

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი
GRIGOL ROBAKIDZE UNIVERSITY

სამეცნიერო ჟურნალის
„აკადემიური მაცნე“
2017 წლის სპეციალური გამოცემა
მომზადებულია

საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის მიერ



„საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის
სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური
ასპექტები“

სპეციალური გამოცემა ეძღვნება
„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“
საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტით გათვალისწინებული
ცვლილებების განხილვას

თბილისი 2017

სარედაქციო კოლეგია:

მამუკა თავხელიძე - მთავარი რედაქტორი (თბილისი, საქართველო)

გიორგი ლლონტი - მთავარი რედაქტორის მოადგილე (თბილისი, საქართველო)

ნინო ქემერტელიძე - მთავარი რედაქტორის მოადგილე (თბილისი, საქართველო)

ანა ფირცხალაშვილი (თბილისი, საქართველო)

მალხაზ ბაძალუა (თბილისი, საქართველო)

ზურაბ ძლიერიშვილი (თბილისი, საქართველო)

გია დეკანოზიშვილი (თბილისი, საქართველო)

მერაბ ტურავა (თბილისი, საქართველო)

ოთარ გამყრელიძე (თბილისი, საქართველო)

დავით მამუკაშვილი (თბილისი, საქართველო)

ვალერიან ხრუსტალი (თბილისი, საქართველო)

ჰანს იორგ ალბრეხტი (ფრაიბურგი, გერმანია)

ანა მარგარიანი (ერევანი, სომხეთი)

ჯეიმს ო. ფინკენაუერი (ნევარკი, აშშ)

ტრევორ კარტლეჯი (ნოტინჰემი, დიდი ბრიტანეთი)

ალექსანდრე სილაგაევი (ყაზანი, რუსეთი)

ელიკო წიკლაური-ლამიხი (ფრაიბურგი, გერმანია)

კამილ სალიმოვი ნაზიმოღლუ (ბაქო, აზერბაიჯანი)

ალენა შოსტკო (ხარკოვი, უკრაინა)

ჯოვან შოპოვსკი (კოსანი, მაკედონია)

დეჟან მაროლოვი (კოსანი, მაკედონია)

სპეციალური გამოცემის რედაქტორი: საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის დირექტორი, ასოც. პროფესორი, ანა ფირცხალაშვილი

სპეციალური გამოცემის რედაქტორის თანაშემწე: საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის კოორდინატორი გიორგი მირიანაშვილი

ტექნიკური უზრუნველყოფა: საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის სტაჟიორი ქეთი ნიკოლაძე

"სტატიათა კრებულში გამოქვეყნებული მოსაზრებები არ ასახავს გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის შეხედულებებს. სტატიათა შინაარსზე პასუხისმგებელია შესაბამისი სტატიის ავტორი."

© გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის გამომცემლობა

სარჩევი

წინასიტყვაობა -----	5
ანა ფირცხალაშვილი - საკონსტიტუციო სასამართლოს რეალური კონტროლი კვლავ კონსტიტუციის გადასინჯვის მიღმა -----	7
Anna Phirts Khalashvili - Real Control of the Constitutional Court of Georgia – again beyond of the revision of Constitution -----	8
გიორგი მირიანაშვილი - სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების კონსტიტუციური პარადიგმები საქართველოში -----	20
George Mirianashvili - Constitutional Paradigms of the right to property on agricultural land of alien in Georgia -----	20
ქეთევან გიორგიშვილი - შეკრების უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით -----	31
Ketevan Giorgishvili - The constitutional-legal basis for the right to assemble based on current constitutional amendments -----	31
ქეთევან ცხადაძე - უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე -----	42
Ketevan Tskhadadze - Right to Fair Administrative Proceedings (Right to good administration) -----	43
ბეკა ქანთარია - მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში!? -----	52
Beka Kantaria - Modernism in Georgian Constitutionalism!?! -----	52
ია ხურციძე - ქმედუნარიანობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლები -----	79
Ia Khurtsidze - Constitutional scope of limitation of capacity -----	79
ანა კუჭუხიძე - კონსტიტუციის განმარტების პრინციპები და კონსტიტუციის 39-ე მუხლის განსაკუთრებული მნიშვნელობა -----	87
Ana Kuchukhidze - Principles of interpretation of the Constitution and a special significance of article 39 of the Constitution -----	88
მარი მარინაშვილი - კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით -----	104
Mari Marinashvili - The rule of revision of the Constitution according to the current Constitution and planned amendments -----	104
ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ლინა ღვინიაიძე, კონსტანტინე ერისთავი, ნინო ქაშაკაშვილი - სოციალური უფლებების შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი (ზოგადი ნაწილი) -----	114
Vakhtang Natsvlishvili, Lina Ghvinianidze, Konstantine Eristavi, Nino Qashakashvili - The Draft Constitutional amendments on Social Rights (general part) -----	115
არჩილ მეტრეველი - რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტი -----	127
Archil Metreveli - Freedom of Religion and Belief Draft of Amendments to the Constitution of Georgia -----	128

დიმიტრი გეგენავა, პაატა ჯავახიშვილი - საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი: იძულებით გადაადგილებული ნორმა თავშესაფრის მოლოდინში და შეუცნობლისადმი შიშის ფენომენი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში -----	141
Dimitri Gegenava, Paata Javakhishvili - Article 39 of the Constitution of Georgia: Internally displaced norm pending the shelter and the phenomenon of fear of the unknown in Georgian constitutionalism -----	142
ზურაბ ჯიბლაშვილი - პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრა საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციაში - უსიყვარულოდ ქმნილი -----	151
Zurab Jibghashvili - Defining the President's Status of the Constitution of Georgia 2017 edition - created without love -----	152
მირანდა გურგენიძე - საკუთრების უფლების შეზღუდვის და ჩამორთმევის საფუძვლები (ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა) -----	169
Miranda Gurgenidze - Basis of Limitation of the right of property and deprivation (general historical review) -----	170
თამარ ლალიაშვილი - ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების დაცვა საქართველოს კონსტიტუციით და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენციით -----	182
Tamar Laliashvili - Protection of human physical freedom according to the Constitution of Georgia and the European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms -	183
დანართი	
სერ ჯეფრი ჯოუელი - კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ადამიანის უფლებებთან და სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასება -----	200
Sir Jeffrey Jowell – Review of Amendments to the Constitution of Georgia in respect to Human Rights and Judiciary Matters -----	224
პირველი მოსმენით მიღებული კონსტიტუციური კანონი -----	242
მეორე მოსმენით მიღებული კონსტიტუციური კანონი -----	279

წინასიტყვაობა

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებიდან რამდენიმე თვეში კონსტიტუციური უმრავლესობით ხელისუფლებაში მოსულმა მმართველმა ძალამ საქართველოს კონსტიტუციის რევიზია დაიწყო.

ამ მიზნით შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე, პირველ ყოვლისა, თვით გადასინჯვის მასშტაბის საკითხი დადგა: კონსტიტუციის ცვლილებებზე მუშაობა უნდა დაწყებულიყო „წერტილოვანი“, ფრთხილი მიდგომით და არსებული ტექსტის გათვალისწინებით, თუ „გენერალურად“ - უფრო გამბედავად, მოქმედი ტექსტისაგან დამოუკიდებლად. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საინტერესოა გერმანელი ექსპერტის, პროფ. პეტერ ჰებერლეს მოსაზრება, რომელიც საკითხს კონსტიტუციური პოლიტიკის რაკურსით განიხილავს. მისი რჩევით,¹ „საქართველოსათვის რეკომენდებულია არა „ტოტალური რევიზია“, არამედ მხოლოდ წერტილოვანი, ნაწილობრივი გადასინჯვა. ჩემი აზრით, გადასინჯვა შეიძლება დაეფუძნოს მხოლოდ კონსტიტუციის არსებულ ტექსტს, რომელიც ძირითადად, კარგად არის ჩამოყალიბებული. აქამდე არსებული ძირითად უფლებათა მუხლების ნუმერაცია უნდა შენარჩუნდეს სამართლებრივი სტაბილურობის საფუძვლებიდან გამომდინარე.“

კონსტიტუციის პროექტის შეფასებით, უდავოა, რომ მიღებულ იქნა უფრო თამამი გადაწყვეტილება, ვიდრე ამას საზოგადოება, სამეცნიერო წრეები ან თვით საკონსტიტუციო კომისია ელოდა. ბუნებრივია, სითამამეში ცუდი არაფერია, გარდა ამისა, შედეგებზე გადაწყვეტილების მიმღების პასუხისმგებლობის მასშტაბიც შესაბამისად დიდია.

საზოგადოებაში, სამეცნიერო თუ პოლიტიკურ წრეებში სადავო არ ყოფილა საკითხი, რომ კონსტიტუცია საჭიროებდა გადასინჯვას. გამოიკვეთა სამი ძირითადი საკითხი, რომელიც კონსტიტუციის რევიზიის საფუძველს ჰქმნიდა. **პირველი**, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი - არსებული კონსტიტუციით კომპეტენციები ხელისუფლების შტოებს შორის ბუნდოვნად არის გამიჯნული და უფრო მეტიც, ვხვდებით უფლებამოსილებათა დუბლირებას. **მეორე**, საარჩევნო სისტემა - შერეული საარჩევნო სისტემა, მართალია სხვადასხვა ქვეყანაში კარგადაც ფუნქციონირებს, ქართულ რეალობაში კი მან დეგრადირება განიცადა. დღეს არსებული კონსტიტუციის საარჩევნო სისტემით არჩეული ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანო, სათანადოდ ვერ ასახავს ხალხის დემოკრატიულ ნებას. **და მესამე**, კონსტიტუციის ტექსტი ფორმალურ-სამართლებრივი კუთხით დახვეწას საჭიროებდა, განსაკუთრებით კი ძირითადი უფლებების თავი.

73 წევრიანი საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს გადასინჯვისათვის ნებისმიერი საკითხის ინიცირება შეეძლოთ გარდა ერთისა, რომლის შესახებაც კომისიის პირველსავე სხდომაზე დაფიქსირდა უმრავლესობის ცალსახა ნება - საქართველოში მმართველობის ფორმად კლასიკური საპარლამენტო მმართველობა უნდა ჩამოყალიბებულიყო.

წინამდებარე სტატიათა კრებულში თავმოყრილია სამეცნიერო და ანალიტიკური სტატიები და შეფასებები, რომლებიც ეძღვნება კონსტიტუციის ცვლილებების შინაარსობრივ, და ასევე მის პროცედურულ მხარეს. იგი საინტერესოა აღნიშნული საკითხებით დაინტერესებული ყველა პროფესიის მკითხველისათვის.

გარდა ამისა, აღნიშნულ გამოცემას თან ერთვის კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ადამიანის უფლებებთან და სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასება ქართულ და ინგლისურ ენებზე. იგი მომზადებულია აღმოსავლეთ-დასავლეთ მართვის ინსტიტუტის პროექტ "კანონისუზენაესობის პროგრამის მხარდაჭერა საქართველოში" (PROLoG) ფარგლებში, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მხარდაჭერით. გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო

¹ პროფ. დოქ. პეტერ ჰებერლეს სამართლებრივი დასკვნა საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიისათვის ძირითად უფლებათა რეფორმის საკითხებზე, გვ. 10. დასკვნა მომზადდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) დაკვეთით.

მმართველობის კვლევითი სამეცნიერო ინსტიტუტი გულითად მადლობას უხდის ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ისევე როგორც აღმოსავლეთ-დასავლეთ მართვის ინსტიტუტს, აღნიშნული შეფასების „აკადემიურ მაცნეში“ გამოქვეყნებაზე თანხმობისათვის.

დანართის სახით, მკითხველი იხილავს პირველი და მეორე მოსმენით მიღებული კონსტიტუციის პროექტებს.

სპეციალური გამოცემის რედაქტორი,

ანა ფირცხალაშვილი

2017 წლის სექტემბერი

თბილისი

ანა ფირცხალაშვილი

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
და საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის დეკანი,
ასოც. პროფესორი

**საკონსტიტუციო სასამართლოს რეალური კონტროლი
კვლავ კონსტიტუციის გადასინჯვის მიღმა**

რეზიუმე

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციის რევიზია დაიგეგმა. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით შედგა საკონსტიტუციო კომისია, რომლის ერთ-ერთი წევრიც, სამართლის ექსპერტის რანგში, სტატიის ავტორიც იყო. სამეცნიერო/ანალიტიკურ სტატიაში განხილულია კონსტიტუციონალიზმის განვითარებისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციის, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოების - ე.წ. რეალური კონტროლის - საჭიროება. კონსტიტუციის რიგით მესამე გენერალური რევიზია კარგი შესაძლებლობა იყო იმისათვის, რომ გაზრდილიყო საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების არეალი და ამით ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით, ქართული მართლმსაჯულება იმაზე უფრო ეფექტიანი გამხდარიყო, ვიდრე დღეს არის.

კონსტიტუციური უმრავლესობით ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა პარტიამ მიიღო ისტორიული შანსი, შეცვალოს სახელმწიფოს უზენაესი კანონი - საქართველოს კონსტიტუცია. ეს შანსი მის მიერ გამოყენებულია. თუმცა შესაფასებელია თუ რამდენად სწორად განისაზღვრა ამ კონსტიტუციური ცვლილებების პრიორიტეტები, მისი მიზნები და მოსალოდნელი შედეგები.

საქართველოში სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველაზე სუსტ ელემენტად სასამართლო სისტემა იკვეთება. მისი გაძლიერება ყველა ხელისუფლების ვალდებულებაა. მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმიდან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების გაზრდა და მისი გაძლიერება არ წარმოადგენს ხელისუფლების ინტერესს. მან უნდა გაითვალისწინოს, რომ თუ სასამართლო არ იქნება ადამიანების სამსახურში და არ იქნება მათი უფლებების სამართლიანი დამცველი, მმართველობის ვერც ერთი ფორმის და არჩევნების არც ერთი სისტემის პირობებში არ მოხდება სახელმწიფოებრიობის განვითარება.

საძიებო სიტყვები: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რეალური კონტროლი, ინდივიდუალური სარჩელი, კონსტიტუციური რეფორმა, ადამიანის ძირითადი უფლებები.

Real Control of the Constitutional Court of Georgia – still beyond the revision of Constitution

Resume

Revision of the Constitution of Georgia was planned after the Parliamentary Elections 2016. A Constitutional Commission was established under the guidance of the Chairperson of the Parliament of Georgia, one of the members of which was the author of the article in the capacity of a law expert. The scientific / analytical article deals with the need for so-called real control of expansion of powers of one of the most important institutions for development of constitutionalism, the Constitutional Court. The third general revision of the Constitution was a good opportunity to increase the scope of powers of the Constitutional Court, and therefore, in terms of protection of human rights, to make the Georgian judiciary more effective. The political party, that came into power with a constitutional majority, has received a historic chance to change the supreme law of the state - the Constitution of Georgia. It used this chance. However, it is important to assess whether the priorities of these constitutional changes, its goals and the expected results were defined correctly. Judiciary system is the most weak element of the legal state in Georgia. Its strengthening is the obligation of every government. Due to the current constitutional reform, it is clear that increasing and strengthening of powers of the Constitutional Court is not the Government's interest. It should take into consideration the fact that if the court is not in the service of people and is not a fair defender of their rights, development of statehood will not occur under any form of governance and any system of elections.

Keywords: Constitutional Court of Georgia, Real Control, Individual Suit, Constitutional Reform, Fundamental Human Rights.

1. შესავალი

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციის რევიზია დაიგეგმა. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით შედგა საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც 4 თვის განმავლობაში მუშაობდა კონსტიტუციის ცვლილებაზე. სტატიის ფარგლებში, ბუნებრივია, ვერ იქნება ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი გაანალიზებული. სტატიის მიზანია, წარმოდგენილ იქნას კონსტიტუციონალიზმის განვითარებისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციის, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოების - ე.წ. რეალური კონტროლის - საჭიროება. კონსტიტუციის რიგით მესამე გენერალური რევიზია კარგი შესაძლებლობა იყო იმისათვის, რომ გაზრდილიყო საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების არეალი და ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით, ქართული მართლმსაჯულება იმაზე უფრო ეფექტიანი გამხდარიყო, ვიდრე დღეს არის. მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ძლიერი საკონსტიტუციო სასამართლო. რადგან კომისია საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე მუშაობდა, აღნიშნული ფაქტორი მას იმთავითვე უნდა გაეთვალისწინებინა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიის წევრებს შორის საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა გაფართოებას რეალური კონტროლის მიმართულებით საკმაოდ ბევრი მხარდამჭერი ჰყავდა. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი ერთსულოვანი მხარდაჭერა და კონსტიტუციური ინსტიტუციის უფლებამოსილებების გაფართოებას არ ჰქონია კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში. თუმცა აღნიშნულმა ინიციატივამ ვერ მოიპოვა კომისიაში

წარმოდგენილი უმრავლესობის მხარდაჭერა. კომისიის ცხრა წევრის მიერ საბოლოო კენჭის-ყრაზე დაყენებული ცვლილება ჩავარდა.

სტატიაში წარმოდგენილია კონკრეტული წინადადებები, დასაბუთება და არგუმენტაცია, რომელიც საფუძვლად ედო საკონსტიტუციო სასამართლოს რეალური კონტროლის ფუნქციის შემოტანას ქართულ კონსტიტუციონალიზმში.

2. კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განვითარება და დღევანდელი პრობლემები საქართველოში

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პერიოდში ქვეყანა იდგა გადაწყვეტილების მიღების წინაშე თუ რომელ - დიფუზიურ თუ კონცენტრირებულ მოდელზე იქნებოდა კონსტიტუციური მართლმსაჯულება ორიენტირებული. საქართველოში ამ პერიოდისათვის არსებული სხვადასხვა ობიექტური მიზეზის¹ გამო კონცენტრირებულ მოდელზე შეჩერდა არჩევანი. ფუნქციურად კი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით, ინდივიდუალური სარჩელების შემოწმებისათვის მხოლოდ ნორმატიული აქტების კონტროლის ფუნქცია მიენიჭა. შესაბამისი კომპეტენციის არარსებობის გამო საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი პრაქტიკით გამორიცხავს ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის დადგენას, ე.წ. რეალურ კონტროლს.

1995 წლიდან დღემდე საქართველოს კონსტიტუციაში რამდენიმე სისტემური ცვლილება შევიდა. 2016 წლამდე ორჯერ მოხდა მისი გენერალური რევიზია, თუმცა კონსტიტუციური კონტროლის ფარგლებს ინდივიდუალურ სარჩელებთან მიმართებით ცვლილება არ შეხებია. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ მრავალჯობის აღნიშვნა², რომ საქართველოში ამჟამად არსებული ინდივიდუალური კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის მოდელის სისტემა არ არის ეფექტური. აღნიშნული საკითხი დღემდე რჩება კანონმდებლის სახელმწიფო შეხედულებად. კონსტიტუციის ბოლო გადასინჯვით დადგა ისტორიული შანსი იმისა, რომ გაძლიერებულიყო ქართული მოდელი კონსტიტუციური კონტროლისა.

სტატიაში დასახელებული საფუძვლებიდან გამომდინარე, აუცილებელია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჰქონდეს ინდივიდუალურ-სამართლებრივი სარჩელის საფუძველზე რეალური აქტების კონსტიტუციურობის დადგენის უფლებამოსილება. აღნიშნულ პოზიციას იზიარებს ქართველ მეცნიერთა დიდი ნაწილი.³

მართალია, სასამართლოს გადაწყვეტილების კონსტიტუციური კონტროლი არ წარმოადგენს კონსტიტუციური მართლმსაჯულების აუცილებელ შემადგენელ კომპონენტს⁴, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ მან გერმანიის ისტორიაში⁵ გადამწყვეტი როლი ითამაშა ძირითადი უფლებების ეფექტიანად განხორციელებაში და ამით საკუთარი წვლილი შეიტანა კონსტიტუციისა და ამ კონსტიტუციით ჩამოყალიბებული სამართლებრივი სახელმწიფოს აღიარებულობაში.

კონსტიტუციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი იმპერატიულად ადგენს, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია და ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი მას უნდა შეესაბამებოდეს. ტერმინში - სამართლებრივი აქტი მოიაზრება ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები. შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლი უნდა გავრცელდეს არა მხოლოდ ნორმატიულ, არამედ, ასევე, ინდ. სამართლებრივ აქტებზე. სხვაგვარად ირღვევა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი.

კონსტიტუციური კონტროლის კუთხით აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლით გარანტირებული უფლებები სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ უშუალოდ მოქმედ სამართალს წარმოადგენს. ამიტომაც კონსტიტუციური კონტროლის ფარგლებში უნდა მოექცეს მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება,

რადგან იგი ადამიანის ძირითადი უფლებებით არის შებოჭილი. სასამართლო სისტემაც წარმოადგენს მე-7 მუხლში აღნიშნულ ხელისუფლებას, ამიტომ კონსტიტუციური კონტროლი ვრცელდება, ასევე, სასამართლო ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. სასამართლო ხელისუფლება ისე, როგორც დანარჩენი ორი შტო შეზღუდულია ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებით.

შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლის ქართულ რეალობაში შეიმჩნევა შემდეგი პრობლემები:

ა) ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის არასრულყოფილი მექანიზმი. საქართველოს კონსტიტუციის მთავარი ღირებულება სწორედ ადამიანია⁶. ადამიანის კონსტიტუციით აღიარებული უფლებები კი ბოჭავს სახელმწიფო ხელისუფლებას, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი. თუკი ადამიანის ძირითადი უფლებები ირღვევა ნორმატიული აქტით (საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ), მას უფლება აქვს, მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. მაგრამ თუკი მისი კონსტიტუციური უფლება სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაირღვა, იგი ვერ გამოიყენებს კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმს. საკუთარი უფლებების დასაცავად მას სხვა მექანიზმების გამოყენება სჭირდება. მაგალითად, ქვეყნის გარეთ, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში ეძებოს სამართლიანობა. შესაბამისად, თუ საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ყველა ადამიანს არ ექნება სრულყოფილი შესაძლებლობა, სასამართლო ხელისუფლების მიერ მათი დარღვეული კონსტიტუციური უფლებები საკონსტიტუციო სასამართლოს გზით ეფექტურად იქნას დაცული, მათი ძირითადი უფლებები კარგავს აზრს და ილუზიორული ხდება. კონსტიტუცია კი ასეთ შემთხვევაში, მხოლოდ დეკლარაციულ და იმავდროულად ფიქტიურ ხასიათს ატარებს.

საკონსტიტუციო სასამართლო, მისი უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, ვერ გადასინჯავს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებას. საქართველოს კონსტიტუცია არ განიხილავს მას საერთო სასამართლოების ნაწილად. ეს ცალსახად არის იმის განმაპირობებელი, რომ საერთო სასამართლოთა სამართალწარმოებაში იშვიათად ვხვდებით კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ძირითადი უფლებების განმარტებას და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაზე დაყრდნობით მიღებულ გადაწყვეტილებებს. რაც იმას ნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივი სტანდარტი არ არის ქართულ მართლმსაჯულებაში ერთიანი. თეორიულად შესაძლებელია, რომ სასამართლო სისტემა ორი განსხვავებული სტანდარტით მუშაობდეს. არსებული ნორმატიული საკონსტიტუციო სარჩელის მოდელი კი არ იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ საკონსტიტუციო წესით გასაჩივრდეს საერთო სასამართლოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც შესაძლოა, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას, ნორმის ან კონსტიტუციის განმარტებას ეწინააღმდეგებოდეს. თუ დავუშვებთ, რომ საერთო სასამართლოს პრაქტიკა ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას, პირი აღნიშნულ გადაწყვეტილებას ვერსად გაასაჩივრებს. თუკი არ ჩავთვლით იმ შანსს, რომელსაც იძლევა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ „ნორმატიული შინაარსის“ ახლადდამკვიდრებული პრაქტიკა, რომელიც ქვემოთ იქნება განხილვის საგანი.

ბ) საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში „ნორმატიული შინაარსის არაკონსტიტუციურობის“ ინსტიტუტის დამკვიდრება. საკონსტიტუციო სასამართლოს ბოლოდროინდელ⁷ სამართალწარმოებაში საკმაოდ ფართოდ დამკვიდრდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული ახალი პრაქტიკა „ნორმის ნორმატიული შინაარსის“ არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით. მოსარჩელეს შეუძლია, მოითხოვოს არა მხოლოდ მთელი ნორმის ან რამდენიმე სიტყვის გაუქმება, არამედ სადავო ნორმის „ნორმატიული შინაარსის“ არაკონსტიტუციურად ცნობა. თუ მას მიაჩნია, რომ რომელიმე კონკრეტული რეგულაცია სხვაგვარი „ნორმატიული შინაარსის“ მატარებელი უნდა იყოს, იგი სასარჩელო მოთხოვნად

ნორმის ნორმატიული შინაარსის არაკონსტიტუციურად ცნობას მოითხოვს. ნორმატიული შინაარსი მრავალგვარი შეიძლება იყოს. საკონსტიტუციო სასამართლოს ახალ პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია გადაწყვეტილებები, როდესაც გაუქმდა არა სადავო ნორმა ან მისი სიტყვები, არამედ მასში ნაგულისხმები შინაარსი. ამ შემთხვევაში ნორმა რჩება კანონში, მაგრამ იგი ზოგიერთ შემთხვევაში არ მოქმედებს. სასამართლოს მიერ ბოლო დროს დამკვიდრებული ამგვარი პრაქტიკის საშუალებით საკონსტიტუციო სასამართლო უფრო მოქნილია და შეუძლია ეფექტიანად დაიცვას ადამიანის ძირითადი უფლებები, მიუხედავად იმისა, რომ მას არ აქვს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებზე - კონკრეტულ საქმეებზე გადაწყვეტილების მიღების - რეალური კონტროლის უფლება. იმის გათვალისწინებით, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და მისი გასაჩივრების უფლება პირს არ აქვს, სასამართლო ეფექტურად იყენებს „ბოლო“ შიდასახელმწიფოებრივი დაცვის ინსტრუმენტს. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „ნორმატიული შინაარსის“ დამკვიდრებული პრაქტიკა სადავოა თეორიულად და პრაქტიკოს იურისტთა შორის, რადგან მას აქვს უარყოფითი მხარეებიც. კერძოდ, სადავო ნორმა, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლომ კონკრეტული მოცემულობის შემთხვევაში არაკონსტიტუციურად შეაფასა, კანონში რჩება პირვანდელი სახით და ძალას არ კარგავს. მართალია, კანონის ელექტრონულ ვერსიაში მინიშნებულია, რომ ნორმის ნორმატიული შინაარსი არის არაკონსტიტუციური. იმისათვის, რომ პირმა გაიგოს ზუსტად რა ნორმატიული შინაარსი არის არაკონსტიტუციური, იგი უნდა გაეცნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილს, რომელიც იურიდიული განათლების არმქონე პირისათვის არ არის და არც შეიძლება იყოს კანონის წაკითხვისას ცნობილი, რომ რომელიმე კონკრეტულ შემთხვევაში ეს ნორმა არაკონსტიტუციური შეიძლება იყოს. შესაბამისად, სამართლებრივი უსაფრთხოების ინსტიტუტს ექმნება პრობლემა. არა მხოლოდ კანონის არაიურისტი მომხმარებლებისათვის, არამედ საერთო სასამართლოების მოსამართლეებისათვისაც კი რთულია იმის დადგენა, „ზუსტად“ რომელი „ნორმატიული შინაარსი“ სცნო საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად.⁸

ნათელია, რომ დღეისათვის არსებული პრაქტიკა „ნორმატიული შინაარსის“ არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით ვერ უმკლავდება არსებულ პრობლემებს. პირიქით, ზემოთ აღწერილ შემთხვევებში იწვევს გაურკვეველობას საერთო სასამართლოთა სისტემაში და ერთგვარად ქმნის სამართლებრივი უსაფრთხოების საფრთხეს საზოგადოებაში. ფაქტია, რომ „ნორმატიული შინაარსის“ ინსტიტუტი შეიცავს რეალური კონტროლის ნიშნებს, მაგრამ ყოველგვარი სისტემატიზაციის გარეშე, რადგან საკონსტიტუციო სასამართლოს რეალურ კონტროლს ახასიათებს: 1. ყველა სამართლებრივი გზის ამოწურვის მოთხოვნა და 2. კონკრეტული ვადის ფარგლებში სასამართლოსადმი მიმართვა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დამკვიდრებულ „რეალურ კონტროლს“ კი ეს არ ახასიათებს. შესაბამისად, პირმა შესაძლოა, სასამართლოს მიმართოს იმ შემთხვევაშიც, თუ საქმე სასამართლო წარმოების რომელიმე ეტაპზე⁹ და ნებისმიერ დროს, ყოველგვარი ვადის დაცვის გარეშე - თეორიულად საქმის დასრულებიდან, 20 წლის შემდეგაც, თუკი აღნიშნული ნორმა არსებობს. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩათვალა, რომ გასაჩივრებული ნორმის „ნორმატიული შინაარსი“ არაკონსტიტუციურია, საერთო სასამართლო მას ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ წარმოებაში ახლადადმოჩენილ გარემოებად ჩათვლის და ყველა ის შემთხვევა, რომელიც რეალურად 20 წლის წინ დასრულდა, უნდა იქნას ნორმატიული შინაარსის მიხედვით შეფასებული.

ვფიქრობ, ყველა ზემოთ აღნიშნულმა პრობლემამ შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნას სამართლებრივ უსაფრთხოებას სახელმწიფოში. რაც, თავის მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს არღვევს.

გარდა ამისა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის არსიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის მკაფიოდ გამოხატული ნების გარეშე ხელისუფლების არც ერთ ორგანოს, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოს, არ გააჩნია „კომპეტენციის მინიჭების კომპეტენცია“. ცალსახაა

ისიც, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნული პრაქტიკა იმის მანიშნებელია, რომ სასამართლოს ადამიანის უფლებათა უფრო ეფექტური დაცვისათვის ესაჭიროება რეალური კონტროლის მექანიზმი. მართალია, სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის მიზანია მის ხელთ არსებული ყველა საშუალებით ადამიანის უფლებათა ეფექტიანი დაცვა, თუმცა აღნიშნული საშუალება ყოველთვის ვერ გაამართლებს მიზანს. ამიტომ კანონმდებლის ვალდებულებაა, კონსტიტუციური ჩანაწერით მისცეს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება, იყოს მეტად ეფექტიანი ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით ისე, რომ, მეორე მხრივ, არ დაირღვეს სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი.

გ) საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქმედი კონსტიტუციით არ აქვს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლება, გადაწყვიტოს თუ როდის შედის ძალაში მისი გადაწყვეტილება. საქართველოს კონსტიტუციით მოქმედი რედაქციით, მისი გადაწყვეტილება ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე და არ ითვალისწინებს გონივრულ ვადას იმისათვის, რომ არ შეიქმნას საკანონმდებლო ვაკუუმი. შესაბამისად, საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში რეკომენდირებული და გათვალისწინებული იქნა კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ცვლილება ისე, რომ სასამართლომ კანონმდებელს მისცეს გონივრული ვადა რეგულაციის შესაქმნელად. დღეისათვის არსებული სასამართლო პრაქტიკით ასეთი ვადა სასამართლომ თვითონ შექმნა. ეს მისი მხრიდან, მართალია, გონივრული ნაბიჯი იყო, თუმცა ასეთი პრაქტიკა კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან შეუსაბამობაში მოდის. ამიტომაც მიზანშეწონილია, რომ შეიცვალა კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მეორე პუნქტის ფორმულირება. მეორე მოსმენით მიღებულ კონსტიტუციის პროექტში მე-60 მუხლის მე-5 პუნქტი დაიხვეწა, ამგვარად გამოიყურება: *„საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან, თუ შესაბამისი გადაწყვეტილება არ ადგენს აქტის ან მისი ნაწილის ძალის დაკარგვის სხვა ვადას.“* აღნიშნული ცვლილება ითვალისწინებს აღსრულების გადადების შესაძლებლობას, რაც დადებით შეფასებას იმსახურებს.

3. სასამართლოს დაკომპლექტების წესი და მისი ორგანიზაციული მოწყობა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების დღევანდელი წესი 1995 წლის კონსტიტუციის იმდროინდელი (საპრეზიდენტო) მმართველობის ფორმიდან გამომდინარეობს. იგი მაშინ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეყრდნობოდა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს თანაბრად აკომპლექტებდა ხელისუფლების სამივე - აღმასრულებელი (მაშინ პრეზიდენტი), საკანონმდებლო (პარლამენტი) და სასამართლო (უზენაესი სასამართლო) შტო. დღეს, 2010 წლის კონსტიტუციის ცვლილებებიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი აღარ წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. აქედან გამომდინარე, არსებული კონსტიტუციით ის პრინციპი, რაზედაც სასამართლოს დაკომპლექტება იყო აგებული, იმგვარად აღარ არსებობს, როგორც 1995 წელს იყო. შესაბამისად, საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში დასახვეწი იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების წესი და ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებისადმი წასაყენებელი მოთხოვნები.

ა) საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის არჩევის წესი

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის არჩევის წესი ყოველთვის უკავშირდება რომელიმე კონსტიტუციურ პრინციპს¹⁰. როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, მოქმედი წესი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებთან არის დაკავშირებული. სხვადასხვა ქვეყნის

კონსტიტუციის თანახმად, სხვადასხვაგვარადაა გამოყენებული ეს პრინციპი¹¹. დაკომპლექტების პრინციპების განხილვისათვის საინტერესოა (თუმცა საქართველოსათვის ნაკლებად გამოსადეგია), გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების წესი. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 16 მოსამართლიდან ნახევარს ირჩევს გერმანიის პარლამენტი (ბუნდესთაგი), მეორე ნახევარს – ფედერალური საბჭო (ბუნდესრათი)¹². როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს არჩევის წესიდან ჩანს, იგი ეყრდნობა ფედერაციისა და პარტიული დემოკრატიის პრინციპს, რადგან მოსამართლეები უნდა იყვნენ ორივე პალატის მიერ წარდგენილი, რაც ფედერაციის პრინციპს პასუხობს და ასევე ფრაქციების მიერ წარდგენილი, რაც პარტიული დემოკრატიის პრინციპის ასახვაა დაკომპლექტების წესში. გერმანიის ქვედა პალატაში არსებული მოსამართლეთა არჩევის წესი წლების განმავლობაში იყო გაკრიტიკებული¹³, 2015 წლის 24 ივნისის კანონით კი იგი შეიცვალა¹⁴.

საკონსტიტუციო სასამართლო არის ხელისუფლების ის შტო, რომელსაც ხშირად აქვს „ბოლო სიტყვის“ უფლება, რომლის გადაწყვეტილებასაც ხელისუფლების ყველა ორგანო, ყველა კონსტიტუციური თუ საჯარო ინსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს. შესაბამისად, მისი დაკომპლექტების წესში აუცილებლად უნდა დომინირებდეს კონსტიტუციური პრინციპები, როგორებიცაა, პირველი: საჯაროობის, დემოკრატიის ელემენტები და მეორე: მოსამართლეთა კვალიფიკაციისა და პიროვნების მიმართ განსაკუთრებით მაღალი მოთხოვნები.

შესაბამისად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისათვის შეთავაზებული იყო სასამართლოს დაკომპლექტების ახალი მოდელი, რომელიც სასამართლოს როლიდან და ხელისუფლების დანაწილების ახალი როლიდან გამომდინარე, უფრო რელევანტური იქნებოდა, ვიდრე იგი მოქმედი კონსტიტუციით არის.

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს“. ეს დებულება ვრცელდება მოსამართლეებზეც. შესაბამისად, ყველას უნდა ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა მოსამართლის თანამდებობაზე, არჩევის პროცესი კი არ უნდა იყოს გასაიდუმლოებული და არ უნდა წყდებოდეს დახურულ, ვიწრო პოლიტიკურ წრეებში. გერმანიაში ბუნდესთაგის მიერ მოსამართლეთა არჩევის წესი სწორედ ნაკლები გამჭვირვალობისა და საჯაროობის გამო იყო მუდმივად გაკრიტიკებული.¹⁵

მოსამართლის არჩევის წესში გარანტირებული უნდა იყოს დემოკრატიის პრინციპი და საჯაროობა, რაც იმაში უნდა გამოიხატებოდეს, რომ ყველას, ვინც ვაკანტურ თანამდებობაზე მოთხოვნილ კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს, შეეძლოს მონაწილეობა შესარჩევ კონკურსში, მეორე მხრივ კი პირთა ჯგუფებს ან დაწესებულებებს, კვლევით ინსტიტუციებს, უნივერსიტეტებს და სხვა, უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, წარადგინონ მათთვის სასურველი კანდიდატები. არჩევის მსგავს პროცედურას ადგენს კანონი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა არჩევაზე.¹⁶ პროცესში მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის, როგორც ზეპარტიული მხარის მონაწილეობა. ერთ-ერთი დამკვიდრებული მეთოდით, პრეზიდენტი აცხადებს ვაკანსიას საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის ვაკანტურ თანამდებობაზე. იგი უზრუნველყოფს კონკურსის გამჭვირვალებასა და საჯაროობას და ყველა კანდიდატს, რომელიც აკმაყოფილებს მისდამი წაყენებულ მოთხოვნებს, წარუდგენს პარლამენტს. სასურველია, რომ მან წარადგინოს იმაზე მეტი კანდიდატურა, ვიდრე ვაკანტური ადგილია სასამართლოში. პარლამენტი მას აირჩევს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით.

აღნიშნული არჩევის წესი კომისიისადმი შეთავაზებული იყო ე.წ. სლოვენის მოდელის მსგავსად. სლოვენის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის თანახმად^{17,18}, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეზიდენტი ვალდებულია, შეატყობინოს სლოვენის რესპუბლიკის პრეზიდენტსა და პარლამენტს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის ვადის გასვლის თაობაზე ვადის გასვლამდე 6 თვით ადრე. შეტყობინების მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში

რესპუბლიკის პრეზიდენტი ვალდებულია, გამოაქვეყნოს ვაკანსია ოფიციალურ გაზეთში. კანდიდატებს განაცხადის გაკეთების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ ვაკანსიის გამოაქვეყნებიდან სულ მცირე 30 დღის განმავლობაში, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ვაკანსიის გამოცხადების საჭიროება დადგა მოსამართლის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე, ვაკანსიის გამოაქვეყნებიდან სულ მცირე 15 დღის განმავლობაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი წარდგინებას აკეთებს განაცხადების საფუძველზე არსებული კანდიდატების სიიდან და სხვა კანდიდატებისგან. პარლამენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევს ფარული კენჭისყრის საფუძველზე პარლამენტის სრული შემადგენლობის ხმათა უმრავლესობით. იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოხდება მოსამართლის არჩევა, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ხმის მიცემიდან 14 დღის განმავლობაში თავიდან ატარებს მოსამართლეთა არჩევის პროცედურას. იმ შემთხვევაში თუ კვლავ ვერ მოხერხდება მოსამართლის არჩევა, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ხმის მიცემიდან არაუგვიანეს 8 დღისა თავიდან აქვეყნებს ვაკანსიას დადგენილი პროცედურის მიხედვით. პირებს განაცხადის გაკეთების შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ სულ მცირე 15 დღის განმავლობაში. იმ შემთხვევაში, როცა რესპუბლიკის პრეზიდენტი წარადგენს იმაზე მეტ კანდიდატს, ვიდრე ვაკანტური ადგილია საკონსტიტუციო სასამართლოში და თუ არც ერთი კანდიდატი არ მიიღებს ხმების საკმარის რაოდენობას ან არასაკმარისი მოსამართლეების შერჩევა მოხდება, ხმის მიცემის პროცედურა გაიმართება ხელახლა იმ კანდიდატებს შორის, რომლებიც მიიღებენ ხმების უმრავლესობას. თუ განმეორებითი არჩევნების შემდგომაც მოსამართლეთა არასაკმარისი რაოდენობა იქნება არჩეული, ჩატარდება ახალი არჩევნები ახალ კანდიდატებს შორის.

ბ) მოთხოვნები საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატებისათვის

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე არა მხოლოდ კონკრეტული საქმეების გადაწყვეტაში იღებს მონაწილეობას, არამედ ქმნის სამართლის პოლიტიკას, ავითარებს სამართლის მეცნიერებას, ავსებს კონსტიტუციური სამართლის არა მხოლოდ პრაქტიკას, არამედ ქმნის დოქტრინებს სამართლის თეორიაში. შესაბამისად, ამ მოსამართლეებზე არის დამოკიდებული ქვეყანაში სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლის ჩაყრა, მაგრამ ასევე სამართლის, როგორც მეცნიერების განვითარება, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია ქვეყნის განვითარებისათვის. ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლისადმი განსაკუთრებით მაღალი მოთხოვნები უნდა არსებობდეს. შესაბამისად, მსოფლიოში არსებული პრაქტიკით¹⁹ დადგენილია, რომ იგი უნდა იყოს დადებითი რეპუტაციის და ძალიან მაღალი კვალიფიკაციის მქონე იურისტი, რომელსაც უნდა ჰქონდეს მოსამართლედ მუშაობის მინიმუმ 10 წლიანი გამოცდილება ან იყოს პროფესორი სამართლის მიმართულეებით. ასეთ მოთხოვნებს უყენებს ყველა განვითარებული და დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს. შესაბამისად, მსგავსი მიდგომა იქნა ინიცირებული საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებშიც.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია არ ადგენს რაიმე განსაკუთრებულ მოთხოვნას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლისადმი. კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-4 პუნქტის პირველი წინადადებით - „საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება“. ხოლო კონსტიტუციის მეორე მოსმენით მიღებული პროექტის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებით - „საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 10 წლის გამოცდილება და გამორჩეული პროფესიული კვალიფიკაცია“.

აღნიშნული ცვლილება კონსტიტუციის პროექტში დადებითად უნდა შეფასდეს.

გ) ორგანიზაციული მოწყობა

იმ შემთხვევაში თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები რეალური კონტროლის მიმართულებით გაფართოვდებოდა, სასამართლოში მიმართვიანობა მინიმუმ გახუთმაგდებოდა. გამომდინარე იქედან, რომ იმ საკონსტიტუციო სასამართლოებს, რომელთაც ინდივიდუალური სარჩელების რეალური კონტროლის უფლებამოსილება გააჩნიათ, ამგვარი სარჩელებით მიმართვიანობა ძალიან დიდია.

ჩვეულებრივ იმ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოები, რომლებსაც არ აქვთ უფლებამოსილება, განიხილონ ინდივიდუალური განაცხადები, საქმეთა დაბალი რაოდენობით გამოირჩევიან (ბულგარეთი, პორტუგალია, სომხეთი, საფრანგეთი, თურქეთი) სხვა სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო (ავსტრია, გერმანია) და უზენაეს სასამართლოებთან (ფინეთი, ირლანდია) შედარებით, რომლებიც ინდივიდუალურ სარჩელებს იღებენ განსახილველად. ინდივიდუალური საქმეების განხილვის შემთხვევაში ხშირად დგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა შემადგენლობის ოდენობის გაზრდის აუცილებლობა²⁰.

ამიტომაც კომისიის ფარგლებში ინიცირებული იქნა საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსამართლეთა რაოდენობის 3-ით გაზრდა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობა პლენუმისა და ოთხი კოლეგიისაგან. თავმჯდომარის ჩართულობა არა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში (პლენუმის მიერ საქმის განხილვის პროცესში), არამედ, როგორც ერთ-ერთი კოლეგიის თავმჯდომარე და საქმის განმხილველი მოსამართლე.

აღნიშნული ცვლილებები მთელი დეტალებით, რა თქმა უნდა, ვერ იქნება კონსტიტუციაში ასახული, იგი შესაბამის კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს.

4. რეალური კონსტიტუციური კონტროლის დამკვიდრების შედეგები

იმ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუციური კანონმდებლის ნება იქნება საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოში რეალური კონტროლის დამკვიდრება, უამრავ დადებით შედეგს მოიტანს.

- სრულყოფილი გახდება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მექანიზმი.
- მეტად უზრუნველყოფილი იქნება კონსტიტუციური პრინციპების, როგორებიცაა: კონსტიტუციის მე-6 მუხლით უზრუნველყოფილი კონსტიტუციის უზენაესობისა და მე-7 მუხლით გარანტირებული ძირითადი უფლებებით ბოჭვის პრინციპები.
- ასეთი მექანიზმი ხელს შეუწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვის ქვეყნის შიგნით, შიდასახელმწიფოებრივი გზით მოგვარებას. ასევე, სრულყოფილი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კონტროლის საშუალებით სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებას.
- „რეალური“ ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის საშუალებით საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს საჯარო ხელისუფლების სამივე შტოს სამართლებრივი აქტი, რა თქმა უნდა, სუბსიდიარულობის პრინციპის საფუძველზე. საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ სუბსიდიარულად, ყველა შესაძლო სამართლებრივი მექანიზმის ამოწურვის შემდგომ ერთვება ადამიანის უფლებების დაცვის შიდასახელმწიფოებრივ სქემაში. ეს პრინციპი კი, თავის მხრივ, ქმნის საკონსტიტუციო სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოში დასაშვებობის წინაპირობას.

გასათვალისწინებელია, რომ ინდივიდუალურ განაცხადთა ოდენობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში იმ სახელმწიფოთა მიმართ, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოები ფლობენ „რეალური“ საკონსტიტუციო სარჩელის განხილვის ფუნქციას, ოფიციალური

სტატისტიკის მიხედვით²¹, გაცილებით დაბალია, ვიდრე სახელმწიფოთა მიმართ, სადაც არ არსებობს მსგავსი სასარჩელო მექანიზმები.

რაც შეეხება „რეალური“ საკონსტიტუციო სარჩელის დანერგვის შედეგად ამოქმედებადი საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო ცვლილებების „უკუძალის“ საკითხს, გონივრულია 1995 წლიდან (კონსტიტუციის მიღების თარიღიდან) არსებული საქმეების კონსტიტუციურ სამართლებრივ ჭრილში გადასინჯვა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთ საქმეებზე აუცილებლად უნდა მოქმედებდეს „გამფილტრავი“ მექანიზმი²², რომლის მიხედვითაც, სასამართლო საქმეს განიხილავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში 1. თუ იგი პირისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია და 2. თუ იგი სამართლებრივად განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეს წარმოადგენს²³.

უნდა აღინიშნოს, რომ დღევანდელი ქართული მართლმსაჯულება, მისი ევოლუციიდან გამომდინარე, უკვე მზად არის საკონსტიტუციო კონტროლის გაზრდისათვის. ზემოთ ჩამოთვლილი არგუმენტებიდან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ არსებობს რამდენიმე არგუმენტი „რეალური“ საკონსტიტუციო კონტროლის ეროვნული მართლმსაჯულების სისტემაში ინტეგრაციის სასარგებლოდ: 1. ადამიანის უფლებების დაცვის შიდა ეროვნული სამართლებრივი სისტემის გაძლიერება, 2. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში ინდივიდუალურ განაცხადთა შემცირება (ერთგვარი პრევენციული ფუნქცია სახელმწიფოსათვის), 3. სამართალშეფარდების პროცესის ხარისხის განსაკუთრებული მაღალი თვითკონტროლი, 4. კონსტიტუციისა და ძირითადი უფლებების რეალური უზენაესობის უზრუნველყოფა.

„რეალური“ საკონსტიტუციო კონტროლის საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალ-წარმოების სისტემაში დამკვიდრება ქართული მართლმსაჯულების სისტემის ფუნდამენტურ რეფორმას ნიშნავს. საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებების კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელებისას საკონსტიტუციო სასამართლო დარჩება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შეფასების ფარგლებში. ის, როგორც დღეს, არ დაადგენს და შეაფასებს ფაქტობრივ გარემოებებს, ასევე, არ მოახდენს საქმის განხილვას კანონიერების თვალსაზრისით. მართალია, იგი ჩაერთვება საერთო სასამართლოების სისტემაში, მაგრამ იგი არ და ვერ ჩაანაცვლებს უზენაეს სასამართლოს.

საკონსტიტუციო კონტროლის ამგვარი რეფორმა, რა თქმა უნდა, არ უნდა ჩატარდეს დაუყოვნებლივ. იგი განსაზღვრულ სამუშაო პროცესს და, შესაბამისად, მოსამზადებელ დროს საჭიროებს, თუმცა ყველა შემთხვევაში გააუმჯობესებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტებს.

5. „რეალური კონტროლის“ უფლებამოსილების განხილვა საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში

ავტორის მიერ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისადმი შეთავაზებული ცვლილება შემდეგნაირად გამოიყურებოდა:

კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1 პუნქტის ვ) ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„ვ) პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს სამართლებრივი აქტებისა და საერთო სასამართლოების კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით;“

კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„2. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო

სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან, თუ გადაწყვეტილებით სხვა ვადა არ არის განსაზღვრული.“

კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 12 მოსამართლისაგან – საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისაგან. ორგანული კანონით განსაზღვრული წესით, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ შერჩეულ კანდიდატებს, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.“

„4. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების შერჩევის და არჩევის, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და სასამართლოს საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.“

არა მხოლოდ 2016, არამედ 2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმების მიმდინარეობისას საკონსტიტუციო კომისიაში ჩართული ქართველი და უცხოელი ექსპერტების და ვენეციის კომისიის მიერ მუდმივად იყო რეკომენდირებული საქართველოში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების გაფართოება და განმტკიცება. მათ შორის სასამართლოს გადაწყვეტილების წინააღმდეგ ინდივიდუალური კონსტიტუციური სარჩელის შემოტანით. 2016 წლის კონსტიტუციის რევიზიაში ექსპერტად მოწვეული გერმანელი პროფესორის დეგენჰარდის აზრით, „იმ არაჩვეულებრივი წვლილის გათვალისწინებით, რაც საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებამ გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში 1949 წლის შემდეგ შეიტანა, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს მოქალაქეთა ცნობიერებაში დამკვიდრების კუთხით, ისეთ ისტორიულ სიტუაციაში, რომელშიც არ არსებობდა სტაბილური სამართლებრივი სახელმწიფოებრივი და თავისუფალი ისტორიული წარსული, უფლება მაქვს გირჩიოთ საქართველოში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების გაფართოება და განმტკიცება“.²⁴ მისი რჩევით, კონსტიტუციური რეფორმის დროს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციების გაფართოება და დაზუსტება უნდა მომხდარიყო 3 მიმართულებით: ორგანოებს შორის კომპეტენციებთან დაკავშირებული დავების ნამდვილი წარმოების, სასამართლო გადაწყვეტილების წინააღმდეგ ინდივიდუალური კონსტიტუციური სარჩელისა და ეფექტური საარჩევნო შემოწმების შემოღებით.

2012 წელს დღევანდელ კონსტიტუციურ უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური პარტია კოალიციით მოვიდა ხელისუფლებაში. მაშინდელი კოალიციის პირველი შეპირება ამომრჩევლისადმი იყო სამართლიანობის აღდგენა. სწორედ ამიტომ, უსამართლო სასამართლოს გამო აირჩია ამომრჩეველმა ოპოზიციური პოლიტიკური ძალა. რადგან სახელმწიფო ხელისუფლების და ძირითად შემთხვევაში სწორედ სასამართლო სისტემაში მიღებული, ადამიანის უფლებათა უხეშად შემლახავი, უსამართლო გადაწყვეტილებებით მიღებული შედეგი იყო ახალი პოლიტიკური ძალის მოსვლის საფუძველი. სამართლიანობის აღდგენის საუკეთესო გზა მაშინ და ახლაც საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი ინდივიდუალურ სარჩელებზე რეალური კონტროლის მინიჭების უფლებამოსილება იყო. რათა ადამიანს შეძლებოდა მისი ყველა ინსტანციაში უსამართლოდ წაგებული საქმეების საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრება. მაშინდელი კოალიციის არგუმენტი კი იყო ის, რომ მათ პარლამენტში არ ჰყავდათ კონსტიტუციის შეცვლისათვის საჭირო უმრავლესობა (2013 წლის ნოემბრამდე), 100 და შემდეგ 112 მანდატი. და რა არის არგუმენტი დღეს? როცა უსამართლობის ნიადაგზე მოსულ პოლიტიკურ ძალას აქვს საკმარისზე მეტი მანდატი სამართლიანობის, თუნდაც, ნაწილობრივ აღსადგენად? არგუმენტი არის ყველაზე უსუსური. იგი კომისიის თავმჯდომარის მიერ დასახელდა საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ სხდომაზე. გუნდში არ არის ერთიანი გადაწყვეტილება მიღებული და ამის ძირითად მოტივად სასამართლოს გადატვირთულობა დასახელდა.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში ყველა პოლიტიკური პარტია, გარდა უმრავლესობისა, მხარს უჭერდა სასამართლოს უფლებათა გაზრდასა და განმტკიცებას. ქართველი და უცხოელი ექსპერტები ერთსულოვანი არიან იმაში, რომ სასამართლოს გადატვირთულობის შიშმა არ უნდა განაპირობოს უარის თქმა კონსტიტუციის აღიარებულობისა და დაცვის კუთხით რეკომენდებული სასამართლო გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ ინდივიდუალური კონსტიტუციური სარჩელის შემოღებაზე.

6. დასკვნა

2016 წელს კონსტიტუციური უმრავლესობით ხელისუფლებაში მოსულ პოლიტიკურ პარტიას ჯერ კიდევ აქვს ისტორიული შანსი, შეცვალოს სახელმწიფოს უზენაესი კანონი, საქართველოს კონსტიტუცია. ეს შანსი მის მიერ გამოყენებული იქნა. თუმცა შესაძლოა ამ შანსის დადებითად ან, პირიქით, უარყოფითად გამოყენება. საქართველოში შესაქმნელია სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთი მყარი ქვაკუთხედი, რომელიც გაუძლებს დროს. სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველაზე სუსტ ნაწილად საქართველოში სასამართლო სისტემა იკვეთება. თუ სასამართლო არ იქნება ადამიანის სამსახურში, მისი უფლებების დარაჯი და მცველი, მმართველობის ვერც ერთი ფორმის და არჩევნების არც ერთი სისტემის პირობებში არ მოხდება სახელმწიფოებრიობის განვითარება. ადამიანის უფლებათა ყველაზე ეფექტური დაცვის საშუალებებზე ყველაზე უსუსური არგუმენტებით უარის თქმა თუ შეიძლება ისტორიული შანსის გამოყენებად შეფასდეს, ამას მომავალი თაობები განსაზღვრავენ.

¹ ბაბეკი, ვოფგანგ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), გვ. 190-191.

² „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, 2006 წლის 28 ნოემბერი, პ. 22-24, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს მოდელი, როგორც „ირეალური“.

³ *Khubua, Giorgi*, Grund- und Menschenrechte in Georgien, in Handbuch der Grundrechte C.F Müller, Heidelberg 2016 გვ. 922; კახიანი, გიორგი, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში. კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი 2008, *Phirtskhalashvili, Anna*, Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995, Potsdam 2010, S. 89; *Loladze, B.*, Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Potsdam, 2015. S. 257; გეგენავა, დიმიტრი, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში, სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი 2012; *Erkvania, Tinatin*, Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien, Nomos Berlin, 2017; მენაბდე, ვახუშტი, კონკრეტული კონტროლის პარადიგმა კონსტიტუციონალიზმში ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, 2012.

⁴ *Bethge, Herbert, Maunz/ Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge Bundesverfassungsgerichtsgesetz, kommentar, Band 1, S. 17. Rn.4. 2017, CH Beck, München. Lechner Hans/ Zuck Rüdiger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2015 C.H. BECH München.*

⁵ Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart, Verfassungsreform Georgien Rechtsgutachtliche Stellungnahme zum Entwurf der Verfassungskommission – Stand 24.03.2017. 43-45. პროფ. დოქტორი კრისტოფ დეგენჰარტი, კონსტიტუციის რეფორმა საქართველოში, სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 24.03.2017 წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით, გვ. 36-39.

⁶ *ოზორია, ლ.*, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013.

⁷ პრაქტიკა, მართალია, დამკვიდრდა 2009 წლის 10 ნოემბრიდან, თუმცა იგი ბოლო 4 წელია განსაკუთრებით ხშირად გამოიყენება.

⁸ ფირცხალაშვილი, ანა, კახუსის ამოხსნის 4 მოდელი ძირითად უფლებებში. გვ. 45-49.

⁹ მაგალითისათვის იხ. №678 და №719 კონსტიტუციური სარჩელები, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლომ განსახილველად მიიღო, მიუხედავად იმისა, რომ საქმეზე სამართალწარმოება საერთო სასამართლოების სისტემაში მიმდინარეობდა.

¹⁰ *Fromme, Friedrich Karl, Verfassungsrichterwahl, NJW 2000, 2977.*

¹¹ *Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation, NJW 1999, 9.*

¹² გერმანიის კანონი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მეორე მუხლის თანახმად, ორივე პალატაში სამ-სამი მოსამართლე უნდა აირჩეს იმ მოსამართლეთაგან, რომელთაც აქვთ ფედერალურ უზენაეს სასამართლოში მოსამართლედ მუშაობის არანაკლებ 3-წლიანი გამოცდილება. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ პირი აირჩევა 40 წლის ასაკიდან და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს მოსამართლეთა შესახებ კანონით განსაზღვრულ ზოგად მოთხოვნებს: უმაღლესი იურიდიული განათლება; მოსამართლედ, პროკურორად, ადვოკატად ან ადმინისტრაციულ ორგანოში მუშაობის, სულ მცირე, 2-წლიანი სამუშაო გამოცდილება ან უნდა იყოს უნივერსიტეტის სამართლის მიმართულების მოქმედი პროფესორი.

¹³ ბუნდესტაგის მიერ მოსამართლეთა არჩევა ხდებოდა არაპირდაპირი წესით – ჯერ ხდებოდა ბუნდესტაგის იმ 12 წევრის არჩევა, რომლებმაც შემდგომში მოსამართლეები უნდა აირჩიონ. ამ 12-კაციან შემადგენლობაში თითოეულ ფრაქციას ერთი წევრის წარდგენის უფლება ჰქონდა. მოსამართლეები რომ კანდიდატად არჩეულად ჩათვლილიყო, მათ უნდა მიეღოთ 12-დან არანაკლებ 8 ხმისა. კანონი ფედერაციული საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ მე-6 მუხლი. ცვლილების მიხედვით, კომისია აღარ უყრის კენჭს მოსამართლეების კანდიდატურებს.

¹⁴ დღეს ბუნდესრეატი მოსამართლეებს ირჩევს პირდაპირი წესით, კანდიდატმა უნდა მიიღოს, სულ მცირე ხმათა 2/3. ცვლილების თანახმად კი, ბუნდესთაგიც ბუნდესრატის არჩევის წესის მიხედვით ირჩევს მოსამართლეებს. *Pagenkopf, Fachkompetenz und Legitimation der Richter des BVerfG, ZRP 2011, 229 Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 12. Juni 2015.*

¹⁵ *Sachs, M., BVerfG, Verfassungsprozessrecht: Indirekte Wahl der Richter des BVerfG durch den Bundestag, JuS 2013, 285, Schnelle Eva Marie, Die indirekte Wahl der Bundesverfassungsrichter durch den Wahlausschuss des Bundestages vor dem Hintergrund der parlamentarischen Repräsentationsfunktion, NVwZ, 2012, S. 1597.*

¹⁶ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულის კანონის 47-ე მუხლი

¹⁷ სლოვენის კონსტიტუციის 165-ე მუხლი და სლოვენის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ აქტის მე-9-მე-13 მუხლები.

¹⁸ საქართველოს პარლამენტის ანალიტიკური დეპარტამენტი. ევროპული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები. შედარებითი კვლევა, ივლისი, 2014,

¹⁹ საქართველოს პარლამენტის ანალიტიკური დეპარტამენტი. ევროპული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები. შედარებითი კვლევა, ივლისი, 2014,

²⁰ საქართველოს პარლამენტის ანალიტიკური დეპარტამენტი. ევროპული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები. შედარებითი კვლევა, ივლისი, 2014, გვ. 5.

²¹ <http://www.egmr.org/>

²² იხ. დეტალურად საქართველოს სახალხო დამცველის კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოვებასთან დაკავშირებით.

²³ იხ. დეტალურად საქართველოს სახალხო დამცველის კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოვებასთან დაკავშირებით.

²⁴ Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart, Verfassungsreform Georgien Rechtsgutachtliche Stellungnahme zum Entwurf der Verfassungskommission – Stand 24.03.2017. პროფ. დოქტორი კრისტოფ დეგენჰარტი, კონსტიტუციის რეფორმა საქართველოში, სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 24.03.2017 წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით., გვ. 36-39.

გიორგი მირიანაშვილი

„პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ მთავარი იურისტი,
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის მიწვეული ლექტორი,
საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის კოორდინატორი

**სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების
კონსტიტუციური პარადიგმები საქართველოში**

რეზიუმე

საქართველოში დღემდე სერიოზულ გამოწვევად რჩება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელისა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის საკუთრების უფლების პრაქტიკული რეალიზაციის საკითხი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ორჯერ გააუქმა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების განხორციელების შემაფერხებელი ნორმები, თუმცა დღეს ამ საკითხზე კვლავ მორატორიუმია გამოცხადებული. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი შეიცავს ზოგად მითითებას მიწის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე, მასზე საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტებსა და საგამონაკლისო შემთხვევებზე, ბუნდოვანია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ნორმატიული რეგულირების ზოგადი მიმართულებები. ამასთან, არსებობს საფრთხე, რომ ორგანული კანონით არასათანადოდ იქნება გათვალისწინებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების აღიარების/შეზღუდვის ინტერესები. ამგვარი დასკვნის გაკეთება ეფუძნება ამ სფეროში შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების 6 წლიან უმოქმედობას.

წინამდებარე სტატიაში არის მცდელობა ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების - ბულგარეთის, რუმინეთისა და უნგრეთის გამოცდილების საფუძველზე მსჯელობა წარმართოს ისეთი ნორმატიული გარემოს შექმნაზე, რომელიც რაციონალურ ბალანსს დაამყარებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მომავალი თაობებისთვის კონსერვაციისა და ევროპულ კავშირში საქართველოს ინტეგრაციის ინტერესებს შორის.

საძიებო სიტყვები: სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, უცხოელის საკუთრების უფლება, მორატორიუმი, კონსტიტუციური რეფორმა, ევროპული კავშირი.

George Mirianashvili

Chief Lawyer at PHR, Invited lecturer at Grigol Robakidze University,
Coordinator at Scientific-research Institute for Public Administration

Constitutional Paradigms of the right to property on agricultural land of a foreigner in Georgia

Resume

A normative regulation of the title of a foreign citizen on the agricultural land has been the urgent issue in Georgia for the last 6 years. Despite the fact that the Constitutional Court of Georgia declared the restriction of the title on land to a foreign natural person twice, currently a moratorium on land acquisition by a foreign citizen and a legal entity registered in foreign state are still announced. Discussions regarding the title on the land were also carried out in the constitutional reform process. Several options have been offered to the

members of the Constitutional Commission, that have not been shared by the majority of them. In the draft constitutional law adopted by the second hearing, reference to the land as a special resource and subjects with title is explicitly implemented in the project, in which foreign physical persons and legal entities are not mentioned. However, the draft constitutional law provides exceptional cases which are determined by the organic law. It is likely that such exceptions are aimed at awarding the titles on land to foreign citizens and legal entities registered abroad. Consequently, it is important to regulate this issue in a way that there is a rational balance between the collision interests. The purpose of the present article is to consider the optimal normative model for acquisition of agricultural land in Georgia by the foreign citizens and legal entities registered abroad, which on the one hand will be relevant to public interests - land as an expeditious, exhaustive resource would be used rationally, for the benefit of the society in long-term prospect and on the other hand, with the process of integration of Georgia in the European Union.

Key words: Agricultural land, right to property of a foreigner, moratorium, constitutional reform, European Union

1. შესავალი

საქართველოში უკანასკნელი 6 წლის განმავლობაში აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ნორმატიული რეგულირება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ორჯერ გამოაცხადა არაკონსტიტუციურად უცხოელი ფიზიკური პირისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების შეზღუდვა. დღესდღეობით უცხოელისა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის მიერ მიწის შექმნაზე კვლავ მორატორიუმია გამოცხადებული.²⁵

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით დისკუსიები მიმდინარეობდა კონსტიტუციური რეფორმის პროცესშიც. საკონსტიტუციო კომისიისთვის წევრთა მიერ რამდენიმე ალტერნატიული ვარიანტი იქნა შეთავაზებული, რომლებიც კომისიის წევრების უმრავლესობამ არ გაიზიარა. მეორე მოსმენით მიღებულ კონსტიტუციური კანონის პროექტში ექსპლიციტურად ხორციელდება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე, როგორც განსაკუთრებულ რესურსზე და მასზე საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტებზე მითითება, რომელშიც უცხოელი ფიზიკური და იურიდიული პირები არ არის მოხსენიებული. თუმცა კონსტიტუციური კანონის პროექტი ითვალისწინებს გამონაკლის შემთხვევებს, რომლებსაც ორგანული კანონი დაადგენს. სავარაუდოა, რომ ამგვარი გამონაკლისების დაშვება მიზნად ისახავს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების უცხოელებსა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებზე გავრცელებას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ამ საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება იმგვარად, რომ კოლიზიურ ინტერესებს შორის არსებობდეს რაციონალური ბალანსი.

წინამდებარე სტატიის მიზანია, განიხილოს უცხოელისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნის ოპტიმალური ნორმატიული მოდელი, რომელიც შესაბამისი იქნება, ერთი მხრივ, საჯარო ინტერესებთან - სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, როგორც მიწევადი, ამოწურვადი რესურსი გრძელვადიან პერსპექტივაში იყოს რაციონალურად, საზოგადოებისთვის სასარგებლოდ გამოყენებული, მეორე მხრივ, ევროპულ კავშირში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესთან, საკუთრების უფლების საერთო ევროპულ სტანდარტებთან.

სტატია ექვსი ნაწილისგან შედგება. მეორე ნაწილი ეთმობა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების წარმოშობისა და განვითარების დინამიკის განხილვას, კერძოდ, საუბარია პერიოდებზე, როდესაც საქართველოში განხორციელდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების დეკლარაციული და აბსოლუტური აღიარება, უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო

დანიშნულების მიწის შექმნაზე პირველი მორატორიუმის გამოცხადება, მორატორიუმის არაკონსტიტუციურად ცნობა და საკუთრების უფლების აღიარება, უცხოელის მიერ მიწის შექმნაზე მეორე, მოქმედი მორატორიუმის გამოცხადება. ამ საკითხის ქრონოლოგიური მიმოხილვა მნიშვნელოვანია, გამომდინარე იქედან, რომ მიწაზე საკუთრების უფლების რეგულირება ვერ განხორციელდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რელევანტური პრაქტიკის მხედველობაში მიღების გარეშე. სტატიის მესამე ნაწილი ეძღვნება მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებით შემუშავებული რეგულირების ანალიზს, ამ მიმართულებით სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში განვითარებულ დისკუსიებს. მეოთხე ნაწილში საუბარია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ევროპული კავშირის რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს - ბულგარეთის, რუმინეთისა და უნგრეთის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოდელებზე, აგრეთვე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ევროპული კავშირის მოქალაქისა და ერთიანი ევროპული ეკონომიკური სივრცის მონაწილე სახელმწიფოების მოქალაქეებისა და იურიდიული პირების საკუთრების უფლების აღიარებაზე, როგორც ევროპულ კავშირში გაწევრიანების სავალდებულო პირობაზე. ხსენებული ქვეყნების გამოცდილება განსაკუთრებით საინტერესოა, ვინაიდან მათ გააჩნიათ კავშირის სხვა წევრი სახელმწიფოებისგან არსებითად განსხვავებული მიდგომა. სტატიის მომდევნო ნაწილში მსჯელობა წარიმართება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების შესაძლო ოპტიმალურ ქართულ ნორმატიულ მოდელზე, რომელიც ხელს შეუწყობს ურთიერთგანსხვავებული ინტერესების დაახლოებასა და დაკმაყოფილებას. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში ხორციელდება დასმული საკითხების შეჯამება და სისტემურად წარმოდგენა.

2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების წარმოშობა საქართველოში და მისი განვითარების დინამიკა

საქართველო მცირემიწიან სახელმწიფოთა რიცხვს მიეკუთვნება. ერთ სულ მოსახლეზე საშუალოდ მოდის 0.24 ჰა დამუშავების პროცესში მყოფი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნა-გასხვისების პროცესის ეფექტიანი, განსაკუთრებული რეგულირება. ამ საკითხის მოწესრიგებისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, ეთნიკურ-დემოგრაფიული პრობლემები, მიწის ინვესტიციატევადობა და ა.შ.

საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე უცხოელის საკუთრების უფლების წარმოშობა და განვითარება ქრონოლოგიური თვალსაზრისით შესაძლებელია პირობითად 5 ეტაპად დაიყოს, კერძოდ, პერიოდი, რომელიც უკავშირდება: 1. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების დეკლარაციულ აღიარებას; 2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების აბსოლუტურ აღიარებას; 3. უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნაზე პირველი მორატორიუმის გამოცხადებას; 4. მორატორიუმის არაკონსტიტუციურად ცნობასა და უფლების აღიარებას; 5. უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნაზე მეორე, მოქმედი მორატორიუმის გამოცხადებას.

პირველ ეტაპზე, „სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებებით აღიარებულ იქნა როგორც უცხოელის, აგრეთვე, უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, თუმცა გარკვეული შეზღუდვებით. ამ კანონის თანახმად, უცხოელსა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს საკუთრების უფლება გააჩნდათ მხოლოდ იმ სასოფლო-

სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც ისინი მემკვიდრეობით მიიღებდნენ, ხოლო უცხოელს – აგრეთვე იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც იგი, როგორც საქართველოს მოქალაქე, მართლობით ფლობდა.²⁶ ამასთანავე, ხსენებული კანონი უცხოელსა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს აკისრებდა თავიანთ საკუთრებაში არსებული მიწის საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე გასხვისების ვალდებულებას მათზე საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში.²⁷ აღსანიშნავია, რომ ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში განხორციელდებოდა საკუთრების ექსპროპრიაცია.²⁸ ამკარაა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან მიმართებით უცხოელსა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ პირს ანიჭებდა მხოლოდ შეძენის უფლებას, რომელიც წარმოადგენს საკუთრების უფლების ერთ-ერთ ელემენტს.²⁹ თავის მხრივ, შეძენის უფლებასაც გააჩნდა ვიწრო, შეზღუდული ხასიათი. იგი წარმოიშობდა მხოლოდ მაშინ, თუ უცხოელ ფიზიკურ პირს ან საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მემკვიდრეობით გადაეცემოდა ან მიწაზე საკუთრების უფლების მართლობით მოპოვებისას პირს გააჩნდა საქართველოს მოქალაქეობა.³⁰ მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ორივე შემთხვევაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისება იყო აუცილებელი. ნიშანდობლივია, რომ კანონმდებლობა ექსპლიციტურად განსაზღვრავდა შემძენ პირს და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისებას მხოლოდ პირთა შეზღუდულ წრეზე – საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე, საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე ითვალისწინებდა. შეიძლება ითქვას, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის საკუთრების უფლებას გააჩნდა დეკლარაციული ხასიათი. იგი უფლებრივი თვალსაზრისით იყო ილუზიორული, არარეალიზებადი და არ შეესაბამებოდა საკუთრების უფლების როგორც კონსტიტუციურ, აგრეთვე საერთაშორისო სტანდარტებს.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის რეალური საკუთრების უფლების წარმოშობა განპირობებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილებით.³¹ ნიშანდობლივია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას ეფექტი გააჩნდა მხოლოდ უცხოელზე, ვინაიდან საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პროცესში მხარეს წარმოადგენდა უცხოელი ფიზიკური პირი. შესაბამისად, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, განხორციელდა იმ სიტყვების არაკონსტიტუციურად ცნობა, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცულ საკუთრების უფლებას უცხოელ ფიზიკურ პირს უზღუდავდა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთრების უფლების შეზღუდვის გაუქმების საფუძველად მიიჩნია მოპასუხის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზნებსა და სადავო ნორმებს შორის ლოგიკური კავშირის არარსებობა.³² მოპასუხე მიუთითებდა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის „უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე გასხვისების აკრძალვის მთავარი დანიშნულება უფრო მდიდარი ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ იაფი მიწის მასობრივი შესყიდვის თავიდან აცილებაა, რამაც შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს სახელმწიფოს ეკონომიკურ უსაფრთხოებაზე, გარემოს დაცვასა და ქვეყნის უშიშროებაზე. საკუთრების უფლების ასეთი შეზღუდვის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს საჯარო ინტერესი, უზრუნველყოს მიწის რაციონალური გამოყენების საფუძველზე ორგანიზებული მეურნეობა და აგრარული სტრუქტურის გაუმჯობესება. გასათვალისწინებელია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სტრატეგიული მნიშვნელობა ქვეყნის უსაფრთხოების, გარემოს დაცვის, ეკონომიკისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში“.³³ სასამართლომ არ გაიზიარა წარმოდგენილი არგუმენტაცია, მისი განცხადებით, „შესაძლებელია არსებობდეს კონკრეტული მიწის ნაკვეთი, რომელზე საკუთრების უფლებაც, თავისი სტრატეგიული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, წარმოადგენდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების ნაწილს, თუმცა ზოგადად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ასეთად ვერ იქნება განხილული.“³⁴ ამასთან, სასამართლომ არ გამორიცხა,

რომ გარკვეული კატეგორიის მიწის, მაგალითად, სარეკრეაციო ზონების გასხვისების აკრძალვა ემსახურებოდას გარემოს დაცვის მიზნებს. თუმცა ზოგადად სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე უცხოელის საკუთრების შესაძლებლობის აკრძალვასა და გარემოს დაცვას შორის ლოგიკური კავშირი არ იკვეთება³⁵. ამრიგად, გაუქმებული რეგულაციის პირობებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების დეკლარაციული აღიარება ჩანაცვლდა აბსოლუტური აღიარებით, რომლის რეალიზაციაც შეიძლებოდა შეუფერხებლად. ევროპულ სახელმწიფოებს შორის საქართველო გახდა ერთ-ერთი იშვიათი ქვეყანა, სადაც მიწაზე საკუთრების უფლებასთან მიმართებით მოქალაქესა და უცხოელზე ვრცელდებოდა არსებითად იდენტური წესები და პირობები.

მიუხედავად ამისა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების აბსოლუტური რეალიზაციის პერიოდი მხოლოდ რამდენიმე თვე გაგრძელდა. 2013 წელს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებებით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება (მათ შორის მემკვიდრეობის უფლება) მიენიჭა არა მხოლოდ უცხოელ ფიზიკურ პირს, აგრეთვე უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირსაც, თუმცა ამ უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებით 2014 წლის 31 დეკემბრამდე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების, მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენებისა და დაცვის, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფონდის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო რეგულირების განსაზღვრის, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კადასტრისა და მიწათმოწყობის ერთიანი სისტემის ორგანიზების, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის მიზნით მორატორიუმი გამოცხადდა. შესაბამისად, თუ სადავო ნორმების საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაუქმებამდე, უცხოელს (და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს) შეზღუდული ფორმით გააჩნდა მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვება, ამ ცვლილებების შემდეგ რესტრიქტიული საკუთრების უფლების პრაქტიკული რეალიზაციის პერსპექტივაც დაიკარგა.

ნიშანდობლივია, რომ 2014 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინებით სადავო ნორმის ნორმატიული შინაარსი, რომლითაც უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენასთან მიმართებით მორატორიუმი გამოცხადდა, გაუქმდა.³⁶ სასამართლომ მორატორიუმის შესახებ ნორმა მიიჩნია საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის „დამძლევ“ ნორმად.³⁷ მისი შეფასებით, „არ არსებობს გარემოებები, რომლებიც არსებითად განასხვავებდა სადავო ნორმას საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მიერ 2012 წლის 26 ივნისის N3/1/512 გადაწყვეტილებით („დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჰეისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმისგან. სადავო ნორმით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნები, მიზნების მისაღწევად გამოყენებული სამართლებრივი საშუალება და მოსარჩელისთვის გამოწვეული სამართლებრივი შედეგები არის არსებითად მსგავსი.“³⁸ მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო მუხლის ნორმატიული შინაარსი უცხოელ ფიზიკურ პირებთან მიმართებით მხოლოდ იმიტომ გაუქმდა, რომ, ერთი მხრივ, ამ საქმეში მოსარჩელე იყო ფიზიკური პირი³⁹ და, მეორე მხრივ, სადავო ნორმით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ „დამძლეული“ გადაწყვეტილება ეხებოდა მიწაზე საკუთრების უფლების უცხოელი ფიზიკური პირისათვის მინიჭებას. აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს მიდგომა სადავო ნორმით საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების „დამძლევასთან“ დაკავშირებით არ უნდა იქნას გაზიარებული გამომდინარე იქედან, რომ მორატორიუმი დამწესებელ ნორმას გააჩნდა სუბსტანციურად განსხვავებული მიზნები. იგი მიწაზე უცხოელისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების საკუთრების უფლებას დროებით ზღუდავდა არა სახელმწიფოს ეკონომიკური უსაფრთხოების, გარემოს დაცვისა და ქვეყნის უშიშროების საფუძვლით, არამედ, როგორც ითქვა, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სასოფლო-

სამეურნეო დანიშნულების მიწის კადასტრისა და მიწათმოწყობის ერთიანი სისტემის ფორმირების, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების სრულყოფისა და სხვა მიზეზებით.⁴⁰

2017 წლის 16 ივნისს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით უცხოელებსა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებზე მიწაზე საკუთრებასთან მიმართებით კვლავ მორატორიუმი გამოცხადდა, თუმცა მორატორიუმის მატერიალური საფუძველი ნორმატიულად არ იქნა გაცხადებული. მორატორიუმის ვადა დაკავშირებულია კონსტიტუციის რევიზიის შედეგად მიღებული ცვლილებების ძალაში შესვლასთან,⁴¹ რომელიც ამოქმედდება საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.⁴² შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილება ამჯერად „დაძლია“. შესაბამისად, აქტუალური მდგომარეობით, მიწაზე უცხოელებსა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებზე საკუთრების უფლების მიმნიჭებელი ნორმის მოქმედება შეჩერებულია.

3. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების კონსტიტუციური ფარგლები მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის მიხედვით

საქართველოს კონსტიტუციის რევიზიის მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში საკუთრების უფლებამ განიცადა როგორც შინაარსობრივი, ასევე კომპოზიციური ცვლილებები. მეორე მოსმენით მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტში საკუთრების უფლება მოთავსებულია მე-19 მუხლში, რომელიც შედგება 4 პუნქტისგან. კლასიკური თვალსაზრისით, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი დაცულ სფეროს ეხება, რომლის თანახმად, „საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებულია და უზრუნველყოფილია“. ნიშანდობლივია, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ შეიცავს საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმების დაუშვებლობაზე მითითებას. პროექტის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, მსგავსად კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებისა, აწესრიგებს საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევას. პროექტის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლების შეზღუდვას დასაშვებად მიიჩნევს საჯარო ინტერესებისთვის კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. შეზღუდვის ამგვარი მატერიალური ფარგლები განსხვავდება კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ მატერიალურ კრიტერიუმებთან, ვინაიდან საკუთრების უფლების მოქმედი რედაქცია დასაშვებად მიიჩნევს დაცული სფეროს ისეთ შეზღუდვას, რომელიც არ დაარღვევს საკუთრების უფლების არსს.⁴³ საგულისხმოა, რომ ტერმინებში „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის“ და „საჯარო ინტერესებისთვის“ მოიაზრება სულ მცირე ექვივალენტური საფუძვლები. აღსანიშნავია, რომ ექსპროპრიაციის მომწესრიგებელი ნორმების არსებული და სამომავლო რედაქცია არსებითად იდენტურია.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი მიწაზე საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, კერძოდ: „მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით“. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ამ ნორმის აქტუალური რედაქცია განსხვავდება კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირებული ვარიანტით გათვალისწინებული რედაქციისგან, რომლითაც მითითება ხორციელდებოდა მიწაზე, როგორც განსაკუთრებულ რესურსზე, თუმცა იგი, ერთი

მხრივ, ექსპლიციტურად საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტებზე და, მეორე მხრივ, ორგანული კანონის მისაღებად საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მხარდაჭერის შესახებ დათქმას არ შეიცავდა.⁴⁴ მიუხედავად იმისა, რომ მიწაზე საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტების წრე კონსტიტუციით იქნება განსაზღვრული, იგი უცხოელს ამ ობიექტზე საკუთრების უფლებას არ უკრძალავს. სავარაუდოა, რომ გამონაკლისი შემთხვევები სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელების საკუთრების უფლებასთან იქნება დაკავშირებული. კანონმდებელი კონსტიტუციაზე დაბალი რანგის მქონე ნორმატიული აქტის, მათ შორის ორგანული კანონის მიღებისას შეზღუდულია საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით. იგი არ არის უფლებამოსილი, მიიღოს იმგვარი ნორმატიული რეგულირება, რომელიც ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტს ორგანული კანონით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების მოპოვებასთან მიმართებით გამონაკლისების განსაზღვრისას ეკისრება უცხოელის საკუთრების უფლების მხედველობაში მიღების ვალდებულება და ამ სფეროში საკანონმდებლო ძალაუფლების განხორციელების პროცესში შეზღუდულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რელევანტური პრაქტიკით.

4. მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ევროპული მოდელები (ევროპული კავშირის ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს მაგალითზე)

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებში აგრეთვე აღიქმება განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსად. შესაბამისად, იგი წარმოადგენს სპეციალური ნორმატიული რეგულირების ობიექტს. ნიშანდობლივია, რომ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელისა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის საკუთრების უფლებასთან მიმართებით საერთო ან უნიფიცირებული სტანდარტები არ არსებობს. ამ მიმართულებით, ევროპული კავშირის სამართალიც არ შეიცავს რელევანტურ ნორმებს. თუმცა კავშირის წევრ სახელმწიფოებში მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით ნორმატიულ რეგულირებას ორი განზომილება გააჩნია: 1. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელი კავშირის მოქალაქისა და ევროპული ეკონომიკური სივრცის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქის საკუთრების უფლება; 2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელი, მესამე სახელმწიფოს მოქალაქის საკუთრების უფლება. სტატის ამ ნაწილში საუბარია იმ სახელმწიფოების მიდგომებზე, რომლებიც შესაძლებელია ყველაზე უფრო შესაფერისი იყოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ქართული ნორმატიული მოდელისათვის.

კავშირის წევრ სახელმწიფოებში მიღწეულია კონსენსუსი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე იმ უცხოელი ფიზიკური პირის საკუთრების უფლების აღიარებასთან მიმართებით, რომელიც ევროპული კავშირის მოქალაქეა. კავშირის მოქალაქეობის ინსტიტუტი წარმოადგენს ეროვნული მოქალაქეობის კონოტაციურ, სუბსიდიურ მექანიზმს. ევროპული კავშირის მოქალაქედ მიიჩნევა ყველა პირი, რომელსაც გააჩნია კავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობა.⁴⁵ მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ევროპული კავშირის საკუთრების უფლების აღიარება გამომდინარეობს კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით⁴⁶ აღიარებული ოთხი ძირითადი თავისუფლებიდან: მუშახელის გადაადგილების თავისუფლება, კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლება, მომსახურების თავისუფლება, დაფუძნების თავისუფლება.⁴⁷ ამ უფლების ეროვნულ დონეზე აღიარება და განმტკიცება წარმოადგენს ევროპულ კავშირში გაწევრიანების კრიტერიუმების (ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების⁴⁸) შემადგენელ ელემენტს,⁴⁹ რომელთა დაკმაყოფილებაც ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის სავალდებულო წინაპირობაა.

ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებში განსხვავებულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების ნორმატიული მოწესრიგების მეთოდები. კავშირის ზოგიერთ სახელმწიფოში ამ სფეროში ზოგადი მიმართულებები მოთავსებულია კონსტიტუციებში, რომლებიც დამატებით განვრცობილია სპეციალური აქტებით, ხოლო ცალკეულმა სახელმწიფოებმა ამჯობინეს მხოლოდ სპეციალური ნორმატიული აქტის მიღება. მაგალითად, ბულგარეთის კონსტიტუციაში უცხოელის მიერ მიწის საკუთრების შეძენას ითვალისწინებს კონსტიტუციის ფუნდამენტური პრინციპების (და არა მოქალაქის უფლებებისა და ვალდებულებების) თავი. ბულგარეთის კონსტიტუციის 22-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მიხედვით, „უცხოელებისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიული პირების მიერ მიწის შეძენა შესაძლებელია ბულგარეთის ევროპულ კავშირში გაწევრიანებისას დადგენილი პირობებით ან რატიფიცირებული, პრომულგირებული, ბულგარეთის რესპუბლიკისთვის შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან მოქმედი სამემკვიდრეო სამართლით დადგენილი წესით“. ბულგარეთის კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც უცხოელისა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირების მიერ მიწის შეძენას ითვალისწინებს, საჭიროებს ბულგარეთის პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მიერ რატიფიცირებას.⁵⁰ ნიშანდობლივია, რომ 22-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფი მიწის სამართლებრივი რეჟიმის განსაზღვრას კანონით ითვალისწინებს.

მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვების თვალსაზრისით აგრეთვე საინტერესოა რუმინეთის კონსტიტუცია. რუმინეთის კონსტიტუციის 44-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის მიხედვით, კერძო საკუთრება თანაბრად არის გარანტირებული და დაცული კანონით, მიუხედავად მისი მესაკუთრისა. უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს მიწის შეძენის უფლება გააჩნიათ მხოლოდ ევროპულ კავშირში რუმინეთის გაწევრიანებისას განსაზღვრული პირობებით ან ნაცვალგების პრინციპის საფუძველზე, რუმინეთის მიერ ორგანული კანონით განსაზღვრული წესისა და პირობების შესაბამისად დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებით, აგრეთვე მემკვიდრეობით.⁵¹

უნგრეთის კონსტიტუციაში ექსპლიციტური მითითება მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლებასთან მიმართებით არ ხორციელდება. უნგრეთის კონსტიტუციის „P“ მუხლის თანახმად, ყველა ბუნებრივი რესურსი, განსაკუთრებით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ტყეები და სასმელი წყალი, ბიომრავალფეროვნება - კერძოდ, ბუნებრივი მცენარეების სახეობები და ცხოველთა ჯიშები და კულტურული აქტივები, წარმოადგენს საერთო ეროვნულ მემკვიდრეობას. მომავალი თაობებისთვის მათი დაცვის, შენარჩუნების ვალდებულება ეკისრება სახელმწიფოსა და ყველა ადამიანს.⁵² თუმცა, უნგრეთის მოქალაქეების მსგავსად, უნგრეთის მიწის აქტით ევროპული კავშირის მოქალაქეებს, ევროპული ეკონომიკური სივრცის მონაწილე სახელმწიფოების მოქალაქეებსა და ამ ქვეყნებში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს ენიჭებათ მიწის შეძენის უფლება. აღსანიშნავია, რომ ამ უფლების განხორციელება ექვემდებარება სპეციალური ნებართვის მიღებას, რომელსაც გასცემენ სასოფლო-სამეურნეო მიწის კომიტეტები.

5. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ოპტიმალური ქართული მოდელის ზოგადი მიმართულებები

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების აბსოლუტური აკრძალვა არ იქნება თავსებადი როგორც ევროპულ კავშირში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესთან, აგრეთვე ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან. ევროპულ კავშირში საქართველოს გაწევრიანებისას ევროპული კომისიის მიერ ეს საკითხი კვლავ იქნება წინა პლანზე წამოწეული. შესაბამისად, ქართული სამართლებრივი წესრიგი სათანადოდ უნდა იყოს მომზადებული ამ სფეროში.⁵³

თუმცა არასწორია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების უცხოელისთვის მიწაზე საქართველოს მოქალაქისა და საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის ექვივალენტური საკუთრების უფლების მინიჭებაც. აქედან გამომდინარე, ორგანული კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევების განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული საქართველოში არსებული დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მოცულობა, მისი განსაკუთრებული საზოგადოებრივი, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა.

სასურველი იქნებოდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების კონსტიტუციის დონეზე აღიარება, რომელიც რუმინეთისა და ბულგარეთის კონსტიტუციების მსგავსად, ამ უფლების არსებობას დაუკავშირებდა საერთაშორისო ხელშეკრულებას. მაგალითად, შესაძლებელი იყო კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტში ასახულიყო, რომ მიწის შეძენის უფლება გააჩნია ნაცვალებების პრინციპის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ მცირე ორი მესამედის მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებითა და შეთანხმებით დადგენილი წესით განსაზღვრულ პირებს, ხოლო ორგანული კანონით დადგინდებოდა ის სავალდებულო პირობებიც, რომლებიც საფუძველად დაედებოდა ასეთი საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების შინაარსს.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის არსებული რედაქციის მიუხედავად, დღესაც შესაძლებელია ამგვარი დათქმის გაკეთება ორგანულ კანონში. თუმცა კოლიზიური ინტერესების დაბალანსებისთვის მხოლოდ ამ ტიპის მოწესრიგება არ არის საკმარისი. ორგანული კანონით აუცილებელია დამატებითი პირობების შემოღება, რომლებიც დაადგენს უცხოელისა და საზღვარგარეთ დაფუძნებული იურიდიული პირის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის მაქსიმალურ ინდივიდუალურ მოცულობას, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მათზე გასხვისების ზედა ზღვარს, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის იმ კატეგორიას, რომლის გასხვისებაც აკრძალული იქნება, უცხოელზე და უცხოურ იურიდიულ პირზე მიწის გაყიდვის სპეციალურ წესს, რომელიც დაკავშირებული იქნება შესაბამისი ორგანოს მიერ ნებართვის მიღებასთან (მაგალითად, უნგრეთის მოდელის მსგავსად შესაძლოა, შეიქმნას მიწის ადგილობრივი კომისიები) და ა.შ.⁵⁴ სხვა შემთხვევაში, რთული იქნება, ერთი მხრივ, საქართველოს სამართლებრივი სისტემის ევროპული სტანდარტების შესაბამისად გარდაქმნა და, მეორე მხრივ, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან მიმართებით მაღალი საზოგადოებრივი, სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილება.

6. დასკვნა

საქართველოში დღემდე სერიოზულ გამოწვევად რჩება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელისა და უცხო სახელმწიფოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის საკუთრების უფლების პრაქტიკული რეალიზაციის საკითხი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ორჯერ გააუქმა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების განხორციელების შემაფერხებელი ნორმები, თუმცა დღეს ამ საკითხზე კვლავ მორატორიუმია გამოცხადებული. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი შეიცავს ზოგად მითითებას მიწის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე, მასზე საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტებსა და საგამონაკლისო შემთხვევებზე, ბუნდოვანია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ნორმატიული რეგულირების ზოგადი მიმართულებები. ამასთან, არსებობს საფრთხე, რომ ორგანული კანონით არასათანადოდ იქნება გათვალისწინებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების აღიარების/შეზღუდვის ინტერესები. ამგვარი

დასკვნის გაკეთება ეფუძნება ამ სფეროში შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების 6 წლიან უმოქმედობას.

წინამდებარე სტატიაში იყო მცდელობა ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების - ბულგარეთის, რუმინეთისა და უნგრეთის გამოცდილების საფუძველზე მსჯელობა წარმართული იმგვარი ნორმატიული გარემოს შექმნაზე, რომელიც რაციონალურ ბალანსს დაამყარებდა მიწის მომავალი თაობებისთვის კონსერვაციისა და ევროპულ კავშირში საქართველოს ინტეგრაციის ინტერესებს შორის. ამ მიზნით, რუმინეთისა და უნგრეთის მაგალითების საფუძველზე განხილულ იქნა მოდელი, რომელიც გულისხმობს კონსტიტუციაში მიწაზე უცხოელის საკუთრების უფლების ექსპლიციტური აღიარების და მის მიერ მიწის შეძენას ნაცვალგების პრინციპზე დადებული, რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულების სინთეზს, რომლის მატერიალური საფუძვლები უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით. გარდა ამისა, აუცილებელია, რომ კანონმდებელმა დაადგინოს დამატებითი მოთხოვნები და საფუძვლები (მაგ.: უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის მაქსიმალური ინდივიდუალური მოცულობა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელზე გასხვისების ზედა ზღვარი, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორია, რომლის გასხვისებაც აკრძალული იქნება, უცხოელის მიერ მიწის შეძენის სპეციალური ნებართვა და ა.შ.), რაც უზრუნველყოფს მიწის რაციონალურ გამოყენებას.

²⁵ იხ.: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის 3³ პუნქტი.

²⁶ იქვე, მე-4 მუხლი.

²⁷ იქვე, მე-4 მუხლის 1¹ პუნქტი.

²⁸ იქვე, მე-4 მუხლის 1² და 1³ პუნქტები.

²⁹ საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით ვრცლად იხ.: ტურავა, პ. (რედ.), ფირცხალაშვილი, ა.: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, 2013, გვ. 199-220.

³⁰ აღსანიშნავია, რომ უცხოელის მიერ საქართველოში დაფუძნებულ/რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს შეეძლო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენა.

³¹ იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე: „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჰისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³² იქვე.

³³ იქვე, მე-12 პარაგრაფი.

³⁴ იქვე, 69-ე პარაგრაფი.

³⁵ იქვე.

³⁶ იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/2/563 განჩინება საქმეზე: „ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³⁷ იქვე, 26-ე პარაგრაფი.

³⁸ იქვე, 24-ე პარაგრაფი.

³⁹ იქვე, 25-ე პარაგრაფი.

- ⁴⁰ ამ საკითხთან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ ანა ფირცხალაშვილის ბლოგი ვებ-გვერდზე: <http://liberali.ge/blogs/view/5913/sasoflo--sameurneo-mitsa-utskhoelebze-isev-gaskhvisdeba> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁴¹ იხ.: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის 3³ მუხლი.
- ⁴² იხ.: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁴³ საკუთრების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით ვრცლად იხ.: ტურავა, პ. (რედ.), ფირცხალაშვილი, ა.: საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის კომენტარები, 2013, გვ. 213-220.
- ⁴⁴ იხ.: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის ინიცირებული ვარიანტი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149116> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁴⁵ ევროპული კავშირის მოქალაქეობასთან დაკავშირებით ვრცლად იხ.: Kaczorowska, A.: European Union Law, 2nd edition, 2011, გვ. 632-658; მირიანაშვილი, გ.: ევროპული კავშირის სამართლის ცნობარი, 2015, გვ. 36-37.
- ⁴⁶ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება.
- ⁴⁷ ვრცლად იხ.: Kaczorowska, A.: European Union Law, 2nd edition, 2011, გვ. 659-755.
- ⁴⁸ კოპენჰაგენის კრიტერიუმებზე ვრცლად იხ.: Rezler, P.: The Copenhagen Criteria: Are the helping or hurting the European Union?, Touro International Law Review, vol.: 14, N2, 2011, გვ. 390-411.
- ⁴⁹ მაგალითად, იხ.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24404&from=EN> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁵⁰ ბულგარეთის კონსტიტუციის ინგლისური ვერსია ელექტრონულად ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg033en.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁵¹ რუმინეთის კონსტიტუციის ინგლისური ვერსია ელექტრონულად ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁵² უნგრეთის კონსტიტუციის ინგლისური ვერსია ელექტრონულად ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).
- ⁵³ აღსანიშნავია, რომ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის 78-ე მუხლის თანახმად, კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად (ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017)).
- ⁵⁴ უცხოელისა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის პირობებთან მიმართებით განსაკუთრებით საინტერესოა მოქალაქეების ანა ფირცხალაშვილის, პაატა კოდუაშვილის, ზაურ ჯინჯოლაგას საკანონმდებლო წინადადება, რომელიც საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა აბსოლუტურად უსაფუძვლო არგუმენტაციით უარყო. საკანონმდებლო წინადადება და თანდართული დოკუმენტები ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/12691> (უკანასკნელად ნანახია: 02.07.2017).

ქეთევან გიორგიშვილი
კიოლნის უნივერსიტეტის მაგისტრი (LL.M Cologne),
კიოლნის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი

**შეკრების უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი მიმდინარე
კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით**

რეზიუმე

მოცემული მოკლე ანალიზი უკავშირდება პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტს, რომელიც შეკრების უფლების კონსტიტუციური ნორმის ახლებურ ფორმულირებას გვთავაზობს. ამასთან, განმარტებულია როგორც შეკრების უფლების ზოგადი მახასიათებლები თანამედროვე კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, ასევე შედარებისთვის მოხმობილია კონსტიტუციის ამჟამად მოქმედი 25-ე მუხლის ძირითადი დებულებები, რომლებიც ახალ რედაქციაში უცვლელად არის შენარჩუნებული და შესაბამისად, შინაარსობრივად კვლავ მნიშვნელოვანია.

შეკრების უფლების ძველი, ჯერ კიდევ მოქმედი ფორმულირება იცვლება პირველი პუნქტის ამკრძალავი დათქმის ნაწილში. კერძოდ, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბოს საჯაროდ და უიარაოდ როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ. ცვლილება შეეხება ასევე კონსტიტუციის ტექსტიდან იმ ფორმულირების ამოღებას, რომელიც აკონკრეტებს შეკრების თავისუფლებას „როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ“. ახალი რედაქცია პრობლემურია, ვინაიდან ის კონკრეტულად ჩამოთვლის ორგანოებს (თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები), რომელთა შემადგენლობაში მყოფი პირებიც ვერ ისარგებლებენ შეკრების უფლებით. აღნიშნული პირების საქმიანობა კი შესაძლებელია უკავშირდებოდეს როგორც შეიარაღებულ საქმიანობას, ასევე სხვაგვარ, სამოქალაქო წესით სამსახურს, რაც ამკრძალავი ნორმის პირთა წრეს აფართოებს.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში შეკრების უფლებას, თავისუფალი კომუნიკაციის დამცველი სხვა უფლებების გვერდით, მნიშვნელოვანი როლი დაეკისრა პოსტსაბჭოური ქვეყნის სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბებაში. შეკრების უფლება არამხოლოდ ცალკეული ინიციტივების უფლების რეალიზების, არამედ, ასევე, დემოკრატიული პროცესების წარმართვის ინდიკატორი და შეფასების ელემენტია.

საძიებო სიტყვები: შეკრების უფლება, კონსტიტუციის გადასინჯვა, საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია.

Ketevan Giorgishvili
LL.M Cologne,
PhD student of Law faculty at University of Cologne

The constitutional-legal basis for the right to assemble based on current constitutional amendments

Resume

The purpose of the article is to consider the constitutional-legal basis for the right to assemble, taking into account the ongoing constitutional amendments adopted by the Parliament with the second reading. This

short analysis is related to the revision of the Constitution adopted by the second reading by the parliament, which offers a new formulation of the constitutional norm of the right to assemble. In addition, there is a definition of the general aspects of the right to assemble in the modern constitutional state, and for the comparison are given the basic current provisions of Article 25 of the Constitution, which are remained unchanged in the new edition and thus, the content is still important. The old, yet effective formulation of the right to assemble is changing in part of the prohibiting nature of the first paragraph. In particular, according to Article 25 §1 of the Constitution, everyone, except those within the composition of military forces and the Ministry for Internal Affairs, shall have the right to public assembly without arms, either indoors or outdoors, without prior permission. The amendment concerns as the exclusion from the circle of people who enjoy the right to assemble, as well as withdrawing the formulation from the text of the constitution, which specify the freedom of assembly as “either indoors or outdoors”. In addition, the changes made in the second reading are problematic in the sense that the circle of people who do not enjoy the right of assembly, is broadening. Implementation of the constitutional right of assembly has the growth importance for functioning of modern democracy. The right to assemble in the Constitution of Georgia of 1995 has a major role in the formation of legal culture in the country. The right to assemble is not only the realization of the right of individuals, but also the indicator and evaluation element for democratic processes.

Key words: right to assemble, constitutional amendments, Constitution of Georgia of 1995

I. შესავალი

შეკრების კონსტიტუციური უფლების განხორციელებას თანამედროვე დემოკრატიის ფუნქციონირებისთვის მაიდენტიფიცირებელი მნიშვნელობა გააჩნია. ამასთან, ისტორიულად და დღესაც, დეფიციტური დემოკრატიის პირობებში, სწორედ ამგვარი პოლიტიკური დატვირთვა ხდებოდა შეკრების უფლების შეზღუდვის მთავარი მოტივი.¹ ისტორიულმა განვითარებამ ცხადყო, რომ შეკრების უფლებას რევოლუციური იდეების ხორცშესხმისთვის შესაბამისი პოტენციალი გააჩნია.² ამასთან, შეკრების უფლება დემოკრატიულ რეალობაში საპირისპირო მოქმედების რესურსს ფლობს და ასრულებს ერთგვარი მომწესრიგებლის ფუნქციას:³ შეკრების მეშვეობით პრობლემათა დროული გამოაშკარავება ადრესატ სახელმწიფო უწყებებს მათი პრევენციული მოგვარების შესაძლებლობას აძლევს. ამ გზით მცირდება ან/და ქრება ცალკეული პრობლემის რთულ კონფლიქტად თუ სოციალურ უკმაყოფილებად ქცევის პერსპექტივაც.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში შეკრების უფლებას, თავისუფალი კომუნიკაციის დამცველი სხვა უფლებების გვერდით, მნიშვნელოვანი როლი დაეკისრა პოსტსაბჭოური ქვეყნის დეიდეოლოგიზაციასა და სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბებაში. გამოხატვის თავისუფლებით კოლექტიურად სარგებლობა, როგორც შეკრების უფლების მთავარი მახასიათებელი, ხელს უწყობდა და ამჟამადაც ბიძგს აძლევს სახელმწიფოს დემოკრატიული ტრანსფორმაციის პროცესს. შეკრების უფლება არამხოლოდ ცალკეული ინდივიდების უფლების რეალიზების, არამედ, ასევე, დემოკრატიული პროცესების წარმართვის ინდიკატორი და შეფასების ელემენტია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის *bis dato* უმთავრეს გადაწყვეტილებაში შეკრების უფლებასთან დაკავშირებით ცალსახად მიუთითა, რომ სწორედ შეკრების უფლების განხორციელება წარმოადგენს სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხისა და საზოგადოების ღიაობის განსაზღვრის მასშტაბს.⁴

საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი არაერთხელ დაექვემდებარა გადასინჯვას. თუმცა, განხორციელებული ცვლილებები *bis dato* უმთავრესად მიემართებოდა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირებას: ⁵ კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილებას და გამიჯვნას. მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილი ცვლილებები კი, კონსტიტუციის მოდიფიცირებას განაპირობებს ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხითაც.

მოცემული მოკლე ანალიზი უკავშირდება პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტს, რომელიც შეკრების უფლების კონსტიტუციური ნორმის ახლებურ ფორმულირებას გვთავაზობს. ამასთან, განმარტებულია როგორც შეკრების უფლების ზოგადი მახასიათებლები თანამედროვე კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, ასევე შედარებისთვის მოხმობილია კონსტიტუციის ამჟამად მოქმედი 25-ე მუხლის ძირითადი დებულებები, რომლებიც ახალ რედაქციაში უცვლელად არის შენარჩუნებული და შესაბამისად, შინაარსობრივად კვლავ მნიშვნელოვანია.

I. შეკრების კონსტიტუციური უფლება, როგორც ინდივიდის თავისუფლების და დემოკრატიული ღირებულებების დაცვის გარანტია

შეკრების კონსტიტუციურ უფლებაში განსაკუთრებით გამოხატულია ადამიანის ძირითადი უფლებების ამბივალენტური ხასიათი: იგი ქმნის როგორც ცალკეული ინდივიდების თავისუფალი გამოხატვისა და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის შესაძლებლობას, ასევე ხელს უწყობს დემოკრატიული პროცესების განვითარებას.⁶ იგი ეფუძნება არამხოლოდ სამოქალაქო აქტივობას ინდივიდების მხრიდან, არამედ ასევე მოითხოვს საზოგადოების ტოლერანტულობას ამგვარი აქტივიზმის მიმართ.

შეკრება კონსტიტუციური უფლებით დაცულ სფეროში ექცევა მისი გამართვის მიზნისა და შინაარსის გამო: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთარ გადაწყვეტილებაში ხაზი გაუსვა შეკრების ცნების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ელემენტს: შეკრება და მანიფესტაცია, რომლის მონაწილეებს არ აერთიანებთ საერთო იდეა და რომელიც აზრის გამოხატვას არ ემსახურება, არ ექცევა კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცულ სფეროში.⁷ სწორედ ამით განსხვავდება შეკრება უბრალო თავყრილობისგან. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში არ დასტურდება სპეციფიკური ელემენტი, კერძოდ, საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი საკითხის საჯაროდ განხილვა. ამგვარად, შეკრებად არ ჩაითვლება გასართობი ან კომერციული მიზნებით მოწყობილი ღონისძიებები, კონცერტები და სპორტული ღონისძიებები.⁸ ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის დაცვის ფარგლებს სცილდება ადამიანთა იმგვარი თავშეყრა, რომლის თვითმიზანს სხვათა მიერ ორგანიზებული შეკრების ძალადობრივი შეფერხება წარმოადგენს, მათ შორის, თვითმიზნური ბლოკადის მეშვეობით.⁹

„შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ 1997 წლის 12 ივნისის კანონი ერთმანეთისგან მიჯნავს შეკრებასა და მანიფესტაციას. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს შეკრებას, რომელსაც გააჩნია მასობრივი ხასიათი და იმართება კანონში მითითებული საშუალებების გამოყენებით. კანონის მესამე მუხლის შესაბამისად, „შეკრება“ არის მოქალაქეთა ჯგუფის შეკრება ჭერქვეშ ან გარეთ, მიტინგი საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით; „მანიფესტაცია“ კი არის მოქალაქეთა დემონსტრაცია, მასობრივი საჯარო გამოსვლა, ქუჩაში მსვლელობა სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, ან მსვლელობა პლაკატების, ლოზუნგების, ტრანსპარანტების და სხვა სახვითი საშუალებების გამოყენებით. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, კანონი არ ვრცელდება „ბრბოს“ სხვაგვარი თავყრილობის თუ, ე.წ. „ივენტების“ შემთხვევებზე.¹⁰

თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფოს წარმომადგენლობით დემოკრატიაში, სადაც პლებისციტის ელემენტები უმეტეს შემთხვევაში გამონაკლისს წარმოადგენს, შეკრების უფლებით სარგებლობა უშუალო დემოკრატიის განხორციელების ფორმებს განაზღვრავს.¹¹ შედეგად, შეკრების უფლება უშუალო დემოკრატიის მიკროგამოხატულებად შეიძლება ჩაითვალოს, რომელიც ააქტიურებს მოქალაქეებს საზოგადოების წინაშე მდგარი პრობლემების იდენტიფიცირებასა და გადაჭრაში წვლილის შესატანად (როდესაც კომუნიკაციის სხვა შესაძლებლობა, მათი აზრით, არ იქნება ეფექტიანი).

შეკრების უფლების, როგორც კოლექტიური ფორმით გამოხატვის თავისუფლების სპეციფიკას ქმნის შეკრების ორგანიზატორთა და მონაწილეთა თვითგამორკვევის უფლება, კერძოდ, მათი თავისუფლება, გადაწყვიტონ შეკრების ადგილი, დრო, მიზანი, შინაარსი და ფორმა.¹² ჩარევა ამგვარი არჩევანის თავისუფლებაში შესაძლებელია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც არსებობს მესამე პირთა უფლებების ანდა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სხვაგვარი დაცვის აუცილებლობა ან საფრთხე ექმნება თავად შეკრების მშვიდობიანობას. ამასთან, შეკრების მიმართ განხორციელებული შეზღუდვები, უპირველესად, თავად შეკრების შეუფერხებელ გამართვას და მიმდინარეობას უნდა ემსახურებოდეს. კანონმდებელმა და სამართალშემფარდებელმა შემზღუდველი ღონისძიების დადგენის და განხორციელების დროს უნდა დაიცვან თანაზომიერების, კერძოდ, ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველი საშუალების უპირატესად გამოყენების პრინციპი.¹³

II. შეკრების უფლების შეზღუდვის ზოგადი კონცეფციური საფუძველი

ინდივიდების მიერ კონსტიტუციით გარანტირებული შეკრების უფლებით სარგებლობა ხშირად ერთგვარად არაკომფორტულია სახელმწიფოსთვის,¹⁴ ვინაიდან უფლების განხორციელებისთვის იმანენტურია გარემო ფაქტორებზე, მათ შორის, მესამე პირთა ინტერესებზე ინტენსიური ზემოქმედება. ამგვარი კოლიზიური შემთხვევების მოსაწესრიგებლად სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა დააკმაყოფილონ კონსტიტუციური მოთხოვნები: უფლების შემზღუდველი ნორმის შეფარდება კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალურ გარემოებებთან და დაპირისპირებული ინტერესების დაბალანსება უნდა განხორციელდეს თანაზომიერების პრინციპის მკაცრი დაცვით. ვენეციის კომისიამ საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზისას, ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებსა და ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით, ხაზგასმით მიუთითა, რომ შეკრების უფლების ყოველი შეზღუდვა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის არსებობისას; სხვა შემთხვევაში, უფლების შეზღუდვა არ შეიძლება იყოს დასაბუთებული და შესაბამისად, კონსტიტუციურად გამართლებული.¹⁵

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლს, რომელიც შეკრების თავისუფლებას იცავს, უშუალო სამართლებრივი მოქმედების ძალა გააჩნია.¹⁶ კონსტიტუციის ეს ნორმა, როგორც სპეციალური და იერარქიულად უპირატესი დანაწესი, თავად განსაზღვრავს როგორც უფლების ძირითად ელემენტებს, ისე მისი შეზღუდვის უშუალო კონსტიტუციურ ფარგლებს. თუმცა, იგი უთითებს კანონზე, რომელმაც უნდა დააკონკრეტოს უფლების განხორციელების პროცესი და უზრუნველყოს მოსალოდნელი კოლიზიის შემთხვევების გადაჭრა თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად. კონსტიტუცია ადგენს მოთხოვნებს, რომლებიც უნდა გაითვალისწინოს კანონმა, რომელიც უფლებით შეუფერხებელ სარგებლობას უნდა ემსახურებოდეს და დეტალურად გაწერდეს მის ყოველ შეზღუდვას საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის (მათ შორის, მესამე პირთა ინტერესების დაცვა)¹⁷ მიზნებისთვის: მნიშვნელოვანია შეკრების უნებართვობის კონსტიტუციური პრინციპი; კონსტიტუციის თანახმად, კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამომრათ ადგილას იმართება; სახელმწიფომ უნდა დაიცვას ბალანსი შეკრების მონაწილეთა უფლებასა და სხვათა უფლებებს (მაგ., პირთა გადაადგილების თავისუფლება) შორის; კონფლიქტი უნდა გადაწყდეს კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინებით (ე.წ. reasoning from case to case); ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო: აუცილებელია, შეკრების ორგანიზატორები და მონაწილეები ასრულებდნენ მშვიდობიანობის ვალდებულებას; ამ უშუალო კონსტიტუციური ფარგლების დარღვევის შემთხვევაში შეკრება გადის 25-ე მუხლის

დაცული სფეროდან, რაც უფლებაში უკიდურესი ჩარევის (შეკრების არდაშვება ან შეკრების შეწყვეტა)¹⁸ წინაპირობა შეიძლება გახდეს.

