



სტრასბურგი, 2016 წლის 27 მაისი
PI(2016)005
დასკვნა No. 849 / 2016

CDL-

ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით
(ვენეციის კომისია)

საქართველო

წინასწარი დასკვნა

საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლოს შესახებ“ და
საქართველოს კანონში „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“
შესატანი ცვლილებების შესახებ

ეფუძნება შემდეგი კომისიის წევრების კომენტარებს:

კრისტოფ გრაბერვორტერი (წევრი, ავსტრია)

ჰარი გმტოლი (წევრი, ლიხტენშტეინი)

ევგენი ტანჩევი (წევრი, ბულგარეთი)

I. შესავალი

1. 2016 წლის 20 მაისს, ვენეციის კომისიამ საკანონმდებლო ცვლილებების თაობაზე, რომელიც ეხებოდა საქართველოს ორგანულ კანონში „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და საქართველოს კანონში „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ შესატან ცვლილებებს, დასკვნისათვის ორი თხოვნა მიიღო. ერთი თხოვნა გამოგზავნილ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის სახელით, ხოლო მეორე გადმოცემულ იქნა ევროსაბჭოში საქართველოს მუდმივი წარმომადგენლის მიერ, საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის სახელით.
2. ცვლილებები პირველი მოსმენით მიღებულ იქნა 2016 წლის 27 აპრილს, მეორე მოსმენით 13 მაისს, ხოლო მესამე მოსმენით 14 მაისს. 2016 წლის 19 მაისს, ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტის თანამომხსენებლებმა წუხილი გამოთქვეს ნაჩქარევად მიღებული ცვლილებების გამო, განსაკუთრებით კი იმ გარემოების გამო, რომ ცვლილებების პაკეტის გაგზავნა ვენეციის კომისიისათვის არ მოხდა მის მიღებამდე¹.
3. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი საქართველოს პრეზიდენტმა 10 კალენდარული დღის ვადაში ან უნდა ამოქმედოს ან ვეტო დაადოს მას. ზემოთ აღნიშნული კანონპროექტი საქართველოს პრეზიდენტმა 2016 წლის 19 მაისს მიიღო ხელმოსაწერად. საკითხის მნიშვნელობის გამო, პრეზიდენტმა თხოვნით მიმართა ვენეციის კომისიას ათი დღის განმავლობაში დასკვნის მომზადებისათვის.
4. დროის სიმცირის გამო, ვერ მოხერხდა საქართველოში ვიზიტის ორგანიზება და მომხსენებლებს მოუწიათ დასკვნის მომზადება საკანონმდებლო ცვლილებების იმ თარგმანის საფუძველზე, რომლებიც მოწოდებულ იქნა ქართული მხარის მიერ. არსებობს დასკვნაში გარკვეული უზუსტობების არსებობის შესაძლებლობა, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს არასწორი თარგმანის გამო.
5. კომისიამ კითხვარი გადაუგზავნა ევროსაბჭოში საქართველოს მუდმივ წარმომადგენელს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, ომბუდსმენსა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციას „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის“. კომისიამ მიიღო პასუხები იუსტიციის სამინისტროდან, საკონსტიტუციო სასამართლოდან და არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან.

¹<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6175&lang=2&cat=3>

6. 2016 წლის 24 მაისს, საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლებმა სტრასბურგში კომისიის სამდივნოს მიაწოდეს დამატებითი ინფორმაცია, ასევე 25 მაისს, იუსტიციის მინისტრს ჰქონდა პირდაპირი ჩართვა სოციალური ქსელი Skype-ით, სადაც იგი საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით ესაუბრა კომისიის წევრ გმტოლს, ასევე სამდივნოდან მარკერტს, გრანატა-მენგინისა და დურს.

7. ვენეციის კომისიის ბიურომ მოახდინა წინასწარი დასკვნის მომზადების, პლენარულ სესიამდე ხელისუფლებისათვის მისი გადაცემის და მისი გამოქვეყნების ავტორიზაცია. წარმოდგენილი წინასწარი დასკვნა მომზადებულ იქნა მომხსენებელთა მიერ გაწეული სამუშაოს შედეგად და გაგზავნილ იქნა საქართველოს ხელისუფლებისათვის როგორც წინასწარი დასკვნა. დასკვნა საჯარო გახდა 2016 წლის 27 მაისს.

II. ძირითადი ნაწილი

8. „საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება წარმოადგენს კონტროლისა და დაბალანსების სისტემის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს კონსტიტუციურ დემოკრატიაში“.² იმ ქვეყნებში სადაც არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოები ან მისი ეკვივალენტური ინსტიტუტები, მის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს არაკონსტიტუციურ ნორმათა იდენტიფიცირება და მისი ამოღება კანონმდებლობიდან. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუფერხებელი ფუნქციონირება დემოკრატისას სახელმწიფოს ქმედებათა ლეგიტიმურობის წინაპირობას წარმოადგენს.³ ამ პრინციპს გააჩნია პრაქტიკული გავლენა სასამართლოს შემადგენლობასა და მის პროცედურაზე.

9. დროის სიმცირიდან გამომდინარე, დასკვნა ეხება ცვლილებების მხოლოდ მნიშვნელოვან პუქტებს და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად ამოწმებს რამდენად საზიანო შეიძლება იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამართული ფუნქციონირებისათვის ზოგიერთი მათგანი.

10. საკითხები, რომლებსაც დასკვნა არ ეხება, *inter alia*:

10.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის არჩევის პროცედურის ცვლილება (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 14).

²CDL-AD(2013)012, Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013, par. 76.

³Opinion on the Two Draft Laws amending Law No. 47/1992 on the Organization and Functioning of the Constitutional Court of Romania, CDL-AD(2006)006, para. 7; Amicus Curiae Opinion on the Law on the Cleanliness of the Figure of High Functionaries of the Public Administration and Elected Persons of Albania, CDL-AD(2009)044, para. 143;

10.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის დაკავებაზე თანხმობისათვის განსაზღვრული ხმათა რაოდენობის გაზრდას უბრალო უმრავლესობიდან აბსოლუტურ უმრავლესობამდე (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 15 (3)).

