Soviet government. He makes fun of court workers.

...

**Lominadze Grigol** was a former legal adviser of the Ministry of Land Development and, during the Mensheviks, of the Ministry of Internal Affairs and the Special Squad, with disciplinary violations. He was expelled from the board of defenders. He consciously inhibits pursuing the correct

---

41 G. Sturua, it is necessary to clean the College of Defenders, *Komunisti* (newspaper) #210 (2556), 12.09.1929, p. 2.

42 Protocol of the meeting of commissions for the cleaning of members of the College of Defenders, Ketevan Dadiani-Razmadze Collection, Soviet Past Research Laboratory, Public Archive.

class line due to his nausea and self-interest. He does not shy away from immoral actions—inaccurate members of the board of defenders.

...

**Ninidze Kirile** – enemy of the Soviet government; An incorrigible Menshevik. During the cleaning, he held himself defiantly and did not want to answer several questions of a political nature.

...”

According to the resolution of March 13, 1931, the State Council of the Georgian SSR and the Central Committee of the Georgian SSR declared the panel of defenders disbanded, approved a temporary regulation and instructed the Supreme Court of the Georgian SSR to reorganize it within two months.<sup>43</sup> In 1934, a new statute replaced the temporary statute.

The general cleansing and destruction of the pre-Soviet generation of Georgian lawyers took place during the Great Soviet Terror – 1937-1938. During mass terrorism, the Soviet penal apparatus arrested, shot, or deported many representatives of the older generation of lawyers to the “Gulag”. Among them were former and active members of the Board of Defenders – Evgeni Bokeria, Ivane Gobechia, Samson Dadiani, Shota Dadiani, Mikheil Gvamichava, Nikoloz Atoev, Ioseb Baratashvili, Ioseb Machavariani, Ilia Firtskhalayishvili, Petre Kavtaradze, Kirile Ninidze, Dimitri Gambashidze, Ivane Cherkezishvili and others—many, whose identity and fate are the subject of further in-depth research.

## CONCLUSION

During the years 1921-1938, formed a quasi-judicial space created by the Soviet Russian occupation and totalitarian regime by establishing an atmosphere of permanent and total terror as a result of campaigns of psychological and physical attacks on the lawyers/advocate corps and mass repressions, the system succeeded and came close to the ideal model set by Giorgi Sturua. – where the Soviet court, prosecutor’s office, and bar were an organically connected and harmoniously co-operating structure, and the rare exceptions faithful to the professional code could not change the

---

43 Art. 88. Resolution of the Central executive Committee and Council of State Commissars. On the reorganization of the board of the College of Defenders and the approval of the temporary statute of the board of defence attorneys at the Supreme Court of the Georgian SSR. On Some Amendments and Additions to the Provisions on the Judiciary of the Republic. Collection of Laws and Decrees of the Workers’ and Peasants’ Government of the Socialist Soviet Republic of Georgia #8, Part One (1931) Tiflis, 06.05.1931. p. 187.

general climate in this system. By trying to protect their principles, even in post-Stalin's softened totalitarianism conditions, they often posed a physical threat to themselves and their colleagues.

The generation of lawyers and attorneys borne of such an environment faced establishing one of its fundamental elements of founding a democratic country in the 1990s – an independent justice system. The apparent result of their solution is the contemporary Georgian judiciary. By critical analysis, contrasting the different dimensions of past centuries, and identifying legacy through this retrospective, it becomes a relatively easy task for the reader to recognize the ideals and values of the contemporary Georgian judiciary.

Mariam Darchiashvili\*

# ECONOMIC AND LEGISLATIVE TRANSFORMATIONS: LAND PRACTICES AND MORALITIES IN VILLAGES OF DUSHETI

## ABSTRACT

Villages of the Dusheti region face a common issue of diminishing grazing areas. Residents of villages are selling their cattle, resulting in a threefold reduction in the local livestock population. The sight of shepherds and cows has become a fleeting presence in the vicinity of recently constructed infrastructure, which once used to be expansive grazing land for the villages. My primary focus is on examining the impact of economic and legislative transformations on the local economies and moralities. I am particularly interested in investigating land practices and moralities. Transformations brought new concepts and ideas about the land; the land became privatized and commoditized; however, the previous approaches continued. Though old and new concepts of land can be contradictory, in everyday life, they may coexist. In this research, I want to approach land from the perspective of legal pluralism in the anthropological sense. Legal pluralism is the analytical concept for situations where people can draw upon several legal systems in their interaction. The research is primarily based on ethnographic methods, observations, and conversations with indigenous communities of Dusheti villages.

