



სტრასბურგი, 19 ივნისი, 2017 წ.

CDL-AD(2017)013 *

მოსაზრება 876/2017

მხოლოდ ინგლისურ ენაზე

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად

(ვენეციის კომისია)

მოსაზრება

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე

საქართველო

მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 111-ე პლენარულ სხდომაზე

(ვენეცია, 2017 წლის 16-17 ივნისი)

ბ-ნი ნიკოს ს. ალივიზატოსის (წევრი, საბერძნეთი)

ბ-ნი ხოსეპ მარია კასტელა ანდრეუს (წევრი, ესპანეთი)

ბ-ნი მიქაელ ფრენდოს (წევრი, მალტა)

ქ-ნი რეგინა კინერის (წევრი, შვეიცარია)

შენიშვნების საფუძველზე

www.venice.coe.int

სარჩევი

I. შესავალი	4
II. წინასწარი შენიშვნები	5
III. ანალიზი	7
ა. თავი III. საქართველოს პარლამენტი.....	8
1. მიმოხილვა.....	8
2. პროპორციული საარჩევნო სისტემა	9
3. 5-პროცენტის ბარიერი	9
4. საარჩევნო კოალიციების (პარტიების ბლოკების) გაუქმება	11
5. 5-პროცენტის ბარიერი საარჩევნო ბლოკების აკრძალვასა და გაუნაწილებელი მანდატების გამარჯვებული პარტიისთვის გადაცემასთან ერთობლიობაში	11
6. სენატი	13
7. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი.....	14
8. უნდობლობის გამოცხდება	15
ბ. თავი IV: საქართველოს პრეზიდენტი	15
გ. თავი II: ეროვნული უშიშროების საბჭო.....	16
დ. თავი II: ადამიანის ძირითადი უფლებები	16
1. ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის პრინციპები	16
2. ქორწინების უფლება.....	17
3. საარჩევნო უფლება ¹	18
4. თანასწორობის უფლება – მე-11 მუხლის პროექტი	19
5. საკუთრების უფლება – მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის პროექტი	19
6. რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები - მე-16 მუხლის პროექტი	19
7. შვილებისა და გაერთიანების თავისუფლება.....	20

8. პარტიების თავისუფლება – 23-ე მუხლის პროექტი.....	20
9. საქართველოს მოქალაქეობა.....	21
10. ბავშვთა უფლებები.....	21
ე. თავი VI: სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა.....	21
1. საკონსტიტუციო სასამართლო	21
2. უზენაესი სასამართლო.....	22
3. პროკურატურა.....	24
4. გამოსაცდელი ვადები.....	24
5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.....	25
ვ. სახალხო დამცველი.....	25
IV. დასკვნა	26

I. შესავალი

1. საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადების მიზნით.
2. 2017 წლის 20 იანვარს, დაგეგმილი საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, ბ-ნი ჯანი ბუკიკიო, ვენეციის კომისიის თავმჯდომარე, რომელსაც თან ახლდა ბ-ნი თომას მარკერტი, ვენეციის კომისიის მდივანი, ეწვია თბილისს და გამართა შეხვედრები საქართველოს პრეზიდენტთან, პარლამენტის თავმჯდომარესთან, პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილესთან, იუსტიციის მინისტრთან, ევროპის საბჭოში მუდმივ წარმომადგენელთან, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და ექსპერტებთან. ვიზიტის განმავლობაში, ვენეციის კომისიის დელეგაციას ეცნობა საქართველოს ხელისუფლების მზადყოფნაზე, სრულად ჩაერთოთ ვენეციის კომისია საკონსტიტუციო რეფორმაში და თანამშრომლობის კონრეტული გზები იქნა შეთანხმებული. იმავე ვიზიტის განმავლობაში, პარლამენტის თავმჯდომარემ, ბ-ნმა ირაკლი კობახიძემ ვენეციის კომისიას კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე მოსაზრების მომზადება სთხოვა.
3. კომისიამ სთხოვა ბ-ნ ნიკოს ალივიზატოსს, ბ-ნ ხოსე მარია კასტელა ანდრეუს, ბ-ნ მიქაელ ფრენდოსა და ქ-ნ რეინა კინერს, წინამდებარე მოსაზრების მომხსენებლები ყოფილიყვნენ.
4. 2017 წლის 30 მარტს, ვენეციის კომისიის დელეგაცია, რომელიც შედგებოდა ბ-ნი ნიკოს ალივიზატოსისგან, ბ-ნი ხოსე მარია კასტელა ანდრეუსგან და ბ-ნი მიქაელ ფრენდოსგან, რომელთაც თან ახლდათ ბ-ნი თომას მარკერტი, ვენეციის კომისიის მდივანი და ბ-ნი ზიია ჩალა ტანიარი, სამდივნოს სამართლებრივი ოფიცერი, ეწვია თბილისს და შეხვდა პარლამენტის თავმჯდომარეს, პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილესა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფებს. დელეგაცია მადლობას უხდის საქართველოს ხელისუფლებას ვიზიტის დროს გაწეული შესანიშნავი თანამშრომლობისთვის.
5. 2017 წლის 8 მაისს, საქართველოს ხელისუფლებამ ვენეციის კომისიას შესაფასებლად გაუგზავნა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტისა და „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის (შემდგომში "განმარტებითი ბარათი") ინგლისურენოვანი თარგმანი (CDL-REF(2017)27). საქართველოს არასამთავრობო ორგანიზაციათა და პოლიტიკურ პარტიათა დიდმა რაოდენობამ წარმოადგინა წერილობითი შენიშვნები კონსტიტუციური კანონის პროექტის ასპექტებზე.
6. 2017 წლის 22-23 მაისს, საქართველოს ხელისუფლებისა და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მიერ ორგანიზებული კონფერენცია თემაზე - "საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში" გაიმართა ბერლინში. ქ-ნმა კინერმა, რომელსაც თან ახლდა სამდივნო, მონაწილეობა მიიღო კონფერენციაში. მონაწილეობა ასევე მიიღო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის რამდენიმე წევრმა, მათ შორის, პარლამენტის თავმჯდომარემ და პარლამენტის თავმჯდომარის პირველმა მოადგილემ და სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა და რიგმა საერთაშორისო ექსპერტებმა.
7. წინამდებარე მოსაზრება მომზადებულია მომხსენებლების წვლილისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინგლისურენოვანი თარგმანის საფუძველზე. არასწორი თარგმანის გამო მოსაზრებაში შეიძლება იყოს შეცდომები.

8. წინამდებარე მოსაზრება მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 111-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 16-17 ივნისი, 2017 წ.).

II. წინასწარი შენიშვნები

9. ჯერ კიდევ 2010 წელს, ვენეციის კომისიასთან თანამშრომლობით, ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო რეფორმა გატარდა. ამ დროს, ვენეციის კომისია მიესალმა მეტწილად საპრეზიდენტო სისტემიდან შერეულ სისტემაზე გადასვლას, მაგრამ ყურადღება გაამახვილა ტექსტში დარჩენილ რიგ პრობლემებზე.¹ 2016 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, საპარლამენტო უმრავლესობამ დაიწყო ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესი. საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია (შემდგომში "კომისია") კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადების მიზნით, რომლის მიღება უზრუნველყოფს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას.

10. კომისიას თავმჯდომარეობდა პარლამენტის თავმჯდომარე და შედგებოდა 73 წევრისგან. კომისია შედგებოდა ოთხი სამუშაო ჯგუფისგან: 1) ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულისა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა; 2) საქართველოს პარლამენტის, ფინანსებისა და კონტროლის და საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხთა; საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და თავდაცვის საკითხთა; 4) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა. სამუშაო ჯგუფების ამოცანა იყო კონსტიტუციის ყველა იმ მუხლის სრული გადასინჯვა, რომელთა შეცვლაც არის შეთავაზებული.

11. კომისიის მიზანი იყო, ემოქმედა გამჭვირვალობისა და ჩართულობის პრინციპების დაცვით, მათ შორის, საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის, აგრეთვე არასაპარლამენტო პარტიების/ბლოკების, სასამართლო ხელისუფლების, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის, იუსტიციის მინისტრის, უმაღლესი სასამართლოების თავმჯდომარეების, ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების და მთავრობების თავმჯდომარეების და საზოგადოების ფართო წრის სამუშაო პროცესში ჩართვით.

12. კრიტიკა გამოთქვა ზოგიერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ და ოპოზიურმა პარტიამ იმის თაობაზე, რომ კომისიის შემადგენლობაში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ცალმხრივად იქნენ შერჩეულნი კომისიის თავმჯდომარის (პარლამენტის თავმჯდომარე) მიერ; აგრეთვე ექსპერტების შერჩევის კრიტერიუმი ნათელი არ იყო და შედეგად, კონკრეტულ სფეროებში მოქმედმა ზოგიერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ და ექსპერტმა კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა ვერ მიიღო. კრიტიკა გააჟღერეს აგრეთვე ბიზნეს ასოციაციებმა, პროფესიულმა კავშირებმა და გარემოს დაცვის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო

¹ CDL-AD (2010)028, ვენეციის კომისიის საბოლოო მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის თაობაზე, მიღებულია ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარულ სესიაზე (15-16 ოქტომბერი, 2010 წ.).

ორგანიზაციებმა, რომლებიც არ იყვნენ ჩართულები კომისიის მუშაობაში. დროის მოკლე პერიოდი ასევე იყო წუხილის მიზეზი, რადგანაც კომისიას ოთხი თვე მიეცა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მოსამზადებლად, რაც არასაკმარისად იქნა მიჩნეული კონსტიტუციის ფუძემდებლური გადასინჯვისთვის.²

13. საქართველოს პრეზიდენტი, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის სამ წარმომადგენელთან ერთად, არ მონაწილეობდა კომისიის მუშაობაში პროტესტის ნიშნად, როგორც ჩანს, მას შემდეგ, რაც მმართველმა პარტიამ მას უარი უთხრა წინადადებაზე, კომისიის თანათავმჯდომარეები ყოფილიყვნენ პრეზიდენტი, პრემიერ მინისტრი და პარლამენტის თავმჯდომარე. ეს სამწუხაროა, ვინაიდან მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო ცვლილებები ეხება პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს და საპრეზიდენტო არჩევნების სისტემას. თუმცა, პრეზიდენტმა განაცხადა, რომ ის შეუერთდებოდა საკონსტიტუციო ცვლილებების კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვებს. ამ კონტექსტში, ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ყველა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა უნდა ცდილობდეს შეძლებისდაგვარად ფართო კონსულსის მიღწევას.

14. ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლებმა მონაწილეობა არ მიიღეს კომისიის ბოლო სხდომაში, რომელიც დაგეგმილი იყო 2017 წლის 22 აპრილს და საკონსტიტუციო ცვლილებების კანონის პროექტის საბოლოო მიღებაში. საკონსტიტუციო ცვლილებების პაკეტის პროექტი მიიღეს მხოლოდ უმრავლესობის წარმომადგენლებმა (ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო) ისე, რომ ვერ მოიპოვეს ოპოზიციური პარტიების, არასამთავრობო ორგანიზაციების უმეტესობისა და სახალხო დამცველის მხარდაჭერა, მეტწილად იმიტომ, რომ ვერ იქნა მიღწეული თანხმობა რიგ ცენტრალურ საკითხებზე, როგორებიცაა საარჩევნო სისტემა და საპრეზიდენტო არჩევნები და უფლებამოსილებები.

