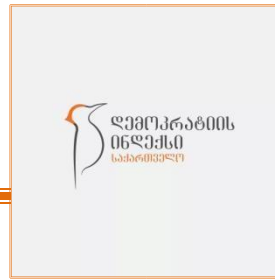


ს(ა)იპ დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო  
ს/კ – 405337764  
მის: თბილისი, ალ. ყაზბეგის გამზ. N2, 0160



+995 577 07 05 77  
democracyindexgeorgia@gmail.com  
@DemocracyIndex



N 03-354-2022

12 აპრილი 2022 წელი

*საქართველოს პარლამენტის წევრებს*

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-9 პუნქტის და 107-ე მუხლის მესამე პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრებას საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/177/10).

დანართი: 4 ფურცელი

*პატივისცემით,*

*ეკატერინე ციმაკურიძე*

*თავმჯდომარე*

მოსაზრება საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/177/10).

საქართველოს პარლამენტში უმრავლესობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტით,<sup>1</sup> ცვლილება შედის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 34-ე მუხლის პირველ პუნქტში. ინიციატივის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოში კომპეტენტური დავის ფარგლებში შესაძლოა კონკრეტული უმოქმედობის გასაჩივრება. აგრეთვე, იმ პირთა ჩამონათვალში, რომლებსაც უფლებამოსილება აქვთ საკონსტიტუციო სასამართლოს სარჩელით მიმართონ კომპეტენციური დავის ფარგლებში, ამოღებული იქნება პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედი და იგი მთლიანად პარლამენტით იქნება ჩანაცვლებული. შედეგად, ოპოზიციის წევრი დეპუტატები სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებთან კომპეტენციური დავის არსებობის შემთხვევაში ვეღარ მიმართავენ საკონსტიტუციო სასამართლოს უმრავლესობის ნების გარეშე.

#### **აღნიშნული რეგულირება შეუსაბამოა საერთაშორისო-სამართლებრივ სტანდარტთან**

პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედისთვის მინიჭებული შესაძლებლობა მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს მათ შორის კომპეტენციურ დავებზე, არის პოლიტიკური უმცირესობის ბერკეტი. ამით შესაძლებელია, ოპოზიციამ დაიცვას, არა მხოლოდ, საკუთარი პოლიტიკური ინტერესები, არამედ კონსტიტუციური ნორმები და პრინციპები.<sup>2</sup>

წარმოდგენილი ინიციატივა იმეორებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მეოთხე პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის ფორმულირებას. მიუხედავად ამისა, საკანონმდებლო ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებისას მნიშვნელოვანია, არა მხოლოდ ფორმალური თანხვედრა, არამედ ის, თუ რამდენად შესაბამისია კანონის ნორმა კონსტიტუციური ნორმების არსთან და მასში გამოხატულ ნამდვილ აზრთან.<sup>3</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნული სტანდარტი გამოიყენა საქმეზე „გიგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. მიუხედავად იმისა, რომ გასაჩივრებული ნორმა სიტყვასიტყვით იმეორებდა კონსტიტუციური დანაწესის ფორმულირებასისი გარკვეული შინაარსი არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.<sup>4</sup>

საპარლამენტო ოპოზიციისთვის საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობის შეზღუდვა ვენეციის კომისიის მსჯელობის საგანიც გახდა. საქართველოს მსგავსად აზერბაიჯანის კონსტიტუცია პარლამენტს, როგორც მთლიან ორგანოს (რომლის მიერაც გადაწყვეტილება უმრავლესობის ნებით მიიღებოდა) აძლევდა უფლებამოსილებას წარედგინა სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში, რაც გამორიცხავდა უმცირესობის მიერ სარჩელის წარდგენის

<sup>1</sup> პარლამენტის ვებ. გვერდი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23799> [08.04.2022]

<sup>2</sup> ბესიკ ლოლაძე, ზურაბ მაჭარაძე, ანა ფირცხალაიშვილი, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, თბილისი, 2021, 214.