**Keywords:** Land, Moralities, Legal Pluralism, Privatization, Pasture, Dusheti.

## INTRODUCTION

*“What we call land is an element of nature inextricably interwoven with man’s institutions. To isolate it and form a market for it was perhaps the weirdest of all the undertakings of our ancestors.”<sup>1</sup>*

In winter 2022, I went from Tbilisi to the village of Mlashe near Bazaleti Lake in the Dusheti region to meet with Ketino. Ketino is a resident of Mlashe; she participated in the series of protests for maintaining the remains of the sole pasture of village Mlashe and neighbouring villages. I did not know Ketino personally, but I knew Zhuzhuna, her sister, from the village of Aragvispiri. Before meeting Ketino, I met Zhuzhuna, and we went up together to her place. It was a cold winter day, preparing to snow. When we got to Ketino’s house, she came out with her grandson, cheerfully saying they just made churchkhela (traditional Georgian delight), getting ready for the New Year celebration. Zhuzhuna introduced us, and we started talking about issues related to the village pasture; we had spoken on the phone several times, and it was easy to continue the conversation.

We all started going toward the lake to see the remains of the pasture where hotel cottages were being built. On the way, Ketino repeated that the pastureland was sold secretly, and the landowner took possession of the territory based on fake signatures. The suspicion about the sale of the village pasture population got when they noticed strangers measuring the land and suspected that it had been sold. To protect the land, the villagers decided to transfer the territory to a few residents, but they were not allowed to do so by the town administration, saying it would be an illegal grabbing of state property. As villagers say, by then, the land had already been sold. After a while, investors appeared and surrounded the purchased area. “This land has never been cultivated; it never had any other use but always been used as a pasture for neighbouring villages, as we know from our ancestors,” Ketino emphasized. Today, once extensive land is divided into cultivated land and the remaining pasture. On our way, we met cows grazing on the plots of lands on which Ketino told me that from the springtime, cows would no longer be allowed to graze on these areas; by then, wheat, barley and corn would be sown. “At this season, we will be running with our cows until they get to the pasture to prevent them from straying onto others’ property,” Ketino remarked with a mixture of a smile and regret.

When we approached the pasture area where cottages were built, Ketino explained that according to the agreement, the road to the pasture between the cottage gate on the one side and the private land on the other should have been 8 meters, which appeared to be reduced to 5 meters. I paused, and it was a minimal space for leading the cattle. Ketino shared the fear that the village has a bad feeling that the cottage owners will close this road after construction is finished. I asked

---

\* Assistant Professor in Social and Cultural Anthropology, Ilia State University

1 Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press. Pg. 187

her why they would think so, and she replied, “Who would want the cattle between the hotel and the lake?”

In the cottage area, we saw people, either owners or workers. Ketino told me that the relationship between the population and the cottage owners ended in a conflict last time, and avoiding them would be better. We stopped near the pasture for just a little while. Ketino showed me the pasture and told me to pay attention to the willow trees. They did not have leaves, and I hardly noticed them. She said the village population brought these trees here for shade in the summer. “This summer, the jeeps of the cottage owners were standing in the shade under the trees,” Ketino said these words painfully. Given the pasture’s tree-planting practice and long-term use history, the village community had a strong emotional connection to this diminishing place.