ამგვარად, კანონმდებლის მიერ მიმდინარე კანონში განსაზღვრულ უფლებაში ჩარევის ფარგლები უშუალოდ კონსტიტუციის 25-ე მუხლის საფუძველზე სამი მიმართულებით შეიძლება შეფასდეს: 1. ხომ არ უთანაბრდება კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვა სანებართვო რეჟიმს, ვინაიდან შეკრების უფლება არ საჭიროებს სპეციალურ ნებართვას;¹⁹ 2. ემსახურება თუ არა შეზღუდვის მიზანი მესამე პირთა [სამართლებრივად დაცვის ღირს] ინტერესებს, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში შეიძლება უპირატესი აღმოჩნდეს შეკრების უფლების განხორციელების ინტერესთან შედარებით; 3. ემყარება თუ არა შეკრების უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა ან გამორიცხვა (შეკრების უფლების განხორციელების არდაშვება, როგორც სახელმწიფოს ultima ratio შესაძლებლობა) თავად შეკრების [და არა მხოლოდ მის ცალკეულ მონაწილეთა] მიერ მშვიდობიანობის, როგორც უშუალო კონსტიტუციური შეზღუდვის (ზღვრის) დარღვევას.²⁰

სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება, დაიცვას შეკრების მონაწილეთა მიერ საკუთარი უფლების ოპტიმალურად განხორციელება. ამასთან, მესამე პირებს, რომლებიც მხოლოდ უნებურად მოხვდნენ შეკრების ტერიტორიაზე, დაუსაბუთებლად არ უნდა შეეზღუდოთ მიმოსვლის და სამსახურეობრივი საქმიანობის განხორციელების უფლება. კონსტიტუციური უფლების დამაკონკრეტებელ კანონში არსებული შეზღუდვებიც სწორედ ამ რისკების შემცირებას უნდა უკავშირდებოდეს და არა შეკრების მკაცრ რეგულირებას,²¹ მითუმეტეს სახელმწიფოს, მისი რომელიმე ორგანოს ან/და პოლიტიკური ძალის კომფორტის უზრუნველყოფას. ამასთან, ცალკეული პირების (რომლებიც, ასევე, შესაძლოა პროვოკაციას ეწეოდნენ)²² ძალადობრივმა ქმედებებმა არ უნდა განაპირობოს მთლიანად შეკრების მიმართ შემზღუდველი ღონისძიების გატარება, a minore ad maius, შეკრების შეწყვეტა. სახელმწიფო ორგანოების მცდელობა მიმართული უნდა იყოს იქითკენ, რომ ცალკეული დამრღვევი პირები, მათ შორის პროვოკატორები, კანონის საფუძველზე შესაბამისი სამართლებრივი წინაპირობების არსებობისას გამოცალკევდნენ შეკრებების უფლებით მშვიდობიანად მოსარგებლე ადამიანებისგან.

უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიამ კრიტიკულად შეაფასა კანონმდებლის გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მეორე მუხლში შეკრების უფლების შეზღუდვის საფუძველად კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტის წინაპირობებია მითითებული. ვენეციის კომისიის შეფასებით, 24-ე მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) შეზღუდვის საფუძველები ბევრად ფართოა, ვიდრე ამას ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი²³ და მოუწოდა ქართველ კანონმდებელს, კონვენციის შესაბამისობაში მოეყვანა ქართული სამართლებრივი დებულებები.²⁴ ამასთან, კანონმდებელს ბიძგი მისცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებამ, რომელშიც უფლების შეზღუდვის შეფასების მასშტაბად სწორედ 24-ე მუხლის საფუძველებია გამოყოფილი.²⁵ 25-ე მუხლის ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციის ნორმა, მისი განმარტების საფუძველზე, თავად იძლევა შესაძლებლობას, დადგინდეს უფლების შეზღუდვის უმთავრესი საფუძველები: მესამე პირთა დაცვის ღირსი სამართლებრივი სიკეთეები და შეკრების ორგანიზატორთა და მონაწილეთა მშვიდობიანობის ვალდებულება. მნიშვნელოვანია, ასევე, ვენეციის კომისიის მიერ გამოკვეთილი პრეზუმფცია, რომლის შესაბამისადაც, სამართალშემფარდებელმა ეჭვის შემთხვევაში, არსებობს თუ არა მესამე პირთა ინტერესების და მშვიდობიანობის ვალდებულების დარღვევის საფრთხე, გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს შეკრების უფლების განხორციელების სასარგებლოდ.²⁶

III. მიმდინარე ცვლილების არსი და მიზანი

შეკრების უფლებას საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციის 21-ე მუხლში (შეკრების თავისუფლება) ამგვარი რედაქციით აყალიბებს:²⁷ 1. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯაროდ და უიარალოდ შეკრების უფლება. 2. კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ხალხის ან ტრანსპორტის სამომრათ ადგილას იმართება. 3. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.

შეკრების უფლების ძველი, ჯერ კიდევ მოქმედი ფორმულირება იცვლება პირველი პუნქტის ამკრძალავი დათქმის ნაწილში. კერძოდ, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბოს საჯაროდ და უიარალოდ როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ. ცვლილება შეეხება ასევე კონსტიტუციის ტექსტიდან იმ ფორმულირების ამოღებას, რომელიც აკონკრეტებს შეკრების თავისუფლებას „როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ“. კონსტიტუციის რეფორმაზე მომუშავე კომისიის მიერ შემუშავებული ცვლილებების პროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ამგვარი დამაკონკრეტებელი მითითება კონსტიტუციის ტექსტში ზედმეტია და ლოგიკურობა სამართალშემოქმედების ტექნიკაში მოითხოვს მის ამოღებას.²⁸ აღნიშნული მიდგომა მართებული უნდა იყოს იმის გათვალისწინებით, რომ შეკრების თავისუფლება თავის თავში გულისხმობს კოლექტიურად აზრის გამოხატვას შეკრების ორგანიზატორთა და მონაწილეთა თვითგამორკვევის, თავისუფალი გადაწყვეტილების საფუძველზე არჩეული [სხვადასხვა] ფორმით. თუმცა, მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ შეკრება ღია ცის ქვეშ შესაძლებელია კანონმდებლის მხრიდან უფრო ინტენსიურ შეზღუდვას დაექვემდებაროს მიმდინარე კანონმდებლობაში, ვიდრე შეკრება ჭერქვეშ, რომელიც სივრცობრივად მეტად შემოფარგლულია და გარემოზე უშუალო ზემოქმედების ნაკლები შესაძლებლობა აქვს; შესაბამისად, ჭერქვეშ შეკრების დროს უფრო ნაკლებია შეკრების უფლების განხორციელების პროცესთან მესამე პირთა ინტერესების კოლიზია.²⁹

საქართველოს 1997 წლის 12 ივნისის კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ არ მიჯნავს ერთმანეთისგან შეკრებას თავისი გამართვის ფორმიდან გამომდინარე. თუმცა, კანონის შემზღუდველი ნორმები თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, რომლებიც, მაგალითისთვის, მიემართება შეკრების მონაწილეთა მიერ ტრანსპორტის სამომრათ ტერიტორიის დაკავებას ან შეკრების გამართვას კონკრეტული შენობის მიმდებარე ტერიტორიაზე, ლოგიკურად, მოქმედებენ მხოლოდ ღია ცის ქვეშ გამართული შეკრებების მიმართ. აქვე უნდა განიმარტოს, რომ შეკრების ჭერქვეშ გამართულ შეკრებად კვალიფიკაციისთვის მნიშვნელობა ენიჭება არა შენობის გადახურვის ელემენტს, არამედ გარემოებას, რომ შეკრების ადგილი ყველა მხრიდან შემოფარგლულია და მხოლოდ განსაზღვრული შესასვლელიდან შეიძლება მონაწილეთა შესვლა.³⁰

ამასთან, კომისიამ თავდაპირველ პროექტში ამკრძალავი დათქმის განსხვავებული ფორმულირება შეიმუშავა, კერძოდ, შეკრების უფლებით სარგებლობის აკრძალვა ეხებოდათ „შეიარაღებული ძალების“ წარმომადგენლებს. კომისიის მიერ შემუშავებული ცვლილებების ვერსიის განმარტებითი ბარათის შესაბამისად, შეკრების თავისუფლების უფლებით დაცულ პირთა წრიდან დამატებით გამოირიცხებოდნენ სხვა შეიარაღებული ძალების წარმომადგენლები, მაგ. შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, დაზვერვის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს შესაბამისი წარმომადგენლები და სხვ. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კომისია გარკვეულწილად მოიაზრებდა ფუნქციონალურ მიდგომას: უფლებით მოსარგებლეთა წრიდან

გამორიცხებოდნენ სახელმწიფო სამსახურების მხოლოდ ის მოსამსახურეები, რომელთა საქმიანობაც კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში უკავშირდება იარაღის ტარებას და გამოყენებას. თუმცა, მეორე მოსმენით მიღებული ცვლილებების პროექტის 21-ე მუხლის აკრძალვის გამოსავალს აღარ წარმოადგენს დათქმა – „შეიარაღებულიძალების“ წარმომადგენლები. ახალი რედაქცია კონკრეტულად ჩამოთვლის ორგანოებს (თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები), რომელთა შემადგენლობაში მყოფი პირებიც ვერ ისარგებლებენ შეკრების უფლებით. აღნიშნული პირების საქმიანობა კი შესაძლებელია უკავშირდებოდეს როგორც შეიარაღებულ საქმიანობას, ასევე სხვაგვარ, სამოქალაქო წესით სამსახურს, რაც ამკრძალავი ნორმის პირთა წრეს აფართოებს.

შესაბამისად, მოცემული ცვლილება კვლავ რჩება პრობლემურად და მასზე ვრცელდება ვენეციის კომისიის მიერ ჯერ კიდევ 2011 წელს შემუშავებული შენიშვნები. ვენეციის კომისიამ ცალსახად მიუთითა, რომ მსგავსი ბლანკეტური აკრძალვა არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის საფუძველზე გამყარებულ სტანდარტებს.³¹ კომისიამ შეკრების უფლების კონფორმულად მიიჩნია იმგვარი აკრძალვა, რომელიც შეიარაღებული სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონალურ თავისებურებას და მათი პოლიტიკური ნეიტრალობის ვალდებულებას უკავშირდება. თუმცა, არ უნდა გამოირიცხოს შესაძლებლობა, რომ ამგვარი ორგანოების თანამშრომლებმა არაშეიარაღებულ მდგომარეობაში გააპროტესტონ საკუთარი სამსახურის სოციალური პირობები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება მათზე დაკისრებულ ნეიტრალობის პრინციპს. ვენეციის კომისიამ მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების მისამართით გამოთქმულ შენიშვნებში კვლავ გაუსვა ხაზი გარემოებას, რომ კონსტიტუციამ უნდა უზრუნველყოს შეკრების თავისუფლების და მისი შეზღუდვების შესაბამისობა კონვენციის მე-11 მუხლის მეორე პუნქტთან.³²

IV. დასკვნა

შეკრების უფლების განხორციელების ეფექტიანობისთვის მნიშვნელოვანია ფაქტორი, რომელიც უკავშირდება ცალკეულ სახელმწიფოში დემოკრატიული თამაშის წესების არსებობას და მათი სიმტკიცის ხარისხს.³³ სახელმწიფო ორგანოები ნეიტრალობის პრინციპის³⁴ მკაცრი დაცვით უნდა მოქმედებდნენ, როგორც არბიტრი, რომელიც უზრუნველყოფს კონსტიტუციის ფარგლებში უფლებით სარგებლობას.³⁵ ნეიტრალობის დაცვის აუცილებლობა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების დოგმატიკის ჭრილში განსაკუთრებულად ვლინდება საპირისპირო შეკრების, ე.წ. კონტრდემონსტრაციის დროს.³⁶ თუმცა, ბუნებრივია, ნეიტრალობა არ გულისხმობს შეკრების უფლებით მოსარგებლეთა პროტესტის მიმართ სახელმწიფოს გულგრილობას. პირიქით, სახელმწიფო, რომელიც ხშირად თავად არის მონაწილეთა კოლექტიური გამოხატვის ადრესატი, უნდა იმყოფებოდეს საზოგადოებრივ დიალოგში. სწორედ ამიტომ, სახელმწიფო ორგანოებს ეკისრებათ ვალდებულება, ითანამშრომლონ შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზატორებთან.³⁷ საჭიროების შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანომ (ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ან ამ ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღმასრულებელი პოლიცია, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო) უნდა აწარმოოს მათთან მოლაპარაკება იქამდე, ვიდრე უფლების რეალიზაციის პროცესში გარკვეულ ჩარევას განახორციელებს.³⁸

იმისათვის, რომ მოქალაქეებს მიეცეთ რეალური შესაძლებლობა, ისარგებლონ საკუთარი უფლებებით, აუცილებელია დახვეწილი და თანამედროვე, კონსტიტუციურ სტანდარტებთან შესაბამისი კანონის არსებობა. მიმდინარე კანონმდებლობის არსი და მიზნობრიობა შეკრებების უფლებით ოპტიმალური სარგებლობისთვის საფუძვლის შექმნას უნდა უკავშირდებოდეს და არა მის შეზღუდვას.³⁹ ოპტიმალური სარგებლობის კონცეფციური მიდგომა გამორიცხავს იმგვარ კანონშემოქმედებას ან ნორმათა გამოყენების პრაქტიკას, სადაც მომეტებულია შეკრების

უფლებამო მართალია არათანაზომიერი ჩარევის ან/და სახელმწიფოს ორგანოთა მხრიდან უფლებამოსილებით ბოროტად სარგებლობის რისკი. რეალურად, სახელმწიფოს მხოლოდ ამგვარი მარეგლამენტირებელი ფუნქციის პირობებშია შესაძლებელი კონსტიტუციური მოთხოვნების დაცვა. თუმცა, ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში კონსტიტუციის აღნიშნული მოთხოვნა 1997 წლის 12 ივნისის სპეციალურ კანონში „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ ჯერ მხოლოდ არასრულყოფილად არის ტრანსფორმირებული.⁴⁰ კონსტიტუციურმა რეფორმამ და ამჟერად უკვე კონსტიტუციის 21-ე მუხლმა ბიძგი უნდა მისცეს შეკრებების შესახებ სპეციალური კანონის შემდგომ დახვეწას და მის შესაბამისობაში მოყვანას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

¹ შეკრების უფლებას არადემოკრატიული რეჟიმების პოლიტიკური ელიტა დღესაც აღიქვამს საფრთხედ, რომელსაც რევოლუციური განვითარება შეიძლება მოყვეს შედეგად, შდრ. *Koll, B., Liberales Versammlungsrecht, Baden-Baden 2015*, გვ. 27 და გვ. 397.

² შდრ. *Inazu, J., The Forgotten Freedom of Assembly, Tulan Law Review 2010*, გვ. 565, უთითებს ასევე შემდეგ წყაროზე: *Lincoln, Abraham, Uncollected Letters of Abraham Lincoln*.

³ შდრ. *Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, München 2008*, გვ. 29.

⁴ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება Nr. 2/482,483,487,502, თავი მეორე, პ. 25.

⁵ გამონაკლისს წარმოადგენდა საკუთრების უფლების დაცვის ნორმის (კონსტიტუციის 21-ე მუხლი) გარკვეული მოდიფიცირება 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, როდესაც *expressis verbis* გამოიკვეთა საკუთრების უფლების არსის ხელშეუვალობის პრინციპი (ცვლილება მიღებულია 2010 წლის 15 ოქტომბერს და ამოქმედდა 2011 წლის პირველ იანვარს). ამასთან, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველმა პუნქტმა განიცადა ცვლილება 2005 წელს, შინაგან საქმეთა სამინისტროში შინაგან საქმეთა და უშიშროების სტრუქტურების გაერთიანების შედეგად.

⁶ შდრ. *Hoffmann-Riem, W., კომენტარებში: Merten/Papier, HGR IV, § 106, პ. 15*.

⁷ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება Nr. 2/482,483,487,502, თავი მეორე, პ. 4.ს

⁸ შდრ. *BVerfG, Beschl. v. 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 – „Love Parade-Entscheidung“*.

⁹ თვითმიზნური ბლოკადის თაობაზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებაში გაიზიარა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომა, იხ. თავი მეორე, პ. 34 და პ. 38; შდრ. *BVerfGE 104, 92, 104*.

¹⁰ შეკრება, როგორც წესი, წინასწარ არის დაგეგმილი და შეთანხმებულია შესაბამის ორგანოებთან, რაც, განსაკუთრებით ხალხმრავალი შეკრების დროს, თავად შეკრების შეუფერხებლად განხორციელებას ემსახურება (წინასწარი გაფრთხილების თაობაზე იხ. შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მე-8 მუხლი). თუმცა, შეკრება შესაძლოა იყოს სპონტანური ხასიათის. ასეთი შეკრება არ უნდა საჭიროებდეს წინასწარ გაფრთხილების შეტანას შესაბამის ორგანოში, რადგან ეს აზრს დაუკარგვს შეკრების სპონტანურობას. ამავე დროს, სპონტანური შეკრება სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ისეთივე (იდენტური) დაცვით უნდა სარგებლობდეს, როგორც დაგეგმილი შეკრება (ზოგადი სტანდარტების თაობაზე იხ. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Prepared by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on the Freedom of Assembly, SECOND EDITION Warsaw/Strasbourg 2010*). შეკრების უფლებით დაცულია ასევე ე.წ. კონტრშეკრება/კონტრდემონსტრაცია, რომელიც იმართება თავდაპირველი შეკრების მიზნის და შინაარსის საწინააღმდეგოდ, შდრ. *ბერაია/გელაშვილი/გიორგიშვილი/იზორია/ვილაძე/მუზაშვილი/ტურავა, საპოლიციო სამართალი, პოლიციის აკადემია, თბილისი 2015*, გვ. 291.

¹¹ შეკრების უფლების აღნიშნული დატვირთვა, როგორც ინდივიდუალური უფლება და იმავდროულად ობიექტური ღირებულებითი მასშტაბი, ე.წ. ინსტიტუციური გარანტია, გამოკვეთილია გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუძემდებლურ გადაწყვეტილებაში (მიღებულია 1985 წლის 14 მაისს) და მოხმობილია ყველა სხვა შემდგომი საქმის განხილვისას, რომელიც შეკრების უფლებას

შეეხება, BVerfGE 69, 315-„Brokdorf-Beschluss“. შდრ. ასევე, *Sachs, M.*, Verfassungsrecht II-Grundrechte, 2017, გვ. 60, პ. 57.

¹² შდრ. *Höfling, W.*, კომენტარებში: *Sachs, GG*, გერმანიის ძირითადი კანონის მე- 8 მუხლის კომენტარი, პ. 40.

¹³ აღნიშნული პრინციპის მნიშვნელობა განსაკუთრებით გამოკვეთილია შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მეორე მუხლის შესამე პუნქტში.

¹⁴ შდრ. *Buchheister, J.*, Entwicklungslinien im Versammlungsrecht, LKV 2016, გვ. 161.

¹⁵ იხ. Interim Opinion on the Draft Amendmentsts to the Law on Assembly and Manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2010) 009, § 9. „blanket legislative provisions that ban assemblies at specific times or in particular locations require much greater justification than restrictions on individual assemblies. Given the impossibility of having regard to the specific circumstances of each particular case, the incorporation of such blanket provisions in legislation (and their application) may be found to be disproportionate unless a pressing social need can be demonstrated.“(The OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines, CDL(2008) 062, § 83).

¹⁶ შდრ. *იზორია, ლ.*, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, მეორე თავი, თბილისი 2013, მუხლი 7, გვ. 12.

¹⁷ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ცნება თავის თავში მოიცავს, ასევე, შესამე პირთა უფლებების დაცვასაც, ცნების განმარტებისთვის მნიშვნელოვანია პოლიციის შესახებ 2013 წლის კანონის მეორე მუხლი: საზოგადოებრივი უსაფრთხოება – პირთა უფლებების, სახელმწიფოს სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და კონსტიტუციური წყობილების, საქართველოს კანონებისა და სხვა აქტების ურღვევობა.

¹⁸ დაგეგმილი შეკრების ჩატარების არდაშვების სამართლებრივი წინაპირობები მოცემულია შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მე-14 მუხლში, ხოლო უკვე გამართული შეკრების შეწყვეტის საფუძვლები ჩამოყალიბებულია ამავე კანონის მე-13 მუხლის პირველ პუნქტში.

¹⁹ ამ მოთხოვნის დარღვევის გამო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2002 წელს გააუქმა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის ჩანაწერი, რომელიც ითვალისწინებდა შეკრების ორგანიზატორთა გაფრთხილების არმიღებას და შესაბამისად, გაფრთხილების ინსტიტუტს სანებართვო რეჟიმს უთანაბრებდა. იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 5 ნოემბრის გადაწყვეტილება Nr. 2/2/180-183.

²⁰ შეკრების უფლების განხორციელებისას თავად შეკრების მიმდინარეობის შეფასება - ატარებს თუ არა შეკრება მშვიდობიან ხასიათს არ უნდა შეფასდეს იმის მიხედვით, თუ როგორ იქცევა მისი ცალკეული მონაწილე. საჭიროა არამშვიდობიანი იყოს მთლიანად შეკრება per se. გარდა არამშვიდობიანი, ძალადობრივი ქმედებების მასობრივი ხასიათისა, მხედველობაშია მისაღები შეკრების მიზნობრიობა და შეკრების ორგანიზატორთა მოტივაცია. იხ. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შემდეგი გადაწყვეტილებები: BVerfGE 69, 315; BVerfG, 07.03.2011 – 1 BvR 388/05, BeckRS 2011, 49212; შდრ ასევე, *ბერაია/გელაშვილი/გიორგიშვილი/იზორია/ვილაძე/მუზაშვილი/ტურავა*, საპოლიციო სამართალი, პოლიციის აკადემია, თბილისი 2015, გვ. 300 და გვ. 302. მშვიდობიანობის დაცვის შეფასების მასშტაბები დადგენილია ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაში, მაგალითისათვის იხ. შემდეგი გადაწყვეტილებები: *Selmouni v. France*, judgment of 28 July 1999, paras.101; *M.C. against the Federal Republic of Germany*, decision of 6 March 1989; *Cisse v. France*, judgment of 9 April 2002, paras. 35-36; *Christian Democratic People’s Party v. Moldova (no. 2)*, judgment of 2 February 2010; *Primov and Others v. Russia*, Judgment of 12 June 2014; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, Judgment of 26 November 2013.

²¹ ამგვარი პრაქტიკა ვენეციის კომისიას კრიტიკულად აქვს შეფასებული საკუთარ დასკვნებში საქართველოს შეკრებებისა და მანიფესტაციების კანონის თობაზე, იხ. Interim Opinion on the Draft Amendmentsts to the Law on Assembly and Manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2010) 009, § 21; ამასთან, კომისიამ შემდგომში დიდწილად პოზიტიურად შეაფასა 2011 წლის საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის შემუშავება და ინიცირება უმთავრესად განაპირობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე მიღებულმა 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებამ. იხ: Final opinion on the amendments to the law on assembly and manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2011) 029, § 47.

²² წარსულ რეალობაში პროვოკაციული ქმედებების ნიადაგზე შეკრების შეწყვეტის მაგალითები ასახულია არაერთ დოკუმენტში, მაგალითისათვის იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ანგარიში, 26 მაისი, აქციის დაშლის დროს და მასთან კავშირში ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების ანალიზი, თბილისი 2011, გვ. 13.

²³ კონვენციის შესაბამისად (Article 11 ECHR): „1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests. 2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

²⁴ იხ. Final opinion on the amendments to the law on assembly and manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2011) 029, § 14.

²⁵ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება Nr. 2/482,483,487,502, თავი მეორე, პ. 5.

²⁶ შდრ. Interim Opinion on the Draft Amendments to the Law on Assembly and Manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2010) 009, S. 8, § 35: „the presumption in favour of holding assemblies.“

²⁷ პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით მიღებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ მეორე მოსმენით იხ. ბმულზე: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13831>.

²⁸ კომისიის მიერ შემუშავებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და მისი განმარტებითი ბარათი იხ. ასევე ბმულზე: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13831>.

²⁹ მაგალითისათვის, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში სპეციალური კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge) ეხება მხოლოდ საჯარო შეკრებას, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც ჭერქვეშ, ისე ღია ცის ქვეშ. თუმცა, ჭერქვეშ შეკრების მარეგულირებელი ნორმები კანონის ცალკე ნაწილშია მოქცეული, რაც საფრთხის გამოწვევის კუთხით ამგვარი შეკრების განსხვავებულ პოტენციალზე მიანიშნებს. ამასთან, გერმანული სამართლებრივი დოგმატიკა განასხვავებს საჯარო და არასაჯარო შეკრების, იგივე ღია და დახურული შეკრების ფორმებს. მხოლოდ საჯარო შეკრება (როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ) ექვევა შეკრებების თაობაზე სპეციალური კანონის მოქმედების სფეროში, არასაჯარო (დახურული) შეკრების მიმდინარეობისას წარმოშობილი საფრთხეების არიდება კი ხდება პოლიციის შესახებ კანონზე დაყდნობით, შდრ. v. Coelln, Ch., Die eingeschränkte Polizeifestigkeit nicht-öffentlicher Versammlungen, NVwZ 2001, გვ. 1234-1239.

³⁰ განმარტება ეყრდნობა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი სენატის 2011 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილებას, იხ. 76-ე და 77-ე პუნქტები. გადაწყვეტილება იხ. შემდეგ ბმულზე:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2011/02/rs20110222_1bvr069906.html.

³¹ იხ. Final opinion on the amendments to the law on assembly and manifestations of Georgia, Venice Commission, CDL-AD(2011) 029, § 40.

³² იხ. Opinion 876/2017 ON THE DRAFT REVISED CONSTITUTION, CDL-AD(2017)013, § 7.

³³ რეალურად, შეკრების უფლების სრული რეალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ დამკვიდრებული დემოკრატიის პირობებში, შდრ. Hoffmann-Riem, W., Versammlungsfreiheit, კომენტარებში: Merten/Papier, HGR IV, § 106, პ. 1.

³⁴ მაგალითისათვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის დროს პოლიტიკური ნეიტრალობის დაცვის ვალდებულება განსაკუთრებით გამოკვეთილია საქართველოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის პოლიციის შესახებ კანონში. იხ. კანონში პოლიციის საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, მუხლი 8 და მუხლი 14.

³⁵ ნეიტრალობისა და პარტიების შანსების თანასწორობის პრინციპების კუმულაციურ მნიშვნელობას პოლიტიკური ხასიათის შეკრების გამართვისას, ხაზი გაესვა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო

სასამართლოს მეორე სენატის 2015 წლის 7 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში (პ.14). გადაწყვეტილება იხ. ბმულზე:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/11/qs20151107_2bvg003915.html.

³⁶ სამწუხაროდ, უნდა აღინიშნოს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის როგორც შიდა, ისე საერთაშორისო მონიტორინგის ფარგლებში, გამოვლინდა არაერთი შემთხვევა, რომელიც მიუთითებს საქართველოში შეკრებების მიმდინარეობისას სახელმწიფოს მიერ საკუთარი დაცვის ფუნქციის და შესაბამისად, პოზიტიური ვალდებულების არაჯეროვან შესრულებაზე. მაგალითისათვის, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 10 დეკემბრის სპეციალური ანგარიში, გვ. 7. ანგარიში; სახალხო დამცველი მომოიხილავს და კრიტიკულად აფასებს 2014 წლის 9 ივნისის შემთხვევას, როდესაც სახელმწიფომ არ შეასრულა ფუნქცია, დაეცვა შეკრების მონაწილეები გარე, არამონაწილე პირებისგან მომდინარე ზეგავლენისგან. პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა დაადგინა, ასევე, ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ საკუთარ 2015 წლის 12 მაისის გადაწყვეტილებაში. გადაწყვეტილება იხ. შემდეგ ბმულზე: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/3032951>.

³⁷ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ 1997 წლის 12 ივნისის საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი ითვალისწინებს ამგვარი კოოპერაციის განხორციელებას. თუმცა, პრაქტიკა მიუთითებს, რომ ეს პროცედურა ატარებს ძალზე ფორმალურ ხასიათს.

³⁸ ამგვარ მაგალითს ქმნის საბჭოთა კავშირის არსებობის მანძილზე გამართული და სახელმწიფოს მიერ თვითნებურად ჩახშობილი შეკრებებიც. სახელმწიფო ორგანოთა არარსებული პოლიტიკური ნებისა და არშემდგარი კოოპერაციის შედეგს წარმოადგენდა უახლოეს წარსულში, 2007 წლის 7 ნოემბრის, ასევე 2011 წლის 26 მაისი შეკრებების შეწყვეტის და მონაწილეთა დარბევის დროს შეკრების უფლებაში არათანაზომიერი ჩარევა, იხ. *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია*, ანგარიში, 26 მაისი, აქციის დაშლის დროს და მასთან კავშირში ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების ანალიზი, თბილისი 2011; იხ. მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების შესახებ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალური მომხსენებლის - *მაინა კიის* 2012 წლის 8 ივნისის ანგარიში, ასევე *თომას ჰამარბერგის* ანგარიში: „Georgia in Transition“, Assessment and recommendations by Thomas Hammarberg in his capacity as EU Special Adviser on Constitutional and Legal Reform and Human Rights in Georgia, September 2013, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2013/human_rights_2013/human_rights_report_2013_en.htm.

³⁹ იხ. *Hong, M.*, კრებულში: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2016, გვ. 63.

⁴⁰ კანონში ჯერ კიდევ არ არის ასახული ვენეციის კომისიის ცალკეული რეკომენდაციები (რომლებიც ხშირად უთითებს ეუთოს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპებს), ასევე სახალხო დამცველის მოსაზრებები, რომლებიც უკავშირდება სპონტანური შეკრების საკანონმდებლო რეგულირებას. იხ: სახალხო დამცველის 2013 წლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (შემოკლებული ვერსია), გვ. 40. ასევე, *Maina Kiai*, Report of the Special Rapporteur on the rights to the freedom of peaceful assembly and of association, UN General Assembly, June 8, 2012, § 73.

ქეთევან ცხადაძე

სამართლის დოქტორი,
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
მოწვეული პროფესორი

უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე

რეზიუმე

სტატია ეხება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს პირის უფლებას სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე. თანამედროვე საჯარო მმართველობის მიზანია, უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. სამართლიანი წარმოების უფლება ის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელიც აწესრიგებს ინდივიდსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლების ეფექტურ რეალიზაციას და იცავს უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევისაგან.

უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე საკმაოდ კომპლექსური ხასიათისაა, რომლის შინაარსიც ურთიერთდაკავშირებულ რამდენიმე უფლებას აერთიანებს. სტატიის მიზანს წარმოადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც ძირითადი უფლების შინაარსის, უფლების შემადგენელი ელემენტებისა და ფარგლების განსაზღვრა. შესაბამისად, სტატიაში განხილულია „კარგი მმართველობის“ შემადგენელი ელემენტები და მისი ფარგლები, კერძოდ, პირის უფლება მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს მისი ინტერესებისა და მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად, ასევე მომონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, გაეცნოს საქმის მასალებს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობა, ზიანის ანაზღაურება და სამართალწარმოების ენის უზრუნველყოფა. სტატიაში საუბარია ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გონივრულ ვადაში განხილვასა და პირის მიერ გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებაზე.

შესაბამისად, საჯარო მმართველობა, რომლისთვისაც უმნიშვნელოვანეს პრინციპებს წარმოადგენს კანონიერება, მოქალაქეთა უფლებების პატივისცემა, ობიექტურობა, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა, თანასწორობის პრინციპზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, ასევე მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მმართველობა, ემსახურება სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას. ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის სიახლეს პირის უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე წარმოადგენს. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისად, კარგი მმართველობა, როგორც ძირითადი უფლების კოდიფიცირება ქვეყნის ძირითად კანონში, ხელს შეუწყობს პირის უფლებების დაცვას და საჯარო მმართველობის ეფექტურობას.

სამიუბო სიტყვები: უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, კარგი მმართველობა, საჯარო მმართველობა.

Right to Fair Administrative Proceedings (Right to good administration)

Resume

The article deals with one of the important elements of the principle of legal and democratic state - the right of an individual to fair administrative proceedings. The purpose of modern public governance is to ensure involvement of citizens in the administrative proceedings. The right to fair proceedings is a crucial mechanism that regulates relations between an individual and the state, ensures effective realization of constitutional right and protects the rights from unjustified interference.

Right to fair administrative proceedings is quite complex, the content of which incorporates several interrelated rights. The objective of the article is to define fair administrative proceedings as the content of the fundamental right, the constituent elements and the limits of the right. This right includes: the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

Accordingly, the article discusses the constituent elements of “good governance” and its scope, in particular, the right of an individual to apply to an administrative authority in order to meet his/her interests and needs, as well as to take part in the administrative proceedings, to get acquainted with the case materials, justification of a decision by an administrative authority, compensation of damages and provision of language of proceedings. The article also discusses consideration by the administrative authority in reasonable terms and the right to appeal the decision by an individual.

Accordingly, the public governance, for which lawfulness, respect for citizens’ rights, objectivity, impartial decision of the case, activity of the administrative authority oriented on the principle of equality, as well as the governance oriented on welfare of citizens, are the crucial principles, serves conducting of fair administrative proceedings by the administrative authority. The right of a person to fair administrative proceedings is innovation for the Georgian legal space. Consequently, in accordance with the draft law submitted by the Parliament of Georgia, good governance, as the codification of fundamental right in the basic law of the country, will promote protection of human rights and efficiency of public governance.

Keywords: right to fair administrative proceedings, good governance, public governance.

1. შესავალი

საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანეს მიზანს წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებისა და ადამიანის უფლებების დაცვა. თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის გაგებით, საჯარო მმართველობა ორიენტირებულია მოქალაქეთა ინტერესების დაცვაზე, შესაბამისად, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთკავშირის გაუმჯობესებას და მათთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნას, რაც საბოლოოდ მიმართული იქნება ეფექტური საჯარო მმართველობის განხორციელებისაკენ.

ადმინისტრაციული სამართლის ეფექტურობისა და მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე ორიენტირებული საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვან ჩანაწერს ვხვდებით ძირითადი უფლებების ევროპულ ქარტიამი¹, რომელიც აღიარებს „კარგ მმართველობას“, როგორც პირის ძირითად უფლებას². აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ჩანაწერი ეროვნული კონსტიტუციების დონეზე სულ რამდენიმე ქვეყნის კონსტიტუციაშია და, ამ მხრივ, მისასალმებელია საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში

ცვლილებების შეტანის შესახებ“, რომელიც ინოვაციურ ჩანაწერს გვთავაზობს და ადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებებს³. აღნიშნული ჩანაწერის თანახმად, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება აღიარებულია, როგორც ძირითადი უფლება. ვინაიდან, ქართული საკანონმდებლო სივრცისათვის აღნიშნული წარმოადგენს სიახლეს, მნიშვნელოვანია, განიმარტოს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც ძირითადი უფლების ფარგლები. აღნიშნული უფლება საკმაოდ კომპლექსური ხასიათისაა, რომლის შინაარსიც ურთიერთდაკავშირებულ რამდენიმე უფლებას აერთიანებს. აღნიშნული სტატიის მიზანს წარმოადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც ძირითადი უფლების შინაარსის, უფლების შემადგენელი ელემენტებისა და ფარგლების განსაზღვრა.

2. პირის უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე

პირის უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიული პრინციპის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს, ვინაიდან სამართლიანი წარმოების უფლება ის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელიც აწესრიგებს ინდივიდსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლების ეფექტურ რეალიზაციას და იცავს უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევისაგან.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს და ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი უზრუნველყოფს სწორედ აღნიშნული უფლების რეალიზაციას. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი უშუალოდ არის დაკავშირებული ხელისუფლების ეფექტურ მმართველობასთან. ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ ევროკავშირმა შეიმუშავა ევროპული კოდექსი კარგი ადმინისტრაციული პრაქტიკისათვის, რომელიც აკონკრეტებს აღნიშნულ ძირითად უფლებას და მის სუბიექტურ-სამართლებრივ ხასიათს⁴.

ძირითადი უფლებების ევროპულ ქარტიაში რეგლამენტირებული ძირითადი უფლება „კარგ მმართველობაზე“ არსებითად მიმართულია ევროკავშირის მოქალაქეთა ქმედებების აქტივობაზე, მათი ინიციატივებისა და მოთხოვნების უზრუნველყოფაზე. ზოგადად უფლება „კარგ მმართველობაზე“ მოიცავს პირის უფლებას, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, გაეცნოს საქმის მასალებს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობას, ზიანის ანაზღაურებასა და სამართალწარმოების ენის უზრუნველყოფას.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ მე-18 მუხლის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება⁵. აღნიშნული ჩანაწერის განსამარტად, პირველ რიგში, უნდა განიხილოს, ვინ არის აღნიშნული ძირითადი უფლების სუბიექტი და ძირითადი უფლების დაცვის ფარგლები. ჩანაწერი „ყველას“ გულისხმობს როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირებს, მაგრამ სუბიექტთა წრე შეზღუდულია მხოლოდ „მასთან დაკავშირებული საქმით“, რაც გულისხმობს, რომ აღნიშნული ძირითადი უფლება შემოფარგლულია პირის საჯარო-სუბიექტური უფლებით. პირის სუბიექტური უფლება გულისხმობს პირის კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებას, თავისი ინტერესების დასაცავად სხვისგან მოითხოვოს გარკვეული ქმედების განხორციელება. აქ იგულისხმება როგორც მატერიალური, ასევე პროცესუალური უფლების უზრუნველყოფა⁶.

შესაბამისად, სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული უფლება შეზღუდულია პირის სუბიექტური უფლების არსებობით, რაც ზემოაღნიშნული ჩანაწერით მხოლოდ მასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების, მისი ინტერესების არსებობის ვალდებულებას წარმოშობს, ასევე დოკუმენტებზე, საქმის მასალებზე წვდომის უფლებაც

წარმოიშობა ლეგიტიმური ინტერესის არსებობის შემთხვევაში. აქვე აღსანიშნავია კანონპროექტის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც უზრუნველყოფს ყველას უფლებას, კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავს სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას⁷. მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი ახალი რედაქცია უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის სტანდარტის ამაღლებას. კერძოდ, აღნიშნული უფლება გავრცელდება ნებისმიერ ადამიანზე და არა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეზე. გარდა ამისა, მოქმედი კონსტიტუციის ნორმიდან ამოღებულია სიტყვა „მასზე“, რაც უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის სრულ ხელმისაწვდომობას⁸.

შესაბამისად, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო მმართველობის განხორციელების უმნიშვნელოვანესი ეტაპი, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება, ასევე ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება და გაუქმება⁹. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მარტივი, ფორმალური და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებების გზით¹⁰, თითოეულ მათგანს გააჩნია თავისებურებანი. ადმინისტრაციული ორგანო წარმოების გამოყენების გზით უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალებას, საჯარო მმართველობის ეფექტურობის ამაღლებას და დაინტერესებული მხარეების ინტერესების დაბალანსებას, რითაც მიიღწევა სამართლიანი წარმოება.

3. „კარგი მმართველობის“, როგორც ძირითადი უფლების შემადგენელი ელემენტები

3.1. პირის უფლება მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში

ადმინისტრაციული წარმოების მიზანია, უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. პირის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, უპირველესად დაკავშირებულია ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე პირთა უფლების და მისი კანონიერი ინტერესის არსებობის აუცილებლობასთან. „მონაწილეობის“ უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს ის, რომ პირს, რომელსაც სამართლებრივად დაცული სიკეთე გააჩნია, იყოს უფლებამოსილ სუბიექტთა წრის წარმომადგენელი და ამასთან, საქმის წარმოების ფორმირების უშუალო წევრი, რასაც უდიდესი მნიშვნელობა გააჩნია სახელმწიფოს დემოკრატიული პროცესების ჩამოყალიბებაში. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვით პირის ინტერესების გათვალისწინება სახელმწიფოს ნების განხორციელების პროცესებში ხელს უწყობს დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობას¹¹.

ადმინისტრაციული წარმოება, შეიძლება ითქვას, ყველაზე მეტად ზრუნავს პირის ინტერესებზე და, შესაბამისად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაბმა და მასში მონაწილეობა შეზღუდული არ არის, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა. საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა უზრუნველყოფს დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაბმას მისი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულიც არის, აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. ეს ეხება ისეთ შემთხვევებს, თუკი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით შეიძლება გაუარესდეს მისი მდგომარეობა¹².

ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილედ ითვლება გადაწყვეტილების გამომტანი ადმინისტრაციული ორგანო, გადაწყვეტილების ადრესატი, ასევე ის, ვისაც კანონიერი

ინტერესი შეიძლება გააჩნდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებაზე¹³.

პირის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაკავშირებულია მის უფლებაუნარიანობასთან. პირის უფლებაუნარიობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში განისაზღვრება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს, კერძოდ, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი შეიძლება გახდეს სწორედ დაინტერესებული პირის წერილობითი მოთხოვნა (განცხადება)¹⁴. ამასთან, დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს, გაეცნოს საქმის მასალებს, ასევე გააკეთოს ამონაწერები საქმის მასალებიდან, გადაიღოს ასლები, მაგრამ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობასთან დაკავშირებით აკეთებს დათქმას, კერძოდ, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაეცნოს ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს, გარდა იმ მასალებისა, რომლებიც წარმოადგენს უშუალოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებასთან დაკავშირებულ, შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას¹⁵. ასევე სახელმწიფო, კომერციული ან პირადი საიდუმლოების შემცველი საქმის მასალების ასლების გადაცემა შესაძლებელია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სასამართლოს გადაწყვეტილებით¹⁶. ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრება, წარადგინოს მტკიცებულებები, გააკეთოს განმარტებები, ასევე აღძრას შუამდგომლობები ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე¹⁷.

ზემოთ დასახელებული უფლებების განხორციელება პირს შეუძლია თავად, დამოუკიდებლად ან მისი ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი უფლებების უზრუნველყოფა შეუძლია დაავალოს სხვა პირს, მისთვის სასურველ წარმომადგენელს. შესაბამისად, მხარეთა მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას წარმოადგენს უფლება წარმომადგენლის ყოლის თაობაზე.

3.2. წარმომადგენლით სარგებლობის უფლება

პირის უფლება სამართლიან სასამართლოზე, როგორც მნიშვნელოვანი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი, გულისხმობს პირის პირადი უფლების განხორციელებას როგორც პირადად, ასევე წარმომადგენლის მეშვეობით. წარმომადგენლით სარგებლობის უფლება, პირველ რიგში, გულისხმობს: ნებისმიერ მოქალაქეს, რომელიც არის ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე, შეუძლია, წარმოების ფარგლებში ისარგებლოს მის მიერ არჩეული წარმომადგენლით, რომელიც წარმოადგენს და დაიცავს მის ინტერესებს ან მხარს დაუჭერს მას. აღნიშნული ზოგადად აღიარებულია და წარმოადგენს, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებით სტრუქტურირებული ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთ უშუალო გამოვლინებას. წარმომადგენლით სარგებლობის უფლება, როგორც პირის მნიშვნელოვანი უფლება, ადმინისტრაციულ წარმოებაში უზრუნველყოფილია სამართლიანი სასამართლოს პრინციპით, პირის სუბიექტური უფლებით და წარმოებაში თანაბარი შესაძლებლობების მოთხოვნით¹⁸.

ამასთან, წარმომადგენლობით სარგებლობის უფლება იმდენად მნიშვნელოვანი უფლებათაგანია, რომ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ გამოცემულ ერთ-ერთი რეკომენდაციაში არის მითითება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში წარმომადგენლობის უფლების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 86-ე მუხლის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, აწარმოოს ურთიერთობა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით¹⁹. ამასთან, წარმომადგენლის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში სავალდებულო არ არის (გარდა გამონაკლისებისა) და იგი უნდა განიხილოს, როგორც მოქალაქის უფლება და არა მოვალეობა. დაინტერესებული მხარე თვითონ წყვეტს

ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობას მიიღებს წარმომადგენლის მეშვეობით თუ პირადად.

მოქალაქის უფლება, ისარგებლოს წარმომადგენლით, არ წარმოშობს რაიმე ვალდებულებებს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის იმ კუთხით, რომ იგი წარმოების დაწყებამდე ვალდებული იყოს ჯერ დანიშნოს წარმომადგენელი პირისათვის და შემდეგ განახორციელოს წარმოება. არც შიდასახელმწიფოებრივი ნორმებიდან და არც ევროგაერთიანების სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან არ გამომდინარეობს ამგვარი მოთხოვნის უფლება. გარდა ნებაყოფლობით წარმომადგენლის სარგებლობისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს შემთხვევებს, როდესაც აუცილებელია წარმომადგენლის ყოლა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობისას²⁰.

შესაბამისად, პირის უფლება სამართლიან სასამართლოზე გულისხმობს პროცესუალურ და მატერიალურ წარმოებაში არა მარტო დამოუკიდებლად მიმართვის შესაძლებლობას, არამედ ადვოკატის, წარმომადგენლის ყოლის უფლებასაც.

3.3. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის ვალდებულება

კარგი მმართველობის შემადგენელი ნაწილია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება. დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება ხდება მხოლოდ საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგად. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე²¹. შესაბამისად, დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის გამოკვლეული.

ადმინისტრაციული წარმოების ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი არის სწორედ საქმის გარემოებების გამოკვლევა, საქმისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა, ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეპირისპირება და საბოლოოდ შესაბამისი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა. შესაბამისად, აღნიშნული სტადია მნიშვნელოვანია სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების შედეგისათვის. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, გამოითხოვოს დოკუმენტები, შეაგროვოს ცნობები, დაათვალიეროს შემთხვევის ადგილი, დანიშნოს ექსპერტიზა და მტკიცებულებათა შეგროვების, გამოკვლევისა და შეფასების მიზნით მიმართოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა ზომებს²².

დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებისათვის და საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია დაინტერესებული მხარის მოსაზრებების მოსმენა. პირის უფლება, მოსმენილი იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, წარმოადგენს კარგი მმართველობის მნიშვნელოვან ელემენტს. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მხოლოდ მას შემდეგ, როდესაც მოუსმენს ყველას, ვისი უფლება ან კანონიერი ინტერესიც ამ აქტით იზღუდება²³. პირის უფლება, წარადგინოს საკუთარი მოსაზრებები, შესაძლებელია როგორც წერილობით, ისე ზეპირად, ზეპირი მოსმენის გამართვისას, რაც პირდაპირ ხელს უწყობს არა მარტო დაინტერესებული პირის უფლებების დაცვას, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები, არამედ თავად ადმინისტრაციულ ორგანოსაც ეხმარება საქმის ყველა გარემოების შესწავლა-გამოკვლევაში, რაც საბოლოოდ აისახება მის მიერ „ხარისხიან“ გადაწყვეტილების მიღებაში.

3.4. გონივრულ ვადაში განხილვის უფლება

ადმინისტრაციული სამართლის დამახასიათებელი ნიშანია საჯარო მმართველობის განხორციელება დროულად და ეფექტურად. ადმინისტრაციული წარმოება ორიენტირებულია პირის ინტერესების დაკმაყოფილებაზე დროის გონივრულ ვადაში. ვინაიდან, ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი სწორედ პირის ინტერესების დაცვაა, ამისათვის წარმოება არ შეიძლება გაგრძელდეს უსასრულოდ, ვინაიდან სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს პირის უფლების დარღვევას, ამიტომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ვადებში გამოსცეს შესაბამისი გადაწყვეტილება. დროის ფაქტორი შეიძლება გახდეს პირის უფლებების შელახვის საპირწონე. საჯარო მმართველობა სწორედ ამით განსხვავდება საქმიანობის სხვა ფორმებისაგან, რომელშიც ხდება მოქალაქეთა უფლებების, ასევე ინტერესების დაკმაყოფილება დროის მოკლე ვადაში.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა გულისხმობს „საჯარო მმართველობის მიერ მისი სამართლებრივი და სხვა ამოცანების (დაკვეთის) მაქსიმალურად კარგ შესრულებას დროის, ფინანსური და რაოდენობრივი ფაქტორების გათვალისწინებით“²⁴. აღნიშნული ცნების შინაარსი, პირველ რიგში, განპირობებულია მიზნისა და საშუალების ურთიერთკავშირით. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ მის დასახულ მიზნებთან მიმართებით. მართალია, ადმინისტრაციული წარმოება შეიძლება შეფასდეს ფინანსური ან დროის ფაქტორით, მაგრამ ეს მასშტაბები ვერც სამართლებრივ-დოგმატური და ვერც თეორიული კუთხით ვერ იქნება საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ერთადერთი განმსაზღვრელი. სადავოა, თუ რა ფორმით და ასევე, რა სახის გავლენას მოახდენს წარმოებათა დაჩქარება საჯარო მმართველობის ეფექტიანობაზე. აქ საუბარი ეხება საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ფარგლებში დროის ფაქტორთან დაკავშირებულ ასპექტებს²⁵.

გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა წარმოებათა დაჩქარების საჭიროებასთან დაკავშირებით და განმარტა, რომ წარმოებების ძლიერი გაჭიანურება შესაძლოა სცდებოდეს კონსტიტუციით დაწესებულ თვითნებობის ზღვარს მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება²⁶. ცხადია ის გარემოება, რომ საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა არ შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ წარმოებათა მაქსიმალური დაჩქარების ჭრილში. წარმოების დაჩქარების ფარგლებში და მისი მიზნებისათვის დაუშვებელია მესამე პირების ან საზოგადოების უფლებების შეზღუდვა²⁷.

3.5. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელოვანი ელემენტია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების უფლება. სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებელია სწორედ ის, რომ დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ეძლევა, მოითხოვოს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვა²⁸.

გასაჩივრების ადმინისტრაციული წესი ემსახურება, უპირველესად, პირის უფლებების დაცვას და ამავდროულად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თვითკონტროლის განხორციელებას. საჩივრის წარმოებით შესაძლებელია, ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავადვე გამოასწოროს საკუთარი შეცდომა, რაც წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების მთავარ მახასიათებელს. აღნიშნული საერთოა მმართველობითი საქმიანობის ყველა სფეროსთვის და აძლევს დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობას, მოითხოვოს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გადასინჯვა²⁹. სწორედ ამ გარემოებითაა განპირობებული სზაკ-ის 178-ე მუხლში განხორციელებული ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, თუ იქ არსებობს ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტის გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი³⁰.

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების შემადგენელი ელემენტია საჩივრის სუსპენსიური ეფექტის არსებობა, რაც გულისხმობს პირის უფლების პრევენციულ საშუალებას, რომლითაც ჩერდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე³¹.

შეჩერება პირისათვის წარმოადგენს უაღრესად მნიშვნელოვან პრევენციულ უფლებადაცვით მექანიზმს. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას ითვალისწინებს ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან ავტომატურად, თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი³².

ადმინისტრაციული საჩივრის სუსპენსიური ეფექტი ამცირებს დროში პირისათვის შესაძლო ნეგატიურ ეფექტებს. გარკვეულწილად ასეთ დროს ხდება იმ კერძო და საჯარო ინტერესების დაცვა, რომელთა მიღწევასაც ემსახურება საჯარო მმართველობა. ამავდროულად, შეჩერების მექანიზმი ხელს უწყობს უფლების გამორეაზმის დარღვევის საფრთხის თავიდან აცილებას, რაც მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართვის ეფექტიანობის გაზრდას.

4. დასკვნა

საჯარო მმართველობა, რომლისთვისაც უმნიშვნელოვანეს პრინციპებს წარმოადგენს კანონიერება, მოქალაქეთა უფლებების პატივისცემა, ობიექტურობა, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა, თანასწორობის პრინციპზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, ასევე მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მმართველობა, ემსახურება სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას უზრუნველყოფს ზემოთ განხილული საკითხები, რომლებიც, პირველ რიგში, ორიენტირებულია დაინტერესებული პირის მოთხოვნების დაკმაყოფილებაზე, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული პირის ჩართულობასა და მათ მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უზრუნველყოფაზე, რაც საბოლოოდ ხელს უწყობს გადაწყვეტილების დასაბუთებულობას, ამცირებს გასაჩივრებისათვის კანონით დადგენილი საფუძვლების დაუსაბუთებლობის ან/და უკანონობის არსებობის ალბათობას.

საქართველოს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისად, კარგი მმართველობა, როგორც ძირითადი უფლების კოდიფიცირება ქვეყნის ძირითად კანონში, ხელს შეუწყობს პირის უფლებების დაცვას და საჯარო მმართველობის ეფექტურობას. შესაბამისად, ამგვარი ჩანაწერი წარმოადგენს ძირითადი უფლების „ახალ კატეგორიას“, რითაც ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციალიზაცია ხდება, რაც ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის სიახლეს წარმოადგენს. შესაბამისად, აღნიშნული ჩანაწერი ხელს შეუწყობს კარგი მმართველობის, როგორც ძირითადი უფლების განვითარებას.

¹ ძირითადი უფლებების ქარტია არის ევროპარლამენტის, ევროსაბჭოსა და ევროკომისიის ერთობლივი დეკლარაცია, მიღებული 7.12.2000 წ. (ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000), ხოლო ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, მას მიენიჭა ძირითადი კანონის ხარისხი.

² იხ.: Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41, Right to good administration:

1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.

2. This right includes: the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.

4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language.

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

³ იხ.: მუხლი 18. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებები

1. ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.

2. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას (შეად.: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvlileba.pdf>).

⁴ აღნიშნული კოდექსი მოქმედებს მხოლოდ ევროკავშირის ქვეყნებში, მაგრამ კოდექსით დადგენილი რეგულაციები და მის საფუძველზე განვითარებული პრაქტიკა, ასევე ევროსაბჭოს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები მნიშვნელოვანია ასევე ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისათვის, მათ შორის საქართველოსათვის.

⁵ შეად.: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvlileba.pdf>.

⁶ იხ.: ცხადაძე ქ., 2016, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

⁷ შეად.: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvlileba.pdf>

⁸ შეად.: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/2.05.konstitucia-barati.pdf>.

⁹ შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი მე-2, პირველი ნაწილი, „კ“ ქვეპუნქტი, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

¹⁰ იხ. იქვე, მუხლი 72-ე, პირველი ნაწილი.

¹¹ იხ.: ცხადაძე ქ., 2016, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

¹² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 95-ე, პირველი და მეორე ნაწილები, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

¹³ იხ.: Erichsen H.U, Martens W., Allgemeines Verwaltungsrecht, Walter de Gruyter, Berlin ,New York, 1975, S.252

¹⁴ იხ.: იქვე, მუხლი 76-ე, პირველი ნაწილი, „ა“ ქვეპუნქტი.

¹⁵ იხ.: იქვე, მუხლი 99-ე, პირველი ნაწილი.

¹⁶ იხ.: იქვე, მუხლი 99-ე, მე-5 ნაწილი.

¹⁷ იხ.: იქვე, მუხლი 98-ე, პირველი ნაწილი.

¹⁸ იხ.: ცხადაძე ქ., 2016, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

¹⁹ შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 88-ე და 89-ე მუხლები, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

²⁰ შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 96-ე, პირველი ნაწილი, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

²¹ შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 96-ე, პირველი ნაწილი, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

²² იხ. იქვე, მუხლი 97-ე, პირველი ნაწილი

²³ იხ.: ადგიშვილი, ვარდიაშვილი, და სხვები, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, ბონა კაუზა, 2005, გვ. 248

²⁴ იხ.: In-Chin Chen, Das Institut der Vertretung im Verwaltungsverfahren zwieschen Verwaltungseffizienz und Rechtsschuttauftrag, Peter Lang, Frankfurt, 2000, S. 28.

²⁵ იხ.: ცხადაძე ქ., 2016, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

²⁶ შეად.: BVerfGE 69,161.

²⁷ იხ.: ცხადაძე ქ., 2016, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/qetevan_cxadadze.pdf

²⁸ იხ.: ტურავა, წვეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2013, თბილისი, სეზანი, გვ.123.

²⁹ შეად.: საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2011 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება საქმე № ბს-1695-1651 (კ-10).

³⁰ შეად.: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 178-ე, პირველი და მეორე ნაწილები, სსმ, 32(39), 15/07/1999, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

³¹ იხ. იქვე: 184-ე მუხლი.

³² ამასთან, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 184-ე მუხლის მეორე ნაწილი ითვალისწინებს შემთხვევებს, როდესაც დაუშვებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერება.

ბეკა კანთარია

სამართლის დოქტორი, გრიგოლ რობაქიძის
სახელობის უნივერსიტეტის მოწვეული პროფესორი

მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში?

რეზიუმე

საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების კანონპროექტის მომზადების მიზნით, 2017 წლის 15 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია შექმნა. კომისიის შემადგენლობა დამტკიცდა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის ბრძანებით და იგი განისაზღვრა 73 წევრით. კომისიამ 2017 წლის 22 აპრილს მუშაობა დაასრულა. ერთთვიანი საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა მიმდინარე წლის ივნისში კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი ორი მოსმენით მიიღო. კონსტიტუცია სხვა სამართლებრივ აქტებთან შედარებით ყველაზე მეტ მნიშვნელობას იძენს საზოგადოებისათვის. საუკუნეებია კონსტიტუცია სამართლის მეცნიერების კვლევა-ძიების განსაკუთრებული საგანია, საკონსტიტუციო სამართალი კი სამართლის სისტემის წამყვანი დარგი. არცერთ სხვა სამართლებრივ აქტში ისე არ აისახება ერის კულტურული ფენომენები, როგორც კონსტიტუციაში. კონსტიტუციური რეფორმა მოითხოვს ამ რეფორმის ანალიზს. ამ პროცესში აქტიური მონაწილეობა უნდა მიიღონ არა მხოლოდ პოლიტიკოსებმა (ვინაიდან ისინი მაინც სათავესოდ მოქმედებენ), არამედ აკადემიურმა წრეებმა, რომელთა შენიშვნებსა თუ რეკომენდაციებს ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვთ რეფორმის სწორად წარმართვის საქმეში. წინამდებარე სტატიაში ყველა საკითხი, რომელიც მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში უნდა გადაწყდეს, მიმოხილული არაა. ეს ამ სტატიის ფარგლებს სცილდება. სახეზეა კონსტიტუციაში ცვლილება არა ერთი მიმართულებით, არამედ, ფაქტობრივად, შემოთავაზებულია ახალი კონსტიტუცია - ახალი სტრუქტურით და ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების ნოვაციური მოდელით. რეფორმის შინაარსობრივი მასშტაბურობიდან გამომდინარე, სტატიაში ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია ორ უმთავრეს საკითხზე: საარჩევნო სისტემა და საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია (მათ შორის პრეზიდენტის არჩევის წესი). სტატიაში გაანალიზებულია რეფორმების ლეგიტიმაციის საკითხი, რაც კონსტიტუციონალიზმის მუდმივი და არსებითი საკითხია.

სამიუბო სიტყვები: კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო რეფორმები, საკონსტიტუციო კომისია, მმართველობის საპარლამენტო ფორმა, საარჩევნო სისტემა, პრეზიდენტის კომპეტენცია და არჩევის წესი.

Beka Kantaria

Doctor of Law,

Invited lecturer at Grigol Robakidze University

Modernism in Georgian Constitutionalism!?

Resume

On the 15th of December, 2017 Georgian Parliament created the Governmental Constitutional Commission in order to prepare a law-project of changes and additions for the Georgian Constitution. The membership of the Commission was confirmed by the order of the head of the Parliament on the 23rd of December, 2016

and was defined with 73 members. On the 22nd of April, 2017 the commission ended its work. After one month of public discussions in June of the current year the Parliament confirmed reconsidering Constitutional law-project after two hearings. In comparison with other legal acts the Constitution has more significance for the society. The constitution has been one of the special subjects of inquiring for ages, and Constitutional Law is the leading field of the legal system. None of other legal acts reflect cultural phenomenon of the nation, such as the Constitution. Constitutional reform requires its analysis. Not only politicians should participate in this process (because, they act according to their interests), but academic circles also, whose recommendations and remarks have a great significance while discussing reforms. All the issues, that should be solved during current reform are not surveyed in present article. Its beyond this article. Constitutional alternation is obvious in different directions, in fact, new constitution is offered - with new structure and innovative model of power distribution between authority branches. Because of essential dimensions of this reform, in this article two issues are highlighted: electoral system and the competence of the President of Georgia (rule of electing included). Legitimation of reforms is also analyzed in this article, which is the main issue of Constitutionalism.

Key Words: Constitution, Constitutional Reforms, Constitutional Commission, Parliamentary System of Governance, Electoral System, Competence of the President and the Rule of Electing.

I. კონსტიტუციური რეფორმები - წარსული და თანამედროვეობა

კონსტიტუციური რეფორმა კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრობლემაა. სტაბილური და მომავალზე ორიენტირებული კონსტიტუციური სისტემის ძიება კონსტიტუციური რეფორმის უმთავრესი მიზანია. ძიების ამ პროცესში ბევრმა ქვეყანამ აღმოაჩინა და დაწერა ხანგრძლივი განვითარების კონსტიტუციური ორიენტირები. ბევრ სახელმწიფოში ძიების პროცესი კვლავ გრძელდება. ამ ქვეყნებს მიეკუთვნება საქართველო. სტაბილური კონსტიტუციური მოდელის ძიებაში ქართულმა სახელმწიფომ თითქმის 25 წელი გაატარა - 1991 წლიდან დღემდე. 2004 წლიდან სასურველი მოდელის ძიების პროცესი ჩქარი ტემპებით მიმდინარეობდა, რაც კონსტიტუციური რეფორმისათვის აბსოლუტურად მიუღებელია. ნაჩქარევად მიღებული კონსტიტუციური ნორმები განწირულია მოკლევადიანი მოქმედებისათვის. 2004 წლის 2 თებერვალს საქართველოს საკონსტიტუციო საკითხთა შემსწავლელი და წინადადებების შემუშავებელი სახელმწიფო კომისიის სხდომის მასალებიდან ირკვევა, რომ 2001 წელს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტის კორექტირებული ვარიანტი დაჩქარებულად იქნა წარდგენილი საქართველოს პარლამენტში განსახილველად და დასამტკიცებლად¹ - საერთო საყოველთაო სახალხო განხილვის გარეშე². ხელისუფლებამ რეფორმას საფუძვლად დაუდო „ქვეყანაში შექმნილი ვითარება“. არცერთი გარემოება არ ამართლებს კონსტიტუციური რეფორმის დაჩქარებული წესით განხორციელებას. პირიქით, ამ ფორმით მიღებულმა კონსტიტუციურმა ნორმებმა შესაძლოა, არა თუ ხელი შეუწყოს სტაბილურობის დამკვიდრებას, არამედ კიდევ უფრო გააღრმავოს „შექმნილი ვითარება“ და ჩიხში შეიყვანოს ქვეყნის განვითარების პროცესი. კონსტიტუციური რეფორმა მოითხოვს ანალიზს, დაფიქრებას, განსჯას, აწონ-დაწონვას, ფართო კონსენსუსს და ღიაობას. კონსტიტუცია სამართლებრივი და პოლიტიკური დოკუმენტია, უფრო მეტიც - ის ისტორიული, ზნეობრივი და კულტურული ფენომენია. რეფორმის სულისკვეთება მოითხოვს კონსტიტუციური იდეების დანერგვის პროცესში საზოგადოების ფართო ფენების მონაწილეობას: იურისტები, პოლიტიკოსები (კონსტიტუცია პოლიტიკური დოკუმენტია, ხოლო საკონსტიტუციო სამართალი პოლიტიკური სამართალი), ანალიტიკოსები, ისტორიკოსები, ეკონომისტები. კონსტიტუცია ზეპოზიტიური მოვლენაა და მისი ეს ბუნება, ალბათ, არცერთ მოაზროვნეს ისე არ გამოუხატავს მსოფლიოში, როგორც ეს ქართველმა ფილოსოფოსმა მერაბ მამარდაშვილმა: „კონსტიტუციის შექმნით ჩვენ ვქმნით დულაბს, რომლითაც ვაშენებთ და ვქმნით საკუთარ თავს. ადამიანები ქმნიან კონსტიტუციას და კონსტიტუცია ქმნის ადამიანებს. ეს არის ონტოლოგიური სიცხადე თავად ისტორიისა, ისტორიის სტრუქტურისა და ადამიანისა, ადამიანური სულისა და არსებობისა. კონსტიტუცია ჩვენ გვესაჭიროება არა მხოლოდ, ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ

ნორმათა და კანონთა სფერო, არამედ როგორც სიცოცხლისუნარიანი ორგანო, რომელიც მოქალაქეებსაც მიანიჭებს სიცოცხლეს. უნდა დაიბადო კონსტიტუციის წიაღში³.

წინამდებარე სტატიაში მსურს, გამოვხატო ჩემი პოზიცია ახალ საკონსტიტუციო რეფორმებთან დაკავშირებით და ამით მცირე, მოკრძალებული წვლილი შევიტანო რეფორმების აკადემიური ანალიზის საქმეში.

1. კონსტიტუციური რეფორმების თანამდევნი უარყოფითი ტენდენციები

ქართული კონსტიტუციური რეფორმების მცირედი ანალიზიც ცხადყოფს, რომ ამ რეფორმებს თან ახლდა მუდამ უარყოფითი ნიშან-თვისებები, რომელთა გამოსწორების გარეშე კონსენსუსზე დამყარებული კარგი და მყარი კონსტიტუციური წესრიგის შექმნა შეუძლებელია. უნდა გამოიყოს ცალკეული ტენდენცია:

- ახლადმოსულ ხელისუფალთა მიერ წინამორბედთა დროს განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებებისა თუ რეფორმების დაგმობის ტენდენცია, რომელიც შემდგომ ახალი საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის საფუძველია ხოლმე; პოლიტიკური გუნდი, რომელიც ხელისუფლებაში მოდის, პირველ რიგში, კონსტიტუციური რეფორმების აუცილებლობას აანონსებს. საქართველოში ყველა რეფორმას ჰქონდა როგორც უარყოფითი, ისე დადებითი მხარეები. კონსტიტუციური რეფორმის შეფასება, ცალმხრივად - მხოლოდ ნეგატივების გამოყოფა და დადებითი მხარეებისათვის ჩრდილის მიყენება - არ იქნება სწორი და მართებული. ეს უფრო უნდა გაითვალისწინოს საკონსტიტუციო სამართლის მკვლევარმა, რომელიც პოლიტიკოსი არაა ან რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი. მისი უმთავრესი მიზანი კონსტიტუციური რეფორმის შესწავლაა იმ თვალსაზრისით, რომ კანონმდებელს მისცეს სწორი გზა უკეთესი კონსტიტუციის შესაქმნელად, დაუსახოს გეგმა, თუ როგორ უნდა იმოქმედოს მან ამ პროცესში. კონსტიტუციის თეორია და კონსტიტუციის თეორეტიკოსი სწორედ ამ მიზანს ემსახურება. მისთვის უცხოა კონსტიტუცია მხოლოდ პოლიტიკური კონიუნქტურის თვალსაზრისით. კონსტიტუციონალისტის მიერ კონსტიტუციურ რეფორმასთან დაკავშირებით გამოთქმული შენიშვნები ან, თუნდაც, უარყოფითი დასკვნები არ უნდა იყოს აღქმული, როგორც არსებული ხელისუფლების კრიტიკა, არამედ როგორც კეთილი ნება შეასრულოს „Roadmap“-ის ფუნქცია კონსტიტუციური კანონმდებლისათვის.
- მმართველი გუნდის მიერ კონსტიტუციური ნორმების საკუთარ პოლიტიკურ ინტერესებზე მორგების ტენდენცია, რომელიც ძირითადად ორ მიზანს ემსახურებოდა და ემსახურება: ხელისუფლებაში პოზიციების განმტკიცებას და მის შენარჩუნებას. კიდევ უფრო მეტი, იყო სამარცხვინო შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუცია შეიცვალა კონკრეტული პირის გამო. მაგალითად, ცვლილება კონსტიტუციით დადგენილ ასაკობრივ ცენზს უკავშირდებოდა (საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის ასაკობრივი ცენზი 35-დან 30-მდე შემცირდა, პარლამენტის წევრის ასაკობრივი ცენზი კი 25-დან 21-მდე). მართალია, კონსტიტუცია, პირველ რიგში, ხელისუფლების პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა⁴.
- კონსტიტუციური რეფორმის დაჩქარებული წესით განხორციელება⁵. მაგალითად, ბოლო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ, რომელმაც, ფაქტობრივად, კონსტიტუციის ახალი პროექტი ჩამოაყალიბა, იმუშავა მხოლოდ 4 თვე. დაჩქარებულად მიმდინარე ამისთვის ამჟამად პარლამენტის საგანგებო სხდომების მოწვევა და კონსტიტუციური ცვლილებების განხილვა, ასევე ძალიან უცნაური იყო პარლამენტის მხრიდან კონსტიტუციური კანონპროექტის ორი მოსმენით მიღება 2 დღეში (22 ივნისი - პირველი მოსმენა, 23 ივნისი - მეორე მოსმენა) უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში მისი სიღრმისეული განსჯისა და ანალიზის გარეშე.

- საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობის ან მათი აზრის გათვალისწინებულობის დაბალი ხარისხი, რომელიც განსაკუთრებით გამოვლინდა ვენეციის კომისიის მიმართ. ყველა ხელისუფალი გვპირდება, რომ ვენეციის კომისიის შენიშვნები თუ მოსაზრებები აისახება კონსტიტუციაში. თუმცა ხელისუფალთა ეს დაპირებები მცირედით თუ სრულდება (2017 წლის დასკვნიდან, როგორც ჩანს, მხოლოდ ის შენიშვნებია გათვალისწინებული, რომლებიც გაუნაწილებელ მანდატებს ეხება). კონსტიტუცია, პირველ რიგში, სახელმწიფოს ძირითადი კანონია, მის უკან მხოლოდ ხალხი (ერი) კონკრეტული ეთნო-პოლიტიკური ჯგუფი დგას. კონსტიტუცია იწერება ერის პოლიტიკური წარსულის, ტრადიციების, ეთნო-კულტურული თავისებურებების გათვალისწინებით. კონსტიტუციას საფუძვლად უდევს ხალხის ნება⁶. შესაბამისად, ყველა ის რეკომენდაცია თუ რჩევა სავსებით შესაძლებელია არ აისახოს კონსტიტუციაში, რომელსაც ჩვენ საერთაშორისო ორგანიზაცია გვთავაზობს. უცნაურად ჟღერს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთ სატელევიზიო გადაცემაში ნათქვამი სიტყვა: „არცერთი ის ნორმა არ დამტკიცდება, რომელსაც ვენეციის კომისია უარყოფითად შეაფასებს“. მიუხედავად ვენეციის კომისიისადმი ღრმა პატივისცემისა, მინდა განვაცხადო, რომ საქართველოს კონსტიტუცია იწერება ქართველი ხალხისათვის და მასში, უპირველეს ყოვლისა, ერის ნება უნდა იყოს გამოხატული. არც მე-18 და არც მე-19 საუკუნეებში არ იყო ვენეციის კომისია, თუმცა მშვენიერი კონსტიტუციები იწერებოდა, რომელთა წყალობით დამკვიდრებული კონსტიტუციური იდეები თუ პრინციპები თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტია და დღემდე არსებობს. მიუღებელია საზღვარგარეთული სამართლისადმი „მონური მიბამვა“, ასევე დაუშვებელია უცხოური რეკომენდაციებისადმი მონური მორჩილება.
- კონსენსუსის დაბალი დონე, რომელიც ხშირად გამოიხატა ოპოზიციური პარტიების ან სამოქალაქო სექტორის მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციებისა თუ მოსაზრებების უგულვებელყოფაში. მთელი ამ წლების მანძილზე მმართველი გუნდისათვის რთული აღმოჩნდა იმის გათავისება, რომ კონსტიტუციური რეფორმების პროცესში ოპოზიციის ჩართულობას დიდი მნიშვნელობა აქვს და მათი პოზიციების დაკნინება მხოლოდ ხელისუფლებისთვისაა ზიანის მომტანი. კონსენსუსი კონსტიტუციის ლეგიტიმაციისა და მისი შინაარსის დახვეწის მთავარი კომპონენტია. ისმის კითხვა: ვის შორის უნდა შედგეს კონსენსუსი? ვინ არიან ის სუბიექტები, რომლებიც კონსტიტუციის შინაარსთან დაკავშირებით უნდა შეთანხმდნენ? თუ ადრე პერიოდის კონსტიტუციური სამართლის ისტორია კონსენსუსს მოითხოვდა მონარქსა და დიდგვაროვნებსა, უფრო გვიან მონარქსა და ხალხს შორის, დღეს უკვე კონსენსუსი მოითხოვს შეთანხმებას სხვადასხვა სუბიექტებს შორის. შეიძლება გამოვყოთ ოთხი დამოუკიდებელი სუბიექტი: სახელმწიფო, პოლიტიკური პარტიები (როგორც სახელისუფლებო, ისე არასახელისუფლებო), სამოქალაქო სექტორი (ძირითადად გავლენიანი ორგანიზაციები) და, რაც მთავარია, ხალხი, როგორც დამფუძნებელი ძალაუფლების მატარებელი. კონსენსუსის თეორიამ ჩვენთან აბსოლუტურად ფორმალური ხასიათი მიიღო. კონსენსუსი საქართველოს კონსტიტუციაში ნორმატიულ დონეზე გათვალისწინებული არაა. ეს დაუწერელი კანონია. ჩვენთან კონსენსუსი, კონსტიტუციური ნორმების ცვლილებებთან ან დამატებებთან დაკავშირებით, ცალმხრივია - კონსენსუსი, სამწუხაროდ, ასე გვესმის: მხოლოდ მმართველ გუნდში. თუმცა რეალობა ისიცაა, რომ კარგი კონსტიტუციის ერთადერთი გარანტი კონსენსუსი ვერ იქნება. კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში ხშირი იყო და არის შემთხვევები, როდესაც ფართო კონსენსუსის გარეშე მიღებული კონსტიტუცია ხანგრძლივი სტაბილურობის გარანტი ყოფილა. მე ამით არ უარყოფ კონსენსუსის მნიშვნელობას. პირიქით, ყველა ხელისუფალი ვალდებულია, გაითვალისწინოს ეს პრინციპი, წინააღმდეგ შემთხვევაში პოლიტიკური კრიზისები, ან უფრო მეტიც - რევოლუცია გარდაუვალია. ორი მოსმენით მიღების შემდეგ ვენეციის კომისია ისევ სთავაზობს ქართულ მხარეს დიალოგს სტრასბურგში, რაც, ერთი მხრივ, კონსენსუსის

არარსებობაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, შემოთავაზებული ნორმების არასრულყოფილებაზე მიუთითებს.

- საჯაროობის დაბალი დონე. კონსტიტუციური რეფორმების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია მისი საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე გატანა, თუმცა ამ პროცესმაც საქართველოში, სამწუხაროდ, აბსოლუტურად ფორმალური ხასიათი შეიძინა. საყოველთაო განხილვის არსი მხოლოდ იმაში როდია, რომ ხალხმა იცოდეს კონსტიტუციური ცვლილებების არსი, არამედ ამ განხილვებიდან საუკეთესო მოსაზრებები თუ რეკომენდაციები გახდეს ამ რეფორმების განუყოფელი ნაწილი - ხალხის სული იქცეს კონსტიტუციურ ნორმებად. წინააღმდეგ შემთხვევაში მსგავს გასვლებს არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს. სამწუხაროდ, მე არ მეგულება საქართველოს კონსტიტუციაში ისეთი ნორმა, რომელიც საყოველთაო-სახალხო განხილვების შედეგად იქნა დამკვიდრებული. პირიქით, მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი პრეზიდენტის არჩევის პირდაპირი წესის შენარჩუნებას მოითხოვს, თუმცა, როგორც ჩანს, ეს არ იქნება გათვალისწინებული. ბოლო დროს ჩატარდა რამდენიმე სოციალური კვლევა, რომლითაც გამოვლინდა, რომ მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა საერთოდ არ იცოდა კონსტიტუციური კანონპროექტის შემმუშავებელი სახელმწიფო კომისიის არსებობის შესახებ. კვლევებით დადგინდა, რომ მოსახლეობის უმრავლესობას მონაწილეობა არ მიუღია კონსტიტუციური კანონპროექტის საყოველთაო-საჯარო განხილვაში.
- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის უცვლელობის ტენდენცია. უკვე 1991 წლიდან მოყოლებული⁷ დღემდე, კომისიის შემადგენლობა ექსპერტებისა და კონსტიტუციონალისტების ნაწილში, თითქმის უცვლელია. (რამდენიმე გამონაკლისის გარდა და ეს უდავოდ მისასაღებელი ფაქტია). როგორც ზემოთ ითქვა, ახლადმოსული ხელისუფლება ხშირად გმობს ძველი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ კონსტიტუციურ რეფორმებს (ასე იყო 1992 წელს, როდესაც კრიმინალურმა სამხედრო (შემდგომში სახელმწიფო) საბჭომ დაგმო გამსახურდიას მიერ განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა (1978 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა). ე.წ. „საბჭო“ მიიჩნევდა, რომ მას უნდა აღედგინა 1921 წლის კონსტიტუცია და მასში შეეტანა ცვლილებები. 2004 წელს საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ სწრაფი კონსტიტუციური რეფორმა გაატარა იმის მომიზეზებით, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის რედაქცია ვერ უზრუნველყოფდა სტაბილურობას და ქვეყნის ნორმალურ განვითარებას. 2012 წლიდან დღემდე ხელისუფლება გმობს 2009-2010 წლების რეფორმებს და თვლის, რომ ამ რეფორმების შედეგად მივიღეთ ხელისუფლების უზურპაცია). მაშინ დავსვამთ ერთ ლოგიკურ კითხვას: მაშ, ამ რეფორმების განხორციელებაში ის ძველი ექსპერტები არ მონაწილეობდნენ? მაშ, ყოველი ახალი კონსტიტუციური პროექტის „მამები“ ისინი არ იყვნენ? მიუხედავად ამისა, მაინც მათ ვიწვევთ კომისიაში და ისევ მათ „ვაწერინებთ“ კონსტიტუციის პროექტს, რომელსაც, სავარაუდოდ, შემდგომი ხელისუფლება დაგმობს. არანაირი სურვილი არ მაქვს, დავაკნინო მათი სახელები, პირიქით, ბევრ მათგანს ვიცნობ პირადად და მაქვს პროფესიული თანამშრომლობა, მაგრამ უმჯობესი იქნება მომავალ სახელმწიფო კომისიებში ახალგაზრდა, ენერგიითა და ცოდნით სავსე კონსტიტუციონალისტები ვიხილოთ, რომელთა უმეტესობას ევროპის უნივერსიტეტებში აქვს დაცული სადოქტორო დისერტაციები ან სამეცნიერო კვლევა-ძიებას საზღვარგარეთის ცნობილ სამეცნიერო ცენტრებში ეწევიან. საკონსტიტუციო კომისიაში კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტებს ძირითადად ეკითხებიან, თუ როგორ მუშაობს ესა თუ ის კონსტიტუციური ინსტიტუცია სხვა ქვეყანაში, როგორია მათი ეფექტიანობის ხარისხი. მხოლოდ ქალაქში მოცემული კონსტიტუციური ნორმების შედარებითი ანალიზი საკმარისი არაა (ხშირად პრობლემაა თვითონ კონსტიტუციის ტექსტის ზუსტი თარგმანი. ჩვენ არ ვიცით ხოლმე კონსტიტუციის შინაარსი მთარგმნელმა გადმოსცა თუ არა ისე ზედმიწევნით, როგორც ამას შესაბამისი მუხლი ითვალისწინებს⁸). მთავარია, თუ როგორია მოდელის ეფექტიანობა მმართველობის განსხვავებულ

სისტემებში, რა დადებითი და უარყოფითი მხარეებით ხასიათდება იგი. მხოლოდ საზღვარგარეთული კონსტიტუციების ტექსტზე დამოკიდებულება, ამ ტექსტის პრაქტიკაში გამოყენების ავ-კარგიანობის ანალიზის გარეშე, დაუშვებელია. სამწუხაროდ, ჩვენთან საზღვარგარეთული კონსტიტუციების ტექსტზე ახდენენ ძირითადად აპელირებას. მხოლოდ კონსტიტუციონალისტებს შეუძლიათ, გააკეთონ ამ მხრივ ზუსტი დასკვნები. ასეთი ხალხი აყალიბებს ახალ იდეას და ეს იდეა უნდა აისახოს კონსტიტუციის პროექტში. იმედი მქონდა, რომ საქართველოს პარლამენტის ამჟამინდელი ახალგაზრდა თავმჯდომარე ამ საკითხს მიაქცევდა ყურადღებას და კომისიას კონსტიტუციონალისტთა ახალი თაობის წარმომადგენლებით დააკომპლექტებდა, მაგრამ, სამწუხაროდ, ეს ასე არ მოხდა.

- კომისიის შემადგენლობასთან მჭიდრო კავშირშია კომისიის თავმჯდომარის საკითხი. კონსტიტუციური რეფორმების დემოკრატიული ბუნებისათვის სულ ერთი არაა თუ ვინ უხელმძღვანელებს კომისიას. კომისიამ უნდა შექმნას კონსენსუსზე დამყარებული პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, ამიტომ სასურველია, ხელმძღვანელი აპოლიტიკური, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ექსპერტი-პიროვნება იყოს. ჩვენ გვახსოვს, როდესაც თითქმის ყველა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას ამ 25 წლის მანძილზე სახელმწიფოს მეთაური ან პარლამენტის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობდა (1991 წლის კომისია - თავმჯდომარე ზვიად გამსახურდია, 1993-1995 წლების კომისია - თავმჯდომარე ედუარდ შევარდნაძე, 2013 წლის კომისია - თავმჯდომარე დავით უსუფაშვილი და 2017 წლის კომისია - თავმჯდომარე ირაკლი კობახიძე), თუ არ ჩავთვლით 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო კომისიას, რომლის ხელმძღვანელი გახლდათ თსუ-ს პროფესორი ავთანდილ დემეტრაშვილი. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას, თუ მას მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირი ხელმძღვანელობს, სულ აქვს ცდუნება, რომ ცვლილებები მოცემულ მომენტში არსებულ პოლიტიკურ კონიუნქტურას მოარგოს. ამის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია, მას პოლიტიკურად ნეიტრალური პიროვნება ხელმძღვანელობდეს. თუმცა ეს მაინც არ გვადლევს სრულ გარანტიას, რომ კომისია იქნება დამოუკიდებელი, ვინაიდან 2009-2010 წლების დროსაც კი, როდესაც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას უნივერსიტეტიდან მოწვეული კონსტიტუციონალისტი ხელმძღვანელობდა, კომისიის მუშაობაზე, სამწუხაროდ, ხელისუფლებას დიდი გავლენა ჰქონდა.
- კონსტიტუციური რეფორმების პროცესში ყველაზე კარგი მასწავლებელი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებია. დიდი დემოკრატიის ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები კონსტიტუციაში აისახება. მართალია, ჩვენთან საკონსტიტუციო კონტროლის უმაღლეს ორგანოს არსებობის მრავალწლიანი ისტორია და საქმიანობის დიდი პრაქტიკული გამოცდილება არ გააჩნია (არსებობს ისეთი სფეროები, რომელშიც საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ საერთოდ არ უმსჯელია, მაგალითად, ასეთია დავები სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე), თუმცა სავსებით შესაძლებელია, მისი გადაწყვეტილებებიდან გამოყენებულ იქნას საუკეთესო იდეები, შემდგომში მათი კონსტიტუციურ ნორმებად გარდაქმნის მიზნით. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი და მათი რეცეფცია კონსტიტუციის ტექსტში კარგი კონსტიტუციის წინაპირობაა. მაგალითად, ჰამბურგის 1952 წლის კონსტიტუციის 24-ე მუხლი ოპოზიციის განსაკუთრებულ როლზე მიუთითებს პოლიტიკურ ცხოვრებაში. კონსტიტუციის ტექსტში ეს ნორმა საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილებიდან იქნა რეცეფცირებული.
- საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს როგორც კანონპროექტის, ისე კონსტიტუციური კანონპროექტისათვის ახსნა-განმარტებითი ბარათის დართვას. ეს დოკუმენტი ძალიან მნიშვნელოვანია, ვინაიდან, როგორც მისი სახელწოდება მეტყველებს, დასაბუთებული უნდა იყოს ამ კანონპროექტის მიღების მიზეზები და განმარტებული

მთელი რიგი სხვა საკითხები. დღემდე საქართველოში 33 კონსტიტუციური კანონია მიღებული, შესაბამისად, არსებობს 33 ახსნა-განმარტებითი ბარათი. იგი ხშირად საშუალებას გვაძლევს, მივიღოთ ზუსტი ინფორმაცია კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმის მიღებისა თუ მასში შეტანილი ცვლილებების მიზეზების თაობაზე. ის გვეხმარება ნორმის ერთგვარი ისტორიული განმარტების საქმეში. სამწუხაროდ, არცერთი ეს ახსნა-განმარტება არ იძლევა ამომწურავ ინფორმაციას ამ მიზეზებისა თუ მიზნების შესახებ. იგივე შეიძლება ითქვას მიმდინარე რეფორმის შედეგად მიღებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის ახსნა-განმარტებით ბარათზე. აქაც ხშირია შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუციაში კონკრეტული მუხლის ცვლილება არგუმენტაციის ნაკლებობას განიცდის. მაგალითად, ახსნა-განმარტებით ბარათში სახალხო დამცველის ზედიზედ ერთი და იმავე პირის არჩევის დაუშვებლობასთან დაკავშირებით მხოლოდ ერთი წინადადებაა მოცემული ისე, რომ არაა არგუმენტირებული, თუ რატომ არ შეიძლება მეორე ვადით იქნას პირი არჩეული: „(მუხლი 35) პირველი პუნქტის პირველ წინადადებაში შეტანილია უმნიშვნელო ტექნიკური ცვლილება. ამავე პუნქტით იზღუდება სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა“. განმარტებით ბარათში ასევე გვხვდება ისეთი შემთხვევა, როდესაც არგუმენტაციის გარეშე ხაზგასმულია, რომ ესა თუ ის მუხლი ამოღებულია. მაგალითად, ასეთია ლაზიკასთან დაკავშირებული ნორმა: „კონსტიტუციიდან ამოღებულია ჩანაწერი ქალაქ ლაზიკის სტატუსისა და უფლებამოსილების შესახებ“.

- ხშირია შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუციური ცვლილებების დროს აქცენტი კეთდება ბევრ ისეთ საკითხზე, რომელსაც უფრო მეტად ტექნიკური ხასიათი აქვს და კონსტიტუციური დოგმატიკის თვალსაზრისით, ინტერესმოკლებულია. მაგალითად, ასეთი საკითხია პარლამენტის ადგილმდებარეობა. თუმცა ჩვენ ვიცნობთ კონსტიტუციებს, რომლებიც კონსტიტუციური ორგანოების, მათ შორის პარლამენტის ადგილმდებარეობას განსაზღვრავს. ავსტრიის კონსტიტუციის 25-ე მუხლის თანახმად, ეროვნული საბჭოს (საკანონმდებლო ორგანო) ადგილმდებარეობაა ვენა - ფედერაციის დედაქალაქი. ისრაელის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობისა და პრეზიდენტის ადგილსამყოფელია იერუსალიმი.

ზემოთ აღნიშნული პრობლემების გაუთვალისწინებლობა ეჭვის ქვეშ აყენებს კონსტიტუციური რეფორმების - თვით კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის საკითხს. კონსტიტუციის ლეგიტიმაცია ხალხის მიერ არჩეული ორგანოს მიერ მის დამტკიცებაში არ არის მხოლოდ. იგი მრავალკომპონენტური მოვლენაა. რა არის საჭირო კონსტიტუციის ლეგიტიმაციისათვის? მთავარი, რაზეც უნდა გამახვილდეს ყურადღება, ესენია: საჯაროობა, კონსენსუსი და პროექტის განხილვისა და მიღების დემოკრატიული წესები. არცერთი ეს კომპონენტი ჩვენთან, სამწუხაროდ, ბოლომდე არ არის განხორციელებული.

2. კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტური პრინციპები

არცერთი ხელისუფალი ადრინდელი რეფორმებით კმაყოფილი არაა. მმართველ პოლიტიკურ გუნდს ყოველთვის აქვს „კონსტიტუციური უკმარისობის“ განცდა, რომელიც შეიძლება რეალურად ორი მიზეზით აიხსნას: პირველი, ის რომ არსებული კონსტიტუციური რეალობა გუნდის პოლიტიკური მიზნებისათვის ხშირად მიუღებელია (თუმცა ამაზე ისინი ხშირად არ საუბრობენ) და, მეორე, ან ის ქვეყნის რეალურ სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ ინტერესებს არ გამოხატავს. სამწუხაროდ, საქართველოში ე.წ. რეფორმები პირველი გარემოებით უფროა განპირობებული. 2009⁹, 2013¹⁰ და 2016¹¹ წლების სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიების დებულებებით, ერთი შეხედვით, ხელისუფლებები ერთ მიზანს ემსახურებოდა: ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის წონასწორობისა და ამით პოლიტიკური სტაბილურობის მიღწევას. 2016 წლის საკონსტიტუციო კომისიის დებულების

მიხედვით, კომისიის ამოცანა იყო საქართველოს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობაში მოყვანა და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბება. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში (ა.ბ) მითითებულია, რომ ეს მიზანი ზედმიწევნით მიღწეულია: „წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონი სრულად შეესაბამება ზემოაღნიშნულ ორ მიზანს. იგი უზრუნველყოფს კონსტიტუციის სრულ შესაბამისობას სამართლებრივ პრინციპებთან და აფუძნებს ძალზე დახვეწილ საპარლამენტო მმართველობის სისტემას ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარებისათვის“. უცნაურია 2016 წლის დებულების ის ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, ხელისუფლებას მიზნად დაუსახავს, საქართველოს კონსტიტუცია შეუსაბამოს კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებს. კითხვა ასეთია: რას ნიშნავს „კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან შესაბამისობაში მოყვანა“? ანუ, რა გამოდის: თურმე, 1995 წლიდან დღემდე, ისეთი კონსტიტუცია გვექონია, რომელიც „კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებს“ არ შეესაბამება? ამ ნორმის მიმღებმა ან არ იცის „კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტური პრინციპების“ არსი, ან შეგნებულად არ უნდა, დაინახოს მათი არსებობა კონსტიტუციაში. ყველა დემოკრატიული კონსტიტუცია კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპების საფუძველზე იქმნება. საქართველოს კონსტიტუცია მსგავსი პრინციპებითაა გაჯერებული. კონსტიტუციის პრეამბულა, მე-5 და, ასევე, სხვა მუხლები აღიარებს ისეთ ფუნდამენტურ და წარუვალ პრინციპებს, როგორებიცაა: სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს, ადამიანის ღირსების დაცვის, ხელისუფლების დანაწილების, უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის, კანონის წინაშე თანასწორობის, საჯაროობის, კონსტიტუციის უზენაესობის, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის (და კიდევ სხვა არაერთი) პრინციპები. საკონსტიტუციო კომისიის დებულების ამ ჩანაწერის მიზანშეწონილობა შეიძლება მხოლოდ ერთ კონკრეტულ საკითხში დავინახოთ: მართალია, არსებული კონსტიტუციის რედაქციით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმები სათანადოდ არაა ასახული (მაგალითად, მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის არარსებობა). თუ ამ უკანასკნელს გულისხმობდა კანონმდებელი დებულების ამ ჩანაწერის დადგენის დროს, მაშინ ჯობდა კონკრეტულად ასე ეთქვა: „ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპთან შესაბამისობაში მოყვანა“. მიგვაჩნია, რომ არსებული ჩანაწერით ჩრდილი მიადგა საქართველოს კონსტიტუციას.

არ შეიძლება კრიტიკულად არ შეფასდეს ევროპის იურისტ სტუდენტთა ასოციაციის მე-XVIII ეროვნულ საერთო კრებაზე საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გაკეთებული განცხადება, რომლის მიხედვით, კონსტიტუციონალიზმის ისეთ პრინციპებს, როგორებიცაა: სოციალური, სამართლებრივი სახელმწიფოს და ეკონომიკური თავისუფლების პრინციპები, ცალკე მუხლები ეთმობა კონსტიტუციის პრეამბულაში, თუმცა „ერთგვარად არის ჩაკარგული დოკუმენტის ამ ნაწილში“. წარმოდგენილია, პრეამბულაში რაიმე, მით უმეტეს, პრინციპები ჩაკარგოს. პირიქით, პრეამბულა, როგორც იტყვიან ხოლმე, ესაა „კონსტიტუცია კონსტიტუციაში“ ან „კონსტიტუციის კონსტიტუცია“ ან „გზამკვლევი კონსტიტუციაში“. პრეამბულა კონსტიტუციის ნორმების განმარტების ფუნდამენტური საშუალებაა. აქედან გამომდინარე, თუ პრეამბულა შეიცავს პრინციპს ან სხვა რომელიმე ინსტიტუტს, ამით ის მათ განსაკუთრებულობაზე მიგვანიშნებს. ამიტომ პრეამბულაში არაფერია „ჩაკარგული“.

3. გეზი მმართველობის ევროპული მოდელისკენ

ხშირად „პარლამენტარიზმთან“ სიტყვები „საპარლამენტო მმართველობა“, „პასუხისმგებელი მთავრობა“, „პარტიების მმართველობა“, „უმრავლესობის მმართველობა“¹² იდენტიფიცირდება. უკვე დიდი ხანია ევროპელებს მმართველობის საპარლამენტო მოდელი საუკეთესო მოდელად მიაჩნიათ. ისინი ყოველთვის მიესალმებიან საპრეზიდენტო სისტემიდან საპარლამენტოზე

გადასვლის ტენდენციას. როდესაც საუბარია საპარლამენტო სისტემაზე, არც პოლიტიკური თეორია (პარლამენტარიზმი) და არც სახელმწიფოებრივი პრაქტიკა (პარლამენტის უზენაესობა) იგულისხმება, არამედ მმართველობის განსაზღვრული ფორმა, რომელიც მთელ მსოფლიოში ფართოდაა გავრცელებული და მმართველობის სხვა ფორმებისაგან განსხვავებულია. კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში საპარლამენტო სისტემა მმართველობის ისეთ მოდელს ეწოდება, როდესაც მთავრობა პარლამენტის ნდობაზეა დამოკიდებული. სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ორგანიზების შესახებ საფრანგეთის 1875 წლის 25 თებერვლის საკონსტიტუციო კანონის მე-6 მუხლი მხოლოდ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის აღიარებით შემოიფარგლა, ვინაიდან, პროექტის ავტორთა აზრით, ყველა სხვა დანარჩენი კომპონენტი მისგან გამომდინარეობს. იქ, სადაც, სულ მცირე, პარლამენტი გავლენას ვერ ახდენს პრემიერ-მინისტრის არჩევაზე, არ შეიძლება საპარლამენტო სისტემასთან გვექნდეს საქმე¹³. საპარლამენტო მმართველობის ერთი სტანდარტი არ არსებობს. შეიძლება, ვისაუბროთ მის სხვადასხვა ვარიანტზე. მთავარია, ამ სისტემებში მთავრობის კონტროლის მექანიზმები იყოს ეფექტური. 90-იანი წლებიდან ჩვენ ხელისუფლების მხრიდან ძალაუფლების მრავალჯერ უზურპაციის მოწმენი გავხდით. ხელისუფლება ამას ხან კონსტიტუციური ცვლილებებით აღწევდა, ხან კი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების გზით. 2013 წლიდან, როდესაც ამოქმედდა ახალი კონსტიტუციური რეგულაციები, საზოგადოება ოპტიმისტურად იყო განწყობილი, რომ ბოლო მოეღობოდა ძალაუფლების კონცენტრაციის მცდელობებს ერთი პირის ხელში. ფაქტობრივად, კონსტიტუციამ თავისი როლი ვერ შეასრულა. მართალია, ერთი მხრივ, შესუსტდა პრეზიდენტის ძალაუფლება, მეორე მხრივ, კი გაძლიერდა მთავრობა – იმდენად გაძლიერდა, რომ დღემდე მთავრობაში ვხედავთ ერთსა და იმავე პირებს მინისტრებად. მაგალითად, იუსტიციისა და ჯანდაცვის მინისტრები 2012 წლიდან დღემდე მინისტრის თანამდებობას იკავებენ. კონსტიტუციით დადგენილი უნდა იყოს ბერკეტები, რომ მთავრობის წევრები იცვლებოდნენ, მაგრამ არა ისე ხშირად, რომ სამთავრობო კრიზისების წინაპირობა გახდეს და ხელი შეუშალოს ქვეყნის განვითარებას. ნუთუ, იმდენად ამოუწურავია მათი ცოდნისა თუ გამოცდილების რესურსი, რომ სამუდამოდ შეუძლიათ მოირგონ მინისტრის პორტფელი? საქართველოს კონსტიტუცია დღეს უზრუნველყოფს მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობის ხანგრძლივი ვადით ყოფნას, რაც კონსტიტუციაში საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების ნაკლებობით შეიძლება იყოს გამოწვეული. არ უნდა დაგვავიწყდეს: კონსტიტუციის თეორიაში მეტად მნიშვნელოვანი პრინციპი არსებობს: *რაც უფრო ძლიერია მთავრობის კონტროლის მექანიზმები, მით უფრო ქმედითია საპარლამენტო სისტემა*. კონსტიტუციური სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეფუძნება¹⁴. კონტროლი კი ამ პრინციპის ერთ-ერთი გამოხატულებაა.

გარკვეულწილად კონტროლის მექანიზმი სუსტდება კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტის გაუქმებით: საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები. ვერცერთი ხელისუფალი ვერ დაგვარწმუნებს იმაში, რომ ეს მოხდა საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლასთან დაკავშირებით და შეესაბამება საპარლამენტო მართვის პრინციპებს. საპარლამენტო სისტემებში მსგავსი კომპეტენცია პრეზიდენტს შენარჩუნებული აქვს. ხორვატიის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს შეუძლია მოიწვიოს მთავრობის სხდომა, უხელმძღვანელოს მას და მონაწილეობა მიიღოს მათ განხილვაში. იმავე შინაარსის ნორმას იმეორებს ჩეხეთის კონსტიტუციის 64-ე მუხლი.

4. კონსტიტუციური რეფორმის დადებითი მხარეები

კონსტიტუციური რეფორმა არ შეიძლება იყოს ცალმხრივი: მხოლოდ დადებითი ან, პირიქით. რეფორმა ორმხრივია: მას თან ახლავს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. ასე შეიძლება შევავსოთ მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმაც. მისასაღებელია, რომ

კონსტიტუციის პირველი და მეორე თავის შინაარსობრივი სტრუქტურა თავიდან განისაზღვრა - მივიღეთ საკითხთა ლოგიკური თანმიმდევრობა. ზოგიერთი ძირითადი უფლება კონსტიტუციურ რანგში იქნა აყვანილი (მედიის თავისუფლება, გენდერული თანასწორობა), ზოგიერთი კი საერთოდ ამოიღეს. მაგალითად, ასეთია ახალგაზრდობის ფიზიკური აღზრდა, სპორტში მათი ჩართვა, რაც ნამდვილად კონსტიტუციური რეგულირების საკითხი არაა. გაძლიერდა საპარლამენტო კონტროლი: კითხვის დასმა (პასუხის გაცემა სავალდებულოა) და ინტერპელაცია (7 კაციანი საპარლამენტო ჯგუფის უფლება, დასვას შეკითხვა). ცვლილებებით დგინდება მთავრობის ანგარიშვალდებულებასთან ერთად მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი, რაც საპარლამენტო დემოკრატიის ქვაკუთხედიანია. მარტივდება მთავრობისთვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების პროცესი¹⁵. დღემდე არსებული პროცედურა ყოველგვარ კონსტიტუციურ ლოგიკასაა მოკლებული და არ შეესაბამება საპარლამენტო მმართველობის ძირითად არსს. პროექტი შეიცავს ახალ ჩანაწერს, რომლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია, პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. კარგი იქნება ცალკეული მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის გათვალისწინებაც. იშვიათია, ერთ პოლიტიკურ გუნდში ყველა ერთნაირად იყოს წარმატებული. პარლამენტს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, რომ უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრს. ეს კიდევ უფრო მეტად გაზრდის პარლამენტის როლს მთავრობის მიმართ.

რთულდება კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი, რასაც უდავოდ მივესალმები. ოპოზიციას შეეძლება შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით (მართალია, ეს ჩანაწერი გაჩნდა, თუმცა, თუ 150 მანდატიდან მმართველ გუნდს პარლამენტში 100-ზე მეტი პარლამენტარი ეყოლება ან, მით უმეტეს, კონსტიტუციური უმრავლესობა, მაშინ ოპოზიციას არ ექნება კომისიის შექმნის შესაძლებლობა. უბრალოდ ამისთვის საჭირო ხმებს ის ვერ შეაგროვებს). კონსტიტუციას საინტერესო გარდამავალი დებულება დაემატა (ოპოზიციის მოთხოვნით): კონსტიტუციური ორგანოებისათვის ვალდებულების დაკისრება, უზრუნველყონ ევროპულ სტრუქტურებში ქვეყნის ინტეგრაცია. ერთი მხრივ, კარგია ასეთი ვალდებულების კონსტიტუციურ რანგში აყვანა, მაგრამ უცნაურია, მეორე მხრივ, როგორ შეიძლება ყველა კონსტიტუციურმა ორგანომ ეს ვალდებულება განახორციელოს. მაგალითად, კონსტიტუციური ორგანოა: საქართველოს ეკლესია, საკრებულო, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი ორგანოები. როგორ შეიძლება ამ ორგანოებმა, თავიანთი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, უზრუნველყონ ევროპულ სტრუქტურებში ქვეყნის ინტეგრაცია? სათანადო ზომები მიიღონ ამ მიმართულებით? კარგი იქნება თუ კონსტიტუციის ამ ნორმაში ეს საკითხი მეტი სიცხადით იქნება წარმოდგენილი. ახსნა-განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ მეთერთმეტე თავმა (ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაცია) მოიპოვა სრული მხარდაჭერა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში. ნუთუ, კომისიის არცერთ წევრს არ გაუჩნდა ამის შესახებ კითხვა?

კონსტიტუციური ცვლილებების ერთ-ერთ პოზიტიურ მხარედ მიმაჩნია ქორწინების ცნების განსაზღვრა. საქართველო ტრადიციული და მართლმადიდებელი ქვეყანაა. შესაბამისად, საზოგადოების აბსოლუტურ უმრავლესობაში ამ საკითხის კონსტიტუციურ რანგში აყვანა იმსახურებს განსაკუთრებულ მოწონებას. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა აცხადებს, რომ კონსტიტუცია ეყრდნობა „საქართველოს მრავალსაუკუნოვან სახელმწიფოებრივ ტრადიციებს“. თუ აქ ჩვენ ჩვეულებრივ ტრადიციულ ნორმებს ვიგულისხმებთ, მაშინ ამ ნორმიდან თავისთავად გამომდინარეობს ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი. თუმცა მიმაჩნია, რომ დაზუსტებას მოითხოვს თვითონ ტერმინ „სახელმწიფოებრივი ტრადიციების“ მნიშვნელობა. საინტერესოა, თუ რას გულისხმობდა კანონმდებელი სიტყვა „სახელმწიფოებრივი“? სახელმწიფო წყობილების, სახელმწიფო მმართველობის ტრადიციებს თუ ზოგადად ქართველთა მრავალფეროვან ტრადიციულ ყოფა-ცხოვრებას? ერთია სახელმწიფოებრივი მმართველობის ტრადიცია და მეორეა ზნეობა, ადათ-წესები. თუ პრეამბულაში მითითებულ „მრავალსაუკუნოვან სახელმწიფოებრივ ტრადიციებს“ განვმარტავთ, როგორც „სახელმწიფოებრივი მმართველობის ტრადიციას“, მაშინ იგი მოქმედი

კონსტიტუციისთვის ვერ იქნება დასაყრდენი, ვინაიდან დღევანდელი მმართველობის სისტემა რესპუბლიკურია და არა მონარქიული.

5. კონსტიტუციური რეფორმის უარყოფითი მხარეები

კონსტიტუციური რეფორმა იდეალური და უნაკლოა მხოლოდ მათთვის, ვინც მას მხარს უჭერს. პირველ რიგში, ხელისუფლების წარმომადგენლები მათ მიერ განხორციელებულ რეფორმებს ყველგან იცავენ კრიტიკის გარეშე. დღეს რომ ვკითხოთ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, მოსწონს თუ არა მას ეს ცვლილებები, ბუნებრივია, იგი გვიპასუხებს, რომ მისთვის მოსაწონია ახალი რედაქცია, დახვეწილია იგი ძველთან შედარებით. ზოგიერთები კი ბრმად და გაუაზრებლად ემხრობიან მას (ბევრია ასეთი პიროვნება საქართველოს პარლამენტში) - ისევ და ისევ იმ პოლიტიკური კონიუნქტურის გამო, რისთვისაც იწერება კონსტიტუცია. არცერთ რეფორმას არ შეიძლება ჰქონდეს იდეალურობის პრეტენზია, მათ შორის არც კონსტიტუციურ რეფორმას, რომელიც არა ხალხის სულისკვეთებიდან, არამედ, კვლავ ვიმეორებთ, პოლიტიკური (ვიწრო პარტიული) კონიუნქტურიდან გამომდინარეობს.

თავიდან მინდა, ზოგადად გამოვკვეთო კონსტიტუციური რეფორმებიდან კრიტიკის ობიექტი. ესენია: საარჩევნო სისტემა - ბლოკების გაუქმება და მანდატების განაწილების წესი, პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირება (განსაკუთრებით თავდაცვის სფეროში) და მისი არჩევნის წესის ცვლილება, პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციაში ცვლილებების კანონპროექტის პარლამენტისათვის უკან დაბრუნების უფლების ჩამორთმევა, არჩევნებში მონაწილეობის ვალდებულება.

რაც შეეხება საარჩევნო სისტემას, პრეზიდენტის უფლებამოსილებასა და არჩევნის წესს, უფრო ვრცლად ქვემოთ შევხებით. ახლა მინდა, ორიოდ სიტყვით ჩამოვაცალიხო ჩემი პოზიცია არჩევნებში მონაწილეობის ვალდებულებისა და მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის თაობაზე.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტს შემოაქვს ახალი დებულება, რომლის თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობა საქართველოს თითოეული მოქალაქის ვალია. გაცემას იწვევს ამ ნორმის ახსნა-განმარტებითი ბარათისეული განმარტება: „ეს ნორმა ადგენს არა იურიდიულ ვალდებულებას, რომელიც ინდივიდის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველი შეიძლება გახდეს, არამედ ხაზს უსვამს ინდივიდის ზოგად მოქალაქეობრივ მოვალეობასა და პასუხისმგებლობას“. თუ არ ადგენს იურიდიულ ვალდებულებას, მაშინ რა საჭიროა ამგვარი ბუნდოვანი ნორმის არსებობა კონსტიტუციაში? რა მიზანს ემსახურება ფორმალიზმის ელემენტები კონსტიტუციაში, თუ ის არავითარ სამართლებრივ შედეგებს არ გამოიწვევს? თუ კანონმდებელი „მოქალაქეობრივ ვალდებულებას“ გულისხმობს, მაშინ ეს ცალსახად უნდა დაფიქსირდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი პრაქტიკაში პრობლემას გამოიწვევს. კონსტიტუცია ქვეყნის უზენაესი კანონია. მართალია, მისი ნორმები ზოგადია და მოკლებულია კონკრეტიკას, მაგრამ კონსტიტუციის ნორმა არ უნდა იყოს ბუნდოვანი და „გამგები გაიგებს“ პოზიციაში. ეს ნორმა, მით უმეტეს, უნდა იქნას ამოღებული ახსნა-განმარტებით ბარათში მოცემული კანონმდებლისეული იდეის თანახმად: „კონსტიტუციის მეორე თავი უნდა ადგენდეს მხოლოდ უფლებებს და არა ვალდებულებებს“ (თუმცა პატივცემულმა კანონმდებელმა ისიც უნდა იცოდეს, რომ უფლება ვალდებულების გარეშე და, პირიქით, ვალდებულება უფლების გარეშე არ არსებობს. მაგალითად, რუმინეთის კონსტიტუციის 33¹ მუხლის მიხედვით, ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებულნი არიან, დაიცვან გარემო). გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ამგვარი ვალდებულების დაფიქსირება, თუნდაც სამოქალაქო ვალდებულების დონეზეც, ეწინააღმდეგება რწმენის თავისუფლების პრინციპს. რელიგიური მოტივებიდან გამომდინარე, იეჰოვას მოწმეები პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მათ შორის არჩევნებში, არ იღებენ მონაწილეობას. მინდა აღვნიშნო ისიც, რომ პროექტის 24-ე მუხლში, სადაც საუბარია მოქალაქეთა 18 წლის ასაკიდან არჩევნებსა

და რეფერენდუმში მონაწილეობის შესახებ, არა ვალდებულებაზე, არამედ „უფლებაზე“ საუბარი, რაც, ჩემი აზრით, უნდა გასწორდეს. კონსტიტუცია „რადაცის“ ან უფლებას, ან ვალდებულებას უნდა ადგენდეს.