15. საქართველოს პარლამენტი აქტიურად თანამშრომლობდა ვენეციის კომისიასთან საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადების პროცესში და პარლამენტის თავმჯდომარემ არაერთხელ დაადასტურა საქართველოს ხელისუფლების მზადყოფნა, არ მიეღოთ არც ერთი საკონსტიტუციო ცვლილება, რომელიც უარყოფითად იქნებოდა შეფასებული ვენეციის კომისიის მიერ. კომისია კმაყოფილებით აღნიშნავს ამ მზადყოფნას.

16. პროცედურულად, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უკვე წარდგენილი იყო პარლამენტისთვის, რომელმაც დოკუმენტი საყოველთაო-საჯარო განხილვებისთვის გამოაქვეყნა. პარლამენტს შეუძლია კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის პლენარული განხილვის დაწყება საყოველთაო-სახალხო განხილვის დაწყებიდან ერთი თვის შემდეგ. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უნდა გავიდეს სამ საპარლამენტო მოსმენაზე სულ მცირე ორი თანამიმდევრული სხდომის განმავლობაში მათ შორის სამ თვიანი ინტერვალითⁱⁱ. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი საჭიროებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის (ანუ 113 ხმის) არანაკლებ სამი მეოთხედის მხარდაჭერას. უნდა აღინიშნოს, რომ ქართული ოცნების მმართველ პარტიას თავად აქვს საჭირო უმრავლესობა. საქართველოს პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კონსტიტუციის

² სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის საერთო შეფასება, 8 მაისი, 2017, გვ. 3.

გადასინჯვის კანონს. პრეზიდენტს შეუძლია, დაუბრუნოს კანონპროექტი პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. პარლამენტს დასჭირდება იგივე 113 ხმა პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად. პრეზიდენტს შეუძლია, ხელი მოაწეროს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს 7 დღის ვადაში, ან მას პარლამენტის თავმჯდომარე აწერს ხელს. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონი ძალაში შედის მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ სხვა ვადა არ არის დადგენილი. პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის საბოლოო მიღებიდან რეფერენდუმის გამართვა არ არის გათვალისწინებული, ვინაიდან ამჟამინდელი კონსტიტუციის თანახმად, საკონსტიტუციო რეფერენდუმი შეიძლება მხოლოდ გაიმართოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ³.

III. ანალიზი

17. 2004 წელს, ვენეციის კომისიამ გასცა რეკომენდაცია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია გადასინჯულიყო, რათა მას უზრუნველყო უკეთესი წონასწორობა *სახელმწიფო ხელისუფლებებს*, კერძოდ, პრეზიდენტის და პარლამენტის უფლებამოსილებებს შორის.³

18. საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონპროექტის თაობაზე მიღებულ 2010 წლის მოსაზრებაში,⁴ ვენეციის კომისიამ განაცხადა, რომ *"საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანია უპირატესად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემიდან შერეული ტიპის სისტემაზე გადასვლა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იქნება მთავრობის ხელში, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტი დაკარგავს მისი, როგორც ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის წარმართველის როლს და დარჩება (ძირითადად) სახელმწიფოს მუდმივობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების გარანტად. მას ექნება სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის ნეიტრალური არბიტრის როლი. შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფს რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საგულისხმო ნაბიჯის სწორი მიმართულებით გადადგმას, რასაც ვენეციის კომისია მიესალმება."*

19. იმავე მოსაზრების დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ, აღნიშნულის მიუხედავად, მიიჩნია, რომ *"სასურველი იქნებოდა პარლამენტის უფლებამოსილებათა შემდგომი გაძლიერება. ამ მიმართებით, მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით დებულებები და განსაკუთრებით კი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მარეგულირებელი დებულებები, ასევე ის ნორმები, რომლებიც პარლამენტის უფლებამოსილებას ეხება საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, უნდა გადაიხედოს."*

20. ამჟამინდელი საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი, ხელისუფლების მიერ მოწოდებული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, არის კონსტიტუციის გადასინჯვა და შესწორება როგორც შინაარსობრივი, ისე ტექნიკური თვალსაზრისით, ვინაიდან კონსტიტუციის მთელი რიგი ნორმები

³ იხ. CDL-AD(2010)028, ვენეციის კომისიის საბოლოო მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის თაობაზე, მიღებულია ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარულ სესიაზე (15-16 ოქტომბერი, 2010 წ.), პუნქტი 14.

⁴ CDL-AD(2010)028, პუნქტი 110.

ეწინააღმდეგება "ხელისუფლების დანაწილების" ფუნდამენტურ პრინციპს და შეიცავს მთელ რიგ წინააღმდეგობებს საკონსტიტუციო ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების სათანადო განაწილებისა და მკაფიო გამიჯვნის თვალსაზრისით. ამრიგად, საპარლამენტო მმართველობის გაუმართავი სისტემა, რომელსაც კონსტიტუცია ადგენს, უნდა გადაისინჯოს.

21. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საკონსტიტუციო რეფორმა ითვალისწინებს ცვლილებებს კონსტიტუციის უმეტეს დებულებაში და შეეხება სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხს როგორც შინაარსობრივი, ისე სტრუქტურული თვალსაზრისით, ასევე ტექნიკურად ხვეწავს ცალკეულ მუხლებს. ვენეციის კომისიის შეფასება ფოკუსირდება ყველაზე მნიშვნელოვან და რელევანტურ საკითხებზე, როგორებიცაა სახელმწიფო ხელისუფლებებს შორის წონასწორობა, ერთის მხრივ და საპარლამენტო და საპრეზიდენტო საარჩევნო სისტემები, მეორეს მხრივ. ყურადღება ასევე გამახვილებულია, ადამიანის უფლებებისა და სასამართლო ხელისუფლების თავების რიგ დებულებებზე.

ა. თავი III: საქართველოს პარლამენტი

1. მიმოხილვა

22. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი ერთპალატიანი პარლამენტია, რომლის 150 წევრიდანაც 77 წევრი აირჩევა პროპორციული სისტემით და 73 წევრი - მაჟორიტარული სისტემით (49-ე მუხლის პირველი პუნქტი). კონსტიტუციის მე-4 მუხლი ადგენს, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ^{iv} საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება *ორი პალატა*: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი; რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან; სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან (იგივე დებულებას ითვალისწინებს კონსტიტუციური კანონპროექტის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

23. 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი ანაცვლებს ამჟამად არსებულ პროპორციულ/მაჟორიტარულ შერეულ სისტემას პროპორციული სისტემით. ამ დებულების თანახმად, ინსტიტუციური პირობების შექმნამდე პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში *პროპორციული სისტემით* არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან. ამრიგად, ამჯერად მოქმედი სისტემა, რომელიც პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემების ნაზავია, ჩანაცვლებულია სისტემით, რომლის მიხედვით, პარლამენტის ყველა 150 წევრი აირჩევა პროპორციული სისტემით. ვენეციის კომისია მიესალმება ამ ცვლილებას, ვინაიდან პრაქტიკაში, საქართველოში შერეულ სისტემას მმართველი პარტიის მიერ პარლამენტში ხმათა დიდი უმრავლესობის მოპოვების ტენდენცია ახასიათებდა.

24. პროპორციული საარჩევნო სისტემისკენ ამ პოზიტიური ნაბიჯის რელატივიზება ხდება სამი ძირითადი მექანიზმით: პირველ რიგში, 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტი ინარჩუნებს 5-პროცენტთან ბარიერს, რომელიც გათვალისწინებულია მოქმედი კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტში. 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტის თანახმად, პარლამენტის წევრის მანდატები განაწილდება *მხოლოდ იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც*. პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად, მის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება 150-ზე და იყოფა

ყველა პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული ხმების ჯამზე. მიღებული რიცხვი არის პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა.

25. მეორე მექანიზმი ეხება 5-პროცენტის ბარიერის ვერ გადალახვის შემთხვევაში გაუნაწილებელი მანდატების მინიჭებას იმ პოლიტიკური პარტიისთვის, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო. 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტის თანახმად, *in fine*, თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე ნაკლებია, *გაუნაწილებელ მანდატებს მიიღებს პოლიტიკური პარტია, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო.*

26. მესამე, უქმდება საარჩევნო კოალიციების (პარტიების ბლოკების) ინსტიტუტი, რომელიც აძლევს საშუალებას შედარებით პატარა პარტიებს, შექმნან საარჩევნო ბლოკები, რათა გადალახონ 5-პროცენტის ბარიერი.

2. პროპორციული საარჩევნო სისტემა

27. ნაწილობრივ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემიდან *სრულ პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე* გადასვლა (37-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი) შესაბამისობაშია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეისა და ევროპის საბჭოს, ასევე საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებისა და პარტიების უმეტესობის დიდი ხნის მოთხოვნასთან და მისასაღმებელია.

3. 5-პროცენტის ბარიერი

28. განმარტებითი ბარათის თანახმად, საარჩევნო ბარიერის მიზანი დემოკრატიული სისტემის სტაბილური ფუნქციონირებისათვის სამართლებრივი გარანტიის შექმნაა. ვენეციის კომისიისთვის, ცალკე აღებული 5-პროცენტის ბარიერი კრიტიკის საგანი არ არის: ასეთი ბარიერები მრავალი ევროპული სახელმწიფოსთვისაა ცნობილი.⁵ მცირე პარტიების პარლამენტში არ დაშვებით, საარჩევნო სისტემები მიზნად ისახავს დანაწევრების თავიდან აცილებას, რაც პოლიტიკურ სისტემას უფრო სტაბილურს ხდის და სამთავრობო უმრავლესობის ფორმირებას აადვილებს.

29. ვენეციის კომისიამ თავის 2010 წლის „ანგარიშში ბარიერებსა და საარჩევნო სისტემების სხვა მახასიათებლებზე, რომლებიც გზას უკეტავენ პარტიებს პარლამენტისკენ“ დაადგინა, რომ „ის ფაქტი, რომ საარჩევნო სისტემა შეიძლება პარტიების სისტემას ამარტივებდეს, ნაკლი არ არის“.⁶

30. თავის 2007 წლის რეზოლუციაში, რომელიც მიღებულია ევროპაში ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის მდგომარეობაზე, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ შეარჩია 3-პროცენტის ბარიერი

⁵ საქმეში *Yumak და Sadak თურქეთის წინააღმდეგ*, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განაცხადა, რომ ქვეყნის მასშტაბით მოქმედი 10-პროცენტის ბარიერი იყო ყველაზე მაღალი ბარიერი, რაც კი ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში არსებობდა. მხოლოდ სამ სხვა სახელმწიფოს ჰქონდა არჩეული მაღალი ბარიერი (7% ან 8%); სახელმწიფოების ერთი მესამედი იყენებდა 5-პროცენტის ბარიერს და ცამეტ მათგანს ჰქონდა უფრო დაბალი ბარიერი. იხ. ECtHR, *Yumak და Sadak თურქეთის წინააღმდეგ* [დიდი პალატის გადაწყვეტილება], განაცხადი no. 10226/03. იხ. აგრეთვე ვენეციის კომისიის ანგარიში ბარიერებსა და საარჩევნო სისტემების სხვა მახასიათებლებზე, რომლებიც გზას უკეტავენ პარტიებს პარლამენტისკენ, (II), CDL-AD(2010)007, პუნქტები 20-23.

⁶ CDL-AD(2010)007, ანგარიში ბარიერებსა და საარჩევნო სისტემების სხვა მახასიათებლებზე, რომლებიც გზას უკეტავენ პარტიებს პარლამენტისკენ, პუნქტი 32.