During the summer, I revisited this place to see the willow trees (see illustration: willow trees). At that time, the cottage owners had vacated the area due to financial difficulties, and the hotels were up for sale. The atmosphere was tranquil, with a picturesque view of the lake, and the willow trees cast generous shade on the surroundings. It was a sunlit summer day. To escape the sun’s heat, I sought shelter under the shadow of the willows. The gentle breeze within was refreshing. I settled on a handcrafted wooden bench equipped with a table. It was an excellent location for the shepherd to take a break in the middle of the day, especially considering that their work begins at 7 a.m. and ends at 8 p.m. I also recalled Ketino’s remark about cars replacing cattle under the willows. In discussions with the residents of Dusheti, they often shared their feelings about the trees they had planted collectively during the Soviet era, particularly during communal celebrations.<sup>2</sup> For them, mature trees represented not only pride but also the oldness of the place and a distinct sense of belonging to the place. In conversations with shepherds, this pasture is commonly referred to as the “willow area.” Willow trees have become a symbolic marker of this field to which the villagers have a profound and unique attachment. Looking at the diminishing pasture, I began to ponder what transformations had left the rural population incapable of safeguarding their lands while simultaneously adapting to the challenges of the modern era by transforming their local economies, about which they talk with regrets.

---

2 In 1982, 11,000 walnut trees were planted in the Dusheti district, and in 1983, we read in the newspaper that the district youth planned to plant 40,000 walnut trees. For more on this topic, see Hamlet Kereselidze, “Sakme Sashvilishvilo” [work of great importance, Soviet journal Droshta, 1983.





Willow Trees, August 2023, photo by the author

In this article, I am interested in examining the impact of economic and legislative transformations, how new conceptualization about the land affects local economies and moralities, and hybridizing old, new, regional, and global attitudes and practices about the land. I link new and global narratives about the land to neoliberal discourses. Old and local narratives to lands I relate with Polanyian understanding of the term embeddedness<sup>3</sup> And argue that lands for indigenous populations are more than a means of economy; lands are immersed in social relations and cannot be separated from their social and everyday meanings. Polanyi elaborates that land has always been related to kinship, neighbourhood, beliefs, stability, or physical safety. The economic function is just one of the functions of the land. For him, separating land from all these and organizing society to respond to market requirements was a utopian market economy concept.<sup>4</sup>

During 2022-2023, I visited Mlashe and other villages of Dusheti regularly, talked with village populations, particularly shepherds and cattle owners, about how they adapted to the ubiquitous

---

3 In the works of Karl Polanyi, the term “embeddedness” is not elaborated as an account. However, it is always clear that he suggests approaching the economy embedded and enmeshed in institutions, economic and non-economic, and including non-economic is vital (Polanyi, 2018).

4 Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press. Pg. 187

shrinking lands, and walked with them in the village, sometimes in the cattle, too, accompanied people to their new workplaces, those who previously had cattle and sold and participated in large and small community gatherings. Within this process, I discovered multiple moralities in the narratives of the indigenous communities about the land; in their moralities, paradoxically, Polanyian and neoliberal narratives coexisted. They all regretted the shrinking lands in the villages and blamed ideologies, new reforms, legislations, businesses, statesmen, economic problems, neighbours, and themselves for modifying and selling lands.

At the outset of this paper, I delve into the existing literature on neoliberal reforms concerning land and the evolving attitudes toward land ownership. Here, I also searched for a conceptual framework for understanding this process. Subsequently, I explore the case of Georgia, focusing on the context of land privatization and addressing various legislative challenges. I expand on my fieldwork findings and conversations in the following two chapters - the first delves into the land division process and the underlying informal practices that shape it. In the second, I discuss the emergence of land sales as a novel economic practice among indigenous populations, especially considering their diminishing land holdings and the need to sell livestock. Finally, I present the concluding remarks.

## COMMODIFYING LANDS AND HYBRIDIZING MORALITIES

Some scholars argue that neoliberal reforms enforce conceptual changes regarding the nature of land.<sup>5</sup> Land is valued more for its role as a trading object rather than its connection to indigenous communities. These conceptual shifts undermine the protection framework for the state, its population, social groups, and individuals, and instead, they benefit those who possess greater financial means and resources.<sup>6</sup> Those with significant capital and private interests have a privilege and control over land as a commodity.<sup>7</sup> Millar (2016) argues that global organizations, institutions, and companies use global neoliberal governance's rules and ideas to change how people think about

5 Cotula, Lorenzo. "The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush." *Third World Quarterly* 34, no. 9 (2013): 1605–1629; Millar, Gearoid. "Knowledge and Control in the Contemporary Land Rush: Making Local Land Legible and Corporate Power Applicable in Rural S Tierra Leone." *Journal of Agrarian Change* 16, no. 2 (2016): 206–224.