დაუშვებლად მიმაჩნია კონსტიტუციის 81¹ მუხლის ამოღება, რომელიც მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის 1/3 განახლების შემთხვევაში პარლამენტის მიერ ხელახალი ნდობის გამოცხადებას ითვალისწინებს. განმარტებით ბარათში ამ მუხლის გაუქმების საფუძვლად უნდობლობის პროცედურის გამარტივება სახელდება: „უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის გადასინჯვის პრობებში, აღნიშნული მუხლის ძალაში დატოვება საჭირო აღარ არის“. პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ საქართველოში 2004 წლიდან დღემდე უნდობლობის პროცედურის ამსახველი ნორმა „მკვდარია“, მთავრობისთვის არა თუ უნდობლობა გამოცხადებულა ოდესმე, არამედ მისი აღმერის საკითხიც არ დამდგარა პრაქტიკაში. როდესაც მთავრობას უმრავლესობა ჰყავს პარლამენტში, ის ყოველთვის მყარ პოზიციას ინარჩუნებს ხელისუფლებაში და, პირიქით, ის გარკვეულ გავლენას ახდენს პარლამენტზე (კარგი იქნება, თუ რეალურად გაუსწორებთ თვალს მოვლენებს: საპარლამენტო რეჟიმებში ძალაუფლება მთავრობის ხელშია და მას ძალუმს პარლამენტს აკეთებინოს ის, რაც მისთვისაა მისაღები). გარდა ამისა, როდესაც უკვე ტრადიციად დამკვიდრდა საქართველოში მთავრობაში ერთი და იმავე წევრების არსებობა („მუდმივი მინისტრები“), ასეთ პრობებში, არამგონია, ამ ნორმის ამოღება იყოს ლოგიკური. ეს ზრდის განუსაზღვრელად პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლებას და ასუსტებს პარლამენტს, ვინაიდან მასთან შეთანხმების გარეშე პრემიერს შეეძლება დანიშნოს მინისტრები. კონსტიტუცია პრემიერს აძლევს უფლებამოსილებას, თავდაპირველი ნდობის გამოცხადებიდან რამდენიმე დღეში ან კვირაში (ან თუ გნებავთ რამდენიმე თვეში) გამოცვალოს მინისტრები, დანიშნოს ახლები და პარლამენტის გვერდის ავლით შექმნას მთავრობა. ამით, ასევე მცირდება მთავრობის წევრების ანგარიშვალდებულობის ხარისხი პარლამენტის წინაშე, ვინაიდან მინისტრი თანამდებობაზე დაინიშნება ისე, რომ მას არ ექნება სამოქმედო გეგმით პარლამენტის წინაშე წარდგენის ვალდებულება. ეს კი, პირველ რიგში, ეწინააღმდეგება საპარლამენტო მმართველობის არსს. შემოდგომა, ერთი ქვეყნის, მაკედონიის მაგალითი მოვიყვანო, სადაც კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, თუ მთავრობის თავმჯდომარე თავდაპირველი შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს გაათავისუფლებს, კრება ირჩევს მაკედონიის ახალ მთავრობას.

II. საარჩევნო სისტემის რეფორმა

1. უნდა იყოს თუ არა მაჟორიტარული სისტემა?

საპარლამენტო მმართველობა უპირატესობას პარტიულ სისტემას ანიჭებს. იგი არსებითად პარტიების მმართველობაა. თუმცა ეს არ გამორიცხავს არჩევნების შერეული სისტემის არსებობასაც. ამის მაგალითები მსოფლიოში ბევრია. პროპორციული სისტემის საშუალოა შვეიცარია. პროპორციული სისტემით არჩევნების ჩატარების ტრადიციას საქართველოში, ჯერ კიდევ, 1919 წელს ჩაეყარა საფუძველი, როდესაც შედგა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქალაქთა საბჭოების (ერობების) ხმოსანთა და საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს - დამფუძნებელი კრების არჩევნები. პროპორციული სისტემა არც 1921 წლის კონსტიტუციისათვის ყოფილა უცხო. კონსტიტუციაში უარყოფილია მაჟორიტარული სისტემა. აი, რას ამბობს მაჟორიტარულ სისტემასთან დაკავშირებით ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წევრი, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი (1918-1921) გიორგი გვაზავა: „ძველი საარჩევნო სისტემა, ე.წ. „მაჟორიტარული“ არამც თუ არა ჰქმნის ნამდვილ წარმომადგენლობას, პირიქით, სრულებით უარყოფს ხშირად ეროვნულ ნებას“¹⁶. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას ეყრდნობა. აქედან გამომდინარე, პროპორციული სისტემის სულისკვეთება პირველი კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს.

დადებითად უნდა შეფასდეს პოლიტიკური პარტიების სტატუსის კონსტიტუციურ რანგში აყვანა, ვინაიდან თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფო სწორედ პარტიულ სისტემას ეფუძნება¹⁷. ახალი ნორმა ასეთია: „პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში.“ როგორც ჩანს, კანონმდებლის სურვილია, მოახდინოს გერმანიის ძირითადი კანონის 21-ე მუხლის 1-ლი აზნაცის რეცეფცია, რომელიც ანალოგიური შინაარსის დებულებას შეიცავს. კარგი იქნებოდა, ასევე, ოპოზიციის როლის კონსტიტუციაში დაფიქსირება. ჰამბურგის 1952 წლის კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მიხედვით, ოპოზიცია საპარლამენტო დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია, რომლის მუდმივი ამოცანა სამთავრობო პროგრამის კრიტიკაა. ოპოზიცია უმრავლესობის პოლიტიკური ალტერნატივაა¹⁸.

მაჟორიტარული სისტემის გაუქმების თვალსაზრისით საარჩევნო სისტემის რეფორმა და ამ მხრივ კონსტიტუციაში დაგეგმილი ცვლილება დადებით განწყობას იწვევს ჩვენში. მაჟორიტარული სისტემის არსი იმაშია, რომ ღირსეულად წარმოაჩინოს ქვეყნის კონკრეტული ოლქის მოსახლეობის ინტერესები ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში. საქართველოში არცერთი მოწვევის პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატები ამ მიზანს არ ემსახურებოდნენ. ყველა კვლევა ადასტურებს, რომ საქართველოს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი მაჟორიტარ დეპუტატებს არ ენდობა. მათი უმეტესობა არჩევნების წინ ხვდება მოსახლეობას და შემდგომ მათი პრობლემებით არ ინტერესდება. რა არის კონსტიტუციის ფუნქცია? არა ის, რომ უვარგისი და ძირსმომპალი ინსტიტუტი შეინარჩუნოს, არამედ გარდაქმნას ის ან საერთოდ გააუქმოს. მან ხელი უნდა შეუწყოს ინსტიტუციების გამართულ მუშაობას და საზოგადოების ინტერესებში მათ ჩაყენებას. ბოლო წლების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მაჟორიტარული სისტემით მოსული დეპუტატები ძირითადად ბიზნესმენები არიან, რომელთა მთავარი მიზანია არა ხალხის კეთილდღეობაზე ზრუნვა, არამედ პირადი ინტერესების დაკმაყოფილება. გარდა ამისა, არცერთ მათგანს არ გააჩნია მყარი პოლიტიკური მსოფლმხედველობა. მაჟორიტარების მართვა ადვილია და მათი არსებობა მხოლოდ პოლიტიკური ძალის მიერ მანდატების მოპოვებას ემსახურება¹⁹. მაჟორიტარობის კანდიდატს დამოუკიდებელი პროგრამა არ გააჩნია. ის ან მის მიერ წარდგენილი პოლიტიკური პარტიის პროგრამაზეა დამოკიდებული, ან თუ დამოუკიდებლად იყრის კენჭს, მაშინ საკუთარ პროგრამას ადგენს, რისი განხორციელების შესაძლებლობებს იგი მოკლებულია. დამოუკიდებელ მაჟორიტარს ზურგს არცერთი პოლიტიკური ძალა არ უმაგრებს პარლამენტში. ამის გამო ბევრი მათგანი შემდგომ იძულებულია, მიეკედლოს რომელიმე პოლიტიკურ სუბიექტს პარლამენტში.

პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პარტიების მხრიდან საარჩევნო სიებზე მეტი კონცენტრაციის გადატანას. პარლამენტში უნდა იყვნენ კვალიფიციური დეპუტატები. მაჟორიტარული სისტემა ამას ხელს არ უწყობს. საპარლამენტო ცხოვრებაში ძირითადად აქტიურობენ პროპორციული წესით არჩეული დეპუტატები, ხოლო ნაკლებად მაჟორიტარები, ისინი მწვავე პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებით გამოხატვის უფლებასაც კი არ იყენებენ პარლამენტის ტრიბუნლიდან.

2. რეფორმის მთავარი კომპონენტი - ბლოკების გაუქმება

რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტი პოლიტიკური პარტიების ბლოკებად გაერთიანების თავისუფლების გაუქმებაა. ცალსახად წარმოუდგენელია იმის თქმა, რომ ბლოკების გაუქმება აბსოლუტურად უარყოფითი მოვლენაა. უკანასკნელ შემთხვევაში არ ვიქნებოდი ობიექტური. მართალია, ხალხის წარმომადგენლობა უფლებამოსილია, კონსტიტუციაში ახალი შემოიღოს ან ძველი გააუქმოს, მთავარია, ამისთვის შესაფერისი მომენტი არსებობდეს. რეფორმების დროს არსებითია საზოგადოებრივი ცხოვრების მომწიფულობის ხარისხი. რამდენად ადეკვატურია საქართველოს პოლიტიკური ცხოვრება იმისათვის, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა

დამოუკიდებლად მიიღონ არჩევნებში მონაწილეობა და გარკვეულ წარმატებას მიაღწიონ, ამას არჩევნების შემდგომი პერიოდი გვიჩვენებს. ნეგატიური პროგნოზის გაკეთება, ვფიქრობ, ახლაც არ არის რთული. კონსტიტუცია არ შეიძლება საზოგადოებრივი ცხოვრების მუხრუჭი იყოს. პირიქით, მან ხელი უნდა შეუწყოს მის განვითარებას. ახსნა-განმარტებით ბარათში ხელისუფლება მიუთითებს, რომ კონსტიტუციამ 20 წლის მანძილზე ასეთი მუხრუჭის როლი შეასრულა: „გასული ორი ათწლეულის განმავლობაში, ეს ინსტიტუტი უქმნიდა უმნიშვნელოვანეს დაბრკოლებას საქართველოში პარტიების სისტემის განვითარებას“. კონსტიტუციის ბრალი ყოფილა, რომ თურმე საქართველოში პარტიებმა განვითარებას ვერ მიაღწიეს! პირიქით, კონსტიტუციას უნდა უმაღლოდნენ, რომ სწორედ კოალიციით მოვიდნენ ხელისუფლებაში.

ბლოკების გაუქმების ერთადერთ პოზიტიურ მხარედ მიმაჩნია შემდეგი: პოლიტიკურ პარტიებს განუმტკიცებს მსოფლმხედველობრივი თუ ინსტიტუციონალური გამლიერებისკენ სწრაფვის მოტივაციას. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, სავარაუდოდ, ერთპარტიული სისტემის დამკვიდრებასა და ამით პოლიტიკური პლურალიზმის ჩახშობას მივიღებთ, მით უმეტეს, თუ 5% ბარიერი იარსებებს, რომლის გადალახვის შანსი პატარაა და სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს ნაკლებად ექნებათ.

ბლოკის გაუქმებას ხელისუფლება იმით ასაბუთებს, რომ ამ დროს პარტია ვითარდება და ძლიერდება. ოპოზიცია პირიქით ამბობს, ეს სისტემა პარტიებს ასუსტებს. ხელისუფლებას არ სურს პარტიათა კოალიცია, ვინაიდან ის დისკომფორტს უქმნის მას არჩევნების დროს (შეიქმნება ახალი კოალიცია, რომელიც მას ხელისუფლებას ჩამოაშორებს). ორივე პოზიცია შეიცავს ლოგიკას.

3. რა განაპირობებს პოლიტიკური პარტიის არჩევნებში გამარჯვებას?

პოლიტიკურმა პარტიებმა საქართველოში ფეხი ვერ მოიკიდეს. ხელისუფლებაში ახალი გუნდის მოსვლისთანავე იწყება ძველი - ხელისუფლების მართვის სადავეებთან მყოფი პოლიტიკური გუნდის რღვევისა და დაშლის პროცესი. დღეს ქართული პოლიტიკური სისტემის მოცემულობა არ იძლევა იმის საფუძვლებს, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა დამოუკიდებლად მიაღწიონ წარმატებას არჩევნებში. პოლიტიკურ პარტიებს არ გააჩნიათ: *ინსტიტუციონალიზაცია* (პარტია ორგანიზაციულად ისეა მოწყობილი, რომ იქ გადაწყვეტილებებს ძირითადად პარტიის ლიდერი იღებს); *მყარი მსოფლმხედველობა* (სამწუხაროდ, ხშირად ვართ მოწმენი, თუ როგორ იცვლიან პირები პოლიტიკურ პარტიებს, როგორ გადადიან ერთი პარტიიდან მეორეში და ამით ავლენენ არამყარ პოლიტიკურ მსოფლმხედველობას და სუსტ პარტიულ დისციპლინას); *ფინანსური სიძლიერე* (მართალია, ბევრი პოლიტიკური პარტია სახელმწიფოსგან ფინანსდება, მაგრამ ეს საკმარისი არაა იმისათვის, რომ მათ ფართომასშტაბიანი წინასაარჩევნო რეკლამა განახორციელონ და თავიანთი საარჩევნო პროგრამის პრეზენტაცია მოახდინონ); *ამომრჩევლის მხარდაჭერა*, ის, რაც უმთავრესია პარტიული ცხოვრებისათვის და წარმოადგენს ხელისუფლებისათვის ბრძოლის უპირველეს დასაყრდენ ძალას მათთვის. აი, ასეთ პირობებში, შეიძლება თუ არა აუკრძალოთ პარტიებს გაერთიანება და ერთობლივი ბრძოლა სახელისუფლებო სათავეების ასაღებად? მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ საქართველოს პოლიტიკური ცხოვრების 25 წლიან ტრადიციას, რომლის მიხედვით, პარლამენტში პოლიტიკური ძალა მანდატებს მხოლოდ კოალიციის შედეგად იღებდა. ამას ემატება პოლიტიკური კულტურის დაბალი დონე. პოლიტიკურ პარტიებს შორის არ არსებობს ჯანსაღი კონკურენცია. ისინი გამუდმებით ერთმანეთის ლანძღვა-გინებაში არიან.

რასაკვირველია, ხელისუფლების, უფრო სწორად სახელმწიფოს, მიზანი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიების გამლიერება და ამ მიზნის მისაღწევად მან ყველაფერი უნდა გააკეთოს, პოლიტიკური პარტიების უმთავრესი ამბიცია ხელისუფლებაში მოსვლაა. აქედან

გამომდინარე, სულ ერთი არაა, თუ ვინ მოვა ხელისუფლებაში, ვინ მიიღებს ხალხის სახელით გადაწყვეტილებებს. პოლიტიკური პარტია უნდა იყოს კვალიფიციური. მისი წევრები მაღალი პროფესიონალიზმით უნდა გამოირჩეოდნენ. სწორედ ისინი მოდიან ხელისუფლებაში და მართავენ ქვეყანას. ქვეყნის სწორ მართვას კი მცოდნე და გამოცდილი კადრები სჭირდება.

4. საარჩევნო ბლოკების სისტემა - ისტორიული გამოცდილება

ქართული საპარლამენტო ისტორია იძლევა მაგალითებს, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანი იყო ბლოკების სისტემა არჩევნების დროს. ბლოკი გახლდათ პოლიტიკურ პარტიათა გაერთიანების მყარი საფუძველი მათ მიერ საქართველოს პარლამენტში მანდატების მოსაპოვებლად. 1919 წლის 14 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების არჩევნებში სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ აიღო 81,5 პროცენტი აიღო. ეს იყო ერთადერთი შემთხვევა საქართველოს საპარლამენტო ისტორიაში, როცა პარტიამ დამოუკიდებლად მოიპოვა მანდატები. ჩვენ არ უნდა დაგვავიწყდეს 1990 წლის გამოცდილება, როდესაც მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველო აერთიანებდა 7 დამოუკიდებელ პარტიას და პოლიტიკურ ორგანიზაციას, მაშინ ამ ბლოკმა 54% მიიღო საქართველოს უზენაეს საბჭოში. 1992 წელს საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნები ჩატარდა ბარიერის გარეშე და მასში მონაწილე ყველა პარტიამ მიიღო საპარლამენტო მანდატები. ყველაზე მეტი - 29 მანდატი მოიპოვა ბლოკმა „მშვიდობა“. 1995 წელს საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მანდატების უმრავლესობა მოქალაქეთა კავშირმა მიიღო, რომელშიც სხვადასხვა პოლიტიკური პარტია იყო გაერთიანებული. 1999 წლის არჩევნებში ისევ საქართველოს მოქალაქეთა კავშირმა გაიმარჯვა. მას დაუპირისპირდა ასევე ბლოკი „დემოკრატიული აღორძინების კავშირი“. 2002 წელს მოქალაქეთა კავშირმა ადგილობრივ არჩევნებში ძალიან ცუდი შედეგები აჩვენა. ამის გამო შევარდნაძის ხელისუფლება იძულებული გახდა, 2003 წლის პარლამენტის არჩევნებისთვის შეექმნა პოლიტიკური ბლოკი „ახალი საქართველოსათვის“, თუმცა არჩევნების შედეგები ვარდების რევოლუციით დასრულდა. 2004 წლის ნოემბერში არჩევნებში გაიმარჯვა ბლოკმა „ნაციონალური მოძრაობა-დემოკრატები“. 2008 წლის არჩევნებში კონსტიტუციური უმრავლესობა მოიპოვა „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“, რომელიც დაუპირისპირდა 9 პოლიტიკური ორგანიზაციისგან შემდგარ ბლოკს ლევან გაჩეჩილაძის ხელმძღვანელობით. 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნებში გაიმარჯვა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ - ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო და შექმნა კოალიცია „ქართული ოცნება“, რომელშიც გაერთიანდა 6 პარტია. 2016 წლის 8 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში ყველაზე მეტი მანდატი „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“-მ მოიპოვა, რომელშიც გაერთიანებული იყო პოლიტიკური პარტია „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ (თუმცა ის არაფორმალურად წარმოადგენდა ბლოკს).

5. რა ხარვეზი ახლავს თან ბლოკის ინსტიტუტს?

რა მიზანს ემსახურება ბლოკი? ყოველმხრივ სუსტი პარტიები ერთიანდებიან იმ მიზნით, რომ პარლამენტში მანდატები მიიღონ. ამის გამო ხშირად ბლოკი აღიქმება, როგორც პარლამენტში შეღწევის საშუალება. შემდეგ ბლოკი იშლება და ავიწყდებათ ხალხისთვის ერთობლივად გაცემული დაპირებები. *პარლამენტში კოალიციის გამარჯვება თავისთავად იწვევს კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბებას.* საკანონმდებლო ორგანოში კოალიციის დაშლა იმავდროულად იწვევს მთავრობის შემადგენლობის ცვლილებას, რაც შეიძლება გარკვეული პერიოდი სამთავრობო კრიზისის საფუძველი გახდეს.

6. უნდა დარჩეს თუ არა პოლიტიკური ბლოკის ინსტიტუტი?

მიუხედავად პოლიტიკური ბლოკისთვის დამახასიათებელი ნეგატიური მხარეებისა, მიმაჩნია, რომ ამ ეტაპზე იგი უნდა დარჩეს კონსტიტუციაში, რათა არ მივიღოთ ერთპარტიული სისტემა. ვინაიდან 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებში „ქართულმა ოცნებამ“ კოალიციის გარეშე გაიმარჯვა, ამ პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლები ფიქრობენ, რომ „ძალები მოსინჯულია“ და სხვა არჩევნებში კვლავ დამოუკიდებლად მიაღწევენ წარმატებას. ასე ეგონა შევარდნაძის გუნდს 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, მწარედ შეცდა და უკვე საპარლამენტო არჩევნებისათვის კვლავ მოუწია კოალიციის შექმნა. ისტორიული გამოცდილება ყველაზე კარგი მასწავლებელი და გზის მაჩვენებელია. ზედმეტი თვითდაჯერებულობის განცდა შეიძლება კრახით დასრულდეს. თუ ასე საფრთხის შემცველია პოლიტიკური კოალიცია ხელისუფლებისათვის, მაშინ შეიძლება კონსტიტუციაში ჩაიდოს სხვა შემზღვეველი ბერკეტები. მაგალითად, დადგინდეს კოალიციაში შემავალ პოლიტიკურ პარტიათა მაქსიმალური რაოდენობა.

საქართველოში პოლიტიკური კულტურა არ არსებობს. პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბებაში პოლიტიკურ პარტიებს შეაქვთ განსაკუთრებული წვლილი. გაერთიანების უფლება მათი კონსტიტუციური უფლებაა. დაე, გაერთიანდნენ სახელმწიფოებრივი აზროვნებისა და პრაქტიკის განვითარებისათვის.

7. რა შემთხვევაში უნდა დაიწიოს 5% ბარიერი?

პოლიტიკური პარტიების ფაქტობრივი არარსებობის პირობებში, როდესაც მათ ბლოკების გარეშე არ ძალუძთ მანდატების მოპოვება, წარმოდგენელია 5% ბარიერის დატოვება. მართალია, 5% ბარიერი სტანდარტული ევროპული მოდელია, თუმცა არის ქვეყნები, სადაც ნაკლები პროცენტი მოქმედებს. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, თანასწორობა ერთ-ერთი ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპია. ძირითადი კანონი თანასწორობის პრინციპებს პოლიტიკური პარტიების მიმართაც უნდა ქმნიდეს. დაუშვებელია საარჩევნო პროცესის დროს პარტიების დისკრიმინაცია და არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენება. ბლოკების გაუქმება და 5% ბარიერის დატოვება დისკრიმინაციული მიდგომაა იმ პოლიტიკური პარტიების მიმართ, რომლებიც ქართულ პოლიტიკურ რეალობაში არსებობენ. რაც შეეხება მანდატების განაწილების წესს, კარგია, რომ მეორე მოსმენით მიღებულ რედაქციაში ამოღებულია დებულება, რომელიც გაუნაწილებელი მანდატების გამარჯვებულ პარტიაზე მთლიანად გადაცემას გულისხმობდა. მისასალმებელია, რომ ამჯერად ხელისუფლება წამოვიდა დათმობაზე.

III. საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია

საპარლამენტო მმართველობის არსი ერთპიროვნული მმართველობის იდეას უპირისპირდება. საპარლამენტო მოდელზე გადასვლას სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციების შემცირება მოსდევს. ეს ჩვეულებრივი მოვლენაა. მმართველობის სისტემის მოდერნიზება (ერთის ჩანაცვლება მეორეთი) ნიშნავს ერთის „გამლიერებას“ და მეორის „დასუსტებას“. მმართველობის არცერთ მოდელში კომპეტენციური თვალსაზრისით ხელისუფლებები თანასწორნი არ არიან. საქართველოში კონსტიტუციური რეფორმების პროცესში პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხი ყოველთვის იყო აქტუალური თემა. მმართველობის ფორმის ცვლილებასთან ერთად იცვლებოდა მისი სტატუსი და უფლებამოსილებები. პოსტსაბჭოთა სივრცეში, ფაქტობრივად, საქართველო არის ერთადერთი ქვეყანა, რომელმაც რეალური ნაბიჯები გადადგა საპარლამენტო მმართველობისაკენ, რაც არაერთხელ შეუფასებია ვენეციის კომისიას, როგორც დადებითი მოვლენა.

1. იცვლება თუ არა პრეზიდენტის კომპეტენციები?

საკონსტიტუციო კომისიის პირველი სხდომიდან დაწყებული ხელისუფლება გვარწმუნებს, რომ რეფორმა არ ეხება პრეზიდენტის სტატუსს და მისი კომპეტენციები თითქმის უცვლელი რჩება. იმთავითვე მსურს განვაცხადო, რომ ეს არაა სწორი, ვინაიდან პრეზიდენტის კომპეტენციური არეალიდან პრემიერის ხელში გადადის მთელი რიგი უფლებამოსილებები. ამ რეალობის გათვალისწინებით, პრეზიდენტის როლი უმნიშვნელოვანესია ხელისუფლებებს შორის კონსტიტუციური ბალანსის შენარჩუნების თვალსაზრისით. ამასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია თავის ბოლო დასკვნაში ამბობს: ქვეყანას აქვს კონსტიტუციური სისტემა, სადაც მძლავრი მთავრობის და ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავარი გამაწონასწორებელი არის პრეზიდენტის თანამდებობა თავისი supra partes უფლებამოსილებების განხორციელების მეშვეობით.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის უახლოეს ისტორიაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ცვლილება პოლიტიკური კონიუნქტურის სურვილებით იყო ნაკარნახევი (გაბატონებული აზრის თანახმად, 1995 წელს შევარდნამემ კონსტიტუცია საკუთარ პოლიტიკურ ინტერესებს მთარგო, 2009-2010 წლებში კი სააკაშვილმა პრემიერის ინსტიტუტი გააძლიერა იმ მიზნით, რომ მოგვიანებით ეს თანამდებობა მას დაეკავებინა). აქ აშკარაა კონსტიტუციის ცვლილება მხოლოდ ვიწრო პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე. თუმცა 2017 წლის რეფორმის შემთხვევაში ჩვენ უცნაური მოვლენის მოწმენი გავხდით: პრეზიდენტი „ისჯება“, მისი სტატუსი კონსტიტუციურად კნინდება არა იმის გამო, რომ ეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება, არამედ, თურმე მას სხვა პოლიტიკური გემოვნება აღმოაჩნდა და არ იზიარებს არსებული ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ რეფორმებს, განსაკუთრებით კანონმდებლობით სფეროში. პრეზიდენტის ინსტიტუტისადმი, თუ გნებავთ, მისი პიროვნებისადმი ნეგატიური დამოკიდებულება არაერთხელ გამოვლინდა პრემიერ-მინისტრის და ასევე საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მხრიდან. ჩვენ მოვისმინეთ პარლამენტის ბიუროს ერთ-ერთ სხდომაზე, თუ როგორ „დაემუქრა“ პარლამენტის თავმჯდომარე საქართველოს პრეზიდენტს, თუ ის „ჭკუით“ არ იქნებოდა პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევნები 2018 წელს ჩატარდებოდა.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მიხედვით: დასუსტებულია პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის კომპეტენციები საომარი მდგომარეობის დროს; უქმდება ეროვნული უშიშროების საბჭო, როგორც მუდმივმოქმედი ორგანო; ფართოვდება პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი; პრეზიდენტი ვერ წარადგენს უზენაესი სასამართლოს წევრებისა და თავმჯდომარის კანდიდატურებს; მას არ ექნება მთავრობის სხდომების მოწვევის მოთხოვნის უფლება; პრეზიდენტი ვერ მიმართავს საქართველოს პარლამენტს. მაშ, რაღა დარჩა?

2. ცვლილებები უშიშროების სფეროში

ერთ-ერთი მწვავე საკამათო თემა ეროვნული უშიშროების საბჭოს ყოფნა-არყოფნის საკითხია. იმთავითვე მინდა მივუთითო, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭოს არსებობა მმართველობის ფორმის თავისებურებასთან არავითარ კავშირში არაა. არსებობს საპარლამენტო მოდელის სახელმწიფოები, სადაც ეროვნული უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის მუდმივმოქმედი ორგანოა ან იგი მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს იქმნება, ან მისი კომპეტენციები მთლიანად გადაეცემა მთავრობას. ესტონეთის კონსტიტუციის 127-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტთან არსებობს თავდაცვის საბჭო. უნგრეთის კონსტიტუციის მე-19 მუხლის თანახმად, საომარი მდგომარეობის დროს პარლამენტი ქმნის ეროვნული თავდაცვის საბჭოს. საბჭოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი და ფლობს მნიშვნელოვან ძალაუფლებას საომარი მდგომარეობის დროს. მაკედონიის კონსტიტუციის 86-ე მუხლი ითვალისწინებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს არსებობას. კრება განიხილავს რესპუბლიკის უშიშროებასა და

თავდაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს და სტრატეგიულ წინადადებებს წარუდგენს პარლამენტსა და მთავრობას. მაგალითად, ხორვატიის კონსტიტუციით, ეროვნული უშიშროების საბჭო გათვალისწინებული არაა, თუმცა პრეზიდენტს შეუძლია საომარი მდგომარეობის დროს ან უშუალო საფრთხის არსებობისას მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და უხელმძღვანელოს მას. ამ პერიოდში მთავრობა ითავსებს უშიშროების საბჭოს ფუნქციებს.

ასევე განსხვავებულადაა გადაწყვეტილი საპარლამენტო რეჟიმებში საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხი. არ არსებობს ერთიანი სტანდარტი. ამ სფეროშიც საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტით, პრეზიდენტის უფლებამოსილება იზღუდება. ახალი რედაქციით, პრეზიდენტი საომარ ან საგანგებო მდგომარეობას პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს. მაგალითად, საომარ მდგომარეობას ლატვიის კონსტიტუციის 62-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის თანხმობით აცხადებს მინისტრთა კაბინეტი. განსხვავებულადაა გადაწყვეტილი ეს საკითხი ესტონეთში. კონსტიტუციის 128-ე და 129-ე მუხლებით, სახელმწიფო კრება პრეზიდენტის წარდგინებით აცხადებს საომარ მდგომარეობას, ხოლო პრეზიდენტის ან მთავრობის წარდგინებით საგანგებო მდგომარეობას. თურქეთის კონსტიტუციის 122-ე მუხლის თანახმად, მინისტრთა საბჭო ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან კონსულტაციის შემდეგ აცხადებს საომარ მდგომარეობას. ალბანეთის კონსტიტუციის 171-ე მუხლით კი საომარ მდგომარეობას აცხადებს პრეზიდენტი მინისტრთა საბჭოს მოთხოვნით და პარლამენტის თანხმობით, ხოლო საგანგებო მდგომარეობა მინისტრთა საბჭოს თხოვნით პარლამენტის მიერ (კუვენდი). მაკედონიის კონსტიტუციის 124-ე და 125-ე მუხლების მიხედვით, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა ცხადდება პრეზიდენტის, მთავრობის ან 30 წარმომადგენლის წარდგინებით. მაკედონიაში კონსტიტუციის 126-ე მუხლის შესაბამისად, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს, კანონის ძალის მქონე განკარგულებებისა და დადგენილებების გამოცემის უფლება აქვს მთავრობას. ისრაელში ეს საკითხი პრეზიდენტის გვერდის ავლით ხორციელდება. 2001 წლის კონსტიტუციის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს საკუთარი ინიციატივით ან მთავრობის წინადადებით. სახელმწიფოს ომის დაწყება შეუძლია მხოლოდ მთავრობის გადაწყვეტილებით.

თავდაცვისა და უშიშროების საკითხი ქართული სახელმწიფოს უმთავრესი გამოწვევაა. ომის საშიშროება, ეროვნული და საგარეო საფრთხეები ევროპის ქვეყნებს თითქმის არ აქვთ, ჩვენი ქვეყანა კი საგარეო საფრთხეების წინაშეა. საქართველო რუსეთის მიერ ოკუპირებული ქვეყანაა. შესაბამისად, პრეზიდენტს, მთავრობასა და პარლამენტს შორის თავდაცვით საკითხებში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კოორდინაცია საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს სწრაფი რეაგირებისათვის. ამ თვალსაზრისით კარგი იქნებოდა ქვეყნის უმაღლეს მთავარსარდალთან ეროვნული უშიშროების საბჭოს შენარჩუნება, რომ ამით პოლიტიკურ დონეზე მიღწეულ იქნას ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება. აქედან გამომდინარე, ნაჩქარებია ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმება და მისი სახით უნდა არსებობდეს მუდმივად ფხიზელი დაწესებულება. კონსტიტუციური დებატების დროს მთავარი ის კი არაა, თუ ვის ხელში იქნება მეტი ძალაუფლება თავდაცვით საკითხებზე, არამედ თუ როგორ უნდა იყოს მოგერიებული ნებისმიერი საგარეო საფრთხე და მიღწეული ეროვნული უშიშროება.

ვინაიდან საომარი მდგომარეობის დროს, ფაქტობრივად, შეიარაღებული ძალების მმართველობა საქართველოს მთავრობის ხელში გადადის, უპრიანი იქნება, პრეზიდენტის მიმართ კონსტიტუციაში „უმაღლესის“ ნაცვლად „შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალია“ დაფიქსირდეს, რაც უფრო შეესაბამება მის კონსტიტუციურ სტატუსს. ახალი რედაქციით გათვალისწინებული ეს მოდელი მთლიანად უახლოვდება გერმანულ სისტემას.

3. თავდაცვის საკითხი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

მე-20 საუკუნიდან კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში ფეხს იკიდებს მთავრობის როლის ზრდის ტენდენცია, რასაც ხელი შეუწყო საპარლამენტო მმართველობის ფართოდ გავრცელებამ. მე-18-19 საუკუნეებში პარლამენტის უზენაესობის შესახებ გაბატონებულმა კონცეფციამ თავისი აქტუალობა დაკარგა. ხელისუფლების სისტემაში მთავრობის როლის ზრდის იდეამ საქართველოშიც შემოაღწია. 1918 წლის 26 ივნისს საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე გაცხადდა, რომ „კონსტიტუციაში უნდა იქნეს შეტანილი მუხლი, რომლის ძალითაც მთავრობა შესაძლებლად აღჭურვილი იქნეს პარლამენტის მიერ მთელი ძალთა უფლებით“²⁰. იმავე წლის 31 ივლისს იმსჯელეს, თუ ვის უნდა ჰქონოდა მთავარსარდლის დანიშვნის უფლება – საბჭოს თუ მთავრობას, აგრეთვე ვის ხელში უნდა ყოფილიყო ომის გამოცხადების უფლება – საბჭოსი თუ მთავრობის²¹. კომისიის 1918 წლის 3 აგვისტოს სხდომაზე ექსპერტმა გიორგი ნანეიშვილმა დაიცვა მთავრობის უფლებამოსილების გაძლიერების კონცეფცია და აღნიშნა, რომ თუ მთავრობა პასუხისმგებელი იქნება საბჭოს წინაშე, მაშინ მთავრობასვე უნდა ჰქონდეს ჯარის განკარგულების უფლებაც. საბჭო პასუხს ვერ მოსთხოვს მთავრობას, თუ მას თავის განკარგულებაში არ ჰყავს ჯარი. იმავე სხდომაზე ნანეიშვილმა ევროპული პრაქტიკიდან მაგალითები დაიმოწმა, აჯანყების თუ არეულობის დასაწყნარებლად მთავრობის უფლების შესახებ, გამოეყვანა ჯარი პარლამენტთან თანხმობით. რაჟდენ არსენიძე დაეთანხმა მომხსენებლის პოზიციას ჯარის მთავრობისთვის დაქვემდებარებასთან დაკავშირებით: მთავარსარდლის და სხვა თანამდებობის პირთა დანიშვნა უნდა გადაეცეს მთავრობას²². ჯარის შესახებ დებულება მუხლობრივად განიხილეს და მიიღეს 1918 წლის 7 აგვისტოს²³. ეროვნულმა საბჭომ იგი 1918 წლის 20 აგვისტოს დაამტკიცა. დებულების პირველი მუხლით, უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსი კოლეგიალურ ორგანოს – ეროვნულ საბჭოს მიენიჭა. აქ ნათქვამია: „ეროვნული საბჭო უზენაესი ორგანოა საქართველოს შეიარაღებული ძალებისა და თავის უფლებას განახორციელებს მთავრობის საშუალებით“. ხოლო დებულების მე-2 მუხლის თანახმად, „მთავრობა თავის უფლებას შეიარაღებული ძალების მიმართ განახორციელებს სამხედრო სამინისტროს საშუალებით, რომლის სათავეში დგას სამხედრო მინისტრი“. ომიანობის დროს მთავრობა დეკრეტით ნიშნავდა არმიის მთავარსარდალს, რომელიც ემორჩილებოდა მთავრობის თავმჯდომარეს და მის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით, მთავრობას უნდა უზრუნველყო რესპუბლიკა გარეშე განსაცდელისაგან და ქვეყნის დამოუკიდებლობის დაცვა. უშიშროების დაცვის მიზნით, მთავრობას უფლება ჰქონდა, გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა პარლამენტის თანხმობით. ამ ისტორიული პარალელების გავლება გვეხმარება დავადგინოთ, თუ რას ფიქრობდნენ ჩვენი წინაპრები სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული შტოების კონსტიტუციურ სტატუსზე. ის, რომ დღეს მთავრობის როლი იზრდება საქართველოში, არაა ახალი მოვლენა და 1921 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობას ეფუძნება.

4. პრეზიდენტის აქტიური და პასიური უფლებამოსილებები

ბევრისთვის პრეზიდენტი მომეტებულად საშიშია. პრეზიდენტი კონსტიტუციით იმდენადაა შეზღუდული, რომ, თითქოს, მისთვის პოლიტიკურ ასპარეზზე ადგილი აღარ რჩება. ის, ვინც პრეზიდენტის ინსტიტუტის მნიშვნელობას აცნობიერებს, დამეთანხმება, რომ იგი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ერთ-ერთ განსაკუთრებულ სახელმწიფოებრივ როლს ასრულებს. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსის სისუსტე განპირობებულია თავად კომპეტენციების შინაარსით, უფრო სწორად, თუ რა სიხშირით იყენებს იგი ამ კომპეტენციებს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მათი გამოყენების ინტენსიურობის თვალსაზრისით შეიძლება დავყოთ ორ ჯგუფად: *აქტიურ (დინამიურ)* და *პასიურ (სტატიკურ) უფლებამოსილებებად*. პასიური უფლებამოსილებები პრეზიდენტის ხელში არსებული ძლიერი უფლებამოსილებებია, თუმცა ის ამ უფლებამოსილებებს იშვიათად ან საერთოდ არ იყენებს. ესენია: საქართველოს პარლამენტის

დათხოვნა; თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა და მათი საქმიანობის შეჩერება; საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადება; დეკრეტების გამოცემა; კონსტიტუციური შეთანხმების დადება; რეფერენდუმის დანიშვნა; სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება.

აქტიურ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: კანონპროექტის ხელმოწერა; კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნება; საგარეო ურთიერთობების წარმოება; თანამდებობის პირთა, მათ შორის პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა; პერსონალური უფლებამოსილებები (მაგალითად, მოქალაქეობის მინიჭება); შეწყალების აქტის გამოცემა; არჩევნების დანიშვნა; პარლამენტის პირველი სხდომის დანიშვნა, პარლამენტის რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევა. აქტიური უფლებამოსილებებიდან ხელისუფლების დანაწილების თვალსაზრისით, ყველაზე რეალური ბერკეტი - ვეტოს უფლებაა, რომელიც მრავალმხრივ არის მნიშვნელოვანი. ამ კონსტიტუციური ინსტიტუტის გამოყენებით პრეზიდენტს, ერთი მხრივ, შეუძლია, შეაკავოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, მეორე მხრივ, წვლილი შეიტანოს კარგი კანონების მიღების საქმეში და დაიცვას კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი. ვეტო ხშირად გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ ის ქვეყნის ძირითად კანონს - კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება. ვეტო შეიძლება განვიხილოთ, როგორც კონსტიტუციური ზედამხედველობის ერთ-ერთი მექანიზმი. ჩვენ მოვისმინეთ ზოგიერთი პოლიტიკოსისგან, რომ ვეტოს ინსტიტუტი უნდა შეიცვალოს კონსტიტუციაში. ეს დაუშვებელია. ის იმ ფორმით, რა ფორმითაც წარმოდგენილია კონსტიტუციაში, უნდა დარჩეს. ცვლილება ეხება ვეტოს აკრძალვას კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე. მეორე მოსმენით მიღებული პროექტის მიხედვით, კანონს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომელიც პარლამენტმა მიიღო სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში, პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე. აქ მოიაზრება ასევე ახალი კონსტიტუციური კანონი ტერიტორიული მთლიანობის შესახებ. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე პრეზიდენტის მხრიდან ვეტოს უფლების აკრძალვა ასეა არგუმენტირებული ახსნა-განმარტებით ბარათში: მე-5 პუნქტი ადგენს, რომ პრეზიდენტის ვეტოს უფლებას არ ექვემდებარება კონსტიტუციური კანონი, რომელიც ორი მოწვევის პარლამენტის მიერაა მიღებული ან ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას უკავშირდება. ამ არგუმენტაციაში შეიძლება ლოგიკა არსებობდეს, მაგრამ დავუშვათ ისეთი გარემოება, როდესაც მეორე მოწვევის პარლამენტში ისევ ის უმრავლესობა მოვიდა, რომელმაც წინა მოწვევის პარლამენტში კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიიღო (ცვლილება ხომ იქნება, როგორც ადრე იტყოდნენ ხოლმე, ერთი პოლიტიკური „ტემპერამენტის“ დეპუტატთა მიერ მიღებული?), მაშინ პრეზიდენტის ვეტოს ამ კანონპროექტზე ძალიან დიდი მნიშვნელობა ექნება. კონსტიტუციურ კანონპროექტზე ვეტოს უფლება უნდა დარჩეს, მით უმეტეს ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში, როდესაც კონსტიტუციით პარლამენტზე კონტროლის მექანიზმები პოლიტიკური ხელისუფლების შტოებიდან არ არსებობს (აქ არ იგულისხმება საკონსტიტუციო სასამართლო).

მიმაჩნია, რომ საქართველოს ამჟამინდელი პრეზიდენტი საფუძველს უყრის ძალიან ცუდ პრაქტიკას ჩვენს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. მხედველობაში მაქვს პარლამენტის მიერ ვეტოების დაძლევის შემდეგ კანონებისთვის ხელმოწერის ფაქტი. მართალია, ეს მისი კონსტიტუციური პრეროგატივაა, მაგრამ მას შემდეგ, როდესაც ის ხელს არ მოაწერს და შენიშვნებით დაუბრუნებს კანონპროექტს პარლამენტს და მიუთითებს, რომ ეს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება ან ისინი ხელს არ უწყობს ქვეყნის განვითარებას, მისი მხრიდან სერიოზული უპრინციპულობის გამოვლენაა.

5. ექნება თუ არა პრეზიდენტს არბიტრის ფუნქცია?

საპარლამენტო დემოკრატიებში სახელმწიფოს მეთაური პოლიტიკურად ნეიტრალური ფიგურაა. არბიტრის ფუნქცია მონარქიზმის პრინციპს უკავშირდება²⁴. თუმცა ნორმატიულ დონეზე იგი პირველად საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-5 მუხლმა დაამკვიდრა, რომლის მიხედვით, პრეზიდენტი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ნორმალურ ფუნქციონირებას. დღემდე ეს პრინციპი საპარლამენტო სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნიშანია. თურქეთის კონსტიტუციის 104-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოების უწყვეტ და ჰარმონიულ ფუნქციონირებას. ხორვატიის კონსტიტუციის 93-ე მუხლი ამბობს, რომ პრეზიდენტი ზრუნავს ხელისუფლების ჰარმონიულ ფუნქციონირებასა და სტაბილურობაზე. სომხეთის კონსტიტუციის 49-ე მუხლით, პრეზიდენტმა უნდა უზრუნველყოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა ნორმალური ფუნქციონირება. ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელში, როგორცაა რუმინეთი, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტი თვალ-ყურს ადევნებს სახელმწიფო ორგანოების სათანადო ფუნქციონირებას. ამ მიზნის მისაღწევად ის ახორციელებს მედიატორის ფუნქციებს სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის, ასევე სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის. სლოვაკეთის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი უზრუნველყოფს კონსტიტუციური ორგანოების სათანადო ფუნქციონირებას. საბერძნეთის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი წყვეტს სახელმწიფო დაწესებულებათა ფუნქციონირებას.

საქართველოს კონსტიტუციიდან კი ამოღებულია ნორმა, რომელიც ამბობს, რომ პრეზიდენტი კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. ახსნა-განმარტებით ბარათში აბსოლუტურად დაუსაბუთებლადაა მითითებული, რომ აღნიშნული ჩანაწერი მოკლებულია როგორც სამართლებრივ, ისე სიმბოლურ დატვირთვას და, შესაბამისად, მიზანშეწონილად ჩაითვალა მისი კონსტიტუციიდან ამოღება.

საქართველოს კონსტიტუციაში შესაბამისი მუხლებია, რომლებიც პრეზიდენტის ამ ფუნქციას განსაზღვრავს. მიმაჩნია, რომ პრეზიდენტი ამ ფუნქციას, როგორც არბიტრი, ახორციელებს შემდეგ შემთხვევებში:

- *საქართველოს პარლამენტის დათხოვნის დროს* (დათხოვნა ხდება იმის გამო, რომ (მთავრობის არდამტკიცება ან სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობა) პარლამენტი ვერ ახორციელებს თავის ფუნქციებს ჯეროვნად და პრეზიდენტი იძულებული ხდება, ახალი არჩევნების დანიშვნით ხელი შეუწყოს ახალი პარლამენტის მოსვლას და ამით ხელისუფლების ნორმალურ ფუნქციონირებას);
- *ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების შეჩერებით ან დათხოვნით*. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის კ) პუნქტი ამბობს: უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციას ამ ნორმის განსაკუთრებით ბოლო წინადადება ადასტურებს.
- *არბიტრის ფუნქცია კარგად ჩანს მის შემდეგ კომპეტენციაში: ის საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს გამოსცემს*. ამ შემთხვევაშიც მისი ეს ფუნქცია 73-ე მუხლში მკაფიოდაა დადგენილი: ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის და ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან

კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში).

თუ ხელისუფლების სურვილია, რომ ქვეყანას მომავალში ჰყავდეს პოლიტიკურად ნეიტრალური პრეზიდენტი, მაშინ კონსტიტუციაში უნდა დარჩეს ის ნორმა, რომელიც არბიტრის სტატუსს განსაზღვრავს.

6. რეალური მმართველობა თუ ფორმალიზმი?

სახელმწიფო მმართველობის არცერთი ფორმა ისე არ ამკვიდრებს მყარად ფორმალიზმის ელემენტებს, როგორც საპარლამენტო მმართველობა (ე.წ. სუპერსაპრემიერო სისტემა). „სახელმწიფოს მეთაური“, „სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი“ და „პრეზიდენტის წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში“ მხოლოდ ფორმალურ ნიშნებს ატარებს და ეს დღეს სადავო არაა. პოლიტიკურ ველზე ძლიერია პარლამენტი და მთავრობა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურისათვის, თითქოს, ადგილი არ რჩება. აუცილებელია, პარლამენტარიზმი განთავისუფლდეს ამგვარი ფორმალიზმისაგან.

7. პრეზიდენტი თუ პრემიერ-მინისტრი?

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება მოკლე დასკვნა გაკეთდეს: ფორმალურად სახელმწიფოს მეთაურია პრეზიდენტი - რეალურად პრემიერ-მინისტრი; ფორმალურად უმაღლესი მთავარსარდალია პრეზიდენტი - რეალურად პრემიერ-მინისტრი; საერთაშორისო ურთიერთობებში ფორმალურად წარმომადგენელია პრეზიდენტი - რეალურად პრემიერ-მინისტრი.

8. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია

კონსტიტუციიდან ის ნორმა ქრება, რომელიც პრეზიდენტის ადმინისტრაციას ეხება. არსებული ნორმის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს, ადმინისტრაციის სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს პრეზიდენტი. ახსნა-განმარტებით ბარათში ხელისუფლება ამბობს, რომ „კონსტიტუციის მოქმედი მუხლი ქმნის შთაბეჭდილებას, თითქოს, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია არის დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანო. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, ისევე, როგორც მთავრობის ადმინისტრაცია, პარლამენტის აპარატი და სხვ., მომავალში შეიქმნება და იფუნქციონირებს კონსტიტუციის ქვემდებარე სამართლებრივი აქტის საფუძველზე“. მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის 73-ე მუხლი ცალსახად ამბობს, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მხოლოდ კონსტიტუციით განისაზღვრება, ასეთ პირობებში რომელი სამართლებრივი აქტით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნას პრეზიდენტის უფლებამოსილება, რომ მან ადმინისტრაციის სტრუქტურა შექმნას ან დანიშნოს მისი ხელმძღვანელი? პრეზიდენტის მხრიდან ასეთი უფლებამოსილების ცალკე სამართლებრივი აქტით განსაზღვრა ხომ იქნება კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმის წინააღმდეგი? თუ ხელისუფლება ფიქრობს იმას, რომ პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შექმნა ან მისი ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნა სხვა ორგანოს კომპეტენცია შეიძლება გახდეს? მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუციის (შერეული სისტემა) 143-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოს წარმოადგენს კანცელარია. იგი იღებს კანცელარიის დებულებას, ნიშნავს და ათავისუფლებს კანცელარიის ხელმძღვანელს.

IV. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის წესი

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი პრეზიდენტის არჩევის ახლებული წესია. კონსტიტუციონალიზმის ისტორია ხელისუფლებათა ლეგიტიმაციის ისტორიაა. კონსტიტუციონალიზმი ეფუძნება ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, იდეას. საყოველთაოდ ცნობილია, რომ საპარლამენტო დემოკრატიებში პრეზიდენტის არჩევის სხვადასხვა წესი არსებობს. არჩევის პირდაპირი წესი იშვიათად მოქმედებს. თუმცა საარჩევნო სისტემა საპარლამენტო დემოკრატიის არსს არ ცვლის. იმ ქვეყნებში, სადაც საპარლამენტო რესპუბლიკაა დამყარებული, პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის წესს ამჯობინებენ. საბოლოო ჯამში, შეიძლება დადებითად შევაფასოთ შემოთავაზებული მოდელი. გასაკვირი მხოლოდ ისაა, თუ რატომ ჩქარობს ხელისუფლება პირდაპირიდან არაპირდაპირ არჩევნებზე გადასვლას, მაშინ, როდესაც ხელისუფლების უპირველესი წყარო - ხალხი მხარს უჭერს არჩევნების პირდაპირი წესის შენარჩუნებას და ეს სახალხო განხილვებმაც დაადასტურა. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ხარისხი ხელისუფლების ეფექტიანობის გარანტია ვერ იქნება. არის მაგალითები, როდესაც გაყალბებული არჩევნებით მოსული ხელისუფლება უფრო ეფექტურია, ვიდრე ის ხელისუფლება, რომელიც ნამდვილი სახალხო არჩევნების გზით იკავებს ქვეყნის მართვის სადავეებს.

1. რატომ უნდა ავირჩიოთ პრეზიდენტი?

კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი ფუნდამენტური მონაპოვარი არჩევნებია, როგორც ხელისუფლების ლეგიტიმაციის უალტერნატივო წყარო. ყველა დემოკრატი ხელისუფალის სურვილია, რომ ის ხალხის მიერ იყოს არჩეული. ასე მოხდა 90-იან წლებში საქართველოში, როდესაც ზვიად გამსახურდია პრეზიდენტის თანამდებობაზე 1991 წლის 14 აპრილს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ აირჩია, თუმცა შემდგომ მისი ინიციატივით (მისი სურვილი იყო არა ერთი ორგანოს, არამედ მთელი ხალხის რჩეული და წარმომადგენელი ყოფილიყო), იმავე წლის 26 მაისს დაინიშნა პრეზიდენტის საყოველთაო არჩევნები და ამით მან მოახდინა თავისი ხელისუფლების ლეგიტიმაცია. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ პრეზიდენტის ლეგიტიმაცია მისი უდიდებულესობის - ხელისუფლების უპირველესი წყაროს - ხალხის ნებას უნდა ემყარებოდეს.

გარდა ამისა, საქართველოში საპრეზიდენტო არჩევნები ერთგვარ კონსტიტუციურ ტრადიციად იქცა. უახლოესი წლების პრაქტიკა ნათლად გვიჩვენებს, რომ ჩვენთან პიროვნებების უფრო სწამთ, ვიდრე პარტიული დოგმების²⁵. ასე იყო 1918-1921 წლებში, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დამფუძნებელი კრების არჩევნებში სოციალ-დემოკრატამ ნოე ჟორდანიას მაღალი ავტორიტეტის გამო გაიმარჯვა. 1990 წლებიც ამის კლასიკური მაგალითია. მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო სწორედ ზვიად გამსახურდიას წყალობით მოდის უმრავლესობაში. 2004 წელს ნაციონალური მოძრაობის გამარჯვება მიხეილ სააკაშვილის საყოველთაო ავტორიტეტით იყო განპირობებული. 2012 წლის არჩევნების შედეგებზე დიდი გავლენა ბიძინა ივანიშვილის პიროვნებისადმი ხალხის უმრავლესობის მხარდაჭერამ იქონია. 2013 წელს საქართველოს დღევანდელი პრეზიდენტიც მისი პიროვნების გამო იქნა არჩეული. პიროვნების პოლიტიკური ქარიზმა ქართველი ამომრჩევლის პოლიტიკური გემოვნების ბარომეტრია.

თუ პრეზიდენტი არბიტრი იქნება, შესაბამისად, უმჯობესია მისი ლეგიტიმაცია მომდინარეობდეს ხალხის ნებისგან. როგორც უკვე აღინიშნა, საპარლამენტო მოდელეებში პრეზიდენტის არჩევის განსხვავებული წესებია მიღებული. საპარლამენტო სისტემებში პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა მმართველობის ამ სისტემიდან გადახვევას არ წარმოადგენს. ახსნა-განმარტებით ბარათში ხელისუფლება გვეუბნება, რომ იმ საპარლამენტო მოდელეებში, სადაც პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირ ხალხის მიერ, ადგილი აქვს სისტემურ კრიზისებს. ანუ, ამით ხელისუფლება მიგვანიშნებს, რომ შესაძლებელია ხალხმა ვერ მიიღოს

სწორი გადაწყვეტილება და პრეზიდენტად აირჩიოს ისეთი პირი, რომელიც წარმოშობს სისტემურ კრიზისებს. ხელისუფლება უნდობლობას უცხადებს ხალხს. შორს რომ არ წავიდეთ, საქართველოს მოქმედი პრეზიდენტი, რომელიც დღეს ხელისუფლებასთან ოპოზიციაშია, არსებული უმრავლესობის გუნდის წევრი და მათ მიერ წარდგენილი კანდიდატი არ იყო? ხალხმა მხარი სწორედ მას დაუჭირა. თუმცა რაღაც დოზით ისიც ქმნის „სისტემურ კრიზისებს“. მაგალითად, რამდენჯერმე ვეტო დაადო პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, ხშირი დაპირისპირება აქვს ხან პრემიერ-მინისტრთან, ხან კი პარლამენტის თავმჯდომარესთან. თუმცა პრეზიდენტის ამგვარი დამოკიდებულება ხელისუფლების ცალკეულ შტოებთან არა მისი ლეგიტიმაციის საფუძვლებითაა განპირობებული, არამედ უფრო არსებული ხელისუფლების საქმიანობის არასახარბიელო შედეგებით.

ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკაში შენარჩუნებულია პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი. ეს ქვეყნებია: ბულგარეთი (კონსტიტუციის 93-ე მუხლი), ისლანდია (კონსტიტუციის მე-3 მუხლი), მაკედონია (კონსტიტუციის მე-80 მუხლი), ირლანდია (კონსტიტუციის მე-12-ე მუხლი), ხორვატია (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი), სერბეთი (კონსტიტუციის 114-ე მუხლი), სლოვაკეთი (კონსტიტუციის 101-ე მუხლი), სლოვენია (კონსტიტუციის 103-ე მუხლი), ავსტრია (კონსტიტუციის მე-60 მუხლი).

2. რატომ არ უნდა ავირჩიოთ პრეზიდენტი?

თუ რატომ არ უნდა იყოს არჩეული პრეზიდენტი საპარლამენტო მოდელში, ამის თაობაზე არგუმენტაცია მეტად ბევრია. ხშირად ხდება აპელირება პრეზიდენტის ლეგიტიმაციასა და მის კომპეტენციებს შორის არსებულ დისპროპორციაზე. ეს შეიძლება ჩაითვალოს სერიოზულ არგუმენტად. მაგრამ თუ ამ ლოგიკით დავსვამთ საკითხს, მაშინ პრემიერ-მინისტრის ლეგიტიმაციასა და კომპეტენციებს შორისაც არსებობს დისპროპორცია. მაშინ რატომ არ ვირჩევთ პრემიერს პირდაპირი წესით, რომელიც განუსაზღვრელ ძალაუფლებას ფლობს?

პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, უმაღლესი მთავარსარდლისა და საერთაშორისო წარმომადგენლის, სტატუსი იმდენად ფორმალურია, რომ მას ამ სფეროში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღების საშუალება არ გააჩნია. ასეთ დროსაც მისი პირდაპირი წესით არჩევა ინტერესმოკლებულია. თურმე საქართველოს პრეზიდენტს ინიციატივის უფლებაც არ ჰქონია. ამერიკის ვიცე-პრეზიდენტთან შეხვედრისას საქართველოს პრეზიდენტმა სპეციალური წამომადგენლის ინსტიტუტის შემოღების შესახებ ინიციატივა გააჟღერა და უმრავლესობაში ამას დიდი ვნებათაღელვა მოჰყვა: როგორ თუ ეს მთავრობასთან არ შეათანხმაო.

პრეზიდენტი გავლენას ვერ ახდენს რეალურად პოლიტიკურ პროცესებზე და ცერემონიალური ხასიათით გამოირჩევა. მას საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც არ აქვს. თუმცა არსებობს საპარლამენტო მოდელები, სადაც პრეზიდენტი ინიციატივით გამოდის და ეს გავლენას ვერ ახდენს საპარლამენტო მართვის თავისებურებაზე. მაგალითად, ესტონეთის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტის უფლებაა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ინიცირება მოახდინოს. პრეზიდენტს ახალი რედაქციით, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წევრების წარდგენის უფლებაც აღარ ექნება. თუმცა ზოგიერთ საპარლამენტო მოდელში ეს უფლებამოსილება პრეზიდენტის ხელშია. ხორვატიის რესპუბლიკის (კონსტიტუციის 118-ე მუხლი) უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს პრეზიდენტის წარდგინებით თანამდებობაზე ირჩევს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო (საბორი). ირლანდიის კონსტიტუციის 34-ე მუხლით, უზენაესი სასამართლოსა და სხვა სასამართლოების მოსამართლეებს თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი.

საპარლამენტო რეჟიმებში პრეზიდენტი აპოლიტიკურია - ის არცერთი პოლიტიკური პარტიის წევრი არაა, შესაბამისად, ის საარჩევნო კამპანიაში ვერ ჩაერთვება. პრეზიდენტის სფეროში მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების სულისკვეთებაა, რომ პრეზიდენტი იყოს

აპოლიტიკური, პირი, რომელსაც პოლიტიკური ამბიციები არ გააჩნია. კონსტიტუციის 84-ე მუხლის მიხედვით, ესტონეთის პრეზიდენტს უფლება არ აქვს, პრეზიდენტის უფლებამოსილების დროს იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი. თურქეთის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტმა უნდა შეწყვიტოს პარტიის წევრობა.

პრეზიდენტი არ ახორციელებს ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას და, შესაბამისად, არ აქვს პოლიტიკური პროგრამა. როდესაც კონსტიტუციით პრეზიდენტს არ ექნება პოლიტიკური პროგრამის წარდგენის ვალდებულება, მაშინ პირდაპირი წესით მისი არჩევა ყოველგვარ კონსტიტუციურ ლოგიკასაა მოკლებული. ის ვერ ჩაერთვება საარჩევნო პროცესში. შესაბამისად, მას არ ექნება დაპირებები.

ფორმალური კომპეტენციებით აღჭურვილი პრეზიდენტის არჩევნებისთვის თანხების ხარჯვაც არაა სასურველი.

ეს ის ძირითადი არგუმენტებია, რომლებიც ჩემს მიერ იქნა წარმოდგენილი პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის სასარგებლოდ. ხშირად ხალხს კონსტიტუციური დოგმატიკის არ ესმის. ეს არცაა გასაკვირი და არც მოეთხოვებათ ზუსტად გაერკვნენ მმართველობის ფორმების თავისებურებებში. თუმცა აუცილებელია ხალხის ინფორმირებულობა ამ მიმართულებით. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვის დროს პრეზიდენტის არჩევის არაპირდაპირი წესის შემოღების მიზანშეწონილობის შესახებ ხალხის დარწმუნება, სამწუხაროდ, ვერ მოხერხდა.

3. ვინ აირჩევს პრეზიდენტს და იქნება თუ არა ის აპოლიტიკური?

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობა უჭირავს. ეს იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი პოლიტიკური ფიგურაა და პოლიტიკას ახორციელებს. კონსტიტუციური ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ, სავარაუდოდ, ეს ნორმაც იქნება გადასახედი. ხელისუფლება ცდილობს, რომ შექმნას ისეთი კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფს პრეზიდენტად პოლიტიკურად ნეიტრალური კანდიდატის არჩევას. რას ემსახურება ნეიტრალიზმის პრინციპი? პოლიტიკურად არამოტივირებული და არაამბიციური ლიდერის არჩევას. სწორედ ამითაა გამოწვეული კანდიდატის ასაკობრივი ცენზის გაზრდა 40 წლამდე²⁶. ვინაიდან მიაჩნიათ, რომ ამ ასაკის შემდეგ პირს ნაკლებად აქვს პოლიტიკური ამბიციები და ხელისუფლების უზურპაციის მცდელობები. თავისთავად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, როგორც ჩანს, შაიოსეული „შიშის“ ფაქტორი აქტუალური და მნიშვნელოვანია. სავარაუდოდ, ახალი საარჩევნო წესის მიხედვით არჩეული პრეზიდენტი ვერ იქნება აპოლიტიკური, ვინაიდან 300 კაციან ხმოსანთა კოლეგიაში უმრავლესობა მაინც ხელისუფლებაში მყოფ პარტიას ეყოლება²⁷.

ასევე, მინდა, ამ კოლეგიის ლეგიტიმურობის საკითხს შევხებო. კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის საკითხი. დღემდე არ მომხდარა საბჭოს წევრთა არჩევნები და ისინი საბჭოს მუდმივი წევრები არიან. შეიძლება თუ არა, არალეგიტიმური ორგანო ხელისუფლების ერთი შტოს ლეგიტიმაციის წყარო იყოს?

სამას კაციან ხმოსანთა კოლეგიაში გათვალისწინებული იქნება საკრებულოს წევრები. ცოტა უცნაურად გვეჩვენება ადგილობრივი რგოლის წარმომადგენელთა ჩაბმა ხელისუფლების ერთ-ერთი უმაღლესი შტოს არჩევის პროცესში (ალბათ, ეს ორპალატიანი სისტემის არარსებობის საკომპენსაციოდ). ამ მხრივ არ გვახსენდება კონსტიტუციური პრაქტიკიდან მაგალითები ესტონეთის გარდა. ესტონეთის კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს ირჩევს ამომრჩეველთა კოლეგია, რომლის შემადგენლობაშია სახელმწიფო კრების (პარლამენტის) წევრები და ადგილობრივი თვითმმართველობის საბჭოს თავმჯდომარეები.

V. დასკვნა: რა მიზანს ემსახურება 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმა?

კონსტიტუციური რეფორმა ხშირად სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ცხოვრების განვითარებას ემსახურება, ან ის კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის ინტერესებს გამოხატავს. სტატიაში მიმოხილული საკითხების ანალიზიდან გამომდინარე, დასკვნა, სამწუხაროდ, მარტივია: 2017 წლის ნაჩქარები კონსტიტუციური რეფორმა, კერძოდ პოლიტიკური ბლოკების გაუქმება, ერთი მხრივ, ემსახურება პარლამენტში უმრავლესობის მოპოვებას და ხელისუფლების შენარჩუნებას და, მეორე მხრივ, პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევნები კი ხელისუფლების სისტემაში პოლიტიკური პოზიციების განმტკიცებას - პოლიტიკური გუნდისადმი მორჩილი პრეზიდენტის არჩევას.

წინამდებარე სტატიის სათაური ასე ჟღერს: მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში?! მართალია, არსებული რეფორმა ბევრ სიახლეს გვთავაზობს. ნოვაციებს, რომლებიც მანამდე უცნობი იყო ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის. სიახლე უნდა უზრუნველყოფდეს დემოკრატიული სტაბილურობისა და პლურალისტური სისტემის ჩამოყალიბებას და მის შენარჩუნებას. იქნება თუ არა ახალი კონსტიტუციური ნორმები ამის სრული გარანტი, ამას მომავალი გვიჩვენებს. აქვე მინდა აღვნიშნო, რომ კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის მიზანი მხოლოდ ხელისუფლების შენარჩუნებაა, თავიდანვე განწირულია.

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო საკითხთა შემსწავლელი და წინადადებების შემუშავებელი სახელმწიფო კომისიის სხდომის ოქმი 1, ქ. თბილისი. 02.02. 2004.

² ბაბეკი/ფიში/რაიჰენბეჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისაკენ, 2012. გვ. 92.

³ მერაბ მამარდაშვილი, ცნობიერების ტოპოლოგია, თბილისი. 2011. გვ. 258-259.

⁴ Shang-Ju Yang, *Konzeption des pouvoir constituant bei Sieyes und Schmitt (Der theoretische Ursprung der Verfassungsänderung in Taiwan)*. Berlin. 2015. S. 129.

⁵ თუ არ ჩავთვლით 2013 წლის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას, რომელმაც ნულოვანი შედეგით დაამთავრა თავისი საქმიანობა.

⁶ *Isensee J.* Das Volk als Grund der Verfassung, 1995.

⁷ იგულისხმება ზვიად გამსახურდიას პერიოდის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია.

⁸ თარგმნის პრობლემა ხშირად წარმოიშობა სამართლის რეცეფციის დროს. მაგალითად, ამის შესახებ უფრო დაწვრილებით იხ. Yu-Cheol Shin, *Übersetzungsprobleme bei der Rezeption europäischer Rechte in Ostasien*. In: *Rezeption und Rechtskulturwandel. Europäische Rechtstraditionen in Ostasien und Russland*, Martin Josef Schermaier/Werner Gephart (Hrsg.). Frankfurt am Main. 1. Auflage. 2016. S. 35-53.

⁹ საქართველოს 2009 წლის 23 ივნისის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-2 მუხლის მიხედვით, კომისიას განესაზღვრა შემდეგი ამოცანების შესრულება: 1. კომისიის ძირითადი ამოცანებია ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება. 2. კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განმტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა.

¹⁰ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2013 წლის 27 დეკემბრის დებულების მე-2 მუხლის თანახმად, ა) გაიზრდება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კონსტიტუციური გარანტიები; ბ) გაუმჯობესდება ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური გამიჯვნის, გაწონასწორებისა და ურთიერთქმედების მოდელი; გ) დაიხვეწება დამოუკიდებელი ინსტიტუტების კონსტიტუციური სტატუსი და ფუნქციები; დ) მოწესრიგდება ის ფუნდამენტური საკითხები, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით დღემდე დარჩენილია კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა; ე) დამკვიდრდება საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის გონივრული მოდელი, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის სტაბილურობას და კონსტიტუციურ საკითხებზე

პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილებას; ვ) აღმოიფხვრება საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტის ხშირი ცვლილებით გამოწვეული შეუსაბამობები და ტექნიკური ხარვეზები.

¹¹ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილებით მიღებულ იქნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, რომლის მე-2 მუხლმა კომისიას ორი ფუნდამენტური ამოცანის შესრულება დაუსახა: საქართველოს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან შესაბამისობისა და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბება.

¹² Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Zehnte Auflage, Berlin, 2010. S. 303.

¹³ Schneider, *Das Parlamentarische System*, in: *Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Herausgegeben von Benda/Maihofer/Vogel. Berlin. 1995. S. 539.

¹⁴ Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, 4. Auflage. S. 27.

¹⁵ ჯერ კიდევ 2010 წლის დასკვნაში ვენეციის კომისია აღნიშნავდა, რომ უნდა გადაიხედოს მთავრობისთვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების მარეგულირებელი დებულებები.

¹⁶ გვაზავა გ. ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, მეორე გამოცემა. *დ. გეგენავას რედაქტორობით*. თბ. 2014. გვ. 39.

¹⁷ Dieter Grimm, *Politische Parteien*, in: *Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Herausgegeben von Benda/Maihofer/Vogel. Berlin. 1995. S. 654.

¹⁸ იგივეს მიაწინებს ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში: სამომავლოდ უნდა განხილული იქნეს ხელისუფლებათა შტოების კონტროლისა და წონასწორობის მექანიზმების გაძლიერების შესაძლებლობა, მაგალითად, მეორე პალატის შემოღებითა და პარლამენტში ოპოზიციის როლის გაძლიერებით.

¹⁹ ვენეციის კომისია თავის ბოლო დასკვნაში მიესალმება ამ ცვლილებას და აღნიშნავს: ვინაიდან პრაქტიკაში, საქართველოში შერეულ სისტემას მმართველი პარტიის მიერ პარლამენტში ხმათა დიდი უმრავლესობის მოპოვების ტენდენცია ახასიათებდა.

²⁰ საქართველოს ეროვნული არქივი. ფონდი 1833. საქმე 191. ფურც. 142.

²¹ საქართველოს ეროვნული არქივი. ფონდი 1833. საქმე 191. ფურც. 155.

²² საქართველოს ეროვნული არქივი. ფონდი 1833. საქმე 191. ფურც. 158.

²³ საქართველოს ეროვნული არქივი. ფონდი 1833. საქმე 191. ფურც. 161. ფონდი 1836. საქმე 420. ფურც. 46.

²⁴ Karl Loewenstein, *Die Monarchie im Modernen Staat*, S. 81.

²⁵ ეს სიტყვები ნოე ჟორდანიას ეკუთვნის.

²⁶ მისასალმებელია ის, რომ იზრდება პრეზიდენტის კანდიდატისათვის წაყენებული ასაკობრივი ცენზი 40 წლამდე. აღნიშნული ასაკი კონსტიტუციურ სისტემებში მიღებული პრაქტიკაა (მაგალითად, 40 წლიდან აირჩევა პრეზიდენტი ესტონეთში (კონსტიტუციის 79-ე მუხლი), ლატვიაში (კონსტიტუციის 37-ე მუხლი), ალბანეთში (კონსტიტუციის 86-ე მუხლი), ბულგარეთში (კონსტიტუციის 93-ე მუხლი), მაკედონიაში (კონსტიტუციის 81-ე მუხლი), მოლდავეთში (კონსტიტუციის 78-ე მუხლი), ლიტვაში (კონსტიტუციის (შერეული მმართველობა) 78-ე მუხლი), საბერძნეთში (კონსტიტუციის 31-ე მუხლი).

²⁷ მსგავს შინაარსს შეიცავს ვენეციის კომისიის ბოლო დასკვნა: „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“. თუ ასე იქნება, მაშინ დასრულდება „ვეტოების“ ეპოქა საქართველოში, რომელიც ასე აუტანელი გახდა ხელისუფლებისათვის და მას განიხილავს, არა როგორც სახელმწიფოებრივ ინსტიტუტს, არამედ პრეზიდენტის ხელში არსებულ რაღაც პოლიტიკურ იარაღს.

ია ხურციძე
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
სამართლის სკოლის დეკანის მოადგილე,
მიწვეული ლექტორი,
დოქტორანტი

ქმედუნარიანობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლები

რეზიუმე

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532, 533 გადაწყვეტილებით საქმეზე „ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ საფუძველი ჩაეყარა ქმედუნარიანობის ინსტიტუტის მნიშვნელოვან, ძირეულ ცვლილებას, რომელიც 2015 წლის 1 აპრილიდან ითვალისწინებს ქმედუნაროდ აღიარებული პირის სტატუსის შეცვლას ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირის სტატუსით - ე.წ. „მხარდაჭერის მიმღებით“. საყურადღებოა, რომ საერთო სასამართლოების მიერ აღარ მოხდება იმ პირთა ქმედუნაროდ აღიარება, რომელთაც გააჩნიათ მყარი ფსიქიკური დარღვევები. ჩატარებული ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას, თუ რა სფეროში შეეზღუდოს პირს ნების გამოვლენის ნამდვილობა, რათა არ იქნას აღიარებული სრულიად ქმედუნაროდ. განხორციელებული ცვლილებებით, ე.წ. მხარდაჭერის მიმღებ პირებს კანონმდებლობა ანიჭებს გარიგების დადების, ქორწინების, არჩევნებში მონაწილეობის, მემკვიდრეობის მიღებისა და სხვა არაქონებრივი თუ ქონებრივი ხასიათის უფლებათა განხორციელების შესაძლებლობას.

წინამდებარე სტატიაში ხორციელდება ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა ქმედუნარიანობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლების გააზრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების საფუძველზე და წარმოდგენილია საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის შედეგად „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში არსებული მხარდაჭერის ინსტიტუტის შესაბამისი რეგულაციების მიმოხილვა მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში.

საძიებო სიტყვები: ქმედუნარიანობა, ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირი - მხარდაჭერის მიმღები, მხარდაჭერი.

Ia Khurtsidze

Deputy Dean of school of law of Grigol Robakidze University,
Invited lecturer, Phd student

Constitutional scope of limitation of capacity

Resume

Decision No. 2/4/532, 533 of the Constitutional Court of Georgia of October 8, 2014, on the case “Irakli Kemoklidze and David Kharadze vs. Parliament of Georgia” laid the foundation for an important and fundamental change of the institute of capacity, which stipulates changing of status of a person recognized as

incapable with a person with psychosocial needs-so-called “support recipient” from April 1, 2015. It should be noted that the general courts will no longer recognize the persons as incapable, who have strong mental disorders. On the basis of the performed expert conclusion, the court will make the decision about the areas, in which authenticity of expression of will shall be restricted to a person in order not to be recognized as completely incapable. With these changes, the legislation grants the right to so called support recipients to agreement, marriage, participation in elections, acquire inheritance and other non-financial or property rights. The present article deals with the constitutional scope of limitation of capacity of the persons with psychosocial needs based on the above-mentioned decision of the Constitutional Court of Georgia and is provided in the Constitutional Law of Georgia “On Changes to the Constitution of Georgia” as a result of working of the Constitutional Commission - Review of relevant regulations of the existing support institution within the scope of the current reform.

Keywords: Capacity, person with psychosocial needs - support recipient, supporter.

1. შესავალი

სტატიის თემატიკა შერჩეულ იქნა საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, კერძოდ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში განხორციელებული არაერთი მნიშვნელოვანი ცვლილებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია საკანონმდებლო ნოვაცია, ¹ რომელიც განპირობებულ იქნა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532, 533 გადაწყვეტილებით საქმეზე „ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსისა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ნორმები, ასევე ცალკეული ნორმატიული აქტების დებულებები, რაც საფუძვლად დაედო ქმედუნარიანობის ინსტიტუტის მოდიფიცირებას და თვისებრივად განსხვავებული შინაარსით ჩამოყალიბებას.² საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილების შეტანასთან დაკავშირებით. ნიშანდობლივია, რომ განხორციელებული ცვლილებები შეესაბამება ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებს. მაგალითად, განხორციელებული ცვლილებები თანხვედრაშია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების კონვენციასთან. ამასთან, აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი - „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, რომელიც მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით. იგი მხარდაჭერის მიმღებ პირთათვის გულისხმობს აქტიური საარჩევნო უფლების მინიჭებას. ნიშანდობლივია, რომ ევროპული კავშირის ცალკეულ ქვეყნებში: ავსტრია, გერმანია - აღნიშნული რეფორმა ათეული წლის წინ განხორციელდა.³

სტატიის მიზანია ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა ქმედუნარიანობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლების გააზრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოხსენებული გადაწყვეტილების საფუძველზე და საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის შედეგად „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მხარდაჭერის ინსტიტუტის შესაბამისი რეგულაციების მიმოხილვა არსებული რეფორმის ფარგლებში.

სტატია შედგება ხუთი ნაწილისაგან. მეორე ნაწილი ეთმობა ქმედუნარიანობის ინსტიტუტის რეფორმამდე ქმედუნაროდ აღიარებულ პირთა სამართლებრივ სტატუსს, მათ უფლებრივ მდგომარეობასა და სამართალსუბიექტობას. სტატიის მესამე ნაწილში განხილულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის გადაწყვეტილება, როგორც ქმედუნარიანობის რეფორმის დასაწყისი. სტატიის შემდეგ ნაწილში მსჯელობა ხორციელდება „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე, რომელიც ითვალისწინებს მხარდაჭერის ინსტიტუტის შესახებ რეგულაციებს, კერძოდ, მხარდაჭერის მიმღებ პირთათვის აქტიური საარჩევნო

უფლების მინიჭებასთან დაკავშირებით. დასკვნით ნაწილში შეჯამებული და წარმოდგენილია სტატიაში განხილული რელევანტური საკითხები.

2. ქმედუნაროდ აღიარებულ პირთა სამართალსუბიექტობა რეფორმამდე

2015 წლის 1 აპრილამდე, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-12 მუხლის თანახმად, ქმედუნაროდ მიიჩნეოდა პირი, რომელიც ჭკუასუსტობის ან სულით ავადმყოფობის გამო სასამართლოს მიერ ასეთად იქნა აღიარებული. ქმედუნაროდ აღიარებული პირის უფლებებს მისი კანონიერი წარმომადგენელი - მეურვე, ახორციელებდა. ამასთან, ქმედუნაროდ აღიარებული პირის განკურნების ან მნიშვნელოვნად გამოჯანმრთელების შემთხვევაში სასამართლო ასეთ პირს კვლავ აღიარებდა ქმედუნარიანად.⁴ ქმედუნაროდ პირთა აღიარება კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის უფლების აბსოლუტურ ჩამორთმევას წარმოადგენდა, მათ მიერ დადებული ნებისმიერი გარიგება, მათ მიერ ან მათ მიმართ გამოვლენილი ნება უცილოდ ბათილი იყო, ვინაიდან მათ სრულიად არ შეეძლოთ თავიანთი ნების გამოვლენა, გამოხატვა და ფორმირება - მარტივი შინაარსის, საყოფაცხოვრებო გარიგებების დადების საშუალებას იყვნენ მოკლებულნი.⁵ აღნიშნულ შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა ისეთ ვითარებას, როცა უფლების სუბიექტი უუნაროა, მოახდინოს სამართლებრივად შედეგუნარიანი ნების ფორმირება. ამასთან, სამართლის ობიექტური ნების კონკრეტულ ურთიერთობაში გამოვლენა ხდება მეურვის სუბიექტური ნებით.⁶ ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ ქმედუნაროდ აღიარებული პირები სრულფასოვნად ვერ ახორციელებდნენ სამართლის სუბიექტისადმი მინიჭებულ უფლებებსა და მოვალეობებს.⁷

2015 წლის 1 აპრილიდან ქმედუნაროდ აღიარებული პირის სტატუსი შეიცვალა ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირის სტატუსით - ე.წ. „მხარდაჭერის მიმღებით“, ხოლო მეურვის ნაცვლად ასეთ პირებს მზრუნველობას უწევს ე.წ. „მხარდამჭერი“⁸, შესაბამისად, საერთო სასამართლოები აღარ აღიარებენ იმ პირებს ქმედუნაროდ, რომელთაც გააჩნიათ მყარი ფსიქიკური დარღვევები. შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას, თუ რა სფეროში შეეზღუდოს პირს, მაგალითად, გარიგების დადების შესაძლებლობა და არ იქნას აღიარებული სრულიად ქმედუნაროდ. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში არსებული დებულებებით საფუძველი ჩაეყარა სისტემურ ცვლილებას, რომელიც მასშტაბურ ხასიათს იღებს იქედან გამომდინარე, რომ ე.წ. მხარდაჭერის მიმღებ პირებს კანონმდებლობა ანიჭებს გარიგების დადების, ქორწინების,⁹ არჩევნებში მონაწილეობის, მემკვიდრეობის მიღებისა და სხვა არაქონებრივი თუ ქონებრივი ხასიათის უფლებათა განხორციელების შესაძლებლობას.

3. ქმედუნარიანობის რეფორმის დასაწყისი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის პრეცედენტული მნიშვნელობის გადაწყვეტილებას წინ უძღოდა საქართველოს მოქალაქის - მაია ასაკაშვილის 2012 წლის 13 ივლისის საკონსტიტუციო სარჩელი, რომელიც წარმოადგენდა უშუალოდ სარჩელის სუბიექტის - ირაკლი ქემოკლიძის, მეურვეს. მეურვე წარმოადგენდა სამეურვეო პირის ინტერესებს მესამე პირებთან, ადმინისტრაციულ ორგანოსთან და სასამართლოსთან ურთიერთობაში. მოსარჩელე კონსტიტუციური სარჩელით მოითხოვდა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსისა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ცალკეული დებულებების, რომლებიც ეხებოდა ჭკუასუსტობის ან სულით ავადმყოფობის გამო ქმედუნაროდ აღიარებულ პირთა ცალკეული მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტების არაკონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14, მე-16, 36-ე, 39-ე მუხლებთან და 42-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით და თავად აწერდა კონსტიტუციურ სარჩელს ხელს. კონსტიტუციური სარჩელი №514 (საქართველოს მოქალაქე მაია ასაკაშვილი

საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ) არ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მარეგლამენტირებელი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოში ყველა პირი თავადაა უფლებამოსილი, იდავოს საკუთარი უფლებების დარღვევაზე. „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ სასამართლოსთვის მიმართვის სუბიექტებში იგულისხმება ნებისმიერი პირი, მათ შორის ისეთებიც, რომლებიც, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად, ქმედუწაროდ ითვლებიან.¹⁰ შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ვერ იქნა დადგენილი საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში უფლებამოსილი სუბიექტი.

ქმედუწარიანობის ინსტიტუტის რეფორმას საფუძვლად ჩაეყარა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532, 533 გადაწყვეტილება საქმეზე - „ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ამ საქმეში მოსარჩელე სადავოდ მიიჩნედა როგორც საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის ცალკეულ ნორმებს, აგრეთვე „ფსიქიატრიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის ცალკეულ დებულებებს, რომლებიც აწესრიგებდნენ და განსაზღვრავდნენ სამოქალაქო სამართალწარმოების პროცესში იმ პირთა სამართლებრივ მდგომარეობას, რომლებიც „ჭკუასუსტობის ან სულით ავადმყოფობის“ გამო სასამართლოს მიერ გამოცხადდნენ ქმედუწაროდ¹¹. მოსარჩელების მტკიცებით, აღნიშნული საფუძვლებით პირთა ქმედუწაროდ აღიარება ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, ვინაიდან ქმედუწარიანობის შემზღვეველი ბლანკეტური ნორმა არ ახდენდა დიფერენციაციას პირთა ინდივიდუალური გონებრივი შესაძლებლობების კუთხით და ქმედუწაროდ აღიარებულ პირს არაკანონიერად უზღუდავდა ყველა სფეროში ნების გამოვლენას¹². ამასთანავე, მათი შეფასებით, საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს შეზღუდული შესაძლებლობის ნიშნით პირთა დისკრიმინაციას და არსებული რეგულაციებით არათანასწორად ეპყრობიან იმ პირებს, რომლებიც სასამართლოს მიერ აღიარებული არიან ქმედუწაროდ და, აქედან გამომდინარე, კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ვერ მონაწილეობენ, როგორც სამართლის სუბიექტი, ხოლო იმ პირებს, რომელთაც ასევე აქვთ ჯანმრთელობის მკვეთრად გამოხატული პრობლემები, თუმცა, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ისინი არ არიან აღიარებული ქმედუწაროდ, კანონი სრულად აძლევს საშუალებას, განახორციელონ თავიანთი უფლება-მოვალეობები¹³. მოსარჩელეთა შეფასებით, გამომდინარე იქედან, რომ შესაძარებელი კატეგორიები თანაბარი მდგომარეობით ხასიათდებიან, თუმცა მაინც ხორციელდება ქმედუწაროდ სტატუსის მქონე პირების მიმართ დიფერენცირებული მოპყრობა, არაკონსტიტუციურად უნდა იქნას ცნობილი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც გამომდინარეობს პირის ქმედუწაროდ აღიარების ძირითადი ნორმის შინაარსიდან.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ გაიზიარა მოსარჩელეთა არგუმენტები და არაკონსტიტუციურად ცნო სადავო ნორმები (ზოგიერთი ნორმის ნორმატიული შინაარსი) და განაცხადა, რომ „შეზღუდული გონებრივი შესაძლებლობების მქონე პირების მიერ უფლებების განხორციელების ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონსტიტუციურ სტანდარტებს და არ უნდა ემყარებოდეს მხოლოდ პირის გონებრივი დაავადების ფაქტს“¹⁴. საკონსტიტუციო სასამართლო ქმედუწარიანობას არ განიხილავს აბსოლუტურ კატეგორიად. მისი აზრით, „პირის ქმედუწაროდ ცნობა, თავისთავად, არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მოთხოვნებს, ვინაიდან, პირველ რიგში, მიმართულია ამ პირების კანონიერი უფლებების და ინტერესების დაცვისკენ, იმავდროულად, კოგნიტური უნარების შეზღუდვა, მათ შორის სერიოზულიც კი, არ შეიძლება წარმოადგენდეს პირის ქმედუწარიანობის სრულად შეზღუდვის თვითკმარ მიზეზს“¹⁵. სასამართლოს შეფასებით, იქედან გამომდინარე, რომ პირი ფორმალურად განუსაზღვრელი ვადით ითვლება სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგების დადების უნარის არმქონედ,

პრაქტიკულად, სრულად ხდება დამოკიდებული მეურვეზე და ერთმევა უფლება, დამოუკიდებლად მიიღოს მონაწილეობა სამოქალაქო ცხოვრების ყველა სფეროში, ქონებრივ და არაქონებრივ ურთიერთობებში, მათ შორის ისეთ სფეროებში, რომლებიც უშუალოდაა დაკავშირებული მის ყოველდღიურ ყოფა-ცხოვრებასთან, არსებობასა და განვითარებასთან. მისი ნება ჩანაცვლებულია მეურვის ნებით, რომელიც სამეურვეო პირის სახელით დებს ყველა აუცილებელ გარიგებას¹⁶.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, 2015 წლის 1 აპრილიდან ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი ზემოთ მოყვანილი აქტების ნორმები, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ნეგატიური კანონმდებლის უფლებამოსილების საფუძველზე საქართველოს პარლამენტმა კანონმდებლობაში განახორციელა სისტემური ცვლილებები, მაგალითად, მიღებულ იქნა „ფსიქოსოციალური საჭიროებიდან გამომდინარე ექსპერტიზის ჩატარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც აწესრიგებს პირის ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირად ცნობისთვის სავალდებულო ექსპერტიზის ჩატარების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ორგანიზაციულ საფუძველებს.

4. მხარდაჭერის მიმღებ პირთა აქტიური საარჩევნო უფლება მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

საქართველოს პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, რომელიც მესამე მოსმენით მიღების შემთხვევაში ამოქმედდება 2018 წლის ოქტომბერში საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე. კონსტიტუციური კანონის პროექტის 24-ე მუხლის მეორე პუნქტი განსაზღვრავს, რომ არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე განზრახვი დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერისმიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში. აღნიშნული დანაწესის შესაბამისად, მხარდაჭერის მიმღებ პირებს, რომლებიც სასამართლოს გადაწყვეტილებით საჭიროებენ მხარდაჭერას და ასევე მოთავსებულნი არიან სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, არ გააჩნიათ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებები. ამასთან, საგულისხმოა, რომ ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, მხარდაჭერის მიმღებ პირებს, რომლებიც სასამართლოს მიერ აღიარებულნი არიან ასეთად და არ არიან მოთავსებული სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, გააჩნიათ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებები. ტერმინი - სტაციონარული (ლათ. stationarius) უძრავ, ერთ ადგილას მოთავსებულ, არამობრავ, საავადმყოფოში მწოლიარე ავადმყოფის მკურნალობას ნიშნავს. „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასატარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვლის №36 დადგენილების 23-ე მუხლის მე-8 ნაწილი არეგულირებს, თუ კონკრეტულად რას გულისხმობს სტაციონარული სამედიცინო მომსახურება - ამ პროგრამის მიზნებისათვის სტაციონარული სამედიცინო მომსახურება არის მომსახურება (ოპერაციული თუ კონსერვატიული მკურნალობა მედიკამენტების ჩათვლით, სამედიცინო მანიპულაციები, სამკურნალო-დიაგნოსტიკური, ლაბორატორიულ-ინსტრუმენტული გამოკვლევები), რომელიც საჭიროებს პაციენტის სტაციონარში 24 (ოცდაოთხი) საათზე მეტი დროით მოთავსებას. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებით ვერ ისარგებლებენ სასამართლოს გადაწყვეტილებით მხარდაჭერის მიმღებად ცნობილი ისეთი პირები, რომლებიც მხარდაჭერისმიმღებად ცნობასთან ერთად, ასევე მოთავსებულნი არიან სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში 24 საათზე მეტი დროით. ამასთან, მნიშვნელოვანია განიმარტოს, რომ თუ მხარდაჭერის მიმღებად ცნობილი პირი არჩევნების დანიშვნამდე იმყოფებოდა სტაციონარში 24 (ოცდაოთხი) საათზე მეტი ვადით და არჩევნების

დღისათვის იგი უკვე აღარ იმყოფება ასეთ დაწესებულებაში, ზემოაღნიშნული ნორმის ნორმატიული შინაარსიდან გამომდინარე, ცხადია, არ უნდა იქნას მიჩნეული აღნიშნული გარემოება საარჩევნო უფლებების შეზღუდვის საფუძვლად, ვინაიდან უკვე აღმოფხვრილია არსებული ვითარება. ხოლო, თუ მხარდაჭერის მიმღებად ცნობილი პირი არჩევნების დანიშვნის დღეს იმყოფება სტაციონარში ფიქსირებულ საათზე მეტი ვადით და, ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, ვერ ახორციელებს აქტიურ მონაწილეობას საარჩევნო პროცესებში, კონსტიტუციური კანონის ხსენებული დანაწესით რეგულირებული შეზღუდვა მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში უნდა გავრცელდეს მხარდაჭერის მიმღებ პირებზე.

საყურადღებოა, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის - საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ ამოქმედებამდე მოქმედი კონსტიტუციური ნორმის შინაარსი, კერძოდ 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრავს, რომ არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ქმედუუნაროდ ცნო ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში, გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რეგულაცია პირდაპირ არ აწესრიგებს მხარდაჭერის მიმღებ პირთა აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებების მინიჭების საკითხს და განსაზღვრავს, რომ არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს სასამართლოს მიერ მხოლოდ ქმედუუნაროდ ცნობილ მოქალაქეს, რომლის ნორმატიული შინაარსიც განხორციელებული რეფორმის შესაბამისად მიჩნეულ უნდა იქნას, რომ გულისხმობს 2015 წლის 1 აპრილამდე ქმედუუნაროდ ცნობილ პირებს, რომელთა ინდივიდუალური შეფასებაც აქამდე არ მომხდარა არჩევნებში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვას. ვინაიდან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი ქმედუუნაროდ აღიარების ინსტიტუტი ჰკუასუსტ და სულით ავადმყოფ პირთა მიმართ, ტერმინში - „ქმედუუნარო“ მხოლოდ შესაძლებელია, იგულისხმებოდნენ 2015 წლის 1 აპრილამდე ქმედუუნაროდ ცნობილი (რომელთა ინდივიდუალური შეფასება არ მომხდარა) პირები. რადგან საქართველოს კონსტიტუციის უშუალოდ მოქმედი რედაქცია აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებებს უზღუდავს მხოლოდ ქმედუუნარო (2015 წლის 1 აპრილამდე ქმედუუნაროდ ცნობილი პირები, რომელთა ინდივიდუალური შეფასება არ მომხდარა) პირებს და ამასთან საერთოდ არ ახდენს დიფერენციაციას მხარდაჭერის მიმღები პირების, ვინც ასეთად არიან აღიარებულნი სასამართლოს მიერ და მხარდაჭერის მიმღებად ცნობასთან ერთად, ასევე იმყოფებიან სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, არსებული რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში მოთავსებული მხარდაჭერის მიმღებად აღიარებული პირები ასევე სარგებლობენ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებებით, რაც მათ ერთმევათ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით - საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რა თქმა უნდა, თუ მესამე მოსმენითაც ანალოგიური შინაარსის ნორმა იქნება მიღებული.

5. დასკვნა

ნაშრომში განხილულია ქმედუუნარიანობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ფარგლები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებისა და „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მხარდაჭერის ინსტიტუტის შესაბამისი რეგულაციების მიმოხილვა არსებული რეფორმის ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შედეგად ქმედუუნაროდ აღიარებული პირები სამართლებრივი თვალსაზრისით აღარ მიიჩნევიან აბსოლუტურად უუფლებო სუბიექტებად. ასეთ პირებს რეფორმის დასრულების შემდეგ მიენიჭებათ ცალკეული კატეგორიის სამოქალაქო უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობა საკუთარი ნების შესაბამისად, ხოლო მათი ქმედუუნარიანობის შეფასება

განხორციელება ინდივიდუალურად „ფსიქოსოციალური საჭიროებიდან გამომდინარე ექსპერტიზის ჩატარების შესახებ“ საქართველოს კანონით. აქედან გამომდინარე, ეს პროცესი მაქსიმალურად ორიენტირებულია პირის საჭიროებებზე, შესაძლებლობებსა და მოთხოვნილებებზე და თვისებრივად შეესაბამება, როგორც საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, ასევე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესახებ კონვენციის მოთხოვნებს.

სტატიაში მნიშვნელოვან საკითხად იქნა გამოყოფილი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მეორე მოსმენით მიღებული ახალი რედაქციის რეგულაცია, რომელიც ძალაში 2018 წელს შევა და რომელიც ითვალისწინებს იმ მხარდაჭერის მიმღებად სასამართლოს მიერ ცნობილი პირების აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვას, რომლებიც არჩევნების დანიშვნის დღისათვის იმავდროულად მოთავსებულნი არიან სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში 24 საათზე მეტი ვადით. ხოლო ნორმის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია ითქვას, რომ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებებით ისარგებლებენ სასამართლოს მიერ მხარდაჭერის მიმღებად ცნობილი პირები, რომლებიც არ არიან არჩევნების დანიშვნის დღეს მოთავსებულნი სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში ფიქსირებულ ვადაზე მეტი დროით.

ასევე, საყურადღებოა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის - „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ ამოქმედებამდე მოქმედი კონსტიტუციური ნორმის შინაარსი, რომლის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლებას უზღუდავს მხოლოდ იმ მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ქმედუუნაროდ ცნო ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში, გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რეგულაცია ვინაიდან პირდაპირ არ აწესრიგებს მხარდაჭერის მიმღებ პირთა აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებების მინიჭების საკითხს და განსაზღვრავს, რომ არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს სასამართლოს მიერ მხოლოდ ქმედუუნაროდ ცნობილ მოქალაქეს, ხსენებული ნორმის ნორმატიული შინაარსი განხორციელებული რეფორმის შესაბამისად გაგებულ უნდა იქნას შემდეგნაირად: ტერმინში - „ქმედუუნარო“ იგულისხმება 2015 წლის 1 აპრილამდე ქმედუუნაროდ ცნობილი პირები, რომელთა ინდივიდუალური შეფასებაც აქამდე არ მომხდარა.

ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებებს უზღუდავს მხოლოდ ქმედუუნარო (2015 წლის 1 აპრილამდე ქმედუუნაროდ ცნობილი პირები, რომელთა ინდივიდუალური შეფასება არ მომხდარა) პირებს და ამასთან საერთოდ არ ახდენს დიფერენციაციას მხარდაჭერის მიმღები პირების - ვინც ასეთად არიან აღიარებულნი სასამართლოს მიერ და მხარდაჭერის მიმღებად ცნობასთან ერთად, ასევე იმყოფებიან სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, არსებული რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში მოთავსებული მხარდაჭერის მიმღებად ცნობილი პირები ასევე სარგებლობენ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებებით, რაც მათ ერთმევათ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტით - „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ მესამე მოსმენით ანალოგიური შინაარსის ნორმის მიღების შემთხვევაში.

¹ იხ.: ზუხუბაია ხ. 2016. მხარდაჭერის ინსტიტუტი - ნოვაცია ქართულ სამოქალაქო სამართალში. თსუ სამართლის მიმოხილვა, სტუდენტური-სამეცნიერო ჟურნალი N1, გვ. 136.

² იხ.: საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარის ელექტრონული ვერსია, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე <http://www.gccc.ge/> (უკანასკნელად ნანახია: 17.07.2017), მე-12 მუხლი, გვ. 3-4.

³ იხ.: კერესელიძე დ. 2009. კერძო სამართლის უზოგადესი სისტემური ცნებები, გვ.126, Liebfeld H. 2012 *Betreuungsrecht in der Praxis: Geschichte, Grundlagen und Planung rechtlicher Betreuung*, გვ. 21; Seichter J. 2013

Einführung in das Betreuungsrecht: Ein Leitfaden für Praktiker des Betreuungsrechts, Heilberufe und Angehörige von Betreuten, გვ. 49-54..

⁴ იხ.: ჭანტურია ლ. (რედ.) 2001. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი წიგნი მეოთხე ტომი II. გვ. 45-46.

⁵ იხ.: ჭანტურია ლ. 2011. სამოქალაქო სამართლის ზოგადი ნაწილი. გვ. 184-185.

⁶ იხ.: ზოიძე ბ. 2016. ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირის სამართალსუბიექტობა. თსუ სამართლის მიმოხილვა, სტუდენტური-სამეცნიერო ჟურნალი. N1. გვ. 31.

⁷ იხ.: Klunzinger E. 2002. Einführung in das Bürgerliche Recht. Tübingen, გვ. 191-192.

⁸ იხ.: ჭანტურია ლ. (რედ.) 2017. სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი წიგნი I. გვ. 69.

⁹ დეკანოსიძე რ., რუხაძე, თ. 2016. ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირთა ქორწინების უფლება - სამართალსუბიექტობის შინაარსის გაფართოების ტენდენცია. თსუ სამართლის მიმოხილვა, სტუდენტური-სამეცნიერო ჟურნალი, N1. გვ. 127-128.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 13 ივლისის №2/3/514, გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მათა ასაკაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, მე-4 პარაგრაფი.

¹¹ იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532, 533 გადაწყვეტილება საქმეზე „ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I, მე-6 პარაგრაფი.

¹² იქვე, II, 27-ე პარაგრაფი.

¹³ იქვე, I, მე-10 პარაგრაფი.

¹⁴ იქვე, II, 23-ე პარაგრაფი.

¹⁵ იქვე, II, მე-12 პარაგრაფი.

¹⁶ იქვე, II, მე-9 პარაგრაფი.

**კონსტიტუციის განმარტების პრინციპები და კონსტიტუციის 39-ე მუხლის
განსაკუთრებული მნიშვნელობა**

რეზიუმე:

კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის საკითხები ყოველთვის განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრშია. ეს საკვებით ლოგიკურია, ვინაიდან კონსტიტუცია წარმოადგენს უზენაეს კანონს, რომელიც განსაზღვრავს მთელ სამართლებრივ სისტემას და ამ მხრივ დომინირებს კანონმდებელზე. ამდენად, კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის მნიშვნელობა ძალიან დიდია. თეორიულად კონსტიტუციის განმარტება წარმოადგენს იურიდიული განმარტების ერთ-ერთ სახეს, თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუცია არეგულირებს ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებს, როგორცაა: სახელმწიფოს მოწყობა, ძალაუფლების გადანაწილება სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის, სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების წესი, ადამიანის ძირითადი უფლებები და სხვ., მისი განმარტების იურიდიული და პოლიტიკური მნიშვნელობა განსაკუთრებით მაღალია.

მიუხედავად ასეთი მნიშვნელობისა, კონსტიტუციაში არ გვხვდება ჩანაწერი იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა განიმარტოს ის. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის პრობლემა დიდი ხნის განმავლობაში მეცნიერთა ყურადღების ცენტრშია. კონსტიტუციის დებულებების ნაწილი არაორაზროვანი, ნათელია და არ იძლევა მისი ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. მეორე მხრივ, არაერთი დებულება ბუნდოვანი, წინააღმდეგობრივი და არასაკმარისად ცხადია. ასეთ შემთხვევებში აუცილებელია კონსტიტუციური ნორმების განმარტება, მათი ნამდვილი შინაარსის დადგენა. სწორედ ამიტომ, უდიდესი მნიშვნელობა აქვს იმის დადგენა ვინ და როგორ უნდა განმარტოს იგი. მოსამართლეების მიერ კონსტიტუციის განმარტების უფლებამოსილების ფარგლები ხშირად იწვევს დავას მეცნიერთა შორის, ვინაიდან ხშირად რთულია გაიმიჯნოს ლეგიტიმური განმარტება არალეგიტიმური განმარტებისაგან. სწორედ ამიტომ ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის არაერთი თეორია. მათგან სტატიაში გაანალიზებულია სამი ძირითადი თეორია: ტექსტუალიზმი, ორიგინალიზმი და დინამიკური განმარტება.

კონსტიტუციის ინტერპრეტაცა თეორიების ზოგადი მიმოხილვის შემდეგ გაანალიზებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა და მიღებულია დასკვნა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღიარებს კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის პროგრესულ/დინამიკურ თეორიას და „ცოცხალი კონსტიტუციის“ შექმნის პროცესში იყენებს განმარტების ყველა შესაძლო მეთოდს. ეს მეთოდებია: 1) გრამატიკული განმარტება, 2) ლოგიკური განმარტება, 3) სისტემური განმარტება, 4) მიზნობრივი განმარტება, 5) ავტონომიური განმარტება, 6) შედარებითი ინტერპრეტაცია.

შედარებითი ინტერპრეტაციის დროს კონსტიტუციის განმარტებისას საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალს და უცხო ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოების გადაწყვეტილებებს.¹ ამ მხრივ სტატიაში გაანალიზებულია საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მნიშვნელობა და მოსალოდნელი კონსტიტუციური ცვლილებები, რომლის საფუძველზეც იგეგმება აღნიშნული მუხლის გადატანა კონსტიტუციის პირველ თავში. სტატიაში ჩამოყალიბებულია დასკვნა/რეკომენდაცია, იმასთან დაკავშირებით, რომ სასურველია კონსტიტუციის 39-ე მუხლი დარჩეს მეორე თავში, ვინაიდან ეს აუცილებელია მისი ქმედითობისათვის.

საძიებო სიტყვები: საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციის განმარტება, კონსტიტუციის განმარტების თეორიები, კონსტიტუციის განმარტების მეთოდები, ცოცხალი კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი

Ana Kuchukhidze

Grigol Robakidze University, School of Law, PhD Student

Principles of interpretation of the Constitution and a special significance of article 39 of the Constitution

Resume

There is something inherently attractive about constitutional interpretation. Why? Clearly, it must be as it really matters. From a theoretical perspective constitutional interpretation may be regarded as just another branch of legal interpretation. From a normative perspective, however, the constitution deals with issues more fundamental than other legal documents do, such as the basic values of the legal system, the distribution of power among state organs and the basic rights and freedoms of individuals. Furthermore, from a political perspective the stakes involved in constitutional interpretation are much higher than in others fields of legal interpretation, because the constitution is the superior law of the legal system, commanding even the legislature. According to this it is very important to analyze forms of constitutional interpretation.² There is no express provision in the constitution mandating the principles on which it is to be interpreted.³ That is why problems of constitutional interpretation have occupied a prominent part of the scholarly agenda for quite some time and up to now. Many clauses of the Constitution are unequivocal and leave no room for interpretation. On the other hand many provisions of national constitutions, like other laws, are often ambiguous, vague, contradictory, insufficiently explicit, or even silent as to constitutional disputes that judges must decide.⁴ It is the reason why understanding of what should be interpreted, how it should be interpreted, and who has the authority to interpret are all important and basic to the constitutional enterprise.⁵ How judges resolve the problems through “interpretation” is problematic and controversial, mainly because legitimate interpretation is difficult to distinguish from illegitimate change.⁶ In the fields of constitutional law there are debates over how much discretion should be afforded to judges who are interpreting the constitution. This debate centers around the question, as phrased by Thomas C. Grey, “whether the constitutional text should be the sole source of law for the purpose of judicial review or whether judges should supplement the text with an unwritten constitution that is implicit in precedents practice and conventional morality.”⁷ There are a number of approaches which addresses this question. These conceptions can be divided into three basic categories: Textualism, Originalism and Dynamic approach. Textualism in its pure form implies that a constitutional text contains no more and no less than its semantic reference.⁸ It may be defined as the action of explaining what a normative text conveys by looking at the usual meaning of the words contained therein.⁹ Originalists focus on the meaning words had among the general public when the Constitution was adopted.¹⁰ In other words, originalism in its pure form implies that a constitutional norm means exactly what it meant or must have meant when it was originally adopted.¹¹ A dynamic approach implies that the specific meaning of a constitutional norm can and will change in accordance with the evolution of society.¹² It is also called a “living constitution”.

The essay is focused on the methods of interpretation. From the starting point of a systematic description of the ways of interpreting the constitution, the essay attempts to analyze the Georgian methods of constitutional interpretation. The conclusions sum up that Georgian Constitutional Court is recognizing a dynamic approach as a method of constitutional interpretation, and during creating a “living constitution” uses all the ways of law interpretations such as: 1) The literal (grammatical) interpretation, 2) The logical interpretation, 3) The harmonious interpretation, 4) The purposive interpretation, 5) The autonomous interpretation 6) The comparative interpretation. The comparative method gives the constitutional court a possibility to take into account international law and international court practice when interpreting the

constitution. In this regard, the essay analysis Georgian constitutional court practice and forthcoming constitutional additions according to which article 39 is moving from the second chapter to the first one. The essay gives the recommendation to leave article 39 in the second chapter as it is necessary for its vitality.

Key Words: Constitutional Court, Constitutional Interpretation, Theories of Constitutional interpretation, Methods of Constitutional Interpretation, Live Constitution, Article 39 of Georgian constitution.

I. შესავალი

კონსტიტუცია არ წარმოადგენს კოდექსს, რომელშიც ყველა საკითხი დეტალურადაა მოწესრიგებული.¹³ კონსტიტუციას სჭირდება მიმდინარე გამოყენება და პრაქტიკა (სასამართლო გადაწყვეტილებები), რათა სიმტკიცე და თანამედროვე შინაარსი შეიძინოს.¹⁴ ხშირად მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებებისა და სასამართლო პრაქტიკით შექმნილი სამოსამართლო სამართლის მეშვეობითაა შესაძლებელი იმის შეცნობა, თუ რა შინაარსი დევს კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე კონკრეტულ მნიშვნელობას ანიჭებს ისეთ ბუნდოვან და მრავლისმომცველ ცნებებს, როგორებიცაა: „საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები“, „პიროვნების თავისუფალი განვითარება“, „ოჯახის კეთილდღეობა“ და ა.შ.¹⁵ ამდენად, კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებით საკონსტიტუციო სასამართლო ქმნის ცოცხალ კონსტიტუციას და ადგენს სტანდარტს, რომლის მნიშვნელობა სცილდება კონკრეტულ სასამართლო საქმეს. სწორედ ეს სტანდარტები და განმარტებები ქმნის თანამედროვე კონსტიტუციის შინაარსს. ასეთი მნიშვნელობის გამო საჭიროა გაანალიზდეს რა იგულისხმება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციური ნორმის განმარტების უფლებამოსილებაში და როგორია ამ უფლებამოსილების ფარგლები.

II. კონსტიტუციის განმარტების ძირითადი თეორიები

კონსტიტუციის განმარტება განსაზღვრულია როგორც საქმიანობა, რომლის მიზანია წერილობითი ფორმით ჩამოაყალიბოს კონსტიტუციის დებულებების ნორმატიული შინაარსი.¹⁶ მაგრამ კონსტიტუციაში არ არსებობს ჩანაწერი იმასთან დაკავშირებით, თუ რა პრინციპებზე დაყრდნობით უნდა მოხდეს კონსტიტუციის განმარტება.¹⁷ ეს განაპირობებს იმას, რომ საკონსტიტუციო სამართალში მრავალი წლის განმავლობაში დებატებია იმასთან დაკავშირებით, რამდენად დიდი უნდა იყოს მოსამართლეების დისკრეცია, განმარტონ კონსტიტუციური ნორმები. თომას გრეის სიტყვებით რომ ვთქვათ, დებატები მიემართება შეკითხვას: „კონსტიტუციის ტექსტი უნდა იყოს ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმების ერთადერთი წყარო, თუ მოსამართლეებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, შეავსონ კონსტიტუციის ტექსტი, შექმნან დაუწერელი კონსტიტუცია, რომელსაც ექნება პრეცედენტის ძალა ან რომელიც წარმოშობს მორალურ ვალდებულებას, რომ გაითვალისწინონ იგი.“¹⁸

კონსტიტუციურ სამართალში არსებობს კონსტიტუციური განმარტების ფარგლების შესახებ ბევრი თეორია და ამ თეორიების შიგნით არსებული ქვეთეორიები, თუმცა შესაძლებელია გამოვყოთ სამი ძირითადი მიმართულება: ტექსტუალიზმი, ორიგინალიზმი და პროგრესული, ანუ დინამიკური განმარტება.

1. **ტექსტუალიზმი:** ტექსტუალიზმი არის კონსტიტუციური ინტერპრეტაციის თეორია, რომელიც სასამართლოებს არ აძლევს კონსტიტუციური ნორმების განმარტების დისკრეციას. ზოგიერთი მას მოიხსენიებს როგორც ტექსტუალიზმს (textualism), ზოგიერთი კი როგორც ლიტერალიზმს, ბუკვალიზმს (literalism). მოსამართლე ჰუგო ბლეჟი, რომელიც იყო მკაცრი ტექსტუალიზმის მხარდამჭერი ამტკიცებდა, რომ „იურიდიული ზედამხედველობა (juridical review) არაკანონიერია, თუ ის კონსტიტუციის ტექსტის გარდა კიდევ რაიმე სხვას ეფუძნება.“ მას სწამდა, რომ „ასეთი მიდგომა ხელს შეუშლიდა მოსამართლეების მისწრაფებას, გასულიყვნენ კონსტიტუციური ჩარჩოების მიღმა, განვეითარებინათ საკუთარი მოსაზრებები

და წარმოეჩინათ ისინი, როგორც ბუნებითი სამართალი.“ მას არ სურდა, მოსამართლეებს ჰქონოდათ შესაძლებლობა საკუთარი გადაწყვეტილებები დაეფუძნებინათ ისეთ ბუნდოვან საფუძვლებზე, როგორებიცაა: სამართლიანობა, მიზანშეწონილობა და სხვ. მისი სურვილი იყო, რომ მოსამართლეები „გაჰყოლოდნენ იმას, რასაც ამბობს კონსტიტუცია და არა იმას, რასაც მოსამართლეების აზრით უნდა ამბობდეს ის“. ¹⁹ სკალიას განმარტებით კი, ტექსტუალიზმი ნიშნავს იმას, რომ მოსამართლეებს არ აქვთ უფლებამოსილება, შექმნან სამართალი და უნდა დარჩნენ სამართლებრივი ტექსტის, მათ შორის, კონსტიტუციური ტექსტის ჩარჩოში: „სიტყვებს აქვთ შეზღუდული რაოდენობის მნიშვნელობა და დაუშვებელია ნებისმიერი განმარტება/ინტერპრეტაცია, რომელიც სცილდება ამ მნიშვნელობებს“. ²⁰ ნორვეგიელი მეცნიერი ეივინდ სმიტი ასევე ემხრობა ტექსტუალიზმს და მიუთითებს, რომ მოსამართლე: „უნდა დაეყრდნოს ნორმებს, რომლებიც მოცემულია დაწერილ კონსტიტუციაში.“ ²¹

ეს თეორია, რომელიც ამტკიცებს, რომ მოსამართლეები უნდა ეყრდნობოდნენ მხოლოდ კონსტიტუციის ტექსტს, შეიძლება ერთი შეხედვით ძალიან ლოგიკური იყოს, თუმცა ეს უმეტეს შემთხვევაში შეუძლებელია. ტექსტუალიზმი მოქმედებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის დებულებების მნიშვნელობა სრულიად ნათელია ²². უმეტეს შემთხვევაში, კონსტიტუციის ტექსტის ბუნდოვანების გამო ეს, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. ²³ განსაკუთრებით, როდესაც ეს ეხება ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთი ყველაზე კომპლექსური და წინააღმდეგობრივი სფეროა. ²⁴ უფრო მეტიც, ტექსტუალურმა განმარტებამ გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება მიგვიყვანოს აბსურდულ შედეგებამდე.