<sup>3</sup> „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მესამე პუნქტი

<sup>4</sup> იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/654 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2

შესაძლებლობას. კომისიამ აღნიშნა, რომ მიუხედავად კონსტიტუციური ჩანაწერისა საპარლამენტო უმცირესობისთვის აღნიშნული უფლებამოსილების მინიჭება ითამაშებდა მნიშვნელოვან როლს სამართლის უზენაესობისა და უმცირესობათა უფლებათა დაცვის სტანდარტის გაძლიერებისთვის.<sup>5</sup>

საქართველოს კანონმდებლობაში არის შემთხვევა, როდესაც სპეციალური კანონმდებლობით საპარლამენტო უმცირესობის სასარგებლოდ განსხვავებული სტანდარტია დამკვიდრებული, ვიდრე ეს კონსტიტუციის სიტყვასიტყვითი განმარტებით არის შესაძლებელი. მაგალითად პარლამენტის წევრის დაკავების ან ჩხრეკისთვის კონსტიტუცია არ ადგენს გადაწყვეტილების მიღების კვორუმს და უთითებს მხოლოდ პარლამენტს, როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს,<sup>6</sup> რაც ლოგიკურად ქმნის დადგენილების ზოგადი წესით (დამსწრეთა უმრავლესობა, არა ნაკლებ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის 1/3) მიღების შესაძლებლობას. მიუხედავად ამისა, პარლამენტის რეგლამენტით დასახელებულ საკითხზე დადგენილება მიიღება არა დამსწრეთა უმრავლესობით, არამედ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით.<sup>7</sup> აღნიშნული წესის საფუძველია პარტიებს შორის ევროპის კავშირის მედიაციით 2021 წლის 19 აპრილს დადებული შეთანხმება „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“, რომლის მიზანი იყო საქართველოში დემოკრატიული და კანონის უზენაესობის დღის წესრიგის წინ წაწევა.<sup>8</sup>

დამატებით, საპარლამენტო წყობის რესპუბლიკისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უმცირესობას შეეძლოს დავა სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან კომპეტენციური დავის ფარგლებში განსაკუთრებულად იმ ფონზე, როდესაც მთავრობა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან არის ნდობით აღჭურვილი, ხოლო საპარლამენტო უმრავლესობა - ერთპარტიული. კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებული არსებული მწირი სასამართლო პრაქტიკაც ცხადყოფს, რომ მთავრობის წინააღმდეგ სასამართლოში მიმართვის ინიციატორთა სრული უმრავლესობა პარლამენტის ოპოზიციის წევრი დეპუტატები არიან.<sup>9</sup>

ცვლილებების მხარდაჭერის შემთხვევაში, კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც მხოლოდ პარლამენტის უმრავლესობას აძლევს შესაძლებლობას მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, პრაქტიკაში სრულიად უმოქმედო გახდება. აღნიშნული დამაზიანებელი იქნება სამართლის უზენაესობის პრინციპის დამკვიდრების პროცესისთვის. „სახელმწიფოს უუნარობა მისი სხვადასხვა ორგანოების

<sup>5</sup> COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS, REPORTS AND STUDIES ON CONSTITUTIONAL JUSTICE, CDL-PI(2020)004, 2020, Par. 5.1.1.

<sup>6</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

<sup>7</sup> პარლამენტის რეგლამენტის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>8</sup> შეთანხმების ტექსტი „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ (არაოფიციალური თარგმანი), ხელმისაწვდომია: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mediacia\\_samomavlo\\_gza\\_sakartvelostvis.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mediacia_samomavlo_gza_sakartvelostvis.pdf) [12.04.2022]

<sup>9</sup> საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებ. გვერდზე გამოქვეყნებულია 4 საქმე კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებით, როდესაც ერთ მხარეს პარლამენტის წევრები, ხოლო მოპასუხე მხარეს კი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელია. ყველა შემთხვევაში პარლამენტს ოპოზიციური ძალები წარმოადგენენ: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1998 წლის 29 იანვრის N1/1/72-73 გადაწყვეტილება საქმეზე "საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საქართველოს განათლების სამინისტროს წინააღმდეგ"; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1998 წლის 10 აპრილის N2/53/1 განჩინება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 9 ნოემბრის N1/7/87 განჩინება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 12 ოქტომბრის N3/6/668 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე "საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ზურაბ აბაშიძე, გიორგი ბარამიძე, დავით ბაქრაძე და სხვები, სულ 39 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

უთანხმოებათა აღმოფხვრის საქმეში საბოლოოდ საფრთხეს უქმნის სამართლებრივ უსაფრთხოებას და, ამდენად, თავისუფლებასაც<sup>10</sup>.

### **კანონპროექტით უმრავლესობა და ოპოზიცია არათანაბარ მდგომარეობაში აღმოჩნდება**

ინიციატივის მხარდაჭერის შემთხვევაში, საპარლამენტო უმრავლესობას შეეძლება კომპეტენციური დავის ფარგლებში იდავოს არა მხოლოდ ნორმატიული, არამედ, ინდივიდუალური აქტისა და ქმედებათა კონსტიტუციურობის თაობაზე. ოპოზიციას კი შესაძლებლობა დარჩება მხოლოდ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით აწარმოოს დავა სასამართლოში.