6 Izumi, Kaori. "Liberalization, gender, and the land question in sub-Saharan Africa." *Gender & Development* 7, no. 3 (1999): 9–18.

7 Millar, Gearoid. "Knowledge and Control in the Contemporary Land Rush: Making Local Land Legible and Corporate Power Applicable in Rural S Tierra Leone." *Journal of Agrarian Change* 16, no. 2 (2016): 206–224.

land. They are taking it away from its cultural and social context and fitting it into global norms of control and power promoted by those leading the global transition to neoliberalism.<sup>8</sup>

Incredible transformations brought new concepts and ideas about land. Land became privatized and commoditized; however, the previous approaches did not cease. The context in which a new law or reform is placed is not empty but pluralistic, with earlier historical, cultural, legislative, political and economic contexts and moralities. Such layers of moralities about land can be approached from legal pluralism in the anthropological sense.<sup>9</sup> Another similar concept for describing such a context is “multiplicity of legal orders.”<sup>10</sup> or “multiple systems of ordering.”<sup>11</sup> Such legal pluralism or multiple orderings occur when international and transnational laws expand, substitute, or get entangled with national laws, local orderings and informalities. By informalities, I mean shared and ‘widely accepted’ norms and expectations disregarding which may cause social disapproval.<sup>12</sup> Örucü (1996) argues that transplanting law, therefore, always involves some degree of “transposition” or “fine-tuning” in the new social, economic, and legal environment.<sup>13</sup> The fine-tuning involves complex dynamics of adjustment, reinterpretation, and hybridization. Anthropologists have argued that on a more fundamental level, such transfers entail context-dependent reinterpretations.<sup>14</sup> Behrends, Park, and Rottenburg (2014) have demonstrated that “travelling models,” of which transplanted law is a prominent example, tend to acquire quite different meanings after being disembedded from their previous contexts and then being embedded into new social, economic, and legal environments.<sup>15</sup> As Ong (2007) writes, neoliberalism is not a fixed set of attributes and outcomes but a governing logic that migrates from one political context to another. Thus, she offers analytics of assemblage over the analytics of structure to show its contextuality and ability of its entanglement and coexistence with local moralities and rationalities. For her, neoliberal logic should be understood not as a universally applicable system but as a migratory governing technology that adapts to specific contexts and conditions.<sup>16</sup>

---

8 Ibid.

9 Legal pluralism is the analytical concept for situations where people can draw upon several legal systems in their interaction. See von Benda-Beckmann, Keebet, and Bertram Turner for more on this issue. “Anthropological Roots of Global Legal Pluralism.” (2020).

10 Nader, Laura. “The anthropological study of law 1.” *American Anthropologist* 67, no. 6 (1965): 3–32.

11 Merry, “Legal Pluralism,” *Law and Society Review* 22, no. 5 (1988): 869–96: 878.

12 Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. “Informal institutions and comparative politics: A research agenda.” *Perspectives on Politics* 2, no. 4 (2004): 725–740.

13 Esin Örucü, Elspeth Attwooll, and Sean Coyl, eds., *Studies in Legal Systems: Mixed and Mixing* (London: Kluwer, 1996).

14 von Benda-Beckmann, Keebet, and Bertram Turner. “Anthropological Roots of Global Legal Pluralism.” (2020).

15 Behrends, Andrea, Sung-Joon Park, and Richard Rottenburg. *Travelling Models in African Conflict Management: Translating technologies of social ordering*. Vol. 13. Brill, 2014.

16 Ong, Aihwa. “Neoliberalism as a mobile technology.” *Transactions of the Institute of British Geographers* 32, no. 1 (2007): 3–8.