მაგალითისთვის მოვიყვანოთ სიტყვა „speech“ (მეტყველება, სიტყვით გამოსვლა). სკალიას ეჭვი არ ეპარება იმაში, რომ სიტყვის თავისუფლება მოიაზრებს ხელნაწერსაც. სკალია მიიჩნევს, რომ ეს არის აშშ-ს კონსტიტუციის პირველი დამატების ერთადერთი გონივრული განმარტება. მართლაც ასეა, თუმცა ასეთი დასკვნა მოითხოვს ტექსტიდან გადახვევას იმდენად, რამდენადაც სიტყვა „speech“ თავისი სემანტიკური მნიშვნელობით არ გულისხმობს ხელნაწერს. ²⁵

ანალოგიურად, გონივრული განმარტების ქვეშ ექცევა ტერმინი „thoughts“. დანიის კონსტიტუციის 77-ე მუხლი იცავს აზრის/მოსაზრების თავისუფლებას, აღიარებს რა, რომ „ყველას აქვს უფლება საჯარო გახადოს თავისი მოსაზრებები“ ნიშნავს თუ არა ეს, რომ ამ მუხლით დაცულია მხოლოდ პიროვნული შეხედულებების გამოხატვა (thoughts) და არა ფაქტობრივი ინფორმაციის გავრცელების უფლება? რა თქმა უნდა, ყველა თანხმდება, რომ ეს განზრახვა ამ მუხლში არ დევს და ამ მუხლით დაცულია ფაქტობრივი ინფორმაციის გავრცელების უფლებაც. თუმცა, ეს ინტერპრეტაციაც აცდენილია ტექსტის სემანტიკურ მნიშვნელობას. ²⁶

ამდენად, კონსტიტუციის ტექსტი არ უნდა იყოს წაკითხული ზედმიწევნით სიზუსტით, ის წაკითხული უნდა იყოს გონივრულად, რათა მივიღოთ ის შინაარსი, რომელიც მას რეალურად აქვს. ²⁷ სწორედ ამიტომ, თანამედროვე იურისტების უმრავლესობა ტექსტუალიზმს აღარ მიიჩნევს კონსტიტუციის განმარტების მეთოდად. ²⁸

2. ორიგინალიზმი. კონსტიტუციური ინტერპრეტაციის თეორიაში ტექსტუალიზმს უპირისპირდება ორიგინალიზმი - მიზნობრივი განმარტების თეორია. ორიგინალიზმის თანახმად, კონსტიტუციური ნორმა უნდა განიმარტოს იმ შინაარსით, რა შინაარსიც მას ჰქონდა ან უნდა ჰქონოდა მისი მიღების მომენტში. ²⁹

ორიგინალიზმის თეორიის მიმდევრები უარყოფენ „ცოცხალი კონსტიტუციის“, ანუ „ევოლუციური კონსტიტუციის“ კონცეფციას. მათი აზრით, „შეუძლებელია დაზუსტებით იმის თქმა, რომ კონსტიტუცია ბუნებრივად უშვებს ცვლილებების შესაძლებლობას. პირიქით, მისი მთავარი მიზანია, ხელი შეუშალოს ცვლილებებს, რათა განამტკიცოს ძირითადი უფლებები ისეთი ფორმით, რომ მომავალ თაობებს არ შეეძლოთ მათი ადვილად შეცვლა“. ³⁰

ორიგინალიზმის თეორიისას მოსამართლეები შეზღუდულნი არიან იმ აზრით, რაც კონსტიტუციაში ჩაიდო მისი მიღების დროს. თავის მხრივ, ამ თეორიასაც საკმაოდ ბევრი ხარვეზი გააჩნია. პირველ რიგში, საკამათოა ის საკითხი, თუ როგორ უნდა აღდგეს ნორმის პირვანდელი შინაარსი. ამასთან, თუნდაც ეს თეორიულად სავსებით შესაძლებელი იყოს, ეს ნიშნავს თანხმობას იმაზე, რომ განგვსაჯონ ადამიანებმა, რომლებიც ცხოვრობდნენ საუკუნეების წინ იმ საზოგადოებაში, რომელიც ძალიან განსხვავდება ჩვენი საზოგადოებისაგან.³¹

ამდენად, მხოლოდ კონსტიტუციის ორიგინალურ შინაარსზე ჩაჭიდებამ ხშირ შემთხვევაში შეიძლება ისეთივე აბსურდულ შედეგებამდე მიგვიყვანოს, როგორც ტექსტუალიზმმა. მაგალითისათვის შეიძლება გამოვყოთ ორი შემთხვევა: 1) ახალი მოვლენის წარმოშობა და 2) საზოგადოების განვითარება.

ახალი მოვლენის წარმოშობა ეს არის ის შემთხვევა, როდესაც კონსტიტუციის ტექსტის ქვეშ ექცევა ის მოვლენა, რომელიც არ არსებობდა კონსტიტუციის მიღების დროს და რომლის წარმოშობის წინასწარ გათვლაც შეუძლებელი იყო. ორიგინალისტებიც კი თანხმდებიან იმაზე, რომ კონსტიტუციური დებულებების შინაარსი შეიძლება გავრცელდეს იმ მოვლენებზე, რომლებიც მისი მიღების პერიოდში არ არსებობდა. ამის მაგალითად, სკალია მიუთითებს სიტყვის თავისუფლების პრინციპს, რომელიც უნდა გავრცელდეს კომუნიკაციის ახალ ტექნოლოგიებზე.³²

ორიგინალიზმი არ არის გამოსადეგი ასევე მაშინ, როდესაც იცვლება კონკრეტული გარემოებები, რაც აუცილებელს ხდის კონსტიტუციის შინაარსობრივ განახლებას. კონსტიტუციის დებულებებისათვის ახალი შინაარსის მინიჭების ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს საქმე *Brown v Board of Education*, რომელშიც არაკონსტიტუციურად იქნა მიჩნეული თეთრკანიანებისა და ფერადკანიანებისათვის არათანასწორი საგანმანათლებლო უფლებების მინიჭება. ... კონსტიტუციის მე-14 დამატების მიღებისას ნაკლებად სავარაუდოა მასში ეს შინაარსი ჩაედოთ. ³³ თუმცა, საზოგადოების განვითარების კვალდაკვალ სასამართლომ ამ ნორმის განმარტება მიუსადაგა არსებულ რეალობას და გამოვიდა ორიგინალური განმარტების ჩარჩოებიდან.

როგორც ვხედავთ, ცალკეულ შემთხვევებში ორიგინალიზმიც უძლურია, სათანადოდ განმარტოს კონსტიტუცია და წარმოაჩინოს მისი ნამდვილი სულისკვეთება, თუმცა ის დღემდე ინარჩუნებს პოპულარობას.

3. პროგრესული განმარტება ე.წ. დინამიკური განმარტება. პროგრესული განმარტების თეორიის თანახმად, კონსტიტუციური ნორმის მნიშვნელობა შეიძლება შეიცვალოს საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებების შესაბამისად. მას შეიძლება მიენიჭოს ის შინაარსი, რომელიც ამ ნორმას არ გააჩნდა მისი მიღებისას.

ბევრი ამერიკელი იურისტის აზრით, პროგრესული, ანუ დინამიკური განმარტება აუცილებელია. გერმანელი მეცნიერი ჯორჯ პოლ მიულერი ასევე ამტკიცებს: „მუდმივად უნდა ხდებოდეს მისი [ძირითადი უფლებების მარეგულირებელი ნორმების] ნორმატიული შინაარსის, სიტყვებს მიღმა არსებული სულისკვეთების ფორმირება და თანამედროვე გამოწვევებთან შეპირისპირება.“ ³⁴ დინამიკურ კონსტიტუციურ განმარტებას აღიარებენ დანიაშიც. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე მიმართავს დინამიკური განმარტების მეთოდს. როგორც 1953 წლის პრეცედენტულ საქმეშია აღნიშნული, „კონსტიტუციის დებულებების შინაარსი შეიძლება შეიცვალოს, თუ მისი მოქმედების ფარგლებში მოექცა ახალი გაუთვალისწინებელი ფენომენი ან უკვე ცნობილმა ფენომენმა გარკვეული მიზეზების გამო განიცადა განვითარება და ახალი სახით მოგვევლინა.“ აღნიშნულის მსგავსად, სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ: „კონვენცია არის ცოცხალი ინსტრუმენტი... ,რომელიც უნდა განიმარტოს თანამედროვე გარემოებების გათვალისწინებით“. ³⁵ ამ საკითხს ეხება ასევე კ. კორკელიასა და ი. ქურდაძის ნაშრომი, რომელშიც ვკითხულობთ: ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელსაც იყენებს

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ევროპული კონვენციის დებულებათა განმარტებისას, ევოლუციური (დინამიკური) განმარტებაა. როგორც უკვე აღინიშნა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ და ევროპულმა კომისიამ კონვენცია აღიარა „ცოცხალ დოკუმენტად“, რაც იმას ნიშნავს, რომ მისი დებულებები უნდა განიმარტოს საზოგადოებრივი ცნობიერების შეცვლისა და განვითარების კვალდაკვალ.³⁶ განმარტების ამ პრინციპის თანახმად, კონვენციაში გამოყენებული კონცეფციები უნდა გავიგოთ ევროპული საზოგადოების „დღევანდელი“ ცნობიერებისა და განვითარების გათვალისწინებით და არა კონვენციის შემუშავების დროს, ხუთი ათეული წლის წინ, არსებულის მიხედვით.³⁷ დროთა განმავლობაში ევროპული საზოგადოების ცნობიერების შეცვლამ გავლენა მოახდინა საზოგადოებრივ ღირებულებებზე, მათ შორის ზნეობის საკითხებზე და ამიტომაც ამ ცვლილებათა გათვალისწინებით უნდა განიმარტოს ევროპული კონვენციის დებულებები.³⁸

პროგრესული, ანუ დინამიკური განმარტების პრინციპს აღიარებს ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შესაძლებელია რამდენიმე ამონარიდის მოყვანა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან:

2009 წლის 13 მაისის N1/1/428,447,459 გადაწყვეტილება: სამართალშემფარდებელი ვალდებულება, გამოიყენოს განმარტების ის მეთოდი, რომელიც ყველაზე ნათლად და ობიექტურად ხსნის როგორც ნორმის არსს, ისე მისი მოქმედების ფარგლებს. სამართალშემფარდებელმა უნდა შეძლოს იმ ნების სწორი შემეცნება, რომელიც ქმნის კანონის სულს. უნდა გაირკვეს როგორც კანონში ჩადებული ნება კანონმდებლისა, ისე თავად კანონის ნება, რომელიც მისი გამოყენების პროცესში ყალიბდება და ვლინდება. კანონი არ არის კანონმდებლის ნებით დეტერმინებული, ერთხელ და სამუდამოდ მოცემული უცვლელი ფასეულობა. კანონს უნდა შევხედოთ, როგორც ცოცხალ ორგანიზმს, რომლის ნებაც სხვადასხვა ცხოვრებისეული შემთხვევების მოწესრიგების პროცესში ვლინდება და იხვეწება. ამიტომაც, სადავო ნორმების შეფასებისას უნდა გაირკვეს არა მარტო ის აზრი, რომელიც კანონმდებელს ჰქონდა, არამედ ის აზრიც, რისი პრეტენზიაც შეიძლება ჰქონდეს თვითონ სადავო ნორმას.³⁹

2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება. ნორმის განმარტებისას უნდა გაირკვეს როგორც კანონმდებლის ნება, ისე თავად კანონის ნება. ცალკეულ შემთხვევაში, კანონმდებელმა შესაძლოა საკმარისი სიზუსტით, სიცხადით და ადეკვატური კონკრეტულობით ვერ გამოხატოს საკუთარი ნება. შესაბამისად, ამა თუ იმ ნორმის ტექსტი პრაქტიკულად დაშორდება კანონმდებლის რეალურ შეხედულებებსა და სურვილებს მის შინაარსთან დაკავშირებით, ანუ კანონის ნება დაშორდება კანონმდებლის ნებას. ასეთ დროს სამართალშემფარდებელი აუცილებლად უნდა გაერკვეს გამოსაყენებელი ნორმის ნამდვილ არსში, ჩაწვდეს კანონმდებლის კონკრეტულ მიზანს, მაგრამ ამაში მას თავად ნორმა უნდა დაეხმაროს. სამართალშემფარდებელი, პირველ რიგში, ნორმის ტექსტს ეყრდნობა. თუ ნორმის ტექსტიდან, მასში პრაქტიკულად ასახული არსიდან შეუძლებელია კანონმდებლის ნების ზუსტად გარკვევა, ბუნებრივია, სამართალშემფარდებლისთვის გადამწყვეტი იქნება კანონის ნება.⁴⁰

როგორც ვხედავთ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ემხრობა ცოცხალი კონსტიტუციის იდეას და იზიარებს მოსაზრებას, რომ კონსტიტუციის განმარტების აღიარებული მეთოდები ვიწრო ჩარჩოებში კი არ აქცევს ამ მეთოდოლოგიას, არამედ წარმოადგენს იმ მექანიზმების ერთობლიობას, რაც სასამართლოს შესაძლებლობას აძლევს, მრავალფეროვან თანამედროვე გამოწვევებს შეუსაბამოს განმარტება. ⁴¹ ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს კონსტიტუციური ნორმის პროგრესული/დინამიკური განმარტების თეორიაზე დაყრდნობით საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები გააჩნიათ. ისინი ფაქტობრივად, განმარტების გზით ქმნიან და წარმოაჩენენ კონსტიტუციის ნამდვილ შინაარსს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „ცოცხალი კონსტიტუციის“ შექმნისას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები იყენებენ განმარტების საყოველთაოდ

ადიარებულ მეთოდებს. ქართული და უცხოენოვანი ლიტერატურის ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია ჩამოვთვალოთ კონსტიტუციის განმარტების შემდეგი ძირითადი მეთოდები: გრამატიკული განმარტება, ლოგიკური განმარტება, სისტემური განმარტება, მიზნობრივი განმარტება, ავტონომიური განმარტება, შედარებითი განმარტება. მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სასურველია, მოკლედ მიმოვიხილოთ თითოეული მათგანი.

III. კონსტიტუციის განმარტების ძირითადი მეთოდები

კონსტიტუციის განმარტებისას გამოიყენება სამართლის განმარტების ზოგადად ადიარებული მეთოდები, თუმცა ასევე გვხვდება სპეციფიური ფორმებიც, როგორცაა, მაგალითად: ავტონომიური განმარტება. ასევე თავისი სპეციფიკით ხასიათდება შედარებითი განმარტების მეთოდი.

1. **გრამატიკული განმარტება.** ინტერპრეტაციის ეს მეთოდი ფოკუსირდება სიტყვების, ფრაზების, წინადადებებისა და ტექსტის სხვა სტრუქტურული ერთეულების ლინგვისტიკურ და გრამატიკულ მნიშვნელობაზე. განმარტების ეს მეთოდი მოიცავს ასევე სინტაქსურ მეთოდს, რაც გულისხმობს იმის გარკვევას, თუ როგორ არის დაკავშირებული სიტყვები ერთმანეთთან. თუმცა, ეს არ უნდა გაგვივიწყოს ტექსტუალიზმთან. ეს მეთოდი კონსტიტუციის ტექსტს განიხილავს მხოლოდ, როგორც კონსტიტუციური ინტერპრეტაციის ხერხებიდან ერთ-ერთს.⁴²

2. **ლოგიკური განმარტება.** ლოგიკური ეწოდება განმარტების ისეთ ხერხს, როდესაც კანონის შინაარსი დგინდება ლოგიკის კანონების საფუძველზე მისი ტექსტის ანალიზის გზით.

3. **სისტემური განმარტება.** ეს მეთოდი კონსტიტუციის კონკრეტული დებულებების რეალური შინაარსის განსაზღვრისას არკვევს მის კავშირს კონსტიტუციასთან, როგორც ერთიან დოკუმენტთან. ეს მეთოდი ცნობილია, როგორც გლობალური მიდგომა (holistic approach),⁴³ ასევე, როგორც ჰარმონიზაციის პრინციპი. ამ მეთოდის მიხედვით, კონსტიტუციის დებულება „ოთხ კედელში“ არ არის მოქცეული და განმარტება კონსტიტუციის სხვა დებულებებზე დაყრდნობით. ყოველი ცალკეული კონსტიტუციური უფლება არის მხოლოდ ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთზემოქმედი ნორმების ერთი კომპონენტი, რომელმაც უნდა ითამაშოს თავისი როლი, როგორც დიდი კომპოზიციის პატარა ნაწილმა და რომელიც უნდა განმარტოს ისე, რომ ჰარმონიულად შეერწყას ზოგად კონსტიტუციურ წესრიგს.⁴⁴ სწორედ ნორმის განმარტების აღნიშნულ მეთოდს ეხმარება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის N2/2/389 გადაწყვეტილება, რომელშიც ვკითხულობთ: „სადავო ნორმა არ უნდა იქნეს განხილული სხვა, მასთან კავშირში მყოფი ნორმებისგან იზოლირებულად, რადგანაც ამგვარმა მიდგომამ საკონსტიტუციო სასამართლო შეიძლება მიიყვანოს მცდარ დასკვნებამდე.“⁴⁵ აღსანიშნავია ისიც, რომ კონსტიტუციური ნორმები თანაბარი რანგისაა - მათ შორის არ არსებობს არანაირი იერარქია. შესაბამისად, კონსტიტუციური ნორმების განმარტებისას მაქსიმალურად უნდა იყოს რეალიზებული კონსტიტუციის ინტეგრაციული, ერთიანობის ჩამომყალიბებელი ფუნქცია. კონსტიტუციის განმარტება უზრუნველყოფს ნორმებს შორის შესაძლო წინააღმდეგობის ჰარმონიზაციას - არ დაიშვება კონსტიტუციით განმტკიცებული ღირებულების რეალიზაცია სხვა სამართლებრივი ღირებულების ხარჯზე. კონსტიტუციის განმარტების პროცესში უნდა განისაზღვროს თითოეული სამართლებრივი ღირებულების ფარგლები, რათა მიღწეულ იქნას მათი ოპტიმალური მოქმედება. ეს მოთხოვნა განსაკუთრებით აქტუალურია ადამიანის უფლებების სფეროში.⁴⁶

4. **მიზნობრივი განმარტება.** აღნიშნული მეთოდი სვამს შეკითხვას, რა „მიზანია“ კონსტიტუციური დებულებების უკან? რა მიზნის მიღწევას ცდილობს ეს მუხლი ან პუნქტი? ამ კითხვების დასმით სასამართლომ შეიძლება დაასკვნას რა არის კონსტიტუციური სიტყვის რეალური მნიშვნელობა.⁴⁷

5. **ავტონომიური განმარტება.** განმარტების ეს მეთოდი გვხვდება კონსტიტუციური ნორმებისა და საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების განმარტებისას. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ პრინციპებსა და სამართლებრივ ტერმინებს ავტონომიური მნიშვნელობით განმარტავს. მათი განმარტება შეიძლება არ ემთხვეოდეს იმ მნიშვნელობას, რომელიც ამ პრინციპებსა და ტერმინებს ენიჭებათ სახელმწიფოს ეროვნული კანონმდებლობით.⁴⁸ ანალოგიურად, კონსტიტუციურ ტერმინებს აქვთ ავტონომიური სამართლებრივი მნიშვნელობა და მათი შინაარსი არ განისაზღვრება ქვემდგომ ნორმატიულ აქტებში გამოყენებული განმარტებებით. „...საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის კანონი შესაფასებელ მოცემულობას წარმოადგენს და არა კონსტიტუციური სტანდარტების განმსაზღვრელ ინსტრუმენტს.“⁴⁹ რადგან საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის ამა თუ იმ პრინციპსა და ტერმინს ავტონომიური მნიშვნელობით განმარტავს, აუცილებელია, ხელისუფლების სხვა შტოებმა ამ პრინციპისა თუ ტერმინის მნიშვნელობის დასადგენად გამოიყენოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი.

6. **შედარებითი ინტერპრეტაცია.** შედარებითი ინტერპრეტაციის დროს კონსტიტუციის განმარტებისას საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალს და უცხო ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოების გადაწყვეტილებებს.⁵⁰

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წლის 24 დეკემბრის N3/2/577 გადაწყვეტილებაში პირდაპირ მიუთითა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვა უკავშირდება მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური დებულებების შინაარსის განმარტებას, მიმდინარე ნორმატიული ბაზის ანალიზს, თანამედროვე საერთაშორისო პრაქტიკისა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალში არსებული სტანდარტების მრავალმხრივ შესწავლას.⁵¹ 2004 წლის 3 აგვისტოს N1/4/212 გადაწყვეტილებაში კი ჩაწერა: „მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლოს დანიშნულებაა, შეამოწმოს სადავო სამართლებრივი ნორმების შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებთან, მაგრამ, ამასთან ერთად, სასამართლო კოლეგია ითვალისწინებს მათ მიმართებას საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებით დადგენილ მოთხოვნებთან.“⁵²

ზოგადად, საქმის განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების დროს ეროვნულმა სასამართლოებმა საერთაშორისო ხელშეკრულებები შეიძლება გამოიყენოს სამი ფორმით: ა) როგორც უპირატესი ძალის მქონე სამართლებრივი აქტი შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულ აქტთან კოლიზიის შემთხვევაში; ბ) როგორც საქმის გადაწყვეტის ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველი; გ) როგორც შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის განმარტების საშუალება.⁵³ საკონსტიტუციო სასამართლოს შემთხვევაში ეს ფორმები გარკვეული სპეციფიურობით ხასიათდება, ამიტომ სასურველია თითოეული მათგანის მოკლე განხილვა.

ა) საერთაშორისო ხელშეკრულების გამოყენება შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულ აქტთან კოლიზიის შემთხვევაში

საერთაშორისო ურთიერთობებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელიც თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის მთავარი წყაროა. სწორედ ასეთი განსაკუთრებული მნიშვნელობის გამო „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება აღიარებულია საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელ ნაწილად და ექვემდებარება კეთილსინდისიერად შესრულებას. ამას გარდა, საქართველოს კონსტიტუცია ისევე, როგორც „საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი, განამტკიცებს საერთაშორისო სამართლის პრიმატს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ და ადგენს, რომ საქართველოს ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონსა და კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი

იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. აღნიშნულ დებულებაზე დაყრდნობით საქართველოს საერთო სასამართლოებს აქვთ სამართლებრივი საფუძველი საქართველოს კანონქვემდებარე აქტთან, კანონთან ან ორგანულ კანონთან კოლიზიის შემთხვევაში უპირატესობა მიანიჭონ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას და მის საფუძველზე მიიღონ გადაწყვეტილება. განსხვავებული სიტუაციაა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემთხვევაში. საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს კონსტიტუციის, კონსტიტუციური კანონისა და კონსტიტუციური შეთანხმების პრიმატს საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან მიმართებით, რაც გამორიცხავს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობას კონსტიტუციურ ნორმასა და საერთაშორისო ხელშეკრულებას შორის კოლიზიის შემთხვევაში უპირატესობა მიანიჭოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას. შესაბამისად, ამ ფორმით საკონსტიტუციო სასამართლოში საერთაშორისოსამართლის გამოყენების შემთხვევები არ გვხვდება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ შესაძლებელია ცალკეულ შემთხვევებში კონსტიტუციის 39-ე მუხლზე აპელირება და მისი ამ მიზნით გამოყენება.

ბ) საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც სასამართლო საქმის გადაწყვეტის ერთადერთი საფუძველი.

„საქართველოს ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონით საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება აღიარებულია საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილად. ეს იძლევა საფუძველს, საერთო სასამართლოებმა გამოიყენონ საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც საქმის გადაწყვეტის ერთადერთი საფუძველი. განსხვავებული ვითარება გვაქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემთხვევაში, სადაც გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი შეიძლება იყოს მხოლოდ კონსტიტუცია. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ: „კოლეგიას მიაჩნია, რომ ამა თუ იმ საკითხის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს საერთაშორისო სამართლის, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნათა მაქსიმალური რესპექტირებით, მდიდარი საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, რასაც არაერთხელ ჰქონდა ადგილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში. თუმცა, ეს იმას არ გულისხმობს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ რომელიმე საერთაშორისო შეთანხმება ან ხელშეკრულება აიყვანოს კონსტიტუციის რანგში და თავის მსჯელობებში კონსტიტუციური ნორმები ჩაანაცვლოს საერთაშორისო სამართლის ნორმებით.“⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული კომპეტენციის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანაა სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის დადგენა და არა მისი შესაბამისობის განსაზღვრა ... კონვენციის რომელიმე დებულებასთან. N2/2/389 გადაწყვეტილებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი „სპეციალური ნორმაა და არ ითვალისწინებს ნორმატიული აქტების საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის დადგენას. ერთადერთი აქტი, რომლითაც ამ შემთხვევაში ხელმძღვანელობს საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმებისას, არის საქართველოს კონსტიტუცია“.⁵⁵

აღნიშნულის მიუხედავად, შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ერთეულ შემთხვევებზე, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვეტილება, ფაქტობრივად, მთლიანად დააფუძნა საერთაშორისო სამართალს. მართალია, ამ შემთხვევებში ფორმალურად გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა არა საერთაშორისო ხელშეკრულება, არამედ კონსტიტუციის 39-ე მუხლი და ამ მუხლით საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, თუმცა, ფაქტობრივად, საქმის გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლო მთლიანად დაეყრდნო საერთაშორისო ხელშეკრულებას. კონსტიტუციის 39-ე მუხლს არ გააჩნია დამოუკიდებელი შინაარსი, ამიტომ ყოველჯერზე მისი შინაარსი

განმარტების გზით დგინდება. ამ მუხლის შინაარსს კი საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც წესი, საერთაშორისო სამართალზე დაყრდნობით განმარტავს.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის N1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება. საქმე შეეხებოდა ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახის წევრების სოციალურ შეღავათებს. სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსარჩელეთა მოთხოვნები შეეხებოდა მათი იმ კატეგორიის სოციალური უფლებების დაცვას, რომლებიც ცალკე არაა გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით,⁵⁶ მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს მისი პრინციპებიდან. მოსარჩელეთა უფლებების საერთაშორისო სამართლებრივ და საზოგადო მნიშვნელობის დასაბამებლად საკონსტიტუციო სასამართლომ მოიშველია შემდეგი სამართლებრივი აქტები: „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“ და „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი“. აღნიშნულ საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად მიიჩნია გასაჩივრებული ნორმატიული აქტი.

როგორც ვხედავთ, ის ფაქტი, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ განაცხადა, რომ მის ფუნქციებში არ შედის საქართველოს ნორმატიული აქტების საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებთან შესაბამისობის შემოწმების უფლებამოსილება, არ უნდა გავიგოთ ისე, თითქოს, საკონსტიტუციო სასამართლო საერთოდ მოკლებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებით გარანტირებული ადამიანის უფლებების მიმართ საქართველოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობის დადგენის უფლებამოსილებას. ამ მხრივ, პრაქტიკაში მთავარი პრობლემა გვხვდება მოთხოვნის ფორმირების კუთხით. როდესაც მოსარჩელე ითხოვს, რომ სასამართლომ შეამოწმოს რამდენად შეესაბამება ესა თუ ის ნორმა მის მიერ მითითებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებას, ცხადია, რომ მხოლოდ ამ საფუძვლით სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმება სცილდება საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას. თუმცა, სხვა შემდეგი დადგება მაშინ, თუ მოთხოვნა მიემართება კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან ნორმატიული აქტის შესაბამისობის დადგენას. ამდენად, თუ მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ ირღვევა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მისი უფლება, მას შეუძლია მოითხოვოს სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმება კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან და არა უშუალოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან მიმართებით.

აქვე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი საკმაოდ პრობლემურია და ბოლო პერიოდში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე განსაკუთრებული აქტუალურობა შეიძინა. ამდენად, სასურველია ამ მუხლის შედარებით ვრცელი მიმოხილვა.

მისი განმარტება, მისივე კონსტრუქციიდან გამომდინარე, გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, ვინაიდან მას არ გააჩნია კონკრეტული შინაარსი. სწორედ ამ ბუნდოვანი ხასიათის გამო დადგა კითხვის ნიშნის ქვეშ მისი კონსტიტუციაში არსებობის საჭიროება. თუმცა, მისი რეალური შინაარსის და დანიშნულების ანალიზი ადასტურებს, რომ ეს მუხლი საჭირო და აუცილებელია ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამართლის პოლიტიკის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ფორმირებისათვის.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან“.

ამ მუხლთან დაკავშირებით დაისმის ორი კითხვა - 1) რა უფლებები შეიძლება განიხილოს სასამართლომ კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფარგლებში 2) რომლებია ზემოხსენებული

კონსტიტუციური პრინციპები, სად უნდა ვეძებოთ ისინი, კონსტიტუციაში თუ მის გარეთ, თუ ორივეგან?⁵⁷

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული მიდგომის თანახმად, კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მიმართ განიხილება ნორმების კონსტიტუციურობა არა ყველა უფლების, არამედ მხოლოდ იმ უფლებების მიმართ, რომლებიც **ძირითადი უფლებების კატეგორიას მიეკუთვნება**. სავარაუდოდ, სწორედ ასეთი მოთხოვნის არსებობამ წარმოშვა გარკვეული გაუგებრობები. მაგალითად, ბ. სავანელი თავის სტატიაში წერს: „საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი უმოქმედო ნორმად აქცია, კერძოდ, ყველა საქმეზე, რომელზედაც პირმა საქართველოს კონსტიტუციის მუხლთან მიმართებით 39-ე მუხლის სავალდებულო გამოყენება მოითხოვა, საკონსტიტუციო სასამართლომ უარი იმით დაასაბუთა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო დავეს განიხილავს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა გამო. ამის შემდგომ ასეთმა „უარმა“ სასამართლო პრეცედენტის ძალა მოიპოვა“.⁵⁸

ძნელია, ამ მოსაზრების გაზიარება, ვინაიდან 39-ე მუხლის მიზანი სწორედ ისაა, რომ დაიცვას ის ძირითადი უფლებები, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციის მეორე თავით. საწინააღმდეგოს მტკიცების საფუძველს არც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა გვაძლევს. მთავარია, მოსარჩელე ყოველთვის ითვალისწინებდეს იმას, რომ უფლების დარღვევის ფაქტის კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით გასაჩივრებისას, გადამწყვეტია დაასაბუთოს, რომ, მართალია, ეს უფლება არ არის დაცული კონსტიტუციის მეორე თავით, თუმცა თავისი შინაარსით ის ნამდვილად მიეკუთვნება ამ თავით დაცული ძირითადი უფლებების კატეგორიას. სწორედ ამაზე მიუთითებს ჯ. ხეცურიანი თავის ერთ-ერთ სტატიაში, რომელშიც ვკითხულობთ: „თუ რომელიმე ძირითადი უფლება არ არის მოცემული საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში, მაგრამ იგი საყოველთაოდ არის აღიარებული (მაგალითად, რომელიმე საერთაშორისო სამართლებრივი აქტით), მაშინ ნორმატიული აქტით მისი დარღვევის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია იმსჯელოს სადავო ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე, მაგრამ ამისათვის აუცილებელია მოსარჩელემ დაასაბუთოს, რომ ეს უფლება თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან და ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების კატეგორიას განეკუთვნება“.⁵⁹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაც ადასტურებს, რომ 39-ე მუხლის ფარგლებში შესაძლებელია იმ უფლებათა დაცვა, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციის მეორე თავით. N1/1/126,129,158 გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ: „სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოსარჩელეთა მოთხოვნები შეეხება მათი იმ კატეგორიის სოციალური უფლებების დაცვას, რაც მართალია, ცალკე არაა გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ მისი პრინციპებიდან“.⁶⁰

რაც შეეხება მეორე შეკითხვას, საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ მასზეც გასცა პასუხი 2006 წლის 31 მარტის N2/8/366 განჩინებაში, რომელშიც ვკითხულობთ: კონსტიტუციის პრინციპები შეიძლება იყოს დაწერილი და დაუწერელი. დაწერილი პრინციპი გამოხატულია კონსტიტუციური ნორმებით, ხოლო დაუწერელი სამართლის პრინციპი მკაფიოდ არ არის გამოხატული სამართლის ნორმაში და გამომდინარეობს სამართლის ერთიანი სისტემიდან.⁶¹ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ 39-ე მუხლში მითითებული „კონსტიტუციური პრინციპები“ შეიძლება დაწერილი სახით გვხვდებოდეს კონსტიტუციაში ან გამომდინარეობდეს „სამართლის ერთიანი სისტემიდან“.

აქვე უნდა განიმარტოს ისიც, რომ ხშირად კონსტიტუციის 39-ე მუხლს უმოქმედო მუხლს უწოდებენ იმიტომ, რომ სარჩელების დიდი ნაწილი არსებითი განხილვის ეტაპზე ვერ გადადის. თუმცა, სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ უმეტეს შემთხვევაში პრობლემა გვხვდება მოსარჩელის მხრიდან სარჩელის არასწორ ფორმირებაში. ამიტომ, არ შეიძლება 39-ე მუხლის

მიმართ ყურადღების მიღმა დავტოვოთ კიდევ რამდენიმე საკითხი, რაც ამ მუხლის მიმართ სწორი პრაქტიკის დანერგვას შეუწყობს ხელს.

1) მოსარჩელეს 39-ე მუხლზე აპელირება შეუძლია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს უფლება პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციით. საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოსარჩელები ასაჩივრებენ ნორმის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის კონკრეტულ მუხლებთან და მათ შორის 39-ე მუხლთან მიმართებით. ასეთ შემთხვევებში სასამართლოს პოზიცია ცალსახაა. თუ ძირითადი უფლება დაცულია კონსტიტუციის რომელიმე მუხლით (მაგალითად მე-14, 21-ე და სხვა მუხლებით), სარჩელი 39-ე მუხლთან მიმართებით არ მიიღება არსებითად განსახილველად. არსებობს ერთადერთი გამონაკლისი ამ წესიდან. საკონსტიტუციო სასამართლომ 2009 წლის 10 ივნისის N1/2/458 განჩინებაში განმარტა, რომ კონსტიტუციის 39-ე მუხლი მოიცავს არა მხოლოდ იმ შემთხვევებს, როდესაც კონკრეტული ძირითადი უფლება არ არის კონსტიტუციით დაცული, არამედ იმ შემთხვევებსაც, როდესაც საერთაშორისო ხელშეკრულებით გარანტირებული უფლების შინაარსი არის უფრო ფართო, ვიდრე ამას კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლი ითვალისწინებს.⁶² ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელეს შეუძლია 39-ე მუხლზე აპელირება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით, მაგრამ კონსტიტუციური უფლების ფარგლები არის უფრო ვიწრო, ვიდრე ეს საერთაშორისო ვალდებულებებით არის გათვალისწინებული.⁶³

2) კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით მოსარჩელემ შეიძლება იდავოს მხოლოდ იმ ფაქტზე, რომ სადავო ნორმატიული აქტით ირღვევა მისი ძირითადი უფლება და არა იმაზე, რომ ნორმის არარსებობა წარმოადგენს მისი უფლების დარღვევის საფუძველს.

3) უნდა ითქვას ისიც, რომ ვინაიდან კონსტიტუციის 39-ე მუხლს არ გააჩნია დამოუკიდებელი შინაარსი, ეს შინაარსი მოსარჩელემ თავად უნდა მიანიჭოს მას. მოსარჩელე მხარემ თვითონ უნდა განმარტოს მისი ის დარღვეული უფლებები, რომელთაც კონსტიტუცია პირდაპირ არ ითვალისწინებს, მაგრამ გამომდინარეობს მისი პრინციპებიდან.⁶⁴ საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის 3 აგვისტოს განჩინებაში სწორედ არასათანადო დასაბუთების გამო უარი თქვა საქმის არსებითად განხილვაზე. განჩინებაში ვკითხულობთ: „აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში მოყვანილი არ არის არც ერთი არგუმენტი იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ გამომდინარეობს სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნის მოთხოვნის უფლება კონსტიტუციის პრინციპებიდან ან/და სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებებიდან. უფრო მეტიც, მოსარჩელე საერთოდ არ მიუთითებს რაიმე არგუმენტაციას, თუ რატომ ირღვევა კონსტიტუციის 39-ე მუხლი“.⁶⁵ აღნიშნულიდან გამომდინარე, N653 კონსტიტუციური სარჩელი სასამართლომ დაუსაბუთებლად მიიჩნია და არ მიიღო არსებითად განსახილველად. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია, რომ ამ მუხლთან მიმართებით მოსარჩელის მტკიცების ტვირთი განსაკუთრებით მაღალია.

ამ დეტალების გათვალისწინებით კონსტიტუციის 39-ე მუხლი მოსარჩელის ხელში იქცევა ძლიერ იარაღად. ამასთან, თავისი მნიშვნელობის და განსაკუთრებული ხასიათის გამო ეს არის მუხლი, რომელსაც განსაკუთრებით მაღალ დონეზე აკყავს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტი და ხელს უწყობს საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სამართალთან ჰარმონიზაციას. ამ მუხლის მეშვეობით საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობა აქვს საქართველოს კანონმდებლობა შეუსაბამოს საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს და საერთაშორისო სამართლის იდეები გაატაროს ეროვნულ დონეზე. ეს არის მუხლი, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყანაში სწორი და ეფექტური სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრისათვის.

მიუხედავად ამ მნიშვნელობისა, მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის შემუშავებისას იგეგმებოდა ამ მუხლის კონსტიტუციიდან ამოღება. მოგვიანებით პოზიციები შეჯერდა იმაზე, რომ 39-ე მუხლი დარჩეს კონსტიტუციაში, მაგრამ მეორე თავიდან გადავიდეს

კონსტიტუციის პირველ თავში. მნიშვნელოვანი და აუცილებელია, გადაიხედოს ეს მიდგომა, ვინაიდან 39-ე მუხლის ეფექტურობას განაპირობებს სწორედ ის, რომ მის საფუძველზე ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ საკონსტიტუციო სასამართლოში იდავონ ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე. ამ მუხლის პირველ თავში გადატანის შემთხვევაში ეს უფლება მათ აღარ ექნებათ, რაც აზრს დაუკარგავს ამ მუხლის არსებობას. კონსტიტუციის 39-ე მუხლის პირველ თავში გადატანის შემთხვევაში ეს იქნება ჩანაწერი ჩანაწერისთვის და მისგან რეალურ შედეგს სახელმწიფო და საზოგადოება ვეღარ მიიღებს. ამდენად, სასურველია კონსტიტუციის 39-ე მუხლი დარჩეს მეორე თავში.

გ) საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის განმარტების საშუალება.

ეროვნულმა სასამართლომ საერთაშორისო სამართალი შეიძლება გამოიყენოს, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის განმარტების საშუალება. ამ შემთხვევაში საერთაშორისო სამართალი და შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტები ავსებს ერთმანეთს. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან შეიძლება გამოვყოთ ამ ფორმით საერთაშორისო სამართლის გამოყენების ორი განსხვავებული მიდგომა. ერთ შემთხვევაში, საერთაშორისო ხელშეკრულების გამოყენებას აქვს უმნიშვნელო როლი, ვინაიდან კონსტიტუციისა და საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმები არსებითად იდენტურია. ასეთ დროს კონსტიტუციასთან ერთად საერთაშორისო ხელშეკრულების გამოყენებით ეროვნულ სასამართლოს სურს მიღებული გადაწყვეტილების მართებულობისა და სამართლიანობის დასაბუთება იმით, რომ ამ გადაწყვეტილების მისაღებად მან იხელმძღვანელა არა მხოლოდ შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტით, არამედ ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტით. ასეთ შემთხვევაში საერთაშორისო ხელშეკრულების გამოყენებას ძირითადად ფსიქოლოგიური მნიშვნელობა აქვს. იგი მიღებულ გადაწყვეტილებას მატებს ავტორიტეტულობას.⁶⁶

აღნიშნულის პარალელურად ხშირია ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც საერთაშორისო სამართლის გავლენა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე გაცილებით უფრო წონადია. ეს ძირითადად ხდება მაშინ, როდესაც ეროვნული სამართალი არასაკმარისად კონკრეტულად აწესრიგებს საზოგადოებრივ ურთიერთობას. ამ შემთხვევაში ეროვნული კანონმდებლობა და საერთაშორისო სამართალი ავსებს ერთმანეთს. ⁶⁷ მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლომ 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილებაში განაცხადა, რომ კოლეგიის მოსაზრებები გონივრულ ეჭვთან დაკავშირებით ჩამოყალიბდა საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით. ⁶⁸ ხშირად ამ სახის განმარტებასთან გვაქვს საქმე ასევე კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შემთხვევაშიც. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკონსტიტუციო სასამართლო ამ მუხლის ფარგლებში, როგორც წესი, უფლებას განმარტავს საერთაშორისო სამართალზე დაყრდნობით.

საერთაშორისო სამართლისა და საერთაშორისო სასამართლოების პრაქტიკის სწორედ ასეთი სახით გამოყენებას აქვს უდიდესი მნიშვნელობა, რადგან ეს ხელს უწყობს ქვეყნის შიგნით საერთაშორისო სამართლებრივი მიდგომების გავრცელებას, ანუ საერთაშორისო სამართალში არსებული პოლიტიკის შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე იმპლემენტაციას. განსაკუთრებით აღნიშვნის ღირსია ასევე ის შემთხვევები, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო საერთაშორისო სამართალზე დაყრდნობით არა მხოლოდ განმარტავს ამა თუ იმ უფლების შინაარსს, არამედ კონკრეტულ რეკომენდაციებს აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლებას და მოუწოდებს მისი შესრულებისაკენ. ყოველივე ეს მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს სამართლის სწორი მიმართულებით განვითარებას და საერთაშორისო სამართლის პოლიტიკისა და ეროვნულ დონეზე სამართლის პოლიტიკის ჰარმონიზაციას.

IV. დასკვნა

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს აქვთ კონსტიტუციური ნორმების განმარტების საკმაოდ ფართო დისკრეცია და განმარტების ხერხების მრავალფეროვანი სპექტრის გამოყენების შესაძლებლობა. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გააჩნია ყველა ბერკეტი იმისათვის, რომ „სული ჩაბეროს“ კონსტიტუციის დებულებებს, მიანიჭოს მათ კონკრეტული სამართლებრივი შინაარსი და შექმნას მტკიცე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პოლიტიკა, რომელიც სამართლის ყველა სხვა სფეროში გატარებული თუ გასატარებელი პოლიტიკის პირველწყაროა. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ არ შემცირდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები არაგონივრულად და უსაფუძვლოდ, რათა მან წარმატებულად გაართვას თავი მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულებას. ამ მიზნით, სასურველია, კონსტიტუციის 39-ე მუხლი დარჩეს კონსტიტუციის მეორე თავში. ეს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს საშუალებას მისცემს, შეიტანონ სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელები ამ მუხლის საფუძველზე, საკონსტიტუციო სასამართლოს კი ექნება შესაძლებლობა, განიხილოს და გადაწყვიტოს საერთაშორისო სტანდარტებთან და კონსტიტუციის დაუწერელ პრინციპებთან მიმართებით საქართველოს საკანონმდებლო აქტების შესაბამისობის საკითხი. ეს ხელს შეუწყობს ადამიანის უფლებათა სტანდარტების მაღალი დონის დანერგვასა და საერთაშორისო სამართალთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას.

¹http://learning.ufs.ac.za/ULL214_OFF/Resources/2.%20RESOURCES/2.%20Study%20material/2.%20%20English%20Guide/11.pdf

² Rytter, Jens Elo., 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making. Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 256.

³ Haydon JD 2007, "Theories of Constitutional interpretation: a Taxonomy" The Journal of the NSW bar association issue winter 2007, pg 12.

⁴ Goldsworthy J. Constitutional interpretation <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/goldsworthy-2013-constitutional-interpretation-pdf.pdf> pg 689

⁵ Walter F. Murphy, 1986, Who Shall Interpret?: The Quest for an Ultimate Constitutional Interpreter, 48 REV. POL. 401 1986.

⁶ Goldsworthy J. Constitutional interpretation <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/goldsworthy-2013-constitutional-interpretation-pdf.pdf> pg 689

⁷ Cress Nicole, 1989. An Analysis of current theories of constitutional interpretation. http://opensiuc.lib.siu.edu/uhp_theses/320/ pg. 5.

⁸ Rytter, Jens Elo., 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making. Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 268.

⁹ Koen Lenaerts and Jose A. Gutierrez-Fons, 2013. To Say what the law of the ER is: Methods of interpretation and European Court of Justice, *Academy of European Law AEL* 2013/9 pg 12.

¹⁰ Wilkinson R. 2015. Interpreting a living constitution, *North east Law Review*, Vol 3 2015 pg 7.

¹¹ Rytter, Jens Elo., 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making. Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 266.

¹² (30, 266) იქვე.

¹³ ცანავა ლ. 2012. საკონსტიტუციო კონტროლი და კონსტიტუციის განმარტება. *თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი* წიგნი I. გვ. 119.

¹⁴ შაიო ა. 2003. *ხელისუფლების თვითმუზღლუდა*. აირის საქართველო გვ. 54.

¹⁵ ცანავა ლ. 2012. საკონსტიტუციო კონტროლი და კონსტიტუციის განმარტება. *თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი* წიგნი I. გვ. 119

-
- ¹⁶ [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 256
- ¹⁷ Kenneth R. Thomas, 2011, Selected Theories of Constitutional Interpretation. congressional Research service pg. 12
- ¹⁸ Cress Nicole, 1989. An Analysis of current theories of constitutional interpretation. http://opensiuc.lib.siu.edu/uhp_theses/320/ pg. 5.
- ¹⁹ იქვე გვ. 4
- ²⁰ [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, 259.
- ²¹ იქვე გვ. 260.
- ²² Cress Nicole, 1989. An Analysis of current theories of constitutional interpretation. http://opensiuc.lib.siu.edu/uhp_theses/320/ pg. 4.
- ²³ იქვე გვ. 5.
- ²⁴ Kenneth R. Thomas, 2011, Selected Theories of Constitutional Interpretation. congressional Research service, pg.11.
- ²⁵ [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 261.
- ²⁶ იქვე.
- ²⁷ იქვე.
- ²⁸ Cress Nicole, 1989. An Analysis of current theories of constitutional interpretation. http://opensiuc.lib.siu.edu/uhp_theses/320/ pg. 5.
- ²⁹ [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 266.
- ³⁰ იქვე.
- ³¹ David A. Strauss. 1996. Common Law Constitutional Interpretation. volume 63 University of Chicago Law Review 877 (1996) pg 881.
- ³² [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 268.
- ³³ Gerard Conway, 2008, Historical Interpretation of Constitutions – the EU and US Compared, A Special Edition Containiing the Proceedings of the QUB postgraduate AHSS Faculty Conference, issue 6, pg 97-98.
- ³⁴ [Rytter, Jens Elo.](#), 2007. Constitutional Interpretation - Between Legalism and Law-Making.Scandinavian Studies in Law, Vol 52, 2007, pg 268.
- ³⁵ იქვე.
- ³⁶ კორკელია ვ. ქურდაძე ი. 2004. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით. ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში გვ. 65-66.
- ³⁷ J. Merrils, The Development of international Law by the European Court of Human Rights, 1993 pg 90-91.
- ³⁸ J Polakiewicz, The Implementation of the ECHR and of the Decisions of the Strasbourg Court in Western Europe: An Evaluation, The Domestic implementation of the European Convention on Human Rights in Eastern and Western Europe eds. E. Alkema, T. Bellekom, A. Drzemczewski at al., 1992pg 154.
- ³⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 13 მაისის N1/1/428,447,459 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-18.
- ⁴⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ვკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-17.

⁴¹French Robert. 2014 Interpreting the Constitution – Words, History and Change, Monash University Law Review volume 40 1, pg 43.

⁴²http://learning.ufs.ac.za/ULL214_OFF/Resources/2.%20RESOURCES/2.%20Study%20material/2.%20%20English%20Guide/11.pdf.

⁴³ იქვე.

⁴⁴<http://www.citycolleges.ie/wp/wp-content/uploads/Chapter-1-Constitutional-Law.pdf>.

⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის N2/2/389 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-6.

⁴⁶ იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., 2005, *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები*. მერიდიანი გვ. 3.

⁴⁷<http://www.citycolleges.ie/wp/wp-content/uploads/Chapter-1-Constitutional-Law.pdf>.

⁴⁸ W. Strasser, The european Convention on Human Rights: Some Reflections on its Role in the light of the Practice of the Convention Organs, in Austrian-Soviet Round-Table on the protection of Human Rights, F. Matscher &W. Karl Eds., 1992 105.

⁴⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის N3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-5.

⁵⁰http://learning.ufs.ac.za/ULL214_OFF/Resources/2.%20RESOURCES/2.%20Study%20material/2.%20%20English%20Guide/11.pdf.

⁵¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 დეკემბრის N3/2/577 გადაწყვეტილება საქმეზე: „ააიპ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი EMC“ და საქართველოს მოქალაქე ვახუშტი მენაბდე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-12.

⁵² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2004 წლის 3 აგვისტოს გადაწყვეტილება N1/4/212 საქმეზე: „რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე სერგო მუშლიანი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ II.

⁵³ კორკელია კ. ქურდაძე ი. 2004. *ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით*. ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში გვ.88

⁵⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-5.

⁵⁵ იქვე II-4.

⁵⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის N1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები - 1 ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაცბაია, 2 ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, 3 გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ III.

⁵⁷ ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ. 2013. *ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა*“. თბილისი (GIZ) გვ. 536.

⁵⁸ დაცვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საშუალება. *სამართალი და მსოფლიო* სპეციალური გამოშვება N2 გამომცემლობა „დანი“ გვ. 65.

⁵⁹ ხეცურიანი ჯ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში. 2014. *საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა IV*. გვ. 52.

⁶⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის N1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები - 1 ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაცბაია, 2 ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, 3 გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ III.

⁶¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 31 მარტის N2/8/366 განჩინება საქმეზე: „იურიდიული პირები - ძალოვანი სტრუქტურების თანამშრომელთა, ვეტერანთა და ომის მონაწილეთა უფლებების დაცვის საერთაშორისო კავშირი „მიზანი - 2005“-ის თავმჯდომარე ნოდარ ცოტნიაშვილი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-5.

⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ივნისის N1/2/458 განჩინება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები - დავით სართანია და ალექსანდრე მაჭარაშვილი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წინააღმდეგ“, II-22.

⁶³ იქვე II-23.

⁶⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 31 მარტის N2/8/366 განჩინება საქმეზე: „იურიდიული პირები - ძალოვანი სტრუქტურების თანამშრომელთა, ვეტერანთა და ომის მონაწილეთა უფლებების დაცვის საერთაშორისო კავშირი „მიზანი - 2005“-ის თავმჯდომარე ნოდარ ცოტნიაშვილი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-5.

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 3 აგვისტოს N2/3/653 განჩინება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე ვაჟა ლონდარიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-7.

⁶⁶ კორკელია ვ. ქურდაძე ი. 2004. *ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით*. ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში გვ. 92.

⁶⁷ იქვე. გვ. 88.

⁶⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-36.

კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით

რეზიუმე

ძირითადი კანონის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით კანონმდებელი ცდილობს კონსტიტუციური ცვლილების მისაღებად განსაკუთრებული წესი დაადგინოს. სტატიაში განხილულია კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით. კერძოდ, თუ რა სახის ხარვეზები აღმოიფხვრება და რა პრობლემების წინაშე შეიძლება დავდეთ თუ გამოქვეყნებული კანონპროექტი უცვლელი სახით იქნება მიღებული. დასკვნის სახით კანონმდებლისთვის შემოთავაზებულია რეკომენდაციები საქართველოს „კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონპროექტის სრულყოფის მიზნით.

სამიუბო სიტყვები:

საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური ცვლილება, კონსტიტუციის გადასინჯვა, ორმაგი ვოტუმი, საკონსტიტუციო სასამართლო, ფორმალური და მატერიალური კანონიერება, კანონის ხელმოწერა.

Mari Marinashvili

Doctor of Law

The rule of revision of the Constitution according to the current Constitution and planned amendments

Resume

In order to ensure the stability of the basic law, the legislator seeks to establish a special rule for a constitutional change. The article reviews the rule of revision of the constitution according to the current edition of the Constitution of Georgia and the planned constitutional amendments. In particular, what kind of shortcomings will be eradicated and what problems we may face if the published draft is adopted in an unchanged form. In conclusion, the legislator is offered some recommendations on amendments to the Constitution of Georgia “In order to improve the constitutional draft law“ of Georgia.

Keywords: Constitution of Georgia, Constitutional Amendment, Revision of the Constitution, Dual Voting, Constitutional Court, Formal and Material lawfulness, the signature of the law.

I. შესავალი

როგორც ცნობილია, საზოგადოებრივ ურთიერთობებთან მიმართებით სამართალს მეორადი ხასიათი გააჩნია, ანუ ჯერ წარმოიშობა ახალი საზოგადოებრივი ურთიერთობა, ხოლო შემდგომ

იქმნება მისი მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმა. სწორედ საზოგადოებრივი ცხოვრების ცვალებადი ხასიათის გამო სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში სამართლებრივი ნორმების სრულყოფის პროცესი მუდმივია.

მიუხედავად ამისა, ნებისმიერ ქვეყანაში არსებობს სამართლებრივი სისტემის მეტ-ნაკლებად სტაბილურობის უზრუნველყოფის სამართლებრივი გარანტი, ნორმატიული აქტი - კონსტიტუცია. ვინაიდან კონსტიტუციის ნორმები საბაზო და დამფუძნებლური ხასიათისაა, ბუნებრივია, მუდმივად არ უნდა იცვლებოდეს. კონსტიტუციის სტაბილურობა კანონიერების, სახელმწიფო მექანიზმისა და სამართლებრივი სისტემის მდგრადობის პირობაა. კონსტიტუციის „სიმყარე“ დამოკიდებულია მისი გადასინჯვის ან ახალი კონსტიტუციის მიღების მექანიზმზე. თუმცა, სტაბილურობა სულაც არ ნიშნავს შეუცვლელობას. დინამიურობისა და სტაბილურობის შეხამება, კონსტიტუციური ცვლილებების დროული მიღება, კონსტიტუციის „სიცოცხლისუნარიანობის“ გარანტიაა. ამასთან, თავიდან რომ ავიცილოთ ნაჩქარევი ცვლილებები, კონსტიტუციის ნორმები გადასინჯვის უფრო მკაცრი სამართლებრივი დაცვით არის უზრუნველყოფილი. თუმცა, კონსტიტუციის დებულებების განახლების აუცილებლობა გარდაუვალია. ძალზე მნიშვნელოვანია, თუ როგორია ქვეყნის ძირითადი კანონის მობილურობის ხარისხი, ანუ რამდენად დასაშვებად მიიჩნევა კონსტიტუცია მისივე სრულყოფის მიზნით, დროის კარნახით განსაზღვრული ცვლილებებისა და დამატებების გათვალისწინების შესაძლებლობას.

საქართველო არ წარმოადგენს გამონაკლისს, პირიქით, ბოლო ორი ათწლეულია ქვეყანა მუდმივ სამართლებრივ რეფორმებშია. ეს ბუნებრივი პროცესია, რომელსაც უნდა მოვეკიდოთ ობიექტურად. კონსტიტუციის შემუშავების დროს ავტორების ჩანაფიქრი იყო კონსტიტუციის შეცვლის რთული მექანიზმის შემუშავება და ცვლილების მისაღებად მაღალი კვორუმის შეთავაზება. შვარცმა წამოაყენა წინადადება, დაეწიათ კონსტიტუციის შეცვლისათვის დადგენილი ბარიერები. იგი ამბობდა, რომ გარდამავალ პერიოდში მიღებული კონსტიტუცია მალე ისევ შესაცვლელი და გადასამუშავებელი გახდებოდა. უფრო მეტიც, შესაძლებელ გამოსავლად შვარცი მიიჩნევდა პროექტში დებულების დამატებას 7 ან 10 წლის შემდეგ კონსტიტუციის სავალდებულო გადახედვის შესახებ¹. შვარცის სიტყვები წინასწარმეტყველური აღმოჩნდა.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის სხვა დებულებების გადახედვასთან ერთად თავად ძირითადი კანონის გადასინჯვის წესიც ცვლილების ობიექტად არაერთხელ იქცა. 2011 წლის ცვლილებებით, კვორუმის აწევით და ორჯერ კენჭისყრის პროცედურის დადგენით კანონმდებელს სურდა, კონსტიტუცია ქვეყნის „მყარ“ ძირითად კანონად ექცა. თუმცა, როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, კონსტიტუციის „გამყარება“ ხელოვნური აღმოჩნდა.

მოქმედი პროცედურა ბევრ ბუნდოვანებას ტოვებს. სამწუხაროდ, გამოქვეყნებულმა კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტმა ნაწილობრივად შეავსო ხარვეზები.

ჩვენი ინტერესის საგანია, განვიხილოთ კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი მოქმედი რედაქციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით. ამასთან, დავადგინოთ, თუ რა სახის ხარვეზები აღმოიფხვრება და რა დილემის წინაშე შეიძლება დავდგეთ, თუ დაგეგმილი ცვლილებები გამოქვეყნებული სახით უცვლელად იქნება მიღებული.

მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმრავლესობის კონსტიტუციები შეიცავენ სპეციალურ თავს, რომელიც ეთმობა კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს. მოქმედი კონსტიტუციით, ისევე, როგორც პროექტით დაგეგმილი ცვლილებებით, ძირითადი კანონის გადასინჯვას ცალკე თავი ეთმობა.

II. კონსტიტუციის ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვა

მოქმედი რედაქცია განასხვავებს კონსტიტუციის ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას, თუმცა ზოგადი თუ ნაწილობრივი გადასინჯვისას, ერთი და იგივე პროცედურაა დადგენილი. იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს სხვადასხვა მოსაზრებანი ზოგადი გადასინჯვის საკითხზე. ზოგიერთი ავტორის აზრით, ზოგადი გადასინჯვა ახალი კონსტიტუციის მიღებას გულისხმობს, ხოლო ნაწილობრივი - არსებულ ტექსტში ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანას².

გაუგებარია, რატომ განასხვავებს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტი გადასინჯვის ორ სახეს, როდესაც გადასინჯვის წესი იდენტურია. შესაძლოა, კანონმდებელს სურს ხაზგასმა იმისა, რომ ზოგადი იქნება გადასინჯვა თუ ნაწილობრივი, პროცედურა ერთნაირია. დავუშვათ, კონსტიტუციაში აღარ იქნება გადასინჯვის სახეებზე მითითება, როგორც ეს ცვლილებებითაა დაგეგმილი, რა თქმა უნდა, ეს არ უკრძალავს კანონმდებელს ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვა ერთი და იმავე წესების დაცვით განახორციელოს. თუ კონსტიტუცია დაადგენს ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვისთვის განსხვავებულ მექანიზმებს, მაშინ ხაზგასმა გამართლებულია. როგორც, მაგალითად, შვეიცარიის ან ესპანეთის ძირითად კანონშია. კერძოდ, შვეიცარიის კონსტიტუციაში სრულ და ნაწილობრივ გადასინჯვას ცალ-ცალკე მუხლები ეთმობა (193-ე და 194-ე მუხლები), რომლებიც გადასინჯვის განსხვავებულ პროცედურას ადგენს³.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ დაგეგმილი ცვლილებებით დღეს არსებული ბუნდოვანება აღმოიფხვრება.

III. კონსტიტუციის ცვლილების ინიციატორი

საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს. კონსტიტუციის მითითებული ნორმის მოქმედი რედაქცია ნამდვილად საჭიროებს რედაქტირებას. კერძოდ, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი გულისხმობს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ 76 პარლამენტის წევრი შეიძლება იყოს კანონპროექტის ინიციატორი და ამაზე, თუნდაც ერთით მეტ დეპუტატს, არ გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. მაშინ, როდესაც პრაქტიკაში ინიციატორი ხშირად ყოფილა 76 წევრზე მეტი. ფორმალურად თუ მივუდგებით ამ საკითხს, გამოდის, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის ყველა პროექტი, რომელიც ოდესღაც წარდგენილი იყო პარლამენტში, თუნდაც 77 დეპუტატის მიერ, არაკონსტიტუციური სუბიექტის მიერ იყო შეტანილი.

სამწუხაროდ, დაგეგმილი ცვლილებებით ამ კუთხით არაფერია შეცვლილი, პროექტის 77-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონსტიტუცია გადასინჯება კონსტიტუციური კანონით, რომლის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს.

ვფიქრობთ, რომ მიზანშეწონილია „სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს“ წინ დაემატოს სიტყვა „არანაკლებ“. ამ ჩასწორებით პარლამენტის წევრთა მინიმუმ 76 წევრს და არა მხოლოდ 76 წევრს ექნება შესაძლებლობა, წარადგინოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი.

აღსანიშნავია, რომ როგორც მოქმედი რედაქციით, ისე დაგეგმილი ცვლილებებით, კანონპროექტის კიდევ ერთი ინიციატორი შეიძლება იყოს არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველი. ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში, კანონმდებელი ადგენს ამომრჩეველთა რაოდენობის მინიმუმს, რასაც პარლამენტის წევრების მიმართ არ აქვს ადგილი.

IV. კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა კონსტიტუციური კანონის მიღებით

დაგეგმილი ცვლილებებით მკაფიოდ განისაზღვრა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა უნდა განხორციელდეს კონსტიტუციური კანონის მიღებით. არსებული პრაქტიკით საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა ყოველთვის კონსტიტუციური კანონით ხდება მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 102-ე მუხლი ითვალისწინებს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის მიღებას.

ფაქტობრივად, საქართველოში ჩვეულების ძალით დამკვიდრდა წესი, რომ კონსტიტუციაში ცვლილება არა კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტით, არამედ კონსტიტუციური კანონის მიღებით ხორციელდება. მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის შემუშავებისას კონსტიტუციური კანონი არ მოიაზრებოდა კონსტიტუციის 102-ე მუხლში და არ წარმოადგენდა კონსტიტუციურ შესწორებას⁴.

კონსტიტუციის შემუშავებისას „კონსტიტუციური კანონი“ არ იყო ზუსტად დეფინირებული, რამაც გაუგებრობა გამოიწვია. ვ. ხმალამე „კონსტიტუციურ კანონს“ განიხილავდა, როგორც ნორმას *sui generis*, მისი აზრით, ასეთი კანონები კონსტიტუციის ორგანული ნაწილი უნდა გახდეს, ანუ კონსტიტუციაში უნდა ნახოს თავისი ადგილი. იმავე მოსაზრებას იმეორებდა ლ. ალექსიძე, კონსტიტუციურ კანონს იმავე მნიშვნელობა აქვს, როგორც კონსტიტუციას, თუმცა ეხება მხოლოდ კონკრეტულ, განსაზღვრულ საკითხებს. ეს კონსტიტუციის როგორღაც გაუმჯობესება კი არ არის, არამედ ცალკე კანონია, რომელიც ყველა დანარჩენ კანონზე მაღლა დგას. ამ მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, თ. ნინიძე მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციური კანონი მხოლოდ რედაქციული შეცდომაა და სინამდვილეში იგი ორგანულ კანონს შეესაბამება. ა. დემეტრაშვილი კი, სხვებისგან განსხვავებით, „კონსტიტუციურ კანონს“ დეფინირებულად თვლიდა 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, ანუ იგი კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციურ შესწორებასთან ათანაბრებდა⁵.

აღსანიშნავია, რომ ძირითად კანონში თავდაპირველად ტერმინი „კონსტიტუციური კანონი“ მხოლოდ ერთხელ იყო ნახსენები და ისიც სამომავლო პერსპექტივით (მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი). კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა კი უნდა მომხდარიყო კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტით. შემდგომ კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებებით დადგინდა, რომ ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი კონსტიტუციურმა კანონმა უნდა განსაზღვროს⁶.

ამდენად, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს კონსტიტუციური კანონის მიღების ორ შემთხვევას, კერძოდ: საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ორივე ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის განსაზღვრისათვის. მართალია, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს კონსტიტუციისგან განსხვავებულ წესს, კერძოდ, კონსტიტუციური კანონის მიღებას ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისას, მაგრამ კონსტიტუცია ხომ ქვეყნის უზენაესი კანონია?! შესაბამისად, კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ცვლილების მისაღებად საჭიროა კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მიღება.

ამდენად, ისმის კითხვა, რამდენად სწორია, რომ პრაქტიკაში კონსტიტუციაში ცვლილება შედის კონსტიტუციური კანონის მიღებით? ერთი შეხედვით, რა მნიშვნელობა აქვს რა სახის ნორმატიული აქტით განხორციელდება ცვლილება? შეიძლება ითქვას, რომ გადამწყვეტია აქტის შინაარსი და არა ფორმა, მითუმეტეს, თუ აქტის მისაღებად დადგენილი კვორუმი დაცულია.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მიღების თავდაპირველივე ეტაპზე პარლამენტი ხშირად იღებდა ნორმატიულ აქტს, რომლის ფორმა არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციით დადგენილს, რაც საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადიც კი გახდა. კერძოდ, ნორმატიული აქტი მიღებული იყო კონსტიტუციით მისთვის დადგენილი კვორუმის დაცვით, თუმცა დადგენილი ფორმის დაუცველად. ნაცვლად „ორგანული კანონისა“, პარლამენტმა „კანონი“ მიიღო. საკონსტიტუციო

სასამართლომ მიიჩნია, რომ დარღვევა არ ფიქსირდება, ვინაიდან აქტი მიღებული იყო დადგენილი კვორუმის დაცვით. ამასთან, სასამართლოს აზრით, ტერმინის „ორგანული კანონი“ დამკვიდრების პირველ პერიოდში კანონმდებელი ხშირ შემთხვევაში ყველა სახის კანონს ჩვეულებისამებრ საქართველოს კანონს უწოდებდა, თუმცა, რა თქმა უნდა, ითვალისწინებდა კონსტიტუციის მოთხოვნას ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისი საქართველოს ორგანული კანონით თუ საქართველოს კანონით მოწესრიგების თაობაზე. ასე, მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების, შექმნისა და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელ კანონს დაერქვა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს კანონი და არა საქართველოს ორგანული კანონი. თუმცა, იგი მიღებული იყო ორგანული კანონის კვორუმით, შესაბამისად, იურიდიული ძალის მიხედვითაც მოქმედებდა, როგორც ორგანული კანონი. სასამართლოს მიაჩნია, რომ ასეთი ვითარება ძირითადად განპირობებული იყო იმით, რომ ტერმინი „ორგანული კანონი“ 1995 წლამდე უცნობი იყო საქართველოს კანონმდებლობისათვის. შედეგად, რამდენიმე საკანონმდებლო აქტს, მათ შორის „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონსაც, დაერქვა „საქართველოს კანონი“, მათი ორგანული კანონისათვის გათვალისწინებული კვორუმით მიღების მიუხედავად⁷.

ჩვენი აზრით, ნორმატიული აქტის მიღებისას დაცული უნდა იყოს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კანონიერება. ნორმატიული აქტის ფორმალურ კანონიერებაში უნდა ვიგულისხმოთ არა მხოლოდ დადგენილი კვორუმის დაცვით მიღება, როგორც ამას საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, არამედ ნორმატიული აქტის ფორმა. კანონი შესაძლოა მიღებული იყოს კონსტიტუციური კანონისთვის დადგენილი კვორუმით, მაგრამ აღნიშნული სულაც არ აქცევს მას კონსტიტუციურ კანონად. ამასთან, ნორმატიული აქტის სახის განსაზღვრას არსებითი მნიშვნელობა აქვს მისი იურიდიული ძალის დასადგენად, ანუ იერარქიის რომელ საფეხურზე დგას იგი. ნორმათა კოლიზიის დროს გადამწყვეტია ნორმატიული აქტის სახე და არა მისი მიღების კვორუმი. ამასთან, თითოეულ შემთხვევაში, თუ ხმების რა რაოდენობით არის მიღებული კონკრეტული აქტი, დაგვეთანხმებით რთულადა.

დავუშვათ, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებები არასწორი სახის ნორმატიული აქტით შეაქვთ, მაგრამ, თუ ეს არანაირ პრობლემას არ წარმოქმნიდა პრაქტიკაში, ღირს თუ არა ამ საკითხზე მსჯელობის გაგრძელება? 2011 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიღებამდე ⁸, კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მისაღებად საჭირო იყო პარლამენტის არანაკლებ სრული შემადგენლობის ორი მესამედი, რაც კონსტიტუციური კანონის პროექტის მისაღებად ასევე საკმარის კვორუმს წარმოადგენდა. თუმცა, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი ითვალისწინებს პროექტის აუცილებელ გამოქვეყნებას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის, რაც კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში არ არის დადგენილი.

ვითარება არსებითად შეიცვალა 2013 წლის შემდეგ, როდესაც ამოქმედდა კონსტიტუციაში ცვლილების შესატანად ორჯერ კენჭისყრის წესი. კერძოდ, კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით, მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი ⁹. თუმცა, კვორუმი ერთნაირად გაიზარდა, როგორც კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის, ისე კონსტიტუციური კანონის პროექტის მისაღებად, მაგრამ ორჯერ კენჭისყრის წესი მხოლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვისას დადგინდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 167-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციისგან განსხვავებით, კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა 3 თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. ამდენად, პარლამენტის რეგლამენტმა კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღების წესი გაამკაცრა, რაც კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობაში მოდის. თუმცა, უნდა ვაღიაროთ, რომ რეგლამენტის ეს

დებულება პრაქტიკულ საჭიროებას წარმოადგენს. კერძოდ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. უფრო მეტიც, ამავე კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკანონმდებლო აქტების იერარქიაში კონსტიტუცია და კონსტიტუციური კანონი ერთსა და იმავე საფეხურზე დგას. სწორედ ამიტომ, პარლამენტის რეგლამენტის ზემოთ მითითებული ნორმის დადგენით კანონმდებელი ეცადა, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მისაღებად იმავე წესი დაედგინა, რაც კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის.

2011 წლის ცვლილების ამოქმედების შემდეგ დღემდე არც საქართველოს კონსტიტუციაში და არც „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებები არ განხორციელებულა. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით¹⁰, „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტთან ერთად გამოქვეყნდა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტიც. თუმცა, როგორც აღინიშნა, მიმდინარე კანონმდებლობით კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნების ვალდებულება არ არის დადგენილი. საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე კი გადაწყვეტილება პარლამენტმა მხოლოდ კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვისას უნდა მიიღოს¹¹.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მისასალმებელია, რომ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტში პრაქტიკაში დამკვიდრებული ჩვეულება აისახა. პროექტის 77-ე მუხლის პირველივე პუნქტში ჩაიწერა, რომ კონსტიტუცია გადასინჯება კონსტიტუციური კანონით. ამასთან, კონსტიტუციური კანონის მიღების პროცედურა გაიწერა კონსტიტუციის მხოლოდ ერთ თავში, რაც სავსებით ლოგიკურია.

V. კონსტიტუციური კანონის მიღების კვორუმი

ძირითადი კანონის მოქმედი რედაქციის თანახმად, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონ-პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი¹².

ამდენად, ცვლილების შესატანად კონსტიტუცია საკმაოდ მაღალ კვორუმს ადგენს, სულ მცირე 113 დეპუტატმა უნდა დაუჭიროს მხარი კანონპროექტს. კანონპროექტი სამი მოსმენით მიიღება. თუმცა, კანონპროექტი პირველი და მეორე მოსმენებით განიხილება და მიიღება ერთსა და იმავე სესიაზე, ხოლო მესამე მოსმენით განიხილება და მიიღება მხოლოდ პარლამენტის მომდევნო სესიაზე, მეორე მოსმენით მიღებიდან არანაკლებ 3 თვის შემდეგ¹³.

როგორც ცნობილია, კანონპროექტის პირველი მოსმენისას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება მისი ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებები. კანონპროექტის მეორე მოსმენისას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე იგი განიხილება ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით და კენჭი ეყრება ერთიანად. და ბოლოს, კანონპროექტის მესამე მოსმენისას მასში შესაძლებელია მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანა¹⁴. რეალურად, კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღება არსებითად მის მიღებას გულისხმობს, ვინაიდან მესამე მოსმენაზე მხოლოდ და მხოლოდ რედაქციული ხასიათის ცვლილებების შეტანაა შესაძლებელი. ამდენად, მესამე მოსმენაზე კანონპროექტის შინაარსზე მსჯელობა ვერ გაიმართება. მაშასადამე, გაუგებარია, თუ რატომ უნდა გავიდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტში რედაქციული, ანუ გრამატიკული ცვლილებების შესატანად სულ მცირე 3 თვე? შესაბამისად, მოქმედი კონსტიტუციის გადასინჯვის ე.წ. „რთული“ მექანიზმი ფორმალურაა. კანონპროექტის მესამე მოსმენის სულ მცირე 3 თვით გადავადება, მაშინ, როდესაც მესამე მოსმენაზე კანონპროექტში არსებითი

ცვლილებების შეტანა შეუძლებელია, კონსტიტუციის გამყარებას ვერ უზრუნველყოფს. მოქმედი წესი კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის გაჭიანურებას გულისხმობს. თუ რომელიმე პოლიტიკური ძალა კონსტიტუციურ უმრავლესობას ფლობს, მაშინ კონსტიტუციის გადასინჯვა არა მსჯელობის და შეჯერების, არამედ დროის ამბავია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ორმაგი ვოტუმი ანუ ორჯერადი დამტკიცების მექანიზმი გულისხმობს კონსტიტუციითვე დადგენილი დროის ფარგლებში შესწორების პროექტის ორჯერ კენჭისყრას ერთი და იმავე პარლამენტის მიერ (იტალია) ან განმეორებით მიღებას პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მიერ (ნიდერლანდები, ნორვეგია, ფინეთი, შვედეთი, საბერძნეთი და სხვ.)¹⁵. უფრო მეტიც, კანონპროექტის ორჯერ დამტკიცების მექანიზმი პარლამენტის ერთი და იმავე შემადგენლობის მიერ გულისხმობს კანონპროექტის უცვლელი სახით სამივე მოსმენით ხელახლა მიღებას გარკვეული პერიოდის გასვლის შემდეგ. მაგალითად, ლიტვის კონსტიტუციის 148-ე მუხლის თანახმად, შესწორებები სეიმში განიხილება და კენჭისყრაზე დგება ორჯერ. ამ კენჭისყრებს შორის უნდა იყოს არანაკლებ სამთვიანი შუალედი¹⁶. ესტონეთის კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენს, რომ პირველ და მეორე მოსმენას შორის უნდა იყოს არანაკლებ სამთვიანი შუალედი¹⁷.

ორჯერ კენჭისყრის წესი მიზნად ისახავს, რომ ცვლილების მიღებამდე კანონმდებელმა კიდევ ერთხელ აწონ-დაწონოს მათი საჭიროება, რაც მესამე მოსმენაზე ვერ მოხდება. შესაბამისად, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესი, რომ არანაკლებ 3 თვის შემდეგ უნდა ჩატარდეს მესამე მოსმენა, უდავოდ შესაცვლელია.

დაგეგმილი ცვლილებებით შემოდის ე.წ. პლურალური ვოტუმი, კერძოდ, კონსტიტუციური კანონის მიღება შესაძლებელია ორი მესამედის უმრავლესობით ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ. ერთი მოწვევის პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვა შესაძლებელია პარლამენტის არანაკლებ სამი მეოთხედის უმრავლესობით. ერთი მოწვევის პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის მიღება შესაძლებელია ორი მესამედის უმრავლესობით, თუ იგი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას უკავშირდება¹⁸.

ამდენად, თუ კონსტიტუციურ კანონს მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამმა მეოთხედმა, მაშინ იგი იგზავნება პრეზიდენტთან ხელმოსაწერად და ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ მისი მიღება აღარ არის საჭირო. თუმცა, თუ კონსტიტუციურ კანონს მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა, რაც მინიმუმ 100 დეპუტატს შეადგენს, მაშინ კანონპროექტი მოწონებული უნდა იყოს მეორე მოწვევის პარლამენტის მიერ. ერთი მოწვევის პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის მიღება შესაძლებელია ორი მესამედის უმრავლესობით, თუ იგი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას უკავშირდება. აღნიშნული პროცედურა გარკვეულ კითხვებს წარმოშობს, კერძოდ, თუ რატომ მიიღება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შესახებ აქტი ერთი მოწვევის პარლამენტის მიერ, თანაც უფრო ნაკლები კვორუმით, ვიდრე სხვა კონსტიტუციური კანონი, თუნდაც ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ?

განმარტებას საჭიროებს ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების წესი. ჩვენი აზრით, მოცემულ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ ორი მოწვევის პარლამენტმა ერთსა და იმავე პროექტს სამივე მოსმენაზე უნდა დაუჭიროს მხარი. აღნიშნული პროცედურა ნამდვილად არ იმსახურებს კრიტიკას. მოცემულ შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვა არა გაჭიანურების, არამედ მსჯელობისა და შეჯერების შედეგი იქნება. ამდენად, დაგეგმილი ცვლილებებით, თუ პარლამენტში რომელიმე პოლიტიკური ძალა ფლობს მინიმუმ 100 მანდატს, ეს სულაც არ გულისხმობს, რომ მას შეუძლია საკუთარი შეხედულებისამებრ შეცვალოს ქვეყნის ძირითადი კანონი. თუ იმავე ცვლილებებს შემდეგი მოწვევის პარლამენტი უცვლელად, იმავე კვორუმით მიიღებს, მხოლოდ ამის შემდეგ განხორციელდება ცვლილება. ვფიქრობთ, რომ დაგეგმილი ცვლილებებით ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების აუცილებლობა კონსტიტუციის დებულებებს ხელშეუხებლობის უფრო მეტ გარანტიას ანიჭებს. კონსტიტუციის

გადასინჯვის სპონტანურობა შეიცვლება პერიოდულობაზე, კერძოდ, ყოველ წელიწადს კონსტიტუციაში ცვლილება ვერ განხორციელდება. ორმაგი ვოტუმის მექანიზმში ორი მოწვევის პარლამენტის ჩართვა, მათ შორის, პასუხისმგებლობის გარკვეულ გადანაწილებასაც გულისხმობს.

თუმცა, თუ პარლამენტში ერთმა პოლიტიკურმა ძალამ მოიპოვა კონსტიტუციური უმრავლესობა (სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი), მაშინ კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელება, ისევე, როგორც მოქმედი რედაქციით, უმრავლესობის მიერ მარტივად განხორციელდება. ამდენად, მოცემულ საკითხში არსებითად არაფერი შეიცვალა. კონსტიტუციის შეცვლა თუ ახლის მიღება საკუთარი შეხედულებისამებრ კვლავ მმართველი პოლიტიკური ძალის ხელში რჩება. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ ყველა შემთხვევაში უნდა მოხდეს, მიუხედავად იმისა, კანონპროექტს 112 თუ 113 დეპუტატი დაუჭერს მხარს.

VI. კონსტიტუციური კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 68-ე მუხლის მე-2 პუნქტი პრეზიდენტს აძლევს ორ შესაძლებლობას: პარლამენტიდან მიღებულ კანონპროექტს 10 დღეში მოაწეროს ხელი და გამოაქვეყნოს ან იმავე ვადაში მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს.

კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტიდან ირკვევა, რომ პრეზიდენტს მოტივირებული შენიშვნებით შეუძლია პარლამენტს დაუბრუნოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი და არა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი. ამდენად, მოქმედი წესის თანახმად, პრეზიდენტს ერთმნიშვნელოვნად ენიჭება უფლება, შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს ნებისმიერი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტი, მაგრამ არა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი. თუმცა, ვინაიდან კონსტიტუციაში ცვლილება შედის კონსტიტუციური კანონით, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენება უნდა ჩავთვალოთ, რომ კონსტიტუციურია.

დაგეგმილი ცვლილებებით, კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომელიც პარლამენტმა მიიღო სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში, პარლამენტისათვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე¹⁹. კანონპროექტით არ არის აღნიშნული, თუ როგორ უნდა მოიქცეს პრეზიდენტი, თუ კონსტიტუციაში ცვლილების მიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის მიერ იქნა მოწონებული. თუ პარლამენტის მიერ სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მიღებულ კანონპროექტზე პრეზიდენტს არ გააჩნია ვეტოს უფლება, ლოგიკურად, უფრო მაღალი კვორუმით მიღებულ კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიმართ პრეზიდენტი პარლამენტს ვერ წარუდგენს შენიშვნებს. ამასთან, კანონპროექტის 77-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მიღებისთანავე. დაგეგმილი ცვლილებებით, ბუნდოვანია, გააჩნია თუ არა პრეზიდენტს ვეტოს უფლება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან დაკავშირებულ ან ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებისა და განხორციელების წესის შესახებ კანონპროექტებზე. სავარაუდოდ, პრეზიდენტი დაგეგმილი ცვლილებებით ვეტოს უფლების გამოყენებას შეძლებს მხოლოდ კანონსა და ორგანულ კანონზე. გამოქვეყნებული პროექტით ვეტოს დაძლევის პროცედურა მხოლოდ ამ ორი სახის კანონზეა გაწერილი.

ამასთან, კანონპროექტის 46-ე მუხლი ადგენს მხოლოდ კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტის მიმართ პრეზიდენტის ხელმოწერას პარლამენტისათვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე. თითქოს, პრეზიდენტს სხვა სახის კონსტიტუციურ კანონპროექტზე (მაგალითად, ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ) გააჩნია ვეტოს უფლება. ვფიქრობთ, უპრიანია, რომ კონსტიტუციაში არსებობდეს ზოგადი დებულება:

„კონსტიტუციური კანონის პროექტს პრეზიდენტი ხელს აწერს პარლამენტისათვის შენიშვნებით დაბრუნების გარეშე“. თუმცა, ამ წინადადების გარეშეც, თუ კონსტიტუციაში აღწერილი არ იქნება კონსტიტუციური კანონის პროექტზე ვეტოს დაძლევის წესი, ლოგიკურია, პრეზიდენტს, მოქმედი წესისგან განსხვავებით, ვეტოს უფლება ექნება მხოლოდ კანონისა და ორგანული კანონის პროექტის მიმართ, ხოლო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე, მისი შინაარსის მიუხედავად, შენიშვნების წარდგენას ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ შეძლებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში პრეზიდენტს კონსტიტუციური შესწორების შესახებ კანონპროექტზე ვეტოს უფლება არ გააჩნია. მაგალითად, პოლონეთი²⁰, საბერძნეთი²¹, ესტონეთი²² და სხვ.

VII. დასკვნა

2017 წლის 5 მაისის საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით გამოქვეყნებული „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის საბოლოო სახით მიღებამდე კანონმდებელს რამდენიმე რეკომენდაციას ვთავაზობთ:

- 77-ე მუხლის პირველი პუნქტი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„კონსტიტუცია გადაისინჯება კონსტიტუციური კანონით, რომლის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ნახევარზე მეტს ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.“

- კონსტიტუციური კანონის შინაარსის მიუხედავად, იქნება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის განსაზღვრა თუ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, მიღების ერთი და იგივე წესი უნდა დადგინდეს;
- კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად კონსტიტუციური კანონის პროექტი, მიუხედავად მისი მიღების კვორუმისა, ნებისმიერ შემთხვევაში ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ უნდა იქნას მოწონებული. ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღება, რეალურად, არ მისცემს უფლებას მომდევნო მოწვევის პარლამენტს, წინა მოწვევის პარლამენტს დააბრალოს კონსტიტუციის არამართებული შესწორება;
- პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესი, რომ არანაკლებ 3 თვის შემდეგ უნდა ჩატარდეს მესამე მოსმენა, შესაცვლელია. ცვლილებით გათვალისწინებული ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღება რეგლამენტმა უნდა განმარტოს, როგორც ერთი და იმავე ტექსტის ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ სამი მოსმენით მიღება;
- ვფიქრობთ, არ არის აუცილებელი იმის ხაზგასმა, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტს პრეზიდენტი ხელს აწერს პარლამენტისათვის შენიშვნებით დაბრუნების გარეშე. თუ კონსტიტუციაში არ იქნება აღწერილი კონსტიტუციურ კანონზე პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი შენიშვნების განხილვის წესი, ლოგიკურია, რომ ვეტოს უფლება კონსტიტუციური კანონპროექტის მიმართ, მისი შინაარსის მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაურს არ გააჩნია.

¹ ვ. ბაბუკი, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), 2002, giz, გვ. 140.

² ა. დემეტრაშვილი, გ. გოგიაშვილი, კონსტიტუციური სამართალი, თბ., „იურისტების სამყარო“, 2016, გვ. 85.

³ იხ. შვეიცარიის კონსტიტუცია (<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>).

⁴ ვ. ბაბუკი, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), 2002, giz, გვ. 101.

⁵ ვ. ბაბუკი, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), 2002, გიზ, გვ. 99-100.

⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

⁷ 2002 წლის 3 დეკემბრის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 11/203/2, <http://www.constcourt.ge/ge/>

⁸ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ (2011 წლის 27 დეკემბრის N5630).

⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁰ 2017 წლის 5 მაისის საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე.

¹¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹² საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

¹⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 156-ე მუხლი.

¹⁵ ო. მელქამე, კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, უნივერსალი, 2006, გვ. 58.

¹⁶ იხ. ლიტვის კონსტიტუცია (<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>).

¹⁷ იხ. ესტონეთის კონსტიტუციის 163-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>).

¹⁸ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის 77-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>).

¹⁹ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის 46-ე მუხლის მე-5 პუნქტი (<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>).

²⁰ იხ. პოლონეთის კონსტიტუციის 235-ე მუხლის მე-7 პუნქტი (<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>).

²¹ იხ. საბერძნეთის კონსტიტუციის 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტი (<http://www.hri.org/docs/syntagma/>).

²² იხ. ესტონეთის კონსტიტუციის 167-ე მუხლი (<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>).

ვახტანგ ნაცვლიშვილი
სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ)
ლინა ღვინიაძე
სამართლის მაგისტრი
კონსტანტინე ერისთავი
სამართლის დოქტორი
ნინო ქაშაკაშვილი
სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ)

სოციალური უფლებების შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი
(ზოგადი ნაწილი)

რეზიუმე

საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მომზადების მიზნით, 2016 წლის 23 დეკემბერს შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია.

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა (EMC) სოციალური უფლებების მკვლევართან და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებთან თანამშრომლობით საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების კანონის პროექტი შეიმუშავა. წარდგენილი პროექტის მიზანი იყო სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობის დამკვიდრებისათვის საქართველოს კონსტიტუციაში სათანადო გარანტიების გათვალისწინება.

წინამდებარე ტექსტში წარმოდგენილია აღნიშნული პროექტის ზოგადი ნაწილი, რომელიც მოიცავს საქართველოში სოციალური უფლებების არსებული სამართლებრივი გარანტიების ზოგად აღწერას, ამ უფლებების მომხრე და მოწინააღმდეგე ფილოსოფიური, სამართლებრივი და პოლიტიკური არგუმენტების ანალიზს და სოციალური უფლებების ინტერპრეტაციისთვის სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლოების მიერ შემუშავებული სტანდარტების მიმოხილვას.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პროექტი განკუთვნილი იყო არასამეცნიერო საზოგადოებისთვის, ავტორები იმედს იტოვებენ, რომ მისი სამეცნიერო ჟურნალში გამოქვეყნებით, ხელი შეეწყობა სოციალური უფლებების იდეის გარშემო აკადემიური დებატების დაწყებას.

საძიებო სიტყვები: სოციალური უფლებები, განსჯადობა, სოციალური სახელმწიფო, საკონსტიტუციო ცვლილებები.

Vakhtang Natsvlishvili
Master of Law, Phd student (TSU)

Lina Ghvinianidze
Master of Law

Konstantine Eristavi
Doctor of Law

Nino Qashakashvili
Master of Law, Phd student (TSU)

The draft Constitutional amendments on Social Rights (general part)

Resume

On December 23, 2016, the State Constitutional Commission was set up with an objective to prepare a draft of constitutional amendments. The Commission included representatives of all the branches of government, members of political parties, non-governmental organizations, and independent experts. Recognizing the unique opportunity to reflect on the nature of the proclaimed aim of the current Constitution to establish a social state, as well as on Georgia's international obligations with respect to social rights, Human Rights Education and Monitoring Centre (EMC) together with human rights experts and researchers made a submission to the Commission consisting of: a draft of proposed amendments to the Constitution (focusing on social state principle; the right to housing, to work, and to education); an outline of the importance of social rights and the philosophical and political justifications thereof; legal arguments for their implementation; and a comparative overview of the relevant constitutional provisions and of social rights adjudication in different countries. In this chapter we present the general part of the above-mentioned submission where we provide an accessible summary of current constitutional guarantees for social rights and of the state of social rights jurisprudence in Georgia, as well as the main academic criticisms of and the leading arguments for the recognition, constitutionalisation and justiciability of social rights. In particular, in terms of the arguments supporting the justiciability of social rights, we will discuss the legal tests and the models of adjudication developed by various foreign courts to interpret and substantiate often-indeterminate constitutional provisions. While the content of this chapter was intended for a non-academic audience, and therefore admittedly lacks scholarly depth, we still hope to trigger a much-needed discussion among Georgian academics on philosophical, political and legal aspects of social rights.

Key words: social rights, jurisdiction, social state, constitutional amendments.

1. შესავალი

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოში შეინიშნება სოციალური უფლებების განსჯადობის ახალი ტალღა. ამ მხრივ, გამოსარჩევია სამხრეთ ამერიკის იურისდიქციები (კოლუმბია, ბოლივია, ბრაზილია, არგენტინა და სხვ.), სამხრეთ აფრიკის, ინდოეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სასამართლოები.

ამ ტალღის მიზეზები განსხვავებულია. კოლონიალიზმის შედეგები ინდოეთში, აპართეიდის მემკვიდრეობა სამხრეთ აფრიკაში, სამხედრო რეჟიმები სამხრეთ ამერიკაში თუ საბჭოთა კავშირის დაშლითა და ლიბერალურ საბაზრო მოდელზე გადასვლით გამოწვეული სოციალური უთანასწორობები და სიღარიბე პოსტ-საბჭოთა სივრცეში.

რა თქმა უნდა, ვერ გავუქცევით იმ ფაქტს, რომ ამ ტალღას არ ჰქონია მნიშვნელოვანი ეფექტი სოციალურ უთანასწორობაზე. იმ ქვეყნებმა კი, რომლებიც დღეს გამოირჩევიან მსოფლიოში სოციალური უფლებების დაცვისა და სოციალური თანასწორობის კუთხით (ჰოლანდია, საფრანგეთი, შვედეთი), ამ შედეგს, დიდწილად, განსჯადი სოციალური უფლებების გარეშე მიაღწიეს.

მიუხედავად ამისა, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ქართული კონტექსტისა და წინამდებარე ტექსტში მოყვანილი სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაციისა და განსჯადობის მხარდამჭერი არგუმენტების გათვალისწინებით, აუცილებელია, საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი დებულებებით სოციალური უფლებების განმტკიცება, რაც, თავის მხრივ, მათი განსჯადობის წინაპირობა იქნება.

2. სოციალური უფლებები საქართველოში

სოციალური უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა მოქალაქეთა ურყევ ნებად აცხადებს სოციალური სახელმწიფოს დამკვიდრებას. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციის მატერიალურ, სახელმწიფოს მიზნის დამდგენ პრინციპად უნდა მივიჩნიოთ.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის სხვადასხვა განმარტება არსებობს. ფართო გაგებით, ის გულისხმობს სახელმწიფოს მნიშვნელოვან როლს ეკონომიკის დაგეგმვაში, მართვასა და ორგანიზებაში; ამ მიდგომით, სოციალური სახელმწიფო აქტიურად ერევა სიმდიდრისა და რესურსების გადანაწილების პროცესში. პრინციპის ვიწრო გაგება მოიაზრებს სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეებისთვის კეთილდღეობის არსებითი მოთხოვნების დაკმაყოფილებასა და ღირსებული სიცოცხლისთვის აუცილებელი პირობების შექმნას, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული მომსახურების შეთავაზებისა და სოციალური ფულადი დახმარების გაცემის გზით.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპთან ერთად, საქართველოს კონსტიტუცია რამდენიმე სოციალურ უფლებასაც შეიცავს. კონსტიტუციით აღიარებულია განათლების უფლება, რომლის ფარგლებშიც ზოგადი განათლების დაფინანსების ვალდებულებას სრულად იღებს სახელმწიფო (მუხლი 35); აღიარებულია ჯანმრთელ გარემოში ცხოვრებისა და, კანონით დადგენილი წესით, უფასო სამედიცინო მომსახურების მიღების უფლება (მუხლი 37); კონსტიტუცია სახელმწიფოს ავალდებულებს, ხელი შეუწყოს მოქალაქეს დასაქმებაში და, კანონით დადგენილი წესით, გასცეს საარსებო შემწეობა (მუხლი 32). კონსტიტუცია ასევე იცავს პროფესიული კავშირის შექმნის, მასში გაერთიანებისა (მუხლი 26) და გაფიცვის (მუხლი 33) უფლებას. ამასთან, კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლში მოცემულია სახელმწიფოს ზოგადი ვალდებულება სოციალური დაცვის სფეროში.

ამის მიუხედავად, საყოველთაოდ გაზიარებულია მოსაზრება, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავი სოციალური უფლებების მწირ ჩამონათვალს შეიცავს. ვოჩებ სადურსკი, რომელიც აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სოციალურ კონსტიტუციურ უფლებებს სწავლობდა, მიუთითებს, რომ ეს სიმწირე განსაკუთრებით თვალშისაცემია სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების კონსტიტუციების ფონზე. საქართველოს კონსტიტუციაში არ გვხვდება ისეთი მნიშვნელოვანი, ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სამართლით დაცული სიკეთეები, როგორცაა, მაგალითად, საცხოვრისისა და სოციალური უსაფრთხოების უფლება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები სოციალურ უფლებებთან და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპთან მიმართებით

სოციალური უფლებების მწირი ჩამონათვალის მიუხედავად, სოციალური უფლებების მიმართულებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღო, განსაკუთრებით, არსებობის პირველ ათწლეულში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სოციალურ უფლებებს სოციალურ სახელმწიფოს პრინციპთან მიმართებით კითხულობს. ვეტერანთა შეღავათებთან დაკავშირებულ ერთ-ერთი საქმეში სასამართლომ მიუთითა, რომ სახელმწიფო უნდა უზრუნველყოფდეს სოციალური დაცვის, სულ მცირე, მინიმალურად აუცილებელ დონეს; სასამართლოს შეფასებით, სახელმწიფოს მოქმედება, ამ მხრივ, სტაბილურ, ევოლუციურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და დადებითი დინამიკით გამოირჩეოდეს (N1/1/126, 129, 158). ამასთან, ელექტროენერჯის სამომხმარებლო ტარიფის შესახებ საქმეში, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, "შეარბილოს არასტაბილური ეკონომიკის მძიმე შედეგები" და აღნიშნა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, გადადგას ქმედითი და არა ზედაპირული ხასიათის ნაბიჯები ამ მიმართულებით; ამავე გადაწყვეტილებაში, სასამართლომ ხაზი გაუსვა სახელმწიფოს ვალდებულებებს სასიცოცხლოდ აუცილებელი სიკეთეების მიღების სფეროში იმ მოქალაქეთა მიმართ, რომლებიც გადახდისუუნარონი არიან (N1/3/136).

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე იმსჯელა შრომის უფლებაზე, რომელიც სოციალურ სახელმწიფოს პრინციპთან კავშირში განიმარტა. სასამართლომ აღნიშნა, რომ კონსტიტუცია კრძალავს არა მხოლოდ იძულებით შრომას, არამედ იცავს ადამიანის შრომით უფლებებს და არ უშვებს მათ თვითნებურ შეზღუდვას; შრომის უფლების შინაარსში სასამართლომ მოიაზრა უფლება, აირჩიო სამუშაო, ასევე უფლება, განახორციელო ეს სამუშაო ღირსებულ პირობებით, დაცული იყო უმუშევრობისგან და "ისეთი რეგულირებისგან, რომელიც პირდაპირ ითვალისწინებს ან იძლევა სამსახურიდან უსაფუძვლო, თვითნებური და უსამართლო გათავისუფლების საშუალებას"; სასამართლოს თქმით, "შრომა, ერთი მხრივ, წარმოადგენს ადამიანის მატერიალური უზრუნველყოფის, ხოლო, მეორე მხრივ, პიროვნული თვითრეალიზაციისა და განვითარების საშუალებას" (N2/2-389).

საგულისხმოა, რომ არსებობის მეორე ათწლეულში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სოციალური სახელმწიფოს პრინციპისა და სოციალური უფლებების განსჯისას შედარებით ნაკლებ აქტივისტურ მიდგომას იყენებს. სოციალური უფლებების განსჯადობის შესახებ აზრთა სხვადასხვაობამ თავი იჩინა სოციალური დახმარების შესახებ საქმეში. სადავო იყო „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი, რომელიც კრძალავდა სოციალური დახმარების ოდენობის, შეფასების მეთოდოლოგიისა და სილატაკის დონის გასაჩივრებას სასამართლოში. სოციალური უსაფრთხოებისა და სოციალური დახმარების უფლების განსჯადობის შესახებ მოსამართლეთა აზრი ორად გაიყო და, შესაბამისად, ამ უფლებებთან მიმართებით სარჩელი არ დაკმაყოფილდა (N1/2/434). განსხვავებულ აზრში მოსამართლეებმა მიუთითეს, რომ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი სახელმწიფოს ფართო შეხედულების თავისუფლებას უტოვებს სოციალური უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, მაგრამ არსებობს ორი უპირობო ვალდებულება: სოციალური უფლებების კანონმდებლობით აღიარება და, ადამიანის უუნარობის ან სიღარიბის შემთხვევაში, მისი საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფა; მოსამართლეთა აზრით, ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს არჩევანი არ აქვს და, შესაბამისად, ამ ვალდებულებაზე უარის თქმა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის დარღვევას ნიშნავს.

სოციალური უფლებები პოლიტიკურ დღის წესრიგში

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზაცია და სოციალური უფლებების დაცვა არ ყოფილა სახელმწიფოს გაცხადებული მიზანი. პირველ ათწლეულში ამ საკითხების უგულვებელყოფა ჩამოუყალიბებელ, ჯერ კიდევ მყიფე სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობით მართლდებოდა. 2003 წლის შემდეგ კი სახელმწიფოს მთავარ მიზნად ლიბერალურ საბაზრო მოდელზე გადასვლა დასახელდა. განვითარების ამ ხედვაში ყურადღება არ დაეთმო სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს და იმ ვალდებულებებს, რომლებიც სოციალური დაცვის სფეროში სახელმწიფოს გააჩნია.

სახელმწიფო ინსტიტუტებში არსებულ კორუფციაზე მითითებით, ნაცვლად მათი რეფორმირებისა, სრულად გაუქმდა სოციალური დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმები, მაგალითად, შრომის ინსპექცია.

ბოლო წლებში განხორციელებულმა პრივატიზაციისა და დერეგულაციის შედეგებმა სადინარი საპროტესტო და საგაფიცვო გამოსვლებში ჰკოვა. ქვეყანაში არსებული ენდემური სიღარიბის მიუხედავად, სოციალური საკითხები პოლიტიკური დღის წესრიგის პერიფერიულ თემას წარმოადგენს. სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზება ამ სფეროში მნიშვნელოვან პოლიტიკურ დისკუსიებს წაახალისებს, სხვა მნიშვნელოვან სიკეთეთა დაცვასთან ერთად.

3. არგუმენტები სოციალური უფლებების წინააღმდეგ

სოციალური უფლებების წინააღმდეგ რამდენიმე არგუმენტი მოჰყავთ ხოლმე:

1. არსებობს მოსაზრება, რომ სოციალური უფლებები არ მიეკუთვნება ადამიანის უფლებების ჯგუფს. აღსანიშნავია, რომ ამ არგუმენტს უკვე 70 წელია, რაც საერთაშორისო სამართლის იურისტები არ იზიარებენ. ისევე, როგორც, მიუხედავად რიგი ავტორების სკეპტიციზმისა, თითქმის უნივერსალური შეთანხმება არსებობს ფილოსოფოსებს შორის, რომ სოციალური უფლებები ნამდვილად წარმოადგენს ადამიანის უფლებების სახეობას. (ფილოსოფიურ არგუმენტაციაზე მე-4 თავში ვისაუბრებთ);
2. გავრცელებული არგუმენტის თანახმად, სოციალური უფლებები პოზიტიური, ხოლო სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები ნეგატიური უფლებებია. უპირატესობა კი, ამ არგუმენტის თანახმად, სწორედ ნეგატიურ უფლებებს უნდა მიენიჭოთ. უკვე ბევრი დაწერილა და თქმულა, თუ როგორ გულისხმობს სოციალური უფლებებიც და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებიც ორივე, პოზიტიური და ნეგატიური, ტიპის უფლებებს.¹ მაგალითად, სამართლიანი სასამართლოს უფლება ვერ იქნება დაცული, თუ სახელმწიფო არ იმოქმედებს პოზიტიურად და არ შექმნის ქმედით სასამართლო სისტემას. ისევე, როგორც უფლება საცხოვრისზე რეალიზდება სახელმწიფოს უმოქმედობით, თავი შეიკავოს ადამიანების გამოსახლებისგან. (მე-8 თავში განვიხილავთ სამი ტიპის ვალდებულებას, რომელიც სახელმწიფოს აქვს სოციალური უფლებების შესრულების მიმართულებით, რომელთაგან სოციალური უფლებების პატივისცემა სწორედ ნეგატიური უფლებაა, ხოლო განხორციელება - პოზიტიური.)
3. ამ არგუმენტთან დაკავშირებულია ასევე მოსაზრება, რომ სოციალური უფლებების რეალიზება დამოკიდებულია სახელმწიფოს ხელში არსებულ რესურსებზე, ხოლო სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების განხორციელება ხარჯს არ მოითხოვს.² ამიტომ ამ ორი ჯგუფის უფლებებს შორის იერარქია ბუნებრივია. ასევე, ვინაიდან სახელმწიფო რესურსების განაწილება საკანონმდებლო ხელისუფლების პრეროგატივაა, სასამართლომ არ უნდა განსაჯოს სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები. თუმცა ამ არგუმენტის მომხრეებს ავიწყდებათ, რომ რიგ შემთხვევებში, სოციალური უფლებების უზრუნველყოფა ხარჯის გარეშე არის შესაძლებელი, მაგალითად ისევე გამოსახლებისგან თავის შეკავება მოვიყვანოთ. ისევე, როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების განხორციელება ხშირად სწორედ რომ მატერიალურ რესურსებთანაა დაკავშირებული. იგივე სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზება სახელმწიფოსგან საკმაოდ ძვირადღირებული სასამართლო სისტემის უზრუნველყოფას მოითხოვს.
4. ასევე ამბობენ, რომ სასამართლოს, სოციალური უფლებებისა და სასამართლოს ინსტიტუციონალური სტრუქტურიდან გამომდინარე, არ ძალუძს სოციალური უფლებების განსჯა.³ ეს არგუმენტი ყველაზე ადვილად გასაბათილებელია. საქმე იმაშია, რომ საერთაშორისო თუ სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნული სასამართლოები უკვე დიდი ხანია იხილავენ სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებულ სარჩელებს. (აღნიშნულ სასამართლო პრაქტიკაზე, ძირითადად, მე-8 თავში ვისაუბრებთ).

5. კიდევ ერთი გავრცელებული არგუმენტის თანახმად, სოციალური უფლებების განსჯადობა ეწინააღმდეგება ძალაუფლების დანაწილების პრინციპს.⁴ თუმცა აღნიშნული არგუმენტი წრიული ლოგიკის ნიშნებს ავლენს, ვინაიდან, როგორც წესი, ამ არგუმენტის მომხრეები წინასწარ ისეთ ფორმულირებას გვთავაზობენ ძალაუფლების დანაწილების პრინციპისა, რომ გამოირიცხოს სოციალური უფლებების განსჯადობა.
6. კიდევ ერთი არგუმენტი სოციალური უფლებების შინაარსისა და სახელმწიფოს შესაბამისი ვალდებულებების დადგენის კუთხით ამ უფლებების ბუნდოვანებაზე მიუთითებს.⁵ აქაც სხვადასხვა იურისდიქციის მაგალითზე შესაძლებელია ამ არგუმენტის გაბათილება. მე-8 თავში ვისაუბრებთ, თუ რა მექანიზმები შეიმუშავეს სხვადასხვა ქვეყნის და საერთაშორისო სასამართლოებმა სოციალური უფლებების ერთი შეხედვით ბუნდოვანი შინაარსისა და სახელმწიფოს ვალდებულებების განსასაზღვრად.

აქვე უნდა ითქვას, მიუხედავად იმისა, რომ ლეგიტიმური კითხვები სოციალური უფლებების განსჯადობასთან მიმართებით ნამდვილად არსებობს, იგივე კომპეტენციისა თუ დემოკრატიული მანდატის მიმართულებით, ეს ვერ იქნება სოციალური უფლებების განსჯადობაზე უარის თქმის მიზეზი. საერთაშორისო და ეროვნული სასამართლოების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სასამართლოებს გააზრებული აქვთ ინსტიტუციონალური ლიმიტები და სწორედ ამ ლიმიტების გათვალისწინებით ცდილობენ, ადეკვატურად განსაზღვრონ განსჯადობის მასშტაბი. ეს სიფრთხილე თვალსაჩინო ხდება სოციალური უფლებებისა და სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის დასადგენად სასამართლოების მიერ შემუშავებული მექანიზმებისა და განსჯადობის მოდელების გაანალიზების შედეგად, რასაც მე-8 და მე-9 თავები დაეთმობა.

4. ფილოსოფიური დასაბუთება

ამ თავში გამოვყოფთ რამდენიმე ფილოსოფიურ არგუმენტს, რომელიც სოციალურ უფლებებს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების მსგავს პრიორიტეტულობასა და გადაუდებელ ხასიათს ანიჭებს:

ა) ერთი გავრცელებული არგუმენტი ადამიანის ღირსების ცნებაზეა დაფუძნებული.⁶ როგორც ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში ვკითხულობთ, “ყველა ადამიანი იბადება თავისუფალი და თანასწორი თავისი ღირსებითა და უფლებებით.” მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური უფლებების საერთაშორისო აღიარება დიდი ხნით ჩამორჩა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების აღიარებას, ფილოსოფოსები სავსებით მართებულად თვლიან, რომ ადეკვატური საცხოვრისი, ჯანდაცვა, განათლება და სოციალური დაცვა ადამიანის ღირსეული ცხოვრების აუცილებელი შემადგენელი ელემენტებია (დვორკინი, დონელი).

ბ) კიდევ ერთი წამყვანი არგუმენტი, რომელიც სოციალურ უფლებებს ამართლებს, ეფუძნება ისეთ ერთმანეთის მსგავს იდეებს, როგორებიცაა: ავტონომიურობა, შესაძლებლობები (capabilities), დომინაციისგან თავისუფლება და ა.შ.⁷ ამ შემთხვევაში, თავისუფლება გაგებულია, როგორც შესაძლებლობა და უნარი დამოუკიდებლად, სხვისი ჩარევის გარეშე აირჩიო და გაუძღვე იმ ცხოვრებას, რომელიც კარგ ცხოვრებად მიგაჩნია. სოციალური უფლებების დაცვა ამ მიდგომისთვის წარმოადგენს თავისუფლების რეალიზებისთვის აუცილებელ წინაპირობას.

გ) ისეთი წამყვანი ფილოსოფიური მიდგომები, როგორებიცაა: სამოქალაქო რესპუბლიკანიზმი, სოციალური მოქალაქეობა და დელიბერაციული დემოკრატია, სოციალურ უფლებებს ადამიანის პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობისთვის აუცილებელ წინაპირობად მიიჩნევენ.⁸

მხოლოდ ადამიანების ჩართულობა პოლიტიკურ პროცესებში, მათი, როგორც მოქალაქეების, მონაწილეობა საჯარო საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, უზრუნველყოფს პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და მთლიანად სამართლებრივი სისტემის

ლეგიტიმურობას. თავისუფლება გაგებულია, როგორც თვითმმართველობა, როგორც სამოქალაქო აქტივობა საჯარო სივრცეში. ეს არის თავისუფლების იდეა, რომელიც არ დაიყვანება კერძო სივრცის ხელშეუხებლობაზე. სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის გარეშე ამგვარ ჩართულობასა და თანამონაწილეობაზე და, შესაბამისად, თავისუფლებაზე საუბარი შეუძლებელია.

გარდა ამისა, კონკრეტულად სოციალური მოქალაქეობის თეორია, რომელიც ცნობილმა ბრიტანელმა ფილოსოფოსმა თ.ჰ. მარშალმა შეიმუშავა, განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს იმ ფაქტზე, რომ ყველა მოქალაქეს თავისი წვლილი შეაქვს სახელმწიფო სისტემის ფუნქციონირებაში და რომ სახელმწიფოს აქვს შესაბამისი საპასუხო ვალდებულება, მისი მოქალაქეების მატერიალური დაცვა და დახმარება უზრუნველყოს.

დ) კიდევ ერთი არგუმენტი სოციალური უფლებების მხარდასაჭერად მიუთითებს ადამიანის უფლებების განუყოფლობაზე და ურთიერთდამოკიდებულებაზე.⁹ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების უზრუნველყოფა პირდაპირ დაკავშირებულია სოციალური უფლებების დაცვასთან. ერთი თაობის უფლებების ეფექტური განხორციელება აუცილებლობით გულისხმობს მეორე თაობის უფლებების დაკმაყოფილებას.