ბარიერი, რომელიც მიღებულია „დამკვიდრებული დემოკრატიის ქვეყნებში“ საპარლამენტო არჩევნებისთვის.⁷

31. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, თავისთავად საარჩევნო ბარიერებში კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლით (უფლება სამართლიან არჩევნებზე) გარანტირებული უფლებების დარღვევას ვერ ხედავს. საქმეზე *იუმაკი და სადაკი თურქეთის წინააღმდეგ*, განმცხადებლები დავობდნენ, რომ 10-პროცენტის საარჩევნო ბარიერი, რომელიც გათვალისწინებული იყო ქვეყნის მასშტაბით საპარლამენტო არჩევნებისთვის, საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე არჩევანის გაკეთებისას შეხედულების თავისუფალ გამოხატვაში ეწეოდა. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეფასებით, მიჩნეული იქნა, რომ 10-პროცენტის საარჩევნო ბარიერი, რომელიც გათვალისწინებული იყო ქვეყნის მასშტაბით პოლიტიკური პარტიების პარლამენტში წარმომადგენლობისთვის, *ერეოდა* განმცხადებლების საარჩევნო უფლებებში. ბარიერს ჰქონდა ლეგიტიმური მიზანი, რომ თავიდან აერიდნენ გადამეტებული და მაპალიზირებელი საპარლამენტო დანაწევრება და შესაბამისად, მიზნად ისახავდა სამთავრობო სტაბილურობის გაძლიერებას. თუმცა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ საარჩევნო ბარიერის გავლენა განსხვავებული იყო ქვეყნების მიხედვით და რომ ბარიერის როლი განსხვავდებოდა ბარიერის დონისა და ქვეყანაში პარტიების სისტემის მიხედვით. შესაბამისად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ მას უნდა განეხილა თურქულ სისტემაში არსებული *გამასწორებელი ფაქტორები და სხვა გარანტიები*, რათა შეეფასებინა მათი შედეგები. მოცემული არჩევნების სპეციფიკური პოლიტიკური კონტექსტისა და გამასწორებელი ფაქტორების გათვალისწინებით, რომლებსაც პრაქტიკაში საარჩევნო ბარიერის შემცირების ეფექტი ჰქონდა (კერძოდ: *დამოუკიდებელ კანდიდატად* კენჭის ყრის შესაძლებლობა თურქული პარტიდან პარლამენტში არაერთი წევრის არჩევის საშუალებას იძლეოდა; აგრეთვე სხვა პოლიტიკურ ჯგუფებთან საარჩევნო კოალიციის ფორმირების შესაძლებლობა; საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი), განსახილველ საქმეზე, ევროპული სასამართლო ვერ დარწმუნდა, რომ სადავო 10-პროცენტის ბარიერს ჰქონდა ის შედეგი, რომ განმცხადებლების კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლით გარანტირებულ უფლებებს არსებითად აზიანებდა.⁸

32. ვენეციის კომისიამ თავის 2010 წლის „ანგარიშში ბარიერებსა და საარჩევნო სისტემების სხვა მახასიათებლებზე, რომლებიც გზას უკეტავენ პარტიებს პარლამენტისკენ“ დაადგინა, რომ *„ნებისმიერ შემთხვევაში, აზრი არ აქვს ევროპის საბჭოს ყველა ქვეყნისთვის ერთგვაროვანი საარჩევნო სისტემის ძიებას. პასუხი მდგომარეობს იმაში, რომ უნდა დადგინდეს საზღვრები, ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით და თითოეულ ქვეყანას ჰქონდეს შესაძლებლობა, გადაწყვიტოს, თუ რა რეგულაციები მოერგება უკეთესად მის კონკრეტულ გარემოებებს, მისი ისტორიისა და პარტიების სისტემის მხედველობაში მიღებით და რას შეუძლია უკეთესად*

⁷ რეზოლუცია 1547 (2007), ევროპაში ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის მდგომარეობა, პუნქტი 58: *დამკვიდრებული დემოკრატიის ქვეყნებში, საპარლამენტო არჩევნების დროს არ უნდა იყოს ბარიერი 3% -ზე მაღლა. ამრიგად, შესაძლებელი უნდა იყოს შეხედულებების მაქსიმალური რაოდენობის გამოვლენა. პირთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფებისთვის უარი, იყვნენ წარმოდგენილნი პარლამენტში, აზიანებს დემოკრატიულ სისტემას. დამკვიდრებულ დემოკრატიის ქვეყნებში ბალანსი უნდა დადგინდეს საზოგადოების შეხედულებების სამართლიან წარმომადგენლობასა და პარლამენტის და მთავრობის ქმედით ფუნქციონირებას შორის.*

⁸ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატა, *Yumak და Sadak თურქეთის წინააღმდეგ*, პუნქტები 147-148.

დაამყაროს დამაკმაყოფილებელი წონასწორობა წარმომადგენლობისა და ქმედითი მმართველობის ორ პოტენციურად კონფლიქტურ მოთხოვნას შორის.⁹

33. შესაბამისად, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტში 5-პროცენტის ბარიერის განსაზღვრა შესაბამისობაშია ევროპის საბჭოს სტანდარტებთან იმდენად, რამდენადაც იქნება საკმარისი გარანტიები და გამასწორებელი ფაქტორები, რომლებიც გააწონასწორებს მის უარყოფით შედეგებს.

4. საარჩევნო კვალიციების (პარტიების ბლოკების) გაუქმება

34. მოქმედი კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, პარტიებს შეუძლიათ შექმნან ბლოკები (საარჩევნო კვალიციები) თავიანთი მიხედვლებით. ეს შესაძლებლობა უქმდება საკონსტიტუციო გადასინჯვის კანონპროექტით. საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე განმარტებითი ბარათის თანახმად, „გასული ორი ათწლეულის განმავლობაში, ეს ინსტიტუტი უქმნიდა უმნიშვნელოვანეს დაბრკოლებას საქართველოში პარტიების სისტემის განვითარებას. საქართველოში დღემდე ვერ ჩამოყალიბდა ინსტიტუციონალიზებული პარტიების სისტემა. დღეს, საქართველოში ე.წ. კვალიფიციური პარტიის სტატუსით სარგებლობს 20 პოლიტიკური პარტია, რომელთა უმეტესობა ვერ აკმაყოფილებს პარტიის ინსტიტუტისადმი წაყენებულ მინიმალურ მოთხოვნებს, მათი ნაწილი კი სულაც ფიქტიურია. გარდა ამისა, ბლოკის ინსტიტუტი პოლიტიკურ პარტიებს აძლევს მანიპულირების შესაძლებლობას, რის საფუძველზეც ისინი ახერხებენ დამატებითი პრივილეგიების ხელოვნურად მოპოვებას (დამატებითი სახელმწიფო დაფინანსება, დამატებითი უფასო სარეკლამო დრო, დამატებითი წევრები და წარმომადგენლები საარჩევნო ადმინისტრაციის ყველა დონეზე და ა.შ.). ყოველივე ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ საარჩევნო ბლოკის ინსტიტუტი ასრულებს უარყოფით როლს საქართველოში პარტიების სისტემის განვითარების თვალსაზრისით და მისი შენარჩუნება მიზანშეწონილი არ არის. პოლიტიკური და შესაბამისად, საარჩევნო პროცესის სუბიექტი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტია, რასაც ცხადყოფს პოლიტიკური სისტემების ფუნქციონირების საუკეთესო ევროპული პრაქტიკა.“

35. რაც არ უნდა იყოს საარჩევნო ბლოკების გაუქმების მიზანი, ეს ცვლილება ხელს შეუშლის მცირე პარტიებს, გადალახონ 5-პროცენტის ბარიერი და ქმნის დაკარგული ხმების რაოდენობის გაზრდის საშიშროებას.

5. 5-პროცენტის ბარიერი საარჩევნო ბლოკების აკრძალვასა და გაუნაწილებელი მანდატების გამარჯვებული პარტიისთვის გადაცემასთან ერთობლიობაში

36. 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტი ადგენს წესს, რომლის თანახმადაც, გაუნაწილებელ მანდატებს მიიღებს პოლიტიკური პარტია, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო.

37. საეჭვოა, თუ რამდენად შეესაბამება ეს მექანიზმი, ზოგადად, თანასწორ საარჩევნო ხმაზე ამომრჩევლის უფლებას და კონკრეტულად, საარჩევნო თანასწორობას.¹⁰ საარჩევნო თანასწორობის

⁹ CDL-AD(2010)007, პუნქტი 72.

¹⁰ უფლება საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო ხმის უფლებაზე გარანტირებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით (21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტში (25-ე მუხლის „ბ“ პუნქტი) და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი

პრინციპს, *inter alia*, აქვს ორი მნიშვნელოვანი კომპონენტი: ერთის მხრივ, პრინციპი მოითხოვს, რომ ყველა მოქალაქეს, რომელიც ფორმალურ საარჩევნო მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, მიეცეს თანაბარი საარჩევნო უფლებამოსილება და შესაბამისად, მათი ხმა ერთხელ უნდა ითვლებოდეს („არითმეტიკული თანასწორობა“). მეორეს მხრივ, ის გულისხმობს, ყოველ შემთხვევაში პრინციპულად, რომ ხმებს უნდა ჰქონდეს თანაბარი გავლენა წარმომადგენლობით ორგანოში ადგილების განაწილებაზე („გავლენის თანასწორობა“).¹¹ ფართოდ არის აღიარებული, რომ პრაქტიკაში ხმის გავლენის თანასწორობა რთულად თუ შეიძლება, რომ სრულად იყოს განხორციელებული. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და აგრეთვე ვენეციის კომისია მიიჩნევენ, რომ საარჩევნო ბარიერი მისაღებია, ამტკიცებენ რა, რომ საზოგადოებაში არსებულ მოსაზრებათა სამართლიან წარმომადგენლობასა და პარლამენტსა და მთავრობაში ქმედითობას შორის წონასწორობა უნდა იყოს დადგენილი (იხ. ზემოთ, პუნქტები 31-32). და მაინც, მექანიზმები, რომლებიც თანასწორობის პრინციპს სცილდება საჭიროებს დასაბუთებას.

38. სახელისუფლებო სტაბილურობის შენარჩუნების მიზანი შეიძლება ამართლებდეს კონკრეტულ საარჩევნო მექანიზმებს და სახელმწიფოებს, როგორცაა იტალია - ქვეყანა, რომელიც ცნობილია თავისი მოკლევადიანი მთავრობებით და საბერძნეთი, დადგენილი აქვთ ბონუსები ყველაზე დიდი პარტიებისთვის. თუმცა, დემოკრატიულ საზოგადოებაში, სახელისუფლებო სტაბილურობა არ უნდა იყოს გათანაბრებული ყველა ფასად და ყველა ვითარებაში ერთპარტიანი საპარლამენტო უმრავლესობისკენ სწრაფვასთან.¹² ნებისმიერ შემთხვევაში, კრიტიკული ზღვარი გადის მოთხოვნასთან, რომელიც დემოკრატიული საზოგადოებისთვის ორგანულად არის დამახასიათებელი - „უმცირესობები სათანადოდ უნდა იქნენ წარმოდგენილნი.“¹³

39. აღნიშნული ღონისძიების დასაბუთებაზე მსჯელობისას, უნდა ითქვას, რომ 2016 წლის წინა საპარლამენტო არჩევნებში გაუნაწილებელი მანდატების წილმა 19.82 პროცენტს მიაღწია, ხოლო 1999 წლიდან 2016 წლებს შორის გამართულ ხუთ არჩევნებში საშუალოდ 12.85 პროცენტი შეადგინა. საარჩევნო ბლოკების აკრძალვასთან კომბინაციაში, ეს რიცხვი დამატებით საფრთხეს ქმნის, აჩენს რა კითხვებს ხმის გავლენის თანასწორობის პრინციპთან დაკავშირებით. შეიძლება იმაზე დავა, რომ ბლოკების აკრძალვა კიდევ უფრო შეამცირებს მცირე პარტიების ამომრჩევლების შესაძლებლობას, წარმოდგენილნი იყვნენ პარლამენტში.