## PRIVATIZATION AND NEOLIBERAL REFORMS IN GEORGIA

One popular understanding of neoliberalism is that unambiguous property rights and maximum alienability to property objects, through the market's invisible hand, lead to economic growth; privatization represents neoliberalism in practice.<sup>17</sup> In the Soviet Union, the land belonged entirely to the state. Collective farms managed it. In Georgia, one of the turning points for the privatization of land was the resolution of the Cabinet of Ministers of Georgia dated January 18, 1992, "On reform of agricultural land in the Republic of Georgia". Agricultural plots were allocated from state lands for land reform, and a land reform fund, i.e., a privatization fund, was created. The subject of land distribution was the household, which was divided into categories. The process of privatization was carried out in the field of animal husbandry as well. This is how the private sector of the agrarian economy was created.

Privatization reform has many critics because it was carried out quickly. Also, the fragmentation of large farms into small farms focused on meeting personal needs was mainly done, which led to a significant decrease in the volume of agricultural production. The production's material-technical base was destroyed, and agricultural production's technological-organizational and ecological unity was violated; in many cases, the new owners could not maintain the farms.<sup>18</sup> This is also a time of massive economic decline. In 1994–1995, downward social mobility was a serious phenomenon in Georgia. In a 1996–1997 World Value Survey, 90% of respondents in Georgia reported relying on relatives for economic support. The same survey found that 96.5% of Georgians believed they lived in worse poverty than ten years earlier.<sup>19</sup> Following the Rose Revolution in 2003, Georgia underwent an economic revival associated with adopting neoliberal reforms. At that time, the appointed Cabinet of Ministers in Georgia made the "energetic" privatization of the remaining state-owned enterprises a top priority in their economic policy. This matter has stirred up debate within society, with one side advocating for the state to retain ownership of objects deemed strategically crucial for the country while another - supporting their transfer to the private sector.<sup>20</sup>

The alterations in the political-economic landscape have resulted in numerous gaps within the legal framework concerning land and pasture management. There needs to be a comprehensive

17 Hann, Chris M. "Property Relations: The Halle Focus Group, 2000-2005." (2005).

18 Lominadze, M. (2021). *Privatizatsia da Kerdzo Metsarmeobis Ganvitareba Sakartveloshi*, doctoral dissertation, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University.

19 Aliyev, H. (2015). "Institutional Transformation and Informality in Azerbaijan and Georgia." In *Informal Economies in Post-Socialist Spaces: Practices, Institutions and Networks*, edited by Jeremy Morris and Abel Polese, 51–69. New York: Palgrave Macmillan, pg. 56

20 The Minister of Economy asserted, "My perspective, which advocates selling everything, should not be deemed eccentric. The ultimate goal is for the state to secure the highest possible returns and maintain a profit." <https://civil.ge/ka/archives/132727>

land management policy, with regulations dispersed across various statutory acts, leaving many aspects unaddressed.<sup>21</sup> There needs to be accurate data on the state and private agricultural land distribution; one of the reasons for this is that during the privatization of land in the 1990s, land plots were distributed without conducting field planning works. The conditions for the privatization or leasing of state-owned pastures have yet to be developed to date.<sup>22</sup> Changing the status of agricultural land into non-agricultural land resulted in the loss of agricultural land, including pastures. The status change was carried out by the public registry in case of necessary state or social needs, and the specification of this need is nowhere to be found. Regrettably, information about the pastures whose status changed over the years and were reclassified as non-agricultural land still needs to be available.<sup>23</sup> As per specialists, issues about land management are associated with the decreasing regulations that began in earnest after the Rose Revolution and have persisted up to the present day.<sup>24</sup>

## LAND DIVISION AND LOCAL ORDERINGS

On one of my visits to Mlashe, I met with Kviria, a man engaged in the land division process in the late 1990s. Kviria and other Khevsurs settled in Mlashe in 1967 from Arkhoti (a village in Khevsureti). The village's side of Mlashe, where Kviria lives, is called the district of Khevsurs. As he told me, there were 25 households initially in this district, but 3-4 remain, mainly due to economic problems in late Soviet times. As Kviria told me, here in Mlashe, there was a poorer collective farm than, for example, in Tsiteltskaro (municipality in Kakheti), where families moved. Because of this and general poverty issues, as Kviria emphasized, Eduard Shevardnadze, the president at that time, gave the people the right to divide the lands, cultivate them, grow products and survive economic problems that way. During the heydays of the Soviet Union, Mlashe gained renown for its pastures, shepherds, wheat fields, and the picturesque route to Bazaleti Lake, which evolved into a popular