10.3. იმ ელემენტების ჩამონათვალს, რომელსაც უნდა შეიცავდეს საოქმო ჩანაწერი სადაო აქტის შეჩერების შესახებ (საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“, მუხლი 21 (5))

11. „ინსტიტუციური კანონმდებლობა, როგორცაა მაგალითად საკონსტიტუციო ტრიბუნალის შესახებ, საჭიროებს საფუძვლიან კვლევას და ამ პროცესში ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარის მოსაზრება უნდა იქნეს გათვალისწინებული. მაშინაც კი, როდესაც პარლამენტი არ არის ვალდებული გაითვალისწინოს მათი შეხედულებები, ამგვარი მიდგომით შესაძლებელია იმ ტექნიკური შეცდომების თავიდან აცილება, რომელიც საფრთხეს უქმნის თავად საკანონმდებლო მიზანს.⁴ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი და შემდგომში მოწოდებული კითხვარზე გაცემული პასუხები ამტკიცებს, რომ განხორციელდა კონსულტაციები როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოსთან, ისე არასამთავრობო სექტორთან და მათ მიერ გაკეთებული ძირითადი კომენტარები გათვალისწინებულ იქნა. ასეთი ფართო მამუტაბიანი ინსტიტუციური რეფორმის განხორციელება ორ თვეში (2016 წლის 10 მარტიდან 14 მაისამდე, როგორც განმარტებით ბარათშია აღნიშნული) მიიჩნევა ძალიან სწრაფად, განსაკუთრებით როდესაც მეორე მოსმენით კანონპროექტი მიღებულ იქნა 13 მაისს სალამოს და მესამე მოსმენა გაიმართა 14 მაისს დილას. თუმცა წინასწარი დასკვა ვერ განიხილავს ამ საკითხს სიღრმისეულად.

III. სამართლებრივი შეფასება

ა) საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევა

12. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-10 (3) მუხლის შესაბამისად საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის შეთანხმებული წინადადებით. აღნიშნული წესი გულისხმობს, რომ როდესაც ხდება თავმჯდომარის არჩევა, თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლენი შეზღუდულნი არიან არჩევანში და მათ უწევთ იმ (ერთი) მოსამართლისათვის ხმის მიცემა, რომელსაც წარუდგენს მათ აღნიშნული სამი პირი. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით ეს ნორმა არაკონსტიტუციურია,

⁴CDL-AD(2016)001, para. 132.

ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 88 (2) მუხლის მიხედვით „საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.“

13. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-10 (3) მუხლის ცვლილება გულისხმობს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ სამ წევრს შეუძლია წარადგინოს თავმჯდომარეობის კანდიდატი. რამდენადაც აღნიშნული მუხლის მოქმედი რედაქციის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის გადაწყვეტა თავად სასამართლოს პრეროგატივაა, მუხლის ახალი რედაქცია აშკარად უმჯობესია, ვინაიდან იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს თავიანთი თავმჯდომარის არჩევისას აძლევს რეალური არჩევანის საშუალებას. ეს ცვლილება მისასალმებელი წინ გადადგმული ნაბიჯია.

14. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-10 (4) მუხლის მიხედვით საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ორი მოადგილის კანდიდატურას ასახელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. კანონპროექტი არ ითვალისწინებს აღნიშნული წესის ცვლილებას და მის მიზანს შესაძლოა წარმოადგენდეს სასამართლოს თავმჯდომარესა და მის მოადგილეებს შორის ახლო სამუშაო ურთიერთობების გაღრმავების ხელშეწყობა. ამ სისტემის შეცვლამ შესაძლოა ასევე უზრუნველყოს მოადგილეების არჩევის პროცესში ფართო არჩევანის საშუალების არსებობა.

ბ) მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადები

15) საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-18 მუხლის მიხედვით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ, მისი უფლებამოსილება გრძელდება მანამდე, სანამ იგი მონაწილეობს მიმდინარე საქმეების განხილვაში. შესაბამისად, ახალი მოსამართლის მანდატი იწყება მხოლოდ მაშინ, როდესაც უფლებამოსილება შეწყვეტილი მოსამართლე საბოლოოდ დაასრულებს მის საქმეებს. განმარტებითი ბარათის მიხედვით ამგვარ პრაქტიკას მიყვავართ იმ სიტუაციამდე, როდესაც მოსამართლეები არაკონსტიტუციურად იგრძელებენ 10 წლიანი უფლებამოსილების ვადას.

16. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-18 მუხლის ცვლილება გულისხმობს მოსამართლის მანდატის დასრულებას მისი არჩევიდან 10 წლის შემდეგ ნებისმიერ შემთხვევაში.

17. მოსამართლის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელება იმისათვის, რომ მას მიეცეს შესაძლებლობა დაასრულოს მონაწილეობა მიმდინარე საქმეებში ემსახურება ეფექტური საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განხორციელების მიზანს. ეს არ ნიშნავს აუცილებლად იმას, რომ ახალ მოსამართლეს არ შეუძლია განახორციელოს

საკუთარი უფლებამოსილება. უფლებამოსილების ვადის გაგრძელება შეიძლება შემოიფარგლოს მხოლოდ იმ საქმეებით, რომელთა განხილვაც დაიწყო პლენუმზე.

18. მეორეს მხრივ, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ იმ სისტემებში, სადაც დადგენილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა მანდატის მკაცრი ვადები, მოსამართლეთა ცვლილება შესაძლოა საფრთხის შემცველი იყოს. მაგალითისათვის, რიგ ქვეყნებში მოსამართლეთა დანიშვნა/არჩევის პროცესში იყო შეფერხება, ზოგიერთ შემთხვევაში საკმაოდ დიდ ხნიანი. ზოგან კი მოსამართლეთა დარჩენილი რაოდენობით ვერ შედგა ქვორუმი და სასამართლომ ვერ შეძლო ფუნქციონირება. შესაბამისად, ვენეციის კომისია იძლევა პრინციპულ რეკომენდაციას, რომ მოსამართლეებს უფლებამოსილება შეუწყდეთ, მხოლოდ მაშინ, როდესაც ახალი მოსამართლე აირჩევა/დანიშნება.⁵ რა თქმა უნდა ასეთი სისტემა დარეგულირებული უნდა იქნეს კონსტიტუციის დონეზე, მიუხედავად იმისა, რომ ეს შეიძლება რთული შესასრულებელი იყოს საქართველოში ამჟამად არსებული სიტუაციის ფონზე.

19. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-18 მუხლის ცვლილება უფრო შორს მიდის ვიდრე მოსამართლეთათვის მანდატის მკაცრი ლიმიტების დადგენაა. ცვლილების თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს მისი უფლებამოსილების ბოლო 3 თვის განმავლობაში არ შეუძლია ახალი საქმის განხილვაში მონაწილეობა, გარდა ა) განცხადების დასაშვებობის განხილვისას, როდესაც იგი არ არის სპიკერი (მომხსენებელი), ბ) საარჩევნო დავებზე და გ) მაღალი თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის საქმეებზე (ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 19 (1) – „დ“ და „თ“ ქვეპუნქტები).

20. რამდენადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთათვის უფლებამოსილების ვადის შეზღუდვა 10 წლით კონსტიტუციის ტექსტის შესაბამისად გონივრულად ჟღერს, რთული გასაგებია რატომ არ შეუძლიათ მოსამართლეებს მათი უფლებამოსილების ბოლო სამი თვის განმავლობაში სრულად განახორციელონ თავიანთი კონსტიტუციური უფლებამოსილება. რამდენად არაკონსტიტუციურია მოსამართლის მანდატის აღნიშნული შეზღუდვა, ამაზე მსჯელობის პრეროგატივა თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს გააჩნია.

21. იუსტიციის მინისტრის გამარტებით, ამ ნორმის ლოგიკა მდგომარეობს იმაში, რომ მოსამართლეს არ უნდა დაუმთავრდეს უფლებამოსილების ვადა საქმის განხილვის მსვლელობისას (როდესაც წარმოდგენილი ცვლილებებით მათ აღარ შეუძლიათ მანდატის ამოწურვის შემდგომ საქმის განხილვაში მონაწილეობა). წარმოდგენილი

⁵Opinion on possible constitutional and legislative improvements to ensure the uninterrupted functioning of the Constitutional Court of Ukraine, CDL-AD(2006)016, para. 21; Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, CDL-AD(2008)030, para. 25.

სამთვიანი შეზღუდვის წესი უზრუნველყოფს ბალანსს, რომ მოსამართლეები დაასრულებენ ყველა საქმის განხილვას უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე.

22. ევროპული პერსპექტივით, სამ თვიანი შეზღუდვის პერიოდის დადგენა გავს თვითნებობას. მოსამართლეებს შეეძლება ახალი საქმე აიღონ მხოლოდ მანდატის ამოწურვამდე ოთხი თვით ადრე თუმცა ეს საქმეებიც შეიძლება მიმდინარე იყოს მათი მანდატის ამოწურვის დროისათვის.⁶ უფლებამოსილების ბოლო სამი თვის განმავლობაში საქმეთა მიღების აკრძალვამ შეიძლება რაოდენობრივად შეამციროს ეს პრობლემა, თუმცა იგი არ ცვლის პრობლემის არსს.

23. როგორც ჩანს არსებობს ორი ძირითადად შესაძლო გამოსავალი: ან მოხდეს „ძველი სისტემის“ შენარჩუნება, როდესაც მოსამართლეს ეძლევა საშუალება დაასრულოს მიმდინარე საქმეები მანდატის ამოწურვის შემდგომ და ამავდროულად ახალმა მოსამართლეებმა დაიწყონ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება (ამ სისტემის კონსტიტუციურობა უნდა შემოწმდეს), ან მოხდეს მოსამართლეთა ჩანაცვლება მათი მანდატის ამოწურვისთანავე, როდესაც მათ აღარ ექნებათ საშუალება მონაწილეობა მიიღონ მიმდინარე საქმეების განხილვაში.

24. ეს უკანასკნელი გამოსავალი არის შესაძლებლობა, განსაკუთრებით საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში, სადაც მოცემულობად არ უნდა იქნეს მიღებული, რომ მოსამართლე პერსონალურად უნდა ჩანდეს, რამდენადაც საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ძირითადად ეფუძნება სამართლებრივი არგუმენტების შეფასებას. სამართალწარმოებისას წარმოდგენილი არგუმენტები შეიძლება წაიკითხოს ახალმა მოსამართლემაც ან მიიღოს მისი წინამორბედისაგან საქმის მოსმენის ნებისმიერ ეტაპზე მისი თავიდან დაწყების აუცილებლობის გარეშე.

25. ამ შემთხვევაში პრობლემა წარმოიშვება საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ მე-4 (1) მუხლიდან, რომელიც ადგენს, რომ მხოლოდ იმ მოსამართლეებს აქვთ უფლება მიიღონ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილება, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ საქმის განხილვაში. წარმოდგენილი ცვლილებები უფრო არბილებს კანონის მკაცრ მოთხოვნას და ადგენს, რომ უფლებამოსილების ვადა ამოწურული მოსამართლის ახლადდანიშნული მოსამართლით ჩანაცვლების შემთხვევაში, საქმე შეიძლება თავიდან იქნას განხილული მხოლოდ ახალი მოსამართლის მოთხოვნით. საკითხის ამგვარი გადაწყვეტით, როდესაც მოხდება მოსამართლეთა ჩანაცვლება საქმის ხელახალი განხილვის დაწყების საჭიროების გარეშე, აღარ არსებობს იმის საჭიროება, რომ მოსამართლეებს შეეზღუდოთ უფლებამოსილების განხორციელება მანდატის ბოლომდე.

⁶Statistics show that both board and plenary cases last longer than three months.

26. ვენეციის კომისია აღიარებს, რომ არსებობს საჭიროება იმისა, რომ განხილულ იქნას მოსამართლის მანდატის გახანგრძლივების სისტემა, მაგრამ იგი იძლევა მკაცრ რეკომენდაციას ამოღებულ იქნეს ის ნორმა - სავარაუდოდ არაკონსტიტუციური - რომელიც ამცირებს მოსამართლეთა უფლებამოსილებას მათი უფლებამოსილების ვადის ბოლო სამი თვის განმავლობაში. გარდა ამისა, უფლებამოსილების მკაცრი ლიმიტების დადგენა შესაძლებელი იქნება ხოლოდ მაშინ, როდესაც განხორციელდება შესაბამისი ცვლილებები კონსტიტუციაში, სადაც აღნიშნული იქნება, რომ მოსამართლე თანამდებობიდან წავა მაშინ, როდესაც ახალი მოსამართლე დაიკავებს თანამდებობას.