5. რატომ კონსტიტუციონალიზება

მას შემდეგ, რაც ფილოსოფიურად გავამართლებთ სოციალური უფლებების ადამიანის უფლებების ოჯახისადმი კუთვნილებას, მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ რა არგუმენტები არსებობს ამ უფლებების კონსტიტუციონალიზაციის მხარდასაჭერად.

ადამიანის უფლებების, მათ შორის სოციალური უფლებების, კონსტიტუციონალიზაცია გულისხმობს აღნიშნული უფლებებით განსაზღვრული ინტერესის სახელმწიფოებრივ აღიარებას. კონსტიტუციის საფუძველზე, ხალხი აღიარებს სოციალური უფლებებით დაცულ ინტერესს და მისი უზრუნველყოფის აუცილებლობას. კონსტიტუციის ტექსტში ამგვარი აღიარების არარსებობა ნიშნავს სოციალური უფლებების მეორეხარისხოვან უფლებებად მიჩნევას, რაც ზემოთ ჩამოთვლილი დამაჯერებელი არგუმენტების უარყოფის ტოლფასია.

უფლებების კონსტიტუციონალიზაცია ასევე ემსახურება სახელმწიფო ინსტიტუტებისთვის გარკვეული დირექტივების მიცემას აღნიშნული უფლებების რეალიზების მიმართულებით და მოქმედებს, როგორც ნორმატიული სტანდარტი ამ უფლებების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების კრიტიკისათვის.

ამ ორი ზოგადი ფუნქციის შესასრულებლად სოციალური უფლებების ზოგად დებულებებში მოხსენიება საკმარისი იქნება.

საქართველოს კონსტიტუცია უკვე ითვალისწინებს ამგვარ ზოგად აღიარებას.

6. რატომ განსჯადობა?

ჩვენი აზრით, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის მხოლოდ პრეამბულით აღიარებამ სოციალური უფლებების ადეკვატური გაწერის გარეშე შესაძლოა, წარმოშვას იერარქიის განცდა სხვადასხვა სახის უფლებებს შორის, რაც უფლებების კონფლიქტის შემთხვევაში სოციალური უფლებების დაკნინების მიზეზი შეიძლება გახდეს და გამხდარა კიდევ. ვინაიდან ჩვენ ვთვლით, რომ ამგვარი იერარქია უფლებებს შორის არ უნდა არსებობდეს და ასევე ვთვლით, რომ კონკრეტული სოციალური უფლებები კონსტიტუციაში გაწერასა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების მსგავსად სასამართლო განსჯადობას იმსახურებს, გვსურს სოციალური უფლებების ადამიანის უფლებების ძირითადი დებულებებით განმტკიცება.

სოციალური უფლებების განსჯადობა მნიშვნელოვანია ასევე იმისთვის, რომ სასამართლო

ხელისუფლებამ უფრო კონკრეტულად, ვიდრე ეს ზოგად დებულებებს ძალუძთ, განსაზღვროს სახელმწიფოს ვალდებულება სოციალური უფლებების რეალიზების კუთხით. სასამართლოში სოციალური უფლებების განსჯადობამ შესაძლებელია, სოციალური უფლებების რეალიზებისკენ მოწოდებული ადმინისტრაციული და პოლიტიკური პროცესების ინიცირება მოახდინოს. მაგალითად, ემპირიული კვლევები აჩვენებს, რომ გაერთიანებული სამეფოს მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რატიფიცირებამ და სასამართლოების მიერ კონვენციით დაცული უფლებების შესახებ საქმეების განხილვამ, ამ ქვეყნის სახელმწიფო ინსტიტუტების პრაქტიკაზე, ქმედითი სტანდარტების დანერგვის კუთხით, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა.

განსჯადი სოციალური უფლებები ასევე შეიძლება გახდეს მნიშვნელოვანი ბარიერი სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკის სასამართლოს ძალით დასაცავად; ისევე, როგორც სოციალური უფლებების რეალიზების მიმართულებით სახელმწიფოს პასიურობის და მასზე დაკისრებული ვალდებულებების უგულვებელყოფის გამოსავლენად და შესაბამისი დირექტივების შესამუშავებლად.

7. სასამართლოების მიერ შემუშავებული სტანდარტები

სოციალური უფლებების კონსტიტუციონალიზაციისა და განსჯადობის აუცილებლობის დადგენის შემდეგ, პასუხი უნდა გავცეთ ზემოთ ხსენებულ ორი ტიპის სკეპტიციზმს. ეს სკეპტიციზმი დაკავშირებულია, ერთი, სასამართლოების უნართან განსაჯოს სოციალური უფლებები და, მეორე, თავად ამ უფლებების შინაარსის შესაძლო ბუნდოვანებასთან.

აღსანიშნავია, რომ კითხვები შინაარსისა და მოქმედების სფეროს ბუნდოვანების შესახებ ყველა ტიპის უფლებასთან დაკავშირებით შეიძლება, წარმოიშვას, მათ შორის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების მიმართ. ეს თავად სამართლებრივი დებულებების დამახასიათებელი ფართო და ზოგადი ფორმულირებიდან გამომდინარეობს. თუმცა ამის გამო არავის ებადება აზრი, რომ პირველი თაობის უფლებების განსჯადობა ეჭვქვეშ დააყენოს. პირიქით, სახეზე გვაქვს სასამართლოებისა და სხვა ინსტიტუტების აქტიური მუშაობა ამ უფლებების განსაზღვრად. შეიძლება ითქვას, რომ სოციალური უფლებების განსჯადობის მიმართ სკეპტიციზმი ბევრ ქვეყანაში უფრო მითს ეფუძნება, ვიდრე სოციალური უფლებების რეალურ ბუნებას. სამწუხაროდ, ამ სკეპტიციზმს პრაქტიკული შედეგები აქვს და ვლინდება სასამართლოების პასიურობაში, შეიმუშავონ და განავითარონ სოციალური უფლებების განსჯადობისთვის მნიშვნელოვანი მექანიზმები.

თუმცა ბოლო ათწლეულების განმავლობაში, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის თუ საერთაშორისო სასამართლოებმა მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწიეს ამ მიმართულებითაც. ამ თავში მიმოვიხილავთ სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლოების მიერ შემუშავებულ სტანდარტებს, რომლის საფუძველზეც აღნიშნული სასამართლოები ადგენენ სოციალური უფლებების შინაარსს, მათ უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელ მხარეს და პასუხისმგებლობის ფორმებს.

ვისაუბრებთ სასამართლოების მიერ გამოყენებულ შემდეგ სტანდარტებზე:

- სოციალური უფლებების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული მყისიერი ვალდებულებები, რომლებიც ეკისრება სახელმწიფოს;
- სახელმწიფოს მიერ სოციალური უფლებების პროგრესიული რეალიზების ვალდებულება და რეგრესიული ზომების აკრძალვის სტანდარტები;
- სოციალური უფლებების მინიმალური შინაარსის (ბირთვის; minimum core/minimum content) ან მინიმალური ვალდებულებების სტანდარტი;

- “გონივრულობის”, “ადეკვატურობისა” და “პროპორციულობის” სტანდარტები, რომლებსაც სასამართლო იყენებს სახელმწიფოს ქმედების თუ უმოქმედობის შეფასებისას;
- განსხვავება სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური უფლებების პატივისცემის, დაცვისა და უზრუნველყოფის/შესრულების (fulfill) ვალდებულებებს შორის

პროგრესიული რეალიზაცია და მცისიერი ეფექტის მქონე ვალდებულებები

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი აკისრებს სახელმწიფოებს როგორც მცისიერი ეფექტის მქონე ვალდებულებებს, ასევე უფლებების პროგრესიული რეალიზების ვალდებულებას.

ერთი ვალდებულება, რომელიც პაქტითაა გათვალისწინებული და რომელსაც მცისიერი ეფექტი აქვს, არის პაქტით აღებული ვალდებულებების “ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე” შესრულება.

ასევე, მიუხედავად იმისა, რომ უფლებების პროგრესიული უზრუნველყოფა არ გულისხმობს კონკრეტული უფლების მცისიერ რეალიზებას, პაქტის მიხედვით, როგორც განმარტებულია ზოგად კომენტარებში, სახელმწიფო ვალდებულია “გადადგას ნაბიჯები” და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პაქტით გათვალისწინებული უფლებების რეალიზების მიმართულებით. ამასთან, “ეს ღონისძიებები უნდა იყოს გააზრებული, კონკრეტული და პაქტით აღიარებული ვალდებულებების შესრულებაზე მკაფიოდ ორიენტირებული.”

ეს ვალდებულება, სოციალური უფლებების დარღვევის შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთს სახელმწიფოს აკისრებს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ უნდა აჩვენოს, რომ ის უფლებების პროგრესიული რეალიზებისთვის გააზრებულ, კონკრეტულ და რეალიზებაზე მკაფიოდ ორიენტირებულ ნაბიჯებს დგამს.

გარდა ამისა, სახელმწიფოს ეკრძალება, გადადგას რეგრესიული ნაბიჯები უფლებების რეალიზების კუთხით. თუმცა პაქტში არსებული ეს აკრძალვა არ არის აბსოლუტური. კანონმდებლობით უკვე გათვალისწინებული უფლებების დაცვის გაუარესების შემთხვევაში სახელმწიფო ვალდებულია, დაასაბუთოს და გაამართლოს ამგვარი ნაბიჯები.

კონკრეტულ მაგალითებს რაც შეეხება, რეგრესიული კანონმდებლობის აკრძალვის პუნქტი გამოიყენა პორტუგალიის საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა. საქმე ეხებოდა კანონს, რომელიც სოციალური დახმარების მიმღების მინიმალურ ასაკს ზრდიდა 18-დან 25 წლამდე. ტრიბუნალმა დაადგინა, რომ, ვინაიდან აღნიშნული კანონი აუარესებდა სოციალური უფლების მფლობელის მდგომარეობას, ის არაკონსტიტუციური იყო.¹⁰ ასევე, ბელგიის საარბიტრაჟო სასამართლომ დაადგინა, რომ ბელგიის კონსტიტუციის 23-ე მუხლს, რომელიც იცავს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს, აქვს “უძრაობის ეფექტი” (“Standstill effect”), რაც კრძალავს მნიშვნელოვან რეგრესიას ამ უფლებებთან მიმართებით.¹¹

თუმცა ცხადია, რომ პროგრესიული რეალიზების მოთხოვნა დიდ დისკრეციას უტოვებს სახელმწიფოს უფლებების რეალიზების კუთხით და მწირ მინიმუმებს აძლევს სასამართლოს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის განსასაზღვრად, იქნება ეს პროგრესიული რეალიზებისთვის სათანადო ნაბიჯების ნაკლებობისა თუ რეგრესიული კანონმდებლობის იდენტიფიკაციის კუთხით.

მინიმალური შინაარსის ცნება

ერთი გავრცელებული კონცეპტი, რომელიც ეხმარება სასამართლოებს, უკეთ განსაზღვრონ სახელმწიფოს ვალდებულებები სოციალურ უფლებებთან მიმართებით, არის სოციალური უფლებების მინიმალური/ძირითადი შინაარსის (მინიმალური/ძირითადი ვალდებულების) ცნება.

მინიმალური შინაარსის ცნება გვხვდება თავად გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგად კომენტარში სახელმწიფოების ვალდებულებების ბუნების შესახებ, სადაც ნათქვამია, რომ:

“ყველა მონაწილე სახელმწიფოს ეკისრება მინიმალური ძირითადი ვალდებულება - მინიმალურ დონეზე მაინც უზრუნველყოს თითოეული უფლების განხორციელება... პაქტი, როგორც დოკუმენტი, ასეთი მინიმალური ვალდებულებების შესრულების საშუალებას რომ არ იძლეოდეს, იგი გარკვეულწილად დაკარგავდა თავის *raison d'être* (არსებობის მნიშვნელობას).” (ზოგადი კომენტარი N3).

რა თქმა უნდა, მინიმალური ვალდებულების შინაარსი არ არის უცვლელი. ის შეიძლება, განსხვავდებოდეს სოციალური კონტექსტიდან გამომდინარე. მაგალითად, ჯანმრთელობის უფლების რეალიზებისთვის აუცილებელი მინიმალური შინაარსი შეიძლება დამოკიდებული იყოს ტექნოლოგიურ განვითარებაზე. თუმცა, ამავე დროს, ზოგიერთ სოციალურ უფლებასთან მიმართებით არსებობს ზოგადი კონსენსუსი, თუ რა წარმოადგენს სახელმწიფოს მინიმალურ ვალდებულებას. მაგალითად, განათლების უფლების მინიმალური შინაარსის შესახებ არსებული ამგვარი კონსენსუსის თანახმად, სახელმწიფოს ევალება, უზრუნველყოს უნივერსალური, უფასო და სავალდებულო დაწყებითი განათლება.

კონკრეტულ მაგალითებზე რომ გადავიდეთ, გერმანიის ფედერაციის სასამართლოები სოციალური უფლების მინიმალური შინაარსის (Existenzminimum) განსაზღვრად იყენებენ გერმანიის ფედერაციის კონსტიტუციაში არსებულ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპსა და ადამიანის ღირსების იდეას.¹² გერმანული სასამართლოები მიიჩნევენ, რომ აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპები შესაძლებელია, გადაითარგმნოს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებაში, უზრუნველყოს “ეგზისტენციური მინიმუმი”, ანუ უზრუნველყოს არა მხოლოდ ადამიანის ფიზიკური არსებობა, არამედ ღირსეული სიცოცხლისთვის აუცილებელი პირობები, რაც მოიცავს საკვებზე, საცხოვრისზე და სოციალურ დახმარებაზე ხელმისაწვდომობას.

ანალოგიურად, შვეიცარიის სასამართლომ ჩათვალა, რომ მას შეუძლია, სახელმწიფოსგან მოითხოვოს საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა, როგორც მოქალაქეებისთვის, ისე უცხოელებისთვის.¹³

არგენტინის უზენაესმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ კონსტიტუციით გარანტირებული ჯანდაცვის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, საჭიროების შემთხვევაში უზრუნველყოს საბაზისო სამედიცინო დახმარება.¹⁴ ისევე, როგორც ბრაზილიის სასამართლოებმა ჩათვალეს, რომ უფლება განათლებაზე გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს ბაგა-ბაღებისა და საბავშვო დაწესებულებების ხელმისაწვდომობა 6 წლამდე ასაკის ბავშვებისთვის და რომ ეს საკითხი არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული დისკრეციის სფეროს.¹⁵

მინიმალური შინაარსის ცნების ეფექტურობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის აკონკრეტებს პროგრესიული რეალიზების ვალდებულების შინაარსს. მას შემდეგ რაც მოსარჩელე დაამტკიცებს, რომ მისი სოციალური უფლების მინიმალური შინაარსი არ არის დაცული, სახელმწიფომ უნდა დაამტკიცოს, რომ მან გადადგა შესაბამისი ნაბიჯები და გაატარა შესაბამისი ღონისძიებები, მის ხელში არსებული რესურსების ფარგლებში, არსებული უფლების პროგრესიული რეალიზებისათვის.

თავად სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯების შესაფასებლად, სასამართლოები ხშირად იყენებენ ისეთ სტანდარტებს, როგორებიცაა: “გონივრულობა”, “ადეკვატურობა” და “პროპორციულობა”.

“გონივრულობის”, “ადეკვატურობისა” და “პროპორციულობის” სტანდარტები

მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში, რომელიც ეხებოდა არგენტინის ჯანდაცვის სამინისტროს რეგულაციას სავალდებულო მინიმალური სამედიცინო დაზღვევის სქემიდან გაფანტული სკლეროზის მკურნალობის ამოღების შესახებ, არგენტინის უზენაესმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ ჯანმრთელობის სამინისტრომ ვერ წარმოადგინა ამგვარი გადაწყვეტილების გონივრული დასაბუთება.¹⁶

ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიყენა პროპორციულობის სტანდარტი საკანონმდებლო აქტის არაკონსტიტუციურად გამოსაცხადებლად.¹⁷ კანონის თანახმად, საპენსიო სისტემის პოტენციურ ბენეფიციარს ორწლიანი ვადა ეძლეოდა იმისთვის, რომ მოეთხოვა პენსია ბენეფიციარის კმაყოფაზე მყოფი ბავშვის სარჩენად. სასამართლომ ჩათვალა, რომ, მართალია, სახელმწიფოს აქვს უფლება განსაზღვროს სოციალური უსაფრთხოების (public social security) ადმინისტრირების საკითხები, მათ შორის, დააწესოს ბენეფიციარის მხრიდან მოთხოვნის დაყენების ვადები, ამ შემთხვევაში იგივე მიზნის მიღწევა სახელმწიფოს შეეძლო სხვა გზით. შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ გამოყენებული რეგულაცია არაპროპორციული და არაადეკვატური იყო ფუნდამენტური უფლების დაცვის ინტერესთან მიმართებით.

სამხრეთ აფრიკის იურისპრუდენცია ცნობილია გონივრულობის სტანდარტის შემუშავებისა და დახვეწის კუთხით. ცნობილ Grootboom-ის საქმეში, სამხრეთ აფრიკის საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავდა ხელისუფლების პოლიტიკის კონსტიტუციურობას საცხოვრისთან მიმართებით.¹⁸ სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციაზე მითითებით სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, უზრუნველყოს ყველას უფლება საცხოვრისზე და ამ მიმართულებით სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს შემდეგზე: განახორციელოს გონივრული საკანონმდებლო და სხვა სახის ღონისძიებები, იზრუნოს ამ ვალდებულების პროგრესიულად შესრულებაზე და გამოიყენოს მის ხელთ არსებული რესურსები.

გატარებული ღონისძიებების გონივრულობაში, სასამართლოს აზრით, იგულისხმება, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, სულ მცირე, უსახლკარობის პრობლემის გადაჭრის გეგმა გააჩნდეს. სახელმწიფო პოლიტიკის შესწავლის საფუძველზე, სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფოს გააჩნდა გრძელვადიანი გეგმა ამ უფლების რეალიზებისთვის, თუმცა არ ჰქონდა გეგმა, თუ როგორ გადაეჭრა უსახლკაროდ დარჩენილების დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის პრობლემა. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ სცნო სახელმწიფოს პოლიტიკა საცხოვრისზე უფლებასთან მიმართებით.

სოციალური უფლებების პატივისცემა, დაცვა და განხორციელება

კიდევ ერთი სტრატეგია, რომელსაც სასამართლოები იყენებენ სახელმწიფოს ვალდებულებების შინაარსის დასადგენად, არის დიფერენციაცია ამ ვალდებულებებს შორის. ამგვარი დიფერენციაცია გვხვდება ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტში (და მასტრიხტის სახელმძღვანელოში), სადაც ჩამოთვლილია სახელმწიფოს ისეთი ვალდებულებები, როგორებიცაა: სოციალური უფლებების პატივისცემა, დაცვა და შესრულება.

სოციალური უფლებების პატივისცემაში მოიაზრება სახელმწიფოს ვალდებულება, არ ჩაერიოს ადამიანის მიერ კონკრეტული უფლების რეალიზებაში. აქ იგულისხმება სიტუაციები, როდესაც ადამიანს უკვე აქვს წვდომა საკვებზე, საცხოვრისზე, სამუშაო ადგილზე, შემოსავალზე, ჯანდაცვაზე და ა.შ. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო ვალდებულია, არ დაუშვას სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან აღნიშნული სიკეთეებით სარგებლობის შეზღუდვა და ამ

ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში გაიღოს შესაბამისი კომპენსაცია. არსებული უფლების პატივისცემის საკითხის განსჯადობაზე და სასამართლო პრაქტიკაზე ზემოთ ვისაუბრეთ, როდესაც სახელმწიფოს მხრიდან რეგრესიული ნაბიჯების დაუშვებლობას შევხებით.

რამდენიმე საქმეში გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფოს საგადასახადო სისტემამ არ უნდა შეზღუდოს ადამიანის “საარსებო მინიმუმი”, რომელიც მას სჭირდება ღირსეული სიცოცხლისთვის. შესაბამისად, კანონმდებელმა პატივი უნდა სცეს არსებობისათვის აუცილებელ მინიმალურ საშუალებებს და არ აქვს უფლება, დააკისროს ადამიანს გადასახადები, რომელიც ხელყოფს ამ საშუალებებს.

სოციალური უფლებების დაცვის ვალდებულება გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ სოციალური უფლებების დაცვას მესამე მხარის ხელყოფისგან. აქ ფოკუსი არის სახელმწიფოს ქმედებაზე, რომელმაც თავიდან უნდა აიცილოს, შეაჩეროს ან პასუხისმგებლობაში მისცეს უფლების დამრღვევი (მაგალითად, დამსაქმებელი, ლენდლორდი, განათლების ან ჯანდაცვის პროვაიდერი და ა.შ.).

მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში¹⁹ ადამიანისა და ხალხების უფლებების აფრიკულმა კომისიამ მიიჩნია, რომ სახელმწიფომ ვერ დაიცვა ოგონის ხალხის ტრადიციული საარსებო საშუალებები ნავთობის კომპანიისგან, რომელმაც ბუნებრივი რესურსების დაბინძურებით გაანადგურა ეს საშუალებები.

სოციალური უფლების განხორციელების (ხელშეწყობა და უზრუნველყოფა) მიმართულებით, სახელმწიფო ვალდებულია, ხელი შეუწყოს და უზრუნველყოს სოციალური უფლებების რეალიზაციას. ზემოთ განხილული Grootboom-ის საქმე სამხრეთ აფრიკიდან სახელმწიფოს ამ ვალდებულებაზე სასამართლოს შეხედულებების კარგი მაგალითია.

ასევე, ერთ-ერთ საქმეში²⁰ სოციალური უფლებების ევროპულმა კომიტეტმა მიიჩნია, რომ საფრანგეთის მთავრობის მიერ შემუშავებული ზომები აუტიზმით დაავადებულ პირთა დახმარებისა და განათლების მიმართულებით არასაკმარისი იყო და ვერ აკმაყოფილებდა ევროპის სოციალური ქარტიის მოთხოვნილებებს.

8. განსჯადობის სამი მოდელი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სოციალური უფლებების განსჯადობასთან დაკავშირებით ლეგიტიმური კითხვები არსებობს, როგორცაა სასამართლოების კომპეტენციასთან და დემოკრატიულ მანდატთან დაკავშირებული კითხვები.

ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად განვასხვავოთ სოციალური უფლებების განსჯადობის სამი მოდელი: პერემპტორული, დეფერენციული და დიალოგური.²¹

სოციალური უფლებების განსჯის პერემპტორული მოდელი გულისხმობს სასამართლოს მიერ სოციალური უფლებების შინაარსისა და სახელმწიფოს ვალდებულების სრულად განსაზღვრას და შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრებას, მაგალითად, კანონის არაკონსტიტუციურად გამოცხადებით.

დეფერენციული მოდელი პერემპტორულის საპირისპირო მოდელია, სადაც სასამართლო საკუთარი კომპეტენციის ლიმიტისა თუ დემოკრატიული პრინციპის გათვალისწინებით უარს ამბობს სოციალური უფლების განსჯაზე.

მესამე, დიალოგური მოდელი, ყველაზე კარგად პასუხობს ზემოთ ჩამოთვლილ საფრთხეებს.

დიალოგური მოდელის გამოყენების დროს სასამართლო არც პირდაპირ წყვეტს სოციალური უფლებების აღსრულების საკითხს და არც უარს ამბობს ამ უფლებების განსჯაზე. სასამართლო უზრუნველყოფს დიალოგს მოსარჩელებს, სხვა დაინტერესებულ მხარეებსა და სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის.

-
- ¹ Cecile Fabre, *Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life* (Oxford University Press 2001).
- ² Stephen Holmes & Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why liberty Depends on Taxes* (New York: W.W. Norton 1999).
- ³ Craig Scott & Patrick Macklem, *Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a New South African Constitution*. (1992) *University of Pennsylvania Law Review*, 141(1), 1-148.
- ⁴ *ibid.*
- ⁵ Jeff King, *Judging Social Rights*, (Cambridge University Press 2012).
- ⁶ Ronald Dworkin, *Justice for Hedgehogs* (Belknap Press, 2010); Jack Donnelly, 'Natural Rights as Human Rights' (1982) 4 *Human Rights Quarterly* 391.
- ⁷ Joseph Raz, *The Morality of Freedom* (Oxford University Press, 1986); Martha Nussbaum, *Women and Human Development* (Cambridge University Press, 2000); James Griffin, *On Human Rights* (Oxford University Press, 2008).
- ⁸ F. I. Michelman, 'Welfare Rights in a Constitutional Democracy' (1979) *Washington University Law Quarterly* 659; S. White, *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship* (Oxford University Press, 2003); Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, trans. W. Rehg (Cambridge: Polity Press, 1996).
- ⁹ Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and US Foreign Policy* (2nd edn, Princeton University Press, 1980)
- ¹⁰ Portuguese Constitutional Tribunal, Decision (Acórdão) N° 509/2002, December 19, 2002.
- ¹¹ Belgian Court of Arbitration (Cour d'Arbitrage), case N° 5/2004, January 14, 2004, para. B. 25.3.
- ¹² *δδδ*, Bundesverfassungsgericht Case No. 1 BvR 220/51, 1 BVERFGE 97, 104 (Dec. 19, 1951).
- ¹³ Federal Court, *V. v. Einwohnergemeine X und Regierungsrat des Kanton Bern*. (1995).
- ¹⁴ *Reynoso, Nida Noemí c/ INSSJP s/amparo* (2006).
- ¹⁵ Brazilian Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal), RE 436996/SP (2005).
- ¹⁶ *Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c. Ministerio de Salud – Estado Nacional s/acción de amparo-medida cautelar* (2003).
- ¹⁷ Constitutional Court of the Czech Republic, Pl. US 42/04, 2006.
- ¹⁸ *The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others*, 2001.
- ¹⁹ *SERAC and CESR v. Nigeria*.
- ²⁰ *International Association Autism-Europe v. France*, (2003).
- ²¹ Katherine Young, 'A Typology of Economic and Social Rights Adjudication: Exploring The Catalytic Function Of Judicial Review' (2010) 8 *International Journal of Constitutional Law* 1.

**რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება
საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტი**

რეზიუმე

2017 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ მოამზადა საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი, რომელიც, მათ შორის, ითვალისწინებდა რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების დამდგენ ნორმათა ცალკეულ ცვლილებებს.

პროექტის ინიცირებული ვერსიიდან ქრებოდა აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლება არგუმენტით, რომ აღნიშნულს სრულად მოიცავს რწმენის თავისუფლება, რამაც წარმოშვა საფრთხე, რომ ამ ცვლილებით კონსტიტუციიდან განიდევნებოდა სეკულარიზმის სამართლებრივ-პოლიტიკური კონცეფციის დადგენის შესაძლებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის საპარლამენტო განხილვისას ცალკეული საკითხები შესწორდა, მიღებული შედეგი მაინც არ არის სრულყოფილი. შესაბამისად, ჩვენი მიზანია, აკადემიური ობიექტურობით გავაანალიზოთ ის პრობლემები, რომლებიც საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის პირველადი სახით დამტკიცების შემთხვევაში იჩენდა თავს და ისინიც, რომლებიც ჯერ კიდევ რჩება არსებულ პროექტში.

კერძოდ, სტატია მიმოიხილავს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების უფლებრივ-სამართლებრივი გააზრების ჩამოყალიბება, მის ერთიან კომპეტენციაში საკუთრივ „რელიგიის თავისუფლების“ ადგილი და როლი, ასევე, მისი მნიშვნელობა სეკულარიზმის სამართლებრივ-პოლიტიკური კონცეფციის დადგენისას.

მოცემული და სხვა თანმდევი საკითხების სათანადო გააზრებისა და საკანონმდებლო რეგულირებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება კვალიფიციურ აკადემიურ ანალიზს, რამაც ნათლად უნდა წარმოაჩინოს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ფართო, თავისთავადი სფერო. წინამდებარე ტექსტი უპირატესად სწორედ ამგვარი, ფართო აკადემიური კრიტიკის წამოწყების ინიციატივაა, რომლის ფარგლებშიც შემოთავაზებული პრობლემების იდენტიფიცირება და კრიტიკის თეზისური ჩარჩო ღირებული ბაზა იქნება მომავალი კვლევებისთვის.

სამიუბო სიტყვები: რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება; აღმსარებლობის თავისუფლება; საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებები; სეკულარიზმი.

Freedom of Religion and Belief Draft of Amendments to the Constitution of Georgia

Resume

In 2017 the constitutional commission prepared a draft of amendments to the constitution of Georgia, which among other issues considered some changes to the provisions establishing the Freedom of Religion and Belief. The Freedom of Religion was excluded from the initiated draft, under the argument that Freedom of Religion is fully covered by the Freedom of Belief, such approach establishes a risk, that a possibility to determine a legal-political concept of Secularism would disappear from the Constitution. Despite the fact that, during the parliamentary hearing of the draft separate issues were corrected the results are not ideal. Accordingly we aim to analyze, with academic objectivity, the problems that would appear if the draft is approved in its initial form and also, to analyze the problems still existing in the draft. In particular, the article overviews such issues as, formation of legal and human rights dimension of Freedom of Religion and Belief, in its unified competence the place and role of “Freedom of Religion”, also its value in establishing legal and political concept of Secularism. For adequate understanding and establishment of legal regulations on the discussed and other related issues, qualified academic analysis plays a crucial role, which by itself must clearly demonstrate the extensive and original sphere of the Freedom of Religion and Belief. The present article primarily represents an initiative for a wide range criticism in the frames of which identification of problems and criticism shall establish a valuable base for future researches.

Keywords: Freedom of Religion and Belief; Freedom of Religion, Amendments to the Constitution of Georgia, Secularism.

1. შესავალი

2016 წლის 15 დეკემბრის საქართველოს პარლამენტის N65-III დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია და დამტკიცდა კომისიის დებულება.¹ დებულების თანახმად, კომისიის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადება, რომლის მიღება უზრუნველყოფს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას.² 2017 წლის 22 აპრილს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი დაამტკიცა, რომელიც საქართველოს პარლამენტის 3 მაისის N742-III დადგენილებით საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნდა.³ პროექტის თანახმად, გარკვეული ცვლილებები განიცადა კონსტიტუციის იმ ნორმებშიც, რომლებიც რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ერთიან უფლებრივ-სამართლებრივ გააზრებას აყალიბებს და მისი დაცვის კონსტიტუციურ გარანტიებს ქმნის.⁴

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით აღმსარებლობისა (რელიგიისა) და რწმენის თავისუფლების გარანტიებს აფუძნებს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი, რომელიც ამ უფლებას *სიტყვის, აზრისა და სინდისის თავისუფლებასთან* ერთად ადგენს; ხოლო, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ზოგად კონსტიტუციურ ჩარჩოს, ანუ იმ ძირითად კონსტიტუციურ ნორმათა ერთობლიობას, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად უკავშირდება რელიგიის თავისუფლების ფართო სფეროს და მასთან დაკავშირებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და ურთიერთობებს, მოცემულ მუხლთან ერთად აყალიბებს კონსტიტუციის მე-9 მუხლი (*სახელმწიფო და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია*), მე-14 მუხლი (*კანონის წინაშე თანასწორობა*), 24-ე და 25-ე მუხლები (*გამოხატვის თავისუფლება*), 26-ე მუხლი (*გაერთიანების თავისუფლება*) და 38-ე მუხლი (*საქართველოს მოქალაქეთა თანასწორობა*).⁵

ამ ტექსტის ფარგლებში ჩვენი უშუალო დაკვირვების ობიექტებს უპირატესად წარმოადგენს კონსტიტუციის მე-9 (პროექტში მე-8) მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს

მართლმადიდებელი ეკლესიის სამართლებრივ სტატუსსა და სახელმწიფოსთან მისი ურთიერთობის კონსტიტუციურ საფუძვლებს და მე-19 (პროექტში მე-16) მუხლი, რომელიც რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების კონსტიტუციურ გარანტიებს ადგენს.

2. საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი - შინაარსი და პროცესი

საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-9 და მე-19 მუხლები დაექვემდებარა ტექნიკურ, შინაარსობრივ და არსობრივ ცვლილებებს. კერძოდ, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-9 მუხლის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა, ასევე, ამ უკანასკნელის სამართლებრივი სტატუსი შემდეგი შინაარსითაა ჩამოყალიბებული:

1. სახელმწიფო აცხადებს რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას, ამასთან ერთად აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან.

2. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით. კონსტიტუციური შეთანხმება სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში.⁶

ინციფირებული ცვლილებების თანახმად კი, კონსტიტუციის მე-9 მუხლმა შეიცვალა რიგითი ნომერი და ახალ რედაქციაში ის რიგით მე-8 მუხლია სახელწოდებით: სახელმწიფოს და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა. ასევე, შეიცვალა მუხლის პუნქტობრივი დაყოფა და მოცემული ნორმა ორის ნაცვლად ერთ პუნქტად ჩამოყალიბდა:

მუხლი 8. სახელმწიფოს და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა

რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს.⁷

კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, მოცემული ცვლილება მხოლოდ ტექნიკური ხასიათისაა: „მე-8 მუხლი კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში წარმოდგენილია უცვლელი შინაარსით, რამდენიმე ტექნიკური სახის ცვლილებით.“⁸

კონსტიტუციის მე-19 მუხლი, მოქმედი რედაქციით, სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლებას შემდეგი შინაარსით აყალიბებს:

1. ყოველ ადამიანს აქვს სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლება.

2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა სიტყვის, აზრის, აღმსარებლობის ან რწმენის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ.

3. დაუშვებელია ამ მუხლში ჩამოთვლილ თავისუფლებათა შეზღუდვა, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.⁹

ინიციირებული ცვლილებების თანახმად კი, კონსტიტუციის მე-19 მუხლმაც შეიცვალა რიგითი ნომერი და ახალ რედაქციაში ის რიგით მე-16 მუხლია სახელწოდებით: *რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები*. წინამდებარე ნორმა ასევე განიცდის შინაარსობრივ ცვლილებას:

მუხლი 16. რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს რწმენისა და სინდისის თავისუფლება.
2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა რწმენის ან სინდისის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება რწმენის ან სინდისის შესახებ.
3. დაუშვებელია რწმენისა და სინდისის თავისუფლებათა შეზღუდვა, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.¹⁰

განმარტებითი ბარათის თანახმად, „მუხლიდან ამოღებულია ჩანაწერები სიტყვის, აზრისა და აღმსარებლობის შესახებ. სიტყვისა და აზრის თავისუფლება დაცულია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-17 მუხლით. შესაბამისად, ცვლილება მიზნად ისახავს ნორმატიული ტავტოლოგიის თავიდან არიდებას, რასაც მნიშვნელოვანი სამართლებრივ-პრაქტიკული დატვირთვაც აქვს. რაც შეეხება აღმსარებლობის თავისუფლებას, ამ ასპექტს სრულად მოიცავს რწმენის თავისუფლების ძირითადი უფლება. შესაბამისად, ახალი რედაქცია ორი ტერმინით განამტკიცებს ორი ძირითადი უფლების - რწმენისა და სინდისის თავისუფლებების დაცულ სფეროებს“.¹¹

წარმოდგენილ პროექტზე დაკვირვებისას გამოიკვეთა რიგი პრინციპული საკითხები, რომელთა გაუთვალისწინებლობა მკვეთრად დაასუსტებდა და გააუარესებდა რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების დადგენისა და დაცვის კონსტიტუციურ გარანტიებს. მათგან განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს შემდეგი საკითხები:

კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიციირებული ვერსიიდან ქრებოდა აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლება, რასთან დაკავშირებითაც არასწორად განიმარტა, რომ მას სრულად მოიცავს *რწმენის თავისუფლება*. უნდა აღინიშნოს, რომ რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება წარმოადგენს ერთიან უფლებრივ-სამართლებრივ სიკვთეს, რომელთაგან თითოეული ფარავს მეორის ცალკეულ ასპექტებს, მაგრამ სრულყოფილად ვერ მოიცავს მას. ამასთან, უშუალოდ რელიგიის თავისუფლება წარმოადგენს იმ პირველად კომპონენტს, რომლის გარშემოც განვითარდა რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების თანამედროვე გაგება.

აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლების ამოღებით კონსტიტუციიდან იდევნებოდა სეკულარიზმის სამართლებრივ-პოლიტიკური კონცეფციის დადგენის შესაძლებლობა, რადგან სწორედ რელიგიის თავისუფლება მოიცავს სახელმწიფოსა და რელიგიის ურთიერთობათა იმ თავისებურებებს, რომლებიც ნებისმიერი სხვა რწმენის კატეგორიისგან განსხვავდება. *სეკულარიზმი*, რომელიც მხოლოდ რელიგიური რწმენის კონტექსტში გაიგება, როგორც ინსტიტუციური გამიჯვნა სახელმწიფოსა და რელიგიას შორის, არ და ვერ გავრცელდება არარელიგიურ რწმენებზე. მით უფრო, თუ *რწმენის თავისუფლებას* გავიგებთ ყველაზე უფრო ფართო შინაარსით და მასში მოვათავსებთ ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ მრწამსებს.

ბუნდოვანი ხდებოდა მართლმადიდებელი ეკლესიის სტატუსი და კონსტიტუციური შეთანხმების სამართლებრივი ინსტიტუტის რაობა. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-9 მუხლთან მიმართებით ინიციირებული ცვლილებების არგუმენტირებისას უგულებელყოფილი იქნა ის ფაქტები, რომ მოცემული ნორმა, პირველი, საკონსტიტუციო სივრცეში კვლავ აბრუნებდა „აღმსარებლობის თავისუფლებას“, რომელიც მე-19 მუხლის ცვლილების თანახმად, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ერთიანი საკონსტიტუციო ჩარჩოდან ქრებოდა და, მეორე, „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში“ არსებული საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან სრული შესაბამისობის ვალდებულების გაქრობით ბუნდოვანს ხდიდა კონსტიტუციური შეთანხმების სამართლებრივად ისედაც პრობლემური ინსტიტუტის დეფინიციას.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულმა ცვლილებებმა კრიტიკა დაიმსახურა ვენეციის კომისიის მხრიდანაც. კომისიის მოსაზრებით, მნიშვნელოვანია, რომ რწმენის თავისუფლება კონსტიტუციაში მოცემული იყოს რელიგიის თავისუფლებასთან ერთიან კონტექსტში, ხოლო მისი შეზღუდვის პრინციპები და მიზნები ჰარმონიაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებთან:

„რელიგიის თავისუფლების მკაფიო აღიარება, ერთ-ერთი უძველესი უფლებაა, რომელსაც მოიცავს ადამიანის უფლებათა ქარტიები და ევროპის სახელმწიფოთა კონსტიტუციების უმეტესობა. რწმენის თავისუფლება ზოგადი უფლებაა, რომელიც შესაძლოა ატარებდეს მრავალფეროვან შინაარსს. რელიგიის თავისუფლების პირდაპირი განსაზღვრით შესაძლებელი ხდება ამ უფლებით გათვალისწინებული გარანტიების სათანადო განმარტება. მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი უშვებს რწმენისა და სინდისის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ამგვარი გამოხატვა არღვევს სხვათა უფლებებს. ეს ძალიან შეზღუდული განსაზღვრებაა, რაც ქმნის საფრთხეს, რომ რწმენისა და სინდისის თავისუფლებასა და კონკურენტულ ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის მიღწევის მიზნით ამ უფლების შინაარსი განიმარტოს ზედმეტად ვიწროდ ან შეზღუდვის საფუძველი - „სხვათა უფლებების დარღვევა“ განიმარტოს ზედმეტად ვრცლად. შესაბამისად, რეკომენდებულია რწმენისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ლეგიტიმური მიზნების დაფიქსირებაც, როგორც ამას მოიცავს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-9 და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-18 მუხლები (საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, წესრიგის, ჯანმრთელობისა და მორალის დაცვა).“¹²

პარლამენტში კანონპროექტის მეორე მოსმენით განხილვებისას გაითვალისწინეს ვენეციის კომისიის მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებები, რის შედეგადაც კონსტიტუციის მე-8 და მე-16 მუხლები ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით:

მუხლი 8. სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა

რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში.¹³

მუხლის სახელწოდებაში დაზუსტდა საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის სამართლებრივი სახელწოდება და ნორმას კვლავ დაემატა ის პუნქტი, რომელიც სავალდებულოდ ადგენს კონსტიტუციური შეთანხმების შესაბამისობას საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში.

მუხლი 16. რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლება.
2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა რწმენის, აღმსარებლობის ან სინდისის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ.
3. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის, მართლმსაჯულების განხორციელების ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.¹⁴

მუხლის სახელწოდებასა და პირველ პუნქტში კვლავ გაჩნდა *აღმსარებლობის თავისუფლება*, ხოლო მე-3 პუნქტი, ერთი შეხედვით, შეივსო ამ თავისუფლების შეზღუდვის საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებული პრინციპებითა და ლეგიტიმური მიზნებით.

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის საპარლამენტო განხილვისას ცალკეული საკითხები შესწორდა, მიღებული შედეგი მაინც არ არის სრულყოფილი. შესაბამისად, ჩვენი მიზანია, აკადემიური ობიექტურობით გავაანალიზოთ ის პრობლემები, რომლებიც საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის პირველადი სახით დამტკიცების შემთხვევაში იჩენდა თავს და ისინიც, რომლებიც ჯერ კიდევ რჩება არსებულ პროექტში.

3. რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება - კონცეფციის ისტორიული განვითარება

უკვე აღინიშნა, რომ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რამაც საკონსტიტუციო ცვლილებების ფარგლებში კრიტიკა დაიმსახურა კონსტიტუციური კანონპროექტის ინიცირებული ვერსიიდან *აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლების* გაქრობა და მისი *რწმენის თავისუფლების* ქვეშ მოქცევა იყო. კრიტიკის საფუძველია თეზისი, რომლის თანახმადაც, სწორედ *რელიგიის* თავისუფლებაა პირველადი მნიშვნელობის უფლება, ხოლო *რწმენა (მრწამსი)* წარმოადგენს ერთგვარი ანტიდისკრიმინაციული დატვირთვის მქონე სამართლებრივ კატეგორიას, რომელიც უზრუნველყოფს ამ თავისუფლებაში სამართლებრივად დაუდგენელი რელიგიური თუ არარელიგიური რწმენების (მრწამსთა) სრულად მოთავსებას. რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ფართო უფლებრივ-სამართლებრივ კომპეტენციაში გასარკვევად, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია, თვალი მივადევნოთ მის კონცეპტუალურ-შინაარსობრივ ჩამოყალიბების ისტორიულ ქრონოლოგიას იმ ფუნდამენტური საერთაშორისო აქტების ფონზე, რომლებიც აყალიბებს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების უნივერსალურ გაგებას.

რეგლამენტირებული ფორმით *რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება* საერთაშორისო აქტებში პირველად *ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში* გვხვდება. მიუხედავად იმისა, რომ დეკლარაცია დღემდე არა სამართლებრივი, არამედ მხოლოდ მორალურ-პოლიტიკური ავტორიტეტის მატარებელ აქტად რჩება, ის მაინც საეტაპო მნიშვნელობის დოკუმენტია, რომელმაც საფუძველი დაუდო ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, მათ შორის, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების თანამედროვე გააზრებას.

დეკლარაციის მე-18 მუხლი *რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებას*, აზრისა და სინდისის თავისუფლებასთან ერთად აყალიბებს შემდეგი ფორმულირებით: „*ყოველ ადამიანს აქვს უფლება აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლებისა*“, ხოლო შემდეგ განმარტავს, რომ „*ეს უფლება მოიცავს თავისუფლებას თავისი რელიგიის თუ რწმენის შეცვლისა და თავისუფლებას თავისი რელიგიის თუ რწმენის აღმსარებლობისა, როგორც ერთპიროვნულად, ასევე სხვებთან ერთად, მოძღვრებაში, ღვთისმსახურებაში და რელიგიურ და რიტუალურ წესჩვეულებათა შესრულებაში საჯარო თუ კერძო წესით*“.¹⁵

ნიშანდობლივია, რომ დეკლარაციის მსგავსი კონტექსტი *რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებამ* თითქმის ყველა მომდევნო საერთაშორისო აქტში შეინარჩუნა. *ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის* („*ევროკონვენციის*“) მე-9 მუხლი, პირველ რიგში, იხსენიებს *რელიგიის თავისუფლებას*, რაც მოცემულია მის სახელწოდებაში: „*აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება*“ და მუხლის პირველ წინადადებაში: „*ყველას აქვს უფლება აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლებისა*“; რის შემდეგაც ვრცლად წარმოადგენს ამ თავისუფლების შინაარსს, რომელიც მოიცავს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების სხვადასხვა ასპექტებს; ¹⁶ ასევე, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ მე-18 მუხლში პირველად მოიხსენიებს *რელიგიის თავისუფლებას*: „*თითოეულ ადამიანს აქვს აზროვნების, სინდისისა და რელიგიის*

თავისუფლების უფლება“, ხოლო შემდეგ, წინა ორთან შედარებით უფრო ვრცლად განმარტავს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ფართო სფეროს;¹⁷ და ბოლოს, უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო აქტი, რომელიც რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებას ეხება და მის უფლებრივ თუ სამართლებრივ შინაარსს ყველაზე ფართოდ განმარტავს არის გაეროს 1981 წლის დეკლარაცია რელიგიის ან რწმენის საფუძველზე შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ. ზემოთ მოცემული აქტების შესაბამისად და მათთან ერთიან კონტექსტში დეკლარაცია აყალიბებს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებას შემდეგი ფორმულირებით: ყველა ადამიანს აქვს აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლების უფლება. ეს უფლება მოიცავს თავისუფლებას მისდევდეს რელიგიას ან ნებისმიერი სახის მრწამსს (...).¹⁸

წარმოდგენილი ოთხივე საერთაშორისო აქტი ცხადყოფს, რომ რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების პოზიტიური სამართლებრივი დეფინიცია თავდაპირველად ჩამოყალიბდა რელიგიის თავისუფლების (Freedom of religion) უპირატეს კონტექსტში; ხოლო, ტერმინებს „რწმენა“ (“Belief”) და/ან „მრწამსი“ (“Conviction”) მიენიჭა ერთგვარი ანტიდისკრიმინაციული დატვირთვა. ეს უკანასკნელი გამოწვეული იყო, ერთი მხრივ, ტერმინ „რელიგიის“ უნივერსალური განსაზღვრების სირთულით (რაც სამართლის სფეროში სრულიად შეუძლებელია), მეორე მხრივ, კი ლეგიტიმური მიზნით, რომ დაცული სფეროდან არ გამორიცხულიყო არარელიგიური, თუმცა რწმენისმიერი მსოფლმხედველობები და მოძღვრებები.

ამ დასკვნას ამყარებს მოცემული დოკუმენტების ოფიციალური და ავტორიტეტული კომენტარები, რომელთა თანახმადაც, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების კონცეფციას ფართო გაგებით იყენებს, რაც სხვადასხვა რელიგიურ მრწამსთან ერთად მოიცავს ისეთ რწმენებს, როგორებიცაა - აგნოსტიციზმი, თავისუფალი აზრი, ათეიზმი და რაციონალიზმი.¹⁹ ევროკონვენციის მე-9 მუხლის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული განსაზღვრებები რელიგიისა და რწმენის თავისუფლებას ასევე განავრცობს არარელიგიურ რწმენებზე, როგორებიცაა: პოლიტიკური, ფილოსოფიური, მორალური და სხვა ნებისმიერი სახის პირადი მრწამსი. თუმცა, მე-9 მუხლის კომენტარების ფარგლებში პირველადი და გამორჩეული ადგილი რელიგიურ მრწამსს უკავია.²⁰ ყველაზე უფრო მკაფიო განმარტებას კი ამ მხრივ იძლევა გაეროს ადამიანის უფლებების კომიტეტის მიერ 1993 წელს მიღებული 22-ე ზოგადი კომენტარი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-18 მუხლზე, რომლის თანახმადაც, სწორედ რელიგიის თავისუფლება მოიცავს რწმენის თავისუფლებასაც, ხოლო ამ მუხლის ერთიანი უფლებრივ-სამართლებრივი კომპეტენცია აერთიანებს თეისტურ, არათეისტურ და ათეისტურ რწმენებს, ასევე, თავისუფალ შეხედულებებს რელიგიის შესახებ და არც ერთი რელიგიის აღიარების უფლებას.²¹

შესაბამისად, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების უფლებრივ-სამართლებრივი კონცეფციის ისტორიული განვითარება თავისთავად წარმოადგენს არგუმენტს, რომ „რწმენა“ (ან „მრწამსი“) არ არის პირველადი მნიშვნელობის, რომ მას აქვს „რელიგიის“ ფართოდ განმარტების ფუნქცია და ანტიდისკრიმინაციული დატვირთვა, როგორც „ახალი“ და „არატრადიციული“ რელიგიური რწმენების, ასევე, არარელიგიურ, ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ მრწამსთა მიმართ. რწმენა, როგორც ადამიანური ფენომენი, მოიცავს რელიგიის თავისუფლების მნიშვნელოვან ასპექტს (რელიგიური მრწამსის ქონის, მიღების, შეცვლის ან უარყოფის უფლებას), თუმცა არ ამოწურავს მას და, პირიქით, რელიგიის თავისუფლების ერთიანი გააზრება მოიცავს რწმენის ფენომენს (თანასწორობას რწმენის ნიშნით და პიროვნული თვითგანსაზღვრის თავისუფლების შინაარსით), როგორც ერთ-ერთს სხვა ასპექტებთან ერთად. მაგალითად, როგორიცაა რელიგიური ურთიერთობების ინსტიტუციური მხარე, რომელიც რელიგიური თემებისა და

ინსტიტუტების ექსკლუზიური მახასიათებელია და არა ფილოსოფიური თუ პოლიტიკური მრწამსის საფუძველზე ჩამოყალიბებული გაერთიანებების.

საყურადღებოა ასევე, რომ „რწმენასთან“ („მრწამსთან“) მიმართებით „რელიგიის“ პირველადობის უმთავრესი არგუმენტი მოცემულ ნორმათა შინაარსია. ყველა მათგანი ტერმინ რწმენის ან/და მრწამსის შემოტანის პარალელურადაც კი რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების განმარტებისას აღწერს მხოლოდ ისეთ ნიშნებს, რომლებიც არარელიგიური მრწამსებისგან (რწმენებისგან) განსხვავებით, ექსკლუზიურად რელიგიებს ახასიათებს: კულტის მსახურება, რიტუალური წეს-ჩვეულებები, ღვთისმსახურება და სხვ. შესაბამისად, ნათელია, რომ რელიგიურ მრწამსს სხვა მრწამსთაგან განსხვავებული, თვითმყოფადი და გარკვეული ნიშნით უპირატესი ბუნება აქვს, რის გამოც ის ხაზგასმით გამოიყოფა და ვრცლად განიმარტება ამ საერთაშორისო აქტებში.

ზოგადად, თუკი რწმენისმიერ კატეგორიებთან მიმართებით რელიგიური მრწამსის უპირატესი ბუნების განმარტებას შევეცდებით, შეგვიძლია დავეყრდნოთ არგუმენტს, რომ მისი აღმატებულება მისსავე ყოვლისმომცველ ბუნებაში მდგომარეობს. რელიგია, რწმენის სხვა კატეგორიებისგან განსხვავებით, წარმოადგენს ყოვლისმომცველ ფენომენს, რომელიც სრულად ადგენს ადამიანის პიროვნულ, სოციალურ თუ პოლიტიკურ თვითგანსაზღვრას, განმსჭვალავს მისი ცხოვრების ყველა ასპექტს და უყალიბებს გარესამყაროს აღქმას. მსგავსი ყოვლისმომცველობა არ აქვს არც ერთ სხვა რწმენის კატეგორიას.²²

ამასთან, „რწმენის თავისუფლება“ სრულადაც რომ მოიცავდეს „რელიგიის თავისუფლებას“, ფუნდამენტური თავისუფლების საკონსტიტუციო დადგენისა და დაცვის ვალდებულების მიმართ კანონმდებლის ამგვარი დამოკიდებულება მაინც არასწორი იქნებოდა. თუკი შემოთავაზებულ ლოგიკას მივყვებით, შეგვიძლია *რწმენის თავისუფლებაც* ამოვიღოთ კონსტიტუციიდან, რადგან *სინდისის თავისუფლება*, თავის მხრივ, ამ ასპექტსაც სრულად მოიცავს, მეტიც, საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავი, რომელიც ადამიანის ძირითად უფლებებს ადგენს, მხოლოდ ერთ ნორმამდე - *ადამიანის ღირსების დაცვამდე* შეგვიძლია შევკვეცოთ, რამდენადაც ადამიანის ყველა უფლება და თავისუფლება არსებითად სწორედ მისი ღირსებიდან გამომდინარეობს. მიუხედავად ამისა, კანონმდებელი არ შემოიფარგლა მხოლოდ ადამიანის ღირსების დაცვით და მისგან წარმოშობილი ცალკეული უფლება და თავისუფლება დამოუკიდებლად განალაგა კონსტიტუციაში, რაც გვაიძულებს ვივარაუდოთ, რომ ის მისდევს ლოგიკას, რომლის თანახმადაც, ცალკეული უფლებები და თავისუფლებები, საერთო საწყისის (ადამიანის ღირსების) მიუხედავად, არსებული გარემოებისა და თვითმყოფადი მნიშვნელობის შესაბამისად, საჭიროებს დამოუკიდებლად დადგენას და დაცვას, როგორც ეროვნულ საკონსტიტუციო, ასევე საერთაშორისო სამართლებრივ დონეზე. შესაბამისად, ლოგიკურია ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელი ვერ იაზრებს საკუთრივ რელიგიის თავისუფლების არსს და რწმენის ფენომენში მისი მოქცევით უკიდურესად ამცირებს და თვითმყოფად მნიშვნელობას უკარგავს მას.

4. სეკულარიზმისა და რელიგიური გაერთიანებების ავტონომიის პრობლემა

სეკულარიზმი, როგორც სახელმწიფოს და რელიგიის ინსტიტუციური გამიჯნვა, წარმოადგენს სახელმწიფოს დემოკრატიული მართვის ფუნდამენტურ შემადგენელს. თუმცა, სეკულარიზმი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობით, არამედ ის მოწმდება მთელი რიგი ასპექტებით, როგორებიცაა: რელიგიური უმცირესობების მდგომარეობა, დისკრიმინაცია, რელიგიური უფლებებისა და ურთიერთობების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რელიგიური უმრავლესობის როლი და ა.შ. სეკულარიზმის ამ კომპლექსურ გააზრებას ადგენს სწორედ რელიგიის თავისუფლების ფართო გაგება.²³

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ პირველ ეტაპზე შემოთავაზებული პროექტით სეკულარიზმი წარმოადგენდა *რწმენის თავისუფლების* ერთ-ერთი ასპექტის - *რელიგიის თავისუფლების* ერთ-

ერთ ასპექტს. ამ მდგომარეობით უკიდურესად რთულდება მისი დადგენის შესაძლებლობა, რადგან რწმენის თავისუფლება მოიცავს არარელიგიურ რწმენებსაც, მათ შორის, პოლიტიკურ მრწამსსაც. შესაბამისად, სეკულარიზმის კონცეფციის დამოუკიდებლად ჩამოყალიბების გარეშე გაუგებარი იქნებოდა შემოთავაზებული ცვლილება ერთად გაიაზრებს ყველა რწმენის ორგანიზაციის დამოკიდებულებას სახელმწიფოსთან თუ ცალ-ცალკე. ერთიანი გააზრების შემთხვევაში წინააღმდეგობა იქმნება რელიგიური მრწამსის ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური მრწამსის ორგანიზაციების სახელმწიფოსთან ურთიერთობის კონტექსტში, რადგან მათგან პირველი სახელმწიფოსგან მყარი გამყოფი კედლის მიღმა დგას, მეორე კი არსებითად სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და პოლიტიკურ ძალაუფლებაში რეალიზდება. თუკი რწმენის თავისუფლება ყველა რწმენისმიერი ორგანიზაციის სახელმწიფოსთან ურთიერთობას არ არეგულირებს, გამოდის, რომ საჭიროა სხვა რეგულაცია, რომელიც ინიცირებული პროექტით მოცემული არ იყო.

რელიგიები მსოფლიო მასშტაბით ქმნიან არა მხოლოდ კერძო ჯგუფების მორალურ და სულიერ ღირებულებებს, არამედ ფასეული წვლილი შეაქვთ მრავალი სოციალური პრობლემის დაძლევაში, მშვიდობის მშენებლობასა და კულტურათაშორის დიალოგში. ჯანსაღი და აქტიური ინტერრელიგიური ურთიერთობები, განსაკუთრებით მრავალრელიგიურ საზოგადოებებში, ისეთი, როგორც საქართველოა, მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს შემწყნარებლობისა და პლურალიზმის სამოქალაქო კულტურის განვითარებას, რომელიც პოზიტიურ შედეგებს იძლევა დემოკრატიული თანაცხოვრების სხვადასხვა განზომილებაში. შესაბამისად, რელიგია დემოკრატიის ღირებული პარტნიორია და სხვა მიზნებთან ერთად სახელმწიფოსთან სწორედ ამ თანამშრომლობის უზრუნველყოფას ემსახურება რელიგიისა და რწმენის თავისუფლება.²⁴

რელიგიის თავისუფლების განსაკუთრებით ღირებულ ასპექტს წარმოადგენს რელიგიური თემების (ინსტიტუტების) ავტონომიურობა. ზოგადი სტანდარტის თანახმად, ავტონომიურობის პრინციპი მოიცავს უფლებას, რელიგიურმა გაერთიანებებმა საკუთარი წევრებისა და მსახურების მიმართ დაადგინონ განსაკუთრებული რელიგიური, მორალური ან ზნეობრივი ვალდებულებები, ასევე, შეზღუდონ მათი ცალკეული სამოქალაქო უფლებები და თავისუფლებები, როგორც რელიგიური გაერთიანების შიგნით, ასევე მის გარეთაც (მაგალითად, პროფესიული კავშირის შექმნის ან მასში გაწევრიანების უფლება).²⁵ სწორედ რელიგიურ გაერთიანებებს აქვთ ექსკლუზიური უფლება, დააწესონ ასეთი სპეციალური შეზღუდვები, რომელთა დადგენა სხვა ორგანიზაციების მხრიდან ცალსახა დისკრიმინაცია იქნებოდა.²⁶ შესაბამისად, სეკულარიზმი და რელიგიური გაერთიანებების ავტონომიურობა წარმოადგენს საკუთრივ რელიგიის თავისუფლებით დაცულ სამართლებრივ-პოლიტიკურ სიკეთეს, რომელიც ვერ იქნება საზიარო სხვა მრწამსის ჯგუფების შემთხვევაში. ამდენად, რელიგიის თავისუფლების რწმენის თავისუფლების ქვეშ მოქცევა კარგავს და ბუნდოვანს ხდის მათი კონსტიტუციურ დადგენისა და დაცვის გარანტიებს.

5. საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის კონსტიტუციური სტატუსის მიმართება „რწმენის თავისუფლების“ კონსტიტუციურ ჩარჩოსთან

საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 (ახალი რედაქციით მე-8 მუხლი) წარმოადგენს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობის სპეციალურ ნორმას, რომელიც ადგენს მართლმადიდებელი ეკლესიის სამართლებრივი სტატუსისა და სახელმწიფოსთან ინსტიტუციური ურთიერთობის საფუძვლებს.

საქართველოს კონსტიტუცია, მოქმედი რედაქციით, სეკულარიზმის კონცეფციას ადგენს მე-9, მე-14 და მე-19 მუხლების ერთიან კონტექსტში, რამდენადაც ის დამოუკიდებლად კონსტიტუციაში მოცემული არ არის. კერძოდ, კონსტიტუციის მე-9 მუხლი ადგენს

საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსგან, მე-19 მუხლი ამ დამოუკიდებლობას რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ერთიან კონტექსტში განიხილავს, როგორც სეკულარულ მოდელს, ხოლო, მე-14 მუხლი თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე, მართლმადიდებელი ეკლესიის მიმართ დადგენილ სეკულარულ ურთიერთობას განაგრძობს ყველა რელიგიის მიმართ. აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლების კონსტიტუციიდან ამოღებით კი დაიკარგებოდა სეკულარიზმის, როგორც დამოუკიდებელი, ასევე კონტექსტური მოცემულობა. სახელმწიფოსგან საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის დამოუკიდებლობა კი არა სეკულარიზმის კონცეფციაზე, არამედ მხოლოდ საქართველოს ისტორიაში მის განსაკუთრებულ როლზე იქნებოდა დამყარებული.

საყურადღებოა, კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირებული ვერსიის განმარტებით ბარათით შემოთავაზებული არგუმენტი: „რაც შეეხება აღმსარებლობის თავისუფლებას, ამ ასპექტს სრულად მოიცავს რწმენის თავისუფლების ძირითადი უფლება.“ განმარტების თანახმად, კანონმდებელმა მიიჩნია, რომ რელიგიური ინსტიტუტების სახელმწიფოსთან ურთიერთობას (მათ შორის, სეკულარიზმის პრინციპს) სრულად მოიცავს „რწმენის თავისუფლება“ და, ამდენად, კონსტიტუციაში „აღმსარებლობის თავისუფლების“ დამატებით დადგენა საჭირო აღარ იქნებოდა. მიუხედავად ამისა, პროექტის მე-8 მუხლი, რომელსაც „სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა“ ჰქვია, იწყება ტექსტით: „რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად...“. ჩვენ შეგვიძლია, ეს წინააღმდეგობა კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტის მე-8 და მე-16 მუხლებს შორის ტექნიკური უზუსტობით ავხსნათ, მაგრამ პრობლემა გაცილებით უფრო საფუძვლიანია.

პირველი კითხვა ამ მხრივ ტერმინ „აღმსარებლობის“ კონსტიტუციურ გაგებას უკავშირდება. თუკი კონსტიტუცია არ ადგენს „აღმსარებლობის თავისუფლებას“ და მას „რწმენის თავისუფლების“ ქვეშ მოიაზრებს, მაშინ გაუგებარია საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის სახელმწიფოსთან ურთიერთობის კონტექსტში რა საჭირო იყო ამ უკანასკნელის ფართო კონცეფციიდან საკუთრივ „აღმსარებლობის“ გამოყოფა. კანონმდებლის მიდგომით აღმსარებლობა არაფრით აღემატება რწმენის თავისუფლების ისეთ კომპონენტებს, როგორებიცაა: ღვთისმსახურება, სწავლება, რიტუალური მსახურება და ა.შ. ამ მხრივ ლოგიკური იქნებოდა, თუ მე-8 მუხლი ეკლესიასთან სახელმწიფოს ურთიერთობას მხოლოდ რწმენის თავისუფლებას დაუკავშირებდა ან ამ უკანასკნელს მხოლოდ „აღმსარებლობით“ კი არ გააფართოვებდა, არამედ ყველა სხვა დანარჩენი კომპონენტიც. უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელი გარკვეულწილად გრძნობდა, რომ რელიგიურ ინსტიტუტთან სახელმწიფოს ურთიერთობა ვერ იქნება დამყარებული მხოლოდ „რწმენის თავისუფლებაზე“, რადგან ამგვარ ინსტიტუციურ ასპექტებს ექსკლუზიურად ადგენს „აღმსარებლობის (რელიგიის) თავისუფლება“, რომელიც „რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების“ ზოგადი კონსტიტუციური ჩარჩოდან (მე-16 მუხლიდან) განდევნა, მაგრამ კონკრეტულ რელიგიურ ინსტიტუტთან ურთიერთობის დადგენისას მისი მოშველიება ჩათვალა საჭიროდ, რაც უკიდურესად წინააღმდეგობრივია.

გარდა ამისა, „აღმსარებლობის თავისუფლების“ ამოღებით კონსტიტუცია ვეღარ დაადგენდა რელიგიური ინსტიტუტების სახელმწიფოსთან ურთიერთობის ზოგად უფლებრივ-სამართლებრივ ჩარჩოს, ხოლო ექსკლუზიურად ერთ რელიგიურ ინსტიტუტთან - მართლმადიდებელ ეკლესიასთან სახელმწიფო კონსტიტუციაში არარსებული ურთიერთობის ფარგლებში აღმოჩნდებოდა. და ბოლოს, სახელმწიფო მართლმადიდებელ ეკლესიას ჩააყენებდა არა უბრალოდ რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების უფლებრივ-სამართლებრივი სივრცის თავში, არამედ ამ სივრციდან სხვა რელიგიური ინსტიტუტების განდევნით, საკუთრივ მართლმადიდებელი ეკლესიის ექსკლუზიურ კომპეტენციამდე შეზღუდავდა ამ თავისუფლების უზოგადეს ასპექტს - რელიგიური გაერთიანებების სახელმწიფოსთან ინსტიტუციურ ურთიერთობას.

6. მოკლედ ტერმინ „აღმსარებლობის“ შესახებ

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ საქართველოს პარლამენტმა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის მეორე მოსმენით განხილვისას მე-16 მუხლში დააბრუნა „აღმსარებლობის თავისუფლება“, რითაც აღადგინა რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების დარღვეული უფლებრივ-სამართლებრივი გააზრება. თუმცა, საკუთრივ ტერმინი „აღმსარებლობა“ ეტიმოლოგიური და სამართლებრივი განსაზღვრებით და მისი გაიგივება ტერმინთან „რელიგია“, თავისთავად პრობლემურია და საჭიროებს აუცილებელ ცვლილებას.

ტერმინ *აღმსარებლობას* ქართულ ენაში ორგვარი შინაარსი აქვს. ერთი მხრივ, *აღმსარებლობა*, როგორც არსებითი სახელი, (კონკრეტული რელიგიური მიმდინარეობა, დენომინაცია) ტერმინ *რელიგიის* სინონიმია, ხოლო, მეორე მხრივ, *აღმსარებლობა*, როგორც ზმნა, *რელიგიის გამოხატვის* (კონკრეტული რელიგიური პრაქტიკის) მნიშვნელობას ატარებს. ამდენად, ის რელიგიის დამკვიდრებული გაგების შეზღუდული სინონიმია და მთლიანად ვერ მოიცავს იმ უფლებებს, თავისუფლებებს, ურთიერთობებსა და პრაქტიკებს, რაც საერთაშორისოდ დამკვიდრებული ტერმინით - *რელიგიის თავისუფლება*, გადმოიცემა. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-9 მუხლი ადგენს *აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლებას* (*“Freedom of thought, conscience and religion”*), უშუალოდ რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ქვეშ კი მოიცავს კონკრეტული რელიგიური პრაქტიკის - *„ღვთისმსახურების“* (*“Worship”*) თავისუფლებას, რომელიც ქართულ ოფიციალურ თარგმანში გადმოტანილია ტერმინით *აღმსარებლობა*.²⁷

ამასთანავე, გაეროს ადამიანის უფლებების კომიტეტის 22-ე ზოგადი კომენტარის თანახმად, *რელიგია* რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ფარგლებში, ვრცლად განიმარტება და რელიგიური მიმდინარეობის გარდა, მოიცავს სხვადასხვა სახის შეხედულებებს რელიგიის შესახებ,²⁸ მაშინ, როდესაც *აღმსარებლობა* უშუალოდ დაკავშირებულია მხოლოდ კონკრეტულ რელიგიურ დოქტრინასთან. რელიგიის გამოხატვის ნაწილშიც *აღმსარებლობა* უფრო კონკრეტული რელიგიური პრაქტიკის ვიწრო სასულიერო-რიტუალური დატვირთვით შემოიფარგლება და მის მიღმა რჩება რელიგიის გამოხატვის ისეთი ფორმები, როგორებიცაა, მაგალითად, რელიგიური განათლება და სხვ.

გარდა აღნიშნულისა, ტერმინი *აღმსარებლობა* მეტწილად წარმოადგენს რუსული ტერმინის - *“Вероисповедание”* - კალკს და მიზანშეწონილი იქნება ქართულ კანონმდებლობაში დამკვიდრდეს საერთაშორისო ფორმულირების - *“Religion and Belief”* - შესატყვისი ფორმულირება - „რელიგია და რწმენა“. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ზოგადი სამართლებრივი ჩარჩო ამ მხრივაც დაიხვეწოს და საერთაშორისო ფორმულირებებთან მოვიდეს თანხვედრაში.

7. შეჯამება

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ რელიგიის თავისუფლება არ ამოიწურება რწმენის ასპექტით. რელიგიის თავისუფლება დგას მრავალ საყრდენზე, რომელთაგან თითოეულს დამოუკიდებელი მნიშვნელობა გააჩნია, მათ შორის, რწმენის ფენომენი ერთ-ერთია, რომლის თანახმადაც, ცალკეული რელიგიის მიმართ ადამიანის დამოკიდებულება ან შეხედულება თავისთავად მოცემულია მასში და მისი პიროვნების განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. ამას გარდა, რელიგიის თავისუფლება, რელიგიური თემების სამართლებრივი მდგომარეობის გარანტიებსაც ქმნის, მათ განსაკუთრებულ კორპორატიულ უფლებებს ანიჭებს და სახელმწიფოსგან მათ ავტონომიურობას უზრუნველყოფს. მხოლოდ რელიგიის თავისუფლება (და არა რწმენის თავისუფლება) ადგენს სეკულარიზმის საფუძვლებს და სახელმწიფოს რელიგიური ნეიტრალიტეტის გარანტიებს, რადგან მსგავსი მაღალი სტანდარტი სხვა სახის რწმენების (მაგ, პოლიტიკური ან ფილოსოფიური) მიმართ ვერ დადგინდება. და ბოლოს, ცალკე

უნდა გამოვყოთ რელიგიის თავისუფლების უმნიშვნელოვანესი საფუძველი - საკუთრივ რელიგიის საზოგადოებრივი, კულტურული და სულიერი ღირებულება.

მოცემულ ტექსტში განვითარებული მსჯელობა შეზღუდულია და ვერ ამოწურავს პრობლემის ყველა კომპონენტს. კერძოდ, ჩვენი ყურადღების მიღმა დარჩა ისეთი საკითხები, როგორცაა მოცემული საკონსტიტუციო ცვლილებების რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ერთიანი უფლებრივ-სამართლებრივი კომპეტენციის შინაგანი (Forum Internum) და გარეგანი (Forum Externum) ასპექტების ფონზე განხილვა, რაც არსებითად ტექსტის სულისკვეთებას გააგრძელებდა და ჩამოყალიბებულ დასკვნებს გააძლიერებდა. ამასთან, აუცილებელია ობიექტურად განისაზღვროს თუ რას გულისხმობს კანონმდებელი რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების შეზღუდვის სხვა საფუძველებთან ერთად *სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და მართლმსაჯულების განხორციელების* მიზნების დადგენაში, რაც უცხო და პრობლემურია ამ თავისუფლების საერთაშორისო სტანდარტებისთვის. ასევე, მნიშვნელოვანია კონსტიტუციის შემოთავაზებული ცვლილებების ფარგლებში *სინდისისა და რწმენის თავისუფლებისგან აზრის თავისუფლების* გამოცალკევება, რადგან ეს უკანასკნელიც *სინდისისმიერი* კატეგორიაა (რელიგიისა და რწმენის მსგავსად) და სწორედ ამ დაჯგუფებითაა მოცემული საერთაშორისო აქტებში. ამ მსჯელობის ფონზე კანონმდებლის მიდგომების ანალიზი გაფართოვდებოდა აუცილებელი მოცულობით და კიდევ ერთი მყარი არგუმენტი იქნებოდა უფლებათა და თავისუფლებათა არათანმიმდევრული და არსებითად მცდარი აღქმის კრიტიკისთვის.

მიუხედავად ამისა, დასმული აქცენტები მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის საკითხის არსობრივი გააზრებისთვის, რომლის საფუძველზეც შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შემოთავაზებული პროექტი მნიშვნელოვნად ასუსტებს რელიგიის თავისუფლების არსსა და მას თვითმყოფად ღირებულებას უკარგავს. გარდა ამისა, რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების სათანადო გააზრების არარსებობის პირობებში უკიდურესად პრობლემური ხდება საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის კონსტიტუციური სტატუსის საკითხი, რადგან რელიგიის თავისუფლების ზოგადი კონსტიტუციური ჩარჩოს არარსებობის პირობებში იშლება სეკულარიზმის ისედაც ბუნდოვანი კონტექსტი და ეკლესია სახელმწიფო ინსტიტუტის პოლიტიკური შინაარსით იტვირთება. და ბოლოს, შემოთავაზებული ფორმულირებები და მისი სამართლებრივ-პოლიტიკური შინაარსი თანხვედრაში არ არის რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების საერთაშორისოდ დადგენილ უფლებრივ-სამართლებრივ გააზრებასთან.

მოცემული და სხვა თანმდევი საკითხების სათანადო გააზრებისა და საკანონმდებლო რეგულირებისას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება კვალიფიციურ აკადემიურ ანალიზს, რამაც ნათლად უნდა წარმოაჩინოს რელიგიისა და რწმენის თავისუფლების ფართო, თავისთავადი უფლებრივ-სამართლებრივი კომპეტენცია. წინამდებარე ტექსტი უპირატესად, სწორედ ამგვარი, ფართო აკადემიური კრიტიკის წამოწყების ინიციატივაა, რომლის ფარგლებშიც შემოთავაზებულ პრობლემათა იდენტიფიცირება და კრიტიკის თეზისური ჩარჩო ღირებული ბაზა იქნება მომავალი კვლევებისთვის

¹ საქართველო. საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება: სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ. (65-ლს 15/12/2016). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (ს/კ 010190060.09.001.016369). www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3472813 (15.05.2017).

² იქვე, მუხლი 2.

³ საქართველო. საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე.

(742-III 03/05/2017). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (ს/კ 010010000.09.001.016399). www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689 (15.05.2017).

⁴ იქვე, მუხლი 8, მუხლი 16.

⁵ საქართველო. საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი. საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი: საქართველოს კონსტიტუცია. (786 24/08/1995) საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (ს/კ 010.010.000.01.001.000.116). www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346 (15.05.2017).

⁶ იქვე, მუხლი 9.

⁷ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 742-III. 03/05/2017.

⁸ იქვე.

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია. (786 24/08/1995). მუხლი 19.

¹⁰ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 742-III. 03/05/2017.

¹¹ იქვე.

¹² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Georgia. Opinion on the Draft Revised Constitution. Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (876/2017. 16-17.06.2017). Council of Europe Venice Commission. www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282017%29013-e (19.06.2017). par. 68.

¹³ საქართველო. საქართველოს პარლამენტი. კონსტიტუციური კანონი: საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ. რეგისტრაციის ნომერი: 07-3/52/9. მეორე მოსმენით მიღების თარიღი: 23.06.2017. <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> (25.06.2017).

¹⁴ იქვე.

¹⁵ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (1948, გაერო). საერთაშორისო ხელშეკრულებები პაქტები კონვენციები. თბილისი, ბონა კაუზა, 2012. გვ: 5-10.

¹⁶ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია („ევროკონვენცია“, 1950, ევროპის საბჭო). საერთაშორისო ხელშეკრულებები პაქტები კონვენციები. თბილისი, ბონა კაუზა, 2012. გვ: 11-26.

¹⁷ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966, გაერო). საერთაშორისო ხელშეკრულებები პაქტები კონვენციები. თბილისი, ბონა კაუზა, 2012. გვ: 81-99.

¹⁸ Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief (UN. 1981). (A/RES/36/55 25.11.1981). www.un.org/documents/ga/res/36/a36r055.htm (17.05.2017).

¹⁹ Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and practices. Arcot Krishnaswami. Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. United Nations. New York. 1960. E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1 http://www.ohchr.org/documents/issues/religion/krishnaswami_1960.pdf (17.05.2017). p. 1.

²⁰ Overview of the Court's case law on freedom of religion. Council of Europe/European Court of Human Rights, 19.01.2011 and updated on 31 October 2013. http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_religion_ENG.pdf (17.05.2017). par. 8.

²¹ CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion). Adopted at the Forty-eighth Session of the Human Rights Committee, on 30 July 1993 CCPR/C/21/Rev.1/Add.4. <http://www.refworld.org/docid/453883fb22.html> (17.05.2017). par. 2.

²² Overview of the Court's case law on freedom of religion. 17.05.2017. par. 6.

²³ Fox J., Sandler Sh. 2005. Separation of Religion and State in the Twenty-first Century: Compeering the Middle East and Western Democracies. Comparative Politics. Vol. 37, N3. Pp. 317-318.

²⁴ Religion and democracy. Recommendation 1396 (1999). Council of Europe. Parliamentary Assembly. Adopted by the Assembly on 27 January 1999 (fifth Sitting). www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16672&lang=en (25.05.2017).

²⁵ Case of Sindicatul “PĂSTORUL CEL BUN” v. Romania. (Application no. 2330/09). European Court of Human Rights. 9.07.2013. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122763> (25.05.2017).

²⁶ Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Council Directive 2000/78/EC. The Council of the European Union. 27.11.2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML> (25.05.2017). Art. 4.2.

²⁷ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია („ევროკონვენცია“, 1950, ევროპის საბჭო).

²⁸ CCPR General Comment No. 22: Article 18, Freedom of Thought, Conscience or Religion. 30.07.1993.

დიმიტრი გეგენავა

სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი,
დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი,
JMG & Partners-ის მმართველი პარტნიორი

პაატა ჯავახიშვილი

სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ), საქართველოს პარლამენტის
საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის აპარატის წამყვანი სპეციალისტი,
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული
ლექტორი

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი: იძულებით გადაადგილებული ნორმა თავშესაფრის მოლოდინში და შეუცნობლისადმი შიშის ფენომენი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

რეზიუმე

საქართველოს პარლამენტმა ორი მოსმენით უკვე მიიღო საკონსტიტუციო ცვლილებები, მესამე მოსმენით კი ის შემოდგომაზე იქნება განხილული, მეორე მოსმენიდან მინიმუმ სამი თვის შემდეგ, როგორც ეს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმითაა განსაზღვრული. საქართველოს კონსტიტუციაში ეს არის 34-ე ცვლილება და მესამე დიდი საკონსტიტუციო რეფორმა. ფორმალურად, მას შეიძლება „ცვლილება“ ეწოდოს, თუმცა ის უფრო მოქმედი კონსტიტუციის ახალი რედაქციაა.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლს ერთგვარი „მისტიკური“ შინაარსი აქვს: საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს საყოველთაოდ აღიარებულ ადამიანისა და მოქალაქის სხვა ძირითად უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში პირდაპირ არ არის მოხსენიებული, თუმცა გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან. აღნიშნული დებულება მიიღეს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 45-ე მუხლის საფუძველზე, რომლის ჩამოყალიბებაზეც, თავის მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მეცხრე შესწორებამ იქონია გავლენა. ახალი რედაქციით, 39-ე მუხლი გადაიტანეს საქართველოს კონსტიტუციის პირველ თავში, რაც გამორიცხავს ინდივიდუალურად, მოსარჩელეთა მიერ, საკუთარი უფლებების დაცვისათვის ამ ნორმის გამოყენების შესაძლებლობას. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ნებისმიერ პირს შეუძლია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავთან მიმართებით ნორმის ან ნორმატიული აქტის გაუქმების მიზნით, გამოიყენოს კონსტიტუციური სარჩელი.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, 39-ე მუხლის შინაარსი უცვლელი რჩება, თუმცა მას დეკლარაციული მნიშვნელობა ექნება და ვეღარ იქნება გამოყენებული ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ინსტრუმენტად. წინამდებარე სტატიის მიზანი აღნიშნული მუხლის ახალი დანიშნულების, პრაქტიკასთან დაკავშირებული პრობლემებისა და მათი გადაჭრის შესაძლო ვარიანტების ანალიზია.

სადიებო სიტყვები: საქართველოს კონსტიტუცია, ძირითადი უფლებები, 39-ე მუხლი, სხვა უფლებები, უფლების დაცვა, საკონსტიტუციო სასამართლო, საკონსტიტუციო რეფორმა, კონსტიტუციის ცვლილება.

Dimitri Gegenava Doctor of Law,
Associate Professor,
Director of Prince David Institute for Law,
Managing partner of JMG & Partners

Paata Javakhishvili Master of Law,
Phd student (TSU),
Leading Specialist of the Procedural Issues and Rules Committee
of the Parliament of Georgia,
Invited lecturer at TSU

Article 39 of the Constitution of Georgia: Internally displaced norm pending the shelter and the phenomenon of fear of the unknown in Georgian constitutionalism

Resume

The Parliament of Georgia passed constitutional amendments on two hearings and the final, third hearing will be held in autumn, at least 3 months later from the second hearing, according to the current constitutional norms. It is the 34th constitutional amendment and 3rd big constitutional reform of the constitution of Georgia. This amendment formally can be called “amendment”, it is more like a new redaction of the constitution. Art. 39 of the Constitution of Georgia has some kind of “mystic” content: The Constitution of Georgia shall not deny other universally recognized rights, freedoms and guarantees of an individual and a citizen that are not expressly referred to herein but stem inherently from the principles of the Constitution. This provision was receipted from the Art. 45 of the constitution of 1921 of the Democratic Republic of Georgia, which itself took it from the 9th amendment of the US constitution. In the new redaction the content of Art. 39 was removed in the 1st chapter and this means that no more individual claimants will have a possibility to use it for protecting their rights. According to the legislation, any person can use a constitutional claim for annulling any norm of a normative act in compliance with the 2nd chapter of the constitution. Content of the Art. 39 remains in the new redaction, but it will have only a declarational meaning and will no be used as an instrument for protection of basic rights. This article aims to analyze the new role of the article, practical problems of its location and possible variaties for solving them.

Keywords: Constitution of Georgia, Basic Rights, Art. 39, Other Rights, Protection of Rights, Constitutional Court, Constitutional Reform, Constitutional Amendment

I. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციაში რიგით 34-ე საკონსტიტუციო ცვლილების „მძაფრი ქარტახისგან“ ძირითად კანონს ვერც თიბათვის მზე და ვერც ვენეციის კომისია დაიფარავს. საქართველოს პარლამენტმა ორი მოსმენით უკვე მიიღო საკონსტიტუციო ცვლილებების საფარველით მოსილი, ფაქტობრივად, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია. შესაბამისად, საშემოდგომო სესიაზე კონსტიტუციას მესამე მოსმენით დაამტკიცებენ ან მთელი პროცედურის დაწყება თავიდან იქნება საჭირო, ვინაიდან კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი მოდელი მეტ ალტერნატივას არ იძლევა (გარდა იმ შემთხვევისა, თუკი პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების შემდეგ პარლამენტმა მისი შენიშვნები გაიზიარა).

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი საკმაოდ „მისტიკურ“ დებულებად მიიჩნევა, - მის გამოყენებას თანაბრად უფრთხიან, როგორც მოსარჩელები, ისე საკონსტიტუციო სასამართლო. იგი ერთგვარი „უკანასკნელი“ საშუალებაა, რომლითაც ძირითადი უფლებების ამოუწურავობა უზრუნველყოფილი და საჭიროების შემთხვევაში, თუნდაც კონსტიტუციაში ექსპლიციტურად არმოსხენიებული ძირითადი უფლების გამოყენებაა შესაძლებელი. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო ცვლილებების სამუშაო ვერსიიდან თავდაპირველად სრულად გაქრა მუხლის ამჟამინდელი რედაქცია, რაც შემდგომში იმით გამოსწორდა, რომ პარლამენტისათვის წარდგენილ კანონპროექტში იგი აისახა, თუმცა კონსტიტუციის ახალი შესაძლო რედაქციის პირველ თავში.

სტატის მიზანია, განიხილოს და გააანალიზოს საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფუნქციური და შინაარსობრივი დანიშნულება, მისი პრაქტიკული გამოყენება, ასევე ისტორიულ-გენეტიკური მეთოდის გამოყენებით შეისწავლოს მისი კონცეფციის ტრანსფორმაცია და დამკვიდრება ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში მისი ადგილის შეფასებას, იმ რისკებსა და გამოწვევებს, რასაც დებულების ახალი საკანონმდებლო მდებარეობა შეიძლება იწვევდეს.

II. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ანთროპოლოგია

1. „სხვა უფლებები“ - აშშ-ის კონსტიტუციიდან საქართველოს კონსტიტუციამდე

ძირითად უფლებათა განსაზღვრის იდეა კონსტიტუციონალიზმის თანმდევი, თუმცა იმავდროულად ნებისმიერ დროში ნებისმიერ ხელისუფლებას განსაკუთრებული შიში აქვს უფლებათა საკონსტიტუციო განმტკიცებასთან დაკავშირებით. უფლებების კონსტიტუციით განსაზღვრა შესაძლოა გემოვნების საკითხიც კი იყოს. მაგალითისთვის, ფედერალისტები ზოგადად უფლებათა ბილს ეწინააღმდეგებოდნენ, ვინაიდან მიაჩნდათ, რომ უფლებების უზრუნველყოფა, ეს შტატების ექსკლუზიური კომპეტენცია იყო და კონსტიტუციას მხოლოდ ფედერალურ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები უნდა მოეწესრიგებინა, ხელისუფლების უფლებებით შეზღუდვას ზოგადი დებულებაც შეძლებდა.¹ უფლებათა ბილი მაინც მიიღეს და აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი რვა შესწორებით ჩამოყალიბდა ძირითად უფლებათა მნიშვნელოვანი არსენალი, რომლის მთავარი იდეა სამოქალაქო თავისუფლების უზრუნველყოფა იყო², შესაბამისად, მისი ყველა მუხლი, დებულება სწორედ ამ იდეის პრაქტიკულ რეალიზაციასა და განმტკიცებას ემსახურება.³

კონგრესის მიმართ ზოგადი აკრძალვა და „სხვა უფლებების“ გათვალისწინების თაობაზე დებულება კი მეცხრე შესწორებამ გაითვალისწინა, რომლის ტექსტობრივი და კონტექსტური ანალიზითაც შესაძლებელია მარტივი დასკვნის გამოტანა: ამ დებულების მიზანია ზოგადად ადამიანის უფლებების დაცვა, მათ შორის იმ უფლებების, რომლებიც წინასწარ შესაძლოა ექსპლიციტური ფორმით მოცემული არც იყოს.⁴ ამ გაგებით, იგი გარკვეულწილად ჰარტისეული „პენუმბრებს“⁵ მოიაზრებს და განმარტებათა ფართო შესაძლებლობას იძლევა, რაც უკვე მოსამართლეთა დისკრეციასაა მინდობილი.⁶ ზოგიერთი ანალიტიკოსის შეფასებით, მე-9 შესწორება ბუნებითი სამართლის მიერ ხელისუფლების შეზღუდვის იდეას ასახავს, რათა ზედმიწევნით ჩამოთვლილ უფლებებს პირველ რვა შესწორებაში არ შეეზღუდა სხვა უფლებების დაცვის შესაძლებლობა.⁷ მეცხრე შესწორება ერთგვარი დათმობა იყო კონგრესის იმ ნაწილისთვის, რომელთაც არ უნდოდათ ხელისუფლებისთვის მხოლოდ უფლებათა ამომწურავი ჩამონათვალი განესაზღვრათ, ვინაიდან ეს მოიცავდა მომავალში საფრთხეს - ხელისუფლებას საკუთარი ინტერპრეტაცია მიეცა ყველაფრისთვის⁸.

მეცხრე შესწორებით გათვალისწინებული „სხვა უფლებები“ დიდი ხნის განმავლობაში, მიღებიდან მთელი ერთი საუკუნე, ამერიკული სასამართლოსთვისაც კი „მისტიკური“ იყო და იმაზე, თუ რას მოიაზრებდა მისი შინაარსი, საკმაოდ ბუნდოვანი წარმოდგენა არსებობდა.⁹ პირველად მოსამართლე გოლდბერგმა „უფლება პირადულობაზე“ (Right to Privacy) მოაქცია მეცხრე შესწორების შინაარსში¹⁰ და, მართალია, მისი მოსაზრება უმრავლესობაში არ ყოფილა, ამით დებულებას ერთგვარად ახალი სიცოცხლე შესძინა.¹¹ მეცხრე შესწორების შინაარსში ბედნიერებისკენ სწრაფვის უფლებასაც მოიაზრებენ,¹² იგი ასევე ხშირად განიმარტება თანასწორობის უფლებასთან (მე-14 შესწორება) სისტემაში.¹³ იმაზე დავა, თუ რა მოიაზრება კონკრეტულად „სხვა უფლებებში“ ბევრ განმარტებულ საქმესთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებშიც გაგრძელდა.¹⁴

„სხვა უფლებების“ კატეგორია იმდენად საფრთხილო და სარისკოა, რომ ამერიკის უმაღლესი სასამართლო თანამედროვე პრაქტიკაშიც იშვიათად მიმართავს მის გამოყენებას,¹⁵ იგი ცდილობს, კონკრეტული უფლებები უფლებათა ბილის სხვა მუხლების დაცვის ქვეშ

მოაქციოს, ¹⁶ რითაც დელიკატურად თავს არიდებს „განუსაზღვრელი უფლებების“ დავიწროებასა და დაკონკრეტებას, ფაქტობრივად, ახლის შექმნას. სწორედ ამიტომ, მართებულია ფარბერის განმარტება, რომ „მეცხრე შესწორება შექმნისთანავე ზამთრის ძილს მიეცა“. ¹⁷ თუმცა, რამდენადაც ამერიკული კონსტიტუციონალიზმი განსაკუთრებული სიფრთხილით ეკიდება განუსაზღვრელი უფლებების დავიწროებისა და განსაზღვრის საკითხს, ევროპული კონსტიტუციონალიზმი მას გაცილებით ფართოდ აღიქვამს. ჯერ კიდევ მეორე ტალღის კონსტიტუციებმა გადმოიღეს „სხვა უფლებების“ იდეა და შემდეგ ფართოდ გავრცელდა თანამედროვე ძირითად კანონებშიც.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 45-ე მუხლი აშშ-ის კონსტიტუციის მე-9 შესწორების მიბაძვითაა შესრულებული ¹⁸ და ზოგად დანაწესს ადგენს, რათა ძირითადი უფლებების აბსოლუტური განსაზღვრის შეუძლებლობის გამო კონკრეტული უფლებები სახელმწიფოს ყურადღების მიღმა არ დარჩეს. ¹⁹ 1995 წლის კონსტიტუციამ აღნიშნული მუხლი საკუთარ ტექსტშიც ასახა 39-ე მუხლის სახით და ანალოგიური შინაარსი შეუნარჩუნა. მართალია, უშუალოდ დღეს მოქმედ რედაქციას შეიძლება საკმაოდ ბევრი პრობლემა ჰქონდეს, როგორც იურიდიული ტექნიკის, ისე სამართლის მეთოდების თვალსაზრისით, ²⁰ თუმცა იგი უდიდეს ფუნქციას ასრულებს, ვინაიდან სწორედ მისი გამოყენებითაა შესაძლებელი ადამიანის უფლებათა სრულყოფილი რეალიზაცია. იგი ერთგვარი უკანასკნელი ბასტიონია, რომლითაც ადამიანს შეუძლია სახელმწიფოსგან თავი დაიცვას იმ შემთხვევაშიც კი, როცა კონკრეტული უფლება კონსტიტუციაში თვალნათლივ გადმოცემული არაა.

2. 39-ე მუხლის შინაარსობრივი დატვირთვა

სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და განვითარებისათვის ძირითადი უფლებების დაცვასა და განვითარებაზე ზრუნვას თანამედროვე სახელმწიფო პრიორიტეტებს შორის პრივილეგირებული ადგილი უჭირავს. ნებისმიერი კონსტიტუცია, როგორც შიშის და აღიარების შედეგი, ²¹ მინიმუმ დეკლარაციული ფორმით უპირობოდ მოიცავს ადამიანის ძირითადი უფლებების ფუნდამენტს. კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ფუნქცია მოითხოვს, რომ ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, იზღუდებოდეს სახელმწიფო და ხალხი, ხოლო სახელმწიფო ცნობდეს და იცავდეს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ²²

თეორიულადაც კი რთულადაა წარმოსადგენი ისეთი კონსტიტუციის არსებობა, რომელიც სრულყოფილად და ამომწურავად გაითვალისწინებდა ადამიანის ყველა ძირითად უფლებას. თანამედროვე კონსტიტუციების მიდგომა შემოქმედებით საწყისს ეფუძნება და თავად ადგენს ლეგალურ ბაზისს უფლებების შემდგომი განვრცობისათვის. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებული ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებებიც არ არის ამომწურავი. საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა ძირითად უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც არ არის კონსტიტუციაში მოხსენიებული, თუმცა გამომდინარეობს თავად კონსტიტუციის პრინციპებიდან. ²³ „უფლების აღიარებისთვის არაა აუცილებელი მისი კონსტიტუციის რომელიმე ნორმაში მოხსენიება, მთავარია, ეს უფლება კონსტიტუციის პრინციპებიდან გამომდინარეობდეს“ ²⁴. ზოგიერთი ავტორის შეფასებით, კონსტიტუციის 39-ე მუხლი მოიცავს იმ უფლებებს, რომლებიც გამომდინარეობს დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებიდან და ისინი არ მოიცავს საერთაშორისო აქტებით განსაზღვრულ უფლებებს. ²⁵ თუმცა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ პოზიციისგან სრულიად სხვაგვარ პრაქტიკას ავითარებს.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი წარმოადგენს „ძირითადი უფლებების განვითარების პირობას“, რომელსაც, მიუხედავად უცხოური და ეროვნული წინამორბედებისა, მაინც საკუთარი სახე აქვს.²⁶ იგი ერთგვარი სარკმელია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შემდგომი განვითარებისათვის. ის კრავს, გარკვეულწილად დასრულებულ სახეს აძლევს და ავსებს ძირითადი უფლებების ბლოკს საქართველოს კონსტიტუციაში, რაც ძირითადი უფლებების თავს გახსნილ, უფრო გარანტირებულ სახეს და სამომავლო განვითარების შესაძლებლობას აძლევს. ამასთან, აღნიშნულ ნორმას აქვს ისეთივე მავალდებულებელი შინაარსი, როგორც კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ სხვა უფლებებს.

აღნიშნული ნორმა კონსტიტუციური პრინციპების საფუძველზე ძირითადი უფლებების შემოქმედებითად განვითარების საშუალებას იძლევა.²⁷ მაგალითად, კონსტიტუციის 39-ე მუხლმა შესაძლოა განაპირობოს ისეთი უფლებების განვითარება, როგორებიცაა: სოციალური უფლებები, შეზღუდული შესაძლებლობების პირთა უფლებები, კულტურული იდენტობის უფლება და სხვ. ეს უფლებები სამართლის თეორიაში კონსტიტუციაში ნაგულისხმევი უფლებების სახელითაც არის ცნობილი.²⁸ ამასთან, 39-ე მუხლის ადგილი საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში არ არის შემთხვევითი და იგი პირდაპირ უკავშირდება უფლების დაცვის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ მატერიალური და პროცესუალური გარანტიებით უზრუნველყოფას.

3. 39-ე მუხლი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში

საინტერესო და მრავალფეროვანი ასპექტებით ხასიათდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით. სასამართლოს მსჯელობისა და შეფასების საგანი აღნიშნული ნორმის მრავალი ნიუანსი გამხდარა, მათ შორის, 39-ე მუხლის განმარტების მასშტაბი, სადავო ნორმის ადგილი საქართველოს კონსტიტუციაში, უფლების კონკრეტიზაციის პრობლემა, საერთაშორისო აქტებით განსაზღვრული უფლებების 39-ე მუხლის ფარგლებში განხილვის საკითხი და ა.შ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის 39-ე მუხლში მოიაზრებს იმ უფლებებს, რომლებიც „მართალია არაპირდაპირ, მაგრამ მაინც გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან, რაც მათ კონსტიტუციურ გადაწყვეტად, ერთგვარ მოწესრიგებად უნდა მივიჩნიოთ“²⁹. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შეფასების და განმარტების ერთადერთი მასშტაბია საქართველოს კონსტიტუცია და კონსტიტუციური პრინციპები. ამ დებულებას არ გააჩნია რაიმე დათქმა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კონსტიტუციით გაუთვალისწინებელი უფლებების დარღვევის წინაპირობები არსებობს. შესაბამისად, სარჩელის წარმოებაში მიღების ეტაპზე გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მოსარჩელის მიერ კონსტიტუციის 39-ე მუხლის გამოყენებისას კონსტიტუციური პრინციპებიდან გამომდინარე უფლების დარღვევის ფაქტზე მითითებას.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის საფუძველზე წარდგენილ სარჩელებთან მიმართებით, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება სადავო ნორმის ადგილს საქართველოს კონსტიტუციაში. საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლისა და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სარჩელს წარმოებაში მიიღებს, თუ საქმე ეხება კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრული ძირითადი უფლების დარღვევას.³⁰ აღნიშნული მითითების გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლო არსებითი შეფასების გარეშე დატოვებს წარდგენილ სარჩელს, თუ მოსარჩელე მხარე კონსტიტუციის მეორე თავის მიღმა არსებულ ნორმასთან მიმართებით დავობს. ასე მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მერებისა და გამგებლების არჩევის წესის კონსტიტუციურობის შემოწმება იმ მოტივით გამოიცილა, რომ შესაბამისი მომწესრიგებელი ნორმა კონსტიტუციის პირველ თავში

იყო მოცემული და მხოლოდ 39-ე მუხლზე დაყრდნობით სასამართლო ვერ იმსჯელებდა.³¹ მსგავსი მსჯელობა გაიმართა კიდევ ერთ საქმეზე, რომელზეც კოლეგიის წევრთა ხმები გაიყო, ნაწილი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციის მეორე თავის მიღმა არსებული ნორმა ასევე ექცეოდა კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფარგლებში და ადამიანის უფლებად უნდა განმარტებულიყო, სხვები კი მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციის 85-ე მუხლი ადგენდა სასამართლოს ზოგად ვალდებულებას, საქმე განეხილა ღია სხდომაზე, ეს ნორმა მეორე თავის მიღმა იყო და, ამდენად, ის არ შეიძლებოდა მოაზრებული ყოფილიყო 39-ე მუხლით დაცულ სიკეთეთა შორის.³²

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ხაზგასმით მიუთითებს მოსარჩელეს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფარგლებში მოაზრებული დარღვეული უფლების კონკრეტიზაციის საჭიროებაზე და შეფასებას ორი მიმართულებით აკეთებს: სარჩელის წარმოებაში მიღებისთვის მოსარჩელე უნდა მიუთითებდეს დარღვეული უფლების კონსტიტუციურ პრინციპებთან პირდაპირ კავშირზე და სავალდებულო წესით ახდენდეს 39-ე მუხლის ფარგლებში ამ უფლების იდენტიფიცირებას. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი თავისთავად, ცალკე აღებული, არ მოიცავს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს და, ამდენად, შეუძლებელია მის დარღვევაზე აბსტრაქტული მითითება.³³ საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ მუხლის ფარგლებში შეიძლება იმსჯელოს მხოლოდ ისეთი ძირითადი უფლების დარღვევაზე, რომელიც კონსტიტუციის მეორე თავში პირდაპირ არ არის მითითებული, თუმცა გამომდინარეობს საკონსტიტუციო პრინციპებიდან. ამდენად, მოსარჩელე მხარეს, რომელიც დავობს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის ფარგლებში მისი უფლებების დარღვევაზე, დარღვეული უფლების ინდივიდუალიზაციის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა აკისრია.

გარკვეული მოსაზრებით, საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი შეიძლება გამოვიყენოთ საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებში მოცემული უფლებების კონსტიტუციური სტატუსის მისანიჭებლად. ამ მიმართულებით გარკვეული პრაქტიკა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსაც აქვს. თუმცა, ასეთ შემთხვევაში მოსარჩელის პოზიცია შეზღუდულია კონსტიტუციის დათქმით, ამტკიცოს კონსტიტუციის რომელი პრინციპებიდან გამომდინარეობს 39-ე მუხლის ფარგლებში კონკრეტული უფლება.³⁴ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო 39-ე მუხლის განმარტების ძირითად კრიტერიუმად, ამავე ნორმის გრამატიკული განმარტებიდან გამომდინარე, იყენებს იმ პრინციპებს, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს, სასამართლოს პრაქტიკაში მოიძებნება საქმეები, რომლებზეც მსჯელობისას საკონსტიტუციო სასამართლო დაეყრდნო საერთაშორისო აქტებსა და კონსტიტუციის პრეამბულის, მეშვიდე მუხლისა და საერთაშორისო აქტის სისტემური ანალიზის საფუძველზე მოახდინა 39-ე მუხლის ფარგლებში კონკრეტული უფლების იდენტიფიცირება.³⁵ თუმცა, ერთმნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოკიდებულება შემდეგ საკითხთან მიმართებით: „როდესაც მოსარჩელე კონსტიტუციური უფლების დამდგენ ნორმად რომელიმე საერთაშორისო დოკუმენტს უთითებს და სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას მასთან მიმართებით ითხოვს, ამ შემთხვევაში სარჩელი წარმოებაში არ მიიღება, მაგრამ თუ მოსარჩელე უფლების დამდგენ ნორმად კონსტიტუციის 39-ე მუხლს უთითებს, ხოლო საერთაშორისო დოკუმენტზე, როგორც მტკიცებულებაზე ისე უთითებს, მაშინ საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს საშუალება განიხილოს წარმოდგენილი სარჩელი“³⁶.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლს არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება სამართლის თეორიის განვითარების თვალსაზრისითაც. კონკრეტულ საქმეზე ნორმის ინტერპრეტაციის გზით საკონსტიტუციო სასამართლომ 39-ე მუხლის განმარტებისას შესაძლებელია საფუძველი ჩაუყაროს სრულიად ახალ პრინციპს ან საკითხის ახლებურ გააზრებას. ამ მიმართებით, აღსანიშნავია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 30 დეკემბრის #1/3/136 გადაწყვეტილება, რომელიც ელექტროენერჯის შესყიდვის ტარიფს შეეხებოდა და

არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი შესაბამისი მომწესრიგებელი ნორმა. ამ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ სწორედ 39-ე მუხლზე დაყრდნობით ჩამოაყალიბა ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპები, როგორებიცაა: სამართლიანი სამოქალაქო ბრუნვა და მოქალაქეების სოციალური დაცვის პრინციპი.³⁷

III. 39-ე მუხლის პერსპექტივა, ანუ საკონსტიტუციო ცვლილებებმა „რა ჰქმნა“?

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი, საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილებით, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პირველ თავში „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ სახელწოდებით არსებულ მუხლში მოექცა.³⁸ მომავალში კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი არა მხოლოდ ადამიანის ძირითადი უფლებების აღიარების ზოგად დათქმას მოიცავს (მოქმედი რედაქციის მე-7 მუხლი), არამედ მისი მეორე წინადადება „სხვა უფლებების“ სტანდარტსაც გაითვალისწინებს.

საქართველოს კონსტიტუციის როგორც მოქმედი³⁹, ისე სამომავლო რედაქციით⁴⁰, პირს საკუთარი უფლებების დასაცავად კონსტიტუციური სარჩელით საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვა მხოლოდ კონსტიტუციის მე-2 თავთან მიმართებით შეუძლია. ამავე პრაქტიკას ავითარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც დაუშვებლად ცნობს სარჩელს, თუკი პირი მე-2 თავს მიღმა არსებულ დებულებებთან მიმართებით დავობს (არა აქვს მნიშვნელობა რაოდენ მჭიდროდ შეიძლება უკავშირდებოდეს იგი კონკრეტულ უფლებას).⁴¹

სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო კომისია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკისგან განსხვავებით, 39-ე მუხლის საშუალებით უფლების დაცვის შესაძლებლობას სავარაუდოდ არ მოიაზრებს. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ ხსენებული მუხლის შინაარსი ახალი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებაში, მართალია, უცვლელად არის გადმოტანილი, თუმცა უფლების დაცვის საშუალებად გამოსაყენებელი, საკონსტიტუციო სასამართლოში შესატანი სარჩელი კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებულ კონკრეტულ უფლებებს უნდა ეფუძნებოდეს.⁴²

განმარტებითი ბარათი, ერთი მხრივ, უფლების დაცვის საშუალებად მხოლოდ მე-2 თავის კონკრეტულ დებულებებს მიიჩნევს, მეორე მხრივ, კი მე-2 თავით მოცემული უფლებების ფართო განმარტების პერსპექტივას იძლევა და მიუთითებს, რომ ღირსების, პიროვნების თავისუფალი განვითარებისა და სხვა უფლებების ინტერპრეტაციით შესაძლებელია ადამიანმა საკუთარი უფლებები სრულყოფილად და ჯეროვნად დაიცვას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს პარლამენტს ნორმის ოფიციალური განმარტების დადგენის უფლებამოსილება არ გააჩნია⁴³, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კი ხშირად არაპროგნოზირებადი გადაწყვეტილებების მიღება ჩვევია, თავისუფლად შეიძლება ითქვას, რომ „სხვა უფლებების“ კონსტიტუციური სარჩელით დაცვის შესაძლებლობა პირწმინდად ადამიანის სინდისზე იქნება მინდობილი, რომელსაც ღმერთი „იმვითა შემთხვევებში თუ აღვიძებს“⁴⁴.

ერთადერთი საშუალება ადამიანის უფლებების დასაცავად, ამ შემთხვევაში, არა თავად მოსარჩელეზე, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს კეთილ ნებაზე იქნება მინდობილი. მოსარჩელე უშუალოდ ვერ მოახერხებს კონსტიტუციური სარჩელი შეიტანოს კონსტიტუციის ასამოქმედებელი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების საფუძველზე. დისკრეცია ექნება საკონსტიტუციო სასამართლოს კონკრეტული ნორმის განმარტებისას მიმართოს სისტემური და გაფართოებული ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდებს, რათა საჭიროების შემთხვევაში „სხვა უფლებებზე“ გავიდეს. რა თქმა უნდა, საკონსტიტუციო კომისიის განმარტება კონკრეტული უფლებების ფართო განმარტებაზე სამართალწარმოების მიზნებისთვის არასერიოზულია, რადგან ადამიანის უფლებები ამოუწურავი კატეგორიაა და არ

შეიძლება რომელიმე კონსტიტუციას უფლებათა დეტალიზებასა თუ სრულყოფილ განსაზღვრაზე ჰქონდეს პრეტენზია. საბოლოო ჯამში, თავის დროზე აშშ-ის კონსტიტუციის მე-9 შესწორება ხომ სწორედ იმიტომ იქნა მიღებული, რომ შეუძლებელია ნებისმიერი სიტუაციის წინასწარი პროგნოზირება. ეს კი განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთ სახელმწიფოში, სადაც საჯარო ხელისუფლების მხრიდან (დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი მთელი პერიოდის განმავლობაში) უფლებებში ჩარევას უსაზღვრო ფანტაზია განაპირობებს.

IV. დასკვნა

ადამიანის ძირითადი უფლებების დინამიკური განვითარება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ფორმირების გარანტი და მისი შეფასების წინაპირობაა. განვითარებული დემოკრატიების საკონსტიტუციო გამოცდილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის თვალსაზრისით მიაჩნდება, ერთი მხრივ, ძირითადი უფლებების ფარგლების ზრდაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, ახალი უფლებების ჩამოყალიბებისა და განვითარების ტენდენციაზე. ამ ერთგვარი ტრადიციის სამართლებრივ წყაროდ ისტორიულად თავად ძირითადი კანონი იქცა და ეს პრაქტიკა თანამედროვე კონსტიტუციების ფუნდამენტსაც ამყარებს. საკონსტიტუციო ჩანაწერი კონსტიტუციური სტატუსის მინიჭების შესახებ სხვა ძირითადი უფლებებისთვის, რომლებიც გამომდინარეობს კონსტიტუციური პრინციპებიდან, გამოძახილია საზოგადოებრივი პროგრესის, მუდმივი გარდაქმნების, ფასეულობითი სისტემის ფორმირებისა და აზროვნების განვითარებისა, რითაც უგულებელყოფილია კონსტიტუციის საკუთარ თავში ჩაკეტვა და მისი ფორმალიზება.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლში შემავალი ცვლილების ანალიზი სამწუხარო შეფასების გაკეთების საფუძველს იძლევა. ამ ნორმის საქართველოს კონსტიტუციის პირველ თავში გადატანით ადამიანის ძირითადი უფლებების ბლოკი საკუთარ თავში გამოკეტილ სახეს იღებს. მხოლოდ ცალკეული ძირითადი უფლებების განმარტებისა და განვითარების იმედი ვერ უზრუნველყოფს იმ სამართლებრივი სიკეთის მიღწევას, რის წინაპირობასაც კონსტიტუციის 39-ე მუხლი ქმნიდა. ამ ნორმის შინაარსობრივი და კონცეპტუალური ტრანსფორმაციით მცირდება ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების მატერიალური და საპროცესო გარანტიები. საქართველოს 39-ე მუხლით განსაზღვრული ნორმის შინაარსის ადგილის ცვლილება, გადატანა კონსტიტუციის ასამოქმედებელი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებაში, არსებით გავლენას იქონიებს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განვითარებაზე საქართველოში, შეამცირებს მისი დაცვის სტანდარტს, შეზღუდავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოქმედებითი ინტერპრეტაციის ენთუზიაზმსა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ფარგლებს ჩაკეტავს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში. აუცილებელია, ხსენებული ნორმა მე-2 თავში გადავიდეს, ეს კონსტიტუციური კანონის მე-3 მოსმენით განხილვისა და მიღების პროცესშიცაა შესაძლებელი. ერთი შეხედვით უმნიშვნელო, რედაქციული ხასიათის შესწორება სინამდვილეში ნებისმიერ პირს მისცემს შესაძლებლობას საჭიროებისამებრ გამოიყენოს იგი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის სამართლებრივ საფუძველად. ამასთან, ამით სახელმწიფო ხაზს გაუსვამს მის პოლიტიკას ადამიანის ძირითადი უფლებების სფეროში იმ დემოკრატიულ არჩევანს, რომელიც საქართველომ, როგორც ევროპული სამყაროს ნაწილმა, განუხრელად უნდა დაიცვას.

¹ McAfee T.B., Bybee J.S., Bryant A.C., *Powers Reserved for the People and the States: A History of the Ninth and Tenth Amendments, A Reference Guide to the United States Constitution*, Praeger Publishers 2006, 32-33; Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 244-245.

² იხ., *Holmes v. Jennison*, 39 U.S. 540 (1840).