---

21 Society for Nature Conservation – Sabuko, Sadzovrebis Martvastan Dakavshirebuli Kanonmdeblobis Mimokhilva [An overview of the legislation related to pasture management], [https://sabuko.org/wp-content/uploads/2021/01/sazovrebi\\_kanonmdeblobis-mimoxilva\\_GEO.pdf](https://sabuko.org/wp-content/uploads/2021/01/sazovrebi_kanonmdeblobis-mimoxilva_GEO.pdf)

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Interview with expert, Fall, 2023.

destination for leisure and recreation.<sup>25</sup> Today, the lake is frequently described as a swamp due to its diminished size and deteriorating water quality.<sup>26</sup>

Soon after the collapse of collective farms, Kviria became part of the land division committee. For this purpose, Kviria had a particular notebook, and it was written there how much was distributed to whom. There were 1st, second and third categories. 1500-2000 sq.m. was allocated to the third category. This category included those who no longer lived in the village but had an origin from here or could prove it. According to Kviria, lands were wasted on this category of people; some got land through acquaintances, and later, these people started selling the lands and changed the local context. Kviria says, “All these chaotic processes led to the problem of pastures”.

Western land privatization reform was entangled with local informalities and became an assemblage of global and local moralities. Throughout my field research, I came across numerous accounts where villagers recounted that, by land division regulations, they had anticipated receiving more extensive plots in favourable locations. However, they were only able to secure these by resorting to bribery. “There was favouritism and bribery involved during the land division process. My father owned goats, and they demanded goats in exchange for a better land plot. However, my father refused, asserting that he deserved a fair share of land since he had spent six years in the war, defending not just his village but the entire nation of Georgia. Despite his emphasis on this, my father received only 2000 square meters in a less desirable location, instead of the 7000 square meters he believed he deserved.”<sup>27</sup>

For Kviria, irregular land distribution deprived people of their right to land. Kviria told me he chased authorities for three years to allocate land for the cemetery and barely managed 3 hectares because no more land was left. I asked Kviria to show me the notebook where he had all this information. He said that after the struggle for the pasture, an investigation started, and they took his notebook, where it has been written that the territory where hotel cottages were built was defined as a village pasture. As per Kviria and local village representatives, the village of Mlashe has undergone significant transformations over the past few decades. During a period when the village had a 50-hectare pasture, each family maintained a herd of 10-12 buffaloes. However, as the available land and grass resources dwindled, families were compelled to sell their buffaloes to combat poverty, as buffaloes required more extensive amounts of grass. Subsequently, families transitioned to maintaining an equivalent number of cows, but many were also sold due to further reductions in available land. Today, each family in the village typically keeps 1-2 cows, and the primary source of sustenance and income for these families remains the sale of dairy products. Animal husbandry

25 I encountered such narratives in old magazines while doing archival work, for praising Mlashe pastures see *Komunisti* (1955), *Sazamtro Sadzovrebze* [on winter pastures], for praising Bazaleti Lake as a popular recreational destination see: *Komunisti* (1959), *Bazaletis Tbis Piras* [On the edge of Bazalet lake].

26 When I walked with the villagers, they consistently reminisced about the lake’s former size and how children and young people from nearby villages arrived early in the morning, staying throughout the day.

27 Interview with the shepherd in village Aragvispiri, Summer 2023.

held the foremost position in the economic activities of the mountainous regions in Dusheti.<sup>28</sup> I also encountered such a drastic decrease in animal husbandry in different villages of Dusheti. Along with shrinking lands and economic problems, people have been selling cows. The sight of shepherds and cows has become a fleeting presence in the vicinity of recently constructed infrastructures, which once used to be grazing lands for the villages.