40. მოცემულ კონტექსტში, პრინციპი, რომლის თანახმადაც, „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი (გაუნაწილებელი მანდატები)“, ნაწილობრივ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური კანონის პროექტის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტით შემოტანილ პროპორციულ საარჩევნო სისტემას და ამცირებს მის შედეგს მცირე პარტიების საზიანოდ, მიღებულ ხმებსა და მანდატებს შორის დისპროპორციის გამო. ეს აგრეთვე აიძულებს ამომრჩევლებს, შეცვალონ თავიანთი თავდაპირველი არჩევანი, რომელიც

ოქმის მე-3 მუხლში, თუმცა გარკვეულწილად შეზღუდვითად, და არანაკლებ მნიშვნელოვან საქართველოს კონსტიტუციაში, თუმცა არა ცალსახად (კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 24-ე მუხლი, მე-11 მუხლთან ერთობლიობაში).

¹¹ იხ., მრავალ სხვა წყაროს შორის, კოსტას შრისოგონოსი და კოსტას სტრატიატისი, *საარჩევნო თანასწორობისა და პოლიტიკური წარმომადგენლობის ფარგლები*, ევროპული საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, 8: 9–32, 2012, გვ. 15. იხ. აგრეთვე, ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებზე საუკეთესო პრაქტიკის კოდექსი, გვ. 10-11.

¹² შრისოგონოსი და კოსტას სტრატიატისი, გვ. 28.

¹³ ჯონ სტუარტ მილი, *მოსაზრებები წარმომადგენლობით მთავრობაში*, წიგნში, ჯ.ს. მილი, ესეების თავისუფლებაზე და სხვა, (ოქსფორდის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1991) გვ. 203 და გვ. 307 .

მცირე პარტიებზე ჰქონდათ გაკეთებული და რომლებსაც, სავარაუდოდ, არ აქვთ შესაძლებლობა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა, ან თუნდაც პარლამენტში ადგილები მოიპოვონ.¹⁴ ამასთან, ასეთი საარჩევნო სისტემა ნიშნავს, რომ „დაკარგული ხმა“ ყოველთვის მოქმედებდეს იმავე პარტიების საზიანოდ, თუნდაც, ამ უკანასკნელებმა მოიპოვონ ელექტორატში გაცილებით მეტი მხარდაჭერა, ვიდრე მანამდე ჰქონდათ (თუმცა არა იმ დოზით, რომ საარჩევნო სისტემის ბარიერის გადალახვისთვის იყოს საკმარისი).¹⁵ ამიტომ, საეჭვოა, რომ პოლიტიკური პლურალიზმის მიზანი გარანტირებულია. ყველაზე დიდი პარტიისთვის ბონუსის გადაცემის კონკრეტული მიზანი გულისხმობს, რომ ხმები, რომლებიც მიცემულია იმ პარტიებისთვის, რომლებსაც სრულიად განსხვავებული პოლიტიკური ორიენტაცია აქვთ, პირდაპირ ხელსაყრელი იქნება ამ პარტიისთვის. ამ ამომრჩეველთა ხმები არ იქნება უზრუნველყოფილი. თუ არსებობს განზრახვა ბონუსის შემოღებაზე ყველაზე ძლიერი პარტიისთვის, მაგალითად, კონსტიტუციით შეიძლება უზრუნველყოფილი იქნეს, რომ პარლამენტის მანდატების ცხრა მეათედი (ანუ 135 150-დან) გაუნაწილდეს იმ პარტიებს, რომლებმაც მიიღეს ხმათა ხუთ პროცენტზე მეტი პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის შესაბამისად ისე, რომ დარჩენილ 15 ადგილს მიიღებს გამარჯვებული პარტია (ან გამარჯვებული და რიგით მეორე პარტია) ბონუსის სახით.

41. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში საპარლამენტო არჩევნები არის ის საშუალება, რომლითაც ხალხი არაპირდაპირ ნიშნავს (და ათავისუფლებს) ყველა სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც კი ინიშნება (ან თავისუფლდება) პარლამენტის მიერ: პრეზიდენტი, პრემიერ მინისტრი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, გენერალური პროკურორი, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები, გენერალური აუდიტორი და ნაწილობრივ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა ერთი მესამედი. შემთხვევითი არ არის, რომ საკონსტიტუციო გადასინჯვის კანონპროექტის მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტი ახსენებს პოლიტიკურ პარტიათა თანასწორობას, როგორც პოლიტიკური პარტიების შესახებ სამართლის ფუძემდებლურ პრინციპს.

42. ერთობლიობაში აღებული, ეს ფაქტორები იწვევენ გავლენის თანასწორობის პრინციპის სერიოზულ დარღვევას. ამ ფონზე, მკაცრად რეკომენდებულია, რომ გაუნაწილებელი მანდატების კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული განაწილების სანაცვლოდ განხილული იქნეს შემდეგი სხვა ალტერნატივები, როგორცაა მანდატების პროპორციული გადანაწილება ან ყველა პოლიტიკური პარტიისთვის, რომელმაც 5 პროცენტზე მეტი ხმები გადალახა; ან იმ დაკარგული ხმების რაოდენობისთვის მაქსიმუმის დაწესება, რომელიც უნდა მიეცეს გამარჯვებულ პარტიას ისე, რომ ამ უკანასკნელს ჰქონდეს ფუნქციონირებადი, მაგრამ არა ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობა; ანდა ბარიერის დაწევა 2 ან 3 პროცენტამდე, ამ გზით პროპორციული სისტემა ასევე შეეხება მორჩენილი მანდატების განაწილებას.

6. სენატი

43. როგორც ზემოთ იქნა განმარტებული, სენატი მოიაზრება მხოლოდ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ“ და მისი ამოქმედება დაყოვნებულია *sine die* კონსტიტუციის მე-4 მუხლითა და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტით. მოქმედი სენატის არარსებობას, რომელსაც შეეძლო, გაეწონასწორობინა ქვედა პალატის უფლებამოსილებები, ემატება კონსტიტუციური ცვლილებების ყოველგვარი

¹⁴ შრისოგონოსი და კოსტას სტრატელატისი, იხ. ზემოთ, სქოლიო 11, გვ. 24.

¹⁵ *Ibid.* გვ. 25.

უპერსპექტივობა, რომლითაც, გარდამავალი დებულებების შესაბამისად, შეიქმნებოდა სენატის დროებითი შემცვლელი (ან შეიქმნებოდა სენატი, სრული შემადგენლობის გარეშე), რომლის შემადგენლობაშიც იქნებოდნენ საქართველოს ტერიტორიული ნაწილების წარმომადგენლები. მართალია, ვენეციის კომისია აცნობიერებს იმ სირთულეებს, რომლის წინაშეც საქართველო მოცემულ ეტაპზე დგას პარლამენტის ზედა პალატის შექმნის თვალსაზრისით, არსებული მდგომარეობის გამო, ქვეყანას აქვს კონსტიტუციური სისტემა, სადაც მძლავრი მთავრობის და ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავარი გამაწონასწორებელი არის პრეზიდენტის თანამდებობა თავისი *supra partes* უფლებამოსილებების განხორციელების მეშვეობით.

7. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

სახელმწიფო ბიუჯეტი

44. ვენეციის კომისიამ საკონსტიტუციო კანონის პროექტზე თავის 2010 წლის საბოლოო მოსაზრებაში აზრი გამოთქვა, რომ პარლამენტის როლი ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში ძალიან შეზღუდული იყო. „რეალურად, მხოლოდ მთავრობას გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში (93-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), პარლამენტს არ შეუძლია შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი (მე-3 პუნქტი) და გაზრდილი საჯარო ხარჯები, შემცირებული შემოსავლები ან დამატებითი ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებით საჭიროებენ დამტკიცებას მთავრობის მიერ (მე-6 პუნქტი). ემჯობინებოდა პარლამენტის მნიშვნელობის გაზრდა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში.“

45. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამ მოსაზრებებს რეალურად არ პასუხობს. ამ მუხლის პროექტის თანახმად, მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ, პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. უფრო მეტიც, იმავე დებულების პროექტის მე-3 პუნქტის თანახმად, მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. ვენეციის კომისიისთვის ის ფაქტი, რომ ბიუჯეტის პროექტში *ნებისმიერი* ცვლილების შეტანა მთავრობის თანხმობას საჭიროებს, ნიშნავს საბიუჯეტო საკითხებში პარლამენტის უფლებამოსილებების გადამეტებულ შეზღუდვას. თუ ამ ცვლილებების სპეციალური მიზანია, რომ აღკვეთოს სახელმწიფო ბიუჯეტში კლიენტელისტიკური შესწორებები, მთავრობის მიერ წარდგენილ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანაზე პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნის დაწესება, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტით შემოთავაზებული სისტემის ნაცვლად, ასევე სათანადო ალტერნატივა იქნებოდა. ამრიგად, კომისია კვლავაც იმეორებს თავის რეკომენდაციას, გამოთქმულს თავის 2010 წლის საბოლოო მოსაზრებაში, რომ ემჯობინებოდა, რომ პარლამენტი უფრო მნიშვნელოვნად ყოფილიყო ჩართული ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში.

გადასახადები და მოსაკრებლები, ეკონომიკური პოლიტიკა

46. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამასთან, იგივე დებულება აზუსტებს, რომ რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ მთავრობას.

47. გადასახადებზე რეფერენდუმის დანიშვნა შედარებით სამართალში ძალიან იშვიათი მოვლენაა და ჩანს, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი ახდენს „წარმომადგენლობის გარეშე გადასახადების დაუშვებლობის“ პრინციპის „რეფერენდუმის გარეშე გადასახადის დაუშვებლობის“ პრინციპად ტრანსფორმაციას. ამას გარდა, დებულებების პროექტის მიხედვით, ამ საკითხთან დაკავშირებით რეფერენდუმის დანიშვნა შეიძლება მხოლოდ მთავრობის ინიცირებით და აქაც პარლამენტი ჩანს, რომ მთლიანად გამორიცხულია საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის და ა.შ. შემოღების პროცესიდან. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ უმჯობესი იქნება, რათა, თავდაპირველად, პარლამენტის გადასაწყვეტი იყოს ახალი გადასახადების შემოღება. პარლამენტის გადაწყვეტილება შეიძლება შემდეგ გადაეცეს ხალხს დასამტკიცებლად, ან არდასამტკიცებლად, ან თავად პარლამენტის, ან პრეზიდენტის მეშვეობით.

8. უნდობლობის გამოცხადება

48. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით გათვალისწინებული უნდობლობის გამოცხადების უაღრესად რთული სამართალწარმოება ვენეციის კომისიის მიერ იმ პერიოდში მძლავრად იქნა გაკრიტიკებული.¹⁶ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტით შემოთავაზებული სამართალწარმოება აშკარაა გაუმჯობესებაა, რამდენადაც შემოთავაზებული სისტემა ნაკლებად რთულია და ამ სამართალწარმოებაში პრეზიდენტის როლი საკმაოდ შეზღუდულია, მის *supra partes* ფუნქციის შესაბამისად.

ბ. თავი IV: საქართველოს პრეზიდენტი

49. მოქმედი კონსტიტუციის 70-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი *აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლები ს საფუძველზე* ფარული კენჭისყრით 5 წლის ვადით.