-
- ³ Amar A.R., *The Bill of Rights, Creation and Reconstruction*, Yale University, 1998, 189.
- ⁴ Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 251.
- ⁵ Hart H.L.A., *Concept of Law*, 2nd Edition, Clarendon Law Series, 1997.
- ⁶ იბ., Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 242.
- ⁷ იბ., McAfee T.B., Bybee J.S., Bryant A.C., *Powers Reserved for the People and the States: A History of the Ninth and Tenth Amendments, A Reference Guide to the United States Constitution*, Praeger Publishers 2006, 38; Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 254.
- ⁸ Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 249
- ⁹ იქვე, 241.
- ¹⁰ *Griswold v. Connecticut*, v 381 U.S. 479 (1965).
- ¹¹ იბ., Lash K.T., *The Lost History of the Ninth Amendment*, Oxford, 2009, 2.
- ¹² იბ., Leny L.W., *Origins of the Bill of Rights*, Yale University Press, 2001, 254.
- ¹³ Lash K.T., *The Lost History of the Ninth Amendment*, Oxford, 2009, 3.
- ¹⁴ მაგ., *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), იბ. ასევე, ცვარიანი ბ., სირბილაშვილი ვ., საქმე - „როუ უეიდის წინააღმდეგ“, *ჟურნ. „სამართლის მეთოდები“*, №1, 2017.
- ¹⁵ Lash K.T., *The Lost History of the Ninth Amendment*, Oxford, 2009, 3.
- ¹⁶ იქვე, 11.
- ¹⁷ იქვე, 12; Farber D.A., *Retained by the People: The “Silent” Ninth Amendment and the Constitutional Rights Americans Don’t Know They Have*, New York, 2007, 45.
- ¹⁸ ფუტკარაძე ნ., *1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებები*, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 58.
- ¹⁹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 45-ე მუხლი.
- ²⁰ იბ., იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი*, თბილისი, 2005, 334-336.
- ²¹ შაიო ა., *ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით*, თბილისი, 2003, 1.
- ²² საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი.
- ²³ იქვე, 39-ე მუხლი.
- ²⁴ ზოიძე ბ., *საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში*, თბილისი, 2007, 155.
- ²⁵ *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი*, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 482.
- ²⁶ ჰებერლე პ., *საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის „საკუთარი სახე“*, ლ. ბრეგვაძის თარგმანი, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, თბილისი, №1-2(3-4), 2012, 239-247.
- ²⁷ იბ., იქვე.
- ²⁸ ზოიძე ბ., *საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში*, თბილისი, 2007, 155.
- ²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 29 მაისის №2/2/416 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, III.1.
- ³⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი; „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

³¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 აპრილის №1/7/372 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი გოგინიაშვილი, უტა ლიპარტია, ხვიჩა ჭანტურია და ლევან ჩხეიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 3 ივლისის №2/6/205,232 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქე ავთანდილ რიჭამაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; 2. მოქალაქე ნელი მუმლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³³ ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშვენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., *ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა*, თბილისი, 2013, 536.

³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 22 ივნისის №2/2/245 გადაწყვეტილება საქმეზე, „მოქალაქე კახაბერ მაგანია საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“.

³⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის №1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ჭაბუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე, ლევან ქვაცვაია, ვლადიმერ დობოჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³⁶ ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშვენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., *ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა*, თბილისი, 2013, 550.

³⁷ ზოიძე ბ., *საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში*, თბილისი, 2007, 157.

³⁸ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის ასამოქმედებელი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁰ საქართველოს კონსტიტუციის ასამოქმედებელი რედაქციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴¹ იხ. მაგ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 აპრილის #1/7/727 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი სეხნიაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 25 ნოემბრის #1/9/664 განჩინება „ა(ი)ბ „ქართული დია წრე“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 8.

⁴² იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“.

<<http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/2.05.konstitucia-barati.pdf>> [02.07.2017]

⁴³ იხ., გეგენავა დ., *კონსტიტუციის განმარტება და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხი*, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, #1, 2013.

⁴⁴ რადბრუხი გ., *სამართლის ფილოსოფიის ხუთი წუთი*, დ. გეგენავას თარგმანი, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, #1-2(3-4), 2012, 240.

პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრა
საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციაში
- უსიყვარულოდ ქმნილი

რეზიუმე

წარმოდგენილ პუბლიკაციაში „პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრა საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციაში, ანუ უსიყვარულოდ ქმნილი“ იმ კონსტიტუციურ ცვლილებათა სისტემური ანალიზის მცდელობაა, რომელიც არსებითად ცვლის პრეზიდენტის მოქმედ კონსტიტუციურ სტატუსს და, შესაბამისად, მმართველობის სისტემას.

ნაშრომის სტრუქტურა მარტივია:

1. შესავალი
2. მმართველობის სისტემის ტრანსფორმაცია - ახალი ვექტორი
3. მმართველობის შემოთავაზებული სისტემა. მისი გავლენა პრეზიდენტის როლზე ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში
4. პრეზიდენტის სტატუსის ინსტიტუციონალურ და ფუნქციონალურ ელემენტებთან დაკავშირებული ცვლილებები
- 4.1. პრეზიდენტის წარმომადგენლობითობა
- 4.2. პრეზიდენტის არბიტრაჟი
- 4.3. პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა
5. რაზე გვმართებს დაფიქრება პრეზიდენტის არჩევის წესის გადაწყვეტამდე
6. დასკვნა

შესავალში ავტორი ეხება პროცესის მახასიათებელ ძირითად თავისებურებებსა და ემოციებს, რომლებმაც არსებითად განაპირობა დოკუმენტის შინაარსიც.

მმართველობის არსებული სისტემის მოკლე და ფუნდამენტური აღწერის შემდეგ აანალიზებს ცვლილებათა მიმართულებას და აღწერს დოკუმენტის პროექტში ასახულ შესაბამის მახასიათებლებს. ამის შემდეგ ავითარებს მსჯელობას მისი აზრით მათი თეორიული ნაკლოვანებებისა და შესაძლო თანმდევი პრაქტიკული რისკების თაობაზე.

პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრასთან მიმართებით აქცენტი გაკეთებულია ამ წესის განსაზღვრაზე ზეგავლენ რეალურ პოლიტიკურ ფაქტორებზე. ასევე, დინამიკაშია განხილული ამ საკითხთან დაკავშირებით გამოთქმული არგუმენტაცია.

დასკვნაში კი ავტორი კიდევ ერთხელ სისტემურად უყრის თავს იმ რისკებს, რომლებმაც შეიძლება იჩინოს თავი პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსის მკვეთრი შესუსტების კვალდაკვალ.

საძიებო სიტყვები: სახელმწიფოს მეთაური, სუპერსაპრემიერო რესპუბლიკა, პრეზიდენტი - ნეიტრალური არბიტრი, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითობა, პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა, პრეზიდენტის არჩევის წესი.

Defining the President's Status of the Constitution of Georgia 2017 edition - created without love

Resume

In the represented publication „Defining the President's Status of the Constitution of Georgia 2017 edition - created without love" is an attempt of a systematic analysis of constitutional changes, substantially altering the constitutional status of the President and accordingly the governance system. The structure of the work is simple: 1. Introduction 2. Transformation of governance system - New vector 3. The proposed system of governance. Its influence on the president's role in the system of division of power 4. Changes to institutional and functional elements of the President's status 4.1 Representation of the President 4.2 President's Arbitration 4.3 President's Supreme Commander 5. What should we think before choosing the presidential election 6. Conclusion In the introduction, the author describes the main characteristics and emotions of the process, which contribute essentially to the contents of the document. After a short and fundamental description of the existing system of governance, the changes are analyzed and described in the document drafting the relevant characteristics. After this, the author considers the theory of theoretical shortcomings and possible practical risks. In determining the rule of choice of the president, the focus is on determining real political factors. Also, there are reviewed dynamics of arguments related to this issue. In the conclusion, the author once again incorporates the risks, which can be seen in parallel with the obvious weakening of the president's constitutional status.

Key words: Head of State; Superpublic republic; President - Neutral arbitrator; Representation of the President; President's Supreme Commander; Rule of choice of the President.

1. შესავალი

2012 წლის არსებითად გარდამტეხი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ცვლილებების შემდეგ, ახალი კონსტიტუციური სტატუსის ფარგლებში, თანმიმდევრულად დაიწყო პრეზიდენტის ინსტიტუციონალური ავტორიტეტის ფორმირებაც. ამ პროცესში ბუნებრივი როლი ჰქონდა როგორც ობიექტურ (კონსტიტუციურ), ასევე სუბიექტურ (პრეზიდენტის პერსონალურ) ფაქტორებს. კომუნისტური რეჟიმის დროიდან მოყოლებული ყოველთვის კონცენტრირებული მმართველობის ქვეშ ვიმყოფებოდით. მათ შორის, საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციით (1995-2004წწ.) გათვალისწინებული ფორმალურად ყველაზე დანაწილებული მმართველობის პერიოდშიც. თუმცა 2013 წლის პრეზიდენტის არჩევნების შემდეგ უკვე საგრძნობი გახდა დოქტრინალურად სიმპატიური ხელისუფლების დანაწილების პრაქტიკული შეგრძნება თანმიმდევრი სირთულეებითაც, როდესაც „ქართული ოცნების“ მიერ ინიცირებული პრეზიდენტი *გიორგი მარგველაშვილი* არ იქცა „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების უსიტყვო მორჩილ პრეზიდენტად. შესაძლოა არა აკადემიურად, მაგრამ, მარტივად რომ ვთქვათ, ხელისუფლებას ის დაუგეგმავად, რეალურად „გაუპრეზიდენტა“. 2015 წლის აგვისტოში იმდროინდელი პარლამენტის თავმჯდომარე *დავით უსუფაშვილი* აღნიშნავდა: „დიდი ხანია, დროა, კოალიცია „ქართული ოცნება“ შეეგუოს იმ რეალობას, რომ პრეზიდენტი მარგველაშვილი მართალია იყო დასახელებული კოალიცია „ქართული ოცნების“ მიერ, მაგრამ იგი არ არის კოალიცია „ქართული ოცნების“ პოლიტიკური გუნდის წევრი. ეს მასაც უთქვამს და მე ცოტა მეტსაც ვიტყვოდი, პრაქტიკულად ამას ჩვენი კონსტიტუციური სისტემაც განაპირობებს. პრეზიდენტი შეიძლება იყოს დასახელებული პოლიტიკური პარტიის მიერ, ჰქონდეს გარკვეული ბმა ამ გუნდის პოლიტიკურ ისტორიასთან, თუ პოლიტიკურ მომავალთან, მაგრამ თავისი ფუნქციების შესრულებისას ის უნდა იყოს არა რომელიმე პარტიის პოლიტიკის გამომხატველი, არამედ უნდა შეეცადოს შეაგროვოს პარტიები, შეაგროვოს შეხედულებები.¹ ეს მიდგომა სრულიად პასუხობს პრეზიდენტის საერთო სახელმწიფოებრივ წარმომადგენლობით ბუნებას. ხელისუფლების დანაწილების არჩეული ვარიაციის

პრაქტიკულმა ფუნქციონირებამ გვაგრძობინა მისი თანმდევი სირთულეებიც. საპასუხოდ კი, ამ სირთულეების სწავლის ნაცვლად, გამარტივებული ამოცანა იქნა დასახული: სწორედ თანამედროვე საპარლამენტო მმართველობისათვის არსებითად საჭირო საპრეზიდენტო ინსტიტუციონალური ავტორიტეტის ფორმირების ჩანასახშივე ლიკვიდაცია. ვშიშობთ, სწორედ ინსტიტუციონალური ავტორიტეტის აღმოცენებისადმი შურისძიებით, მთელი ძალისხმევით დაიწყო საპრეზიდენტო ინსტიტუტის ავტორიტეტის მსხვერვა 2016-2017 წწ. საკონსტიტუციო ცვლილებათა ფარგლებში. შურისძიება კი უკვე უსიყვარულობაა, რომლის წყურვილიც ძლიერის წინაშე მარცხისა და მასთან შედარებით ნაკლებობის განცდის თანმდევაა. შურისძიება იმის ქვეცნობიერი აღიარებაა, რომ ეს უარყოფის გამო უსუსურობით განპირობებული რეაქციაა. ანუ, შურისმაძიებელი სუსტია. შურისძიების ობიექტი კი ძლიერი და ხშირად, მორალურად თუ იურიდიულად, მართალიც. შურისმაძიებელი კი მარცხისგან შეურაცხყოფილი ვედარ უმკლავდება სხვა კეთილშობილური საქმეების კეთებას და უნდა, თავისი სიძლიერე მისადმი ხელმეორედ შებრძოლებით და რევანშით „დაამტკიცოს“. ეს ხელმოცარულობაა და არა საკუთარ სიძლიერეზე და რაციონზე ორიენტირებული სიყვარულით საქმის კეთების უნარი. და როდესაც გინდა დაამარცხო, ე.ი. არ გიყვარს. შურისძიება და რევანშიზმი სწორედ ადამიანის მოძულების შედეგია და არა სიყვარულით ქმნილი საქმე. ხოლო რაც შენია, იმის უსიყვარულობა არ შეიძლება. შურისძიება ირაციონალურია და დროის კარგვაა. ის წამლავს ჩვენს ყოველდღიურ გარემოს. ამიტომაც შურისძიებით საკუთრივ თავს მტრობს ადამიანი. კონსტიტუციური მართლწესრიგის სიძულვილზე დამყარების მცდელობა კონსტიტუციონალიზმის ფუჭი ნერვეა ისევე, როგორც აისბერგის მტვრევა განიზრახო - მისი ანატეხი სასიკვდილოდ შეიძლება მოგხვდეს. სახელმწიფო, როგორც საზოგადოებრივი ორგანიზაცია და მისი თანაცხოვრების წესების განმსაზღვრელი კონსტიტუცია, ვერ იქმნება კაცთმოძულებით. **არც თავისუფლებაა უსიყვარულოდ და არც თავისუფალი ადამიანების სოლიდარული მიზანი - იცხოვრონ ერთიან საზოგადოებად - ერთ სახელმწიფოში.**

2. მმართველობის სისტემის ტრანსფორმაცია - ახალი ვექტორი

2010 წლის მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმით, პარლამენტ-პრეზიდენტ-მთავრობის ტრიადის ურთიერთობათა სცენარში სუფთა საპარლამენტო მმართველობასთან მიმართებით შემოტანილი რიგი დეფორმაციული კომპონენტები და საპრეზიდენტო აქტივობები სისტემას ერთმნიშვნელოვნად აშორებს ტიპიურ საპარლამენტო სახის მმართველობას. მმართველობის არსებული სისტემის კონსტიტუციურ-ფორმალურ განსაზღვრებათა მიხედვით, ნამდვილად არასაპარლამენტო სისტემა ურთიერთობათა კომპონენტების არასაპრემიერო დომინანციაზე დამოკიდებულების შემთხვევაში, პოლიტიკური თანაცხოვრების პრაქტიკული განვითარების შედეგების მიხედვით, შეიძლება ნამდვილად ჩამოყალიბდეს მმართველობის იმ სისტემად, რომელიც სხვადასხვა კლასიფიკაციის მიხედვით, ძირითადად მაინც იწოდება „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“. ² კერძოდ, მის „შუალედურ-ფორმალურ“, იგივე „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემის ბალანსირებულ-შუალედურ ვარიანტად. ³ ამგვარ სისტემებში პრეზიდენტს ტიპიურ საპარლამენტო მმართველობებთან შედარებით, უფრო დიდი ძალაუფლება აქვს მთავრობის ფორმირებისა და უნდობლობის საბოლოო გადაწყვეტის საკითხებში. თუმცა ასეთი რესპუბლიკების პრეზიდენტები „არსებით საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა“ არქონის გამო ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემებს შორის, ყველაზე მეტად სუსტ პრეზიდენტებად განიხილებიან. ⁴ ფორმალური მსაზღვრელებით სახეზე მივიღეთ მმართველობის პრაქტიკულად ნახევრადსაპარლამენტო სისტემა. შესაბამისად, 2016-2017 წწ. საკონსტიტუციო ცვლილებათა საგანი მმართველობის არატიპიური საპარლამენტო სისტემა იყო. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის ვექტორი წარმართა მისი საპარლამენტო მიმართულებით განვითარებისაკენ.

3. მმართველობის შემოთავაზებული სისტემა. მისი გავლენა პრეზიდენტის როლზე ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში

კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის კონკურენციის კვალდაკვალ წარმოშობილი უთანხმოებები, მათ შორის კრიზისების რისკების ჩათვლითაც, კონსტიტუციური დინამიკის - ცოცხალი პოლიტიკის ორგანული ნაწილია. თუმცა მათი კრიზისებამდე განვითარების მინიმალიზაცია კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის ეფექტიანი კომუნიკაციის ფართო არსენალით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, სადაც გამოვლენილი და დაცხრობილი იქნება პოლიტიკური ემოციები. სწორედ ასე - კომუნიკაციით მიიღწევა ურთიერთშეკავებისა და გაკონტროლების ქმედითი სისტემის შექმნა. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პროექტით შემოთავაზებული მმართველობის სისტემით, სწორედ წინასწარი შეკავებისა და შემდგომი გაწონასწორებისათვის საჭირო კომუნიკაციის ფორმები მცირდება. ეს გამოიხატება, ერთი მხრივ, სათანადო ახალი ფორმების არშექმნით, მეორე მხრივ, არსებული რიგი მექანიზმების გაუქმებით. ამ მიმართებით არ არსებობს:

1. ორპალატიანი პარლამენტი;
2. ინტერპელაციის (მთავრობის ერთ-ერთი ქმედითი საკონტროლო მექანიზმი) სრულყოფილი ფორმა;
3. თავდაცვის ძალების გამოყენების საკითხში სამოქალაქო-პოლიტიკური ინსტიტუტების სათანადო და პროპორციული თანამონაწილეობა;
4. ლეგიტიმაციის ხანგრძლივი წყვეტილობის აღდგენის მექანიზმი აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ა/ოლქიდან დევნილ მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის.

უქმდება:

1. მთავრობის ფორმირებისას სახელმწიფოს მეთაურის თანამონაწილეობის წესი (ეს წესი საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირების შემთხვევაში სიმბოლური იქნება, მაგრამ თუ უმრავლესობა ვერ იქმნება თავისი ინსტიტუციონალური ავტორიტეტით, სწორედ სახელმწიფოს მეთაური შეიძლება იქცეს კოალიციური მიზიდულობის ან ხელშემწყობ ცენტრად. ეს, ერთი მხრივ, წაახალისებდა კოალიციურ კომპრომისებს, ხოლო, მეორე მხრივ, შეამცირებდა მთავრობის შექმნის შეუძლებლობის გამო პარლამენტის დათხოვნისა და რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის საფუძვლებს);
2. საბიუჯეტო კრიზისისას მთავრობის ნდობა-უნდობლობის გარკვევის სავალდებულოება;
3. მთავრობის გარკვეული შემადგენლობის განახლების შემდეგ მისი ნდობის მანდატის განახლება;
4. პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვის უფლებამოსილება;
5. პრეზიდენტის მიერ ამა თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლებამოსილება;
6. პრეზიდენტთან უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირთა სათათბირო ფორმატი - ეროვნული უშიშროების საბჭო;
7. ასევე სწორედ გაუქმების მიმართულებით, არსებით დეფორმაციებს განიცდის პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარსარდლობასთან დაკავშირებული ფუნქციები.

მთავრობასთან პარლამენტისა და პრეზიდენტის მოქმედი საკომუნიკაციო ფორმების გაუქმების შემოთავაზებაში გამოვლინდა მთავრობის გაძლიერების განზრახვა და ამ მიზნით მისი შესაძლო დამაბალანსებელი ღონისძიებების შესუსტების სურვილი. პარტიული სისტემის არსებული არამდგრადობა განაპირობებს სახელმწიფოს სისტემაში სიცარიელების გაჩენის დიდ ალბათობას. ამასთან, პროექტით წარმოდგენილ კონსტიტუციურ ორგანოთა ურთიერთობის მოზაიკაშიც, ამ მდგომარეობის განვითარების რისკები იკვეთება.

კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციის ფორმების მკვეთრი შეკვეცით ყველაფერი ისევ ერთი პირის - ამჯერად უკვე პრემიერ-მინისტრის ხელში იყრის თავს და უკვე მას ამბიშებს, როგორც 2004-2012 წწ. ამბიშებდა პრეზიდენტს. ამასთან, ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთი პარტიის ხელთ კიდევ უკეთესი შემთხვევა იქნება; უარესი კი ძალაუფლების ერთი პირის ხელთ - პერსონალიზაცია. სწორედ ამ სიცარიელებიდან მომდინარე რისკების მინიმალიზაციისათვის, მმართველობის საპარლამენტო პრინციპის ურყევობის შენარჩუნებით, საჭიროა, იყოს სიცარიელების შევსება-განეიტრალება. კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის საკომუნიკაციო ფორმების შემცირებით კი მოიწვევა წინასწარი შეკავების მექანიზმები. ეს არაეფექტიანს გახდის შემდგომი რეაქციის (გაწონასწორების) მექანიზმებსაც. პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვის უფლებამოსილება, სწორედ სიცარიელისა და სამთავრობო ტირანიის რისკებზე ზემოქმედების ერთ-ერთი ეფექტიანი საშუალებათაგანი შეიძლება იყოს. არა საკანონმდებლო ინიციატივის წესით, სწორედ აქ შეიძლება გაჟღერდეს პოლიტიკაზე ზეგავლენის შესაძლებლობის მქონე გზავნილები.

არამყარი პარტიული სისტემითა და პოლიტიკურ პროცესში კომუნიკაციის ნაკლებობის შედეგად გაჩენილი სიცარიელები თუ სწორედ კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის შეკავება-გაწონასწორების ქმედითი პროცედურებით და მექანიზმებით არ შეივსო, მაშინ სახელმწიფოს სისტემაში სხვა არალეგიტიმური ფორმები გახდება შეღწევადი და ჩაანაცვლებს შეკავებისა და გაწონასწორების სამართლიან ფუნდამენტურ პრინციპს. ამ სიცარიელეთა შევსების ქმედითი ინსტრუმენტების რესურსი კი კონსტიტუციური ინსტიტუტების მეტ კომუნიკაციაშია, მათ შორის საპრეზიდენტო საარბიტრაჟო ფუნქციაში. მთლიანობაში, ამ კომუნიკაციის საშუალებების შემცირება პროპორციულადვე ზრდის პოლიტიკური პროცესების არა ჯანსაღად თანამონაწილეობით კონსენსუსზე და კომპრომისზე ორიენტირებულად, არამედ დესტრუქციული სიმძაფრით წარმართვის შესაძლებლობებს. ძალაუფლების პარტიული თუ ერთპიროვნული პერსონალიზაციის შემთხვევაში სისტემა შიგნიდან „ჩაიხარშება“. შესაბამისად, ვეღარ ჩაეტევა კომუნიკაციის სიმწირით დავიწროვებულ წრეში და მთელი სიმძაფრით გადმოედინება საზოგადოებაში.

წარმოდგენილ ცვლილებებს კომისიის თავმჯდომარე ასე ახასიათებდა: „აქ არ არის საუბარი ჭარბ უმრავლესობაზე და ძალაუფლების ჭარბ კონცენტრაციაზე. პირიქით, ეს სისტემა, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებებით ინერგება, გამორიცხავს ყოველგვარ ჭარბ კონცენტრაციას ძალაუფლებისა, ერთი პოლიტიკური პარტიის ხელში. ეს არის მთავარი არსი ამ ცვლილების“.⁵ თუმცა აღწერილ მახასიათებელთა გათვალისწინებით, ერთპალატიან საპარლამენტო მმართველობაში პარლამენტთან, მთავრობასთან (მით უფრო თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში) და საერთო სასამართლოებთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა დავიწროვებით წარმოშობილ ურთიერთობათა ახლებური სისტემა ქმნის დიდ დისბალანსს ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. ერთიანობაში ეს ყველაფერი მმართველობის სისტემას აკარგვინებს თავის საპარლამენტო შინაარსს. მმართველობის ეს სისტემა ვერ იქნება სახელმწიფო ხელისუფლების, საპარლამენტო მმართველობის შესაბამისი ფორმით რაციონალური დანაწილების რაიმენაირი ვარიაცია. ეს ზუსტად ხელისუფლების კონცენტრაციაზე ორიენტირებული ორგანიზაციის ფორმაა, რისი საბოლოო შედეგიც, ადვილი შესაძლებელია, ხელისუფლების სრულ სისტემასთან შეზრდილი ერთი პარტიის ხელთ უზურპაციაც გახდეს. ეს კი შეიძლება იქამდეც განვითარდეს, რომ ამგვარად დეფორმირებული ხელისუფლება პერსონალიზირებული გახდეს პრემიერ-მინისტრის ხელთ. მმართველობის სისტემაში კი პოლიტიკის ვერტიკალი ერთპიროვნულად პრეზიდენტი იქნება თუ პრემიერი, სახელმწიფოს მმართველობის არსებითი შინაარსი სუპერსაპრეზიდენტო იქნება თუ სუპერსაპრემიერო, თანმდევი პოლიტიკური შედეგების თვალსაზრისით, არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს.

წარმოდგენილი ცვლილებები ხელისუფლების შემომტკიცების მიზნით, მისი ხელისშემშლელი რისკების ნიველირების მორიგი მცდელობის კიდევ ერთი - პარლამენტარიზმს ამოფარებული ვარიანტია. ამ მიმართულებით ფრონტის ხაზი გავიდა პრეზიდენტის საარბიტრაჟო როლზეც და მივიღეთ პოლიტიკურად მორჩილებისთვის განწირული საპრეზიდენტო ყალიბი. 2017 წლის საკონსტიტუციო პროცესი ქართული ტოტალური საპრეზიდენტო მმართველობის სიფრთხილის ფონზე საპარლამენტო რესპუბლიკის ტერმინს ამოეფარა მისი ობიექტურად ხიბლიანი მახასიათებლების გათვალისწინებით. თუმცა რეალურად დანერგა მისი მკვეთრად დეფორმირებული მოდელი. ერთპალატიანი პარლამენტი ისედაც მმართველი პარტიის დომინაციის ხელშემწყობი სისტემაა და მასში პრემიერ-მინისტრის კიდევ უფრო გაძლიერება და პრეზიდენტის შემაკავებელი საარბიტრაჟო და მთავრსარდლობის მთავრობის ხელთ გადატანა, მით უფრო სახელმწიფოს უნიტარული მოწყობის პირობებში, ვერ უზრუნველყოფს ბალანსს სახელმწიფოს მმართველობაში. გაერთიანებული მმართველობა კი პრეზიდენტით იქნება განსახიერებული თუ პრემიერ-მინისტრით, ეს საზოგადოებისათვის არ ცვლის არაფერს, იმიტომ, რომ პერსონალიზებული მმართველობა ყველა შემთხვევაში, საბოლოოდ მისი ტვირთი გახდება.

კონსტიტუციამ ხელისუფლების ორგანიზაციის ნაწილში ბევრი პრეზიდენტ-პრემიერის და პარლამენტის ვადას უნდა გაუძლოს. ამიტომაც არ არის სასურველი, უმაღლესი მმართველი პირი ერთპიროვნული მმართველობით გაუცხოვდეს საზოგადოებასთან, რადგანაც ყოველივე ისევე ამ საზოგადოების ტვირთი გახდება. გაუცხოებული მმართველი კი - პოლიტიკური მსხვერპლი. ასე იყო, ეს არის ტრადიცია: ყველა ხელისუფლებამ სცადა კონსტიტუციის თავის თავზე მორგება, მაგრამ ბოლომდე „ერთგული მსახურება“ ვერავის გაუწია მორგებულმა კონსტიტუციამ, ხოლო მისით დამკვიდრებული ძალმომრეობის მსხვერპლი კი ყოველთვის თავად ხდებოდა.

4. პრეზიდენტის სტატუსის ინსტიტუციონალურ და ფუნქციონალურ ელემენტებთან დაკავშირებული ცვლილებები

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პროექტში პრეზიდენტის სტატუსს განსაზღვრავს 49-ე მუხლი. მმართველობის საპარლამენტო სისტემაზე ორიენტირების ცვლილებების ასახვა, უპირველესად, სწორედ ამ მუხლში უნდა მომხდარიყო, რადგანაც უდავოა, რომ პრეზიდენტის როლი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში მმართველობის სისტემის განსაზღვრაზე პირდაპირი მოქმედებისაა. შესაბამისად, ამ მუხლის რედაქცია დღევანდელისაგან განსხვავებით, ერთგვარად „განიტვირთა“, რამაც შემდგომ უფლებამოსილებათა არეალის დავიწროვებაც განაპირობა.

მიუხედავად დეკლარირებული სუფთა საპარლამენტო მმართველობისკენ მიმართული ცვლილებებისა, კონსტიტუციის ტექსტში დარჩა ასეთ მმართველობასთან ფუნდამენტურად შეუსაბამო განსაზღვრება, რომელიც პრეზიდენტს აცხადებს „ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტად“. პრეზიდენტის ამგვარი ინსტიტუციონალური განსაზღვრებები „მიმართულია სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე მისი მსოფლიო მასშტაბის ავტორიტეტის და ღირსების გაძლიერებისაკენ.“⁶ თუმცა საპარლამენტო მმართველობასთან ეს მიდგომა ფუნდამენტურად შეუთავსებელია; და მმართველობის სისტემისაგან დამოუკიდებლად, შეუძლებელია ამ ვალდებულებათა კონკრეტული ფუნქციონალური კვებაც. ეს ნორმა მაინც შენარჩუნებული იქნა, მიუხედავად იმისა, რომ ავტორები აღიარებენ ქართულ საზოგადოებაში მოცემული ჩანაწერისადმი „გაურკვევლობას“.⁷ თუმცა რატომღაც, დასაბუთების გარეშე, ავტორთა მსჯელობით, უბრალოდ „მიზანშეწონილია მათი უცვლელი სახით დატოვება“.⁸

4.1. პრეზიდენტის წარმომადგენლობითობა

წარმომადგენლობითობაში პრეზიდენტის ფუნქციონალური განსაზღვრება არ შეცვლილა, თუმცა ეს ცვლილებები გამოვლინდა კონკრეტულ უფლებამოსილებათა ახალ ფორმულირებაში. ამავდროულად, პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ცვლილება ყველაზე ნაკლებად სწორედ ამ ფუნქციამ განიცადა. ეს იმიტომ, რომ სწორედ ამ მიმართულებით იყო პრეზიდენტი ყველაზე ნაკლებად დამოუკიდებლად ჩართული მმართველობაში. სიახლეა ის, რომ პრეზიდენტს აღარ ექნება ზოგიერთ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა პარლამენტისათვის სარატიფიკაციოდ, დენონსირებისა და გაუქმებისათვის წარდგენის უფლებამოსილება.

უფლებამოსილებათა ურთიერთმიმართების გამარტივების მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯია ის, რომ ამ სფეროში განსახორციელებელი ყველა უფლებამოსილება, ნაცვლად არსებული „შეთანხმებისა“, დაექვემდებარა „თანხმობას“. ეს რედაქცია უფრო მეტად ანმტიცივებს მთავრობის პოზიტიური ნების მიღების წინასწარ სავალდებულო ბუნებას. ამასთან, „შეთანხმება“ მკაფიოდ ორმხრივი თანამშრომლობის გამომხატველია, „თანხმობა“ კი უფრო იმგვარ იერარქიულობას ადგენს, სადაც მთავრობაა ზემდგომი, რაც მკვეთრად ავიწროვებს ამა თუ იმ გადაწყვეტილებისადმი პრეზიდენტის პოლიტიკურ შემოქმედებით თავისუფლებას.

4.2. პრეზიდენტის არბიტრაჟი

ამ მიმართულებით, პირველყოვლისა, აღსანიშნავია პროექტის 49-ე მუხლიდან პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის განმსაზღვრელი დებულებების - „პრეზიდენტი მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“ ამოღება. ეს ნორმა უდავოა, მოითხოვდა ნორმატიულ-რედაქციულ დახვეწას, მაგრამ იყო პრეზიდენტის ნეიტრალური საარბიტრაჟო ფუნქციის ფუნდამენტი. ამ ნორმის ამოღებას შესაბამისად მოჰყვა კონკრეტულ საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა გაუქმებაც: ამოღებულია პრეზიდენტის მიერ ამა თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვისა და მასში მონაწილეობის მოთხოვნის, აგრეთვე პარლამენტისათვის მიმართვის უფლებამოსილებები, შემცირდა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებები თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებით. ეს დასაბუთებულია იმით, რომ „აღნიშნული ჩანაწერი მოკლებულია როგორც სამართლებრივ, ისე სიმბოლურ დატვირთვას“.⁹

კონსტიტუციური ორგანოების სისტემაში მთავარი ორი რამ არის:

1. კრიზისების რისკების მინიმალიზაცია;
2. წარმოშობილი კრიზისების ეფექტიანი განმუხტვის მექანიზმების დადგენა.

ანუ, მთავარი კრიზისების თავიდან აცილებაა, თორემ ხელისუფლების განშტოებებს შორის კონკურენცია, პირიქით, მას წაადგება. ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში არბიტრაჟი სახელმწიფოს მეთაურის დღევანდელ სამწვეროვან ფუნქციონალურ მოზაიკაში არსებითია. მის მაღალ მნიშვნელობას არატრადიციულ დემოკრატიებში განაპირობებს არამყარი პარტიული სისტემა და პარტიებს შორის ურთიერთშეთანხმებათა კომუნიკაციის კულტურის არარსებობა. სხვა შემთხვევაში, ხელისუფლების სისტემაში არსებული სიცარიელები დარჩება არალეგიტიმური შეღწევადობებისაგან დაუცველი. სწორედ ამიტომ, ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების ახალი დემოკრატიების დიდი ნაწილი, თუნდაც, თანამედროვე „სუფთა“ საპარლამენტო სისტემებისა, წავიდა არა პრეზიდენტის როლის ნულიფიცირების, არამედ გარკვეული საარბიტრაჟო აქტივობების გზით: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, მაკედონია, მოლდოვა, პოლონეთი, რუმინეთი, სერბეთი, სლოვაკეთი, უკრაინა და ხორვატია.

საზოგადოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების ფონზე, საპარლამენტო რესპუბლიკამ დაკარგა თავისი პირვანდელი სახე და მიიღო დემოკრატიულად არჩეული მთავრობების პოტენციური დიქტატურის სახე. თუმცა თავის დროზე საპარლამენტო მმართველობა იყო აბსოლუტიზმის (რაც უპირატესად უკონტროლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას მოიცავდა) საპირისპირო გადაწყვეტილება, ახლა საპარლამენტო კარიდან შემოსული აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინაცია გახდა საფრთხე. ამას მოწმობს საპარლამენტო სისტემებში „საპრემიერო“ ანდაც „კაბინეტური ტიპის“ დემოკრატიების წარმოშობა.¹⁰ პირველი რიგის პოლიტიკური აქტორები აკონტროლებენ პარლამენტში წარმოდგენილ საკუთარი პარტიის მეორე ეშელონს და ამით უზრუნველყოფენ თავისი კაბინეტის მხარდაჭერას. შესაბამისად, პარლამენტი ვეღარ ხდება მთავრობის აქტიური მაკონტროლებელი, საკანონმდებლო პოლიტიკაშიც უპირატესად მთავრობის ინიციატივებზეა დამოკიდებული და სახეზე ვიღებთ ხელისუფლების სისტემაში დომინანტ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამ პირობებში პრეზიდენტი თავის დისკრეციულ უფლებამოსილებებთან ერთად, პარლამენტთან და მთავრობასთან მეტი საკომუნიკაციო ფორმებით, სწორედ მთავრობის დომინაციის შემაკავებელ ინსტიტუტად შეიძლება გამოვიდეს. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო საქმიანობაში, ხელისუფლების პოლიტიკურ განშტოებებთან ურთიერთობაში, ურთიერთთანამშრომლობაზე ორიენტირებულ საქმიანობასთან ერთად, არსებითი ადგილი სწორედ სამთავრობო ტირანიის რისკის მინიმალიზაციასაც უკავია. თუმცა შეიძლება მეტიც ითქვას, პოლიტიკური კონსტიტუციური ინსტიტუტების ურთიერთთანამშრომლობა, სწორედ სამთავრობო ყოვლისმომცველობის - სრული კონტროლის თავიდან აცილებისაკენ არის მიმართული.

კონსტიტუციის წარმოდგენილი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტის პარლამენტთან და მთავრობასთან კავშირის მექანიზმების ჩახსნით, გაღრმავდა ინსტიტუტების არა დამოუკიდებლობა, არამედ სეპარატიზაცია და ურთიერთუპასუხისმგებლობა, ურთიერთკავშირის მოშლის პროპორციულად. კომუნიკაციის არსებული ფორმები რიგ შემთხვევებში მოითხოვს კორექტირებას, მაგრამ მისი სისტემა ნამდვილად არ არის ხელისუფლების განშტოებათა ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ხელმყოფი. საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა ნულიფიცირებას ვერ აკომპენსირებს პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების კონტრასიგნაციის სფეროდან გატანა, რადგანაც ეს არ ხდება პრეზიდენტის შეფასებით შესაძლებლობას ქვემდებარე. ის მხოლოდ ფორმალურიდაა, კონსტიტუციით მკაცრად განსაზღვრული საფუძვლებისას მხოლოდ სავალდებულო დათხოვნის ფორმალიზაციადა მოხდება. ამ თვალსაზრისით, დათხოვნის გადაწყვეტილების კონტრასიგნაციას ეცლება საფუძველი.

მმართველობის ბალანსირებულ (ზომიერ) შერეულ - ნახევრადსაპარლამენტო სისტემებში, პრეზიდენტის საარბიტრაჟო შემაკავებელ-ინტერვენციული აქტივობა (უნდობლობისგან დასაცავი დათხოვნის ზოგიერთი უფლებამოსილების დისკრეციულად განხორციელებას ანდაც მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის უფლებამოსილების გამოყენებას), არამყარ პარტიულ პირობებში, შესაძლოა სისტემის დასაცავად სასიცოცხლო მნიშვნელობაც კი აღმოაჩნდეს; როდესაც სახელმწიფოს მეთაურის ამ ტიპის საარბიტრაჟო აქტივობამ შესაძლოა, სხვა საპარლამენტო მმართველობის ტრადიციის მქონე მყარ და შედარებით მყარ პარტიულ სისტემებში (მაგ: გერ, დიდი ბრიტანეთი), სადაც სისტემა ძირითადად ურთიერთმონაცვლე დომინანტ პარტიათა შეთანხმებების კულტურაზეც დგას, პირიქით, დესტრუქციული როლიც კი ითამაშოს - პარტიულ დემოკრატიაში ზედმეტი ინტერვენცია აღმოაჩნდეს და პარტიების შეთანხმებებზე დამყარებული კონსტიტუციური სისტემა დაარღვიოს კიდევ. პრეზიდენტის მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლება უნდა განვიხილოთ არა იმდენად მთავრობის საქმიანობაში ინტერვენციის შესაძლებლობად (მით უმეტეს, რომ ამ სხდომაზე არც თავმჯდომარეობს და არც გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობს), რამდენადაც მისი ერთგვარი პრევენციული კონტროლისა და ტაქტიკურად, სამომავლოდ სწორედ მთავრობის მხარდამჭერ მექანიზმადაც. ამა თუ იმ პოლიტიკურ

საკითხზე ყურადღების განსაკუთრებული გამახვილებით, როდესაც პრეზიდენტი არ ხდება ამ საკითხის გადაწყვეტაში ჩარეული სუბიექტი და ეს მხოლოდ ამ საკითხის გადაწყვეტისას მთავრობაზე ზემოქმედების შესაძლებლობაა, ამით მთავრობაზე ერთგვარ პრევენციულ კონტროლს სწორედ პრეზიდენტიც ახორციელებს, რათა არ გადავიდეს მმართველობის აბსოლუტიზაციაში. ამიტომ ამ უფლებამოსილებამ უფრო მთავრობის ხელშემწყობი და დასაცავი მექანიზმის როლიც კი შეიძლება შეასრულოს - რომ მთავრობა არ მივიდეს იმ ზღვრამდე, რომ პარლამენტისაგან უნდობლობის მსხვერპლი გახდეს.

4.3. პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა

პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა, თუმცა ყოველთვის არ არის ინტეგრირებული სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის (რაც თავისთავად მოიცავს მთავარსარდლობასაც) განმსაზღვრელ ძირითად ნორმაში (ალბანეთი, ლატვია, ლიტვა, მაკედონია, სლოვაკეთი, ჩეხეთი), მაგრამ უპირატესად მაინც პირდაპირ განისაზღვრება კონსტიტუციით. აღმოსავლეთ-ევროპული პრეზიდენტების მთავარსარდლობის ფუნქციას ლ. იზორია ვ. ისმაირზე დაყრდნობით ფორმალურად განიხილავს.¹¹ თუმცა არაერთი შერეული მმართველობის - რუმინეთის, პოლონეთის, მით უფრო ლიტვის, მოლდოვისა და ხორვატიის (ჯერ კიდევ საქართველოს), ასევე, ესტონეთის საპარლამენტო მმართველობის მაგალითებზე, პრეზიდენტის კონკრეტულ უფლებამოსილებათა გათვალისწინებით, რაშიც ვლინდება მისი არსებითად ქმედითი ფუნქციური მთავარსარდლობა, ვერ დავეთანხმებით ამ თეზისს. ამ უფლებამოსილებათა გათვალისწინებით, ის ხდება არა უბრალოდ ავტომატური იარაღი მთავრობის ან ერთპიროვნულად პრემიერ-მინისტრის ხელთ, არამედ მისი ქმედითი პარტნიორი ან შემაკავებელი.

პრეზიდენტის სტატუსთან დაკავშირებული ცვლილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, სწორედ უმაღლეს მთავარსარდლობასთან მიმართებით განხორციელდა. ესენია:

1. პრეზიდენტის მიერ საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დაქვემდებარება მთავრობის წინასწარ წარდგინებასა და შემდგომ კონტრასიგნაციაზე;
2. პრეზიდენტის დეკრეტების გამოცემა მთავრობის წარდგინებით;
3. თავდაცვის ძალების გამოყენების უფლებამოსილების მინიჭება პრემიერ-მინისტრისა და თავდაცვის მინისტრისათვის პრეზიდენტისა და პარლამენტის გვერდის ავლით;
4. ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმება.

ცვლილებებით, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების გადაწყვეტაში პრეზიდენტი მთლიანად პრემიერ-მინისტრის ნებაზე ხდება დამოკიდებული. უმაღლესი მთავარსარდლის უფლებამოსილებები იმდენად იკვეცება, რომ ის პრაქტიკულად მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მიღებულ გადაწყვეტილებათა უსიტყვო ფორმალიზაციასლა მოახდენს და ამით ის ოდენ ვალდებულებით კავშირში იქნება პრემიერის წადგინებასთან. ამასთან, პრეზიდენტის სათანადო აქტი შემდგომ კიდევ ექვემდებარება კონტრასიგნაციას. პრეზიდენტის ხელთ დარჩენილი უფლებამოსილება - მოახდინოს პრემიერის გადაწყვეტილებათა ფორმალიზაცია სათანადო შეფასებების გარეშე იწვევს პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარსარდლად ფორმალურ განსაზღვრასთან მის ფუნქციონალურ აცდენას. შესაბამისად, პრეზიდენტის განხილვა თავდაცვის ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად ფიქციის ზღვარზე გადის, რაც წარმოშობს არასასურველი მოვლენების რისკებს. სახელმწიფოს მეთაურისათვის თავდაცვის ძალების გამოყენებაზე საბოლოო პოლიტიკური გადაწყვეტილების პასუხისმგებლობის ფორმალურად დაკისრების მიუხედავად, ის არსებითად წყდება თავდაცვის ძალებზე უმაღლეს სამოქალაქო-პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას. ამასთან, ხისტად ისმებოდა საკითხი უმაღლესი მთავარსარდლისადმი თავდაცვის ძალების ხელმძღვანელობა-დაქვემდებარებასთან დაკავშირებით. როგორც პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო

კომისიის თავმჯდომარე *ირაკლი კობახიძე* აცხადებდა, „უმაღლესი მთავარსარდალი არ ნიშნავს იმას, რომ მას თავდაცვის სფერო ექვემდებარება. ეს არც დღეს არ არის ასე და არც ხვალ არ იქნება ასე. საპარლამენტო სისტემისთვის დამახასიათებელია, რომ თავდაცვის სფერო ექვემდებარება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ანუ მთავრობას. ეს საკითხი ასე მოწესრიგდება კონსტიტუციის ახალ რედაქციაშიც“.¹² თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალისადმი დაქვემდებარება არამც და არამც არ ნიშნავს მათ ყოველდღიურ მართვაში მონაწილეობას. პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდალობა ჯარის ხელმძღვანელობისა და გამოყენების სამოქალაქო-პოლიტიკური ინსტრუმენტია. მსოფლიო პრაქტიკის მიხედვით, ამით თავიდან უნდა იქნას აცილებული ის რისკი, რომ სამხედრო ძალით გამყარებული ძალაუფლება სამხედრო მმართველობის ცდუნებაში არ გადაიზარდოს. უმაღლესი მთავარსარდალი არ არის სამხედრო პირი, ამიტომაც ის არ მართავს ჯარს ყოველდღიურობაში. მართვა და ჯარის სამოქმედოდ გამოყვანის საკითხის გადაწყვეტა, ანუ ამ ნიშნით ჯარის უმაღლესი მთავარსარდალისადმი დაქვემდებარება, სრულიად განსხვავებული კატეგორიებია. თავდაცვის ძალებმა მოქმედება რომ დაიწყონ, ამ გადაწყვეტილებას ყოველთვის სახელმწიფოს მეთაური - უმაღლესი მთავარსარდალი იღებს და ეს სწორედაც რომ დაქვემდებარებაა და არა სხვა რამ. დემოკრატიულ რეჟიმებში ჯარი არ მოქმედებს უმაღლესი მთავარსარდალის გადაწყვეტილებისა და შემდეგ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მისი დადასტურების გარეშე.

თავდაცვის სფეროში გამოკვეთილ ანტისაპრეზიდენტო ტენდენციას აძლიერებს საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს დეკრეტების გამოცემასთან დაკავშირებული რეგულაციებიც. კერძოდ, პროექტის თავდაპირველი რედაქციით, გათვალისწინებული იყო დეკრეტების შემდგომი კონტრასიგნაცია. ანუ, დეკრეტით ამა თუ იმ წესის დადგენასთან დაკავშირებით პასუხისმგებელი სუბიექტი იყო პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ამ აქტს კონტრასიგნაციით, გამოცემის შემდეგ იწონებდა. მეორე მოსმენისას ეს წესი შეიცვალა და პრეზიდენტი დეკრეტს გამოსცემს უკვე არა საკუთარი ინიციატივით, არამედ პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. სიტუაცია შეტრიალდა: ინიციატორი გახდა პრემიერ-მინისტრი და პრეზიდენტი მხოლოდ შემდეგ ახდენს პრემიერის ნების ფორმალიზაციას მისი დაყოვნების უფლების გარეშე. უმაღლესი მთავარსარდალი მოკლებულია ამ გადაწყვეტილებაზე ნების გამოვლენის უფლებას. ეს სრულებით არ შეესაბამება თანამედროვე „ყველაზე საპარლამენტო“ დემოკრატიების სტანდარტებს და ეს რედაქცია არც ვენეციის კომისიისადმი ყოფილა წარდგენილი. ამ საკითხშიც სიმძიმის ტვირთის პრემიერ-მინისტრზე გადატანა ამჟამად ძალაუფლების მის ხელთ სრული კონცენტრაციის სურათს უმაღლესი მთავარსარდალის მხრიდან შესაძლო მაკონტროლებელი მექანიზმების გარეშე.

70-ე მუხლის მე-6 პუნქტითა და 72-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, პრემიერ-მინისტრი საომარი, საგანგებო, ასევე არა საგანგებო მდგომარეობის, მაგრამ ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფების ან ეპიდემიების დროს, ხოლო თავდაცვის მინისტრი კი მშვიდობიან დროს, თავისუფალნი არიან სამხედრო ძალების საკუთარი ბრძანებით გამოყენების ან/და მოქმედების გადაწყვეტილებებში და თანაც, პარლამენტის თანხმობის გარეშე. პრემიერის მიერ სამხედრო ძალების გამოყენების უფლებამოსილება არა საომარი და არა საგანგებო - მხოლოდ ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს, თავის მხრივ, კიდევ სრულიად აბსტრაქტული და შეუზღუდავი ნორმია, რაც კიდევ განუსაზღვრელ შესაძლებლობებს ანიჭებს პრემიერ-მინისტრს. ეს წესი წარმოშობს რისკებს, რომ პრეზიდენტის გვერდის ავლით მოხდეს სამხედრო ძალების გამოყენება პრემიერ-მინისტრის მიერ ერთპიროვნულად. რაც, თავის მხრივ, ქმნის პრემიერ-მინისტრის მიერ ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისის შექმნის ისეთ შესაძლებლობებს, როგორებიცაა: არჩევნების ხელოვნური გადავადება და ხელისუფლების უფლებამოსილების ვადის არალეგიტიმურად გაგრძელება. დემოკრატიულ საზოგადოებათა პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია თავდაცვის ძალთა მოძრაობა ამდენად თავისუფალ, სამართლებრივად არამკაცრად რეგლამენტირებულ ფარგლებში. შემოთავაზებული ცვლილებები ითვალისწინებს თავდაცვის მინისტრის მიერ სამხედრო ძალთა გამოყენებას კანონით დადგენილი წესით. პრემიერ-მინისტრი კი ამგვარი ფორმითაც კი არ

იზღუდება, რაც მას კიდევ უფრო მეტ თავისუფლებას ანიჭებს სამხედრო ძალთა პოლიტიკური სუბიექტივიზმით, უკონტროლოდ გამოყენების სფეროში. ამასთან, ერთპალატიან პარლამენტში, სადაც მინიმალიზებულია მმართველი პარტიის გაკონტროლებისა და დაბალანსების მექანიზმები, შესაძლოა, კონსტიტუციის მიღმა - მხოლოდ კანონით, არც კი იქნას დადგენილი ამ უფლებამოსილების გამოყენების ეფექტიანი შემაკავებელი მექანიზმები და ეს ყველაფერი უბრალოდ პოლიტიკური ძალმომრეობის იარაღად გამოდგეს. უფლებამოსილებათა ამგვარი კონფიგურაცია ასევე აჩენს არა გუნდურობის, პრემირ - თავდაცვის მინისტრს შორის დამაბულობის კერების გაჩენის რისკებსაც. არსებითია, რომ თავდაცვის ძალების გამოყენების შემოთავაზებული წესები ფუნდამენტურ წინააღმდეგობაშია პრინციპთან, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი, მთავრობის წარდგინებით აცხადებს საომარ და საგანგებო მდგომარეობას.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე პრევენციული თათბირი სახელმწიფოს მეთაურის გარშემო სტრატეგიული მნიშვნელობის საკითხებზე ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნის ეფექტიანი პლატფორმაა, რაც წარმოდგენილი ცვლილებებით ირღვევა. საბჭოს ფორმატში კონსენსუსზე დაფუძნებით შემუშავებულ გადაწყვეტილებათა ხედვები კონკრეტული გადაწყვეტილებების სახით, შესაბამისი კომპეტენციის მიხედვით მიიღება სხვადასხვა ორგანოების მიერ. ამასთან, უმრავლესობის დემოკრატიის პირობებში, აუცილებელია, არსებობდეს სტრატეგიულ საკითხებზე განსხვავებული აზრის წარმოჩენის მექანიზმი. შესაბამისად, სახელმწიფოს წინაშე არსებული პოლიტიკური რისკების ფონზე, უნდა არსებობდეს სტრატეგიულ საკითხებზე, უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე კონსენსუსზე დაფუძნებული, კონსოლიდირებული სახელმწიფოებრივი პოზიციის გამომუშავების მექანიზმი. ამავდროულად, არბიტრი პრეზიდენტის გარშემო კონსენსუსისათვის გაშლილი საბჭოს ფორმატი სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის ეფექტიანი პრევენციული მექანიზმია იმ თვალსაზრისითაც, რომ შემდგომ მიღებული გადაწყვეტილების შეთანხმებული ბუნება პარლამენტ-მთავრობას შორის აღარ წარმოშობს შეუთანხმებლობას. ეს იქნება შეკავება-გაწონასწორების პრინციპის პრევენციული მექანიზმი, რაც არსებითია არატრადიციული პარტიული დემოკრატიისათვის.

5. რაზე გვმართებს დაფიქრება პრეზიდენტის არჩევის წესის გადაწყვეტამდე

პრეზიდენტის სტატუსისა და შესაბამისი უფლებამოსილებების ცვლილებების შესაბამისად, მისი არჩევის წესის შეცვლის საკითხიც დაისვა. მმართველობის სისტემასა და პრეზიდენტის არჩევის წესს შორის კავშირი არსებითია. უდავოა, არჩევის წესი ნამდვილად მისსავე უფლებრივ მდგომარეობასთან მიმართებით პროპორციულად უნდა იყოს გადაწყვეტილი, რადგანაც ვთვლით, რომ არჩევის წესი ზუსტად უფლებამოსილებათა განაწილებით მიღებული მმართველობის სისტემიდან წარმოქმნილი ნიშანია და არა თავად განმსაზღვრელი.

ძირითადად წმინდა საპარლამენტო სისტემებში, ხელისუფლების განშტოებათა შორის სადემარკაციო ხაზების სიმჭრალესთან ერთად, მწირია საკუთრივ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები და სუსტია მისი ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობის ხარისხიც. ასეთ სისტემებში პრეზიდენტი უპირატესად პარლამენტის პალატების დომინაციით შექმნილი ამომრჩევთა კოლეგიის მიერ აირჩევა. ეს წესი განაპირობებს პრეზიდენტის მჭიდრო კავშირს პარლამენტთან და ზედმიწევნით ზუსტად ასახავს პრეზიდენტის ლიმიტირებულ უფლებამოსილებებს სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებებთან მიმართებით. ვფიქრობთ, პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი საპარლამენტო და მისკენ მკვეთრად მიდრეკილ შერეულ სისტემებში მაინც ყოველთვის არ არის საუკეთესო არჩევანი. პრეზიდენტის არჩევა არაცენტრალიზებულ საპარლამენტო მმართველობებში (გფრ, იტალია) საკითხის საუკეთესო გადაწყვეტაა სულ მცირე ორი ნიშნით: ამ წესში პარლამენტის ორივე პალატის წევრებთან ერთად

რეგიონალური ხმოსნების ჩართვა ამცირებს პრეზიდენტის არჩევაზე მხოლოდ მმართველი პარტიის გავლენის შესაძლებლობას. ეს, ერთი მხრივ, პროპორციულად აძლიერებს პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ბუნების გენეზისს. მეორე მხრივ კი, მეტად კონსენსუსურს ხდის არჩეულ პრეზიდენტს, რომელმაც სწორედ თავად უნდა იკისროს კრიზისების მდგომარეობაში კომპრომისებზე მიზიდულობის ცენტრის შექმნა.

პრეზიდენტის არჩევის წესის სამართლებრივ გადაწყვეტაზე მოითხოვება აქტიური პოლიტიკური ფაქტორების ობიექტური ასახვა. საქართველოს დღევანდელ სამართლებრივ-პოლიტიკურ მოცემულობაში სწორედ რამდენიმე მგრძობიარე ფაქტორია, რომელთა კვალიც უდავოდ უნდა აისახოს პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრაზე, ესენია:

1. ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობისა და, შესაბამისად, საზოგადოების ერთიანობის აღდგენისა და პარლამენტის ორპალატიან სისტემაზე გადასვლამდე პრეზიდენტის მანდატის წარმომადგენლობითობის უწყვეტობისათვის აუცილებელია, შენარჩუნებული იქნას მისი პირდაპირი არჩევის წესი, რადგანაც პრეზიდენტის ერთპალატიანი პარლამენტის მიერ არჩევა დანაწევრებულ საზოგადოებასა და გაყოფილ სახელმწიფოში ვერ უზრუნველყოფს მისი მანდატის სრულფასოვან წარმომადგენლობითობას. თუნდაც, მხოლოდ დევნილთა საარჩევნო ხმები გამოყოფილად, განსაკუთრებული წესით არ აისახება და, შესაბამისად, ცალკე გავლენას ვერ ჰპოვებს საპრეზიდენტო არჩევნების საერთო ეროვნულ შედეგებზე. ეს კი ვერ შეავსებს მისი წარმომადგენლობითობის გენეზისში არსებულ სიცარიელეს. ამ პირობებში, ცხადია, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ბუნება ვერ იქნება სათანადოდ ნასაზრდოები, რომელიც ხელს უნდა უწყობდეს პრეზიდენტის საზოგადოებრივი ავტორიტეტის ზრდას საზოგადოების საერთო-სახელმწიფოებრივი კონსოლიდაციის თვალსაზრისით და მის ეფექტიან გავლენას პოლიტიკურ პროცესებზე;

2. პრეზიდენტის არჩევის პირდაპირი წესის შეცვლა პარლამენტის მიერ (სხვა ხმოსნების მონაწილეობითაც) არჩევით, ირაციონალურია ერთპალატიან სისტემაში. ერთპალატიანი საპარლამენტო მმართველობა თავისთავად მმართველი პარტიის დომინაციის ხელშემწყობია. საყოველთაო და პირდაპირი წესით პრეზიდენტის არჩევის ერთპალატიან პარლამენტში გადანაცვლება სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობითობის ხარისხის მკვეთრ დადაბლებასთან ერთად მოსპობს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში არსებული საპრეზიდენტო შემაკავებელი ზემოქმედების ეფექტის შესაძლებლობებს. ახალგაზრდა ევროპულ ერთპალატიან დემოკრატიებში მმართველი პარტიის დომინანტურ მდგომარეობას ამძაფრებს არამყარი პარტიული სისტემა, როდესაც ოპოზიციური სპექტრიც სუსტდება. ასე მოხდა როგორც სლოვაკეთში 1993-1998 წწ. პრემიერ-მინისტრ **ვლადიმირ მეჩიარის** ავტორიტარული მმართველობისას, ისე ალბანეთში. ქართული საპარლამენტო ტრადიციის მიხედვით, გამარჯვებული, მართლაც, „ყველაფერს“ იგებს და ფლობს საკონსტიტუციო უმრავლესობას.¹³ პარტიული სისტემის დაუხვეწაობის გამო არ არსებობს ურთიერთმონაცვლეობითი პარტიული მმართველობისა და სტრატეგიულ თუ ტაქტიკურ საკითხებზე, მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს შორის, გადაწყვეტილებათა ურთიერთშეთანხმებით მიღების ტრადიცია.

ასეთ სისტემაში პრეზიდენტის მრავალსაფეხურიანი არჩევნები ვერ იქნება პოლიტიკური ძალების კონსენსუსის ნაყოფი, რაც ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში შეამცირებს სასიცოცხლო კომპონენტს - პრეზიდენტის არბიტრაჟის ქმედითობას. არადა, სწორედ პრეზიდენტის საარბიტრაჟო საქმიანობამ უნდა წარმოშვას მმართველი პოლიტიკური ძალის შემაკავებელი ფაქტორების ეფექტიანობა. ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში კი სუსტდება შეკავებისა და გაწონასწორების სხვა პოლიტიკური მექანიზმები და ღონისძიებები და საამისო ერთადერთ ინსტრუმენტად, ზუსტად პრეზიდენტის საარბიტრაჟო შესაძლებლობებიღა რჩება. ვენეციის კომისიის მსჯელობითაც, პარლამენტის არჩევნებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი რიგი ცვლილებებით, საფრთხე შეექმნება სწორედაც საკონსტიტუციო კომისიის მიერ უარყოფილ ნეიტრალური არბიტრის ფენომენს და შეასუსტებს კონტროლისა და

წონასწორობის სისტემას.¹⁴ „სენატის არარსებობის პირობებში, საქართველოს საკონსტიტუციო სისტემაში ძლიერი მთავრობისა და ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავარი გამაწონასწორებელი არის პრეზიდენტი. შესაბამისად, არაპირდაპირ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლას შედეგად არ უნდა მოჰყვეს მხოლოდ 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.¹⁵ პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ეფექტიანობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია არამყარ პარტიულ სისტემებში და პარტიული საპარლამენტო მმართველობის ტრადიციის არქონის პირობებში. სწორედ ამ გარემოებებში, მმართველობის სისტემის სიცოცხლისუნარიანობისათვის, პრეზიდენტის ინსტიტუციონალურად ობიექტური და ინდივიდუალურად სუბიექტური ავტორიტეტი, შეიძლება არსებითი აღმოჩნდეს. ამ ფონზე ლეგიტიმაციის წარმოშობა მყარი უმრავლესობის ერთპალატიანი პარლამენტის ნებით დაასუსტებს როგორც საერთო პოლიტიკურ, ასევე პრეზიდენტის საარბიტრაჟო შემაკავებელ შესაძლებლობებსა და რესურსს; პრეზიდენტს უუნაროს გახდის, იქონიოს გარკვეული ზემოქმედება ერთპალატიან პარლამენტში დომინანტი მმართველი პარტიის პოლიტიკურ და მის მიერ მხარდაჭერილი მთავრობის შესაძლო ავტორიტარულ მმართველობაზეც კი. ეს, თავის მხრივ, ხელისუფლების ორგანიზაციის სისტემაში შექმნის მკვეთრ დისბალანსს და გამოიწვევს შესაბამის უარყოფით შედეგებს; ობიექტურად მაქსიმალურად გაიზრდება პოლიტიკური მორჩილებით უზრუნველყოფილი საპრეზიდენტო ინსტიტუტის მიღების რისკი. სუბიექტურად კი ასეთი პრეზიდენტის მიერ ქმედითი არბიტრაჟის განხორციელების ყოველი მცდელობა კიდევ უფრო გაამწვავებს მონოლითური უმრავლესობის მიერ პოლიტიკური პროცესებიდან მისი გარიყვის მისწრაფებებს. ამასთან, ყოველი კონსტიტუციური პროცედურა კონსტიტუციით დეკლარირებული უზენაესი პოლიტიკური მიზნის მისაღწევი საშუალებაა და ეს არსენალი არ უნდა გაიხარჯოს მოკლევადიანი პოლიტიკური ზრახვების და არასტრატეგიული მიზნების მისაღწევად.

ერთპალატიან სისტემაში არაპირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის პრაქტიკული ნიველირების საფრთხე განსაკუთრებული სიმწვავეით წარმოჩინდება პრეზიდენტობის პირველი ვადისას, როდესაც იგი იძულებულია, ან მმართველი უმრავლესობის (მით უფრო, თუ ადგილი გვაქვს ერთი პარტიის მყარ მმართველობასთან) პოლიტიკური „ტყვე“ გახდეს, ან მის წინაშე პოლიტიკური „ურჩობის“ გამო სამომავლო პასუხისმგებლობისათვის განეწყოს. სწორედ ასეთ შემთხვევებს ჰქონდა ადგილი ალბანეთში 2002 წელს, როდესაც იმავე მმართველი ძალის მიერ მეორე ვადით აღარ იქნა არჩეული *რეჯეფ მეიდანის*, ხოლო 2012 წელს, ასევე საკუთარი უმრავლესობის მიერ უარყოფილი იქნა 2007 წელს არჩეული *ბამირ ტოპი*. ლატვიაშიც, 2015 წელს მმართველი კოალიციის მიერ მეორე ვადით უარყოფილი იქნა 2011 წლის რჩეული *ანდრის ბერზინსის*. ამ შემთხვევებში თვალნათლივ გამოვლინდა ერთპალატიან სისტემაში პრეზიდენტის პარლამენტის მიერ არჩევაზე მმართველი პარტიის დომინაციის ნეგატიური როლი.

პრეზიდენტის არჩევის წესის საზომად მხოლოდ მმართველობის სისტემის გამოყენება მოძველებულია. XX საუკუნის კონსტიტუციურმა დინამიზმმა არაერთი ელემენტით ნაზავი სისტემები წარმოშვა და ყველა სისტემაში კონკრეტული პოლიტიკური ფაქტორები არსებით გავლენას ახდენს პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრაზე. უნიტარულ სახელმწიფოებში პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის ნაკლები მიმღეობაა, რაც ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში კიდევ უფრო თვალშისაცემია. ასეთი იშვიათი გამონაკლისებია: ალბანეთი, ისრაელი, ლატვია, მოლდოვა, უნგრეთი და ესტონეთი თავისებური ვარიაციით. უნიტარული ერთპალატიანი რესპუბლიკები პრეზიდენტის არაპირდაპირ არჩევნებს, სწორედ ერთპალატიანობის ნაკლოვანებების - მმართველი პარტიის დომინაციის შესაძლებლობის განვითარების თავიდან ასაცილებლად არიდებენ თავს, რომ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევითობა იყოს ამ ნაკლოვანებების პრევენცია - მმართველი პარტიის დომინაციაზე

რეაგირების შემაკავებელი ინსტრუმენტი. ასეთი მაგალითები არა მარტო ნახევრადსაპრეზიდენტო, არამედ საპარლამენტო და მკვეთრად მისკენ მიდრეკილ მოდელებში საკმარისია: ბულგარეთი, ისლანდია, ლიტვა, მაკედონია, მონტენეგრო, სერბეთი, სლოვაკეთი და ხორვატია. საპარლამენტო მმართველობისა და უნიტარული წყობილების გამო საპირისპირო მაგალითად იტალიის დასახელება ვერ იქნება წარმატებული მაგალითი, რადგანაც ის პრაქტიკულად ფედერაციის ზღვარს მიღწეული - მკვეთრად დეცენტრალიზებული სამ დონიანი თვითმმართველობის სისტემაა. სწორედ ამიტომ, მისი ოლქები წარმატებით მონაწილეობენ არა მარტო პარლამენტის ზედა პალატის, არამედ საერთოდ სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა ფორმირებაში. ორპალატიანობის მიუხედავად, სწორედ უნიტარიზმის გამო პრეზიდენტი პირდაპირი წესით ირჩევა ირლანდიაში, სლოვენიაში და ჩეხეთში, ხოლო ავსტრიაში კი თავად ფედერალიზმის პირობებშიც კი.

ამონაკრებები ირაკლი კობახიძის განცხადებებიდან პრეზიდენტის არჩევის წესზე:

პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისას დაპირებული „კარგად ახსნის“ ფარგლებში პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების საწინააღმდეგოდ გამოთქვა რამდენიმე არგუმენტი:

1. საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი ქვეყნის მართვაზე პასუხისმგებელი არ არის... როცა ამ სისტემაში პრეზიდენტს პირდაპირი წესით ირჩევენ, ჩნდება ძალიან დიდი დისპროპორცია და დისბალანსი პრეზიდენტის ლეგიტიმაციასა და უფლებამოსილებებს შორის. არც ერთ ქვეყანაში, სადაც პრეზიდენტს ირჩევენ არაპირდაპირი წესით, არასდროს ამ კუთხით სისტემური პრობლემა არ შექმნილა... სადაც პრეზიდენტებს საპარლამენტო მმართველობაში ირჩევენ პირდაპირი წესით, უმეტეს შემთხვევაში, შეექმნათ პრობლემა.
2. პოლიტიკურად არასწორი არჩევანი. სადაც პრეზიდენტებს ირჩევენ პირდაპირი წესით, მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნებში, ძალიან ხშირია შემთხვევა, როდესაც ირჩევენ ოდიოზურ პირებს... მათ შორის იყო შემთხვევა, როდესაც ერთ-ერთ ყველაზე განვითარებულ ქვეყანაში თითქმის აირჩიეს ნეონაციისტი კანდიდატი.
3. ყველაზე დახვეწილ საპარლამენტო სისტემებში პრეზიდენტს ირჩევენ არაპირდაპირი წესით.¹⁶

პასუხი:

1. არჩევის წესსა და უფლებამოსილებებს შორის დისპროპორციაზე საუბარი ქართულ სინამდვილეში აბსტრაქტული და ზოგადთეორიულია. არ დასახელებულა პრეზიდენტ მარგველაშვილის პრეზიდენტობის ვადაში მისი არც ერთი ნამოქმედარის კონსტიტუციით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებთან შეუსაბამობის ფაქტი. ამიტომ ეს მეტადრე მისი პოლიტიკური მორჩილების მიუღწევლობით დაგროვილ ემოციად მიგვაჩნია, ვიდრე არსებით არგუმენტად.
2. ოდიოზური, ნაცისტური და ევროსკეპტიკოსი პირების არჩევის რისკს რაც შეეხება, ეს მიმდინარე პოლიტიკის საგანია. არჩევანი საერთო პოლიტიკური განწყობის ნაწილია და არა მიზანმიმართულად საპრეზიდენტო არჩევნებისადმი ჩამოყალიბებული. უშუალოდ საპრეზიდენტო არჩევნებთან მიმართებით კი ეს ერთგვარად გამოსაფხიზლებელი სიგნალიც არის საპარლამენტო არჩევნებისათვის (რაც ქვეყნის მმართველობის უშუალო წყაროა), როგორც ინდიკატორი, რომ არსებული მმართველობის ფონზე საზოგადოებაში გაჩენილი განწყობები კრიტიკულ ზღვარს უახლოვდება. ავსტრიაში პირდაპირი არჩევნების პირობებში იყო ფაშისტის არჩევის რისკი და ჩეხეთშიც, მოსკოვს მომხირალი პრეზიდენტი „გაეპარათ“. სწორედ ნაციონალისტი კანდიდატი მეორე ტურში გავიდა ტიპიურ ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში - საფრანგეთში, სადაც საპრეზიდენტო არჩევნები სახელმწიფოს პოლიტიკის

პირდაპირ წყაროდ შეიძლება იქცეს. თუ საზოგადოებაში დაგროვილი ასეთი პოპულისტური ემოცია საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან კონტროლირებადი პრეზიდენტის არჩევისას მაინც არ გამოვლინდა, მაშინ ამან შესაძლოა, უფრო სარისკო ფორმით - უახლოეს საპარლამენტო არჩევნებში იჩინოს თავი, რაც, მართლაც, დიდი პოლიტიკური რისკების მატარებელი იქნება. ამდენად, პოლიტიკურად უგემოვნებო არჩევანის პრობლემა პირდაპირი არჩევის წესში არ შეიძლება გვეგულებოდეს. თვალნათელია, რომ ეს რისკები არ გამოკვეთავს განყენებულად პრეზიდენტის არჩევის ფაქტთან მმართველობის სისტემის კავშირს.

ვერ ვხედავთ არჩევის წესის არჩევანის გემოვნებასთან გონივრულ კავშირს. გარდა ამისა, არჩეულის მიერ უკვე „სხვა სიმაღლიდან“ დამოდვრა თავისი ამრჩევებისათვის პოტენციური არჩევანის უუნარობა, ალბათ, პოლიტიკურ ღირსებასთან კავშირშია განსახილველი. ამასთან, არჩევის წესის უფლებამოსილებებთან შეუსაბამობის არგუმენტი წინააღმდეგობაში მოდის „ოდითური“ ფიგურის არჩევის არგუმენტთან. თუ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ლიმიტირებული ხარისხი გამორიცხავს პირდაპირი არჩევის საჭიროებას, მაშინ გაუგებარია, რატომ უნდა იყოს საშინი ოდიოზური ფიგურის არჩევა?! „დახვეწილი“ საპარლამენტო სისტემების შესაბამისი „უუფლებო“ პრეზიდენტის მხოლოდ პირდაპირი არჩევის წესი ვერ წარმოშობს ვერანაირ უფლებამოსილებებს და, შესაბამისად, რისკებს.

3. არაპირდაპირი არჩევნების პოპულარიზაციის მიზნით, მექანიკურად მხოლოდ საპარლამენტო მმართველობის ფორმალურ მახასიათებლებზე აპელირება სხვა ზეგავლენის მქონე სამართლებრივ-პოლიტიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებლად მოძველებულია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ყველა შემთხვევაში არსებობს კონკრეტული ფაქტორები, რომლებიც არსებითად განაპირობებს პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრის თავისებურებებსაც.

6. დასკვნა

პრეზიდენტის პოლიტიკური პროცესებისაგან სრული იზოლაციისაკენ მიმართულ გადაწყვეტილებებში გამოვლინდა მმართველი პოლიტიკური ძალის რევანშისტული დამოკიდებულება. აქ ვეხებით მხოლოდ კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პროექტში ასახულ გადაწყვეტილებებს და არა, თუნდაც, ამ პროცესში პრეზიდენტის მიმართ გაკეთებულ განცხადებებს. საკონსტიტუციო პოლიტიკაში პრეზიდენტის ინსტიტუტისადმი დამოკიდებულება არსებითად განსაზღვრა მოქმედი პრეზიდენტისადმი მმართველი პოლიტიკური ძალის სუბიექტურმა განწყობამ. ეს ტენდენცია ყველაზე მკვეთრად გამოვლინდა მთავრობის ფორმირებისა და მასთან შემდგომი კომუნიკაციისაგან (განსაკუთრებით თავდაცვის სფეროში) პრეზიდენტის ჩამოცილების გადაწყვეტილებებში. ყოველივე მთლიანობაში აუცილებლად გამოიწვევს კრიზისების დაძლევის სირთულეებს.

წარმოდგენილი ცვლილებებით, შესაძლოა, სწორედ კრიზისების წარმოშობის თავიდან აცილების განზრახვით მოხდა ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციის შემცირება, მაგრამ ვფიქრობთ, ეს ვერ იქნება მიზანთან შესატყვისი, სწორედ დაგროვილ ემოციათა პოლიტიკურ პროცესში გამოვლენის შეუძლებლობის გამო. კრიზისების დროს პრეზიდენტი ვეღარ იქნება პოლიტიკური კომპრომისების შესაძლო ცენტრი და მოტივატორი. არადა საპარლამენტო სისტემებში პრეზიდენტის ზოგად-ფილოსოფიური ფუნქცია სწორედ ასე განისაზღვრება. შემოთავაზებული ქართული საპარლამენტო მოდელით კი, რომელიც, ვთვლით, ამ ტერმინს მხოლოდ ამოფარებულია და არსებითად სუპერ-საპრემიერო მოდელია, ფუნდამენტურად უარყოფილია პრეზიდენტის ასეთი პოლიტიკური რესურსით სარგებლობის შესაძლებლობა.

უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტის როლის განმსაზღვრელი 49-ე მუხლის რედაქციის განტვირთვა ვერ მოხდა მმართველობის ახალ სისტემასთან მიმართებით პროპორციულად; მან, ერთი მხრივ, დააცარიელა ხელისუფლების განშტოებებს შორის შემაკავებელი საკომუნიკაციო საშუალებების არსენალი, ხოლო, მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მხრებზე დატოვა „ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტად“ ყოფნის ტვირთი. ეს ტვირთი

ტრადიციულად ვერ არის ნაკვები შესაბამისი კონკრეტული უფლებამოსილებებით და ამიტომ მუდამ ირეალურია.

კონსტიტუციაში არამყარი პარტიული სისტემით გამოწვეული სიცარიელების ამოსავლებად პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა უარყოფა ამ სიცარიელებებს განსაკუთრებულად მწვავედ წარმოაჩენს - გააღრმავებს კრიზისებს და გაართულებს მათი დაძლევის შესაძლებლობებს. ამასთან, აუცილებელი იქნება მისი „რაღაცით“ შევსება. კონკრეტული წინასწარი პროგნოზირების გარეშეც ცხადია, რომ ეს „რაღაც“ იქნება არა კონსტიტუციური მექანიზმი, არამედ ლეგიტიმური საშუალებების მიღმა „რაღაც“.

სახელმწიფოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში უპირატესად პრეზიდენტის უფლებამოსილებებთან მიმართებით წარმოდგენილ ცვლილებათა შედეგად:

1. მივიღებთ არაქმედით უმაღლეს მთავარსარდალს, არამედ ფიქციად ქცეულს, რომელიც ოდენ იარაღი იქნება პრემიერ-მინისტრის ხელთ, მის გადაწყვეტილებებთა გასაფორმებლად;

2. პრემიერ-მინისტრის მიერ თავდაცვის ძალების პრეზიდენტისა და პარლამენტის გვერდის ავლით გამოყენების უფლებამოსილებაში თავს იყრის ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი მექანიზმები. თავდაცვის სფეროში უფლებამოსილებათა ამგვარი განაწილება ქმნის დიდ დისბალანსს ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. მმართველობა კიდევ უფრო მკაფიოდ კარგავს საპარლამენტო შინაარსს და ხდება მკვეთრად პერსონალიზირებული პრემიერ-მინისტრის ხელთ.

3. სახელმწიფოს მეთაურთან უმაღლესი სათათბირო ინსტრუმენტის - ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმებით იკარგება და იშლება:

3.1. უმაღლეს მთავარსარდალთან უმაღლეს პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა თათბირის შედეგად ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასა და თავდაცვის ორგანიზაციის საკითხებზე კონსენსუსზე დამყარებული ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის (მათ შორის პრევენციულის) შემუშავების რესურსი;

3.2. თავდაცვის ორგანიზაციის მუდმივობისა და უწყვეტობის კოორდინაცია უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე.

4. პრეზიდენტი კარგავს თავდაცვის ძალებზე მის ხელთ არსებული სამოქალაქო-პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და კონტროლის შესაძლებლობებს, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების არსებულ არასტაბილურ გარემოში;

5. პრემიერ-მინისტრისათვის (და არა კოლეგიალურად მთავრობისათვის) საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების უფლებამოსილების მინიჭება, პარლამენტის თანხმობის გარეშე, აჩენს სამხედრო ძალების გამოყენების რისკებს და ფუძემდებლურად ეწინააღმდეგება პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდალის ფუნქციას;

რაც შეეხება, საბოლოოდ, პრეზიდენტის არჩევის წესის შორსმიმავალი ხედვით გადაწყვეტას, ვფიქრობთ, ეს ისევ და ისევ უნდა დავუკავშიროთ საქართველოს საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ერთიანობისა და მთლიანობის აღდგენას, როდესაც საზოგადოების დაბრუნებული ნაწილის (ავხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ა/ო-ის მოსახლეობის) პოზიციასაც მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება მის საბოლოო გადაწყვეტაზე. პრეზიდენტის არჩევის წესზე, სწორედ ასეთ მოცემულობაში მიღებული გადაწყვეტილება, უდავოდ იქნება საზოგადოებრივი შეთანხმების პროდუქტი. ამ ფარგლებში მხოლოდ ტერიტორიული მთლიანობისა და საზოგადოებრივი ერთიანობის აღდგენის შემდეგ გვესახება შესაძლებლად პარლამენტის ორპალატიან სისტემაში პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ხარისხის დაცვის შენარჩუნებით, მისი არჩევის არსებული პირდაპირი წესის კლასიკური მრავალსაფეხურიანი წესით შეცვლა. პირდაპირი არჩევნების ერთადერთ და უფრო მეტიც, აუცილებლად სასურველ ალტერნატივად, მხოლოდ ერთიან საზოგადოებაში ორპალატიანი

პარლამენტის პირობებში, კლასიკური მრავალსაფეხურიანი არჩევნები მიგვაჩნია. ვთვლით, რომ არასიმბოლური პრეზიდენტის სტატუსის შესატყვისი არჩევნის წესი (მით უფრო ქვეყნის საზოგადოებრივი და ტერიტორიული ერთიანობისა და მთლიანობის აღდგენის შემდეგ ამომრჩევთა კოლეგიაში წარმომადგენლობათა უდავოდ ასიმეტრიული განაწილებით), რომელშიც შესაძლებელი იქნება მისადმი საზოგადოებისა და პოლიტიკური წრეების ნდობის მაღალი ხარისხის ხელშემწყობი წარმომადგენლობითი მანდატის ადეკვატური უზრუნველყოფა, არის სწორედ ორპალატიან პარლამენტში მრავალსაფეხურიანი არჩევნები.

აღწერილ ცვლილებათა სისტემა მთლიანობაში ტოვებს რევანშიზმის განცდას. ეს საქმე ნაკეთებია არა ახლის შექმნის სიყვარულით, არამედ არსებულისადმი აგრესიული დამოკიდებულებიდან მომდინარე ძალით. ეს ნორმატიული ნაშრომი ხელისუფლების ორგანიზაციის ფუნდამენტურ ნაწილში შურისძიებით არსებულის ნგრევა უფროა, ვიდრე ახლის შექმნის კეთილშობილური სურვილი. შურისძიება კი თანაცხოვრების უნარს გამორიცხავს იმიტომ, რომ შურისძიება უკვე უსიყვარულობაა, თანაცხოვრება კი შეუძლებელია უსიყვარულოდ და უფრო მეტიც - საშიშიც

¹ იხ.: ინტერნეტწყარო <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/341379-davith-usufashvili-droa-koalicia-qqarthuli-ocnebaq-sheeguos-rom-prezidenti-koaliciis-politikuri-gundis-tsevri-ar-aris.html?ar=A> [ბოლო განახლება: 06.08.2015].

² Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. _ Cambridge: Cambridge University Press, 1992. _ P. 23.

³ შუგარტი მ. ქერი ჯ. დას. ნაშ. გვ. 25.

⁴ Roper S. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes// Comparative Politics. – 2002. – Vol. 34. – № 3. – P.253-272.

⁵ იხ.: ინტერნეტწყარო: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/431137-irakli-kobakhidze-sistema-romelic-sakonstitucio-cvlilebebit-ingergeba-gamorickhavs-dzalauflebis-tcarb-koncentracias-erthi-politikuri-partiis-khelshi.html?ar=A>.

⁶ Сахаров Н., Институт президентства в современном мире., М. 1994. Изд. Ю.Л. Стр. 13.

⁷ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ. ინტერნეტწყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>.

⁸ იქვე.

თუ ასეა, მაშინ რაღატომ დატოვეს? ეს არ არის დასაბუთებული, რაც აუცილებლად უნდა იყოს ასახული განმარტებით ბარათში. თუ არადა ასე ნახევარი წინადადებით, უბრალოდ დაყვედრებაა და მეტი არაფერი. ოღონდ ეს არბიტრაჟში არ უნდა იყოს, სხვაგან უნდა გადავიდეს.

⁹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ. ინტერნეტწყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>.

¹⁰ Зазнаев О., Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем. internetwyaro: http://www.ksu.ru/f15/k2/sb_06/zaznaev2.rtf [accessed: 14.10.2015] [последнее обновление: 06.08.2017]

¹¹ იზორია ლ. „საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ“; თბ. 2010. გვ. 39.

¹² იხ. ინტერნეტწყარო: <http://primenewsgeorgia.ge/com/news/view/17311>.

¹³ ამ ტენდენციის შენარჩუნების განზრახვა ჩაიდო კონსტიტუციის ახალი რედაქციის წარმოდგენილ პროექტშიც.

¹⁴ იხ. ინტერნეტწყარო: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282017%29013-e> პ. 53. გვ. 11.

¹⁵ იქვე. პ. 95. გვ. 19.

¹⁶ დაწვრილებით იხ. ინტერნეტ-წყაროები: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/431005-irakli-kobakhidze-saparlamento-respublikebshi-sadac-prezidents-pirdapiri-tsesith-ircheven-khshiria-shemthkhveva-rodesac-prezidentad-odiozur-pirebs-ircheven.html?ar=A> შემოწმებულია: 17.06.2017.

<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/431246-irakli-kobakhidze-im-qveynebis-umetesobashi-sadac-prezidenteb-saparlamento-mmarthvelobashi-pirdapiri-tsesith-ircheven-sistemuri-problemebi-chndeba-rac-mkhedvelobashia-misaghebi.html?ar=A> შემოწმებულია: 17.06.2017.

მირანდა გურგენიძე
სამართლის დოქტორი
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
სამართლის სკოლის
ასოცირებული პროფესორი

**საკუთრების უფლების შეზღუდვის და ჩამორთმევის საფუძვლები
(ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა)**

რეზიუმე

წარმოდგენილ სტატიაში საკუთრების უფლების შეზღუდვის და ჩამორთმევის საფუძვლები (ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა) განხილულია საკუთრების უფლების წარმოშობის და განვითარების ისტორიული ასპექტები დაწყებული ადრე ისტორიული პერიოდიდან, ყურადღება გამახვილებულია საკუთრების, როგორც სამოქალაქო სამართლებრივი ინსტიტუტის არსებობაზე, რომელიც ადრე ისტორიული ხანიდან იღებს სათავეს, აღნიშნულს ცხადყოფს, ჩვენამდე მოღწეული ჰაგიოგრაფიული ძეგლები, სხვადასხვა საეკლესიო თუ საერო დოკუმენტები, აგრეთვე სახელმწიფო – სახელისუფლო კანონთა კრებულები, თუმცა ქვეყნის მიმე პოლიტიკური გარემო, ყოველთვის აისახებოდა სამართლებრივ დოკუმენტებზეც, შესაბამისად, ქართული სამართლებრივი რეალობისთვის უცხო არ იყო სხვადასხვა სახელმწიფოების სამართლებრივი გავლენის ქვეშ მოქცევა, თუმცა ამ ფონზე, უპირატესობა ენიჭებოდა ჩვეულებით სამართალს, რომელიც ქართული სამართლებრივი სივრცის შეუცვლელი წყარო იყო. თვით ვახტანგ მეექვსის სამართლის წიგნში, ამაზე არაერთგზისაა ყურადღება გამახვილებული.

საკუთრების შეძენის, დაკარგვის სამართლებრივი საფუძვლები ყველაზე კარგად იკითხება ჩვენამდე მოღწეულ და შემორჩენილ სხვადასხვა სიგელებში. სტატიაში მოცემულია მეცნიერ შოთა მესხიას შეხედულებები გვიანფეოდალური ხანის „საქალაქო საკუთრების სტატუსის“ შესახებ, რომელიც „საკუთრების ქალაქურ წესს“ შეეხება. ნაშრომში განხილულია, აგრეთვე ილია ჭავჭავაძის შეხედულებები საკუთრების უფლებასთან მიმართებით. ილიას აზრით, პოლიტიკური თავისუფლება მიუღწეველია, ყოველ შემთხვევაში ახლო მომავალში, მაგრამ საკუთრებაზე დამყარებული პირადი თავისუფლების ზოგიერთ სფერო შესაძლებელია, გარდა იმისა, რომ სტატიაში უშუალოდ საკუთრების ცნების წარმოშობის ისტორიული საფუძვლებია მოცემული, ცალკეა გამოყოფილი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციაში და სამართლებრივ აქტებში საკუთრების შეზღუდვის და ჩამორთმევის სამართლებრივი საკითხები. გაკრიტიკებულია აგრეთვე საბჭოთა კავშირის პერიოდის მიდგომები კერძო საკუთრებასთან მიმართებით.

სამიუბო სიტყვები: საკუთრების უფლება, საკუთრების უფლების ევოლუცია, ჩვეულებითი სამართალი, საკუთრების უფლების შეზღუდვა, საკუთრების ჩამორთმევა

Basis of Limitation of the right of property and deprivation (general historical review)

Resume

The represented article “Basis of Limitation of the right of property and deprivation: (general historical review)” reviews the historical aspects of the origin and development of the right of property since the earlier historical period. The existence of property is emphasized as a civil legal institution originated since then as evidenced by hagiographic monuments reached to us, various ecclesiastic and public documents, as well as the state and authority collections of Law. Though a hard political environment of the country was always depicted on legal documents it was not strange for legal reality that it turned out to be under the impact of the various legal influence. However, on this background, common Law was privileged, which was an unchanged source of the Georgian legal space. It was many times emphasized in the Law Book by Vakhtang the VI. The legal results of obtaining, losing of property is best read in various Diplomas kept and reached to us. The article reveals the points of view of scientists Shota Meskhia regarding the “Status of Civil Property of late feudal age”, which concerns the urban rule of property. The work also conveys Ilia Chavchavadze’s points of view in relation with the right of property. By his opinion, political freedom can’t be reached, at any rate in the nearest future, but personal freedom grounded on property is possible in some fields. Besides represented historical grounds of originating the concept of property, there are separated the legal issues of limitation and approval of property in constitution and legal acts of Democratic Republic of Georgia dated 1921. The attitude of the period of the Soviet Union in relation with private property is also criticized in the article.

Key words: Property rights, Customary (common) Law, restriction of property rights, deprivation of property (eminent domain)

1. შესავალი

საკუთრებაზე მსჯელობა პლატონისა და არისტოტელეს დროიდან მოყოლებული დღემდე ოთხი ძირითადი თემის ირგვლივ ტრიალებს, ესენია: საკუთრებასთან მიმართებით განხილული პოლიტიკა, ეთიკა, ეკონომიკა და ფსიქოლოგია¹. ხოლო, საკუთრების ცნების იურიდიული და სამართლებრივი გაგება რომის სამართლიდან მომდინარეობს. რომაელმა იურისტებმა პირველებმა მოგვცეს აბსოლუტური კერძო საკუთრების ცნების ფორმულირება, უწოდეს მას “dominium” და იხმარეს იგი უძრავ ქონებასა და მიწებთან მიმართებით.² ეს ცნება ბერძნულ ლექსიკონში არ არსებობდა. საგანს რომ “dominium“-ის კლასიფიკაცია მისცემოდა, ოთხი კრიტერიუმი უნდა დაეკმაყოფილებინა:

1. უნდა ყოფილიყო კანონიერი გზით მოპოვებული;
2. განუყოფელი;
3. აბსოლუტური;
4. მუდმივი.

რომაული სამართლის ყველაზე ცნობილი განმარტება “dominium“-ს აღწერდა, როგორც „უფლებას, მოგეხმარა და დაგეხარჯა საკუთარი ქონება კანონის ფარგლებში (jus utendi et abutendi re sua quatenus juris ratio patitur).“ რომაული იურისპრუდენცია ცდას არ აკლებდა, რომ საკუთრების უფლებათა ყველა შესაძლო ნიუანსი განესაზღვრა: როგორ შეიძლებოდა ქონების შეძენა და დაკარგვა, რა გზით გადაცემა და რა გზით გაყიდვა. dominium-ში ნაგულისხმევი უფლებები იმდენად აბსოლუტური იყო, რომ ძველმა რომმა არც არაფერი იცოდა აღმატებული მფლობელობის შესახებ (eminent domain - სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრების ჩამორთმევის სუვერენული უფლება)³.

წარმოდგენილ სტატიაში განხილულია საკუთრების უფლების წარმოშობის და განვითარების ისტორიული ასპექტები საქართველოში, ყურადღება გამახვილებულია საკუთრების, როგორც სამოქალაქო - სამართლებრივი ინსტიტუტის არსებობაზე, რომელიც ადრე ისტორიული ხანიდან იღებს სათავეს, აღნიშნულს ცხადყოფს ჩვენამდე მოღწეული ჰაგიოგრაფიული ძეგლები, სხვადასხვა საეკლესიო თუ საერო დოკუმენტები, აგრეთვე, სახელმწიფო – სახელისუფლო კანონთა კრებულები, თუმცა ქვეყნის მძიმე პოლიტიკური გარემო ყოველთვის აისახებოდა სამართლებრივ დოკუმენტებზეც, შესაბამისად, ქართული სამართლებრივი რეალობისთვის უცხო არ იყო სხვადასხვა სახელმწიფოების სამართლებრივი გავლენის ქვეშ მოქცევა, თუმცა ამ ფონზე უპირატესობა ენიჭებოდა ჩვეულებით სამართალს, რომელიც ქართული სამართლებრივი სივრცის შეუცვლელი წყარო იყო. თვით ვახტანგ მეექვსის სამართლის წიგნში ამაზე არაერთგზისაა ყურადღება გამახვილებული.

საკუთრების შექმნის, დაკარგვის სამართლებრივი საფუძვლები ყველაზე კარგად იკითხება ჩვენამდე მოღწეულ და შემორჩენილ სხვადასხვა სიგელებში. სტატიაში მოცემულია მეცნიერ შოთა მესხიას შეხედულებები გვიანფეოდალური ხანის „საქალაქო საკუთრების სტატუტის“ შესახებ, რომელიც „საკუთრების ქალაქურ წესს“ შეეხება.

ნაშრომში განხილულია, აგრეთვე, ილია ჭავჭავაძის შეხედულებები საკუთრების უფლებასთან მიმართებით. ილიას აზრით, პოლიტიკური თავისუფლება მიუღწეველია, ყოველ შემთხვევაში ახლო მომავალში, მაგრამ საკუთრებაზე დამყარებული პირადი თავისუფლების ზოგიერთ სფერო შესაძლებელია.

გარდა იმისა, რომ სტატიაში უშუალოდ საკუთრების ცნების წარმოშობის ისტორიული საფუძვლებია მოცემული, ცალკეა გამოყოფილი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციაში და სამართლებრივ აქტებში საკუთრების შეზღუდვის და ჩამორთმევის სამართლებრივი საკითხები. გაკრიტიკებულია, აგრეთვე, საბჭოთა კავშირის პერიოდის მიდგომები კერძო საკუთრებასთან მიმართებით.

2. საკუთრების უფლება ქართულ ისტორიულ რეალობაში

ა) საკუთრების უფლების მიმოხილვა ივ. ჯავახიშვილის, გ. ნადარეიშვილის, ივ. სურგულაძის და სხვათა სამეცნიერო ნაშრომების მიხედვით

საქართველო მრავალი საუკუნის განმავლობაში ცხოვრობდა ბერძნულ – რომაული კულტურული სამყაროს არეალში. ცხადია, არ არის საკამათო, რომ რომისა და ბიზანტიის სამოქალაქო სამართალი სხვადასხვა დროს გავლენას ახდენდა ქართულ სამართალზეც. ძველი ქართული სამოქალაქო სამართალი იქმნებოდა ჩვეულებითი სამართლის საფუძველზე. „ჩვენს განკარგულებაში არსებული ინფორმაცია საკმარისი არ არის იმისთვის, რომ მისი სრული სურათი აღვადგინოთ...“, აღნიშნავს მკვლევარი გიორგი ნადარეიშვილი და აქვე დასძენს, რომ: „ზოგიერთ უცხოელ მკვლევარს ეჩვენებოდა, რომ საქართველოში სამოქალაქო სამართლის განვითარების დონე წინ უსწრებდა სისხლის სამართლის ისტორიულ სიმაღლეს“.⁴

ჩვეულებითი სამართლის დადებით გავლენაზე ვახტანგ მეფის სამართლის წიგნზე უთითებს, აგრეთვე, ა. ხახანაშვილიც, რომელიც მიიჩნევდა რომ ვახტანგის სამართლის ერთ-ერთი წყარო ჩვეულებებია. „უუძველეს ნაწილს ვახტანგის კანონმდებლობისას შეადგენს ოც და ცამეტი მუხლი, ეს ნაწილი დადგენილია ძველად გავრცელებულ ჩვეულებათა თანახმად.“⁵ მიუხედავად იმისა, რომ ვახტანგ მეფის ხელდასმით უთარგმნიათ ებრაული, ბერძნული და სომხური სამართლის წიგნები და შეუტანიათ სამართლის წიგნთა კრებულში, კანონმდებელი ამბობს: „ქართველთა წესნი და ქცევანი სხვა რამე არს და არა მიჰგავს სხვათა ქუეყანისა რიგთა და ქცეულობათა“, ამიტომ უცხო ქვეყნების სამართლის წიგნები, რომლებიც შევიტანეთ კრებულში „უფრო ჩვენდა უხმარს არს“.⁶

საქართველო იყო მრავალწლიანი სასოფლო – სამეურნეო კულტურის ქვეყანა. ვენახი და ხეხილი ნაყოფს მრავალი წლის შემდეგ იძლევა. ამიტომ მიწაზე კერძო საკუთრების იდეის წარმოშობა აქ შედარებით ადვილი იყო. ადამიანი, რომელიც მრავალი წელი უცდიდა თავისი ნაშრომ–ნაღვაწიდან ნაყოფის მიღებას, უფრო ადრე ხდებოდა კერძო საკუთრების იდეით განმსჭვალული, ვიდრე ის ინდივიდი, რომელიც ერთწლიანი სასოფლო – სამეურნეო კულტურის მოყვანით იყო დაკავებული. თავდაპირველად უნდა ყოფილიყო საერთო – საგვარეულო საკუთრება ადგილ – მამულზე, რომელიც თანდათან უნდა შეეცვალა დიდი ოჯახების საკუთრებას. ცხადია, კერძო საკუთრება თავდაპირველად მოძრავ ნივთზე გაჩნდებოდა, კერძო საკუთრების საგანი, აგრეთვე, იქნებოდა პირუტყვი, რაც შეეხება ადგილ – მამულს, კერძო საკუთრება აქ პირველად განვითარდებოდა სასახლკარო ნაკვეთზე, ეზოზე⁷. ანტიკური ხანის საქართველოში გავრცელებული ყოფილა სატადრო მეურნეობები, არსებობდა, რა თქმა უნდა, სატადრო საკუთრებაც.

ტადრსა და მეთემეს შორის მყარდებოდა საკუთრებითი ურთიერთობა - „განჩემებითი“ ურთიერთობა... „განუჩემოთ უფალსა პირველ ნაყოფად სიწმინდედ ოცდახუთი ათასი წყრთა.“ ჩემება საკუთრების მნიშვნელობით ჩანს ძველი ქართული ენის მასალების მიხედვით. „დიდებასა და პატივსა ღმერთსა მიაჩემებდეს, ხოლო შეურაცხებას და სიმდაბლესა თავთა თვისთა იჩემებდეს“, ნათქვამია ბერძნულიდან ნათარგმნ „მამათა სწავლებაში“ .ძველი ქართული ენის დონეზე საკუთარი ნიშნავდა კერძოს, თავისს, დაახლოებულს. ბერძნულიდან ქართულად ნათარგმნ „მამათა სწავლებაში“ ვკითხულობთ: „განლა–გონნეთ საქმენი სოფლისანი საკუთარნი აქუნ, სხვათათვის ჰნებავენ...“ საკუთარი აქ უპირიპირდება საერთადოს და ჩვეულებრივი მნიშვნელობით იხმარება. ასევე „საკუთრად განჩემებასაც“ სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს.

ივანე ჯავახიშვილი აღნიშნავს: „უკვე მე - V ს. ძეგლში პირადი კუთვნილების აღსანიშნავად, „საკუთარი“ გვხვდება. ქართლისა პიტიახშის პირადი მსახური მაგ. იაკობ ხუცესს „საკუთარი“ - ს სახელით ჰყავს მოხსენებული. ხოლო დაბადების ქართულ თარგმანში მოიპოვება უკვე ტერმინი „განკუთნებული“ - ც. მაგ. იესო ნავეის 21¹³ – 14 - ში ნათქვამია: „მისცა ქალაქები ... ქებრონი და განკუთნებული გარემოს მისსა, ლებანი და განკუთნებული გარემოს მისსა“ და სხვაც ასევე⁸. ტერმინი „საკუთრება“ ბ. ზარზმელის თხზულებაში გვხვდება იმ მნიშვნელობით, როგორც ჩვეულებრივ იხმარება. მას მოთხრობილი აქვს, რომ გ. ჩორჩანელმა, რომელიც შვილების ნაადრევად დახოცვის გამო „შვილთაგან ოპერ და უქმ იყო...“ სიკვდილის წინ დადებული ანდერძით „მამულნი ... და მონაგებნი მისნი დასა მისსა შეჰვედრა და შვილთა მისთა საკუთრებით განუთვსა“ - ო. ცხადია, რომ აქ ნახმარი ტერმინი „საკუთრებით განთვსება“ სრულ, განუსაზღვრელ პირად კუთვნილებად გადაქცევას ჰნიშნავს. ნიკორწმინდის მე - XI ს. სიგელში ნახმარია ტერმინი „გასაკუთრება“ - ც: „ჯინჭარაის მის გლეხისაგან ვიყიდე ნაოთხალი ვენახისაი, ჩუენ თანა ედვა, და გავისაკუთრე და მივეცი“⁹. თამარ მეფის პირველ ისტორიკოსს ნათქვამი აქვს, რომ ძლევაძმოსილი მხედართ - მთავარნი და გამოჩენილი მეზრძოლნი უხვად დაასაჩუქრა: „უბოძა გაგი ქურდვაჭრითა განძამდის მრავლითა საკუთართა და მრავლითა სანახევროთა ქალაქებით, ციხეებითა და სოფლებითა“ - ო¹⁰.

ადამიანის პირადი საკუთრების აღსანიშნავ ერთ - ერთ ტერმინად ძველ ქართულში „საზეპურო“ - ც გვხვდება. აღნიშნავს ივანე ჯავახიშვილი და მიუთითებს, რომ „უკვე პროფ. ნ მარს აქვს აღნიშნული, რომ „საზეპურო“ საკუთარსა ჰნიშნავდა“¹¹.

„საზეპურო“ ნაწარმოებია „ზეპუკრი“ - საგან, რომელიც სპარსულითგან ზეპირად შეთვისებული ტერმინია. სპარსულად „ვისპურ“ - ი სახლისშვილსა ჰნიშნავდა და ქართულში „ზეპურ“ - ის სახით, სომხურად „სეპუჰ“ - ის სახით შემოვიდა და წარჩინებულთა და აზნაურთა გვარისშვილებს უწოდებდენ. მამრობითი სქესის წევრებს „სეფე - წული“, მდედრობითისას „სეპურნი დედანი“ და „სეფე ქალნი“ ჰრქმევიათ. სამეფო გვარეულობის უფლისწულებსაც საქართველოში მე - VIII – IX სს - ში „სეფეწულ“ - ებს

ემახდნენ. ამ ტერმინის აგებულების მიხედვით საფიქრებელია, რომ „საზეპურო“ თავდაპირველად უნდა მარტო „სეპუტრის“, ანუ წარჩინებული საგვარეულოს წევრის საკუთრების აღმნიშვნელი ყოფილიყო და მხოლოდ შემდეგში, როდესაც „სეფე“ უკვე უფლის აღმნიშვნელ ტერმინად შეიქმნა, „საზეპურო“ წარჩინებული საგვარეულოს, თუ მისი თვითოეული წევრის საკუთრების აღმნიშვნელი უნდა გამხდარიყო, მერმინდელი „სასეფო“ - ს შესატყვისობა ყოფილიყო.¹²

ეს გარემოება იმის შედეგია, აღნიშნავს ჯავახიშვილი, რომ კერძო საკუთრება, რასაკვირველია, ჯერ წარჩინებულთა წრეებში უნდა გაჩენილიყო და მხოლოდ შემდეგში ამ პროცესს უფრო დაბლა მდგომ სხვა წოდებათა საგვარეულოებშიაც ეჩინა თავი. ვითარცა უცხო ენითგან შეთვისებული ტერმინითგან ნაწარმოები და წარჩინებული საგვარეულოების წევრთათვის მიღებული სიტყვა, საეჭვოა, რომ „საზეპურო“ ზოგადი, მთელი მოსახლეობისათვის დაწესებული და „საკუთრების“ ზოგადი ცნების გამომხატველი ტერმინი ყოფილიყო. მე - VIII – IX - ს - ითგან მოყოლებული ეს ტერმინი თანდათან ქრება და მწიგნობრულ ტერმინად ხდება. შერჩენილია მხოლოდ ტერმინი „სასეფო“, რომელსაც პირადის მნიშვნელობა მიენიჭა. ადამიანის პირადი საკუთრების აღსანიშნავად „საზეპურო“ – ს „საკუთარ“ –მა სძლია.

ამავე კვლევაში ივანე ჯავახიშვილი აღნიშნავს, რომ „ქართული „კუთვანა“ მსახურებას, თაყვანისცემას, ზრუნვას და მოვლას ჰნიშნავდა. ამისდა მიხედვით „საკუთარი“ თავდაპირველად მოსავლელის, საზრუნავისა და სათაყვანებელის აღმნიშვნელი უნდა ყოფილიყო. ამგვარად, საკუთრება ის იყო, რაც საზრუნავი და მოსავლელი, თანაც სათაყვანებელი იყო იმ საერთოსა და ზოგადისა, საზიაროსაგან განსარჩევად, რომლისათვისაც თვითოეულ წევრს საგანგებო მზრუნველობა არ სჭირდებოდა. თუ „საზეპურო“ წარჩინებულთა საგვარეულოების წევრთა საკუთრების აღმნიშვნელი იყო, „საკუთარი“ ამ ცნების ზოგადი თვისების საყოველთაო ტერმინი ჩანს და სწორედ ეს ტერმინი აღმოჩნდა, „საზეპურო“ - კი სრულებით გაქრა“¹³.

XIII საუკუნის ქართული სამართლის განვითარება მაღალ საფეხურზეა ასული, არც ერთ ევროპულ ქვეყანაში არ იყო გამომუშავებული საკუთრების უფლების ამსახველი ტერმინი, ხოლო X საუკუნის ძეგლში (სერაპიონ ზარზმელის ცხოვრება) ასეთი ტერმინი დამოწმებულია, დამოწმებულია, აგრეთვე, საკრედიტო სიგელი (რკონის სიგელი)¹⁴.

ქართულ ისტორიულ საბუთებში ასახულია ამა თუ იმ ეპოქისთვის დამახასიათებელი სამოხელეო სისტემა, ადმინისტრაციული წყობა და საზოგადოების სამართლებრივი წარმოდგენები, შუასაუკუნოვანი იურიდიული პრაქტიკა,¹⁵ გვექმნება შეხედულება საზოგადოების სოციალური თანამშრომლობის ფორმებზე, ოფიციალურ და ადათობრივი სამართლებრივი ნორმების თანაარსებობაზე¹⁶.

საკუთრების თავისებურ ფორმაზე საუბარი ვახტანგ მეექვსის სამართალში, კერძოდ, 169–172 მუხლების ჩათვლით, სადაც ნახსენებია, რომ: „წყალი, შეშა და ბალახი ხელმწიფისა არის“, „ქვეყანაზედ ეს სამი არ დაეჭირვის კაცსა და ხელმწიფისა არის წყალი, შეშა და ბალახი“,¹⁷ რაც მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ აღნიშნული მხოლოდ სახელმწიფოს, ამ შემთხვევაში ხელმწიფისაა.

ბ) „საკუთრების ქალაქური წესი“ – შ. მესხიას საისტორიო კვლევებში.

საკუთრების შექმნის, დაკარგვის სამართლებრივი საფუძვლები ყველაზე კარგად იკითხება და იკვეთება ჩვენამდე მოღწეულ და შემორჩენილ სხვადასხვა სიგელებში. მეცნიერ შოთა მესხიას ამ სიგელების შესწავლის საფუძველზე გამოკვლეული აქვს გვიანფეოდალური ხანის „საქალაქო საკუთრების სტატუტი“, რომელიც ეხება „საკუთრების ქალაქურ წესს“. ქალაქების მოსახლეობის სხვადასხვა ფენები: მოქალაქეები, სამეფო საეკლესიო თუ კერძო საბატონო, ყმა-ხელოსნები და

ვაჭრები მეტ-ნაკლებად განსხვავებული ქონების მფლობელები იყვნენ. გვიანფეოდალური ქალაქის მოსახლეობის ქონება, მართალია, ისე, როგორც თვით ყმა-ხელოსნები და ვაჭრები არ შეადგენდა მათ მებატონეთა სრულ, განუყოფელ საკუთრებას, მაგრამ ფეოდალური სამართლის მიერ შემუშავებული „საკუთრების ქალაქური წესი“ მეფეს, ეკლესიას და სხვა მებატონეს თავისი ყმის ქონებაზედაც ერთგვარი უფლების განხორციელების შესაძლებლობას აძლევდა. ჯერ ერთი, ყმა-ხელოსანი თუ ვაჭარი თავისი ბატონის ნებართვის გარეშე საკუთარ სახლსაც კი ვერ გაყიდდა.¹⁸ „საკუთრების ქალაქური წესის“ მიხედვით, მოქალაქის, ყმა-ხელოსნის და ვაჭრის ქონება მხოლოდ იმ პირობებში გაყიდულიყო, რომელსაც თვით მეფე ან სხვა მებატონე ისურვებდა. „საკუთრების ქალაქური წესი“ კრძალავდა სამეფო ყმის სხვა მებატონის ყმაზე გაყიდვას, სამეფო კაცის მამულის „გარეშე კაცზე...გასყიდვა მართებული არ არისო“ – მიწერილია 1766 წლის სიგელში. ამგვარადვე მეორდება 1774 წლის ნასყიდობის წიგნშიც, არა მარტო სამეფო ყმების, არამედ სამეფო მოქალაქის ქონებაც მხოლოდ მოქალაქეს შეიძლებოდა ეყიდა, სხვა პირობე მისი გაყიდვა „ქალაქის განწესების“ მიხედვით, აკრძალული იყო. საკუთრების გაყიდვის და გადაცემის ამგვარი წესი ხორციელდებოდა არა მარტო სამეფო, არამედ საეკლესიო ყმებზეც. მეფე თუ ეკლესია ცდილობდა თავისი ყმის ქონება სხვა პირთა ხელში არ გადასულიყო, რომ ამით მათი მფლობელობა ქალაქში არ შემცირებულიყო.¹⁹

გ) ილია ჭავჭავაძე და საკუთრება

შემდგომი პერიოდის საქართველო, როგორც ცნობილია, ისტორიულად რუსეთის შემადგენლობაში შედიოდა და მთლიანად რუსული ცარიზმის სამართლებრივ ჩარჩოებში ექცეოდა. ამასთან დაკავშირებით გ. ნადარეიშვილი უთითებს, რომ: „რუსეთთან საქართველოს შეერთების შემდეგ დადგა საკითხი ქართული კანონების რუსულით შეცვლისა, უარყოფილ იქნა ქართული სისხლის სამართალი, მაგრამ ვახტანგ მეექვსის სამართლის წიგნის სამოქალაქო-სამართლებრივი ნაწილი დატოვეს სამოქმედოთ. ვახტანგ მეექვსის სამართლის წიგნისა და ქართულ ჩვეულებებს იყენებდნენ ნახევარ საუკუნეზე მეტი ხნის განმავლობაში, ასე გაგრძელდა 1859 წლამდე“, ²⁰ მაგრამ არც 1859 წელს შეუწყვეტია მთლიანად მოქმედება ვახტანგ მეექვსის სამართლის წიგნის სამოქალაქო-სამართლებრივ ნაწილს. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ გარკვეული ნაწილი ვახტანგ მეექვსის კანონებისა რუსეთის იმპერიის კანონმდებლობის ნაწილი გახდა და შემდგომ ამ სახით მოქმედებდა იგი 1921 წლის 25 თებერვლამდე.²¹

სანამ უშუალოდ გადავიდოდეთ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის და სხვა საკანონმდებლო აქტების შესაბამისი მუხლების განხილვაზე, რომლებიც საკუთრებას, მის ჩამორთმევას და შეზღუდვას ეხება, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, შევეხოთ ილია ჭავჭავაძის დამოკიდებულებას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

საზოგადოებრივ ცნობიერებაში ლიბერალიზმის ეკონომიკური ასპექტების დამკვიდრებაში უდიდესი როლი შეასრულა ადამ სმითის ნაშრომმა „გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ“, რომელშიც ავტორმა პირველად დაასაბუთა ეკონომიკის სფეროში ხელისუფლების ჩაურევლობის პრინციპი, უფრო ზუსტად მისი ჩარევის სფეროები და ზღვარი, რომელსაც უნდა უზრუნველყო კერძო საკუთრების თავისუფლების კონკურენციის დაცვა²². აზროვნების თავისუფლების იდეა ლიბერალიზმმა, რაღაც განყენებულ, უსაფუძვლო კი არა, კონკრეტული სფეროების უფლებებსა და თავისუფლებებს დაუკავშირა - კერძო საკუთრების ფლობის უფლებას, თავისუფალ ბაზარს და ა.შ.