გ) პროცედურა იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელახლა ხდება არაკონსტიტუციური ნორმის მიღება

27) საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 25 (4¹) მუხლი ადგენს, რომ თუ ახალ საქმეში სადავო ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი შეიცავს იმავე შინაარსის ნორმებს, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე ცნო არაკონსტიტუციურად, იგი მას ცნობს დაუშვებლად და სადავო ნორმას აცხადებს არაკონსტიტუციურად. აღნიშნულ მუხლზე წარმოდგენილი ცვლილების თანახმად, მუხლს ემატება შემდეგი შინაარსის წინადადება, რომლის მიხედვითაც აღნიშნული განჩინება დაუშვებლობლად ცნობის შესახებ ძალაში შედის მისი პრომულგაციის შემდეგ, ანუ ნორმა ცხადდება არაკონსტიტუციურად მას შემდეგ რაც განჩინება გამოქვეყნდება. რამდენადაც არ არსებობს პროტესტი აღნიშნულ ცვლილებასთან დაკავშირებით, ეს მუხლი აჩვენებს, რომ საქართველოს ორგანული კანონში „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ არსებობს პრობლემატური ნორმები, რომლებიც ცვლილებებში არ არის ასახული.

28. რამდენადაც პოზიტიურია საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 25 (4¹) მუხლის დებულება, რომელიც უზრუნველყოფს არაკონსტიტუციური ნორმის ხელახალ მიღებას, თავად მიღების მეთოდი ჩანს არათანმიმდევრული. პრაქტიკაში შესაძლოა რთული იყოს ყოველ საქმეზე იმის დადგენა, რამდენად აქვს სადაო ნორმას იმ ნორმის მსგავსი შინაარსი, რომელიც სასამართლომ სხვა წინა გადაწყვეტილებისას უკვე ცნო არაკონსტიტუციურად. აქედან გამომდინარე, საეჭვოა, რომ გადაწყვეტილება იმის შესახებ, არის თუ არა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი არაკონსტიტუციური უნდა ხდებოდეს მხოლოდ დასაშვებობის წარმოებაში. ასეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღება უნდა მოხდეს არსებითად განხილვისას.

29. ვენეციის კომისია იძლევა რეკომენდაციას ეს საკითხი გათვალისწინებული იქნეს მომავალი საკანონმდებლო ცვლილებებისას, რომელსაც წინ უნდა უძღვოდეს ორივე: საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და

საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საფუძვლიანი გამოკვლევა თავად საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მჭიდრო თანამშრომლობით.

დ) შუალედური ზომები - ნორმის შეჩერება

30. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 25 (5) მუხლის მოქმედი რედაქცია ადგენს, რომ თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნორმატიული აქტის მოქმედებას შეუძლია გამოიწვიოს ერთ-ერთი მხარისათვის გამოუსწორებელი შედეგები, მას შეუძლია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე შეაჩეროს სადავო აქტის ან მისი სათანადო ნაწილის მოქმედება. ასეთი ტიპის გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა კოლეგიის წევრთა უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა. ცვლილების მიხედვით მსგავსი კომპეტენცია ენიჭება პლენუმს, რომელიც აღნიშნულ გადაწყვეტილებას მიიღებს სულ მცირე პლენუმის წევრთა ნახევრის მხარდაჭერით (5 მოსამართლე). მუხლის ცვლილება ასევე ითვალისწინებს, რომ ნორმის შეჩერება შესაძლოა გაუქმებული იქნეს მხარის მოთხოვნით. პლენუმისმიერ აღნიშნული შუალედური გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ საქმეს არსებითად განიხილავს და საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს კოლეგია ან პლენუმი ამ კანონის 21-ე მუხლის პირველი - მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესის შესაბამისად.“

31. უცნაურია, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება სამართლებრივი ნორმის არაკონსტიტუციურობის შესახებ მიღებულ უნდა იქნას კოლეგიის მიერ, როდესაც შუალედურ გადაწყვეტილებას იგივე ნორმის შეჩერების შესახებ იღებს მხოლოდ პლენუმი. ამას გარდა, პლენუმის იმ წევრ მოსამართლეებს, რომლებიც არ არიან საქმის განმხილველი კოლეგიის წევრები, მოუწევთ საქმის გაცნობა, რაც თავის მხრივ გარკვეულ დროს მოითხოვს და შესაბამისად დააყოვნებს გადაწყვეტილების მიღებას.

32. საბოლოოდ, ლოგიკას მოკლებულია, რომ შუალედური გადაწყვეტილება, რომელიც თავისი ბუნებით საჭიროებს დროულ რეაგირებას⁷ მიღებულ უნდა იქნეს გაცილებით გართულებული პროცედურით, რაც გულისხმობს კოლეგიის მიერ პლენუმისათვის საქმის გადაცემას და შემდგომ ისევ გადმოცემას საბოლოო გადაწყვეტილებისათვის.

ე) საქმეთა ავტომატური განაწილება

33. საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 17 (3¹) მუხლის ცვლილება ითვალისწინებს საქმეთა ავტომატურ განაწილებას მომხსენებელი მოსამართლეებისათვის, სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ საქმეთა განაწილების ნაცვლად. ეს ცვლილება მისასალმებელია, რამდენადაც იგი აძლიერებს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას. საქართველოს იუსტიციის მინისტრმა აცნობა

⁷In Liechtenstein, Articles 52 and 53 of the Law on the Constitutional Court (*Staatsgerichtshofsgesetz*) provide that the interlocutory decisions are in the sole competence of the President of the Constitutional Court.

კომისიას, რომ ეს არ იქნება საქმის განაწილების შემთხვევითი შერჩევის სისტემა, არამედ მხედველობაში იქნება მიღებული თითოეული მოსამართლის დატვირთულობა. აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ პროგრამაზე სრული კონტროლი და აღნიშნული პროგრამული უზრუნველყოფის გამოყენების უფლება ჰქონდეს თავად სასამართლოს.

ვ) პლენუმის კომპეტენციის გაძლიერება

34. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 21-ე მუხლის ცვლილება საკითხთა ფართო სპექტრზე კოლეგიის კომპეტენციას გადასცემს პლენუმს. კონკრეტულად:

34.1. რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებზე; (მუხლი 19 (1) „დ“)

34.2. საერთო სასამართლოების მომართვები; (მუხლი 19 (2))

34.3. ნორმის შუალედური შეჩერება, რომელმაც შესაძლოა მხარისათვის გამოუსწორებელი შედეგი გამოიწვიოს; (მუხლი 25 (5))

34.4. ორგანული კანონების კონსტიტუციურობის საკითხები;

კომპეტენციის ეს მნიშვნელოვანი გადაცემა დანახულ უნდა იქნეს პლენუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის გაზრდილ ქვორუმთან და გაზრდილ უმრავლესობასთან ერთობლიობაში.