50. კონსტიტუციური კანონის პროექტის 50-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით *დებატების გარეშე ფარული კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია* (პირველი პუნქტი). საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში შედის 300 ხმოსანი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა [150] წევრი. სხვა ხმოსნებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე პროპორციული გეოგრაფიული წარმომადგენლობის პრინციპის დაცვითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგების მიხედვით პროპორციულად განსაზღვრული კვოტების შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან ასახელებენ შესაბამისი პოლიტიკური პარტიები. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობას ამტკიცებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (მე-2 პუნქტი)¹⁷.

51. ამრიგად, პრეზიდენტის პირდაპირი საყოველთაო არჩევნები გაუქმებულია და ჩანაცვლებულია ამომრჩეველთა კოლეგიის მეშვეობით არაპირდაპირი არჩევნების სისტემით. რამდენადაც

¹⁶ CDL-AD (2010)028, ვენეციის კომისიის საბოლოო მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის თაობაზე, მიღებულია ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარულ სესიაზე (15-16 ოქტომბერი, 2010 წ.), პუნქტები 73-80.

ცვლილებების პროექტი ძალაში შედის საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე (გარდამავალი დებულებების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი), ახალი საარჩევნო სისტემა ძალაში შევა 2023 წელს, ანუ, *2018 წელს ჩანიშნული უახლესი საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ*. ეს დაყოვნება მისასაღმებელია.

52. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, არსებობს პრეზიდენტის არჩევნების სხვადასხვა მოდელები. მაგალითად, გერმანიაში, პრეზიდენტი (*Bundespräsident*) აირჩევა ფედერალური ასამბლეის მიერ (გერმანიის ძირითადი კანონის 54-ე მუხლი) მაშინ, როდესაც საფრანგეთში, საფრანგეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო არჩევნებით (კონსტიტუციის მე-7 მუხლი). საპრეზიდენტო არჩევნების შესაბამისი მოდელი განისაზღვრება კონკრეტული კონსტიტუციური მოწყობის კონტროლისა და წონასწორობის მთლიანი სისტემის გათვალისწინებით.

53. კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა არც მხოლოდ პარლამენტის და არც მხოლოდ საყოველთაო არჩევნებით, არამედ ახლად შექმნილი საარჩევნო კოლეგიის მეშვეობით. ეს სისტემა შეესაბამება პრეზიდენტისთვის კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტით მინიჭებულ ნეიტრალური არბიტრის როლს. არჩევნები ტარდება ფარული კენჭისყრით. საბერძნეთში, პრეზიდენტის ფარული კენჭისყრით აირჩევა გაუქმდა და ამ ნაბიჯს ახლა ყველა დაინტერესებული მხარე მიესალმება, როგორც გამჭვირვალობისკენ წინგადადგმულ ნაბიჯს.

54. თუმცა, ერთის მხრივ, კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ ცდილობს, რომ მიაღწიოს უფრო მეტ კონსესუსს საარჩევნო კოლეგიის შიგნით საარჩევნო კოლეგიის მიერ პირეზიდენტის არჩევნების პირველ რაუნდში კვალიფიციური უმრავლესობის (2/3 ან 3/5) მოთხოვნით (50-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). აგრეთვე გასათვალისწინებელია ის, რომ საარჩევნო კოლეგიის ნახევარი პარლამენტის წევრებისგან შედგება. თუ 5-პროცენტის ბარიერი, საარჩევნო ბლოკების გაუქმებასა და გაუნაწილებელი მანდატების გამარჯვებული პარტიისთვის გადაცემასთან ერთად, ძალაში დარჩება საპარლამენტო არჩევნებისთვის, პრეზიდენტი, ძალზე სავარაუდოა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის კანდიდატი იქნება. ეს შედეგი შეიცავს რისკს, რომ საფრთხე შეუქმნას პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის ნეიტრალური არბიტრის, (შეზღუდულ) როლს და შეასუსტოს კონტროლისა და წონასწორობის სისტემა, რომელიც შექმნილია კონსტიტუციური კანონპროექტით.

55. დაბოლოს, თუმცა არ არსებობს პრინციპული წინააღმდეგობა 2023 წლიდან პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევნების შემთავაზებულ სისტემაზე გადასვლასთან დაკავშირებით, პირველ რაუნდ(ებ)ში უნდა მოთხოვნილი იქნეს კვალიფიციური უმრავლესობა და იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უკეთ უზრუნველყოფს პარლამენტში (და შესაბამისად საარჩევნო კოლეგიაში) პლურალიზმს, როგორებიცაა გათვალისწინებული წინა თავში მოცემულ რეკომენდაციაში გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციულ განაწილებასთან ანდა ბარიერის დაწევასთან დაკავშირებით, კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება.

გ: ეროვნული უშიშროების საბჭო

56. კონსტიტუციური კანონპროექტი, ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციისგან განსხვავებით, არ ახსენებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ საქართველოს ხელისუფლებას უკეთესად შეუძლია გადაწყვიტოს, უნდა მოიხსენიებდეს

თუ არა კონსტიტუცია ეროვნული უშიშროების საბჭოს და შესაბამისად, იყოს თუ არა იგი კონსტიტუციური ორგანო.

დ. თავი II: ადამიანის ძირითადი უფლებები

1. ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის პრინციპები

57. რეკომენდებულია, რომ ცალსახად იყოს მოხსენიებული თანაბარზომიერების პრინციპი 34-ე მუხლის პროექტში, რომელიც ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის პრინციპებს ეხება. უმჯობესია, რომ ეს პრინციპი პირდაპირ იყოს მოხსენიებული კონსტიტუციურ დებულებაში.

58. მითითება ორგანულ კანონზე (კანონის ნაცვლად) ძირითადი უფლებების მეორე თავის მრავალ დებულებაში, რომელიც ეხება უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას და მათ იმპლემენტაციას (22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი - გაერთიანების თავისუფლება; 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტის პროექტი - პარტიების თავისუფლება; 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი - პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაერთიანების უფლება), აძლიერებს ამა თუ იმ უფლების მნიშვნელობას იმით, რომ მოითხოვს პარლამენტის უფრო დიდ უმრავლესობას და მისასაღმებელია.

2. ქორწინების უფლება

59. კონსტიტუციური კანონის პროექტის 30-ე მუხლით, ქორწინება ცალსახად განიმარტება, როგორც „ქალისა და მამაკაცის კავშირი (...) ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას.“ ეს დებულება ავიწროვებს ქორწინების უფლების შინაარსს, რომელიც გარანტირებულია კონსტიტუციის ამჟამად მოქმედი 36-ე მუხლის პირველი პუნქტით, რომელიც ითვალისწინებს, რომ „ქორწინება ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას“ ისე, რომ არ გულისხმობს, ქორწინება შეიძლება მხოლოდ შეთანხმდეს საწინააღმდეგო სქესის პირებს შორის.

60. კონკრეტულად ქორწინების უფლებასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ სომხეთის საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებით მიღებულ თავის მოსაზრებაში დაასკვნა, რომ ქორწინების თანასწორობის შესახებ დებულებები არ უნდა განიმარტოს ისე, რომ გამორიცხოს ერთსა და იმავე სქესის პირთა შორის კავშირი.¹⁷

61. გაერთიანებული ერების ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი მოუწოდებს წევრ სახელმწიფოებს, სამართლებრივად აღიარონ ერთსა და იმავე სქესის პარტნიორებს შორის ურთიერთობა.¹⁸ ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს

¹⁷ ვენეციის კომისიის პირველი მოსაზრება სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში (თავები 1 - 7 და 10) ცვლილების პროექტის თაობაზე, CDL-AD 2015(037), პუნქტი 46. იხ. აგრეთვე, CDL-AD(2014)026, ვენეციის კომისიის მოსაზრება „იუგოსლავიის ყოფილი რესპუბლიკა მაკედონიის“ კონსტიტუციის შვიდი შესწორების თაობაზე, კერძოდ, იუსტიციის საბჭოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების და სპეციალური ფინანსური ზონის თაობაზე.

¹⁸ E/C.12/BGR/CO/4-5, პუნქტი 17; E/C.12/SVK/CO/2, პუნქტი 10.

სთხოვს უზრუნველყოს ერთი და იმავე სქესის წყვილთათვის სამართლებრივი აღიარება. ერთი და იმავე სქესის პარტნიორთა შორის ურთიერთობისთვის სამართლებრივი სტატუსის არმინიჭება შეადგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 და მე-14 მუხლების დარღვევას.¹⁹ საქმეზე, შალკი და კოფი ავსტრიის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ, მას შემდეგ, რაც აღნიშნა, რომ ქორწინებას აქვს ღრმა სოციალური და კულტურული მნიშვნელობა, რომელიც საზოგადოებების მიხედვით განსხვავდება, გაიმეორა, რომ მან არ უნდა იჩქაროს და თავისი გადაწყვეტილებით არ უნდა ჩაანაცვლოს ეროვნული ხელისუფლებების გადაწყვეტილება, რომლებსაც უკეთესად შეუძლიათ საზოგადოების საჭიროებების შეფასება და მათზე რეაგირება.²⁰

62. 2017 წლის მარტის მდგომარეობით, ცამეტმა ევროპულმა ქვეყანამ სამართლებრივად აღიარა და ატარებს ერთსქესიან პირთა ქორწინებას. ესენია: ბელგია, გაერთიანებული სამეფო, დანია, ესპანეთი, ისლანდია, ირლანდია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, საფრანგეთი, ფინეთი და შვედეთი. დამატებით 14 ევროპული ქვეყანა სამართლებრივად აღიარებს სამოქალაქო პარტნიორობის ამა თუ იმ ფორმას, კერძოდ: ავსტრია, ანდორა, გერმანია, ესტონეთი, იტალია, კვიპროსი, ლიხტენშტაინი, მალტა, საბერძნეთი, სლოვენია, უნგრეთი, შვეიცარია, ჩეხეთის რესპუბლიკა და ხორვატია.²¹

63. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, კანონით (ან კონსტიტუციის განმარტებით) ქორწინების შემოღება ერთსა და იმავე სქესის პირებს შორის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში იქნებოდა. ეს მიდგომა, რომ გადაწყვეტილება მიიღოს მიმდინარე კანონმდებლობამ, დამაკმაყოფილებელია და უმჯობესია იმ თვალსაზრისით, რომ ამ საკითხზე მომავალში განვითარების მეტ შესაძლებლობას იძლევა. თუ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი ახლა ცალსახად გამორიცხავს ერთსა და იმავე პირებს შორის ქორწინებას, უნდა განიმარტოს, რომ ეს არ ეხება ერთსა და იმავე სქესის პარტნიორებს. საქართველო, ისევე, როგორც ყველა სხვა დანარჩენი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფო, ვალდებულია, გაითვალისწინოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სტანდარტები და შესაბამისად, უნდა სამართლებრივად აღიაროს სამოქალაქო კავშირები, ან რეგისტრირებული პარტნიორობა ერთი და იმავე სქესის წყვილებისთვის. 30-ე მუხლის პირველი პუნქტის პროექტი არ გამორიცხავს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით პარტნიორობის შემოღებას (ერთსა და იმავე სქესის წყვილებისთვის და შერეული წყვილებისთვის) და არავითარ შემთხვევაში არ უნდა განიმარტოს, როგორც ერთსა და იმავე სქესის პირების პარტნიორობის აკრძალვა.