## LAND SALES AS A CONTEMPORARY LOCAL ECONOMIC PRACTICE

In the summer of 2023, on my way to Mlashe, I encountered an old poplar tree standing on the roadside with many posters about village land plots being on sale (see illustration: Poplar tree, resembling a billboard). The tree stood somewhere between two pastures, which in old times used to be one large grazing land; now, on the one pasture, about 2,500 square meters are remaining where hotel cottages are being built and on the other pasture - about 18 hectares, which is also under danger of getting lost. As shepherds told me not so long ago, someone also came, measured, and fenced this pasture. Then, the village population came out and did not give him the right to continue his work; they ruined the fence. Nevertheless, one shepherd told me regrettably that people do come out and protest land grabbing, but still, no one would have asked the village if the buyer or some company wanted the land and paid good money for it. He added that the village population is responding to economic hardships by selling lands, too; new neighbours who have less attachment to these lands do not know the prehistory of these places and care less about the changes – new moralities and economies in the village.

---

28 Losing access to the pastures has become a reason for the Dusheti peasants to protest movement in the XIX century; more on this issue, see Akhobadze, M. Glekhta Modzraoba Saqartveloshi XIX Saukunis 60-90-ian Tslebshi [Peasants' movement in Georgia in the 60s-90s of the 19th century], pg. 40



Poplar tree, resembling a billboard, photo by the author

For me, the contrasting moralities of those villagers who protest losing lands and those villagers who sell lands for income are worth exploring from the perspective of an assemblage of moralities. In one family, I also encountered contradictory moralities where a wife wanted to sell the land to renovate the house. At the same time, the husband and son were against this idea, wanting to maintain the land left by the ancestors. One of the shepherds I had a long conversation with told me: “This pasture sustains us, *Mamapapuri*<sup>29</sup> land is our heritage, a legacy from the past, now entrusted to us. We must pass it on to our children for safekeeping, yet it slips through our fingers as buildings encroach upon Bazaleti Lake. Who could have foreseen this? Everything is being sold, and we are realizing it too late. We cannot defend it with our swords, can we?”<sup>30</sup> During my field visits, I encountered many posters in different villages about lands being under sale. Selling lands has become a newer means of income for the villagers. I met with villagers who spoke to me about

29 “Mamapapuri” is a Georgian word that literally translates as – father-grandfatherly – also denoting “old style”, something left by ancestors. When I examined the narratives of people from Dusheti villages, the term “mamapapuri lands” meant not only their land, which they had from their fathers and grandfathers but also meant previous relationships with the land, the way it has always been, some local commonsense about lands - local traditions and economies.

30 Interview with the shepherd in village Mlashe, Summer 2023.



the benefits of having lands near newly built large infrastructural projects as the land prices have increased, and they sold or would sell their land for better prices. “Some benefited from the large economic and infrastructural project.”<sup>31</sup> However, according to my interlocutors, there are more frequent cases when the conditions of the population change negatively with new economic and infrastructural projects.

In the summer of 2023, the population of Choporti (Dusheti village) organized a large-scale protest. Lands of the Choporti indigenous population near which the Natakhtari-JINVALI new highway will pass were transferred to “GWP” with the “management” right.<sup>32</sup> The water company extended its “sanitary zone,” because of which the population’s right to construct houses on their lands was restricted.<sup>33</sup> Choporti’s population also thinks the company is artificially reducing land prices. During my fieldwork in 2023, people I met participated in the Choporti protest, supporting the local population. In their opinion, “no one knows when our “mamapapuri” lands became the property of the private company”. Inga, a shepherd lady, talked to me about the ambiguities the new highway plan brings to the indigenous communities of Dusheti. Considering the case of Choporti, she and her villagers in Bichnigauri (a village in Dusheti) need clarification; they need to figure out what to do with their lands: sell them or wait until the new road is built. Confusion is doubled because people are still determining exactly where the new highway will pass and whether it will bring benefits or challenges to the communities of Dusheti, which already face many difficulties.

## CONCLUSION

In Georgia, the privatization process and reforms occurred swiftly at the local level, with little consideration or caution. It was implemented without acknowledging the pre-existing local orderings and informalities. Consequently, there was a hybridization of socialist, capitalist, and local moral systems. This hybridization is particularly intriguing from the perspective of legal pluralism. It shows the entanglement of multiple moralities, most vividly of formal and informal, global and local systems and within local–diverse moralities.<sup>34</sup> Such entanglements of travelling reforms and laws

---

31 I was interviewed by a gatekeeper from village Sakramuli, a neighbouring village of Mlashe, and married in Aragvispiri in the summer of 2023.