მხოლოდ კერძო საკუთრებაა ინდივიდუალური თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის პირობა. მხოლოდ კერძო საკუთრება ხდის პიროვნებას თავისუფალს და ამასთან აყალიბებს ინდივიდუალიზმს. თავისუფლების გარეშე არ არსებობს კერძო საკუთრება და კერძო საკუთრების გარეშე თავისუფლება ფიქციაა. ლიბერალიზმს ეკონომიკური თავისუფლებიდან,

რომელიც მხოლოდ კერძო საკუთრებას შეიძლება ეფუძნებოდეს, გამოჰყავს თავისუფლების ზოგადი კონცეფცია.

ილიამ ყველაზე უკეთ იცოდა, რომ ლიბერალიზმის უმაღლესი იდეები და ღირებულებები იმდროინდელი საქართველოს პირობებში ვერ განხორციელდებოდა, თუნდაც იმის გამო, რომ რეალურად არ არსებობდა ელემენტარული წინამძღვრებიც კი. მიუხედავად იმისა, რომ ფრიდრიხ ფონ ჰაიეკი თვლიდა, რომ ეკონომიკური დამოუკიდებლობა, რაც უპირველესად საკუთრების ფლობისა და განკარგვის უფლებაში აისახება, პოლიტიკური თავისუფლების საფუძველია. ილიას აზრით, პოლიტიკური თავისუფლება მიუღწეველია, ყოველ შემთხვევაში ახლო მომავალში, მაგრამ საკუთრებაზე დამყარებული პირადი თავისუფლების ზოგიერთ სფერო შესაძლებელი, რადგან: „...ხელშეუხებლობა პირადის საკუთრებისა - მართლა თუ ტყუილად-მერმისის ქვაკუთხედად აღიარებულია და ყოველს, რაც ჰბღალავს და ჰხუთავს ამ ხელშეუხებლობას რჯული ძნელად იშვინებს, ძნელად იწყნარებს“²³. ბუნებრივია, რომ კერძო საკუთრებამ და მასთან დაკავშირებულმა, ან მისგან გამომდინარე პრობლემატიკამ ილიას პოლიტიკურ ნააზრევში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა²⁴.

საკუთრების მნიშვნელობას ილია თავის ნაშრომებში არაერთხელ მიუბრუნდა, განსაკუთრებით 1905-1907 წლებში, როდესაც საკუთრების ხელყოფა, მიტაცება, განადგურება ჩვეულ მოვლენად იქცა, რაც შეეხება რევოლუციის თანმდევი კერძო საკუთრების განადგურებას და უკანონოდ დატაცებას, ილიას მოსაზრება აქაც ცალსახად უარყოფითია, რადგან მას ბოლომდე გაცნობიერებული აქვს კერძო საკუთრების მნიშვნელობა საზოგადოების განვითარებისთვის. მან მრავალჯერ დაასაბუთა ფორმულა „თავისუფლება“ - „სხვისი მოვალეობა“ და იმაშიც ღრმად იყო დარწმუნებული, რომ თუ ღარიბი მდიდრის ქონებას მიიტაცებს ამით სამართლიანი და თავისუფალი საზოგადოება ვერ აშენდებოდა.

ილია ზუსტად აფასებს იმ მოვლენებს, „როცა კაცს სხვა საბუთი არ მიუძღვის, იმის გარდა, რომ მე ცოტა მაქვს და შენ ბევრი და ამიტომ შენ უნდა წაგერთვასო და მე მომერთვასო. აზა უკიდურეს სილატაკედან უდიდეს სიმდიდრემდე რამდენი საფეხურია, რამდენი კიბეა, რამდენი ერთმანეთზე მეტია, და მოდით და გაარჩიეთ, რომელმა რომელი უნდა სწეწოს და ჰგლეჯოს მთელ ამ დიდ მანძილზე“²⁵.

3. საკუთრების უფლება, მისი შეზღუდვის და ჩამორთმევის საფუძვლები 1921 წლის კონსტიტუციით და სხვა ნორმატიული აქტებით

ილიას მიერ გამოთქმული აღნიშნული მოსაზრება ძალიან მალე გახდა სამწუხარო რეალობა, რადგან ბოლშევიკური რეჟიმის ხანაში, როგორც რუსეთში, ასევე საქართველოში, ჩვეულ მოვლენად იქცა საკუთრების ჩამორთმევა „სახელმწიფოებრივი“ მიზნებისთვის, თუმცა სანამ საქართველო გასაბჭოვდებოდა, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის 1919 წლის 3 იანვრის კანონში „სამეფო გვარეულობის წევრთა ქონების კონფისკაცია“ ვკითხულობთ: „1. საქართველოს რესპუბლიკის საზღვრებში მდებარე ყოველი ადგილ-მამული, რომელიც ეკუთვნოდა სამეფო გვარეულობის წევრთ, როგორც დაბა-ქალაქებში, აგრეთვე, მათ გარეშე, ყოველგვარი შენობა და სამეფო გვარეულობის წევრთა ყოველი მოძრავი ქონებით, გამოცხადდეს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ქონებად“²⁶. ეს რაც შეეხება სამეფო გვარის შთამომავალთა უძრავ-მოძრავი ქონების ჩამორთმევას უსასყიდლოდ, თუმცა 1919 წელს, აგრეთვე, მოქმედებდა კანონი „უძრავი ქონების იძულებით ჩამორთმევისა, დროებით დაჭერისა და მის სარგებლობაში მონაწილეობის უფლების დაწესებისა სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ საჭიროებისთვის“. კანონი მიღებულია 1919 წლის 11 ივლისს საქართველოს დამფუძნებელი კრებისა და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ. იგი შედგება 25 პუნქტისგან და, ფაქტობრივად, წარმოადგენს სინთეზს სამოქალაქო საპროცესო და ადგილობრივი მმართველობის ადმინისტრაციული ნორმებისა.

პირველი ოთხი მუხლი მოიცავს იმის განმარტებას, თუ ვინაა უფლებამოსილი საკუთრების „დროებით დაჭერისა ან მის სარგებლობაში ქონისა“.

შემდეგი სამი მუხლი (მე-5; მე-6; მე-7) ადგენს, რომ აღნიშნული ქონება უნდა აღიწეროს და გამოიკვლიოს, ამასთან დადგენილია შესაბამისი საფასური ქონების პატრონისთვის: „ჩამორთმეულ, დროებით დაჭერილ და სარგებლობაში მონაწილეობის უფლების დაწესებით შეზღუდულ უძრავ ქონების პატრონს მიეცემა საფასური, რომლის რაოდენობა განისაზღვრება ქვემო მუხლებში აღნიშნულ წესით. თუ ვისმე კანონიერ საფუძვლით სიცოცხლეში ამ ქონების სარგებლობის უფლება აქვს. საფასური შეტანილ უნდა იქნეს სახელმწიფო ბანკში იმ მიზნით, რომ მთელი სარგებელი ამ თანხისა ეძლეოდეს მას, ვისაც სიცოცხლეში სარგებლობის უფლება აქვს.“²⁷

მომდევნო მუხლებში დეტალურადაა განსაზღვრული მესაკუთრისთვის საფასურის გადახდის წესი და პირობები, კერძოდ :

„თუ პატრონს ჩამორთვა ქონების ნაწილი და დარჩენილს ნაწილს ამის გამო სრულად დაეკარგა ფასი, პატრონს შეუძლიან მოითხოვოს მთელი ქონების საფასური. თუ დარჩენილს ნაწილს ფასი ეკარგება რაუდენადმე, ან ქონების სარგებლობაში მონაწილეობის უფლების დაწესებით ქონების პატრონს ზარალი მოუვა, ის, ვის სასარგებლოდაც არის ქონება ჩამორთმეული, ან მის სარგებლობაში მონაწილეობის უფლება არის დაწესებული, ვალდებულია პატრონს ფას -დანაკლისი ან ზარალი უზღოს“.²⁸

მე-11 მუხლიდან მე-19 მუხლის ჩათვლით კანონში განსაზღვრულია სამოქალაქო საპროცესო ნორმები, რომლებიც დაკავშირებულია ქონების ან ფასის მიღების სადავო საკითხებთან, აქვე ნახსენებია სასამართლო ბოქაული, რომელიც აღწერს ამ კონკრეტულ ქონებას „სამოქალაქო სამართლის წარმოების წესდების შესაბამისად.“

მე-19 მუხლით დადგენილია ის აუცილებელი რეკვიზიტები, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს სასამართლოს დადგენილება. ამავე კანონის ბოლო მუხლებში განსაზღვრულია წინასწარი აღსრულების წესი, ძალაში შესული განაჩენისა და მორიგების აქტის დამტკიცების პირობები და სხვა.

საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მეცამეტე თავი ეთმობა სოციალ – ეკონომიკურ უფლებებს, 114-ე მუხლში კი განმარტებულია: „საკუთრების იძულებითი ჩამორთმევა ან კერძო ინიციატივის შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი და კულტურული საჭიროებისათვის ცალკე კანონში განსაზღვრული წესით. ჩამორთმეულ ქონებაში მიეცემა სათანადო საფასური თუ კანონში სხვა გვარად არ არის განსაზღვრული.“²⁹ მართალია, კონსტიტუციის ეს მუხლი საკუთრების ლიბერალურ გაგებას ეფუძნება და კერძო საკუთრებას იცავს სახელმწიფოს ჩარევისაგან, მაგრამ იქვე, კონსტიტუციის 116-ე მუხლში, ვხვდებით ჩანაწერს, რომელიც საკუთრების სოციალური ფუნქციის გამოვლინებაა. ამ მუხლის მეორე წინადადებით, „მიწის დამუშავება და გამოყენება შეადგენს მიწის მფლობელის მოვალეობას საზოგადოების წინაშე.“³⁰ პირველი ქართული კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი არის საკუთრების სოციალური გაგების, მისი სოციალური ბოჭვის თეორიის გამოხმაურება, რომელიც ასევე გვხვდება 1919 წლის ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში და მოგვიანებით გერმანიის ძირითად კანონში სიტყვებით: „საკუთრება ავალდებულებს“, რომელიც, თავის მხრივ, როგორც იდეურ წყაროს, საკუთრების სამართლებრივ და სოციალურ თეორიას ეყრდნობა.³¹

საქართველოს გასაბჭოების პირველსავე თვეებში საბჭოთა ხელისუფლების რეკომმა მ. ორახელაშვილისა და შ. გაბრიჩიძის ხელმოწერით 1921 წლის 15 აპრილს გამოაქვეყნა #21 დეკრეტი სახელმწიფოსგან ეკლესიისა და ეკლესიისაგან სკოლის გამოყოფის შესახებ. გარდა ამისა, ინტენსიურად დაიწყო საეკლესიო ქონებების ჩამორთმევისა და ეკლესია მონასტრების დახურვა, რასაც წინ უძღოდა მათი აღწერა.

1922-1925 წლებში საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის გადაწყვეტილებით ჩატარდა ეკლესიის აღწერა. 1922 წლიდან საქართველოს კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის გადაწყვეტილებით გაძლიერდა ანტირელიგიური კამპანია. ამ მიზნით 1922 წლის 14 დეკემბერს ამიერკავკასიის სამხარეო კომიტეტის პლენუმზე ახალგაზრდა კომკავშირელებმა მიიღეს გადაწყვეტილება კომკავშირული ადდგომისა და შობის ჩატარების შესახებ, დაიწყეს საქართველოში მოქმედი ეკლესია-მონასტრების დახურვის კამპანია.³²

1923 წლის თებერვალ-მარტში სენაკის მაზრაში დაიკეტა ყველა ეკლესია და ისინი გამოცხადდა კულტურის კერებად. ანტირელიგიური კამპანიის ერთი წლის შედეგები ასეთი იყო: საკათალიკოზო საბჭოს მთელი შემადგენლობა სრულიად კათალიკოზ-პატრიარქ ამბროსის მეთაურობით დააპატიმრეს. 1923 წლის აპრილში თბილისის მაზრაში დაიკეტა 48, ოზურგეთის მაზრაში 130, რაჭაში 117, ქუთაისში 120, სენაკში 148, შორაპანში 148, ლეჩხუმში 78, გურიაში 78, ზუგდიდში 75, სიღნაღში 60, ცხინვალის ზონაში 60 ეკლესია. ხელისუფლების წარმომადგენლები ანტირელიგიურ კამპანიას ისე წარმართავდნენ, რომ, თითქოს, მოსახლეობის 99% მხარს უჭერდა მათ.³³

1923 წლის 23 ნოემბერს საქართველოს რესპუბლიკის სახალხო კომისარიატის საბჭომ მიიღო დადგენილება საეკლესიო განძეულობის გამოყენების შესახებ, სადაც მითითებული იყო: 1) დახურული ეკლესიების მთელი ქონება არის ადგილობრივი აღმასრულებელი კომიტეტების ხელში; 2) ამ ქონების ის საეკლესიო განძეულობა, რომელსაც ისტორიული მნიშვნელობა აქვს დაცული იქნას სახალხო განათლების სამუზეუმო დაწესებულებებისათვის გადასაცემად; 3) დანარჩენი საეკლესიო განძეული შეიძლება გამოყენებულ იქნას ადგილობრივი აღმასრულებელი კომიტეტების მიერ.

ბოლშევიკების დროს ეკლესია მონასტრების უმრავლესობა ან გაადაგურეს, ან იმდენად შეავიწროვეს, რომ გაზრდილი გადასახადების გამო 1940 წლის ბოლოსა და 1941 წლის იანვარში სიონის ტაძარში შეწყდა ღვთისმსახურება. ამის შესახებ გულისტკივილით წერდა უწმინდესი და უნეტარესი კალისტრატე საქ. კპ.(ბ) ცენტრალური კომიტეტის მდივანს კ. ჩარკვიანს: „ერთადერთ მოქმედ საკათედრო ტაძარში, – სიონში შეწყდა ღვთისმსახურება იმის გამო, რომ კათედრა იგი ღარიბია გადაჭარბებული გადასახადების გამო და თავი ვერ გაიტანა“³⁴.

2002 წლის 14 ოქტომბერს ხელი მოეწერა კონსტიტუციურ შეთანხმებას „საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის“, რომლის მე-11 მუხლში მითითებულია, რომ: „სახელმწიფო ადასტურებს XIX-XX საუკუნეებში (განსაკუთრებით 1921-90 წლებში), სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დაკარგვის პერიოდში, ეკლესიისათვის მატერიალური და მორალური ზიანის მიყენების ფაქტს. როგორც ჩამორთმეული ქონების ნაწილის ფაქტობრივი მფლობელი, იღებს ვალდებულებას მატერიალური ზიანის ნაწილობრივ კომპენსაციაზე (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს დადგენილება 183; 12.04.90).

2. აღნიშნული საკითხის შესწავლის, კომპენსაციის ფორმების, რაოდენობის, ვადების, ქონების ან მიწის გადაცემის და სხვა დეტალების დასადგენად პარიტეტულ საწყისებზე იქმნება კომისია (ამ შეთანხმების ხელმოწერიდან 1 თვის ვადაში), რომელიც მოამზადებს შესაბამისი ნორმატიული აქტების პროექტებს.

4. საკუთრების უფლება საბჭოთა პერიოდში

საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკაში მოქმედი კანონმდებლობით საერთოდ გაუქმდა კერძო საკუთრების უფლება. მარქსისტულ-ლენინური იდეოლოგიით სწორედ საკუთრება იყო საზოგადოებრივი და კლასობრივი დაპირისპირების მიზეზი. საბჭოთა სახელმწიფო იმდენად ერეოდა საკუთრების უფლებაში, რომ იგი თვითონ იღებდა პასუხისმგებლობას, მოქალაქეებს

შორის, მიუხედავად მათი შესაძლებლობებისა, თანაბრად გაენაწილებინა საკუთრება.³⁵ ბუნებრივია, ნებისმიერი ჩარევა სახელმწიფოს მხრიდან, რომელიც ამ თანდაყოლილ ბუნებრივ მოვლენას ეწინააღმდეგება, წარუმატებლობისთვის არის განწირული. მაგალითად, ხრუშოვის მმართველობის დროს საბჭოთა კავშირში გლახს უფლება ჰქონდა ჰყოლოდა მხოლოდ ერთი ძროხა და ერთი ხბო. ნებისმიერი ნამატი, რომელიც ლიმიტირებულ რაოდენობას აღემატებოდა, ავტომატურად გადადიოდა სახელმწიფო საკუთრებაში. ეს ნორმა ბოლომდე გაუგებარი დარჩა თვით ყველაზე ღარიბი გლეხებისთვისაც კი, ვინაიდან, ეწინააღმდეგებოდა ბუნებრივ ადამიანურ ლოგიკას. გლახს თვითონ უნდა გადაეწყვიტა, რამდენი ძროხა და ხბო უნდა ჰყოლოდა და საჭიროების შემთხვევაში თვითონვე უნდა შესძლებოდა მათი გაყიდვა. სახელმწიფოებლო ბოჭვის პირობებში საკუთარი ქონების განკარგვის შესაძლებლობა ადამიანის სრულფასოვანი არსებობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია, რომლის შეზღუდვაც წინასწარ არის კრახისათვის განწირული, რა მიზანსაც არ უნდა ემსახურებოდეს ის.³⁶ რაც შეეხება საქართველოს სსრ სამოქალაქო სამართლის კოდექსს, მის მეორე კარში, რომელიც ეხება საკუთრების სამართალს, ვხვდებით ბევრ პარადოქსულ ნორმას, რომელიც არათუ ეწინააღმდეგებოდა საკუთრების ცნების ფუნდამენტურ პრინციპებს, არამედ იძლეოდა საკუთრების ცნების „სრულიად ახლებურ გაგებას“. თუმცა, ასეთი მიდგომა თანმდევი შედეგი იყო იმ პოლიტიკური სისტემისა, რომელიც საბჭოთა კავშირის დროს არსებობდა. კოდექსში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ეხება კანონმდებლის მიერ საკანონმდებლო დონეზე საკუთრების შექმნის რაოდენობის შეზღუდვას, მაგ. 104-ე მუხლით „მოქალაქეს პირად საკუთრებად შეიძლება ჰქონდეს ერთი საცხოვრებელი სახლი (ან ერთი სახლის ნაწილი)“.³⁷ ამავე კოდექსის 105-ე მუხლით გათვალისწინებულია ერთზე მეტ სახლზე პირადი საკუთრების უფლების მოსპობა, რაც გულისხმობს იმ შემთხვევას, რომ, თუ პირს ან მის ოჯახს პირად საკუთრებად აღმოაჩნდება ერთზე მეტი უძრავი ქონება იგი ვალდებული ერთი წლის განმავლობაში, გაყიდოს, გააჩუქოს ან სხვა გზით გაასხვისოს ეს უძრავი ქონება. წინააღმდეგ შემთხვევაში სახელმწიფო წარმოდგენილი სახალხო დეპუტატების რაიონულ, საქალაქო საბჭოს გადაწყვეტილებით იძულების წესით გაყიდის ამ ქონებას. მითითებული ნორმა (და არა მარტო) არის ყველაზე ნათელი მაგალითი საკუთრების უფლების ჯერ შეზღუდვის და მერე ჩამორთმევის, ყოვლად მიუღებელი საკანონმდებლო დანაწესების ფონზე, გარდა ამისა, 108 – ე მუხლი ეხება ქონების ჩამორთმევას, რომელსაც იყენებენ არაშრომითი შემოსავლის მისაღებად.³⁸ აღნიშნული ნორმების სიუხვე ცხადყოფს, რომ საბჭოთა კავშირის პერიოდის საკანონმდებლო სივრცე გაჯერებული იყო იმ საერთო სულისკვეთებით, რომ „სახელმწიფო იცავს სოციალისტურ საკუთრებას და ქმნის მისი შემდგომი ზრდის პირობებს“. თუმცა, ზემოთ მითითებული მუხლებიდან ცალსახაა, რომ საკუთრების დაცვის ზღვარი საკუთრების უპირობო შეზღუდვასა და სახელმწიფოს მხრიდან მის უკანონო ჩამორთმევაზე გადიოდა.

5. დასკვნა

ამდენად, მოცემული სტატიიდან იკვეთება, რომ საქართველოში ადრეული ისტორიული ხანიდან არსებობდა საკუთრების ცნება, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანას მუდმივად უხდებოდა შიდა თუ გარე ომების ფონზე სამოქალაქო – სამართლებრივი განვითარების ხან შეფერხება და ხან პირიქით, აღმასვლა, აქტუალობას არ კარგავდა ჩვეულებითი სამართლის მოქმედება. აღნიშნული ტენდენცია თითქმის ცარიზმის პერიოდამდე გრძელდებოდა. მოგვიანებით, როდესაც ძალაში შევიდა 1921 წლის კონსტიტუცია, რომელიც სამწუხაროდ ძალიან მცირე ხნით იყო ლეგიტიმური, საკუთრების ცნებამ და მასთან დაკავშირებულმა სამართლებრივმა რეგულაციებმა მიიღო ძალიან დამახინჯებული ფორმები, რაც ცალსახად საქართველოს გასაბჭოებას მოჰყვა. თავად საბჭოთა კავშირის რღვევას, 1991 წლის ბოლოსთვის ძალიან ბევრი მიზეზი უძლოდა წინ. ეს იყო მოვლენა, რომელსაც მსოფლიო ისტორიაში პარალელი არ მოეძებნება - იმპერია მშვიდობიან პერიოდში რამდენიმე კვირაში დაიშალა. ამ

კოლაფსის ძირითადი მიზეზი კი იყო სისუსტისაგან ფეხზე ძლივს მდგარი ეკონომიკა, შესაბამისად, უსაფუძვლო არ იქნება ვივარაუდოთ, რომ კერძო საკუთრების არარსებობა იყო მთავარი და შესაძლოა, გადამწყვეტი ფაქტორი აღნიშნული ისტორიული რეალობისთვის.

საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებულია საკუთრების და მემკვიდრეობის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციისა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებიდან და ნორმებიდან გამომდინარე, საკუთრების უფლება წარუვალი და უზენაესი ადამიანური ღირებულებაა, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს ქვაკუთხედეა³⁹ ამავე მუხლის მეორე და მესამე ნაწილში განსაზღვრულია: „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.....აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პირობით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.“ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს კონსტიტუციური კანონით შესატანი ცვლილებების პროექტით, ზემოაღნიშნულ მუხლის მეორე ნაწილი შემდეგნაირადაა ფორმულირებული: „ 2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.“ ამასთან, დამატებულია მუხლის მეოთხე პუნქტი, სადაც განსაზღვრულია, რომ: „4. მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით.“ დაახლოებით ანალოგიურ დანაწესს ვხვდებით ვახტანგ მეექვსის სამართალში, კერძოდ, 169–172 მუხლებში, სადაც ნახსენებია, რომ: „წყალი, შემა და ბალახი ხელმწიფისა არის“, – „ ქვეყანაზედ ეს სამი არ დაეჭირვის კაცსა და ხელმწიფისა არის წყალი, შემა და ბალახი“⁴⁰ რაც მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ აღნიშნული მხოლოდ სახელმწიფოსი, ამ შემთხვევაში კი ხელმწიფისაა. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ცხადყოფს იმ გარემოებას, რომ საქართველო ისტორიულად იყო და არის მაღალი სამართლებრივი კულტურის მქონე სახელმწიფო, თუ არ ჩავთვლით გასაბჭოების პერიოდს, რამაც ცალსახა ნეგატიური გავლენა იქონია ქვეყნის მომავალი სამართლებრივი ცნობიერების ჩამოყალიბებაში.

¹ პაიპსი რ. 2004 *საკუთრება და თავისუფლება* თბილისი. დიოგენე, გვ. 22-23.

² იხ. იქვე, გვ. 23-29.

³ პაიპსი რ. 2004 *საკუთრება და თავისუფლება* თბილისი. დიოგენე, გვ. 23-31.

⁴ ნადარეიშვილი გ. 2005 *ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია*. თბილისი, ბონა კაუზა. გვ. 136-137.

⁵ *ქართული ჩვეულებითი სამართალი*. თბილისი, 1990, მეცნიერება, გვ. 23.

⁶ სურგულაძე ივ. 2000 *ქართული სამართლის ისტორიის ნარკვევები*, თბილისი, პირველი სტამბა, გვ. 113.

⁷ ნადარეიშვილი გ. 2005 *ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია*. თბილისი, ბონა კაუზა. გვ. 137.

⁸ ჯავახიშვილი ივ. 1984, ტ. VII, თბილისი *თხზულებანი თორმეტ ტომად*, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, გვ. 283.

⁹ იხ. იქვე, გვ. 284.

-
- ¹⁰ იხ. იქვე, გვ. 284.
- ¹¹ ჯავახიშვილი ივ. 1984, ტ. VII, თბილისი *თხზულებანი თორმეტ ტომად*, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, გვ. 283–284.
- ¹² იხ. იქვე, გვ. 284.
- ¹³ იხ. იქვე, გვ. 285.
- ¹⁴ სურგულაძე ივ. 2000 *ქართული სამართლის ისტორიის ნარკვევები*, თბილისი, პირველი სტამბა, გვ. 55.
- ¹⁵ *ქართული ისტორიული საბუთების კორპუსი* III ტ. თბილისი 2014 ხელნაწერთა ეროვნული ცენტრი, გვ. 5-6.
- ¹⁶ იხ. იქვე, გვ. 6-7.
- ¹⁷ დოლიძე ი. 1981 *სამართალი ვახტანგ მეექვსისასა*, თბილისი, საბჭოთა საქართველო. გვ. 280.
- ¹⁸ მესხია შ. 1983 *საისტორიო ძიებანი*, ტ II, თბილისი, მეცნიერება, გვ. 495.
- ¹⁹ მესხია შ. 1983 *საისტორიო ძიებანი*, ტ II, თბილისი, მეცნიერება, გვ. 495-496.
- ²⁰ ნადარეიშვილი გ. 2005 *ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია*. თბილისი, ბონა კაუზა, გვ. 270-273.
- ²¹ იხ. იქვე, გვ. 273.
- ²² გოგიაშვილი ო. 2008 *ილია დღეს*, თბილისი, გვ. 136.
- ²³ გოგიაშვილი ო. 2008 *ილია დღეს*, თბილისი, გვ. 136–138.
- ²⁴ ჭავჭავაძე ი. 1955, ტ. IX, თბილისი, საქართველოს სსრ სახელმწიფო გამომცემლობა, გვ. 280
- ²⁵ იხ. იქვე, გვ. 283.
- ²⁶ *საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918–1921)* 1990, თბილისი, კოოპერატიული გამომცემლობა, „ივერთა მხარე“ გვ. 201.
- ²⁷ *საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918–1921)* 1990, თბილისი, კოოპერატიული გამომცემლობა, „ივერთა მხარე“ გვ. 283.
- ²⁸ იხ. იქვე, გვ. 284.
- ²⁹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია და საქართველოს სენატის დებულება. 2014, თბილისი, გერმანიის თანამშრომლობა giz, გვ. 42.
- ³⁰ იხ. იქვე, გვ. 43.
- ³¹ *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი (თავი მეორე)* 2013 თბილისი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გერმანიის თანამშრომლობა giz, გვ. 201-202.
- ³² ვარდოსანიძე ს. 2001 *საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია 1927-1952 წლებში*, თბილისი, გვ. 46.
- ³³ იხ. იქვე, გვ. 7.
- ³⁴ ვარდოსანიძე ს. 2001 *საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესია 1927-1952 წლებში*, თბილისი, გვ. 20-34.
- ³⁵ *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი (თავი მეორე)* 2013 თბილისი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, გერმანიის თანამშრომლობა giz, გვ. 202.
- ³⁶ სახელმწიფო სამართალი, სახელმძღვანელო სამართლის სკოლებისთვის. 2014 თბილისი, მერიდიანი, გვ. 50.
- ³⁷ საქართველოს სსრ სამოქალაქო სამართლის კოდექსი, გამომცემლობა „საბჭოთა საქართველო თბილისი 1984 გვ. 41–50.
- ³⁸ იხ. იქვე, გვ. 50.

³⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის სააწარმოო მოხსენება *საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ*. 2016 თბილისი, გვ. 808.

⁴⁰ დოლიძე ი. 1981 *სამართალი ვახტანგ მეექვსისასა*, თბილისი, საბჭოთა საქართველო. გვ. 280.

თამარ ლალიაშვილი
სამართლის დოქტორი
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
მოწვეული ლექტორი

ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების დაცვა საქართველოს კონსტიტუციით და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენციით

რეზიუმე

სტატია ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების დაცვა საქართველოს კონსტიტუციით და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენციით ეხება საქართველოს პარლამენტის მიერ ორი მოსმენით უკვე მიღებული კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლით დაცულ ობიექტს და აკრძალვებს, რასაც ეს მუხლი აწესებს, კერძოდ ადამიანის თავისუფლებას, ვინ მოიაზრება ადამიანში? მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები თუ უცხოელებიც, ემიგრანტებიც, არალეგალურად მყოფი პირებიც, უცხოეთში მყოფი საქართველოს მოქალაქეები? ექვევნი თუ არა ყველა ეს პირები კონსტიტუციის მითითებული მუხლის დაცვის სფეროში? რა მოიაზრება თავისუფლებაში, თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვაში? რა საფუძველი აძლევს ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას? როგორია ბალანსი ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვასა და საჯარო ინტერესს შორის და სად გადის ზღვარი? სტატიაში გაანალიზებულია თავისუფლების შეზღუდვის საფუძვლები და მისი ევროპული კონვენციით დადგენილი სტანდარტები, კერძოდ, რას წარმოადგენს დასაბუთებული ვარაუდი? შეესაბამება თუ არა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ საფუძვლიანი ეჭვის, reasonable suspicion, სტანდარტს და მის შემადგენელ ელემენტებს? უახლოვდება თუ არა იგი ამერიკის შეერთებულ შტატებში კანონმდებლობითა და პრეცედენტული სამართლით განსაზღვრულ დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტებს. სტატია ასევე ეხება საკითხს, თუ ვისგან ან რისგან და როგორ იცავს ადამიანის თავისუფლებას კონსტიტუციური კანონი. ყველა ზემოთ მითითებულ კითხვაზე სტატიაში არის პასუხი გაცემული. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესაბამისი ნორმებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გათვალისწინებით, გაანალიზებულია პრობლემები და მოსალოდნელი საფუძვლები, შემოთავაზებულია მათი გადაჭრის გზები.

სამიუბო სიტყვები: ადამიანის ფიზიკური თავისუფლება, კონსტიტუციური ცვლილებები, თავისუფლების შეზღუდვა.

Protection of human physical freedom according to the Constitution of Georgia and the European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms

Resume

Article: ‘The Protection of Human Freedom/Liberty according to the Constitution of Georgia and the European Convention on Human Rights‘ refers to the object and prohibition under Article 13 of the Constitutional amendment already adopted by the Parliament of Georgia by two hearings concerning the freedom of humanity. Who is considered a human being; only Georgian citizens or foreigners, immigrants, illegal persons, citizens of Georgian abroad? What does freedom mean? Does it mean freedom from deprivation, or freedom of movement? What grounds justifies the limitation of human freedom? What is the balance between limitation freedom of human and the public interest and where is the margin crossing? The article analyzes the grounds for restriction of liberty and the standards set out in the European Convention, namely, what is the probable cause? Does it match the reasonable suspicion standard and its constituent elements under Article 5 (1) (c) of the European Convention? Whether he or she comes close)approximates to reasonable assumption with standards set out in legislation and case law in the USA. The article also refers to the question of who , what and how the constitution protects freedom of humans. All the questions represented above are answered in the article. Taking into consideration the relevant norms of the European Convention on Human Rights and the Case of the European Court of Human Rights, the problems are analyzed, and the ways of their solution are proposed.

Key words: human physical freedom, constitutional amendments, restriction of freedom.

I. შესავალი

საქართველოს პარლამენტმა ორი მოსმენით უკვე მიიღო კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. ცვლილებები არსებითია. საქართველოს პარლამენტმა, დეკემბრის თვეში შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე, ორი ძირითადი მიზანი დასახა¹:

1. საქართველოს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან შესაბამისობაში მოყვანა, რაც მოიცავს სხვა ძირითად საკითხებთან ერთად საკმარისი გარანტიების დადგენას კონკრეტული ძირითადი უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტების უზრუნველსაყოფად;
2. გამართული საპარლამენტო სისტემის შექმნა.

მოქმედი კონსტიტუციისა და ორი მოსმენით მიღებული კონსტიტუციური კანონის მე-2 თავი იცავს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამ თავის მთელი რიგი მუხლები, კერძოდ მოქმედი კონსტიტუციის მე-16, მე-17, მე-18, მე-20, მე-40, 42-ე და ორი მოსმენით მიღებული კონსტიტუციური კანონის მე-13, მე-15, 31-ე მუხლები, სისხლის სამართლის პროცესს ეხება და მის ძირითად პრინციპებს აფუძნებს, ასევე ადგენს სამართლიანი პროცესის წარმოების ძირითად პრინციპებს.

ადამიანის თავისუფლებას განსაკუთრებული ადგილი უკავია ადამიანის ძირითად უფლებათა სისტემაში.² მოქმედი კონსტიტუციით ეს გარანტია განმტკიცებულია მე-18 მუხლში, ხოლო კონსტიტუციური კანონით მე-13 მუხლში, რომლითაც დაზუსტებული იქნა ამ ნორმის შინაარსი. ამ ნორმის შინაარსი ორი ძირითადი ნაწილისაგან შედგება:

- ა. მუხლის პირველი პუნქტი გადმოგვცემს თუ რა არის მისი დაცვის ობიექტი და რისი აკრძალვისკენ არის იგი მიმართული. მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი იცავს ადამიანის

თავისუფლებას და კრძალავს თავისუფლების უკანონო შეზღუდვას. ეს ნორმა გვეუბნება - ვისი უფლებაა დაცული? კერძოდ, ადამიანის, მაგრამ ვინ არის და ვინ მოიაზრება ადამიანში? მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები, უცხოელები, ემიგრანტები, არალეგალურად მყოფი პირები, უცხოეთში მყოფი საქართველოს მოქალაქეები? ექცევიან თუ არა ყველა ეს პირები კონსტიტუციის მითითებული მუხლის დაცვის სფეროში? ეს არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელზეც იქნება საუბარი სტატიაში. შემდეგი საკითხი, რომელიც განხილული იქნება სტატიაში არის, ვისგან ან რისგან და როგორ იცავს ადამიანის თავისუფლებას კონსტიტუციური კანონი?

ბ. მეორე ნაწილი კი უკავშირდება თავისუფლების შეზღუდვას სასამართლო კონტროლით. კონსტიტუციური კანონით ადამიანი თავისუფალია, დაუშვებელია მის ამ უფლებაში ჩარევა სასამართლო კონტროლის გარეშე. რაში გამოიხატება ამ უფლების დარღვევა? რა მოიაზრება თავისუფლებაში, თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვაში? რა საფუძველი ამართლებს ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას? როგორია ბალანსი ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვასა და საჯარო ინტერესს შორის და სად გადის ზღვარი?

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი ინდივიდის თავისუფლებისა და ფიზიკური უსაფრთხოების დამცველი ფუძემდებლური უფლებების უმაღლეს რანგში გადის და მას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს. მისი ძირითადი დანიშნულებაა თავისუფლების თვითნებური და გაუმართლებელი შეზღუდვისგან პირის დაცვა.

საქართველოს საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, ორივე სახის (მოსამართლის განჩინებით და განჩინების გარეშე გადაუდებელი აუცილებლობით) დაკავების ძირითად საფუძველს წარმოადგენს დასაბუთებული ვარაუდი, რომლის გადასინჯვასაც ახდენს სასამართლო.

რას წარმოადგენს დასაბუთებული ვარაუდი? შეესაბამება თუ არა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ საფუძველიანი ეჭვის, reasonable suspicion, სტანდარტს და მის შემადგენელ ელემენტებს? უახლოვდება თუ არა იგი ამერიკის შეერთებულ შტატებში კანონმდებლობითა და პრეცედენტული სამართლით განსაზღვრულ დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტებს?

ყველა ზემოთ მითითებულ კითხვაზე სტატიაში იქნება პასუხი გაცემული ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესაბამისი ნორმებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გათვალისწინებით.

II. ვინ არიან ადამიანები, რომელთა თავისუფლება დაცულია მოქმედი კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლით?

ვის იცავს მოქმედი კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლი? ვინ არიან ის ადამიანები, ვისი თავისუფლების დასაცავად არის მიმართული ეს ნორმა. ეხება ეს ნორმა ყველა ადამიანს, მიუხედავად მოქალაქეობისა და საცხოვრებელი ადგილისა, თუ თავისუფლების შეზღუდვა განხორციელდა საქართველოს სამართალდამცავი ორგანოს მიერ? მაგ. ირანის მოქალაქეს იცავს თუ არა კონსტიტუციის ეს ნორმა მისი ქვეყნის ტერიტორიაზე (თუ იგი დანაშაულს საქართველოს წინააღმდეგ ჩაიდენს) ან საქართველოს მოქალაქეს უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზე, ან საქართველოში არალეგალურად მცხოვრებ პირს? საკითხი შემდეგნაირად უნდა განვიხილოთ, თუ ვისი თავისუფლების შეზღუდვა დაიშვება ამ ნორმით? როგორც წესი, განიხილება ოთხი კატეგორია ადამიანების:

ა. საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირები;

ბ. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე იმყოფებიან კანონიერად, მაგ. სტუდენტური ან სხვა ვიზით;

გ. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც არალეგალურად იმყოფებიან საქართველოში (მაგ. ლეგალურად შემოვიდნენ ქვეყანაში, მაგრამ ვადის გასვლის შემდეგ უკანონოდ დარჩნენ საქართველოს ტერიტორიაზე ან არალეგალურად შემოვიდნენ);

დ. უცხო ქვეყნის მოქალაქე, რომელმაც საკუთარ ან უცხო ქვეყანაში ჩაიდინა, ან ჩაიდენს დანაშაულს საქართველოს ინტერესების საწინააღმდეგოდ.

ცხადია, (ა.) პუნქტში მითითებული პირები ექცევიან კონსტიტუციის ამ ნორმის დაცვის სფეროში, მაგრამ ხვდებიან თუ არა დანარჩენი, კერძოდ კი - ბ, გ, დ პუნქტებში მითითებული პირები, კონსტიტუციის ამ მუხლის დაცვის სფეროში?

(ბ.) პუნქტში მითითებულ პირთა მიმართ (უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე იმყოფებიან კანონიერად) ვრცელდება კონსტიტუციის ეს ნორმა. საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად მყოფ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების უფლებებს უთანაბრებს საქართველოს მოქალაქეების უფლებებს (თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული) და სამართალწარმოების დროს მათ აღჭურავს ისეთივე საპროცესო უფლებებით, როგორებიცაა – საქართველოს მოქალაქეს. (კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ 41-ე მუხლის მე-2 ნაწილი).

რაც შეეხება (გ.) უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც არალეგალურად იმყოფებიან საქართველოში, ისინი ასევე ექცევიან კონსტიტუციის დაცვის სფეროში. ეს საკითხი დაწვრილებითაა განხილული ქვემოთ, თავისუფლების აღკვეთასა და თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის ნაწილში.

მათ მიმართ მოქმედებს „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის“ თავი IX, რომელიც ითვალისწინებს უცხოელის საქართველოდან გაძევების საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტის წესებს და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 19 აგვისტოს №631 ბრძანება „უცხოელის დაკავებისა და დროებითი განთავსების ცენტრში მოთავსების წესის დამტკიცების შესახებ“, რომლის შესაბამისადაც დაიშვება არალეგალურად მყოფი უცხოელების თავისუფლების შეზღუდვა და ქვეყნიდან გაძევება. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე თავის ან უცხო ქვეყანაში საქართველოს წინააღმდეგ ჩაიდინენ დანაშაულს, ასევე ხვდებიან მოქმედი კონსტიტუციის მე-18 და კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლის დაცვის სფეროში. მათთვის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია საქართველოს კანონმდებლობით. კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას დასაშვებია იმ პირთა თავისუფლების შეზღუდვა, მაგ. დაკავება, დაპატიმრება, რა დროსაც მოქმედებს უცხო ქვეყანაში სისხლის სამართლის სფეროში საერთაშორისო დახმარების შესახებ კანონი, რომლის შესაბამისადაც დასაშვებია საქართველოს სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების დასწრებაც შესაბამისი საპროცესო მოქმედების ჩატარებისას (საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლის მე-3 ნაწილი), ექსტერიტორიულობის წესი წარმოადგენს გამონაკლისს საპროცესო კოდექსით, ასევე დიპლომატიური სამსახურის შესახებ კანონით დადგენილ იმუნიტეტის მქონე პირთა მიმართ, რომლებიც პირის იმუნიტეტს იცავენ.

III. ადამიანის ფიზიკური თავისუფლება

ადამიანის ფიზიკური გადაადგილების თავისუფლება, მნიშვნელობა არ აქვს, იქნება ეს უცხოელი, საქართველოს მოქალაქე თუ მოქალაქეობის არმქონე პირი, გარანტირებულია მოქმედი კონსტიტუციის 22-ე, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-14 მუხლით, რომლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, „ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის

თავისუფალი არჩევის უფლება.” კონსტიტუციის მე-18, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლები უზრუნველყოფს თითოეული ადამიანის პირადი თავისუფლების ხელშეუვალობას, სახელმწიფოს მხრიდან ყოველგვარი ხელყოფისაგან.

მოქმედი კონსტიტუციის მე-18 მუხლითა და კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლით დაცული სამართლებრივი სიკეთე-თავისუფლება ეხება მხოლოდ გადაადგილების თავისუფლებას, იგი არ მოიცავს სიტყვის თავისუფლებას, რწმენის თავისუფლებას, ინფორმაციის თავისუფლებას და ა.შ., რაც ამ ტერმინის სიტყვა-სიტყვით წაკითხვის შედეგად შესაძლებელია წარმოჩინდეს. ამ მუხლით „ადამიანის თავისუფლება გულისხმობს მის ფიზიკურ თავისუფლებას, მის უფლებას, თავისუფლად გადაადგილდეს ფიზიკურად, თავისი ნების შესაბამისად, იმყოფებოდეს ან არ იმყოფებოდეს რომელიმე ადგილზე. ადამიანის თავისუფლება არის მისი გადაადგილების თავისუფლება ვიწრო გაგებით.“³ მისი შეზღუდვისას კონსტიტუციით დადგენილია მკაცრი სამართლებრივი სტანდარტები. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ადამიანის თავისუფლება არ არის აბსოლუტური და მასში ჩარევა შესაძლებელია მკაცრი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნების გათვალისწინებით, რომელიც იცავს ნებისმიერ ადამიანს შესაძლო სახელისუფლებო თვითნებობისაგან.⁴

1. უფლებაში ჩარევა

მოქმედი კონსტიტუციის მე-18, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლებით გარანტირებულ უფლებაში ჩარევას ადგილი აქვს სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოების მიერ ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვისას (“deprivation of liberty”). ამ მუხლის პირველი ნაწილი მოიცავს ზოგადად თავისუფლების შეზღუდვას, იმისდა მიუხედავად, თუ რა საფუძვლით წარმოებს იგი - პრევენციული, სისხლის პროცესუალური თუ სხვა საფუძვლებით.

საქართველოს კონსტიტუცია თავისუფლების შეზღუდვის შემდეგ ტერმინებს იყენებს: თავისუფლების აღკვეთა, (პირადი) თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა, დაკავება, სხვაგვარად თავისუფლების შეზღუდვა, დაპატიმრება, ამ ტერმინებს ერთნაირი სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვთ, თითოეული მათგანი წარმოადგენს თავისუფლების შეზღუდვას.

2. თავისუფლების შეზღუდვა

თავისუფლების შეზღუდვაში მოიაზრება სახელმწიფო ხელისუფლების ღონისძიებები, რომლითაც ადამიანს მისი ნების საწინააღმდეგოდ, კონკრეტულ, შეზღუდულ ადგილას, გარკვეული დროის მონაკვეთით შეაჩერებენ.⁵ თავისუფლების შეზღუდვას აქვს ადგილი მაშინაც, როცა ადამიანის ფიზიკური გადაადგილების შეზღუდვა უმნიშვნელო დროით ხდება. განსხვავება მითითებულ თავისუფლების შეზღუდვის სახეებს შორის მხოლოდ ხარისხობრივია. ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს კონკრეტული სიტუაცია. შეფასება უნდა მოხდეს შემდეგი კრიტერიუმებით: ხელყოფის სახე, ტერიტორია, ხანგრძლივობა, შედეგები და ფორმა.⁶ მხოლოდ ერთი კრიტერიუმი არ არის საკმარისი თავისუფლების შეზღუდვის შესაფასებლად კონსტიტუციის მე-18 მუხლის, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის გაგებით. მაგ. მხოლოდ თავისუფლების შეზღუდვის ვადა ცალკე აღებული კონკრეტულ შემთხვევებში ვერ ქმნის კონვენციის მე-5 და კონსტიტუციის მე-18, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლის არსს და არ ვრცელდება ასეთ შეზღუდვაზე ამ მუხლებით გათვალისწინებული წინაპირობები. პირისათვის თავისუფლების შეზღუდვა მისი იდენტიფიკაციის დასადგენად ან მისთვის

სისხლის ან სხვა სახის ნიმუშის ასაღებად, ან პირის დასაკითხად ეს არის პოლიციური, ასევე საგამოძიებო ღონისძიებები, მაგრამ მოქმედი კონსტიტუციის მე-18 მუხლი, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი მათ არ მოიცავს და არ ეხება ამ მუხლებით გათვალისწინებული პირობები.⁷ ასეთი სახის თავისუფლების შეზღუდვა არ წარმოადგენს ადამიანის ფიზიკურ თავისუფლებაში იმდენად ინტენსიურ და ხანგრძლივ ჩარევას, რომ ფაქტობრივად გაუთანაბრდეს დაკავებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით იმისთვის, რომ თავისუფლების შეზღუდვა მე-18 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით დაცულ სფეროში მოექცეს, საჭიროა, რომ უფლებაში ჩარევამ ინტენსივობის (სიმწვავის) გარკვეულ ხარისხს მიაღწიოს, როგორც მინიმუმ, თავისუფლების შეზღუდვის ვადა ხანგრძლივი უნდა იყოს.⁸ ამასთანავე, საჭიროა “ჩარევის მიზნისა და ამოცანის, განხორციელებული ჩარევის სამართლებრივი შედეგის და მისი ინტენსივობის შეფასება”.⁹

3. თავისუფლების აღკვეთა, თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა

მოქმედი კონსტიტუციის მე-18, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლის გაგებით, თავისუფლების აღკვეთისა და (პირადი) თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შემთხვევებია: პატიმრობა, შიდა პატიმრობა (როგორც სასჯელის აღსრულების ან გამოძიების პროცესში ბრალდებულის მიმართ გამოყენებული ღონისძიება), ასევე სამედიცინო დაწესებულების ან აღმზრდელობითი დაწესებულების დახურულ განყოფილებაში გაგზავნა, აგრეთვე თავისუფლების შეზღუდვას წარმოადგენს თავისუფალი გადაადგილების თავისუფლების ხელყოფა, მათ შორის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდება, გაძევება, უშიშროების სამსახურის მიერ გადაადგილებისა და ყოფნის ზედამხედველობა, სამოგზაურო პასპორტის ჩამორთმევა, პატიმრობიდან გათავისუფლების შემდეგ სპეციალური პოლიციური ზედამხედველობის ღონისძიებები¹⁰. ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ ღონისძიებებზე ვრცელდება მოქმედი კონსტიტუციით მე-18 და კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლით დადგენილი მოთხოვნები. ვინაიდან ჩვენ ამ ნაშრომში ვეხებით სისხლის სამართლის პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის ღონისძიებებს, კვლევა შეეხება სწორედ ამ საპროცესო მოქმედებას, კერძოდ დაკავებას.

4. კონსტიტუციის მე-18 მუხლისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლის შემადგენელი კომპონენტები

ა. პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპის განსაკუთრებული მნიშვნელობა თავისუფლების შეზღუდვისათვის

სახელმწიფოს მხრიდან დაკავების, დაპატიმრების და სხვა სახით თავისუფლების შეზღუდვის გამამართლებელი გარემოებები მოცემულია კონსტიტუციის მე-18 და კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლებში.

სახელმწიფოს მხრიდან დაკავების, დაპატიმრებისა და სხვა ფორმით (რაც მატერიალური თვალსაზრისით უშუალოდ იძულების გამოყენებას გულისხმობს) ადამიანის უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გამამართლებელი წინაპირობაა პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპი.

პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპი გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის უფლებაში ჩარევის ნებისმიერი ღონისძიება ემსახურება კონსტიტუციით დაშვებულ მიზნებს და ამ მიზნის მისაღწევად გამოსადეგი, საჭირო, შესაბამისი, ამგვარად პროპორციული უნდა იყოს.¹¹ მითითებულიდან გამომდინარე, პროპორციულობის პრინციპის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, რომ სისხლის სამართლის ნორმა ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურებოდეს და ამ მიზნის მისაღწევად გამოსადეგი, საჭირო და შესაბამისი იყოს.

გამოსადეგია - ნორმა მაშინ თუ მისი მეშვეობით სასურველი შედეგი მიიღწევა. ეს არ ნიშნავს შედეგის სავალდებულოდ მიღწევას. იგი გულისხმობს მიზნის მიღწევის საკმარის და მაღალ შესაძლებლობას.

საჭიროა - ნორმა მაშინ, როცა კანონმდებლობას არ გააჩნია სხვა, თანაბრად ეფექტური, მაგრამ უფლებაში ჩარევის უფრო ნაკლებად ინტენსიური საშუალება.

შესაფერისი - და ამით შესაბამისი (პროპორციული) არის ნორმა თუ იგი იძლევა ჩარევის სიმძიმესა და მიზნებს შორის საერთო ბალანსს, რომ გონივრულობის ზღვარი იმ პირების მიმართ, ვისაც აკრძალვა ეხება დაცული იქნება.

ბ. თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ კანონის საფუძველზე

პირისათვის თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხდება, დაუშვებელია პირისათვის კანონის გარეშე თავისუფლების შეზღუდვა, მხოლოდ რაიმე დებულებების, ადმინისტრაციული ინსტრუქციებით, ჩვეულებითი სამართლით.

გ. თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ სასამართლო კონტროლით

ადამიანის თავისუფლების, მისი ხელშეუხებლობის უფლების შეზღუდვა, როგორც წესი, მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე უნდა მოხდეს. ეს არის ძირითადი წესი, პრინციპი, რომელსაც თავისუფლების უფლების მზღუდავი ნორმა უნდა აკმაყოფილებდეს¹² (კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი). სასამართლო კონტროლი ხელისუფლების მიერ მისთვის კანონით მინიჭებული ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, კერძოდ ხელისუფლების თვითნებობას, ადამიანის თავისუფლებაში უკონტროლო და ბოროტად ჩარევის თავიდან აცილებას ემსახურება.¹³ სასამართლო კონტროლს ორი მნიშვნელობა აქვს, უპირველეს ყოვლისა, იგი მიმართულია ადამიანის ძირითადი უფლებების დასაცავად, მაგრამ ამავდროულად სწორედ სასამართლოს გადაწყვეტილებით ხდება ადამიანის ძირითად უფლებაში ჩარევა და მისი შეზღუდვა.

კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტი, ასევე კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი გარკვეულ გამოწვევას ადგენს, კერძოდ დასაშვებად მიიჩნევენ ადამიანის დაკავებას ან თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვას კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში, საგანგებოდ უფლებამოსილი პირის მიერ, სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე. თუმცა აღნიშნული საგამონაკლისო ნორმის ფარგლები კონსტიტუციით მკაცრად არის რეგლამენტირებული. აქვე შევხებით პროცედურულ ცვლილებებს, რომლითაც მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტის რეფორმირება მოხდა, კერძოდ მოქმედი კონსტიტუციით აღნიშნული ნორმა ადგენს ვალდებულებას, რომ დაკავებული ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს არა უგვიანეს 48 საათისა. მოქმედი კონსტიტუცია დაკავების და დაპატიმრების მაქსიმალურ ვადებს ითვალისწინებს, თუმცა დაკავება სხვა ვადითაც შეიძლება, უფრო მოკლე დროის მონაკვეთით, რასაც კონსტიტუციური კანონის პროექტი ითვალისწინებს. კონსტიტუციური კანონის პროექტით ეს ვადა შემცირებულია, კერძოდ სასამართლო კონტროლის გარეშე პირის დაკავების ან თავისუფლების სხვაგვარად შეზღუდვის ვადა შემცირებულია 24 საათამდე.

რაც შეეხება თავისუფლების სასამართლო კონტროლის გარეშე შეზღუდვის საგამონაკლისო უფლებამოსილებას, იგი გათვალისწინებულია იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც დანაშაულის (სამართალდარღვევის) აღკვეთის ან მისი პრევენციის მიზნით, ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის მყისიერი, გადაუდებელი აუცილებლობა არსებობს.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტიდან გამომდინარე, დაკავებული ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირი შეზღუდვის მომენტიდან 24

საათში უნდა წარედგინოს მოსამართლეს. კონტროლის მონოპოლია მოსამართლის ხელთ ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილებას პირის თავისუფლების შეზღუდვაზე იღებს საგნობრივად და პიროვნულად დამოუკიდებელი მოსამართლე სასამართლო პროცესზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, სასამართლო კონტროლი ნიშნავს, რომ მოსამართლე გამოძიების პროცესში მუდმივად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს სისხლის სამართლებრივი დევნის ორგანოებისათვის, უქმე, სადღესასწაულო დღეებსა თუ ღამის საათებში.

სასამართლო კონტროლი მნიშვნელოვანია მაშინაც კი, როდესაც მოსალოდნელია, რომ 24 საათის (მოქმედი კონსტიტუციით 48 საათის) გავლის შემდეგ პირს გაათავისუფლებენ. მაგრამ მოსამართლის ჩართვა სრულიად ზედმეტია, როცა სავარაუდოა, რომ დაკავების პერიოდში თავისუფლების შეზღუდვის საფუძვლები აღარ არსებობს. კანონი არ ითვალისწინებს პირის დაკავების მოქმედი კონსტიტუციით 48, ხოლო კონსტიტუციური კანონის პროექტით 24 საათიან ვადაში პირის განთავისუფლების შემთხვევაში, დაკავების სასამართლო კონტროლს, თუმცა პირს, რომელსაც ეს შეეხო, აქვს მისი გასაჩივრების უფლება.

მოსამართლემ უკვე წარმოებული დაკავებისას, მხოლოდ დაკავების კანონიერება კი არ უნდა გადასინჯოს, არამედ მან საკუთარი შეხედულებითა და პასუხისმგებლობით უნდა შეამოწმოს და დაადგინოს ფაქტები, იყო თუ არა გადაუდებელი აუცილებლობა და არსებობდა თუ არა დაკავების საფუძვლები. მოსამართლე ამას ახორციელებს საქმის მასალების გამოკვლევით, მოწმეთა დაკითხვით, დაკავებულის მოსმენით დ.ა.შ.

დ. სისხლისსამართლებრივი დაკავების დამატებითი გარანტიები

მოქმედი კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-5 პუნქტი დამატებით გარანტიებს ითვალისწინებს სისხლის სამართლის წესით დაკავებულ და დაპატიმრებულ პირთა მიმართ.

დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე უნდა განემარტოს მისი უფლებები და თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველი. მას დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე შეუძლია, მოითხოვოს დამცველის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს. კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-13 მუხლი ასეთ დამატებით გარანტიებს დაკავებული ან დაპატიმრებული პირის მიმართ აღარ ითვალისწინებს. მათზე ვრცელდება კონსტიტუციური კანონის პროექტის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული საპროცესო უფლებები.

IV. სისხლის სამართლის პროცესუალური დაკავება

1. დაკავება

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, დაკავება არის დანაშაულებრივ ქმედებაში ეჭვმიტანილი პირისათვის თავისუფლების ხანმოკლე (მოქმედი კონსტიტუციით არაუმეტეს 48 საათიანი, კონსტიტუციური კანონის პროექტით არაუმეტეს 24 საათიანი) აღკვეთა სისხლის სამართლებრივი დევნის უზრუნველსაყოფად. ეს არის წინასწარი ღონისძიება, რაც ან აღკვეთის ღონისძიების გამოყენებით, ან სრული თავისუფლებით უნდა დასრულდეს.

დაკავება დაპატიმრებას არ წარმოადგენს და არ მოითხოვს დაპატიმრებისათვის გათვალისწინებულ დასაბუთებული ვარაუდის უფრო მაღალ სტანდარტს.

დაკავება მოწესრიგებულია სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 170-178-ე მუხლებით. დაკავების მიზანი სისხლის სამართლებრივი დევნით შემოიფარგლება.

1. დაკავებას მხოლოდ სამართლებრივი შედეგები არ გააჩნია, მაგ. დაკავების შედეგი მხოლოდ ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა არ არის, არამედ დაკავებით საფრთხე ექმნება ადამიანის სოციალურ გარემოს, შესაძლებელია სრულიად განადგურდეს დაკავებული პირის

ავტორიტეტი, სამსახური დაკარგოს, ოჯახის წევრებთან ურთიერთობა გაუმძაფრდეს.¹⁴ დაკავება წარმოებს კანონით ამისათვის უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებისას პირს უფლება აქვს, პასუხი გასცეს (თუ ეს მისი ნება იქნება) ბრალდებას. გარკვეული წინაპირობების არსებობისას დაკავება წარმოებს მოსამართლის გადაწყვეტილებით ან მის გარეშე. დაკავების ინსტიტუტი მიმართულია სისხლისსამართლებრივი დევნის ეფექტურ წარმოებაზე. იგი პატიმრობას უსწრებს წინ. პროცესუალური დაკავების ნორმების გამოყენების სფერო შემოიფარგლება, სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების მიზნით, სისხლისსამართლებრივი დევნის ორგანოების რეპრესიული საქმიანობით.

2. **დაკავების მიზანი** - დაკავების მიზნები, დაპატიმრების მიზნების მსგავსად, სახელდებით არ არის მითითებული სისხლის სამართლის პროცესში, იგი გამომდინარეობს მისი არსიდან. „ადამიანის უფლების შეზღუდვის მიზანს ყოველთვის უნდა წარმოადგენდეს სხვა კონსტიტუციური სიკეთის დაცვა, რადგან უფლების შეზღუდვის საჭიროება, ზოგადად, იმ შემთხვევაში დგება, როდესაც ამ უფლების რეალიზება შემხებლობაში მოდის სხვათა უფლებებთან ან დემოკრატიული საზოგადოების ინტერესებთან.“¹⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაკავება, ისევე, როგორც უფლებაში ნებისმიერი ჩარევა ლეგიტიმურ, კონსტიტუციურ მიზანს უნდა ემსახურებოდეს. ასეთ მიზნად საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია მართლმსაჯულების განხორციელება იმ პირის მიმართ, რომელმაც სავარაუდოდ ჩაიდინა დანაშაული და რომლის უფლებაში ჩარევაც განხორციელდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ უფლებაში ჩარევის საბოლოო მიზნად მართლმსაჯულების განხორციელება დაადგინა.¹⁶

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტი დაკავების მიზნად ადგენს უფლებამოსილი სასამართლო ორგანოს წინაშე მის წარსადგენად. დაკავების ეს მიზანი დაკავების ერთ-ერთ წინაპირობასაც წარმოადგენს. ეს მიზანი თვითნებობის აღკვეთას ემსახურება. დაკავების აღნიშნულ მიზანს უფრო შინაარსობრივი დატვირთვა აქვს, ვიდრე ფორმალური (no cogent elements have been produced). მნიშვნელოვანია, რომ დაკავების უფლებამოსილი პირის მოქმედებიდან ირკვეოდეს, რომ დაკავებას ისინი პირის უფლებამოსილ ორგანოში წარსადგენად ახორციელებენ. თუმცა გარემოება, რომ პირი დაკავების შემდეგ გამოიკითხება და მის მიმართ არ მოხდება ბრალდების აღძვრა და გათავისუფლება დაკავებისგან, არ ნიშნავს იმას, რომ დაკავებისას ამისათვის უფლებამოსილ პირს არ გააჩნდა მისი სასამართლოში წარდგენის მიზანი.

ამგვარად, დაკავება ხორციელდება პირის უფლებამოსილი სასამართლო ორგანოს წინაშე წარსადგენად, სისხლის სამართლის პროცესის წარმოების უზრუნველსაყოფად, მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით. დროული დაკავებით თავიდან უნდა იქნას აცილებული ბრალდებულის მიერ მაგ. მიმალვით ან მტკიცებულების განადგურებით პასუხისმგებლობისაგან თავის დაღწევა.¹⁷

2. დაკავების სახეები:

დაკავება ორი სახისაა - მოსამართლის განჩინებით და მოსამართლის განჩინების გარეშე (გადაუდებელი აუცილებლობისას).

3. დაკავების გამამართლებელი გარემოებები - დაკავების საპროცესო წინაპირობები (ეჭვის ხარისხი, დანაშაულის კატეგორია და სხვა გარემოებები)

დაკავება, ასევე დაპატიმრება და სხვა იძულებითი ღონისძიებები, წარმოადგენს ultimum remedium, რაც ნიშნავს, რომ ეს არის ბოლო ღონისძიება, რაც არ შეიძლება გამოყენებული იქნას ძალიან სწრაფად.¹⁸ ultimum remedium შეიძლება განიმარტოს შემდეგნაირად, რომ იძულებითი

ლონისძიებები, მათ შორის დაკავება, შეიძლება გამოყენებული იქნას მხოლოდ მაშინ, თუ სხვა ნაკლებად ინტენსიური ღონისძიებები არაეფექტურია.¹⁹

წინაპირობების დადგენა მნიშვნელოვანია ბალანსის დასაცავად, ერთი მხრივ, საზოგადოების დაცვას, დანაშაულის პრევენციისა და რეპრესიისათვის სისხლის მართლმსაჯულების ეფექტურ განხორციელებასა და ადამიანის თავისუფლებას შორის. თუმცა ასეთ ბალანსს თან ახლავს მუდამ რისკები.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტი ადგენს როგორც პრევენციული, ისე რეპრესიული დაკავების, ასევე დაპატიმრების მინიმალურ სტანდარტებს (წინაპირობებს), კერძოდ მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტი ადგენს დაკავების და დაპატიმრების გამამართლებელ საფუძვლებს²⁰, შესაბამისად ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლისა და მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის (Recomendation 2006 (13)) საფუძველზე დადგენილია შემდეგი წინაპირობები,²¹ პირის დაკავება დასაშვებია: თუ,

1. არსებობს სამართალდარღვევის ჩადენის საფუძვლიანი ეჭვი (reasonable suspicion);
2. არსებობს არსებითი საფუძვლები ვარაუდისათვის (დარწმუნებისათვის), პირი განთავისუფლების შემთხვევაში ან:
 - ა. მიიძღვება (რისკი, რომ პირი არ გამოცხადდება სასამართლოში);
 - ბ. ჩაიდენს ახალ დანაშაულს (რისკი, რომ გააგრძელებს დანაშაულთა ჩადენას);
 - გ. ხელს შეუშლის მართლმსაჯულების განხორციელებას (სიმართლის დადგენას ხელს შეუშლის);
 - დ. სერიოზულ საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს (რისკი, რომ პირის თავისუფლებაში ყოფნა დაარღვევს საზოგადოებრივ წესრიგს).

3. არ არსებობს სხვა ალტერნატიული შესაძლებლობა მე-2 აბზაცის ა, ბ, გ, დ ნაწილებში ჩამოთვლილი საფრთხეების თავიდან ასაცილებლად.²²

აღნიშნული საფუძვლის გარდა ევროპულმა სასამართლომ კიდევ ერთი საფუძველი აღიარა, მაგრამ მკაცრი გამონაკლისებით, გამომიბებისას პირის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა.²³

საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობა ითვალისწინებს ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ მინიმალურ სტანდარტებს, ასევე ადგენს დაკავების სხვა წინაპირობებსაც.

4. თვითნებობის აკრძალვა

კონვენციის მე-5 მუხლის მიზნებიდან გამომდინარე, ევროპული სასამართლო კრძალავს თვითნებობას. მოთხოვნას თვითნებობის აკრძალვაზე შეიცავს კონვენციის მე-5 მუხლით გათვალისწინებული თავისუფლების შეზღუდვის წინაპირობები, რომლებსაც სასამართლო შიდანაციონალური კანონმდებლობით გათვალისწინებულ თვითნებობის აკრძალვის წინაპირობებთან ერთობლივად ამოწმებს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ნაციონალურ კანონმდებლობაში არსებული წინაპირობები, რომლებიც ხელისუფლების თვითნებობას გამორიცხავს.

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ თვითნებობის აკრძალვის მთელი რიგი კრიტერიუმები შეიმუშავა. ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ არ არის საკმარისი კანონის მხოლოდ ფორმალური მოთხოვნების შესრულება, რათა შეფასდეს სახელმწიფოს მიერ ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის კანონიერება. თავისუფლების შეზღუდვა თვითნებურია, მიუხედავად იმისა, რომ ის კანონის ფორმალურ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, მაგრამ

სახელმწიფო ორგანოების მოქმედება ცბიერებასა და მოტყუებას შეიცავს. შიდასაგარეო კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს მე-5 მუხლით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. (მაგ. თვითნებობას ადგილი აქვს, როდესაც პირისთვის თავისუფლების შეზღუდვა ხდება თითქოს მისი მოწმის სახით გამოკითხვად, მაგრამ რეალურად გამომძიებლის განზრახვა იყო პირის, როგორც ბრალდებულის, სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემა. ²⁴)

ანალოგიურად *Nechiporuk. a. Yonkalo* უკრაინის წინააღმდეგ, სადაც პირის დაკავება მოხდა ადმინისტრაციული გადაცდომის საფუძველზე, მიუხედავად იმისა, რომ პირი ეჭვმიტანილი იყო მკვლელობის საქმეში.²⁵

ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით მნიშვნელოვანია, რომ, ერთი მხრივ, დაკავების საფუძველსა და, მეორე მხრივ, დაკავებულის მიყვანის ადგილსა და თავისუფლების შეზღუდვის პირობებს შორის კავშირი არსებობდეს. პირის საიდუმლოდ გაჩერება საიდუმლო ადგილას (unacknowledged detection) წარმოადგენს კონვენციის მე-5 მუხლის მოთხოვნების მძიმე დარღვევას²⁶.

თუ დაკავების თაობაზე წერილობით დოკუმენტში მითითებული არ არის თარიღი, დაკავების დრო, ადგილი, დაკავებულის გვარი და სახელი, დაკავების საფუძველი და დამკავებლის სახელი და გვარი, ეს არღვევს კონვენციის მე-5 მუხლიდან გამომდინარე თვითნებობის აკრძალვას.

გარდა ამისა, თვითნებობის აკრძალვა კონვენციის მე-5 მუხლთან მიმართებით ნიშნავს, რომ დაცული უნდა იქნას თანაზომიერების (პროპორციულობის) პრინციპის შემადგენელი ყველა კომპონენტი. მნიშვნელოვანია საჭიროების, თანაზომიერების შემოწმება, კერძოდ საკმარისია თუ არა ნაკლებად მკაცრი ღონისძიების გამოყენება, სადაც შეფასება უნდა მიეცეს საჯარო ინტერესსა და ადამიანის თავისუფლების უფლების მნიშვნელობას, სადაც თავისუფლების შეზღუდვის ვადას შეფასებისას დიდი მნიშვნელობა აქვს.

5. საფუძვლიანი ეჭვი სამართალდარღვევის ჩასადენად

ა. სამართალდარღვევა ("offence"), დანაშაულებრივი ქმედება

საფუძვლიანი ეჭვი მიმართულია სამართალდარღვევის ჩადენაზე. სამართალდარღვევა ფართოდ განიმარტება და მოიცავს როგორც დანაშაულს, ასევე მაგ. "Breach of the peace",²⁷ სასამართლოსადმი უპატივცემულობას,²⁸ ასევე მძიმე სამხედრო გადაცდომებს.²⁹ დაკავების და დაპატიმრების გამოსაყენებლად მნიშვნელოვანია, რომ ჩადენილი ქმედების სანქცია თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებდეს.³⁰ ევროპული სასამართლო მიიჩნევს, რომ დაკავება ან თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ მაშინ არის კანონიერი, როცა დაკავებული პირის ქმედება - ავტონომიურად განხილულ-დანაშაულს წარმოადგენს, რომლის შემადგენლობის ელემენტები, მისი განხორციელების შემთხვევაში და მოსალოდნელი შედეგები, რომელიც ამ ქმედების ჩამდენს ემუქრება - ეროვნულ კანონმდებლობაში ნათლადაა განსაზღვრული³¹.

ბ. დანაშაულის კატეგორიები (დანაშაულის სიმძიმე)

არც ევროპული კონვენცია, არც ამერიკული და არც პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ არ განმარტავს, თუ რას სახის სამართალდარღვევა ან რა კატეგორიის დანაშაული აფუძნებს დაკავებას. მთავარ მოთხოვნას წარმოადგენს, რომ დაკავება უნდა იყოს პროპორციული (დაკავება უნდა იყოს გონივრული იმ დანაშაულთან მიმართებით, რომელშიც პირი ეჭვმიტანილია) და საჭირო (დაკავება შეიძლება გამოყენებულ იქნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სხვა ყველა ნაკლებად მძიმე ღონისძიებები არ არის საკმარისი ეჭვმიტანილის ადეკვატური კონტროლისათვის).³² შედეგად ყველა სახის დანაშაული არ გამოდგება დაკავების

გამამართლებელ გარემოებად. უპირველეს ყოვლისა, ეს შეეხება იმ დანაშაულებს, რომლებიც სასჯელად თავისუფლების აღკვეთას არ ითვალისწინებს.³³

ამიტომ ჩნდება კითხვა, თუ როგორ უნდა გადაწყვიტონ სახელმწიფოებმა ეს საკითხი, პრეცედენტების საფუძველზე ყოველი კონკრეტული საქმისას თუ რაიმე სისტემა უნდა შექმნან და გარკვეული ჩამონათვალი გააკეთონ იმ დანაშაულების, რომელთა განხორციელებისას დაიშვება დაკავება? ჩატარებული გამოკვლევებით რესპონდენტ სახელმწიფოებს შორის ამ საკითხთან მიმართებით სხვადასხვაობა არსებობს, კერძოდ, ზოგიერთი სახელმწიფო დასაშვებად მიიჩნევს დაკავების და ასევე პატიმრობის გამოყენებას ისეთ დანაშაულებზე, რომლებისთვისაც სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთა არ არის გათვალისწინებული (ინგლისი, უელსი, იტალია, იაპონია, ამერიკის შეერთებული შტატები) მაშინ, როდესაც სხვა სახელმწიფოთა კანონმდებლობა დაკავების და პატიმრობის გამოყენებას მხოლოდ იმ დანაშაულთა საქმეებზე მოითხოვს, რომლებიც სასჯელის სახედ თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებს (არგენტინა, საბერძნეთი, ახალი ზელანდია), ზოგიერთი სახელმწიფო დაკავების და პატიმრობის გამოყენების წინაპირობად ადგენს დანაშაულისათვის გათვალისწინებულ პატიმრობის ვადას, მაგ. ნორვეგია ადგენს 6 თვიდან, პოლონეთი ერთი წლიდან, დანია 18 თვიდან, ესპანეთი ორი წლიდან, ნიდერლანდები 4 წლიდან, გარკვეული გამონაკლისებით, იტალია ორი, ოთხი, ხუთი წლიდან).³⁴ მართალია, ასეთი ზღვრის დადგენა მთელ რიგ სახელმწიფოებში პირს იცავს თავისუფლების შეზღუდვისგან მთელ რიგ შემთხვევებში, მაგრამ ამ წინაპირობის არსებობა არ ნიშნავს, რომ პირი აუცილებლად უნდა იქნას დაკავებული ან მას შეეფარდოს პატიმრობა ასეთი კატეგორიის დანაშაულის ჩადენისას. ამისათვის მნიშვნელოვანია დაკავების ან დაპატიმრების სხვა წინაპირობებიც.

გ. დანაშაულის კატეგორია დაკავებასთან მიმართებით საქართველოს საპროცესო კოდექსის შესაბამისად.

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, დაკავებისათვის დანაშაულის კატეგორიას (სიმძიმეს) (ნაკლებად მძიმე, მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე) გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ აქვს. კანონით ორივე სახის დაკავება შესაძლებელია განხორციელდეს ნებისმიერი სიმძიმის დანაშაულზე.

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დაკავება მოსამართლის განჩინებით დაიშვება იმ დანაშაულებზე, რომლებისთვისაც სასჯელის სახით გათვალისწინებულია თავისუფლების აღკვეთა (სსსკ-ის 171-ე მუხლის პირველი ნაწილი). ეს ნიშნავს, რომ იმ დანაშაულთა საქმეებზე, რომლებიც თავისუფლების აღკვეთის სახით სასჯელის სახეს არ ითვალისწინებს, მოსამართლის განჩინებით დაკავება დაუშვებელია. გარემოება, რომ დაკავება დაიშვება იმ დანაშაულებზე, რომლებისთვისაც სასჯელის სახით გათვალისწინებულია თავისუფლების აღკვეთა, არ ნიშნავს ავტომატურად, რომ ყველა პირი, ვინც ასეთი სახის დანაშაულს ჩაიდენს, დაკავებული უნდა იქნას. ამისათვის სხვა წინაპირობებია მნიშვნელოვანი, რაზეც კანონი პირდაპირ მიუთითებს.

გადაუდებელი აუცილებლობისას დაკავება უკავშირდება ქმედების ჩამდენის შემთხვევის ადგილას წასწრებას. გადაუდებელი აუცილებლობისას დაკავებისათვის მნიშვნელობა არ აქვს ქმედებისათვის სასჯელის სახით გათვალისწინებულია თავისუფლების აღკვეთა თუ არა. გადაუდებელი აუცილებლობით დაკავება ყველა სახის დანაშაულებრივ ქმედებაზე დაიშვება.

არც საერთაშორისო ნორმები და არც საქართველოს კანონმდებლობა არ ცნობს განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულს დაკავების ან დაპატიმრების ავტონომიურ საფუძველად. თუმცა, მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოშიც ³⁵, ამ საფუძველზე ხდება აპელირება დაკავების (პატიმრობის) სხვა საფუძვლების შეფასებისას. ბევრ ქვეყანაში საზოგადოებისათვის გაუგებარია, თუ რატომ არ უნდა იქნას დაკავებული ან დაპატიმრებული განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის ჩადენაში ეჭვმიტანილი პირი, თუნდაც იმ შემთხვევებში,

როდესაც არ არსებობს მისი მიმალვის, მის მიერ დანაშაულის განმეორებით ჩადენის ან მართლმსაჯულების განხორციელებისათვის ხელის შეშლის საფრთხე. ამან კი შესაძლებელია, გამოიწვიოს საზოგადოების უნდობლობა სისხლის სამართლის სისტემისადმი, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ეს გამოიწვევს დაუყოვნებლივ საზოგადოებრივ უწყესრიგობას.³⁶

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა, რომლის გარეშეც დაუშვებელია დაკავების განხორციელება, ეს არის დასაბუთებული ვარაუდი.

2. საფუძვლიანი ეჭვი (reasonable suspicion), დასაბუთებული ვარაუდი

ა. ზოგადი მიმოხილვა

დასაბუთებული ვარაუდი (probable cause) ახალანსებს კერძო და საჯარო ინტერესთა კონკურენციას სისხლის სამართლის პროცესში, იცავს რა მოქალაქეებს პირად ცხოვრებაში სწრაფი და არაგონივრული ჩარევისაგან, დაუსაბუთებელი ბრალდებებისაგან, ამავდროულად იძლევა საზოგადოების დასაცავად კანონის სამართლიანი გამოყენების თავისუფლებას.

ბ. მოკლე შედარებითი მიმოხილვა

მოთხოვნა რომ საფუძვლიანი ეჭვი უნდა არსებობდეს დაკავებისათვის, გამომდინარეობს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციიდან (მე-5 (1) (c)), სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტიდან, ამერიკული კონვენციიდან. პირის დაკავება სისხლის სამართლებრივი ბრალდებით, თუ არ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, წარმოადგენს თვითნებობას.

ჩატარებული გამოკვლევების შედეგად დადგინდა, რომ ბევრ რესპონდენტ სახელმწიფოში დაკავების ერთ-ერთ წინაპირობად სხვადასხვა ხარისხის ეჭვს მიიჩნევენ. ხარისხის არსი სხვადასხვაგვარია სხვადასხვა სახელმწიფოში. მაგ იაპონიაში, ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და ნორვეგიაში ეჭვის მინიმალური ხარისხი არის probable cause (დასაბუთებული ვარაუდი), რომ ბრალდებულმა პირმა ჩაიდინა დანაშაული, სამხრეთ აფრიკაში მაგ. Reasonable suspicion (საფუძვლიანი ეჭვი), ახალ ზელანდიაში good cause.³⁷ ტერმინოლოგიურად ისინი ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან. საკმაოდ რთულია იმის დადგენა, შინაარსობრივად მსგავსნი არიან თუ არა. ბევრია დამოკიდებული, თუ როგორ ხდება მათი ინტერპრეტაცია პრეცედენტულ სამართალში. მაგ. ამერიკის შეერთებულ შტატებში probable cause (დასაბუთებული ვარაუდი) შინაარსი საკმაოდ მსგავსია ევროპული სასამართლოს მიერ ინტერპრეტირებული probable cause (საფუძვლიანი ეჭვი). საკმაოდ რთულია გაკეთდეს შედარებითი ანალიზი ეჭვის სხვადასხვა ხარისხზე, ვინაიდან ბევრ ქვეყანაში ეჭვის სახელწოდება თარგმნილია ინგლისურიდან საკუთარ ენაზე. ბევრ ქვეყანას დაკავებისთვის სხვა საკუთარი მოთხოვნები აქვს. მაგ. გერმანიაში, ტაივანსა და თურქეთში დაიშვება პირის დაკავება მხოლოდ მაშინ, თუ იგი strongly suspected (მკაცრად ეჭვმიტანილია) დანაშაულის ჩადენაში. ბელგია, ასევე საბერძნეთი კი serious indication of guilt (სერიოზული ეჭვი). სხვადასხვა ქვეყანას ორი ხარისხის ეჭვის სტანდარტი გააჩნია (მაგ. დანიას reasonable suspicion/substantial suspicion).

გ. დასაბუთებული ვარაუდი ევროპული კონვენციისა, ამერიკის შეერთებული შტატების (reasonable suspicion, Probable cause)

ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტში გათვალისწინებული საფუძვლიანი ეჭვი (reasonable suspicion) საუკეთესო გარანტიაა პირთა დასაცავად თვითნებური დაკავებისა და დაპატიმრებისაგან.

თუ რა იგულისხმება საფუძვლიან ეჭვში (reasonable suspicion), ამის თაობაზე ევროპულმა სასამართლომ განმარტება გააკეთა და აღნიშნა, რომ საფუძვლიან ეჭვში მოიაზრება „ფაქტებისა და ინფორმაციის არსებობა, რომელიც დააკმაყოფილებდა მესამე ობიექტურ დამკვირვებელს, რომ პირმა, ვისაც დაკავება ეხება, ჩაიდინა დანაშაული, (retrospektive Prognose)³⁸ მაგრამ ის, რაც შეიძლება განხილულ იქნას საფუძვლიანად, დამოკიდებული იქნება ყველა გარემოებაზე.“³⁹ მიუხედავად ასეთი განმარტებისა, ღიად რჩება კითხვები: რამდენად კონკრეტული უნდა იყოს ფაქტობრივი გარემოებები, რომ საფუძვლიანი ეჭვი დააფუძნოს? (level of factual justification required).

საფუძვლიანი ეჭვის არსებობა ყოველთვის დაკავშირებულია კონკრეტული საქმის განსაკუთრებულ გარემოებებზე. ევროპული სასამართლო Erdagöz-ის საქმეში ცალსახად საუბრობს „specific facts“⁴⁰ (სპეციალურ ფაქტებზე) Murray „sufficient facts or information which would be provide a plausible and objective basis for a suspicion“⁴¹“. Erdagöz-ის საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიუთითა, რომ თავისუფლების შემზღვევით ღონისძიებების მიზანს პირის სასამართლოში წარდგენასთან ერთად წარმოადგენს არსებული ეჭვი გააძლიეროს ან გააბათილოს. ⁴²

როგორც Scott-ის საქმიდან ირკვევა, გაქცევის მცდელობა ან ნასამართლობის ქონა დაკავებისას შესაძლებელია, გათვალისწინებული იქნას საფუძვლიანი ეჭვის არსებობის დასადგენად. ⁴³ ნასამართლობა, თუნდაც გაქარწყლებული, შესაძლებელია, აძლიერებდეს საფუძვლიან ეჭვს („reinforce a suspicion“), მაგრამ იგი არ აფუძნებს საფუძვლიან ეჭვს („cannot form the sole basis of a suspicion..“).

საფუძვლიანი ეჭვი ობიექტური (objective, ობიექტური სტანდარტი) უნდა იყოს, ის არ შეიძლება, რომ პატიოსნებასა და კეთილსინდისიერებას (genuine and bona fide suspicion) ემყარებოდეს. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საფუძვლიანი ეჭვი ყოველთვის ობიექტურ სტანდარტს მოითხოვს, თუნდაც შიდაანაციონალური კანონმდებლობით მთელი რიგი სახელმწიფოები ეჭვის სტანდარტად ასევე დაკავების განმახორციელებელი მოხელის სუბიექტურ სტანდარტსაც ითვალისწინებდეს. ⁴⁴ თუმცა სუბიექტური სტანდარტი მთლიანად ირელევანტური არ არის. ევროპული სასამართლო ხაზს უსვამს პატიოსნებისა და კეთილსინდისიერების მნიშვნელობას საფუძვლიანი ეჭვის შეფასებისას და მიიჩნევს, რომ ისინი საფუძვლიანი ეჭვის აუცილებელი ელემენტებია (one indispensable element of its reasonableness) ⁴⁵ Murray-ის საქმეში, Murray დაკავებული IRA-სათვის იარაღის შეძენის საქმესთან დაკავშირებით. ეროვნულმა სასამართლოებმა დაადგინეს, რომ შიდაანაციონალური კანონმდებლობა უფლებას აძლევს სამხედროებს, დააკავონ პირი, რომელიც ჩადენილ დანაშაულებრივ ქმედებაში ეჭვიმტანილია და ეჭვი დამკავებელი პირის პატიოსნებასა და გულწრფელობას (“honestly and genuinely held“) ეფუძნება. ეს სუბიექტური სტანდარტი ევროპულმა სასამართლომ, მართალია, მნიშვნელოვნად მიიჩნია, მაგრამ არ მიაჩნია გადამწყვეტი მნიშვნელობა. ამ საქმეშიც დაკავება და დაპატიმრება ეჭვის ობიექტურ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს.

საფუძვლიანი ეჭვი, რომ პირმა ჩაიდინა დანაშაულებრივი ქმედება, არის sine qua non (აუცილებელი პირობა) თავისუფლების შეზღუდვის შემდგომი გაგრძელების.

თუ მამხილებელი მტკიცებულებები მხოლოდ ერთ წყაროს ეფუძნება, რომლის სანდოობაც ეჭვს იწვევს, აუცილებელია სხვა მტკიცებულებების წარდგენაც, რაც საფუძვლად უნდა დაედოს დაკავებას, შემდგომ კი პატიმრობას.⁴⁶

საფუძვლიანი ეჭვის არსებობისათვის მნიშვნელოვანია მტკიცებულებები. საფუძვლიანი ეჭვი არ არსებობს მტკიცებულებების გარეშე მხოლოდ ვარაუდებზე. სამართალდამცავი ორგანოების მხოლოდ სუბიექტური მოსაზრებები, რომ პირმა ჩაიდინა დანაშაული მტკიცებულებების გარეშე არ არის საკმარისი საფუძვლიანი ეჭვის დასასაბუთებლად.⁴⁷ შესაძლებელია, დაკავების შემდეგ არ მოხდეს პირისათვის ბრალდების წარდგენა, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ დაკავებისას პირის მიერ ქმედების ჩადენის საფუძვლიანი ეჭვი არ არსებობდა.⁴⁸ დანაშაულის ჩადენის

საფუძვლიან ეჭვს ვერ ქმნის ფაქტი იმისა, რომ პირი მსგავსი დანაშაულებისათვის წარსულში ნასამართლები იყო.⁴⁹

დაკავებისა და დაპატიმრებისათვის მნიშვნელოვანი საფუძვლიანი ეჭვის ხარისხი უფრო მაღალი უნდა იყოს, ვიდრე გამოძიების დასაწყებად საჭირო საწყისი ეჭვის სტანდარტი.

იმ პირთა დევნისას, რომელთა მიმართაც არსებობს ეჭვი, რომ ტერორისტული დანაშაული ჩაიდინეს ან მომავალში ჩაიდინენ, ევროპული სასამართლო განსაკუთრებულ ვითარებას იღებს მხედველობაში, რომელშიც სახელმწიფო იმყოფება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ტერორისტებისაგან დაცვა.

V. დასკვნა

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c ქვეპუნქტი საფუძვლიანი ეჭვის დასადგენად სამართალდამცავი ორგანოებისაგან არ ითხოვს დაკავების მომენტში ან ასევე მას შემდეგაც, რომ მას მოპოვებული ჰქონდეს ბრალდების აღსაძრავად საკმარისი მტკიცებულებები. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, დაკავება ხორციელდება ისევე, როგორც დაპატიმრება და პირის ბრალდებულად ცნობა დასაბუთებული ვარაუდის საფუძველზე. დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტი დაკავებისას განსხვავებულია დაპატიმრებისა და ბრალდებულად ცნობის დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტისაგან.

დასაბუთებული ვარაუდის დასადგენად სავალდებულო არ არის, რომ დაკავების დროს სამართალდამცავ ორგანოებს ხელთ ჰქონდეთ საკმარისი მტკიცებულებები ბრალდების აღსაძრავად ან მსჯავრდებისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ დაკავებისას პირი იძენს ბრალდებულის სტატუსს და დაკავებულს, პირველ რიგში, უნდა განემარტოს რომელი დანაშაულის ჩადენაში არსებობს მის მიმართ დასაბუთებული ვარაუდი. ეს არ ნიშნავს ბრალდების აღძვრას და იმას, რომ ასეთი მოთხოვნის დაწესება შეუსაბამო იქნებოდა და წინააღმდეგობაში მოვიდოდა გამოძიების მიზნებთან. თავისუფლების შეზღუდვა სწორედ იმ მიზანს ემსახურება, რომ სისხლის სამართლის გამოძიებამ წინ წაიწიოს, რომ კონკრეტული ეჭვი, რომელიც დაკავებისას არსებობდა დადასტურდეს ან გაძლიერდეს, ან შესუსტდეს („to further the criminal investigation by way of confirming or dispelling the concrete suspicion grounding the arrest“). ამიტომ ფაქტები, საიდანაც ეჭვი გამომდინარეობს იმ დონის ვერ იქნება, რა დონეც მოგვიანებით ბრალდების აღძვრისათვის ან მსჯავრდებისთვისაა საჭირო. აქედან გამომდინარე, გარემოებები, საიდანაც ეჭვი გამომდინარეობს, არ უნდა აკმაყოფილებდეს მტკიცებულებათა იმ დონეს, რომელიც საჭიროა ბრალდების აღძვრისთვის ან მსჯავრდებისათვის (need not to be of the same level).⁵⁰ მაგრამ ფაქტები არც ძალიან ზოგადი არ უნდა იყოს. დაკავების მომენტისათვის უნდა არსებობდეს საკმარისი მტკიცებულებები ან ინფორმაცია, რომელიც სამართალდამცავებს სთავაზობს დამაჯერებელ და ობიექტურ საფუძვლებს ეჭვისათვის („exist sufficient facts or information which would provide a plausible and objective basis for a suspicion“).

¹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

² იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის No 2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ადამიანის თავისუფლება გარანტირებულია არა მხოლოდ მატერიალური ნორმით, არამედ კონსტიტუციურ რანგში აყვანილი პროცესუალური ნორმების ერთობლიობით, რაც ხაზს უსვამს მის განსაკუთრებულ ადგილს ძირითად უფლებათა სისტემაში.

³ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის No 2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

- ⁴ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის No 2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება.
- ⁵ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechts- Konvention, 6 Auflage, 2016, S. 233; Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Mensvhenrecjte und Grundfreiheiten, 2012, s. 97.
- ⁶ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechts- Konvention, 6 Auflage, 2016, S. 233; Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Mensvhenrecjte und Grundfreiheiten, 2012, s. 97.
- ⁷ Harald Weiß, Haft ohne Urteil, S. 393, Berlin, 2016.
- ⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513, 16 გადაწყვეტილება.
- ⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513,20 გადაწყვეტილება.
- ¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, 2013, გვ. 133.
- ¹¹ Harald Weiß, Haft ohne Urteil, S. 392, Berlin, 2016.
- ¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513, 12 გადაწყვეტილება.
- ¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513, 63 გადაწყვეტილება.
- ¹⁴ Harald Weiß, Haft ohne Urteil, S. 1, Berlin, 2016.
- ¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513, 71 გადაწყვეტილება.
- ¹⁶ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის No 2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, პ. 17-22.
- ¹⁷ Antje Dittmer, Die vorläufige Festnahme gemäß §127 Abs. 2 StPO, S. 22, Baden Baden, 2003
- ¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება №1/2/503,513. 1: „ადამიანის თავისუფლება იმდენად წონადი ძირითადი უფლებაა, რომ მასში ჩარევა სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან უნდა განიხილებოდეს, როგორც ultima ratio“.
- ¹⁹ Pre-trial Detention, in the European Union, A. M van Kaltmhout , 2009, p. 59.
- ²⁰ ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის c) ქვეპუნქტი ადგენს დაკავების და დაპატიმრების გამამართლებელ შემდეგ საფუძვლებს 1. არსებობს სამართალდარღვევის ჩადენის საფუძვლიანი ეჭვი (reasonable suspicion) 2. დაკავებით თავიდან იქნება აცილებული ახალი დანაშაულის ჩადენა 3. დაკავება საჭიროა დანაშაულის ჩადენის შემდეგ, ქმედების ჩამდენის მიმალვის თავიდან ასაცილებლად.
- ²¹ Recommendation Rec(2006)13of the Committee of Ministers to member states: 7: A person may only be remanded in custody where all of the following four conditions are satisfied: there is reasonable suspicion that he or she committed an offence; and there are substantial reasons for believing that, if released, he or she would either (i) abscond, or (ii) commit a serious offence, or (iii) interfere with the course of justice, or (iv) pose a serious threat to public order; and there is no possibility of using alternative measures to address the concerns referred to in b.; and this is a step taken as part of the criminal justice process.
- ²² Pre-trial Detention, in the European Union, A. M van Kaltmhout , 2009, p. 63.
- ²³ EHRC, CASE OF I.A. v. FRANCE (1/1998/904/1116) par 108, : The Court accepts that in some cases the safety of a person under investigation requires his continued detention, for a time at least. However, this can only be so in exceptional circumstances having to do with the nature of the offences concerned, the conditions in which they were committed and the context in which they took place.
- ²⁴ EGMR.31.5.2011, Khodarkovky./RUS.Nr. 5829/04=NJW 2012.3422.Z.142.
- ²⁵ Nechiporuk. a. Yonkalo ./UKR.Nr. 423110/04.Z.173.178.181.

-
- ²⁶ EGMR, 5.2. 2009, Khadisov and Tsechoev /.RUS.Nr. 21519/02.Z.138.
- ²⁷ EGMR, Steel, u.a./ Vereinigtes Königreich, Nr 24838/94, Z.48 f.
- ²⁸ EGMR, 13, 3. 1980.X Nr. 8083/77, Z. 1.
- ²⁹ EGMR, 18, 2. 1999(GR), Hood, Nr. 27267/95= NVwZ 2001, 304, Z. 51.
- ³⁰ EGMR, 19.5. 2004, R.L. u M-J.D., Nr 44568/98, Z.87 f.
- ³¹ Esser Auf dem Weg, S. 222.
- ³² EHRC, CASE OF JABŁOŃSKI v. POLAND (Application no. [33492/96](#)), 82. On the other hand, the Court observes that under Article 5 § 3 the authorities, when deciding whether a person should be released or detained, are obliged to consider alternative measures of ensuring his appearance at trial. Indeed, that Article lays down not only the right to “trial within a reasonable time or release pending trial” but also provides that “release may be conditioned by guarantees to appear for trial”.
- ³³ Pre-trial detention , Edited by P:H:PH:M:C: van Kempen,2012, Piet Hein van Kempen, p. 34.
- ³⁴ Pre-trial Detention, in the European Union, A. M van Kaltmhout , 2009, p. 64-69.
- ³⁵ ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს ერთობლივი პროექტი - „საქართველოში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება და ეროვნული კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისობაში მოყვანა ევროპულ სტანდარტებთან“, გვ. 51.
- ³⁶ Pre-trial detention , Edited by P:H:PH:M:C: van Kempen,2012, Piet Hein van Kempen, p. 36.
- ³⁷ Pre-trial detention , Edited by P:H:PH:M:C: van Kempen,2012, Piet Hein van Kempen, p. 33- 34.
- ³⁸ Hans- Heiner Kühne, Strafprozessrecht 9 Auflage, Rn . 327.
- ³⁹ ECHR, FoxCampbell and Hartlay v. UK , 13 August, 1990,„The Court agrees with the Commission and the Government that having a "reasonable suspicion" presupposes the existence of facts or information which would satisfy an objective observer that the person concerned may have committed the offence. What may be regarded as "reasonable" will however depend upon all the circumstances“. 32.
- ⁴⁰ EGMR, Erdagöz ./Türkei, Reports 1997-VI, §§ 47, 51-53.
- ⁴¹ EGMR, Murray. ./Verinigten Königreich, Serie A N 300-A, , §§ 56-57, 60-61, 63.
- ⁴² Esses Auf dem Weg, S. 224.
- ⁴³ EGMR, Scott./. Spanien, Reports 1996 VI.,:§§35, 65.
- ⁴⁴ აშშ-ში თუ პირი შეაჩერეს დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტზე ნაკლები საფუძვლით, რის შემდეგაც შემჩერებელი პირი დაინახავს გამამტყუნებელ (ინკრიმინაციულ) მტკიცებულებებს, უნდა დადგინდეს ქმნის თუ არა ეს უკანონო დაკავების საფუძველს, როგორც ამას მომავალში დაცვის მხარე დასაბუთებს, თუ ეს ქმნის დასაბუთებულ ვარაუდს, როგორც ამას მომავალში პროკურორი დასაბუთებს. ის ფაქტი, რომ შეჩერებისას შემჩერებელი პირი არ უცხადებს პირს, რომ ის ოფიციალურად დაკავებულია, არ არის მაკონტროლებელი, შეჩერება დაკავებად შეიძლება იყოს განხილული , თუ იგი წარმოებული იქნა იმ მიზნით, რომ დაკავება განხორციელებულიყო, რაც დაკავებული პირისათვის გასაგები უნდა ყოფილიყო. ეს გულისხმობს, რომ დაკავება დამოკიდებულია დამკავებლისა და დაკავებულის სუბიექტურ პოზიციასზე, პირველი ის აჩერებს დაკავების მიზნით, მეორე ამისი ცოდნა აქვს დაკავებულს. ეს არის სუბიექტური ტესტი. დღეისათვის სასამართლოები ობიექტურ ტესტს ეფუძნებიან. W. R. Lafave, Criminal procedure, p. 227. 2017.
- ⁴⁵ CASE OF FOX, CAMPBELL AND HARTLEY v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 12244/86; 12245/86; 12383/86), Z. 31-32; EGMR, Murray. ./Verinigten Königreich, Serie A N 300-A, , §§ 56-57, 50, 61,
- ⁴⁶ ECHR, CASE OF LABITA v. ITALY (Application no. 26772/95), 158:For these reasons, as the domestic courts recognise, statements of pentiti must be corroborated by other evidence. Furthermore, hearsay must be supported by objective evidence.
- ⁴⁷ CASE OF FOX, CAMPBELL AND HARTLEY v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 12244/86; 12245/86; 12383/86), Z. 35: The fact that all the applicants, during their detention, were questioned about specific terrorist acts, does no more than confirm that the arresting officers had a genuine suspicion that they had been involved in those acts, but it cannot satisfy an objective observer that the applicants may have committed these acts.The aforementioned elements on their own are insufficient to support the conclusion that there was "reasonable suspicion". The Government

have not provided any further material on which the suspicion against the applicants was based. Their explanations therefore do not meet the minimum standard set by Article 5 § 1 (c) (art. 5-1-c) for judging the reasonableness of a suspicion for the arrest of an individual.

⁴⁸ EGMR 29.11. 1988, Brogan u.a./GBR, Nr 11209/84u.a. Z 52f.: The fact that the applicants were neither charged nor brought before a court does not necessarily mean that the purpose of their detention was not in accordance with Article 5 para. 1 (c) (art. 5-1-c).

⁴⁹ CASE OF FOX, CAMPBELL AND HARTLEY v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 12244/86; 12245/86; 12383/86), Z. 35The fact that Mr Fox and Ms Campbell both have previous convictions for acts of terrorism connected with the IRA (see paragraph 12 above), although it could reinforce a suspicion linking them to the commission of terrorist-type offences, cannot form the sole basis of a suspicion justifying their arrest in 1986, some seven years later.

⁵⁰ ECHR, Brogan u.a. vereinigtes Königreich, Serie A Nr 145 B, p.53. Esser, auf dem Weg...S.223f



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ადამიანის უფლებებთან და სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასება

მომზადებულია სერ ჯეფრი ჯოუელის მიერ

უმაღლესი რანგის პრაქტიკოსი ადვოკატი, „ბლეკსტოუნ ჩემბერსი“, ლონდონი; ლონდონის უნივერსიტეტის საჯარო სამართლის საპატიო პროფესორი; კანონის უზენაესობის ბინჰემის ცენტრის დამფუძნებელი-დირექტორი (2010-15); ვენეციის კომისიის წევრი გაერთიანებული სამეფოს სახელით (2000-2010).

მარტი 2017

ამ დოკუმენტის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის დახმარებით, ამერიკის შერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებელია ექსპერტი და აქ წარმოდგენილი მოსაზრებები არ ასახავს USAID-ის ან აშშ მთავრობის ან აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) შეხედულებებს.

ეს ანგარიში ემყარება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ კონსტიტუციის 1-ლ, მე-2 და მე-5 თავებთან (ამჟამად შემოთავაზებულია როგორც მე-6 თავი) (ადამიანის უფლებები და სასამართლო ხელისუფლება) დაკავშირებით შემოთავაზებული ცვლილებების კვლევას (იხ. დანართი 1).

დოკუმენტის საფუძველია საკონსტიტუციო ისტორიისა და საქართველოს კონტექსტის წინასწარი შესწავლა, რომელსაც 13-18 მარტის განმავლობაში მოჰყვა თბილისში ვიზიტი USAID-ის მიერ საქართველოში დაფინანსებული კანონის უზენაესობის მხარდაჭერის პროექტის ეგიდით (*PROLoG*). მე დავესწარი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ორ სესიას და შევხვდი კომისიის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს. ასევე შევხვდი უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს, სახალხო დამცველს და არასამთავრობო ორგანიზაციების ექსპერტებს და ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლებს.

ზოგადად საკონსტიტუციო ცვლილებებმა ჩემზე დიდი შთაბეჭდილება მოახდინა. მათ კონსტიტუცია გაცილებით მეტ შესაბამისობაში მოჰყავთ ევროპული დემოკრატიის თანამედროვე სტანდარტებთან და იმავდროულად დასტურდება დამოუკიდებელი და ზოგჯერ შემოქმედებითი მიდგომა კონსტიტუციის შემუშავებისადმი.

მე შევაფასე თითოეული მუხლი შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე:

1. შეესაბამება თუ არა მუხლის შინაარსი საერთო ევროპულ სტანდარტებს ადამიანის უფლებებთან და კანონის უზენაესობასთან მიმართებით?
2. გათვალისწინებულია თუ არა შეზღუდვები უფლებებისა და მოვალეობების განმსაზღვრელ შესაბამის მუხლებში? არის თუ არა სათანადო ნებისმიერი ასეთი შეზღუდვა?
3. არის თუ არა უფლება ან მოვალეობა მკაფიოდ გამოხატული როგორც საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი?
4. არის თუ არა უფლება აღსრულებადი? და ნებისმიერი აღსრულება სასამართლოს საშუალებით გაითვალისწინებს თუ არა სასამართლოებს და ხელისუფლების სხვა შტოებს შორის ფუნქციების გაყოფას? (ეს განსაკუთრებით ეხება, მაგრამ არა მხოლოდ, ე.წ. „სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებს“)
5. არის თუ არა დებულებები კონსტიტუციაში გამოხატული ქვეყნის ფასეულობების და პრინციპების შესაბამისი?
6. არსებობს თუ არა დამატებითი უფლება, ინსტიტუტიციები ან სტანდარტები, რომლებიც შეიძლება აძლიერებდეს კონსტიტუციის თავსებადობას ადამიანის უფლებებთან და კანონის უზენაესობის ნორმებთან მისი აღსრულებადობის ან ხელმისაწვდომის საშუალებით?

თავი 1: ზოგადი დებულებები

მესმის რომ კონსტიტუციის ამ თავის მიზანი არ არის უშუალოდ აღსრულებადი უფლებების განსაზღვრა, არამედ კონსტიტუციის საბაზისო ფასეულობების და პრინციპების გამოხატვა.

ისინი იყოფა სამ ძირითად ფასეულობად, რომლებიც საქართველოს განსაზღვრავს როგორც:

- (ა) **“დემოკრატიულ სახელმწიფოს”** (მუხლი 3);
- (ბ) **„სამართლებრივ სახელმწიფოს“** (მუხლი 4); და
- (გ) **“სოციალურ სახელმწიფოს”** (მუხლი 5).

თითოეული ამ ფასეულობის აუცილებელი მახასიათებელი განსაზღვრულია მითითებული მუხლის შესაბამისი პუნქტით.

მე- 3 მუხლი (“დემოკრატიული სახელმწიფო”):

- **პუნქტი (3)** თავიდან ითვალისწინებდა რომ *“ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.”*

აღნიშნული ჩანაწერი ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ საქართველო უფრო სახალხო დემოკრატიაა ვიდრე წარმომადგენლობითი. უნდა აღვნიშნო, რომ ეს ფორმულირება არსებითად შეიცვალა შემდგომ პროექტში:

“ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.”

მუხლი 4 (სამართლებრივი სახელმწიფო):

- **(2) პუნქტის** თანახმად *“სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს.”*

ჩემი აზრით, მიზანშეწონილი იქნება ფრაზა „ხელს უწყობს“ ჩაემატოს ფრაზის „ცნობს და“ შემდეგ.

- მე- 2 პუნქტის მეორე ნაწილის თანახმად *“კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.”*

ეს ფორმულირება აერთიანებს ამ თავში ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლს. ამ მუხლის დატოვება კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში მიზანშეწონილია, რადგან ის სასამართლოებს და სახელმწიფო მოხელეებს საშუალებას აძლევს მისდიონ ადამიანის უფლებების თანამედროვე განვითარებას. მისი გადატანა უშუალოდ აღსრულებადი უფლებებიდან (თავი 2) ამ თავში არ შეასუსტებს მის ზემოქმედებას, რამდენადაც წინააღმდეგ შემთხვევაში ის თავის მიზანს ვერ შეასრულებს. თუმცა, თუ მიიჩნევა, რომ არსებობს რაიმე ეჭვი მის უშუალო აღსრულებადობასთან დაკავშირებით, ის უნდა დაბრუნდეს ისევ მე-2 თავში.

მოგვიანებით, ტექსტში ადამიანის ღირსებასთან დაკავშირებით დაფიქსირებული მოსაზრების გათვალისწინებით, ესტონეთის კონსტიტუციის მე-10 მუხლი შესაძლოა ალტერნატიული მოდელი იყოს:

“ამ თავით განსაზღვრული უფლებები, თავისუფლებები და მოვალეობები არ ზღუდავს სხვა უფლებებს, თავისუფლებებს და მოვალეობებს, რომლებიც გამომდინარეობს კონსტიტუციიდან ან შეესაბამება მას და ეთანხმება ადამიანის ღირსების და სახელმწიფოებრივ პრინციპებს სოციალური სამართლის, დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის საფუძველზე.”

- **მე-6 პუნქტი** ითვალისწინებს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, *„თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას“*, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ. ეს დებულება შეესაბამება მე-2 პუნქტს ზევით და მისაღებია იმდენად, რამდენადაც საქართველოს რატიფიცირებული აქვს ადამიანის უფლებების შესახებ წამყვანი საერთაშორისო შეთანხმებები, რომელთა გამოყენებაც უშუალოდ ხდება და ამგვარად უპირატესობა ენიჭება ადგილობრივ კანონმდებლობასთან და ნორმატიულ აქტებთან შედარებით.

თუმცა, აღნიშნულია, რომ ეს შეთანხმებები არ მოქმედებს უშუალოდ (პირდაპირ), როცა ისინი არ შეესაბამება კონსტიტუციას და ამგვარად არ შეიძლება იქნეს დაშვებული ამ შეფასებაში რომ ისინი ავტომატურად გამოიყენება. ამიტომ, თითოეულ მუხლს ვაფასებ უშუალოდ მის

ტექსტთან დაკავშირებით და არა საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულების დამატებასთან ერთად

მუხლი 7 (სოციალური სახელმწიფო – ალბათ უფრო ზუსტად: ‘საყოველთაო კეთილდღეობის მქონე სახელმწიფო’):

ეს მუხლი განსაზღვრავს მიზნებს სოციალური ადა ეკონომიკური განვითარების სფეროში. ეს მე-4 პუნქტის თანახმად მოიცავს მოთხოვნას რომ

“სახელმწიფო ზრუნავს მოქალაქის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით.”.

მე-5 პუნქტის თანახმად სახელმწიფო ზოგადად *„უზრუნველყოფს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის განვითარებას.“.*

მე-6 პუნქტის თანახმად სახელმწიფო *“უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას, ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას და... ქვეყნის მდგრად ეკოლოგიურ განვითარებას.”*

მე-7 პუნქტის თანახმად *“სახელმწიფო ზრუნავს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის განსაკუთრებული პირობების შექმნაზე”,* და

მე-8 პუნქტის თანახმად *„სახელმწიფო ხელს უწყობს ქალისა და მამაკაცის თანაბარ მონაწილეობას საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში“.*

მესმის რომ ამ მიზნების ჩართვა კონსტიტუციის 1-ლ თავში და არა მეორეში, რომელშიც ისინი ახლაა წარმოდგენილი (30-38-ე მუხლები – რომელშიც ახლა არ შედის მხოლოდ *“საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფა”*), უნდა მიუთითებდეს რომ ისინი არ არის სამართლებრივად უშუალოდ აღსრულებადი. მე არ მინახავს პროექტში ფორმულირება, რომელიც უფრო მკაფიოს გახდიდა ამ შეზღუდვას. თუმცა, იმის დაშვებით, რომ შეზღუდვა განმარტებული იქნება პროექტის მომდევნო ვერსიაში, უნდა დაისვას შეკითხვა, ამ უფლებების გადატანა 1-ლ თავში შეამცირებს თუ არა მათ ზემოქმედებას.

კომისიაში მიმდინარე დისკუსიების დროს წარმოდგენილი დასაბუთება იყო ის რომ უფლებები რომელთა გადმოტანაც ხდება 1-ლ თავში *„აბსტრაქტული უფლებებია“* და ამგვარად არ ექვემდებარება უშუალო აღსრულებას. იმ დროისთვის პროექტით სხვა მიზნები გადავიდა 1-ლ თავში, რომლებიც ამჟამად მე-2 თავშია, როგორცაა მაგალითად პროფკავშირებთან დაკავშირებული უფლებები მაგ. პროფკავშირების დაარსება და მასში გაერთიანება; და ასევე ჯანდაცვის და უფრო სპეციფიკური ეკოლოგიური უფლებები. ჩემი აზრით, სწორად განხორციელდა აღნიშნულის დაბრუნება მე-2 თავის 24-ე (მუშაობის თავისუფლება) და 26-ე მუხლებში (ჯანდაცვის უფლება - რომელიც ასევე მოიცავს გარემოს დაცვის უფლებებს).

თუმცა აღვნიშნავ, რომ მე-2 თავით განსაზღვრული თავისუფალ მეწარმეობასთან, კონკურენციის კანონმდებლობასთან და მომხმარებელთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული სხვა მიზნები უფრო მეტად აბსტრაქტული უფლებებია, მაგრამ მათი გადანაცვლება 1-ლ თავში არ ყოფილა გათვალისწინებული. სავარაუდოდ ეს ასახავს პოლიტიკურ არჩევანს (იხ. მსჯელობა ქვევით 26-ე მუხლთან დაკავშირებით).

ზოგიერთმა წამოაყენა ცნობილი არგუმენტი *„სოციალურ-ეკონომიკური“* უფლებების წინააღმდეგ, კერძოდ ის, რომ თუ ეს უფლებები უშუალოდ აღსრულებადია სასამართლოში ეს გამოიწვევს მოსამართლეების ჩართვას სოციალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში და მწირი რესურსების განაწილებაში, რაც პარლამენტის ექსკლუზიური ფუნქციაა. ამიტომაც უწოდებენ ინდოეთის და ირლანდიის კონსტიტუციები *„სოციალურ-ეკონომიკურ“* მიზნებს (როგორებიცაა სოციალური უზრუნველყოფა, ჯანდაცვა ან საცხოვრისით

უზრუნველყოფა) „სახელმწიფო პოლიტიკის დირექციულ პრინციპებს“, რომელთა უშუალო აღსრულებაც კონსტიტუციური უფლებებისგან განსხვავებით ვერ მოხდება.

მათ ვინც ეწინააღმდეგება სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების შეკვეცას, საკონსტიტუციო კომისია პასუხობს, რომ მათი აღსრულება შესაძლებელია არაპირდაპირ და ასევე „ადამიანის ღირსების“ პრინციპის წამოწევით, რომელიც განსაზღვრულია აღსრულებად უფლებად კონსტიტუციის მე-2 თავში (ახალი მე-8 მუხლი). ამგვარად, პირმა, რომელსაც არ აქვს საცხოვრებელი, შეიძლება განაცხადოს რომ მისი (აღსრულებადი) ადამიანის ღირსების უფლება ირღვევა (რასაც ზოგჯერ ადგილი აქვს გერმანიის კონსტიტუციიდან გამომდინარე). მეორე მხრივ, აღნიშნული მიზნების აღსრულების დატოვება სასამართლოებში და მათ ადამიანის ღირსების პრინციპის ინტერპრეტაცია განაპირობებს გაურკვევლობას. მოსამართლეებმა შეიძლება გამოიყენონ ან არ გამოიყენონ ეს შესაძლებლობა. ან შესაძლოა დროდადრო განავრცონ და გაწელონ ადამიანის ღირსების კონცეფცია მწირი ფინანსური რესურსების განაწილებაში არასათანადო ჩარევის მიზნით.