3. საარჩევნო უფლება

64. 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (საარჩევნო უფლება) თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც „სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.“ ეს ბლანკეტური აკრძალვა ეწინააღმდეგება საერთო ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს.²²

¹⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Oliari და სხვები იტალიის წინააღმდეგ*, 21 ივლისი 2015; იხ. ასევე *Vallianatos და სხვები საბერძნეთის წინააღმდეგ* (7 ნოემბერი, 2013).

²⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Schalk და Kopf ავსტრიის წინააღმდეგ*, განაცხადი no. 30141/04, 24 ივნისი, 2010.

²¹ იხ. შედარებითი სამართლის მასალა, *Oliari და სხვები იტალიის წინააღმდეგ*, პუნქტები 53 et s.

²² იხ., *Alajos Kiss უნგრეთის წინააღმდეგ*, განაცხადი no. 38832/06, 20 მაისი 2010. ამ საქმეზე, სასამართლომ დაადგინა, რომ დაირღვა კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლი. მას შემდეგ, რაც დაეთანხმა, რომ საარჩევნო ხმის მიცემაზე უარის თქმას ლეგიტიმური მიზანი ჰქონდა, კერძოდ, მიზნად ისახავდა, რომ

65. მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტის, *in fine*, შესაბამისად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობა საქართველოს თითოეული მოქალაქის ვალია. ტერმინი „ვალი“ არ შეიძლება განიმარტოს, როგორც სამართლებრივი ვალდებულება შექმნა, რომელსაც მოსდევს სამართლებრივი შედეგები. 22-23 მაისს ბერლინში გამართულ კონფერენციაზე, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა დაადასტურეს ეს მიდგომა.

4. თანასწორობის უფლება – მე-11 მუხლის პროექტი

66. მისასაღმებელია, რომ პროექტის მე-11 მუხლში დისკრიმინაციის აკრძალული საფუძვლების ჩამონათვალი, ამჟამად მოქმედი მე-14 მუხლისგან განსხვავებით (რომელიც ამომწურავად ჩამოთვლის საფუძვლებს) ასევე შეიცავს ღია ჩანაწერს ბოლოში: „ან სხვა ნიშნის მიხედვით“. ეს შესაძლებლობას მისცემს სასამართლოებსა და კანონებს, რომ თითოეულ საქმეზე მოახდინონ დისკრიმინაციის აკრძალვის ადაპტაცია კონკრეტულ შემთხვევებთან. მით უმეტეს, საფუძვლები, როგორცაა სექსუალური ორიენტაცია, რომლებიც ცალსახად არ არის გათვალისწინებული დებულებაში, შეიძლება იყოს მოაზრებული, როგორც დისკრიმინაციის აკრძალული საფუძველი, ღია ჩანაწერზე დაყრდნობით.²³

5. საკუთრების უფლება – მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის პროექტი

67. ჩანაწერი, რომ „მიწა შეიძლება იყოს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქის საკუთრება“ იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის პირველ ვერსიაში, რომელიც ვენეციის კომისიის დელეგაციას გადაეცა თბილისში მისი ვიზიტის დროს, 30 მაისს. ეს ჩანაწერი აღარ არის პროექტის საბოლოო ვერსიაში. საბოლოო ვერსია (მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი) ითვალისწინებს, რომ მიწაზე, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსზე, საკუთრების უფლებას აწესრიგებს ორგანული კანონი. ეს არის პოზიტიური მესამე გზა კონსტიტუციის 21-ე მუხლის ამჟამინდელ რეგულაციას შორის (არანაირი შეზღუდვა) და პროექტის პირველ ვერსიას შორის.

6. რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები – მე-16 მუხლის პროექტი

68. ცალსახად აღიარება რელიგიის თავისუფლებისა, რომელიც ადამიანის უფლებათა ქარტიებით აღიარებული ერთ-ერთი უძველესი უფლებათაგანია და რომელიც გათვალისწინებულია ევროპის კონსტიტუციების უმეტესობაში. რწმენა ზოგადი უფლებაა, მაგრამ შეიძლება სხვადასხვა შინაარსს მოიცავდეს. რელიგიის თავისუფლების დაკონკრეტებას შეუძლია სიცხადე შეიტანოს უფლების გარანტიებში. მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტი ნებას რთავს შეზღუდვებს რწმენისა და სინდისის თავისუფლებათა გამოვლინებაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს გამოვლინება ლახავს სხვათა უფლებებს. ეს ფორმულირება ძალზე ვიწრო ჩანს. ეს ქმნის საშიშროებას იმისა, რომ იმისთვის, რათა დამყარდეს სათანადო წონასწორობა რწმენისა და სინდისის თავისუფლების უფლებასა და სხვა საწინააღმდეგო ინტერესებს შორის, ამ უფლების მოცულობა ზედმეტად შეზღუდვითად განიმარტება, ან შეზღუდვის საფუძველი „სხვათა უფლებების დარღვევა“ განიმარტება (ზედმეტად) განვრცობითად. რეკომენდებულია რწმენისა და სინდისის

მხოლოდ იმ მოქალაქეებს, რომლებსაც შეეძლოთ შეეფასებინათ თავიანთი გადაწყვეტილებების შედეგები, შეეძლოთ მონაწილეობა მიეღოთ სახელმწიფო საქმეებში, ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა, რომ ის ვერ დაეთანხმებოდა დაცვის ქვეშ მყოფი ყველა პირისთვის არჩევნებში მონაწილეობის ბლანკეტურ აკრძალვას, მათი ფაქტობრივი ფსიქიკური შესაძლებლობებისა.

²³ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლი; სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მუხლი 2.1 და 26.

თავისუფლების უფლების შეზღუდვის სხვა ლეგიტიმური მიზნების ჩართვა, როგორცაა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული მიზნები (საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, საჯარო წესრიგის დაცვა, ჯანმრთელობა და მორალი).

7. შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება

69. 21-ე მუხლის პროექტის (შეკრების თავისუფლება) და 22-ე მუხლის პროექტის (გაერთიანების თავისუფლება) შემზღუდველი ნორმები ძალზე ფართოდ არის ფორმულირებული. 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად იგულისხმება, რომ ყველა სახის შეზღუდვა არის ნებადართული, როდესაც ამას ითვალისწინებს კანონი. 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტის თანახმად, გაერთიანების ლიკვიდაცია შეიძლება ნებისმიერი საფუძვლით, იმ პირობით, თუ ეს საფუძველი გათვალისწინებულია ორგანული კანონით, ხოლო 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი პოლიტიკური პარტიის ფორმირებასა და მასში მონაწილეობას განაპირობებს ორგანული კანონით. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა, რომ ეს დებულებები იყოს შესაბამისობაში მოყვანილი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტთან შესაბამისობაში და იყოს დაახლოებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის სხვა შემზღუდველ ნორმებთან, როგორცაა, მაგალითად, მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტის პროექტი.

8. პარტიების თავისუფლება – 23-ე მუხლის პროექტი

70. „პოლიტიკური პარტიის ტერიტორიული ნიშნით შექმნის“ აკრძალვა (23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტი, *in fine*) გაუმართლებელია

71. რაც შეეხება 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტის ფორმულირებას იმ ექსტრემისტული პარტიების განსაზღვრასთან დაკავშირებით, რომლებიც შეიძლება აკრძალოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, ვენეციის კომისია იხსენებს პოზიციას, რომელიც დაიკავა პოლიტიკური პარტიების აკრძალვისა და დაშლის და ანალოგიური ღონისძიებების შესახებ სახელმძღვანელო პრინციპებში²⁴: „პოლიტიკური პარტიების დაშლა შეიძლება გამართლდეს მხოლოდ იმ პარტიების შემთხვევაში, რომლებიც მოუწოდებენ ძალადობის გამოყენებას ან იყენებენ ძალადობას, როგორც პოლიტიკურ საშუალებას დემოკრატიული კონსტიტუციური წესწყობილების დასამხობად და ამით აუქმებენ კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ პარტია მოუწოდებს კონსტიტუციის მშვიდობიან შეცვლას, არ უნდა იყოს საკმარისი მის ასაკრძალად ან დასაშლელად.“

9. საქართველოს მოქალაქეობა

72. კონსტიტუციის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტისგან განსხვავებით, რომელიც პრინციპში კრძალავს საქართველოს მოქალაქეებისთვის ორმაგი მოქალაქეობის ქონას, 32-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი „საქართველოს მოქალაქის მიერ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის შეთავსების“ ორგანულ კანონზე დელეგირებას ახდენს, რაც უკეთესი არჩევანი ჩანს.

10. ბავშვთა უფლებები

²⁴ CDL-INF(2000)1 ვენეციის კომისიის სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების აკრძალვისა და დაშლის და ანალოგიური ღონისძიებების შესახებ (ვენეცია, 10-11 დეკემბერი, 1999).

73. ვენეციის კომისიამ თავის 2014 წლის ანგარიშში ბავშვთა უფლებების დაცვის თაობაზე²⁵ აღნიშნა, რომ სტანდარტის განმსაზღვრელი საქმიანობა, რომელიც ბოლო ხანებში გადაიღო ევროპის საბჭომ, გარდაუვლად ზრდის ცნობიერებას წევრ სახელმწიფოებს შორის *ბავშვთა უფლებების კონსტიტუციური ასახვის მნიშვნელობასთან დაკავშირებით* და რეკომენდაცია გასცა, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა, თავიანთი კონსტიტუციურ სისტემის შესაბამისად, უზრუნველყონ კონსტიტუციური გარანტიები ბავშვთა უფლებების აღიარებისა და დაცვისთვის. მართალია, 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი მოკლედ აღნიშნავს, რომ „დედათა და ბავშვთა უფლებები დაცულია კანონით“, უმჯობესია, რომ ეს უფლება ცალკე კონსტიტუციურ დებულებაში იყოს ფორმულირებული.

ე. თავი VI: სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა

1. საკონსტიტუციო სასამართლო

74. საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 მოსამართლეს (სულ 9 მოსამართლეა) სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. სასურველი იქნებოდა, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებდეს ფართო პოლიტიკური სპექტრის ჩართულობას ნომინაციის პროცესში. რეკომენდებულია, რომ სამი მოსამართლის გასამწესებლად გათვალისწინებული იყოს პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ მათი არჩევა. შესაძლებელია, რომ პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების პარლამენტის მიერ გამწესების პროცედურაში გათვალისწინებული იყოს სათანადო მექანიზმი, რათა პროცესი ჩიხში არ შევიდეს. არჩევნებამდე სამართალწარმოება უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად გამჭვირვალე, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების მაღალი პროფესიული დონე.

75. მე-60 მუხლის მე-6 პუნქტი დაუშვებლად აცხადებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. ასევე აკრძალულია კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამის არჩევნებამდე 60 დღის განმავლობაში. განმარტებითი ბარათის თანახმად, აღნიშნული რეგლამენტაციის მიზანია, არ იქნეს დაშვებული საკონსტიტუციო სასამართლოს მიზანშეუწონელი ჩართვა პოლიტიკურ პროცესში.

76. რაც არ უნდა ლეგიტიმური იყოს საარჩევნო პროცესის მანიპულაციების აღკვეთის მიზანი, საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო ორგანოს, უნდა ჰქონდეს ნდობა, რომ ის თავის ფუნქციას სათანადოდ შეასრულებს. საარჩევნო სამართლის სტაბილურობის დაცვის საჭიროება შეძლება, ამართლებდეს ასეთი გადაწყვეტილებების მიღების დაუშვებლობას წინასაარჩევნო პერიოდში, მაგრამ სრულად არც ერთი წესი არ უნდა გავიდეს კონსტიტუციურობის შემოწმების ფარგლებიდან. თუ ეს დებულება მაინც შენარჩუნდება, კანონმდებლობასთან დაკავშირებით უნდა იყოს ცვლილება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია კანონმდებლობის კონსტიტუციურობის შემოწმება, რომელიც მიღებულია 12 თვის ბოლო ვადამდე ცოტა ხნით ადრე. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნებამდე

²⁵ CDL-AD(2016)005 ვენეციის კომისიის ანგარიში ბავშვთა უფლებების დაცვის შესახებ: საერთაშორისო სტანდარტები და ეროვნული კონსტიტუცია, მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 98-ე პლენარულ სესიაზე (21-22 მარტი, 2014).