35. ამასთანავე საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ დამატებული 21¹ (1¹) მუხლი საშუალებას აძლევს კოლეგიის ნებისმიერ წევრ მოსამართლეს მოითხოვოს საქმის პლენუმისათვის გადაცემა, იმ შემთხვევაში, როდესაც: ა) მისი მოსაზრება განსხვავდება სასამართლოს წინა პრაქტიკისაგან ან ბ) განსახილველი საქმე თავისი შინაარსით წარმოშობს საქართველოს კონსტიტუციის განმარტების ან/და გამოყენების ან/და განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას. ცვლილების თარგმანში გაურკვეველია რას შეიძლება გულისხმობდეს „ა“ ალტერნატივა. როგორც ჩანს, მოსამართლის მიერ წინა პრაქტიკისაგან განსხვავებული აზრის ქონა საკმარისია მოთხოვნისათვის. თუ ეს ასეა, საკმაოდ უცნაურია რატომ უნდა გადევს საქმის განხილვა პლენუმს მაშინ, როდესაც კოლეგიის ერთი წევრის მოსაზრება ეწინააღმდეგება არსებულ პრაქტიკას? ამას აზრი აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც მსგავს მოთხოვნას აყენებს უმრავლესობა. რაც შეეხება ალტერნატივა „ბ“-ს, ეს როგორც ჩანს უფრო ეხება კოლეგიის უმრავლესობის პოზიციას ვიდრე ინდივიდუალური მოსამართლისას.

36. რაც ამ ნორმაში პროტესტს იწვევს არის ის, რომ კოლეგიის მოსამართლეს შეუძლია მოითხოვოს საქმის გადაცემა პლენუმისათვის საქმის განხილვისა და გადაწყვეტის ნებისმიერ ეტაპზე და პლენუმის წევრ 6 მოსამართლეს (9 დან) შეუძლია უარი განაცხადოს ასეთ მოთხოვნაზე მხოლოდ მოტივირებული გადაწყვეტილებით.

37. მსგავს საკითხზე გადაწყვეტილების მისაღებად ორი მესამედის უმრავლესობის საჭიროება მიიჩნევა გადაჭარბებულად. ეს ნორმა შეიძლება ბოროტად იქნას გამოყენებული მოსამართლის მიერ.

38. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ არსებული 21¹ (1) მუხლის რედაქცია შეიცავს კოლეგიის მიერ პლენუმისათვის საქმის გადაცემის გონივრულ მექანიზმს, როდესაც კოლეგია მიიჩნევს, რომ მისი პოზიცია განსხვავდება საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკისაგან. წარმოდგენილი ახალი 21¹ (1¹) მუხლი ინარჩუნებს აღნიშნულ მექანიზმს, მაგრამ აკუთვნებს იგივე კომპეტენციას ინდივიდუალურ მოსამართლეს, რაც არათანმიმდევრულია. თუკი საქმის გადაცემის მოთხოვნის უფლებამოსილება ექნება ინდივიდუალურ მოსამართლეს, აზრს კარგავს იმ ნორმის შენარჩუნება, რომელიც აღნიშნულ უფლებამოსილებას ანიჭებს კოლეგიის უმრავლესობას. (მუხლი 21¹ (1)).

39. თუკი საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ დამატებული 21¹ (1¹) მუხლის მიხედვით ინდივიდუალურ მოსამართლეს შეუწარმუნდება საქმის პლენუმისათვის გადაცემის უფლებამოსილება, პლენუმის ორი მესამედის მოტივირებული გადაწყვეტილება მოთხოვნის უარყოფის შესახებ აღარ უნდა იყოს საჭირო. იმ სისტემებში, რომლებშიც აღნიშნული მიმართვა არსებობს (მაგ. ავსტრია) არ მოქმედებს ასეთი მაღალი მოთხოვნები პლენუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის და პლენუმს შეუძლია საკითხი გადაწყვიტოს სწრაფი და გამარტივებული წარმოებით თუ იგი თვლის რომ არ არსებობს საქმის პლენუმისათვის გადაცემის სამართლებრივი საფუძველი.

ზ) პლენუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო ქვორუმი და უმრავლესობა

40. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 44 (1) მუხლის მოქმედი რედაქციით, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მის სხდომას ესწრება სულ ცოტა ექვსი (9-დან) წევრი. წარმოდგენილი ცვლილებით ქვორუმი იზრდება 6-დან 7 მოსამართლემდე, ამასთანავე აღნიშნული მუხლის მე-2 პუნქტის ცვლილებით იზრდება გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა უბრალო უმრავლესობიდან 6 წევრის სავალდებულო თანხმობამდე.

41. განმარტებით ბარათში მაგალითისათვის მოყვანილია კვალიფიციური უმრავლესობის ჩეხეთში მოქმედი მაგალითი, სადაც „საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგიერთი გადაწყვეტილება საჭიროებს კვალიფიციურ უმრავლესობას - 9 მოსამართლის თანხმობას (15-დან), ასევე ქვორუმი შეადგენს 10 მოსამართლეს. ყველა მოსამართლის დასწრების შემთხვევაში ეს წარმოადგენს სამ მეხუთედს (60%); როდესაც წარმოდგენილია მოსამართლეთა უფრო მცირე რაოდენობა (მაგალითად

მოსამართლეთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო) ეს თანაფარდობა ავტომატურად იზრდება. ამ ტიპის უმრავლესობა საჭიროა ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებისას, როდესაც საქმე ეხება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო ღალატის ფაქტს, როდესაც მისი ძალაუფლება გადაეცემა პრემიერ მინისტრს, საერთაშორისო ხელშეკრულებების კონტროლს მის რატიფიკაციამდე და კანონებისა და ინდივიდუალური აქტების ანულირებას.⁸ განმარტებითი ბარათის მტკიცებით საქართველოში არ არსებობს კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც განსაზღვრავს უმრავლესობას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას.