32 Company in the Georgian water supply market. The company provides drinking water to the population of Tbilisi and the city of Mtskheta, state institutions, and industrial and commercial facilities.

33 Construction rights revoked, formula.ge, [https://www.facebook.com/watch/?v=605682384504370&extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing](https://www.facebook.com/watch/?v=605682384504370&extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing)

34 For more on the entanglement of formal and informal, see Darchiashvili, Mariam, and Elene Gavashelishvili.

with national and local orderings and moralities have been elaborated by many scholars, speaking about processes of adjustment, context-dependent reinterpretation, and hybridization (Örücü, 1996; Behrends et al., 2014). Ong (2007) suggests the concept of assemblage for approaching such entanglements, which I find related to legal pluralism in the anthropological sense.

In this context, the concept of land has transformed. The land has become a commodity for trade but has retained its traditional significance, closely associated with ancestral heritage, something to be preserved for future generations. What is of note is that varying moral attitudes towards land can lead to conflicts among groups at the local level. These conflicting values may sometimes coexist within the same group and vary according to context. Regarding the topic of land, there is a consensus that land should be available to the people, especially when it involves a foreign party or company in the village. In such cases, even people from neighbouring villages stand with communities at risk. The protest in Choporti is a good illustration of such solidarity. The example of the struggle for pasture in Mlashe shows the broader importance of land than its economic purpose. This protest and the narratives surrounding it show the unique attitude and attachment of the indigenous communities to the land, which is equally linked to traditions, respect for ancestors, local economies, and tree-planting practices.

It is acknowledged among many scholars that today's neoliberal laws have left individuals in a vulnerable position when it comes to protecting their land, placing them in an unequal and unjust position in comparison to wealthy corporations (Izumi, 1999; Cotula, 2016; Millar, 2016). This situation underscores a global issue that researchers in this field often write about: the neoliberal shift has eroded the protective framework for indigenous groups, instead favouring those with more significant financial means and resources (Izumi, 1999; Povinelli, 2020).

---

"Entanglement of the Formal and Informal in Everyday Surrogacy Negotiations: The Case of Georgia." *Studies of Transition States and Societies* 15, no. 1 (2023).

#### Advisory Board:

##### George Papuashvili

*Head of Board. Professor, Ilia State University.  
Dean of Law School, Ilia State University.  
Former President of the Constitutional Court of Georgia*

##### Jeremy McBride

*Barrister, Monckton Chambers, Gray's Inn, London. Visiting Professor,  
Central European University and Honorary Senior Research Fellow,  
University of Birmingham*

##### András Sajó

*Professor, Central European University. Visiting Law Professor at New  
York University School of Law. Former judge of European Court of  
Human Rights*

##### Herman Schwartz

*Professor of Law Emeritus, American University Washington*

##### Nona Tsotsoria

*Former judge of European Court of Human Rights*

##### David E. McCraw

*Senior Vice President & Deputy General Counsel, The New York Times  
Company. Professor, Harvard University Law School*

#### Editorial Board:

##### Konstantine Vardzelashvili

*Head of Board. Professor, Ilia State University. Former Vice-Presi-  
dent of the Constitutional Court of Georgia*

##### Irakli Porchkhidze

*Professor, Ilia State University*

##### Sophio Tsakadze

*Visiting Law Professor at Ilia State University.  
Justice Sector Reform Manager, Council of Europe*

##### Richard Vogler

*Professor of Comparative Criminal Law and Criminal Justice at  
Sussex University Law School*

##### Giorgi Chitidze

*Visiting Law Professor at Ilia State University.  
Human Rights Program Manager, Civil Society Foundation*

Translator: **SABA BRACHVELI**

Editor-in-Chief: **GIORGI CHITIDZE**

Layout: **KETEVAN GOGAVA**

Designed by: **KHATUNA CHIKADZE**

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა  
ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS  
3/5 Cholokashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

შეგიძლიათ ეწვიოთ ჩვენს ვებ-გვერდს:  
Please visit our website: [www.clr.iliauni.edu.ge](http://www.clr.iliauni.edu.ge)