60 დღის განმავლობაში მიღებული ნორმატიული აქტების საკონსტიტუციო კონტროლიდან გამორიცხვა უნდა გადაისინჯოს.

7. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე „35 წლის ასაკიდან“ (მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი), რაც საკმაოდ ახალგაზრდული ასაკია უმაღლეს სასამართლოში ასეთი მნიშვნელოვანი თანამდებობისთვის. უმჯობესია უფრო ხანგრძლივი სამართლებრივი გამოცდილების მოთხოვნა.

2. უზენაესი სასამართლო

78. 61-ე მუხლის პროექტი ადგენს უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში შემავალი მოსამართლეების მინიმუმ რაოდენობას - 28, მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის მოქმედი 90-ე მუხლი არაფერს ამბობს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რიცხვზე. საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე ორგანული კანონის პროექტზე 2014 წლის ერთობლივი მოსაზრების მიღების დროისთვის, ორგანულმა კანონმა უზენაესი სასამართლოს პლენუმს მიანიჭა უფლებამოსილება, განესაზღვრა მოსამართლეთა რიცხვი. 2014 წლის ერთობლივ მოსაზრებაში,²⁶ კომისიამ მიიჩნია, რომ ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი უნდა იყოს, რათა საბოლოოდ განსაზღვროს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა და მოსამართლეთა რიცხვის გაზრდის საჭიროება, ჩვეულებრივ, არის საკანონმდებლო ორგანო ან იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ვინაიდან ეს გადაწყვეტილება, სხვა საკითხებთან ერთად, უკავშირდება საბიუჯეტო სახსრების არსებობას, რასაც ვერ განსაზღვრავენ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა მინიმალური რაოდენობის კონსტიტუციით განსაზღვრა შეადგენს თვალსაჩინო დამატებით გარანტიას ამ უმაღლესი სასამართლოს დამოუკიდებლობისთვის.

79. 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები არანაკლებ 10 წლის ვადით აირჩევიან (იგივე დებულებას ითვალისწინებს მოქმედი კონსტიტუციის 90-ე მუხლი). ამრიგად, უვადოდ (საპენსიო ასაკის მიღწევამდე) გამწესების პრინციპი, რომელიც ეხება ყველა მოსამართლეს (63-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტი), არ ვრცელდება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებზე 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტის ძალით. ვენეციის კომისიამ მოქმედი კონსტიტუციის 90-ე მუხლის იგივე დებულება გააკრიტიკა საკონსტიტუციო კანონპროექტზე მიღებულ 2010 წლის საბოლოო მოსაზრებაში. ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ თუმცა, ზოგადად, მისაღებია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნა შეზღუდული ვადებით, ეს არ ეხება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს. შესაბამისად, ვენეციის კომისიამ გასცა რეკომენდაცია უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე უვადოდ დანიშვნის ვადა ცხადად განსაზღვრულიყო.²⁷ იგივე რეკომენდაცია ასევე ძალაში ამჟამინდელ კონტექსტში.

80. 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევს პარლამენტი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს და არა პრეზიდენტის წარდგინებით, როგორც

²⁶ CDL-AD(2014)031 ერთობლივი მოსაზრება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებისა და დამატებების შეტანის შესახებ ორგანული კანონის პროექტის თაობაზე, პუნქტი 19.

²⁷ CDL-AD(2010)028, ვენეციის კომისიის საბოლოო მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის თაობაზე, მიღებულია ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარულ სესიაზე (15-16 ოქტომბერი, 2010 წ.), პუნქტი 86.

ამას ითვალისწინებს კონსტიტუციის მოქმედი 90-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. გააკრიტიკა რა კონსტიტუციის 90-ე მუხლის მე-2 პუნქტი თავის 2010 წლის მოსაზრებაში, ვენეციის კომისიამ გამოთქვა აზრი, რომ უკეთესი იქნებოდა, თუ მოსამართლეთა კანდიდატურის წამოყენების უფლებამოსილება გადაეცემოდა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს.²⁸ ამ თვალსაზრისით, ჩანს, რომ შესწორება მიყვება ვენეციის კომისიის ადრინდელ რეკომენდაციას. თუმცა, მოცემულ კონტექსტში, კომისია იხსენებს, რომ ზოგადი წესის თანახმად, მოსამართლეთა, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა გამწესებისას, სამოსამართლო საბჭოს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტი გავლენა.²⁹ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ ანგარიშში, ვენეციის კომისიამ გამოთქვა აზრი, რომ: „ჩვეულებრივი (არასაკონსტიტუციო) სასამართლოების მოსამართლეთა დანიშვნა არ უნდა იყოს საპარლამენტო კენჭისყრით გადასაწყვეტი, ვინაიდან არ შეიძლება გამოირიცხოს საფრთხე, რომ პოლიტიკური მოსაზრებები გადაწონის კადიდატის ობიექტურად ღირებულ მხარეებს. სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის სათანადო მეთოდია სამოსამართლო საბჭოს შექმნა, რომელიც შემაღენლობის, უფლებამოსილებისა და ავტონომიის კონსტიტუციური გარანტიებით უნდა იყოს აღჭურვილი. ასეთ საბჭოს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტი ზეგავლენა მოსამართლეთა გამწესებასა და დაწინაურებაზე და მათ მიმართ დისციპლინური ღონისძიებების გატარებაზე.“³⁰

81. ვენეციის კომისიისთვის ცნობილია, რომ ამჟამინდელი იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საქართველოში დიდი კრიტიკის საგანია. თუმცა, ამან არ უნდა შეუშალოს ხელი იმას, რომ საბჭომ თავისი ფუნქცია შეასრულოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ნომინაციაშიც, არამედ ეს უნდა გახდეს საბჭოს მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმირების მიზეზი. შესაბამისად, ვენეციის კომისია იძლევა რეკომენდაციას, რომ 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი ჩასწორდეს ისე, რომ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მიენიჭოს უფლებამოსილება, დანიშნოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები მათი დამოუკიდებლობის სრულად უზრუნველყოფისთვის, ან კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტში პრეზიდენტის ახალი, უფრო შეზღუდული როლის გათვალისწინებით, მიეცეს პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, უფლებამოსილება, დანიშნოს მოსამართლეები, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით.

3. პროკურატურა

82. კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტის თანახმად, პროკურატურა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ყველა სახელმწიფო უწყების მსგავსად, პროკურატურა უნდა იყოს ანგარიშვალდებული საზოგადოების წინაშე და ბევრ სისტემაში გათვალისწინებულია ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე. თუმცა ასეთ შემთხვევაში პოლიტიზირების რისკი უნდა იქნეს თავიდან აცილებული. როგორც ვენეციის კომისიამ აღნიშნა პროკურატურაზე თავის ანგარიშში, „არამცთუ არსებობს პოპულისტური ზემოქმედების რისკი, რომელიც მხედველობაში მიიღება პარლამენტში წამოჭრილ ზოგიერთ საქმესთან მიმართებით, არამედ საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებას ასევე შეუძლია არაპირდაპირი ზემოქმედება მოახდინოს პროკურორზე არაპოპულარული გადაწყვეტილებების მიღებისგან თავის არიდების და ისეთი გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით, რომელბიც ცნობილია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მოწონებას დაიმსახურებს.“ შედეგად, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება

²⁸ CDL-AD(2010)028, პუნქტი 87.

²⁹ იხ. CDL-AD(2007)028, ანგარიში მოსამართლეების გამწესებაზე, პუნქტი 25.

³⁰ CDL-AD(2010)004, ანგარიში სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობაზე, პირველი ნაწილი: მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, პუნქტი 31 et s.

ინდივიდუალურ საქმეებზე დევნის დაწყების, თუ დევნის არდაწყების თვალსაზრისით, უნდა გამოირიცხოს. თუ ანგარიშვალდებულება იწვევს თანამდებობიდან გათავისუფლების სამართალწარმოებას, სამართლიანი მოსმენა უნდა იყოს გარანტირებული.³¹

3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გენერალურ პროკურორს 6 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. რეკომენდებულია გენერალური პროკურორის პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ არჩევის მოთხოვნის გათვალისწინება.

4. გამოსაცდელი ვადები

84. 63-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტს შემოაქვს თანამდებობაზე გამწესება 3 წლის გამოსაცდელი ვადით. აღნიშნული დათქმის საჭიროება ხელისუფლებამ განმარტა იმ გარემოებით, რომ იუსტიციის უმაღლეს სკოლას არ აქვს სათანადო რესურსები, რომელიც უზრუნველყოფდა სათანადოდ მომზადებული და გამოცდილი კადრების განწესებას მოსამართლის თანამდებობაზე.

85. კომისია კვლავაც იმეორებს, რომ „ქვეყნებში, სადაც შედარებით ახალი სასამართლო სისტემაა, შეიძლება არსებობდეს პრაქტიკული საჭიროება, რომ თავდაპირველად, შემოწმდეს მოსამართლეს ნამდვილად შეუძლია თუ არა თავისი ფუნქციების ქმედითად განხორციელება, ვიდრე მუდმივად გამწესდება. თუ პირობითი გამწესებები გარდაუვლად არის მიჩნეული, „უარი მოსამართლის თანამდებობაზე დამტკიცებაზე უნდა ემყარებოდეს ობიექტურ კრიტერიუმებს და იმავე საპროცესო გარანტიებს, რომლებიც ვრცელდება მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლებაზე.“ მთავარი იდეა იმაში მდგომარეობს, რომ გამოირიცხოს ფაქტორები, რომლებსაც შეუძლია მოსამართლეთა მიუკერძოებლობაზე ემოქმედა: „მიუხედავად პოზიტიური მიზნისა, რომელიც მდგომარეობს შეფასების სისტემის გზით მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებაში, ძალზე რთულია მოსამართლის დამოუკიდებლობის შეთავსება საქმიანობის შეფასების სისტემასთან. თუ ამ ორში უნდა გაკეთდეს არჩევანი, სასამართლო დამოუკიდებლობა გადაწყვეტი ღირებულებაა.“³²

86. ვენეციის კომისია იმეორებს თავის ადრინდელ რეკომენდაციას, რომელიც გასცა 2010 წლის საბოლოო მოსაზრებაში, მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით გამწესების თაობაზე შემოთავაზებული დებულების გაუქმების შესახებ. ვენეციის კომისია მიესალმება პარლამენტის თავმჯდომარის წინადადებას 63-ე მუხლის მე-6 პუნქტის პროექტის შეცვლის თაობაზე, რათა გამოსაცდელი ვადა გამოყენებული იქნეს მხოლოდ 2025 წლამდე. პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ მოცემული განმარტებების თანახმად, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმა 2025 წლამდე უნდა დასრულდეს და ამ უკანასკნელს სრული შესაძლებლობა ექნება, რომ სათანადოდ მომზადებული სასამართლო პერსონალი გამოუშვას.

5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

87. იუსტიციის უმაღლესო საბჭოს ზოგი წევრი აირჩევა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით (კონსტიტუციური კანონპროექტის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პროექტი).