42. ვენეციის კომისიის ჩეხმა წევრმა - ვერონიკა ბილკოვამ წარმოადგინა შემდეგი ინფორმაცია, რომელიც პასუხობს ქართული მხარის მიერ მოყვანილ ჩეხეთის მაგალითს. ა) ჩეხეთის რესპუბლიკას (ჩეხოსლოვაკია) გააჩნია საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ძალიან დიდ ხნიანი ტრადიცია. ჩეხოსლოვაკია იყო ერთ-ერთი უპირველესი ქვეყანა რომელმაც პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ დაარსა სპეციალიზირებული საკონსტიტუციო სასამართლო. მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ ვერ შეძლო სრულფასოვანი ფუნქციონირება ნაცისტურ და შემდგომ კომუნისტურ პერიოდში, მაინც არსებობს ტრადიცია, რომელზეც შეიძლება დაყრდნობა. ეს ტრადიცია ასევე გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციონირებისათვის გარკვეული დაუწერელი წესების არსებობას, მათ შორის ის წესი, როდესაც სასამართლო ყოველთვის ცდილობს მიიღოს გადაწყვეტილებები კონსესუსით და უმრავლესობა არ ცდილობს უმცირესობის დაჩაგვრას ხმათა მიცემის სისტემის გამოყენებით. ეს სისტემა ამ დრომდე ძალიან კარგად მუშაობს ჩეხეთში. ბ) ჩეხეთის რესპუბლიკას (ყოფილ ჩეხოსლოვაკიას) ამგვარი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სისტემა გააჩნია მისი ხელახალი დაარსებიდან ადრეულ 90-იანებში. ეს სიტუაცია არსებითად განსხვავდება იმ შემთხვევისაგან, სადაც წარმოადგენილია მაღალი ქვორუმის/უმრავლესობის სისტემა. გ) ჩეხეთის მოდელი არის უნიკალური და იგი წარმოადგენს კონკრეტული კონსტიტუციური ტრადიციის ნაყოფს და მისი გამოცდილება არ შეიძლება გაზიარებული იქნას სხვა ქვეყნების მიერ მათი საკუთარი კონსტიტუციური და სამართლებრივი ტრადიციების გათვალისწინების გარეშე.

43. საქართველოს მთავრობის მიერ წარმოდგენილ კითხვარის პასუხებში განმარტებულია ორგანული კანონის გაუქმებისათვის გაზრდილი უმრავლესობის მოტივი, რომელიც მათი მაღალი ნორმატიური ღირებულებით აიხსნება, რამდენადაც კლასიფიკაციის მიხედვით ორგანული კანონი კონსტიტუციაზე ქვემდგომია მაგრამ ჩვეულებრივ კანონზე ზემდგომი და ორგანული კანონის პროექტის მიღებისათვის საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხრდაჭერა. მიუხედავად ამისა, მოცემული განმარტება არაა პასუხი კითხვაზე, რისთვისაა საჭირო

⁸CDL-AD(2016)001, para. 80.

პლენუმის გაზრდილი უმრავლესობა, არა მხოლოდ კომპეტენციის ფარტო სპექტრისათვის, არამედ ორგანული კანონის გაუქმების შემთხვევაშიც.

44. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 44 (2) მუხლის ახალი რედაქციით პლენუმზე დამსწრე მოსამართლეთა რაოდენობის მიხედვით - ცხრა, რვა ან შვიდი მოსამართლის უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღებისას არის შესაბამისად 67, 75 და 86%. ასეთი უმრავლესობს მოთხოვნა გაზრდილ ქვორუმთან ერთობლიობაში არის გადამეტებული და სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება შეიძლება ადვილად დაიბლოკოს მოსამართლეთა უმცირესობის მიერ.

45. ეს ცვლილებები დანახულ უნდა იქნეს კოლეგიის ძალაუფლების პლენუმისათვის გადაცემასთან ერთობლიობაში. აღნიშნული დებულებები აუცილებლად გაართულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მთავარი ამოცანის შესრულებას - კანონმდებლობაში არაკონსტიტუციური ნორმების იდენტიფიცირებასა და მის ამოღებას.

46. პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის აქტის ცვლილებებთან დაკავშირებით 2015 წლის 25 ივნისის დასკვნაში კომისიამ მიუთითა, რომ „შედარებითმა მომხილვამ აჩვენა, რომ გადაწყვეტილების ქვორუმთან დაკავშირებით, ევროპული სამართლებრივი სისტემების დიდ უმრავლესობაში საჭიროა მხოლოდ უბრალო უმრავლესობა თუმცა ევროპაში არსებობს ამ წესიდან მცირე გამონაკლისები⁹ და პლენუმის ან კოლეგიის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო ქვორუმი ორი მესამედის უმრავლესობით არ წარმოადგენს ძირითად წესს რომელსაც იყენებენ ევროპული საკონსტიტუციო სასამართლოები. კანონის ასეთი მკაცრი მოთხოვნა შეიცავს სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ბლოკირების რისკს, აქცევს მას არაეფექტურად და შეუძლებელს ხდის მისი ძირითადი ფუნქციის, კანონმდებლობის კონსტრუქციურობის უზრუნველყოფის შესრულებას.¹⁰

47. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მომავალი რეფორმების ფარგლებში სასამართლოს შეიძლება მიეკუთვნოს დამატებითი კომპეტენცია ადამიანის უფლებების სფეროში, როგორც ეს იუსტიციის მინისტრის განმარტებაშია მითითებული, აუცილებელია უზრუნველყოფილ იქნას სასამართლოს მიერ საკუთარი მანდატის განხორციელება იმისათვის რომ გახდეს ეფექტური საშუალება.

48. ვენეციის კომისია იძლევა რეკომენდაციას საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 44 (2) მუხლიდან ამოღებულ იქნეს მოთხოვნა პლენუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის მინიმუმ ექვსი ხმის საჭიროების შესახებ.

⁹CDL-AD(2016)001, para. 74.

¹⁰ CDL-AD(2016)001, para. 79.

თ) გადაწყვეტილებაზე ყველა მოსამართლის ხელმოწერის მოთხოვნის გაძლიერება

49. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 43 (2) მუხლი და საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 29 (1) მუხლი ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა გადაწყვეტილება ხელმოწერილი უნდა იქნეს საქმის არსებითად განხილვაში მონაწილე ყველა მოსამართლის მიერ. მხოლოდ იმ აქტებს, რომელიც არ არის დაკავშირებული საქმის განხილვასთან, ხელს აწერენ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და მდივანი. (საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 43 (3) მუხლი).

50. იუსტიციის მინისტრმა შეატყობინა კომისიას, რომ აღნიშნულმა დებულებამ ერთ საქმეზე შექმნა გარკვეული პრობლემები,¹¹ როდესაც ერთი მოსამართლე მოკლებული იყო შესაძლებლობას ხელი მოეწერა გადაწყვეტილებისათვის მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, რადგანაც იგი იმყოფებოდა საავადმყოფოში.