არსებული რედაქციით საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს პარლამენტის წევრთა 1/5 - ის მიმართვის საფუძველზე ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის შემოწმების პროცედურას.<sup>11</sup> „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონისა<sup>12</sup> და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, აქტის კონსტიტუციურობის შეფასებისას მოწმდება არა მხოლოდ შინაარსობრივი, არამედ მისი მიღების ფორმალური წინაპირობების კონსტიტუციასთან შესაბამისობა.<sup>13</sup>

აქტის ფორმალური კონსტიტუციურობის შემოწმება კი მოიცავს, იმის დადგენას თუ რამდენად ქონდა კომპეტენცია შესაბამის ორგანოს გამოცემა სადავო აქტი. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციური უფლებამოსილების შესაბამისი კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის არმქონე სუბიექტის მიერ განხორციელება ქმნის როგორც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის რისკებს, ისე საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ეფექტიან ფუნქციონირებას.<sup>14</sup>

გამომდინარე აქედან, კონსტიტუციურ ლოგიკას სრულიად აცდენილი იქნება თუ, ერთი მხრივ, უმრავლესობას ყველა ტიპის აქტისა თუ ქმედებათა სასამართლოსათვის მიმართვის შესაძლებლობა ექნება, ხოლო, მეორე მხრივ, ოპოზიციას დავუტოვებთ მხოლოდ ნორმატიული აქტების ფორმალური კონსტიტუციურობის გასაჩივრების შესაძლებლობას.

### **კანონპროექტი არ შეესაბამება მისი მიღების მიზანს და იწვევს პროცედურების აღრევას.**

კანონპროექტის ინიციატორთა საჯაროდ გაცხადებული მიზანი, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციურ სუბიექტებს შორის კომპეტენციის განაწილების დადგენაა. ამ მიზანთან შეუსაბამოა კანონპროექტის პირველი მუხლის პირველი პუნქტით შემოთავაზებული ორგანული კანონის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის რედაქცია, რომელიც არა კომპეტენციათა სამომავლო დანაწილებაზე, არამედ

<sup>10</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მთარგ, მაისურაძე, რედ. თ. ნინიძე, გამომც. სეზანი თბილისი, 203, 92.

<sup>11</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 60-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

<sup>12</sup> „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მეორე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით.

<sup>13</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი - საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-16

<sup>14</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, II-6

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონკრეტული სუბიექტის მხრიდან კონსტიტუციის დარღვევის და უფლების ხელყოფის აღიარებაზე აკეთებს აქცენტს.<sup>15</sup>

თავის მხრივ, ბუნდოვანებას ქმნის კომპეტენციური დავის საგნად მოქმედებასთან ერთად უმოქმედობის ქცევაც. კომპეტენცია კონკრეტული სუბიექტებისთვის კონსტიტუციით დადგენილი უფლებამოსილებებია, რაც შეიძლება განხორციელდეს აქტის გამოცემის, ან რაიმე მოქმედების (აქტიური ქმედება) განხორციელების გზით. კომპეტენცია თავის მნიშვნელობიდან გამომდინარე ვერ იქნება უმოქმედობა და უფრო მეტიც, შეუძლებელია უმოქმედობის უფლებამოსილებაზე სუბიექტებს შორის დავა. უმოქმედობა, რა თქმა უნდა ექვემდებარება სამართლებრივ ზედამხედველობას, თუმცა შესაძლებელია დადგინდეს მისი შესაბამისობა კონსტიტუციასთან და არა ის, თუ რომელ ორგანოს „ეკუთვნის უმოქმედობა“. უმოქმედობის შეფასებას საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს კონსტიტუციური სუბიექტების მხრიდან კონსტიტუციის დარღვევის დადგენის საკითხებზე მსჯელობისას (იმპიჩმენტის პროცედურები). შესაბამისად, ამ ნაწილშიც კანონპროექტი ერთი მხრივ, არ ასახვას მისი მიღების მიზანს, ხოლო მეორე მხრივ, იწვევს გაუმართავი პროცედურული დანაწესების დადგენას.

**„დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ მოუწოდებს პარლამენტს არ დაუჭიროს კანონპროექტს აღნიშნული სახით. აგრეთვე, მიმართოს ვენეციის კომისიას შესაბამისი სამართლებრივი დასკვნის მისაღებად.**

---

<sup>15</sup> ინტერპრესნიუსი, ირაკლი კობახიძე – “საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონში ცვლილებებზე ოპოზიციის მხრიდან არც ერთი შენიშვნა არ არის წარმოდგენილი, 12.04.2022, <https://bit.ly/3vf650f> [12.04.2022]