³¹ CDL-AD(2010)040 ანგარიში სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობაზე ევროპულ სტანდარტებთან დაკავშირებით: მეორე ნაწილი - პროკურატურა, პუნქტი 42.

³² CDL-AD(2010)004, ანგარიში სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობაზე - პირველი ნაწილი: მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, პუნქტი 37.

რეკომენდებულია, რომ ეს წევრები არჩეულნი იქნენ პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის დომინირება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების გამწესებაში, რათა უკეთ იყოს გარანტირებული სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა. შესაძლებელია, რომ გამწესების ამ პროცედურაში გათვალისწინებული იყოს სათანადო მექანიზმი, რათა პროცესი ჩიხში არ შევიდეს.

ვ. სახალხო დამცველი

88. 35-ე მუხლის პირველი პუნქტის პუნქტი კრძალავს სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევას. ეს დებულება მისასაღებელია, რადგანაც აკრძალავს მიმართულია ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისკენ და ყველანაირი რისკის აღსაკვეთად, რომ იმ პირის დამოუკიდებელი მოქმედება, რომელსაც თანამდებობა უკავია, შეიძლება ექვს ქვემ იყოს დაყენებული ხელახალი არჩევის მოსაზრებებით.

89. სახალხო დამცველს 5 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი (35-ე მუხლის პირველი პუნქტის პროექტი). სახალხო დამცველის არჩევასთან დაკავშირებით, რომლის მთავარი მახასიათებელი მთავრობისა და პარლამენტისგან დამოუკიდებლობაა, კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის მოთხოვნა ვენეციის კომისიისთვის უფრო სასურველია, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს კონსესუსი პარლამენტში და ფართომომცველი შეთანხმება ოპოზიციურ პარტიებთან იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია კონსტიტუციაში სახალხო დამცველის, როგორც საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებებზე ზედამხედველისა და მათი დამცველის როლი. იგივე მოსაზრებების გამო, მართალია სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ხუთწლიანი ვადა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაშია, ერთი და იმავე პირის არჩევის ახლად შემოღებული აკრძალვიდან გამომდინარე, უკეთესი იქნებოდა, რომ სახალხო დამცველმა უფრო მეტი ვადით იმსახუროს.³³

IV. დასკვნა

90. ზოგადად, შემოთავაზებული რეფორმა დადებით შეფასებას იმსახურებს. იგი ასრულებს საქართველოს პოლიტიკური სისტემის განვითარებას საპარლამენტო სისტემის მიმართულებით, რომელიც დაიწყო 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით და არის პოზიტიური წინგადადგმული ნაბიჯი ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის გასამყარებლად და გასაუმჯობესებლად, ეფუძნება, რა დემოკრატიის, სამართლის უზენაესობისა და ფუძემდებლური უფლებების დაცვის პრინციპებს. ვენეციის კომისიამ, თავის 2010 წლის მოსაზრებაში გამოთქვა რეკომენდაცია პარლამენტის უფლებამოსილებათა შემდგომი გაძლიერების თაობაზე კერძოდ, რომ გადასინჯულიყო უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული სამართალწარმოება. შემოთავაზებული რეფორმა აღწევს ამ მიზნებს და ვენეციის კომისიას შეუძლია, მხოლოდ მიესალმოს კონსტიტუციური გადასინჯვის მიმდინარე პროცესს. რაც შეეხება პროცესს, ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ყველა დაინტერესებული მხარე უნდა ისწრაფვოდეს ამ მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო რეფორმაში შეძლებისდაგვარად ფართო კონსესუსის მიღწევისკენ.

³³ იხ., მაგალითად, CDL-AD(2015)017 - ვენეციის კომისიის მოსაზრება მოლდოვას რესპუბლიკის სახალხო ადვოკატის (ომბუდსმენის) შესახებ კანონის თაობაზე, მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 103-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 19-20 ივნისი, 2015), პუნქტი 45.

81. ზემოაღნიშნულთან ერთად, საქართველო რჩება საკმაოდ ცენტრალიზებულ ქვეყნად, რომლის პარლამენტიც უახლოეს მომავალში დარჩება ერთპალატიანი. მას არ აქვს დამოუკიდებელი სასამართლოს ხანგრძლივი ტრადიცია. ასეთ ვითარებაში, არსებობს უმრავლესობის პარლამენტში დომინირების რისკი და სამომავლოდ უნდა განხილული იქნეს ხელისუფლებათა შტოების კონტროლისა და წონასწორობის მექანიზმების გაძლიერების შესაძლებლობა, მაგალითად, მეორე პალატის შემოღებითა და პარლამენტში ოპოზიციის როლის გაძლიერებით.

92. ამჟამად არსებული პროპორციული/მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ჩანაცვლება პროპორციული საარჩევნო სისტემით, ყოველ ეჭვს გარეშე, წინგადადგმული დადებითი ნაბიჯია, რომელიც მიზნად ისახავს პარლამენტში პლურალიზმის გაზრდას. თუმცა ეს წინგადადგმული პოზიტიური ნაბიჯი შეზღუდულია სამი მექანიზმით: საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში 5-პროცენტის ბარიერის წესი შენარჩუნებულია; 5-პროცენტის ბარიერს ქვემოთ გაუნაწილებელი ხმები გამარჯვებულ პარტიას გადაეცემა და საარჩევნო კოალიციები (პარტიების მიერ შექმნილი ბლოკები) გაუქმებულია.

93. მართალია, 5-პროცენტის ბარიერი სრულ შესაბამისობაშია ევროპულ სტანდარტებთან და როგორც ასეთი, კრიტიკას არ ექვემდებარება, მაგრამ დანარჩენ მექანიზმებთან ერთად აღებული, ეს სამივე მექანიზმი ზღუდავს პროპორციული სისტემის შედეგებს მცირე პარტიებისა და პლურალიზმის საუარესოდ და უფრო მეტად სცილდება სამართლიანი წარმომადგენლობის და საარჩევნო თანასწორობის პრინციპებს, ვიდრე ეს იქნებოდა გამართლებული სტაბილურობის უზრუნველყოფის საჭიროებიდან გამომდინარე.

94. ასეთ ფონზე, ვენეციის კომისია იძლევა რეკომენდაციას, რომ გაუნაწილებელი მანდატების კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული განაწილების სანაცვლოდ, განხილული იქნეს შემდეგი *სხვა ალტერნატივები*:

- *მანდატების პროპორციული გადანაწილება ან ყველა პოლიტიკური პარტიისთვის, რომელმაც 5 პროცენტის ბარიერი გადალახა; ან*

- *იმ დაკარგული ხმების რაოდენობისთვის მაქსიმუმის დაწესება, რომელიც უნდა მიეცეს გამარჯვებულ პარტიას (ბონუსი);*

- *ანდა ბარიერის დაწევა 2 ან 3 პროცენტამდე, ამ გზით პროპორციული სისტემა ასევე შეეხება მორჩენილი მანდატების განაწილებას.*

95. პრეზიდენტის არაპირდაპირი საარჩევნო სისტემის შემოღება, როგორც ასეთი, შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს. მისასაღებელია, რომ ახალი სისტემა არ შეეხება მომავალი წლის არჩევნებს და მხოლოდ 2023 წლიდან ამოქმედდება. თუმცა მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ფუნქციონირებადი სენატის არარსებობის შემთხვევაშიც, საქართველოს საკონსტიტუციო ძლიერი მთავრობისა და ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავარი გამაწონასწორებელი არის პრეზიდენტი. შესაბამისად, არაპირდაპირ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლას შედეგად არ უნდა მოჰყვეს მუდმივად და საგამონაკლისოდ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარდგენილი კანდიდატის პრეზიდენტად არჩევა. შესაბამისად, საჭიროა ღონისძიებები, რათა უკეთ იყოს გარანტირებული პლურალიზმი პარლამენტში (და, შესაბამისად, საარჩევნო კოლეგიაშიც) და კონტროლისა და წონასწორობის პრინციპი. ვენეციის კომისია იმეორებს წინა აზრებში გამოთქმულ თავის რეკომენდაციას გაუნაწილებელი მანდატების *პროპორციულ გადანაწილებაზე* ანდა

ბარიერის დაწევაზე. აგრეთვე რეკომენდებულია, რომ მოთხოვნილი იყოს კვალიფიციური უმრავლესობა საარჩევნო საბჭოს მიერ პრეზიდენტის არჩევნების პირველ რაუნდში.

96. ბიუჯეტთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისია იმეორებს თავის რეკომენდაციას პარლამენტის როლის გაძლიერებასთან დაკავშირებით. დებულება, რომ მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა, უნდა გადაისინჯოს.

97. ძირითადი უფლებების თავში:

- კონსტიტუციური კანონპროექტის მუხლი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა განიმარტოს როგორც ერთი და იმავე სქესის პირთა პარტნიორობის აკრძალვა;

- მე-16 მუხლის პროექტში რეკომენდებულია „რელიგიის თავისუფლების“ პირდაპირი აღიარება; რეკომენდებულია რწმენისა და სინდისის თავისუფლების უფლების შეზღუდვის იმ სხვა ლეგიტიმური მიზნების დამატება, რომლებიც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლსა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-18 მუხლში.

„პოლიტიკური პარტიის ტერიტორიული ნიშნით შექმნის“ აკრძალვა (23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პროექტი, *in fine*) გაუქმდეს.

- მიზანშეწონილია ბავშვთა უფლებები ფორმულირებული იყოს ცალკე კონსტიტუციურ ნორმაში.

98. სასამართლო ხელისუფლების თავში:

- უვადოდ გამწესების პრინციპი, არაორაზროვნად უნდა გავრცელდეს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებზე და მათი არჩევა პარლამენტის მიერ უნდა შეიცვალოს მათი დანიშვნით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ, ან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით, პრეზიდენტის მიერ;

- პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება ინდივიდუალურ საქმეებზე დევნის დაწყების, თუ დევნის არდაწყების თვალსაზრისით, უნდა გამოირიცხოს. თუ ანგარიშვალდებულება იწვევს თანამდებობიდან გათავისუფლების სამართალწარმოებას, სამართლიანი მოსმენა უნდა იყოს გარანტირებული;

- რეკომენდებულია, გათვალისწინებული იყოს კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ მოსამართლეების, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების არჩევისას, რომლებსაც ირჩევს პარლამენტი და აგრეთვე გენერალური პროკურორის არჩევისას;

- საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის დაწესებული აკრძალვა, არაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს არჩევნების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები საარჩევნო წელს (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე არის მიღებული), არათანაბარზომიერად ზღუდავს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებას, განახორციელოს საკონსტიტუციო კონტროლი არჩევნების მომწესრიგებელ კანონმდებლობაზე.

99. სახალხო დამცველი:

- რეკომენდებულია სახალხო დამცველის გასამწესებლად კვალიფიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მოთხოვნის შემოღება;

- სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ხუთწლიანი ვადა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაშია. თუმცა სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის მოსაზრებიდან გამომდინარე, უმჯობესია, რომ მან მეტი ვადით იმსახუროს.

100. ვენეციის კომისია რჩება საქართველოს ხელისუფლების განკარგულებაში ამ საკითხთან დაკავშირებით შემდგომი დახმარების გასაწევად.

თარგმნის შენიშვნები

i ინგლისური ვერსიის სარჩევში ეს გამოტოვებულია;

ii კონსტიტუციის მიხედვით, "ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით";

iii მსგავსი ფორმულირება კონსტიტუციაში და არც რეფერენდუმის შესახებ ორგანულ კანონში არ არის;

iv გამორჩენილია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების;

v პროექტში მე-3 პუნქტი;