51. სასამართლოს ფუნქციონირების შეუფერხებელი განხორციელების პრინციპი მოითხოვს, რომ თავიდან იქნას აცილებული ისეთი სიტუაციები, როდესაც ინდივიდუალური მოსამართლის ხელმოწერის არქონამ (იქნება იგი განზრახი თუ არა) არ დააბრკოლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნება.

52. იმის მაგივრად რომ არსებული გამოცდილების ფონზე მომხდარიყო აღნიშნული მუხლიდან საქმის არსებითად განხილვაში მონაწილე ყველა მოსამართლისათვის სავალდებულო ხელმოწერის მოთხოვნის ამოღება, საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 22 (3), 22 (5) და 29 (1) მუხლების ცვლილებებით უფრო გამკაცრდა ყველა მოსამართლის მიერ ხელმოწერის მოთხოვნა და საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 33 (1) მუხლი მოითხოვს, რომ სასამართლოს მხოლოდ ის აქტები შეიძლება იქნეს გამოქვეყნებული, რომლებიც *inter alia*¹² შესაბამისობაშია წინა დებულებებთან.

53. ცვლილებები მხედველობაში იღებს იმ ფაქტს, რომ შესაძლოა იყოს შემთხვევები, როდესაც მოსამართლე ვერ შეძლებს ხელის მოწერას ობიექტური მიზეზების არსებობისას (მაგ. უეცარი ავადმყოფობა) და შემთხვევები, როდესაც მოსამართლე უარს ამბობს ხელის მოწერაზე. საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 22 (3) მუხლის მიხედვით რომელიმე ზემოხსენებული

¹¹Giorgi Ugulava vs. Parliament of Georgia of 16 September 2015.

¹²Article 33.1 LCLP provides that only acts that comply with the provisions of articles 21.3, 21.5, 22.5, 29.1, 31 and 32 LCLP can be published.

გარემოების არსებობისას თუკი ხელმომწერთა რაოდენობა საკმარისია შესაბამისი განჩინების/საოქმო ჩანაწერის მიღებისათვის, იგი შესაძლებელია გამოცხადდეს სხდომის დარბაზში, მაშინ როდესაც საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 22 (4) მუხლში აღნიშნული გარემოებებისას განჩინებისა და საოქმო ჩანაწერის სხდომის დარბაზში გამოცხადება სავალდებულოა. ეს განსხვავება არასავალდებულო და სავალდებულო გამოცხადებას შორის ასახული არ არის საქართველოს კანონის „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ 29 (1) მუხლში, რომელიც ასეთ სავალდებულო გამოცხადებას ადგენს ყველა შემთხვევაში. თანმიმდევრულობისათვის 29 (1) მუხლი უნდა შეესაბამებოდეს 22-ე მუხლს.

54. იუსტიციის მინისტრთან აღნიშნული ცვლილებების განხილვისას ვერ იქნა დადგენილი აღნიშნული წესის ზუსტი მიზანი. ახალი წესი, რომლის მიხედვითაც სასამართლოს აქტი ქვეყნდება თუკი ხელმომწერ მოსამართლეთა რაოდენობა უდრის მოსამართლეთა სულ მცირე იმ რაოდენობას რაც საჭიროა განჩინების/საოქმო ჩანაწერის მისაღებად, როგორც ჩანს ეხება ხელმომწერთა სრულ რაოდენობას და არა მხოლოდ იმ მოსამართლეთა ხელმომწერას, რომლებმაც აქტის სასარგებლოდ მისცეს ხმა. ამ შემთხვევაში ეს წესი გონივრულია.

55. თუკი წინადადება „ხელმომწერთა რაოდენობა საკმარისია შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისათვის“ გულისხმობს, რომ „ხელმომწერთა რაოდენობა“ ეხება იმ მოსამართლეებს რომლებმაც მიიღეს გადაწყვეტილება, ანუ მათ ვინც ხმა მისცა გადაწყვეტილების სასარგებლოდ, ეს წესი შეიძლება პრობლემური გახდეს გარკვეულ შემთხვევებში. ეს არ არის პრობლემა თუ მოსამართლეებმა რომლებმაც ხელი არ მოაწერეს, ხმა მისცეს აქტის წინააღმდეგ, მაშინ მოსამართლეთა რაოდენობა რომლებმაც ხელი მოაწერეს საკმარისი იქნება აქტის გამოცხადებისათვის. თუმცა შეიძლება საეჭვო იყოს ისეთი გარემოებისას, როდესაც მოსამართლემ, რომელმაც აქტის სასარგებლოდ მისცა ხმა, უმრავლესობა მხოლოდ ერთი ხმით მეტია და მოსამართლეს ობიექტური მიზეზის გამო არ შეუძლია ხელის მოწერა. ასეთ შემთხვევაში აქტის მიღებისათვის ვალიდური უმრავლესობა მიღწეულია მაგრამ სასამართლო ვერ შეძლებს აქტის გამოქვეყნებას. ასეთი გაურკვეველი გარემოება თავიდან უნდა იქნეს აცილებული. აღნიშნული კანონის 22-ე მუხლი საჭიროებს დაზუსტებას.

56. ალტერნატივა იქნება შეიცვალოს სასამართლო გადაწყვეტილებაზე ყველა იმ მოსამართლის ხელმოწერის მოთხოვნა, რომლებმაც საქმის არსებით განხილვაში მიიღეს მონაწილეობა და ჩანაცვლდეს მხოლოდ სასამართლოს თავმჯდომარისა და მდივნის ხელმოწერით. შედარებითმა (არასრულმა) მიმოხილვამ დაგვანახა, რომ განასხვავებენ საკონსტიტუციო სასამართლოს ან ექვივალენტური ინსტიტუტის მიერ გადაწყვეტილებაზე ხელმოწერის მოდელის ორ ძირითად ჯგუფს. პირველ ჯგუფში შედიან ქვეყნები, სადაც ყველა მოსამართლე რომელიც მონაწილეობს საქმის განხილვაში აწერს ხელს. ასეთი ქვეყნებია: ალბანეთი, ალჟირი, ანდორა, ბრაზილია, ჩილე, ესტონეთი, გერმანია, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, ლიტვა, პერუ, პოლონეთი, კორეის

რესპუბლიკა, რუმინეთი, რუსეთი, თურქეთი და უკრაინა. მეორე ჯგუფში შემაგალ ქვეყნებში მხოლოს თავმჯდომარე/ სესიის ხელმძღვანელი, გენერალური მდივანი ან/და მომხსენებელი მოსამართლე აწერენ ხელს გადაწყვეტილებას. ასეთი ქვეყნებია: სომხეთი, ავსტრია, აზერბაიჯანი, ბელგია, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატია, მაკედონია, საფრანგეთი, იტალია, კოსოვო, ლატვია, ლიხტენშტეინი, ლუქსემბურგი, მექსიკა, მოლდოვა, მონაკო, მონტენეგრო, პორტუგალია, სერბეთი და სლოვენია. აშკარაა, რომ საქართველო ამჟამად მიეკუთვნება პირველ ჯგუფს.

III. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტების გამოქვეყნება

57. საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 43 (10) მუხლი ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტის სრული ტექსტი (გადაწყვეტილება, დადგენილება, საოქმო ჩანაწერი ან დასკვნა) მისი მიღებიდან 15 დღის ვადაში ქვეყნდება საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“, რომელიც მომდევნო ორი დღის განმავლობაში აქვეყნებს მას.

58. კომისია მიესალმება იმ ფაქტს, რომ სანამ მოხდება საკანონმდებლო მაცნეში აქტის გამოქვეყნება, საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 25 (6) მუხლი აზუსტებს, რომ „საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტის გამოქვეყნებად ითვლება მისი სრული ტექსტის გამოქვეყნება საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე“¹³. აუცილებელია უზრუნველყოფილი იქნეს თავად სასამართლოს სრული კონტროლი მის მიერ მიღებული აქტების გამოქვეყნებაზე მისსავე ვებგვერდზე. ამით თავიდან იქნება აცილებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერი ჩარევა სასამართლოს მუშაობაში მისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნებაზე უარის თქმით.¹⁴

59. პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ასევე საქართველოს ორგანული კანონის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 43(13) და 47 (2) მუხლები, რომლებიც ადგენენ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის განსხვავებული და თანმხვედრი აზრი სისტემატიურად ქვეყნდება გამოქვეყნებულ აქტთან ერთად და არა მხოლოდ განსხვავებული აზრის მქონე მოსამართლის თხოვნით. რატომაუნდა განსხვავებული და თანმხვედრი აზრის მიწოდების დაგვიანებამ არ უნდა დააბრკოლოს თავად აქტის გამოქვეყნება ვებგვერდზე და მისი ძალაში შესვლა.

IV. დასკვნა

¹³ The reply to the questionnaire makes a distinction between “publicizing” the decision on the website while it is “published” in the Legislative Herald.

¹⁴CDL-AD(2016)001, para. 143.

60. დროის სიმცირის გათვალისწინებით, ეს შუალედური დასკვნა ეხება საქართველოს ორგანულ კანონში „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და საქართველოს კანონში „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ შესატანი ცვლილებების მხოლოდ განსაზღვრულ ასპექტებს. ეს დასკვნა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად ამოწმებს არის თუარა აღნიშნული ცვლილებები საზიანო საკონსტიტუციო სასამართლოს გამართული ფუნქციონირებისათვის, რაც გადამწყვეტია ხელისუფლების განაწილებისათვის პრინციპის დაცვისათვის დემოკრატიულ სახელმწიფოში.

61. შემოთავაზებული ცვლილებები გვთავაზობს რამოდენიმე ძალიან პოზიტიურ ცვლილებას, რომელიც მისასალმებელია, კერძოდ:

61.1. სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევის ახალ სისტემა, რომელიც მოსამართლეებს აძლევს რეალური არჩევანის საშუალებას აირჩიონ საკუთარი თავმჯდომარე. (საქართველოს ორგანულკანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მუხლი 10 (3))

61.2. განსხვავებული და თანმხვედრი აზრის სისტემატიური გამოქვეყნება. (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 43(13) და 47 (2) მუხლები)

61.3. საქმეთა განაწილების ავტომატური სისტემის შემოღება (საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ მუხლი 17 (3³))

61.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების ძალაში შესვლა მათი საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებისთანავე. (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მუხლი 25 (6))

62. ამასთანავე, არის ისეთი ნორმები, რომლებიც საჭიროებენ ცვლილებას, ვინაიდან არსებობს რისკი, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ შეიძლება ვერ განახორციელოს მისი კონსტიტუციური ამოცანები, კერძოდ:

62.1. მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადების მკაცრი ლიმიტირება წარმოდგენილ უნდა იყოს მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან ერთად, რომელიც დაადგენს, რომ მოსამართლე რჩება თანამდებობაზე მანამ, სანამ ახალი მოსამართლე არ დაიკავებს თანამდებობას და დებულება, რომელიც უზღუდავს მოსამართლეს უფლებამოსილებას მისი მანდატის ბოლო სამი თვის განმავლობაში ამოღებულ უნდა იქნეს. (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მუხლი 18)

62.2. პლემუნის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო მინიმუმ ექვსი ხმის მოთხოვნა უნდა შემცირდეს. (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მუხლი 44 (2))

62.3. დებულება, რომლის მიხედვითაც ინდივიდუალურ მოსამართლეს შეუძლია საქმე გადასცეს პლენუმს განსახილველად უნდა შეიცვალოს. ასევე უნდა გაუქმდეს პლენუმის მოტივირებული გადაწყვეტილება და მოსამართლეთა უბრალო უმრავლესობას უნდა შეეძლოს ასეთ მოთხოვნაზე უარის თქმა. (საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მუხლი 21¹ (1¹))

63. ამ ცვლილებების შესწავლისას, ვენეციის კომისიამ მიიჩნია, რომ საქართველოს ორგანული კანონში „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ სხვა საკითხებიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული, მაგალითად კანონის არაკონსტიტუციურად გამოცხადება იმის გამო, რომ იგი შეიცავს იმავე შინაარსის ნორმებს, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე ცნო არაკონსტიტუციურად, გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს არსებითი განხილვის შედეგად და არა დასაშვებობის წარმოებისას. გრძელვადიან პერსპექტივაში დგება საკონსტიტუციო ცვლილებების საჭიროება, განსაკუთრებით იმისათვის, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მოსამართლეთა არჩევა კვალიფიციური უმრავლესობით.

64. ნებისმიერ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა მიეცეს საშუალება დაადგინოს ამ ცვლილებების კონსტიტუციურობა მანამდე, სანამ იგი შევა ძალაში.

65. ვენეციის კომისია რჩება საქართველოს ხელისუფლების განკარგულებაში ამ საკითხებზე შემდგომი დახმარების გასაწევად.