სხვა კონსტიტუციები სხვადასხვა გზით ცდილობენ მწირი რესურსების განაწილებაში სასამართლოს ჩარევისგან თავის არიდებას. მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუცია განსაზღვრავს ზოგიერთ 'სოციალურ-ეკონომიკურ' მიზანს როგორც „უფლებას“. ეს მოიცავს სოციალურ უზრუნველყოფას და ჯანდაცვას (პოლონეთის კონსტიტუციის 67-ე და 68-ე მუხლები).

თუმცა, გათვალისწინებულია, რომ უფლების მასშტაბი განსაზღვრულ უნდა იქნეს საკანონმდებლო აქტით (როგორც შემოთავაზებულია ზევით მე-4 პუნქტში საარსებო მინიმუმთან დაკავშირებით, მაგრამ არა საცხოვრებლის სტანდარტთან დაკავშირებით). მსგავსი დებულება არსებობს ესტონეთის კონსტიტუციის 28-ე თავში.

სამხრეთ აფრიკის 1996 წლის კონსტიტუციით მიღებულია განსხვავებული მიდგომა. პოლონეთის და ესტონეთის კონსტიტუციების მსგავსად, ის განიხილავს უფლებებს და არა დირექციულ პრინციპებს საცხოვრებელთან, სუფთა წყალთან, სოციალურ უზრუნველყოფასთან და გარემოს დაცვასთან დაკავშირებით. თუმცა, ის ამ უფლებების დახასიათებისას განმარტავს უმრავლეს შემთხვევებში, რომ „ყველას აქვს ასეთ უფლებებთან წვდომის უფლება“ და სახელმწიფოს მოვალეობა მათ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით აბსოლუტური არ არის, მაგრამ განისაზღვრება შემდეგნაირად:

“სახელმწიფომ უნდა მიიღოს გონივრული და სხვა ზომები ხელმისაწვდომი რესურსების ფარგლებში, [შესაბამისი უფლების] პროგრესული რეალიზაციის მისაღწევად”¹.

ამგვარად, სამხრეთ აფრიკაში პრაქტიკაში (და იმ ქვეყნებში სადაც 1996 წლიდან იქნა მისი მოდელის დამკვიდრება²) როდესაც ადგილი აქვს დავას სასამართლოში სახელმწიფოს ვალდებულებასთან დაკავშირებით უზრუნველყოს ასეთი უფლებები, სასამართლოები ძირითადად ითხოვენ, რომ სახელმწიფომ იფიქროს მათ უზრუნველყოფაზე; დაეყრდნოს გადაწყვეტილებას „ხელმისაწვდომი რესურსების“ შესახებ და ჩაერიონ მხოლოდ მაშინ თუ არ არსებობს „გონივრული“ გეგმა აღნიშნული უფლებების „პროგრესული რეალიზაციის“ მისაღწევად (ტერმინი „პროგრესული რეალიზაცია“ აღებულია საერთაშორისო პაქტიდან სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ“).

გარკვეული სიფრთხილით უნდა აღვნიშნო, რომ სოციალურ-ეკონომიკური მიზნები მე-4 პუნქტში ხელმისაწვდომია მხოლოდ მოქალაქეებისთვის, მე-2 თავში მოცემული მათი ეკვივალენტისგან განსხვავებით, რომლებიც მცირე გამონაკლისების გარდა ხელმისაწვდომია ყველასთვის. შეადარეთ ესტონეთის კონსტიტუციის 28-ე პუნქტს, რომელიც უზრუნველყოფს სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებს ყველასთვის მიუხედავად იმისა, რომ კანონი შეიძლება ზღუდავდეს უფლებას არამოქალაქეებისთვის.

დაბოლოს, მჯერა რომ 1-ლ თავში გადანაცვლებული ზოგიერთი მიზანი (როგორცაა მაგალითად სპორტის, მეცნიერების და კულტურის საკითხები) უკეთესია იქ იყოს. თუმცა, კომისიას შესაძლოა სურდეს ხელახლა მსჯელობა, არის თუ არა საარსებო მინიმუმი, ან შესაფერი საცხოვრებელი ისეთი მკაფიო მისწრაფებები “სოციალურ სახელმწიფოში”, რომლებიც აღსრულებად უფლებებად სხვა უფლებებთან ერთად მე-2 თავში უნდა იყოს. თუ ეს შესრულდება, როგორც იყო აღნიშნული, ეს არ ნიშნავს რომ მოსამართლეები თავისუფლად შეძლებენ რესურსების განაწილებას შესაბამის უფლებაზე, რადგან შესაძლებელია ზევით აღნიშნული ერთი ან მეორე პროექტის შემუშავების ტექნიკის გამოყენება ისე, რომ შეიზღუდოს სასამართლოს ასეთი ქმედება (და იხ. ჩემი კომენტარები 26-ე მუხლთან დაკავშირებით ქვევით).

თავი 2 – ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი

ეს თავი შეიცავს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტითა (ICCPR) და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით (ECHR) განსაზღვრული „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების“ უმრავლესობას (არა ყველას), თუმცა ხანდახან განსხვავებული ფორმით. ის ასევე მოიცავს კონკრეტულად ზოგიერთ უფლებებს, რომლებიც სპეციფიკურად და სათანადოდ მორგებულია საქართველოს კულტურაზე, ინსტიტუტებზე და ისტორიაზე. ის ასევე ინარჩუნებს და აფართოებს უფლებებს, რომლებიც განსაზღვრულია შედარებით ახალ კონსტიტუციებში, მაგალითად ინფორმაციის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის და დამატებით, ინტერნეტით სარგებლობის უფლება.

მუხლი 8 (ადამიანის ღირსების, სიცოცხლის და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებები)

- **1-ლი პუნქტი** განსაზღვრავს, რომ *“ადამიანის ღირსება ხელშეუვალია და მას იცავს სახელმწიფო.”* სხვა კონსტიტუციები ღირსებას განსაზღვრავს როგორც უფლებას: მაგ: *“ყველას აქვს თანდაყოლილი ღირსება და უფლება, რომ ამ ღირსების დაცვა და პატივისცემა უზრუნველყოფილი იყოს”*. (სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუცია პუნქტი 10)
- ადამიანის ღირსების მითითებით ერთ მუხლში წამების აკრძალვასთან და ა.შ. ერთად აჩვენებს, რომ ის შეტანილ იქნა ძირითადად ასეთი აკრძალვის გასამართლებლად. თუ ის იქნებოდა დანახული როგორც დამოუკიდებელი უფლება, მაშინ ღირსება შესაძლოა გაცილებით იოლად ყოფილიყო განმარტებული პერიოდულად ზოგიერთი „დირექციული პრინციპის“ ან „სოციალურ-ეკონომიკური მიზნის“ მოცვის მიზნით, რომელიც ახლა შემოთავაზებულია 1-ლ თავში (როგორც ზევით აღინიშნა).
- ამ მუხლის დანარჩენი პუნქტები აკმაყოფილებს ECHR-ის მე-3 მუხლით განსაზღვრულ ევროპულ სტანდარტებს, თუმცა ისინი არ არის ასე ხაზგასმით გამოხატული. მაგალითად, მაშინ როცა **მე-2 პუნქტი** ითვალისწინებს, რომ *„ადამიანის სიცოცხლე დაცულია“* ECHR -ის მე-3 მუხლით განსაზღვრულია რომ *„ყველას აქვს სიცოცხლის უფლება, რომელიც დაცულ უნდა იქნეს კანონით.“*
- ამასთან ერთად, ამ უფლების კონკრეტული შეზღუდვები ECHR -ის 2(2) მუხლში შეიძლება იქნეს განხილული. (იხ. ქვევით ჩემი კომენტარები უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით ქვევით მოცემულ 31-ე მუხლთან დაკავშირებით)
- ეს მუხლი შეიძლება ასევე მოიცავდეს ECHR -ის მე-4 მუხლის ზოგიერთ დებულებას, რომლებიც ეხება უფლებებს რომლებიც სხვაგან არაა აღნიშნული, როგორცაა მონობის და იძულებითი შრომის აკრძალვა (რომელიც ასევე შეიძლება ჩართულ იქნეს 24-ე მუხლში (შრომის თავისუფლება)).

მუხლი 9 (თანასწორობის უფლება)

შემოთავაზებულ პროექტში აღნიშნულია, რომ:

“ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით..”

ეს ფორმულირება სცდება ECHR-ის მე-14 მუხლს იმდენად, რომ ის კრძალავს დისკრიმინაციას ზოგადად როგორც დამოუკიდებელ უფლებას და არა მარტო ECHR-ით განსაზღვრულ უფლებებთან დაკავშირებით. ის უფრო შეესაბამება ECHR-ის 1-ლი მუხლის მე-12 პროტოკოლს, რომელიც კრძალავს „კანონით განსაზღვრული უფლებების“ დისკრიმინაციას (როგორც ECHR-ის 1-ლი მუხლის მე-12 პროტოკოლი).

მისასალმებელია, რომ შემოთავაზებული მუხლიდან ჩანს, რომ იგი ეხება როგორც სახელმწიფო უწყებებს, ასევე კერძო პირებს, განსხვავებით მე-12 პროტოკოლის 1-ლი მუხლისგან.

მუხლში არაფერია ნათქვამი დისკრიმინაციის საფუძვლების შესახებ, რომელიც უკანასკნელ წლებში შემუშავდა როგორც საერთაშორისო ინსტრუმენტების (როგორცაა მაგალითად შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა დისკრიმინაცია - მიუხედავად იმისა რომ შეზღუდული შესაძლებლობების დაცვა აღიარებულია ზევით აღწერილ 1-ლ თავში), ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) პრეცედენტული სამართლის მეშვეობით. ეს საფუძვლები მოიცავს დისკრიმინაციას ასაკის, სქესობრივი ორიენტაციის, ოჯახური მდგომარეობის და ორსულობის საფუძველზე. შემოთავაზებულ ვარიანტში დისკრიმინაციის აკრძალვა „წარმოშობის“ საფუძველზე არ არის ისეთი ფართო, როგორც ECHR-ის ფორმულირება „ეროვნული ან სოციალური წარმოშობის“ შესახებ. თუმცა, ის შეიძლება მისაღები იყოს სასამართლოებისთვის და მიჩნეულ იქნეს 89-ე მუხლით განსაზღვრულ „სხვა საფუძველზე“. მიუხედავად ამისა, ის აამაღლებს სიღრმეს, ისევე როგორც განამტკიცებს ევროპულ ნორმებს თანასწორობის შესახებ, თუ ზოგიერთი ან ყველა ამ საფუძველთაგანი შესაძლებელი იქნება რომ გათვალისწინებულ იქნეს ამ მუხლში.

ორი საბოლოო შეთავაზება ამ მუხლის შესაძლო განვრცობასთან დაკავშირებით:

პირველი, აშშ კონსტიტუციაში მოცემული „კანონით თანასწორი დაცვის“ უზრუნველყოფის უფლების ფორმულირება მიღებულ იქნა ზოგიერთ თანამედროვე კონსტიტუციაში და ზოგჯერ შემდეგი სახე აქვს:

“ყველა თანასწორია კანონის წინაშე და უფლება აქვს თანასწორად იქნეს დაცული [და ისარგებლოს] კანონით].

მეორე, ზოგიერთი კონსტიტუციით „დისკრიმინაციის“ კვალიფიკაცია ხდება ფრაზით „უსამართლო დისკრიმინაცია“. ეს შესაძლოა უშვებდეს სპეციალურ დახმარებას მოწყვლადი ჯგუფებისთვის („პოზიტიური დისკრიმინაციის“ ან „პოზიტიური ქმედების“ პრაქტიკა). იხ. მაგ. გერმანიის კონსტიტუციის მე-3 მუხლი, რომელიც სპეციფიკურად იძლევა უფლებამოსილებას სახელმწიფოსთვის ქალთა და მამაკაცთა თანასწორ უფლებებთან დაკავშირებით „მიიღოს ზომები არსებული დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად.“

მუხლი 10 (პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება)

ეს დებულება, რომელიც აღიარებს რომ ყველას აქვს „საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება“ შეიძლება შერწყმულ იქნეს ICCPR -ის მე-16 მუხლის დებულებასთან, რომელიც აღწერს ისეთ პრობლემებს, როგორცაა იდენტობის არარსებობა ბავშვებისთვის და სხვებისთვის:

“ყველას აქვს უფლება აღიარებულ იქნეს ყველგან კანონის წინაშე.”

მუხლი 11 (ადამიანის თავისუფლება)

პროექტის 1-ლი პუნქტი გვთავაზობს შემდეგს: “ადამიანის თავისუფლება დაცულია.”. ეს უკეთესია ვიდრე ამჟამად არსებული ფორმულირება; “ადამიანის თავისუფლება ხელშეუვალია”; რომელიც პოზიტიურ ვალდებულებას აკისრებს სახელმწიფოს დაიცვას თავისუფლება.

ICCPR -ის 9(1) მუხლის და ECHR-ის მე-5 მუხლის შედარება აჩვენებს, რომ ორივე იწყება სიტყვებით “ყველა ადამიანს აქვს თავისუფლების და პირადი უსაფრთხოების უფლება”; რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ თავისუფლება ადამიანის უფლებაა (და შემდეგ განსაზღვრავს ამ უფლების შეზღუდვის საფუძვლებს და სახელმწიფოს სხვადასხვა მოვალეობას).

ICCPR ასევე ითვალისწინებს, რომ: “არავის შეიძლება დაემუქროს თვითნებური დაპატიმრება ან დაკავება”. ეს ფრაზა მიუთითებს, რომ ნორმა ეხება ყველა თვითნებურ ან უკანონო დაპატიმრებას ან დაკავებას, რომელიც მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ არ ხორციელდება. ის ამგვარად აკისრებს პოზიტიურ მოვალეობას ეფექტიანი ღონისძიებების განსახორციელებლად ნებისმიერი მხარის დასაცავად ასეთი დაკავებისგან (მაგალითად მოტაცება) და ყოველმხრივი გამოძიების საწარმოებლად¹.

ჩემი რეკომენდაციაა, რომ თვითნებური დაპატიმრება ან დაკავება დაემატოს ამ მუხლს შესაძლოა ლიტვის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მსგავსად, რომელიც მიუთითებს რომ:

“დაუშვებელია ნებისმიერი პირის თვითნებურად დაპატიმრება ან დაკავება.”

უნდა აღინიშნოს, რომ წინასწარი დაკავება 9 თვემდე პერიოდით პროექტის მე-6 პუნქტის თანახმად გაცილებით დიდია, ვიდრე ორი ან სამკვირიანი პერიოდი, რომელიც დაშვებულია საერთო სამართლის სისტემებით, თუმცა სამოქალაქო სამართლის სისტემებში, მაგალითად საფრანგეთში, უფრო ხანგრძლივი პერიოდებია დაშვებული.

მუხლი 12 (მიმოსვლის თავისუფლება)

ეს დებულება აკმაყოფილებს ECHR-ის მე-2 მუხლის მე-4 პროტოკოლით განსაზღვრულ სტანდარტებს.

მუხლი 13 (პირადი ცხოვრების სივრცის, კომუნიკაციის, საცხოვრებელი და საქმიანობის ადგილის ხელშეუხებლობა)

ეს პუნქტი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ECHR -ის მე-8 მუხლისგან. 1-ლ პუნქტში განსაზღვრულია, რომ:

‘ყოველი ადამიანის პირადი ცხოვრების სივრცე (?), კომუნიკაცია, საცხოვრებელი და საქმიანობის ადგილი დაცულია. არავის არა აქვს უფლება შევიდეს საცხოვრებელ და სხვა მფლობელობაში ადამიანის ნების საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ჩაატაროს ჩხრეკა.’

შემდეგ ხდება ჩხრეკის რეგულირება და განსაზღვრულია შეზღუდვები ჩხრეკის აკრძალვასთან დაკავშირებით.

¹ UN Human Rights Committee, General Comment 35, “Article 9 (Liberty and security of person)”, 16 December 2014, (CCPR/C/GC/35) at §9.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, ECHR -ის მე-8 მუხლის პარალელური დებულება იძლევა უფრო უშუალო და მარტივ განმარტებას:

‘ყველა ადამიანს აქვს საკუთარი პირადი ცხოვრების და ოჯახური ცხოვრების, სახლის და კორესპონდენციის პატივისცემის უფლება.’

ECHR -ის მე-8 მუხლის შეზღუდვები მე-2 პუნქტით განსაზღვრული შეზღუდვების მსგავსია.

მტკიცედ მჯერა, რომ „პირადი და ოჯახური ცხოვრების“ მკაფიო უფლებამ შეიძინა განსაკუთრებული სტატუსი ECtHR-ის და ბევრი ევროპული ქვეყნის იურისპრუდენციაში. ის კერძოდ გამოიყენება (მაგრამ არა მხოლოდ) ბავშვთა ან მეუღლეების უფლებებთან დაკავშირებით შეუერთდნენ ოჯახებს, რომლებსაც ისინი ომმა და ა.შ. დააშორა. ის არ უშვებს შეუზღუდავ იმიგრაციას (რომელიც შეიძლება რეგულირდებოდეს მუხლის შემზღუდავი დებულებით).

იხ. მაგალითად პოლონეთის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი (*ყველა ადამიანს აქვს პირადი და ოჯახური ცხოვრების სამართლებრივი დაცვის უფლება*) და ესტონეთის კონსტიტუციის 26-ე მუხლი (*ყველა ადამიანს აქვს პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება.*). ჩემი მტკიცე რჩევაა, რომ ECHR-ის მე-8 მუხლის ფორმულირება, ან რომელიმე დებულება პოლონეთის ან ესტონეთის კონსტიტუციიდან, გამოყენებულ იქნეს მე-13 მუხლის ამჟამინდელი პროექტის პირველი წინადადების ჩასანაცვლებლად.

მუხლი 14 (რწმენის და სინდისის თავისუფლებები)

შემოთავაზებულ ფორმულირებაში რწმენის და სინდისის თავისუფლებიდან ამოღებულია აზრის და აღმსარებლობის თავისუფლება, ყველა მათგანი ამჟამად მოქმედ მე-19 მუხლშია წარმოდგენილი. შემოთავაზებულია აზრის თავისუფლების გადატანა მე-15 მუხლში.

ის ამგვარად ამ თვალსაზრისით განსხვავდება ICCPR-ის მე-18 მუხლის და ECHR -ის მე-9 მუხლის ფორმულირებისგან და ასევე:

(ა) ის არ მოიცავს “[პირის] აღმსარებლობის, ან რწმენის დემონსტრირების უფლებას თავყანისცემისას, სწავლებისას, საქმიანობის განხორციელებისას” და

(ბ) შეზღუდვის ერთადერთ საფუძველთან დაკავშირებით (სადაც რწმენის გამოხატვა და ა.შ. „არღვევს სხვების უფლებებს“). ECHR -ის მე-9 მუხლის შეზღუდვები უფრო ფართოა (იხ. ჩემი შემდგომი შენიშვნები უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით ქვევით). ჩემი რეკომენდაციაა, რომ აღმსარებლობა დაბრუნდეს ამ მუხლში ან წარმოდგენილ იქნეს სხვაგან ცალკე უფლებად. უფლება უნდა შეიცავდეს რწმენის დემონსტრირების შესაძლებლობას როგორც ზევით არის აღნიშნული (ა).

მუხლი 15 (აზრის და ინფორმაციის თავისუფლებები)

დებულება თავისუფალი გამოხატვის შესახებ შესამჩნევად განსხვავდება ECHR -ის მე - 10 მუხლისგან და ICCPR-ის მე-19 მუხლისგან. შემოთავაზებულ ვარიანტში აღნიშნულია:

(1) ” ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით.”.

(2) მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია. ცენზურა დაუშვებელია”.

• ECHR და თანამედროვე კონსტიტუციების უმრავლესობა იყენებს უფრო მარტივ და უშუალო და ხელმისაწვდომ ფორმულირებას:

“ყველას აქვს თავისუფალი გამოხატვის უფლება”

რომელიც შემდეგ მოიცავს პრესის და ყველა მედიასაშუალების თავისუფლებას, ინფორმაციის ან მოსაზრებების გადმოცემასთან და არტისტული ან ინტელექტუალური კრეატიულობის თავისუფლებასთან დაკავშირებით.

აღნიშნავ, რომ „ინტელექტუალური საქმიანობის თავისუფლება“ „გარანტირებულია“ ცალკე, ქვევით მე-18 მუხლში, და მაინტერესებს ხომ არ უნდა აიყოს ამ მუხლთან შეერთებული, რომელთანაც ის არსებითად კავშირშია.

როგორც ზევით იყო განხილული, აზრის თავისუფლება ამჟამინდელი მე-19 მუხლიდან ამოღებულია. თუმცა, კონკრეტულად არ არის აღნიშნული პროექტში სათაურის გარდა. გამოხატვაზე და არა აზრზე სპეციფიკური მინიშნება სათაურში ამ მუხლის მიზანს უფრო მკაფიოს გახდიდა.

- ამ პუნქტში მოცემული დათქმები ინტერნეტთან წვდომის, მასმედიის და საზოგადოებრივი მაუწყებლის შექმნის შესახებ საჭირო ცვლილებებია. შეიძლება ასევე დამატებულ იქნეს დებულება საზოგადოებრივი მაუწყებლის შემდგომ დამოუკიდებელ რეგულირებასთან დაკავშირებით.
- აღნიშნული განსხვავებების მიუხედავად სხვა კონსტიტუციების ეკვივალენტურ დებულებებთან და ECHR -თან, მუხლი, ჩემი აზრით, მთლიანობაში აკმაყოფილებს ევროპულ სტანდარტებს, მიუხედავად იმისა, რომ კომისიამ შეიძლება მოისურვოს მასში უფლებების შეტანა, რომლებიც დაცულია ზოგიერთი თანამედროვე კონსტიტუციით, მაგალითად როგორცაა აკადემიური თავისუფლება (რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტოტალიტარიზმისკენ მიმავალი გზა, რომელიც ბევრ ქვეყანაში დაიწყო აკადემიურ დაწესებულებებზე შეტევით), არტისტული კრეატიულობის თავისუფლება და სამეცნიერო კვლევის თავისუფლება (იხ. სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციის მე-16 პუნქტი ან გერმანიის კონსტიტუციის 5(3) მუხლი: „ხელოვნება და მეცნიერება, კვლევა და სწავლება თავისუფალია“);
- შეზღუდვების ნაწილი ამ მუხლისთვის მსგავსია ECHR -ის მე- 10 მუხლისა, მაგრამ არ მოიცავს შეზღუდვას „ჯანმრთელობის ან მორალის დაცვის“ საფუძველზე.
- კომისიას ეცოდინება, რომ ზოგიერთი ინსტიტუტები, რომლებიც არ მისდევენ აშშ პოზიციას შეუზღუდავ სიტყვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით (თუ არ არსებობს ძალადობის „მკაფიო და მიმდინარე საფრთხე“ და ა.შ.) უშვებენ სიტყვის რეგულირებას, რომელიც შესაძლოა ახდენდეს ძალადობის გარდაუვალ წახალისებას. სხვები კრძალავს „სიძულვილის ენას“ (იხ. მაგ ესტონეთის კონსტიტუციის მე-12 მუხლი, რომელიც კრძალავს როგორც ძალადობის ისე დისკრიმინაციის წახალისებას ნაციონალური, რასობრივი, რელიგიური ან პოლიტიკური ან სხვა მოსაზრების საფუძველზე და ასევე კრძალავს სიძულვილის, ძალადობის ან დისკრიმინაციის წახალისებას სოციალურ ჯგუფებს შორის).

მუხლი 16 (საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება)

ეს მუხლი ითვალისწინებს თანამედროვე უფლებას საჯარო ინფორმაციაზე კანონის შესაბამისად, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ინფორმაცია შეიცავს „სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებებს“. ის ასევე იცავს საჯარო დოკუმენტებში დაცულ გარკვეულ პერსონალურ ინფორმაციას ზოგიერთი გამონაკლისებით.

- საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებულ უფლებასთან მიმართებით მჯერა რომ „საიდუმლოებებისთვის“ გამონაკლისები უფრო ფრთხილად უნდა განისაზღვროს, რამდენადაც კონფიდენციალურობის საჭიროება შეიძლება უფრო შორს მიმავალი იყოს ვიდრე ამას მუხლი მოითხოვს. მაგალითად, გამონაკლისი შეიძლება შემდეგნაირად იქნეს ფორმულირებული „სახელმწიფო ან პროფესიული პრივილეგიის ან კომერციული საიდუმლოების კონფიდენციალურობისთვის აუცილებელი საკითხები“;
- პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ საინტერესოა უნდა არსებობდეს თუ არა ცალკე მუხლი პერსონალური მონაცემების დაცვასთან დაკავშირებით (გავეცანი კანონს პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ) რომელიც ასევე შეიძლება ეხებოდეს ზოგადად საგამომიებო ძალაუფლების რეგულირების საჭიროებას (ელექტრონული ზედამხედველობის

და ა.შ. საშუალებით) ზევით მოცემული მე-13 მუხლის (პირადი ცხოვრების უფლება) შესაბამისად.

- მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის როლი ასევე შეიძლება შეტანილ იქნეს მე-6 პუნქტში.

მუხლი 17 (საკუთრების უფლება)

ამ მუხლის თანახმად „საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და დაცულია“ საქართველოში (ძლიერი განაცხადი) და „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების აუცილებელი ჩამორთმევა დასაშვებია სამართლიანი ანაზღაურებით“.

უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დებულება უფრო ძლიერია ვიდრე ECHR -ის 1-ლი მუხლის 1-ლი პროტოკოლი, რომელიც იცავს მხოლოდ „ქონებით მშვიდობიან სარგებლობას“. ის ასევე უშვებს ექსპროპრიაციას არა მარტო საზოგადოებრივ ინტერესებში არამედ „კანონით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად“.

ზოგიერთი კონსტიტუციის დებულება საკუთრების უფლების შესახებ ასევე იცავს ინტელექტუალურ საკუთრებას. აღვნიშნავ, რომ ინტელექტუალური საკუთრების უფლება ამოღებულ იქნა კონსტიტუციის არსებული 23-ე მუხლიდან და ასევე შეტანილია ახალ მე-18 მუხლში (ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლება). ამის მიზეზია სავარაუდოდ ის, რომ საკუთრების განმარტება თავისთავად მოიცავს ინტელექტუალურ საკუთრებას. თუმცა, ისეთ ეპოქაში როცა ზოგიერთი ქვეყანა ნაკლებ ყურადღებას უთმობს ინტელექტუალურ საკუთრებას დამაჯერებელი იქნება საქართველოს მიერ ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების განსაკუთრებული აღნიშვნა ამ პუნქტში.

მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ მიწა საქართველოში შეიძლება იყოს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეების საკუთრებაში „გარდა კანონით გათვალისწინებული განსაკუთრებული შემთხვევებისა“.

ასეთი ჩანაწერი, რა თქმა უნდა, პოლიტიკური, ისევე როგორც სამართლებრივი განზომილების მატარებელია. კარგადაა ცნობილი, რომ უცხოური ინვესტიციები ხშირად ფერხდება იმ ქვეყნების მიერ, რომლებიც მიწის საკუთრების უფლებას არ აძლევენ უცხოეთის მოქალაქეებს.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, სამი საკითხი უნდა იქნეს იდენტიფიცირებული:

- პირველი, ნებისმიერი კანონი, რომელიც უკრძალავს საკუთრების მფლობელ უცხოეთის მოქალაქეს ან მის მემკვიდრეს საკუთრების მიყიდვას არამოქალაქეზე წარმოადგენს ECHR-ის 1-ლი მუხლის 1-ლი პროტოკოლის დარღვევას, რამდენადაც ასეთი ქმედება შეამცირებს მიწაზე მოთხოვნას და ამდენად მის ფასს. ეს ძირითადად იქნება საკუთრებით სარგებლობაში ჩარევა და ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს როგორც დისკრიმინაცია ECHR -ის მე-14 მუხლის თანახმად. სულ მცირე სამართლიანი კომპენსაცია იქნება საჭირო.
- მეორე, მიწის სამომავლო მესაკუთრეობის პრევენცია უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ შესაძლოა კონფლიქტში იყოს კონსტიტუციის თანასწორობის მუხლთან (დისკრიმინაცია წარმოშობის საფუძველზე (თუმცა იხ. მოსაზრებები მე-9 მუხლის შესახებ) თანასწორობის უფლება ზევით) და კონსტიტუცია უნდა განსაზღვრავდეს მკაფიოდ, თუ რომელ დებულებას ენიჭება უპირატესობა.
- ამასთან ერთად, იმის მიუხედავად რომ ECHR-ის 1-ლი მუხლის 1-ლი პროტოკოლი გულისხმობს მხოლოდ ქონების „მშვიდობიანი გამოყენების“ უფლებას, ეს ფრაზა იტერპრეტირებულ იქნა წლების მანძილზე რომ ასევე მოეცვა გარკვეულ შემთხვევებში საკუთრების შეძენის უფლება და მისი გამოყენება. ტესტი იქნება ემსახურება თუ არა ამ უფლების ნებისმიერი ჩამორთმევა კანონიერ მიზანს და პროპორციულია თუ არა.

- ზოგადად საერთო ევროპული სტანდარტები უცხოელებთან დაკავშირებით იძლევა გარკვეული უთანასწორო მოპყრობის შესაძლებლობას. იხ. მაგ. ECHR-ის მე-16 მუხლი, რომელიც უშვებს *უცხოელების პოლიტიკური აქტივობის შეზღუდვას*. და მსოფლიოს ბევრი სახელმწიფო უცხოელებისთვის ზღუდავს გარკვეული საკუთრების ფლობას.
- თუმცა პროპორციულობის ტესტის მიზანი შეიძლება ვერ შესრულდეს უცხოელებისთვის სრული აკრძალვის დაწესებით საკუთრების ფლობაზე და კანონით გამონაკლისების განსაზღვრით. ამ მიზეზით უფრო შემზღუდველი აკრძალვა შეიძლება იყოს ევროპული სტანდარტების სულისკვეთებაში.
- კომისიამ შესაძლოა, უცხოელების მიერ საკუთრების ფლობის სრული აკრძალვის ნაცვლად განიხილოს *ესტონური კონსტიტუცია*, რომლის მოდელიც უფრო მეტად შეესაბამება პროპორციულ მიდგომას: ესტონეთის კონსტიტუციის 32-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ:

“ყველას აქვს უფლება თავისუფლად ფლობდეს, იყენებდეს და განკარგავდეს თავის ქონებას“. თუმცა „საჯარო ინტერესებში შემავალი საკუთრების კლასები [შეიძლება კანონით გათვალისწინების შემთხვევაში] ესტონეთში შეიძლება შექმნილ იქნეს მხოლოდ ესტონელი მოქალაქეების, იურიდიული პირების ზოგიერთი კატეგორიის, ადგილობრივი მთავრობის ან ესტონეთის სახელმწიფოს მიერ...“

მუხლი 18 ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლება

იხ. კომენტარი ზევით მე-15 მუხლის შესახებ.

დარწმუნებული არ ვარ თუ რატომ ჯდება მე-4 პუნქტი (“*კულტურულ მემკვიდრეობას სახელმწიფო იცავს კანონით.*”) ამ მუხლში. შესაძლოა ის შეტანილ უნდა იქნეს ერთ-ერთ მუხლში, რომელიც ეხება გარემოს დაცვის პირობებს 1-ლი თავის ან ქვევით 26-ე მუხლის შესაბამისად.

მუხლი 19 (შეკრების თავისუფლება)

1-ლი პუნქტი ითვალისწინებს, რომ “*ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან შეიარაღებული ძალების შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბოს საჯაროდ და უიარაოდ.*”

მე-2 პუნქტი უშვებს, მაგრამ არ განსაზღვრავს, კანონის მიერ წინასწარი გაფრთხილების რეგულირებას თუ შეკრება (“*ხალხისა და ტრანსპორტის სამომრად ადგილას იმართება*”) ტარდება.

მე-3 პუნქტის თანახმად ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან *კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.*

- უნდა იყოს თუ არა *მშვიდობიანი* საზოგადოებრივი თავშეყრის უფლება ფორმულირებული როგორც ECHR -ის მე-11 მუხლშია მოცემული? და შემდეგ დაშვებულ უნდა იქნეს თუ არა ამ შეკრების დასრულება თუ ის საფრთხეს უქმნის არა მარტო კანონს არამედ უფრო ფართომასშტაბიან საკითხებს, როგორც ეს განსაზღვრულია ECHR -ის მე-11 მუხლში, მაგალითად, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ჯანმრთელობას და სხვების უფლებებს?
- აღსანიშნავია ასევე ფართო შესაძლო გამონაკლისი, რომელიც გათვალისწინებულია ECHR -ის მე-11 მუხლით:

‘ეს მუხლი არ ითვალისწინებს კანონიერი შეზღუდვების დაკისრების პრევენციას შეიარაღებული ძალების, პოლიციის ან სახელმწიფო ადმინისტრაციის წევრთა მიერ აღნიშნული უფლებების გამოყენებაზე.’

მუხლი 20 (გაერთიანების თავისუფლება)

ეს დებულება ითვალისწინებს “საზოგადოებრივი და კომერციული გაერთიანებების შექმნის და მათში გაწევრიანების უფლებას”.

პროფკავშირების და პოლიტიკური პარტიების შექმნის უფლება განხილულია სხვაგან (შესაბამისად 21-ე და 24-ე მუხლებში).

(ა) სიცხადის არარსებობის პირობებში, თუ რა არის „საზოგადოებრივი გაერთიანება“ და (ბ) სხვა ქვეყნებში არასამთავრობო ორგანიზაციების კანონიერ საქმიანობასთან დაკავშირებით რეალური შეტევების განხორციელების (რომელიც ასევე ცნობილია სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელით) გათვალისწინებით ყურადღება უნდა მიექცეს მათი უფლების გარანტიას შექმნან და განახორციელონ კანონიერი საქმიანობები.

მუხლი 21 (პარტიების თავისუფლება)

ეს დებულებები აკმაყოფილებს ევროპულ სტანდარტებს.

მუხლი 22 (საარჩევნო უფლება)

ეს მუხლი განსაზღვრავს პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას და გამორიცხავს ხმის მიცემას პატიმრების მიერ, რომლებიც გასამართლებულნი არიან „მძიმე ან ძალიან მძიმე“ დანაშაულისთვის და ასევე იმ პირთათვის, რომლებიც სასამართლოს გადაწყვეტილებით მოთავსებულ იქნენ ფსიქიატრიული დაწესებულების სტაციონარში.

გაერთიანებულ სამეფოში და იტალიაში პატიმრებისთვის ხმის მიცემის საერთო აკრძალვასთან დაკავშირებით ECtHR -ის ბოლოდროინდელ გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ საერთო აკრძალვა ყველა პატიმრისთვის ხმის მიცემასთან დაკავშირებით არღვევს ECHR -ის მე-3 მუხლის 1-ლ პროტოკოლს (პოლიტიკური მონაწილეობის უფლება) იმიტომ, რომ პატიმრებიც კი უნდა სარგებლობდნენ ხმის მიცემის უფლებით (მაგ. შეუფერხებელი კორესპონდენციის უფლება და ა.შ. ან წამების დაუშვებლობა). თუმცა, ECtHR-მა მხარი დაუჭირა შესაბამის კანონმდებლობას იტალიაში, რომელიც ზოგიერთ პატიმარს (ყველას არა) საშუალებას აძლევს ისარგებლოს ხმის უფლებით.

ფსიქიკური პრობლემების მქონე პირებთან დაკავშირებით უნგრეთის წინააღმდეგ გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ ზოგადი აკრძალვა არღვევს ECHR -ს.

ECtHR-ის გადმოსახედიდან ხმის მიცემის აკრძალვა სერიოზული დამნაშავეებისთვის აკმაყოფილებს ევროპულ სტანდარტებს.

ზოგადი აკრძალვა ფსიქიატრიული დაწესებულებების სტაციონარის პაციენტებისთვის ხმის მიცემის აკრძალვის შესახებ, ჩემი აზრით, არღვევს საერთო ევროპულ სტანდარტებს.

მუხლი 23 (სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება)

ეს შემოთავაზებები თავსებადია ევროპულ სტანდარტებთან.

აღნიშნავ, რომ წინა შემოთავაზება საჯარო სამსახურის როლის განსაზღვრის შესახებ არ არის შეტანილი ამ პროექტში. თუ ის ხელახლა იქნება ჩასმული, მე რეკომენდაციას გავუწევ სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციის 195-ე მუხლს, რომელიც განსაზღვრავს „ძირითად ფასეულობებს და პრინციპებს, რომლებიც არეგულირებს სახელმწიფო მართვას“; მიუკერძოებლობის, პროფესიული ეთიკის, გამჭვირვალობის და ეფექტიანობის ჩათვლით.

მუხლი 24 (შრომის თავისუფლება)

ეს მუხლი განსაზღვრავს შრომის საერთო უფლებებს და აბალანსებს მას თავისუფალი მეწარმეობის უფლებებით და ა.შ. (როგორც განხილული იყო ზევით მე-4 მუხლის, მე-8 პუნქტთან დაკავშირებით).

მიუხედავად იმისა, რომ მე-5 პუნქტი იცავს მომხმარებლის უფლებებს, არ არის ნახსენები სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვის საჭიროება.

მე აღვნიშნე (ზევით მე-8 პუნქტის განხილვისას) იძულებითი შრომის და მონობის აკრძალვის არარსებობა რომელიც შესაძლოა კარგად ეხამებოდეს ამ პუნქტს ბავშვის შრომისგან დაცვის მექანიზმებთან ერთად (თუ არ დაეთმოება ცალკე მუხლი ბავშვის უფლებებს).

მუხლი 25 (განათლების უფლება)

ამ მუხლში შემოთავაზებული ყველა დებულება აკმაყოფილებს საჭირო სტანდარტებს.

მუხლი 26 (ჯანმრთელობის დაცვის უფლება)

ეს მუხლის ადგენს, რომ „ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება ისარგებლოს ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო მომსახურებით“ (პუნქტი 1), ავალდებულებს სახელმწიფოს „აკონტროლოს ჯანმრთელობის დაცვის ყველა დაწესებულება, სამკურნალო საშუალებათა წარმოება და ამ საშუალებებით ვაჭრობა“ (პუნქტი 2), და ადგენს ადამიანთა უფლებას იცხოვრონ „ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში“ (პუნქტი 3).

პირველ და მესამე პუნქტებთან დაკავშირებით მინდა აღვნიშნო, რომ მათში სათანადოდ არ არის გათვალისწინებული ისეთი სიტუაციები, როდესაც რესურსები შეზღუდულია (იხ. პირველი თავის მე-4 მუხლის მე-8 პუნქტთან დაკავშირებით ზემოთ მოყვანილი კომენტარები).

რაც შეეხება ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებას, ჩემი რეკომენდაცია იქნებოდა, რომ ეს პუნქტი ჩამოყალიბდეს ქვემოთ მოცემული ფორმით, რომელიც ცოტა ხნის წინ კაიმიანის კუნძულების კონსტიტუციაში შევიდა:

18.—(1) მთავრობა ვალდებულია მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილებები, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება გარემოს დაცვის და უვნებელი გარემოს შექმნის საჭიროება ახლანდელი და მომავალი თაობების ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად და რომელიც ამავე დროს ხელს შეუწყობს დასაბუთებულ ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას. (2) ამ მიზნის მისაღწევად, მთავრობამ უნდა მიიღოს გონივრული საკანონმდებლო და სხვა სახის ზომები, რომ დაიცვას ქვეყნის მემკვიდრეობა, ველური ბუნება და ხმელეთისა და ზღვის ფლორისა და ფაუნის ბიომრავალფეროვნება — (ა) შეზღუდოს გარემოს დაზიანება და ეკოლოგიური დეგრადაცია; (ბ) ხელი შეუწყოს კონსერვაციას და ბიომრავალფეროვნებას; და (გ) უზრუნველყოს ბუნებრივი რესურსების ეკოლოგიურად მდგრადი გამოყენება და განვითარება.

მუხლი 27 (ქორწინების უფლება)

ამ მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ „ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას“.

ეს დებულება ამჟამად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დებულებას, რომლის მიხედვითაც „საქორწინო ასაკის მამაკაცსა და ქალს აქვთ ქორწინებისა და ოჯახის შექმნის უფლება იმ ეროვნული კანონების შესაბამისად, რომელიც აწესრიგებს ამ უფლების განხორციელებას“.

კომისიისათვის ცნობილი იქნება ის კულტურული განსხვავებები, რომელიც ერთსქესიანი ქორწინების ან მათი სამოქალაქო კავშირების მიმართ არსებობს. კომისია აგრეთვე ძალიან კარგად იცნობს ევროპასა და სხვა ქვეყნებში ერთსქესიანი ქორწინების კონსტიტუციურ უფლებად აღიარების მზარდ ტენდენციას.

ახლახან ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში ერთ-ერთი საქმის (ვალიანატოსი საბერძნეთის წინააღმდეგ) განხილვისას დადგინდა, რომ სასამართლო არ ავალდებულებს ქვეყანას უზრუნველყოს ერთსქესიან წყვილთა „ქორწინების“ შესაძლებლობა, მაგრამ თუ პარტნიორობის რაიმე ალტერნატიული ფორმა დაშვებულია ჰეტეროსექსუალი წყვილებისთვის,

მისი ეკვივალენტური ფორმა აგრეთვე დაშვებული უნდა იყოს ერთსქესიანი წყვილებისთვისაც (და პირიქით).

მუხლი 28 (სასამართლო უფლებები)

ამ მუხლის პირველ პუნქტში ნათქვამია, რომ:

“ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოს მიმართოს. საქმის სამართლიანი განხილვის უფლება უზრუნველყოფილია.”

გაურკვეველია თუ ზუსტად რა არის ამ პუნქტის მიზანი: სასამართლოს მეშვეობით ადამიანთა უფლებების აღსრულების შესახებ ზოგადი დებულების ფორმულირება თუ უბრალოდ სამართლიანი სასამართლო განხილვის მოთხოვნა. ამის გამო, მე გთავაზობთ შემდეგს:

(ა) წავშალოთ აქ პირველი პუნქტის პირველი წინადადება და აღსრულებასთან დაკავშირებული დებულება ცალკე პუნქტად ჩამოვყალიბოთ (იხ. ქვემოთ შემოთავაზებული ვარიანტი), და

(ბ) მკაფიოდ გასაგები გავხადოთ, რომ ეს მუხლი *კონკრეტულად* ეძღვნება *სამართლიან სასამართლო განხილვას* და მისი სათაურია *„სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება“*. ამჟამად სამართლიანი სასამართლო განხილვის ძირითადი ელემენტები ამ ნაწილში სათანადოდ არის წარმოდგენილი; ზოგიერთი მათგანი სამართლიანად იქნა გადმოტანილი ძველი ვერსიის მე-5 თავიდან (სასამართლო სისტემის შესახებ); იგივე შეიძლება ითქვას ამ თემასთან დაკავშირებულ სხვა პრინციპებზეც, როგორცაა მაგალითად დებულებები რეტროსპექტიული კანონების ან ორმაგი საფრთხის წინააღმდეგ.

ამის გამო, ჩემი დაჟინებული რეკომენდაცია იქნება, რომ პირველი პუნქტის მეორე წინადადება ჩანაცვლდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის პირველ წინადადებაში მოცემული ფორმულირებით, შემდეგნაირად:

„ყოველს აქვს უფლება, რომ მისი დავა გადაწყდეს სასამართლოს ან სხვა დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ტრიბუნალის მიერ, კანონის საფუძველზე, სამართლიანი და საჯარო განხილვის გზით“.

ეს ცნობილი ფორმულირება კანონის უზენაესობის საფუძველს ქმნის. კერძოდ ის ადგენს, რომ სამართალი ყველასთვის ხელმისაწვდომია. მას აგრეთვე დაუყოვნებლივ შემოაქვს საქმის სამართლიანი განხილვისთვის აუცილებელი სამი ელემენტი და, უფრო ზოგადად, კანონის უზენაესობის პრინციპი (რომელიც ამ მუხლში მოცემული არ არის), კერძოდ საქმის საჯარო მოსმენა სასამართლოს ან მისი ეკვივალენტური დამოუკიდებელი (სამთავრობო უწყებებთან მიმართებაში) და მიუკერძოებელი (საქმის არსთან მიმართებაში) ტრიბუნალის მიერ.

მუხლი 29 (საქართველოს მოქალაქეობა)

და

მუხლი 30 (უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები)

ორივე მუხლი შესაბამისობაშია ევროპული დემოკრატიის სტანდარტებთან.

მუხლი 31 (ძირითადი უფლებების შეფარდების ზოგადი პრინციპები)

ეს მუხლი სამ საკითხს მოიცავს.

1) **პირველ პუნქტში** ნათქვამია, რომ *“კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე”*.

გაურკვეველია რა არის ამ მუხლის მიზანი:

(ა) მეორე თავში გათვალისწინებული ყველა უფლების გავრცელება ბიზნესებსა და სხვა კორპორაციებზე ან არასამთავრობო ორგანიზაციებზე (კომერციულ კომპანიას აქვს აზრის თავისუფალი გამოხატვის ან კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლება?), თუ

(ბ) სხვადასხვა ორგანიზაციის დავალდებულება არ დაარღვიონ ადამიანის უფლებები (არ დაუშვან დისკრიმინაცია მე-9 მუხლში გათვალისწინებული მიზეზებით?).

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებების განმსაზღვრელი დებულებების მოქმედება განვრცობილია „ჰორიზონტალურ“ სიბრტყეში (ანუ აღნიშნული უფლებები გავრცელდა კერძო და სახელმწიფო უწყებებზეც). ამის მიუხედავად, ეს ადამიანის უფლებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის რთული სფეროა და შესაძლოა საჭირო იყოს მისი შემდგომი განხილვა საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.

2), მე-2 და მე-3 პუნქტები ზოგად შეზღუდვებს არეგულირებს. **მე-2 პუნქტი** კრძალავს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებას „*სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის გზით*“ და **მე-3 პუნქტი** ადგენს, რომ *ადამიანის უფლების შეზღუდვამ არ უნდა დაარღვიოს ამ უფლების არსი*. ამ პუნქტებთან დაკავშირებით მე რამდენიმე კომენტარი მაქვს:

- ჩემი აზრით, მიზანშეწონილი იქნება **უფლებების შეზღუდვას** ცალკე მუხლი დაეთმოს. ეს იმითაა გამოწვეული, რომ უკიდურესად მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განისაზღვროს (1) უფლებები რომელზეც შეზღუდვები არ ვრცელდება (მაგ.: უფლება არ დაექვემდებარო წამებას), (2) უფლებები რომელზეც შეზღუდვები ვრცელდება მხოლოდ გარკვეული მიზნებით (ზოგჯერ მუხლი ამ მიზნებსაც განსაზღვრავს), ან (3) უფლებები რომელზეც ზოგადი შეზღუდვების მუხლი ვრცელდება.
- საინტერესოა გვიჩვენა თუ არა პრაქტიკამ, რომ გერმანიის კონსტიტუციაში გამოყენებული ფორმულირება „ადამიანის უფლების შეზღუდვამ არ უნდა დაარღვიოს ამ უფლების არსი“ მეტისმეტად ზოგადია. ამჟამად ევროპაში მიღებული პრინციპის მიხედვით შეზღუდვა **პროპორციულობის** მოთხოვნას უნდა აკმაყოფილებდეს. ამის მიუხედავად, ზემოხსენებულ დებულებაში ეს კონცეფციაც არააზუსტია. ამის გამო, ზოგ კონსტიტუციაში ზოგადი შეზღუდვების მუხლები უფრო მკაფიოდ აკონკრეტებენ პროპორციულობის ძირითად მახასიათებლებს, კერძოდ იმას, რომ უფლებების ნებისმიერი შეზღუდვა *დასაშვებია, თუ ის:*

- (i) *გათვალისწინებულია კანონით;*
- (ii) *წარმოადგენს აუცილებელს დემოკრატიულ საზოგადოებაში*
- (iii) *ხორციელდება უფლების ბუნების გათვალისწინებით;*
- (iv) *ხორციელდება შეზღუდვის მიზნის გათვალისწინებით, და*
- (v) *წარმოადგენს მიზნის მიღწევის შედარებით ნაკლებად შემზღუდავ საშუალებას.*

3) ამ მუხლის **მე-4 პუნქტი** არეგულირებს შეზღუდვებს (მხოლოდ გარკვეულ უფლებებთან დაკავშირებით) *საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.*

მე გადავამოწმე კონსტიტუციის ის მუხლები, რომლებიც საგანგებო სიტუაციას ეხება [მუხლები 46(1), 46(2) და 72 (თ)]. თუმცა აღნიშნული დებულებების ანალიზი ჩემს დავალებაში არ შედიოდა, მაინც მინდა ავღნიშნო რომ ზოგიერთი კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო სიტუაციებშიც კი, დროებით შეჩერებას დაქვემდებარებული უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა ლიმიტირებულია და დასაშვებია მხოლოდ *“მკაცრად სიტუაციის გარემოებებიდან გამომდინარე”*.

მუხლი 32 (სახალხო დამცველი)

ჩემი აზრით, სახალხო დამცველის, როგორც კონსტიტუციური ორგანოს შექმნას დიდი უპირატესობები აქვს. მე გადავხედე კანონს სახალხო დამცველის შესახებ და დავრწმუნდი, რომ

იგი მაქსიმალურად ვრცელ უფლებამოსილებებს იძლევა, როგორც სხვა ქვეყნების ანალოგიურ ინსტიტუტებში შეიძლება ვნახოთ, მხოლოდ ერთი გამონაკლისით.

სახალხო დამცველთან საუბრის დროს გაირკვა, რომ მისი უფლებამოსილება შეზღუდულია, როდესაც საქმე ეხება კერძო პირებისგან ინფორმაციის მიღებას და დისკრიმინაციის საქმეებში სახალხო დამცველის გადაწყვეტილების აღსრულებას. ჩემი აზრით, ამ ნაკლოვანების აღმოფხვრა მნიშვნელოვანია – თუ კონსტიტუციაში არა, მარეგულირებელ კანონში მაინც შესწორების შეტანის გზით.

პირველ და მეორე თავებთან დაკავშირებული სხვა რეკომენდაციები:

1. ზოგადი დებულებების აღსრულების საკითხებზე

ჩემი აზრით, მნიშვნელოვანია მე-2 თავში შევიდეს ცალკე მუხლი, რომელიც მკაფიოდ მოითხოვს, რომ სასამართლოები (რომელიც შეიძლება დაკონკრეტდეს) უფლებამოსილი არიან მოისმინონ საქმეები და განიხილონ საჩივრები ამ თავში მინიჭებულ უფლებაზე უარის თქმის, მისი დარღვევის ან მუქარის შესახებ და მიიღონ გადაწყვეტილება სამართლებრივი დაცვის შესაბამისი საშუალების შესახებ (რომელიც შეიძლება დაკონკრეტდეს).

ამ დებულებაში შეიძლება აგრეთვე განისაზღვროს თუ ვის შეუძლია მიმართოს სასამართლოს (მათ შორის შესაძლოა პიროვნებას, რომელიც მთელი ჯგუფის ან საზოგადოებრივი ორგანიზაციის სახელით მოქმედებს). დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ ქვემოთ, მე-6 თავის 56(5) მუხლთან დაკავშირებით ჩემს მიერ გაკეთებული კომენტარები.

2. ადმინისტრაციული სამართლის უფლება

ნება მომეცით მოკრძალებულად გავამახვილო საკონსტიტუციო კომისიის ყურადღება „ადმინისტრაციული სამართლის“ ახალი უფლების უპირატესობებზე.

მე გავეცანი საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს, რომელიც სახელმწიფო მართვის დახვეწილ სტანდარტებს ადგენს. მიზანშეწონილი იქნებოდა მათი დადასტურება კონსტიტუციის დონეზე.

ეს უფლება თანამედროვე კონსტიტუციებში სულ უფრო მეტ აღიარებას პოულობს და ევროკავშირის „ფუნდამენტური უფლებების ქარტიაში“ (მუხლი 41) შეტანილ იქნა, როგორც *“კარგი ადმინისტრირებით სარგებლობის უფლება”*. სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუციაში (მუხლი 33), ის ფორმულირებულია როგორც *“სამართლიანი ადმინისტრაციული ქმედებით სარგებლობის უფლება”*. პოლონეთის კონსტიტუციის 184-ე მუხლის მიხედვით ადმინისტრაციული სასამართლო ვალდებულია, კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, *“კონტროლი გაუწიოს სახელმწიფო ადმინისტრირების ხარისხს”*.

ამ უფლების მიზანია:

(ა) კონსტიტუციის დონეზე ცნოს და აღიაროს ისეთი გადაწყვეტილებების მართებულობა, რომელიც არის კანონიერი, პროცედურულად სამართლიანი, გონივრული (ან მიუკერძოებელი) და ქმედითი. ზოგიერთი კონსტიტუცია აგრეთვე შეიცავს დასაბუთების მოთხოვნას და/ან გონივრულ ვადაში გადაწყვეტილების მიღების მოთხოვნას, და

(ბ) საშუალება მისცეს ფიზიკურ პირებს გაასაჩივრონ საჯარო მოხელეთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც აღნიშნულ სტანდარტებს არ შეესაბამებიან და ამით უზრუნველყოს მაღალი სტანდარტების განხორციელება.

ეს უფლება ეფექტიანი აღმოჩნდა, რადგანაც ის მკაფიო სიგნალს იძლევა, რომ კონსტიტუცია იმ ჩვეულებრივი ადამიანებისთვის არის შექმნილი, რომელთა შესახებაც სხვადასხვა დონის ოფიციალური პირები გადაწყვეტილებებს იღებენ. ის აგრეთვე ქმნის სტიმულს სახელმწიფო ადმინისტრირების უფრო მაღალი სტანდარტების დასაწერად და ხელს უწყობს ანგარიშგებისა და დასაბუთების კულტურის განვითარებას.

3. ბავშვის უფლებები

ზოგიერთი თანამედროვე კონსტიტუცია შეიცავს ბავშვთა დაცვის დებულებებს, რომლებიც შესაბამისობაშია გაეროს ბავშვის უფლებების კონვენციასთან.

ეს დამცავი მუხლები უზრუნველყოფს: დაბადების მომენტიდან სახელის მიღების უფლებას; ზრუნვის მიღების უფლებას; არასათანადო მოპყრობისგან, უგულვებელყოფისაგან ან ძალადობისგან დაცვის უფლებას; ექსპლუატატორული შრომისგან დაცვის უფლებას; ხანგრძლივი პერიოდით დაკავებისგან დაცვის უფლებას; ტრეფიკინგისგან და შეიარაღებულ კონფლიქტში მონაწილეობისგან დაცვის უფლებას.

4. სტანდარტებთან თავსებადობის სერტიფიცირების პროცედურა

დაბოლოს, ჩემი მოკრძალებული რეკომენდაცია იქნება გამოვიყენოთ გაერთიანებულ სამეფოში არსებული პრაქტიკა. ის გულისხმობს, რომ პარლამენტში კანონპროექტის წარდგენის დროს მას დართული უნდა ჰქონდეს მისი ინიციატორების განცხადება, ადამიანის უფლებების სტანდარტებთან კანონპროექტის თავსებადობის შესახებ (იმ სახით, როგორც ისინი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაშია ჩამოყალიბებული, მაგრამ საქართველოს შემთხვევაში ეს იქნება კონსტიტუციაში, ან კონკრეტულად მის მეორე თავში, დადგენილი სტანდარტები).

ასეთი მოთხოვნის უპირატესობა ისაა, რომ კანონშემოქმედებითი პროცესის დროს ის კანონმდებლებისა და აღმასრულებელი ხელისულების წარმომადგენელთა ყურადღებას ადამიანის უფლებების დაცვაზე ამახვილებს. შესაბამისად ის ცხადყოფს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვა მხოლოდ სასამართლოს არ ეხება და მთავრობის ყველა უწყებას შორის დიალოგის ნაწილია.

თავი 6: სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა

მუხლი 55 (სასამართლო ხელისუფლება)

1-ლი პუნქტის თანახმად:

“სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები..”

მე-2 პუნქტის თანახმად საკონსტიტუციო სასამართლო და მე-3 პუნქტი განსაზღვრავს მართლმსაჯულების განხორციელებას საერთო სასამართლოების მიერ, ნაფიცი მსაჯულების მიერ საქმის განხილვას და კრძალავს სპეციალიზებული სასამართლოების, მათ შორის სამხედრო სასამართლოების შექმნას საერთო სასამართლოების სისტემის გარეთ. ეს ბოლო დებულება მისასაღმებელია.

ეს დებულებები მკაფიოა და შესაძლოა არ საჭიროებდეს შემდეგ დახვეწას. თუმცა კომისიას შესაძლოა სურდეს შემდეგი მოდელების გათვალისწინება, რომლებიც კიდევ უფრო ცხადად განმარტავს (ა) სასამართლო ხელისუფლების წყაროს ან უფლებამოსილებას და (ბ) პასუხისმგებლობას სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე.

- სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილების წყაროს შესახებ საინტერესოა:

სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუცია, 1966 s.165:

(1) [სახელმწიფოს] სასამართლო ხელისუფლება სასამართლოებს ეკუთვნის

კენიის კონსტიტუცია, 2010, s 159:

(1) მართლმსაჯულების უფლებამოსილება მიღებულია ხალხისგან და ეკუთვნის სასამართლოებს და ამ კონსტიტუციის შესაბამისად შექმნილ ტრიბუნალებს და ხორციელდება მათ მიერ.

- სასამართლოს დამოუკიდებლობის ვალდებულების შესახებ: სასამართლოს დამოუკიდებლობა განსაზღვრულია **59(4) მუხლით**. თუმცა, შესაძლოა სასამართლოს დამოუკიდებლობის ვალდებულება უმჯობესია შეტანილ იქნეს მუხლში მოსამართლეების შესახებ მაგრამ სასამართლოსთან როგორც ხელისუფლების ერთ-ერთ შტოსთან კავშირში (მუხლი 55), ფუნქციების გაყოფის ზოგადი ხაზგასმით, როგორც ქვევით ორ მოდელში წარმოდგენილი:

სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუცია, s. 165:

- a. სასამართლოები დამოუკიდებელია და ექვემდებარება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონმდებლობას, რომელიც მათ მიერ გამოყენებულ უნდა იქნეს მიუკერძოებლად და ყოველგვარი შიშის, უპირატესობის ან მიკერძოების ან ცრურწმენის გარეშე.
- b. არცერთ პირს ან სახელმწიფო ორგანოს არ შეუძლია ჩარევა სასამართლოების ფუნქციონირებაში.
- c. სახელმწიფო ორგანოები საკანონმდებლო და სხვა ღონისძიებების საშუალებით დახმარებას უნდა უწევდნენ და იცავდნენ სასამართლოებს და უზრუნველყოფდნენ სასამართლოების დამოუკიდებლობას, მიუკერძოებლობას, ღირსებას, ხელმისაწვდომობას და ეფექტიანობას.
- d. სასამართლოს მიერ გამოცემული ბრძანება ან გადაწყვეტილება სავალდებულოა ყველა პირისთვის და სახელმწიფო ორგანოსთვის რომელსაც ის ეხება.

კენიის კონსტიტუცია, s.160 (ა):

"მართლმსაჯულების განხორციელებისას სასამართლო ხელმძღვანელობს კონსტიტუციით და კანონმდებლობით და არ ექვემდებარება კონტროლს ან მითითებებს ნებისმიერი პირის ან ორგანოს მხრიდან."

მუხლი 56 (საკონსტიტუციო სასამართლო)

ეს მუხლი განსაზღვრავს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც "ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლებას საკონსტიტუციო სამართალწარმოებით" (პუნქტი 1). ის შემდეგ განსაზღვრავს მოსამართლეთა რაოდენობას და დანიშვნის პროცედურებს (პუნქტი 2) და თავმჯდომარეს (პუნქტი 3). **პუნქტი 4** განსაზღვრავს მოსამართლის კვალიფიკაციას და ორგანული კანონისგან მოითხოვს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და სასამართლოს საქმიანობის სხვა საკითხებთან დაკავშირებით წესების განსაზღვრას. **პუნქტი 5** განსაზღვრავს თუ ვის შეუძლია სამართალწარმოების დაწყება. **პუნქტი 6** განსაზღვრავს არჩევნებზე სასამართლოს შეზღუდულ იურისდიქციას არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე; და **პუნქტი 7** განსაზღვრავს რომ მისი გადაწყვეტილებები არის საბოლოო და დასკვნითი .

პუნქტი 1 არ განსაზღვრავს „საკონსტიტუციო სამართალწარმოებას“. უფრო გასაგები იქნებოდა, რომ მე-4 პუნქტის მეორე ნაწილი (რომელიც ორგანული კანონით მოითხოვს აღნიშნულის განსაზღვრას) შეტანილი ყოფილიყო ამ პუნქტში, როგორც ამჟამინდელ 83(1) მუხლშია. იურისდიქციის ფარგლების განსაზღვრა ამ მუხლში ხელს შეუწყობდა სიცხადეს.

პუნქტი 2

- არ არის დაკონკრეტებული სასამართლო ყოველთვის უნდა შეიკრიბოს თუ არა სრულად, ცხრავე წევრის დასწრებით. ეს საჭიროებს მკაფიო განსაზღვრას.

- საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, მსოფლიოში არსებული ძლიერი ტენდენცია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირება მოხდეს პოლიტიკური ჩარევისგან დამოუკიდებლად, ხშირად დამოუკიდებლად არჩეული სასამართლო დანიშვნების კომისიის მიერ., იხ. ვენეციის კომისიის ანგარიში *მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ (CDL-AD (2010) 004, თავი 3*, და ბინჰემის ცენტრის ანგარიში კანონის უზენაესობის და თანამეგობრობის სამდივნოსთვის, *მოსამართლეთა დანიშვნა, ვადა და გათავისუფლება* (2014).

თუ მიიჩნევა, რომ დამოუკიდებელი კომისია არ არის მიზანშეწონილი ნიშნავდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რადგან პოლიტიკური ჩარევა გარკვეულად სასარგებლოა (როგორც აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს ან გერმანიის *Bundesverfassungsgericht*-ის დანიშვნის მოდელებში), კომისიას მაინც შესაძლოა სურდეს ზოგიერთი მექანიზმის განხილვა ობიექტურობის ელემენტის გასაზრდელად დანიშვნის პროცესში - შესაძლოა მოთხოვნით, რომ კანდიდატებმა მიიღონ მხარდაჭერა მაგალითად პარლამენტის ორი მესამედისგან. (იხ. შემდგომი განხილვა უზენაეს სასამართლოსთან, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსთან და პროკურორთან დაკავშირებით).

მე-5 პუნქტი დეტალურად განსაზღვრავს თუ ვის შეუძლია წარდგეს სასამართლოს წინაშე.

პუნქტი 5(ა) უშვებს ნორმატიული აქტების გასაჩივრების შესაძლებლობას ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებით, რომლებიც დადგენილია კონსტიტუციის მე-2 თავით: ფიზიკური პირის მიერ (რომელიც ჩემი აზრით, გულისხმობს საკითხით დაინტერესებულ პირებს და ჯგუფს, მაგრამ ცხადი არ არის), იურიდიული პირის მიერ (რომელიც ჩემი აზრით, გულისხმობს გაერთიანებებს ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ინტერესით ამ საკითხებში, მაგრამ ესეც არ არის ცხადი) და სახალხო დამცველის მიერ.

გასაჩივრების შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩამონათვალის გაფართოება ამ პუნქტში მისასაღებელია. თუმცა, სასამართლოს იურისდიქცია რჩება ვიწრო, რამდენადაც ის ეხება მხოლოდ ნორმატიულ აქტებს მე-2 თავთან დაკავშირებით. საკონსტიტუციო სასამართლოების უმრავლესობა ასრულებს ცენტრალურ როლს ყველა ოფიციალური პირის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში (აღმასრულებელი პირის ჩათვლით) ადამიანის უფლებების სტანდარტებთან მიმართებით. ეს ეხება არა მარტო იმ შემთხვევას, როცა ოფიციალური პირი მოქმედებს ნორმატიული კანონის შესაბამისად, რომელიც არღვევს კონსტიტუციას, არამედ იმ შემთხვევასაც, როცა ეს პირი მოქმედებს კანონის ფარგლებში რომელიც თავისთავად კონსტიტუციურია, მაგრამ დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენება ან სცდება კანონის ფარგლებს ან კანონის ფარგლებშია, მაგრამ იმგვარად ხორციელდება, რომ არღვევს ადამიანის უფლებებს (როგორცაა მაგალითად სამართლიანი მოსმენის უფლება). საკონსტიტუციო სასამართლო შემდეგ ხდება ადამიანის უფლების დამცველი ყველა გარემოებაში.

ამგვარად ჩემი რეკომენდაციაა, რომ სერიოზულად იქნეს გათვალისწინებული საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია საჯარო მოხელეების ქმედებებზე კონსტიტუციის მე-2 თავით დადგენილი უფლებების მიმართ.

მუხლი 57 (უზენაესი სასამართლო)

ამ მუხლის **პუნქტი 1** განსაზღვრავს უზენაეს სასამართლოს, როგორც საკასაციო სასამართლოს.

პუნქტი 2 -ის თანახმად უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში შედის არანაკლებ 16 მოსამართლე. (და ისევე, არ არის განსაზღვრული სასამართლო უნდა შეიკრიბოს *სრული შემადგენლობით თუ არა*). მესმის, რომ მოქმედი კანონმდებლობა სასამართლოების შესახებ განსაზღვრავს არანაკლებ 16 მოსამართლის არსებობას უზენაეს სასამართლოში და გადასცემს

პლენუმს უფლებამოსილებას გადაწყვიტოს თუ კიდევ რამდენი მოსამართლე უნდა შედიოდეს უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში. ვფიქრობ რომ მოსამართლეების დამატებითი რაოდენობის მოთხოვნა შეთანხმებულ უნდა იქნეს აღმასრულებელ პირთან, რადგან ეს არის რესურსების განაწილების საკითხი (იხ. ჩემი შენიშვნები საბიუჯეტო საკითხების შესახებ, რომლებიც განხილულია ქვევით 59-ე მუხლში). ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციით, დამატებით მოსამართლეებთან დაკავშირებით მიღწეული შეთანხმების შესაბამისად (მართლმსაჯულებისთვის საჭიროების შემთხვევაში).

ეს პუნქტი განაგრძობს პროცესის განსაზღვრას, რომლითაც მოსამართლეები ინიშნებიან (განხილული იქნება უშუალოდ ქვევით) და ადგენს, რომ *დანიშნის ვადა შემოიფარგლება მხოლოდ მოსამართლის საპენსიო ასაკით* (რაც მისასაღმებელი ცვლილებაა მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით. იხ. რეკომენდაცია აღნიშნულთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის ანგარიშში საქართველოს შესახებ CDL-AD (2010)028). ის შემდეგ ეხება თავმჯდომარის არჩევას.

მე-3 პუნქტის თანახმად ორგანული კანონი შეიძლება ითვალისწინებდეს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ საქმეთა განხილვას არასაკასაციო წესით.

დანიშნის პროცესთან დაკავშირებით:

ჩემი შენიშვნები საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსამართლეების დანიშვნაში ნაკლები პოლიტიკური ჩარევის მიმართულებით კიდევ უფრო მეტად ეხება უზენაესი სასამართლოს დანიშვნას, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს ნაკლებად „პოლიტიკურ“ საკითხებზე, ვიდრე საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადასაწყვეტი საკითხებია.

აღნიშნავ ვენეციის კომისიის (CDL-AD (2010) 028 ზევით, პუნქტები. 86 და 87) რეკომენდაციას, რომ პრეზიდენტის მიერ დანიშნის ამჟამინდელი სისტემა უნდა გაუქმდეს და დანიშნის უფლებამოსილება გადაეცეს უზენაეს სასამართლო საბჭოს. ეს მიღებულ იქნა ამჟამინდელ პროექტში, რომელიც ითვალისწინებს, რომ პარლამენტი ირჩევს ყველა მოსამართლეს თავისი წევრების უბრალო უმრავლესობით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეკომენდაციის საფუძველზე.

მე-2 პუნქტში არ არის ცხადი ახდენს თუ არა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უზენაესი სასამართლოსთვის კანდიდატების ზუსტი რაოდენობის წარდგენას ან აძლევს თუ არა პარლამენტს კანდიდატის არჩევის შესაძლებლობას. ასევე არ არის ცხადი რა ხდება, თუ პარლამენტი არ მოიწონებს წარდგენილ კანდიდატს. ჩემი რეკომენდაციაა, რომ ეს პროცესი განმარტებულ იქნეს ან კონსტიტუციაში ან კონსტიტუციაზე მინიშნებით, რომ საკითხი განსაზღვრულია კანონმდებლობით.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიუხედავად და უახლესი ისტორიის გათვალისწინებით, ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ, დარწმუნებული არ ვარ რომ პრეზიდენტის ჩართულობის ამოღება ამ ეტაპზე თავისთავად სასარგებლო ნაბიჯია. მისი ჩართულობა ამატებს კიდევ ერთ შემოწმების/კონტროლის ბერკეტს სისტემაში, რომელიც ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილებას და ეს საკითხები განხილულ უნდა ჰქონდეს კოლისტურად.

თუ ცვლილება საჭიროა, მაშინ ვთვლი რომ პარლამენტის როლი უზენაესი სასამართლოს არჩევაში (და არა საკონსტიტუციო სასამართლოს არჩევაში ზევით განსაზღვრული მიზეზების გამო) წარმოადგენს პოლიტიკური მიკერძოების სურათს სასამართლოს მხრიდან. გირჩევთ რომ ნაბიჯები გადაიდგას ისე, რომ უზენაესი სასამართლოს მხრიდან დანიშვნა ხელისუფლების პოლიტიკური შტოს მხრიდან ნაკლებად კონტროლირებადად ჩანდეს.

ერთი გზა შეიძლება იყოს მოთხოვნა (როგორც მე აღნიშნე საკონსტიტუციო სასამართლოსთან დაკავშირებით), რომ პარლამენტის წევრების ორი მესამედი იყოს საჭირო დანიშნისთვის. მეორე არჩევანი შეიძლება იყოს სასამართლო დანიშვნების ახალი დამოუკიდებელი კომისიის

შექმნა, ბევრი სხვა ქვეყნის მოდელის საფუძველზე (იხ. ბინჰემის ცენტრის და თანამეგობრობის სამდივნოს ანგარიში).

აღვნიშნავ, რომ გაერთიანებულ სამეფოში ევროსაბჭოს მხრიდან ზეწოლის შედეგად გადაწყდა 2005 წელს მოსამართლეების დანიშვნა ყველა დონეზე ლორდ კანცლერის - ფაქტიურად იუსტიციის მინისტრის მიერ.. ეს განპირობებული იყო არა იმით, რომ დანიშვნა პოლიტიკურად მიკერძოებული იყო, არამედ იმიტომ რომ ის ქმნიდა მიკერძოების სურათს. შედეგად, სისტემა შეიცვალა და ახლა სასამართლო დანიშვნების კომისია არეგულირებს ყველა მოსამართლის და ქვედა ინსტანციის სასამართლოების დანიშვნას გაერთიანებულ სამეფოში².

უზენაესი სასამართლოების შემთხვევაში კომისია თავის კანდიდატებს წარუდგენს იუსტიციის მინისტრს, რომელმაც შესაძლოა უარყოს კანდიდატურა დასაბუთების საფუძველზე, მაგრამ ჩვეულებრივ იწონებს კომისიის მიერ წარდგენილ ყველა კანდიდატურას (ეკვივალენტი საქართველოში იქნება რომ კომისიამ წარუდგინოს კანდიდატურები პრეზიდენტს).

ხაზს ვუსვამ, რომ არ გთავაზობთ რაიმე კონკრეტულ მოდელს საქართველოსთვის (და ყველაზე ნაკლებად გაერთიანებული სამეფოს მოდელს), მაგრამ მსურს დავაყენო კომისიისთვის განსახილველად უფრო დამოუკიდებელი დანიშვნის პროცედურის მოდელი, რომელიც შესაბამისობაშია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან (იხ. ანგარიში სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ: ნაწილი 1: მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა CDL-AD (2010) 004).

მუხლი 58 (სამართალწარმოება)

ეს მუხლი განსაზღვრავს (პუნქტები 1 და 2) სამართალწარმოების სავალდებულო ბუნებას და შემდეგ მოითხოვს (პუნქტები 3-5) სამართლიანი მოსმენის უფლების ზოგიერთ ელემენტს, რომელიც ჩემი აზრით კარგად შეესაბამება 28-ე მუხლს ზევით.

მუხლი 59 (მოსამართლე)

1-ლი პუნქტი განსაზღვრავს მოსამართლის კვალიფიკაციას. ის მოითხოვს, მოსამართლის შერჩევას „კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით“. ჩემი რჩევაა „დამოუკიდებლობის“ დამატება ამ ნიშნებისთვის.

მე-2 პუნქტის თანახმად „მოსამართლე თანამდებობაზე გამწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე.“ ეს მუხლი იმეორებს დებულებას უზენაეს სასამართლოსთან დაკავშირებით (იხ. მოსაზრება 57(2) მუხლთან დაკავშირებით ზევით).

გამოსაცდელი პერიოდი

ამ პუნქტით შენარჩუნებულია მოთხოვნა, რომ მოსამართლეები, რომლებიც ინიშნებიან პირველად უნდა დაინიშნონ სამწლიანი გამოსაცდელი ვადით. ეს დებულება არ განსაზღვრავს მიზეზს თუ რატომ ეხება მისი მოთხოვნა მხოლოდ იმ მოსამართლეებს, რომლებიც პირველად ინიშნებიან.

ის ასევე არღვევს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციას (იხ. ზევით, CDL-AD (2010)004 (მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა) და CDL-AD (2010) 028 (ანგარიშ საქართველოს შესახებ), და CDL-AD (2014) 031, პუნქტი. 32) რომ გამოსაცდელი ვადის დადგენას შეუძლია საფრთხე შეუქმნას მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას, რადგან მათ შესაძლოა თავი იგრძნონ წნეხის ქვეშ საქმესთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღებისას.

მეორე მხრივ, საჭიროა აღიარებულ იქნეს ისევე როგორც ეს აღნიშნულია ვენეციის კომისიის ანგარიშში (CDL-AD(2005)023, პუნქტი. 13), რომ არსებობს “პრაქტიკული საჭიროება თავდაპირველად განისაზღვროს შეუძლია თუ არა მოსამართლეს თავისი ფუნქციების

² კომისია 15 წევრისგან შედგება. თავმჯდომარე ყოველთვის არაიურისტია და დანარჩენი 14 წევრიდან 5-ია მოსამართლე (არჩეული მოსამართლეთა საბჭოს მიერ), 5 არაიურისტია და 4 იურისტი (არჩეული იურისტთა საბჭოს მიერ), ერთი აკადემიური წრეების წარმომადგენელი იურისტია (რომელიც არჩეულია უნივერსიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ).

შესრულება ეფექტურად [განსაკუთრებით], როცა ადამიანები შეზღუდული გამოცდილებით ინიშნებიან მოსამართლეებად“.

არ არსებობს ECtHR-ის პრეცედენტი აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ შოტლანდიასთან დაკავშირებით მიჩნეულ იქნა ECHR -ის მე-6 მუხლის 6 (1) დარღვევა (დამოუკიდებელი მოსამართლის მიერ სამართლიანი სასამართლო პროცესის წარმართვის ცნება) სისხლის სამართლის საქმის განხილვისას დროებითი „შერიფის“ მიერ (იუსტიციის უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლე), რომელიც გამოსაცდელი ვადით მუშაობდა და აღმასრულებელ პირს უნდა მიეღო გადაწყვეტილება მისი დანიშვნის შესახებ.³ ამ საქმეს მოჰყვა დროებითი მოსამართლის ინსტიტუტის გაუქმება გაერთიანებულ სამეფოში და მომრიგებელი მოსამართლეების ჩანაცვლება, რომლებიც ინიშნებოდნენ არასრული განაკვეთით არ ითვლებოდნენ მოსამართლეებად, სანამ მათი კომპეტენციების შეფასება არ მოხდებოდა.

მოსამართლის დამოუკიდებლობის წინაშე არსებული საფრთხეების თავიდან აცილების სხვა გზები იქნება მენტორინგის განხორციელება მოსამართლეობის კანდიდატებისთვის როგორც ხდება პოლონეთსა და ავსტრიაში, ან გათავისუფლების პროცესის შესახებ გასაჩივრების დაშვება (იხ. გერმანიის საქმის განხილვა ადამიანის უფლებების ევროპული კომისიის წინაშე განაცხადი No. 28899/95, *Stieringer v. Germany* 25 Nov. 1996).

ნებისმიერ შემთხვევაში გათავისუფლების პროცესი გამოსაცდელი პერიოდით მომუშავე მოსამართლისთვის უნდა იყოს ისეთივე, როგორც უვადოდ დანიშნული მოსამართლისთვის (და ამგვარად იძლევა დაცვის მექანიზმებს, რომლებიც ახდენს დამოუკიდებლობის საფუძველზე მათი გათავისუფლების პრევენციას).

მე-3 პუნქტი ეხება მოსამართლის თანამდებობასთან შეუთავსებელ საქმიანობებს, ხოლო მე-4 პუნქტი მოსამართლის დამოუკიდებლობას (განხილული იყო 55 (1)-ე მუხლში 55 ზევით).

რესურსები და ანაზღაურება

არ არის ნახსენები ბიუჯეტი არც ამ პუნქტში და არც თავში. თუმცა სასამართლოს დამოუკიდებლობის შენარჩუნება დამოკიდებულია საკმარისი რესურსების მიწოდებაზე როგორც მოსამართლეების ანაზღაურების ისე ადეკვატური სასამართლო მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით. ვენეციის კომისიის ანგარიში მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის შესახებ (CDL-AD (2010) 004) განმარტავს (პუნქტი. 52 ff.), რომ საჭიროა სათანადო რესურსები სასამართლოს მიერ ECHR-ის მე 6(1) მუხლით განსაზღვრული სტანდარტების შესასრულებლად და *“თავისი მოვალეობების კეთილსინდისიერად და ეფექტიანად შესასრულებლად, რაც აუცილებელია მართლმსაჯულების მიმართ საზოგადოების ნდობის და კანონის უზენაესობის განსამტკიცებლად.“*

ჩემი რეკომენდაციაა, რომ სათანადო პუნქტი იქნეს შეტანილი ამ მუხლში, რომელიც მოითხოვს სახელმწიფოსგან სასამართლო სისტემისთვის საკმარისი რესურსების გამოყოფას სათანადო კონსულტაციების შემდეგ. ეს უნდა უზრუნველყოფდეს სასამართლო სისტემის დაფინანსებას არადისკრედიტული გადაწყვეტილებებით და რესურსების სტაბილურობის შექმნას ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების საფუძველზე.

მე-5 პუნქტი განსაზღვრავს მოსამართლის „ხელშეუხებლობას“ (რაშიც იგულისხმება ალბათ იმუნიტეტი?) სისხლის სამართლის დანაშაულებთან დაკავშირებით მითითებული გამონაკლისებით.

მე-8 პუნქტი ეხება სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველებს.

ვენეციის კომისიის თანახმად (CDL-ADL 2010 004 – *მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა*, პუნქტი. 60 ff.) მოსამართლეებს უნდა ჰქონდეთ შეზღუდული ფუნქციონალური იმუნიტეტი და არა ზოგადი იმუნიტეტი, რომელიც მათ იცავს მთლიანად სისხლის სამართლებრივი დევნიდან. აქ მიღწეული ბალანსი მისასაღმებელია და როგორც ჩანს მოსამართლეებს არ აძლევს საშუალებას

აიღონ რაიმე პერსონალური ვალდებულება მათ მიერ საკუთარი მოვალეობების კეთილსინდისიერად შესრულებასთან დაკავშირებით. მესმის რომ დისციპლინური გადაცდომებისთვის შეიძლება მართებულად დაეკისროთ პასუხისმგებლობა არსებით არაკომპეტენტურობის, დაუდევრობის ან გადაცდომის გამო. ვის ხელში უნდა იყოს მოსამართლისთვის იმუნიტეტის მოხსნის საკითხი სავარაუდო სისხლის სამართლის დანაშაულის შემთხვევაში? შესაძლოა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის და კიდევ ორის პირის ხელში (შესაძლოა ერთი წარდგენილ იქნეს მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს და მეორე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ).

მუხლი 60 (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)

მე-2 პუნქტი ზოგადად განსაზღვრავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობას. ის მოითხოვს წევრების ნახევარზე მეტის არჩევას მოსამართლეთა თვითმმართველობის მიერ და ეხება პრეზიდენტის მიერ და პარლამენტის მიერ დანიშვნას. ის არ უთითებს ზუსტ ბალანსს თითოეულ შემთხვევაში. საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის 47-ე მუხლი განსაზღვრავს მთლიანად საბჭოში 15 წევრის არსებობას, საიდანაც 8 არჩეულ უნდა იქნეს მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ, 1 პრეზიდენტის და 5 პარლამენტის მიერ.

მნიშვნელოვანია, რომ ამ ორგანოს შემადგენლობა (რომელიც მნიშვნელოვანია სასამართლოს დამოუკიდებლობის დასაცავად) განსაზღვრულ იქნეს კონსტიტუციით.

თუმცა გავიმეორებ ზევით მოყვანილ არგუმენტს საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების დანიშვნებთან დაკავშირებით, კერძოდ, რადგან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ძირითადი ფუნქცია არის სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, მისი შემადგენლობა უნდა იყოს რამდენადაც შესაძლებელია ნაკლებად „პოლიტიკური“. ამდენად ჩემი რეკომენდაცია იქნება, რომ შემცირდეს პარლამენტის როლი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არჩევაში ან ის მაინც იქნეს უზრუნველყოფილი, რომ პარტიათაშორისი მხარდაჭერა იყოს საჭირო დანიშვნებისთვის (როგორცაა მაგალითად პარლამენტის წევრების ორი მესამედი ან უფრო დიდი უმრავლესობა).

მუხლი 61 (პროკურატურა)

ვენეციის კომისიის ანგარიში პროკურატურის შესახებ (CDL-AD (2010) 040, აღნიშნავს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ პროკურორის დანიშვნას უნდა მოჰყვეს იურიდიული პროფესიის და საზოგადოების ნდობა, მიზანშეწონილია მთავრობას ჰქონდეს გარკვეული კონტროლი ამ დანიშვნაზე, რადგან სისხლის სამართლის დანაშაულის დევნა მოწესრიგებული და ეფექტიანი ფორმით მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ფუნქციონირებისთვის.

61-ე მუხლით შემოთავაზებული წინადადება შეესაბამება ამ კრიტერიუმებს პროკურორთა საბჭოს მიერ რეკომენდებული დანიშვნით და შემდეგ პარლამენტის მიერ 6 წლით არჩევით. პროკურორთა საბჭოს არჩევა (რომელიც უზრუნველყოფს დამოუკიდებლობას და ასევე ეფექტურ ფუნქციონირებას და პროკურატურის გამჭვირვალობას) ხდება პროკურორების თვითმმართველი ორგანოს (50 პროცენტზე მეტი) და პარლამენტის მიერ ერთობლივად.

ეს პროცედურები შეესაბამება თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებს.

სერ ჯეფრი ჯოუელი QC

25 მარტი 2017

¹ მსგავსი ფორმულირებისთვის ეკოლოგიურ უფლებებთან დაკავშირებით იხ. მოსაზრებები 26-ე მუხის შესახებ ქვევით.

² ეს ქვეყნებია მალავი, ზიმბაბვე, კენია, მალდივის კუნძულები, ფიჯი, აღმოსავლეთი ტიმორი და კაიმანის კუნძულები.

³ *Starr v Ruxton* [2000] HRLR 191 and see also *Millar v Dickson* [2001] HRLR 1401.



E A S T • W E S T
M A N A G E M E N T
I N S T I T U T E
*Promoting Rule of Law
in Georgia (PROLoG)*

**REVIEW OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF GEORGIA IN RESPECT TO
HUMAN RIGHTS AND JUDICIARY MATTERS**

Prepared by: Sir Jeffrey Jowell

Practising barrister at Blackstone Chambers, London; Professor Emeritus of Public Law, University College London; Founder-Director of the Bingham Centre for the Rule of Law (2010-15); UK Member on the Venice Commission (2000-2010).

MARCH 2017

This document is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of the expert and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government or East-West Management, Inc. (EWMI).

This Report is based upon a study of proposed amendments (see Annex 1) by the State Constitutional Commission of Georgia to parts of Chapter 1, Chapter 2 and Chapter 5 (now proposed to be Chapter 6) of the Constitution of Georgia (human rights and judiciary).

It is based upon a preliminary study of the constitutional history and context of Georgia, followed by a visit to Tbilisi under the auspices of the USAID-funded Promoting Rule of Law in Georgia Activity (*PROLoG*) from March 13- 18 where I attended two sessions of the State Constitutional Commission and met with the Chair and Deputy Chair. I also met with the Chief Justice and members of the High Council of Justice, the Public Defender, and a number of other experts from NGO's and members of the opposition party.

In general I am impressed with the amendments, which bring the Constitution much more in line with modern standards of European democracy while at the same time asserting an independent and sometimes refreshingly creative approach to constitutional drafting.

I have assessed each Article on the basis of the following criteria:

1. Does the content of the Article meet common European standards in respect of human rights and the rule of law?
2. Do the rights and duties in a relevant Article permit of a limitation? Are the terms of any such limitation appropriate?
3. Is the right or duty clearly expressed so as to be accessible to the public?
4. Is the right enforceable? And will any enforcement through the courts respect the division of functions between courts and other branches of government? (This applies particularly, but not solely, to so-called "socio-economic rights")
5. Are the provisions internally consistent and consistent with the country's values and principles as expressed in the constitution?
6. Are there any additional rights, institutions, or standards which might enhance the constitution's compatibility with human rights and rule of law norms its enforceability or its accessibility?

CHAPTER 1: GENERAL PROVISIONS

I understand that this Chapter of the Constitution is not intended to establish directly enforceable rights, but rather the principles, aspirations or expressions of basic values underlying the Constitution.

These are divided into three principal values, defining Georgia's essence as:

- (a) A "*Democratic state*" (**Article 3**);
- (b) a "*Rule of law*" state (**Article 4**); and
- (c) a "*Social state*" (**Article 5**).

Essential features of each of those values are then set out under the respective subsections of each of those Articles.

Under Article 3 ("Democratic State"):

- **Subsection (3)** initially provided that "*people shall exercise their power through a referendum, other forms of direct democracy, and their representatives*".

This gives the impression that Georgia is more a popular than a representative democracy. I note that that formulation was, sensibly, changed in a subsequent draft to:

"people shall exercise their power through it representatives as well as through referendums or other form of direct democracy".

Under Article 4 (Rule of Law State):

- **Subsection (2)** states that "*the State recognises and protects universally recognised human rights etc.*"

I suggest that the word "*promotes*" be added to that subsection after "recognises and".

- The second part of **Subsection 2** provides that “*the Constitution does not deny those universally recognised human rights and freedoms that are not mentioned here but naturally flow from constitutional principles*”.

This formulation incorporates in this Chapter Article 39 of the present Constitution. Keeping the Article in the revised Constitution is sensible as it permits courts and public officials to keep abreast with modern human rights developments. Its move from the directly enforceable rights section (Chapter 2) to this Chapter may not weaken its impact as otherwise it would serve no purpose. However, if it is thought that there is any doubt that it is not directly enforceable it should be returned to Chapter 2.

In view of what will be said below re the right to human dignity, the formulation in Article 10 of the Estonian Constitution may offer an alternative model:

“The rights, freedoms and duties set out in this Chapter shall not preclude other rights, freedoms and duties which arise from the spirit of the Constitution or are in accordance therewith, and conform to the principles of human dignity and of a state based on social justice, democracy, and the rule of law”.

- **Subsection 6** provides that Georgian legislation must comply with universally recognised principles and rules of international law and that a treaty or international agreement takes precedence domestically over other normative acts “unless it conflicts with the Constitution”. This provision fits with Subsection 2, above, and is welcome to the extent that I understand that Georgia has ratified the leading international human rights treaties, which apply directly and therefore supersede domestic legislation and official acts.

However, it is noted that these treaties will not necessarily apply directly where they are inconsistent with the Constitution and therefore cannot be assumed in this Review to apply automatically. I therefore assess each Article by reference to its own text and not as may be supplemented by any international treaty obligation to which Georgia is a party.

Article 7 (Social State – probably more accurately: ‘Welfare State’):

This Article sets out a number of goals in the area of social and economic development. These include, under **subsection 4**, a requirement that

“the State support citizen healthcare and social protection, the provision of citizens with the subsistence minimum, and suitable dwelling. The State helps the citizen with becoming employed. A law determines rules and conditions of subsistence minimum”.

Subsection 5 requires the State more generally to support “*development of education, science, culture and sports*”.

Subsection 6 requires the State to “*ensure[s] environmental protection, rational use of natural resources and . . . sustainable ecological development*”

Subsection 7 requires the State to “*support the creation of special conditions for honouring the rights and interests of disabled people*”, and

Subsection 8 requires the State to “*facilitate[s] equal participation of men and women in public and political life*”.

I understand that the inclusion of these goals in Chapter 1 of the Constitution, rather in Chapter 2 where they now sit (Articles 30-38 – which only seems not to include “*the provision of a minimum subsistence, and suitable dwelling*”) is to indicate that they are not open to direct legal enforcement. I have not seen the provision in the draft that makes that limitation explicit. However, on the assumption that the limitation will be made clear in a subsequent version of the draft, the question must be asked as to whether moving those rights into Chapter 1 would diminish their impact.

The rationale given during the discussions within the Commission, was that the rights that are being moved into Chapter 1 are “abstract rights”, and therefore not amenable to direct enforcement. At that time the draft had shifted to Chapter 1 other goals set out presently in Chapter 2, such as some Trade Union Rights -such as to found and join trade unions; and also the right to healthcare and more specific environmental rights. These have, I believe correctly, now been restored to Chapter 2 under Article 24 (freedom of work) and Article 26 (right to healthcare -which also includes environmental rights).

I note, however, that other goals in Chapter 2, such as those which relate to *free entrepreneurship, competition law, and consumer protection*, might also appear to be more in the nature of “abstract rights”, but these have not been considered for replacement in Chapter 1. Perhaps this reflects a political choice (see discussion below re Article 26).

Some have pointed out what is a well-known argument against “socio-economic rights”, namely, that if they are directly enforceable in the courts this will draw judges into pronouncing on matters of social policy, and the allocation of scarce resources, which is the exclusive role of parliament. This is why constitutions, such as the Indian and Irish, call “socio-economic” goals (such as to social security, health or housing): “*directive principles of state policy*” which cannot be enforced directly as constitutional rights.

In answer to those who object to the socio-economic rights being downgraded, the Constitutional Commission replies that they could nevertheless be indirectly enforced and also enforced by evoking the principle of “human dignity”, which is set out as an enforceable right under Chapter 2 (the new Article 8) of the Constitution. A person, therefore, who is deprived of housing may therefore argue that her lack of housing infringes her (enforceable) right to human dignity (as has sometimes been done under the German Constitution). On the other hand, to leave enforcement of these goals to the courts as they may interpret the principle of human dignity is to invite uncertainty. Judges may or may not take this opportunity. Or may on occasion stretch the concept of human dignity in order to interfere unduly in the allocation of scarce financial resources.

Other constitutions seek to obviate the problems of judicial interference in the allocation of scarce resources in different ways. For example, the Polish Constitution specifies some socio-economic goals as “rights”. These include social security and health (Articles 67 and 68 of the Polish Constitution). However, it is provided that the extent of the right shall be determined by statute (as is proposed in subsection 4 above in respect of the minimum level of subsistence, but not in respect of the standard of housing). A similar provision is found in Chapter 28 of the Estonian Constitution.

The South African constitution of 1996 adopts a different approach. Like the Polish and Estonian constitution, it considers as rights, rather than directive principles, to housing, clean water, health, social security and environmental protection. However, it qualified such rights by making it clear in most cases that “everyone has the right to have **access** to such rights”, and the duty of the state to provide them is not absolute, but qualified as follows:

“The State must take **reasonable and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation** [of the relevant right]”¹.

In practice, therefore, in South Africa (and a number of countries which have since 1996 adopted its model²) when there is a dispute in the courts about the extent of the State’s obligation to deliver such rights, the courts require largely that the State put their mind to their delivery; defer to their judgement of “available resources” and only intervene where there is no “reasonable” plan to achieve the “progressive realisation” of those rights (the term “progressive realisation” adopted from the International Convention on Social and Economic Rights”).

I must note with some apprehension that the socio-economic goals in **subsection 4** are only open to **citizens**, unlike their equivalent in Chapter 2, which are, with few exceptions, open to **everyone**. Compare section 28 of the Estonian Constitution which provides socio-economic **rights** to everyone, although a law may limit the right to non-citizens.

In conclusion, I believe that some of the goals shifted to Chapter 1 (such as to sport, science and cultural matters) are better placed there. However, the Commission may want to reconsider whether matters at least such as basic subsistence, or suitable housing are such clear aspirations in a “social state” that they should be regarded as enforceable rights alongside with others in Chapter 2. If this is done, as has been indicated, this does not mean that the judges will therefore be able freely to allocate resources to the relevant right, as it is possible to employ one or other of the drafting techniques mentioned above so as to limit such judicial action (and see further my comments on Article 26, below).

CHAPTER 2 – FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

This chapter includes most but not all of those ‘civil and political rights’ set out in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and in the European Convention on Human Rights (ECHR), although sometimes in different form. It also includes some rights specifically, and properly, tailored to the culture, institutions and history of Georgia. It also retains and expands upon rights set out in relatively new constitutions, such as rights to information, personal data protection and adds a right to the internet.

Article 8 (dignity, life and inviolability of person)

- **Subsection 1** provides that human dignity is “*inviolable and is protected by the State.*” Other constitutions phrase dignity as a right: e.g.: “*everyone has inherent dignity and has the right to have that dignity protected and respected*”. (South African Constitution Section 10)
- By placing human dignity together in the same Article as the prohibition on torture etc., it seems that it is included primarily to justify such a prohibition. If it were to be seen as a stand-alone right, then dignity may more easily be able to be interpreted from time to time to cover some of the ‘directive principles’ or ‘socio-economic goals’ presently proposed for Chapter 1 (as discussed above).
- The remaining subsections of this Article meet the European standards set out in Article 3 of the ECHR although they are not as emphatically expressed. For example, whereas **Subsection 2** now provides that “*Human life is protected*”, under Article 3 of the ECHR a separate Article provides that “*Everyone’s right to life shall be protected by law. . .*”.
- In addition, the particular limitations of this right under Article 2(2) of the ECHR might be considered. (See below my comments on limitation of rights in respect of Article 31 below)
- This Article might also include some provisions of Article 4 of the ECHR dealing with rights not otherwise mentioned, such as the prohibition on slavery, servitude and forced labour (which otherwise could be re-inserted into Article 24 (freedom to work).

Article 9 (right to equality)

The proposal provides that:

“*Everyone is equal before the law.*” It then prohibits “*discrimination on the grounds of race, colour of skin, origin, ethnic belonging, language, sex, religion, political other opinions, social affiliation, property or other social status, place of residence, or other grounds.*”

This formulation goes further than Article 14 of the ECHR to the extent that it prohibits discrimination generally, as a ‘stand-alone right’, and not only in respect of “the rights and enjoyments set out in the ECHR”. It accords more therefore with Protocol 12, Article 1 of the ECHR, which prohibits discrimination of “the rights and enjoyments set out in the law”.

It is welcomed that the proposed Article also seems to apply to discrimination by both private individuals or entities and also by public authorities, rather than confining the right to discrimination by public authorities alone (as does Article 1 of Protocol 12 of the ECHR).

The Article is silent, however, on grounds of discrimination which have been developed in recent years either through international instruments (such as disability discrimination -although disability protection is recognised in the proposals under Chapter 1 described above), or through the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). These grounds include discrimination on the ground of age, sexual orientation, marital status and pregnancy. The provision in this proposal to forbid discrimination on the ground of “origin” is not as broad as the ECHR formulation of “*national or social origin*”. However, it may be open to the courts to read such grounds into Article 9 on the basis of “*other grounds*”. Nevertheless, it would enhance clarity, as well as endorse developing European norms of equality, if some or all of these grounds could be incorporated in this Article.

Two final suggestions for possible expansion this Article:

First, the formulation in the United States Constitution of a right to “*equal protection of the law*” has been adopted in some modern constitutions, and sometimes reads as follows:

“*Everyone is equal before the law and has the right to the equal protection [and benefit] of the law*”

Secondly, some constitutions have qualified “*discrimination*” with the word “*unfair discrimination*”. This may permit special assistance to disadvantaged groups (the practice of ‘positive discrimination’ or

‘affirmative action’). See e.g. the German Constitution Article 3 which specifically authorises, in respect of equal rights for men and women, the State to “*take steps to eliminate disadvantages that now exist*”.

Article 10 (right to free development of one’s own personality)

This provision, which recognises that “*everyone has the right to free development of their own personality*”, could perhaps be coupled with the provision found in Article 16 of the ICCPR and which speaks to problems such as of lack of identity for children and others:

“Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law”.

Article 11 (Human Liberty)

The proposal under **subsection 1** is: “*Human liberty is protected*”. This advances the existing formulation; “*Human liberty shall be inviolable*” by placing a positive obligation on the state to ‘protect’ liberty.

Compare Article 9(1) of the ICCPR and Article 5 of the ECHR, which both start with the words “*Everyone shall have the right to liberty and security of the person*”, which sets out clearly that liberty is a human right (and then goes on set out the limitations on that right, and then the various duties of the state).

The ICCPR goes on to provide that: “*No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention*”. This phrase shows that the norm is concerned with *all* of arbitrary or unlawful arrest and detention, not merely that effected by the State. It therefore imposes a *positive* duty to take effective measures to protect against such detention by any other party (such as kidnapping) and through investigations into any suspected case that may arise.³

I recommend that a prohibition on arbitrary arrest or detention be added to this Article, perhaps along the lines of the model of “Article 20 of the Lithuanian Constitution which provides that:

“No one may be arbitrarily apprehended or detained . . . “

I should flag up that the pre-trial detention period of 9 months under **subsection 6** of the draft is much higher than the two or three week period permitted in common law systems, although civil law systems, such as France, permit longer periods.

Article 12 (freedom of movement)

This provision meets the standards set out in Article 2 of Protocol 4 of the ECHR.

Article 13 (inviolability of private life space, communications, abode and place of activity)

This section notably differs from Article 8 of the ECHR. **Subsection 1** provides that:

‘Every individual’s private life space (?) abode and place of activity are protected. No one has the right to enter or the right to search an abode or other possessions against the will of the human being’

It then proceeds to regulate searches, and sets out its own limitation on the prohibition of searches.

By contrast, the parallel provision in Article 8 of the ECHR, provides more directly and simply:

*‘Everyone has the right to respect for his private **and family** life, his home and his correspondence.’* (emphasis added).

The limitations under Article 8 of the ECHR are similar to those in subsection 2.

I strongly believe that the clear right to ‘*private and family life*’ has attained a special status in the jurisprudence of the ECtHR and that of many European countries. It is in particular (but by no means solely) employed in respect of the right of children or spouses to join their families who have been separated by war etc. It does not necessarily allow unrestricted immigration (which may be regulated under the Article’s limitation provision).

See for example Article 47 of the Polish Constitution (“*Everyone shall have the right to legal protection of his private and family life*”), and Article 26 of the Estonian Constitution (“*Everyone has the right to the inviolability of private and family life*”). I strongly suggest, therefore, that the formulation under Article 8 of the ECHR, above, or one or other of the provisions from the Polish or Estonian Constitutions, be substituted for the first sentence of Article 13 as presently drafted.

Article 14 (freedom of belief and conscience)

This provision removes *thought and religion* from the right to belief and conscience, all presently in Article 19 of the present Constitution. Freedom of thought is proposed to be moved into Article 15.

It therefore distinguishes itself from the formulations in Article 18 of the ICCPR and Article 9 of the ECHR in that respect, and also in the fact that:

(a) it does not include the right “*to manifest [a person’s] religion or belief, in worship, teaching, practice and observance*”, and

(b) in its single ground of limitation (where the expression of the belief etc. “infringes the rights of others”). The limitations in Article 9 of the ECHR are more extensive (and see further my remarks on limitations of rights below). I recommend that religion be restored to this Article, or provided as a separate right elsewhere. The right should include the right to manifest belief as in (a) above.

Article 15 (freedom of thought and information)

The provision for free expression differs markedly from Article 10 of the ECHR and Article 19 of the ICCPR. The proposal reads:

(1) “*Everyone shall be free to receive and disseminate information, to express and disseminate their opinion orally, in writing or otherwise*”.

(2) “*Mass media shall be free. Censorship shall be inadmissible*”.

- The ECHR and most modern constitutions employ the simpler and more direct and accessible formulation:

“*Everyone has the right to free expression*”

which then proceeds to include freedom of the press and all media; to impart information or ideas and freedom of artistic or intellectual creativity.

I note that “*freedom of intellectual work*” is “guaranteed” separately in Article 18 below, and wonder whether it should not be joined to this Article, to which it is inherently connected.

As discussed above, *freedom of thought* has been removed from the present Article 19. However, it is not specifically mentioned here except in the title. Specific reference to *expression*, rather than thought, in the title would make the purpose of the article clearer.

- The provisions in this section in respect of the right to *internet access*, the “*mass media*” and the creation of a *public broadcaster* are useful developments. Provision might be made for the subsequent independent regulation of the public broadcaster.
- Despite these differences from equivalent provisions in other constitutions and the ECHR, the Article does overall I believe meet European standards, although the Commission may want to include here the rights that are protected in some modern constitutions, such as *academic freedom* (so as to avert the history of so many countries where the road to totalitarianism began with attacks on academic institutions), *freedom of artistic creativity* and *freedom of scientific research* (See Section 16 of the South African Constitution or, as in the German Constitution, Article 5(3): “*Arts and Sciences, research and teaching shall be free*”)
- The limitations clause for this Article is similar to that of Article 10 of the ECHR, but does not include the limitation on the grounds of “*protecting health or morals*”.
- The Commission will know that some constitutions which do not follow the U.S. position on unrestricted free speech (unless there is a “clear and present danger” of violence etc.) permit the regulation of speech which may *incite imminent violence*. Others forbid “*hate speech*”(See e.g. Article 12 of the Estonian Constitution which prohibits both the *incitement of violence or discrimination on grounds of national, racial, religious or political or other opinion*, and also prohibits the *incitement of hatred, violence or discrimination between social groups*).

Article 16 (right to public information)

This Article provides a modern right to public information, prescribed by law, except where the information contains “*state, professional or commercial secrets*”. It also protects certain private information kept in public records, with certain exceptions.

- On the right to public information, I do believe that the exception for “*secrets*” should be more carefully defined as the needs of secrecy could go further than the Article intends. For instance, the exception could be phrased in a following manner “*matters necessary to the confidentiality of the state or matters of professional privilege or commercial secrets*”.
- On the protection of private data, I wonder whether there should be a *separate Article* for private data-protection (I have seen the extensive Law on Personal Data Protection), which might also refer to the need to regulate *investigatory powers* generally (through electronic surveillance, etc.), consistent with Article 13 (private life) above.
- The role of the *Data Protection Inspector* could also be placed in that section.⁶

Article 17 (right to property)

The present provision provides a strong statement that “the right to own and inherit” property will be safeguarded in Georgia. And that deprivation of property will attract fair compensation.

It should be noted here that this provision is stronger than Article 1 of Protocol 1 of the ECHR, which protects only “*the peaceful enjoyment of property*”. It also permits expropriation not only in the public interest, but “*subject to the rules provided for by law.*”

Some constitutions’ property clauses also protect *intellectual property*. I note that the right to intellectual property has been removed from the existing Article 23 of the Constitution and has also not been included in the new Article 18 (freedom of intellectual work). The reason for this is probably that the definition of property self-evidently includes intellectual property. However, in an era where some countries pay little regard to intellectual property, it would be reassuring to spell out Georgia’s commitment to intellectual property rights by specifically mentioning that fact in this section.

Subsection 4 provides that land in Georgia may only be owned by Georgian citizens, “*except for special events envisaged by law*”.

Such a provision of course has a political as well as legal dimension. It is well known that foreign investment is often deterred by countries which do not permit land ownership to non-nationals.

On the strictly legal side, three issues must be identified:

- First, any law forbidding existing non-citizen property-owners or their heirs from selling to anyone other than a citizen would fall foul of Article 1 of Protocol 1 of the ECHR as such an action would reduce the scope of demand for the land, and hence its price. It would at most be an interference with the enjoyment of the property, and also possibly be seen as a discrimination under Article 14 ECHR. At the least, fair compensation would be required.
- Secondly, preventing future ownership of land by non-nationals may conflict with the equality clause in the constitution (discrimination on the ground of *origin* – although see the discussion on Article 9 –the right to equality -above), and the constitution would have to make clear which provision prevailed.
- In addition, it must be recognised that although Article 1 Protocol 1 of the ECHR engages only the right to property’s “*peaceful enjoyment*”, this phrase has been interpreted over the years to include, in certain circumstances, the right to acquire property as well as to use it. The test will be whether any deprivation of that right is fulfils a lawful purpose, and is proportionate.
- In general, common European standards do permit some unequal treatment in respect of foreigners. See e.g. Article 16 of the ECHR which permits the restriction of the *political activity of aliens*. And a number of States world-wide restrict ownership of aliens of at least some property.
- However, to fulfil the test of proportionality it may be that a blanket ban on non-citizens owning property, albeit allowing exceptions to be established by law, will not fulfil the proportionality test. For that reason, a more restrictive ban may be more within the spirit of European standards.

- Perhaps the Commission might consider that, instead of a blanket ban on foreign land ownership, *the Estonian Constitution* could prove a model more in keeping with a proportionate approach: Article 32 of that Constitution provides that

“Everyone has the right to freely possess, use and dispose of his or her property.” However, “Classes of property [may, where provided by law] and in the public interest, be acquired in Estonia only by Estonian citizens, some categories of legal persons, local governments, or the Estonian State. . .”

Article 18 (freedom of intellectual work)

See comment above on Article 15.

I am not sure why **subsection 4** (“*The State protects cultural heritage through law*”) fits into this Article. Perhaps it should be included in one of the Articles which seek environmental protection, either in general terms in Chapter 1, or under Article 26 below.

Article 19 (freedom of gathering)

Subsection 1 provides that “*everyone except members of the armed forces shall have the right to gather publicly and without arms without prior permission*”.

Subsection 2 then permits, but does not prescribe, a law to regulate prior warning if the gathering is held (“*in a place where people or transport move around*”).

Subsection 3 provides the government only to end a gathering or rally if it becomes unlawful.

- Should the right be, as in ECHR Article 11, to peaceful public gatherings? And then to permit the ending of a gathering if it threatens not only the law but also a wider range of issues, such as set out in the limitation clause of ECHR Article 11 such as national security, public safety, the protection of health, and the rights of others?
- Note also the wider possible exemption provided by ECHR Article 11:

‘This article does not prevent imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police, or of the administration of the state.’

Article 20 (freedom of association)

This provision provides a “*right to establish and join public and commercial associations*”.

The right to establish trade unions and political parties are dealt with elsewhere (Articles 21 and 24 respectively).

In the light of (a) the lack of clarity as to what is a “*public association*”, and (b) the reality of attacks in other countries nowadays of legitimate activities of *non-governmental organisations* (known also as *civil society organisations*) thought should be given to a guarantee of their right to be established and to carry on lawful activities.

Article 21 (freedom of parties)

These provisions meet European standards.

Article 22 (electoral rights)

This article sets out the right of political participation, and excludes from the franchise prisoners convicted of a “*serious or very serious*” crime, as well as anyone whom a court has committed to an inpatient mental institution.

Recent judgments of the ECtHR in respect of blanket bans in the UK and Italy have held that a blanket ban on voting of all prisoners violates Article 3 of Protocol 1 of the ECHR (the right to political participation). This is because even prisoners are considered to enjoy rights (e.g. rights of unimpeded correspondence, etc., or not to be tortured). However, the ECtHR has upheld subsequent legislation in Italy which allows some prisoners, although not all, to exercise the franchise.

In respect of mentally disabled persons, a judgment from Hungary before the ECtHR similarly held that a blanket ban on their voting violated the ECHR.

In the light of that jurisprudence of the ECtHR, the ban on serious prisoners voting would seem to meet European standards.

The blanket ban on all inpatients in mental institutions does in my view violate common European standards.

Article 23 (the right to hold public office)

These proposals seem compatible with European standards.

I note that an earlier proposal to define the *role of the civil service* is not included in this draft. If it is reinserted, I commend Section 195 of the South African Constitution which sets out the “*basic values and principles governing public administration*”, including *impartiality and lack of bias, professional ethics, transparency, and efficiency*.

Article 24 (freedom of work)

This Article sets out the common labour rights, and balances them with rights of free entrepreneurship etc. (as discussed in relation to **Article 4, subsection 8**, above).

I note that although **subsection 5** seeks to protect consumer rights, there is no mention here of the need to protect *health and safety standards in the workplace*.

I have mentioned (in the discussion on Article 8, above) the lack of *prohibition on forced labour and servitude*, which might well fit in this section, in addition perhaps to a *protection against child labour* (if there is not to be a separate Article dealing with the rights of the child).

Article 25 (right to education)

These proposals all seem to meet all the necessary standards.

Article 26 (right to healthcare)

This Article includes *an enforceable right to enjoy State healthcare services (subsection 1)*; requires *the supervision by the State of healthcare institutions, and regulation of pharmaceuticals (subsection 2)* and *environmental rights (subsection 3)*.

In respect of subsection 1 and 3, I note that these rights do not seem to be sufficiently sensitive to resource limitations. (See the discussion above in respect of **Chapter 1, Article 4 subsection 8**).

In that regard, I commend the following provision recently adopted in the Constitution of the Cayman Islands in relation to environmental rights:

18.—(1) Government shall, in all its decisions, have due regard to the need to foster and protect an environment that is not harmful to the health or well-being of present and future generations, while promoting justifiable economic and social development. (2) To this end government should adopt reasonable legislative and other measures to protect the heritage and wildlife and the land and sea biodiversity of the Cayman Islands that— (a) limit pollution and ecological degradation; (b) promote conservation and biodiversity; and (c) secure ecologically sustainable development and use of natural resources.

Article 27 (right to marriage)

Subsection 1 of this Article declares that marriage as “*a union between a man and a woman for the purpose of creating a family is based on equal rights and free will of spouses*”.

This definition seems at present to fall within the terms of Article 12 of the ECHR, which provides that “*Men and women of marriageable age have the right to marry and found a family, according to the national law governing the exercise of that right*”.

The Commission will be well aware of cultural differences regarding same-sex marriage, or civil partnerships. And they will also be very aware of the growing trend in Europe and elsewhere to regard same-sex marriage as a constitutional right.

In a very recent case before the ECtHR, *Vallianatos v. Greece*, it was held that the Court does not require the possibility of a “marriage” for homosexuals, but if an alternative form of partnership is open for heterosexual couples, it is necessary to grant something equivalent to same-sex couples (and possibly *vice versa*).

Article 28 (procedural rights)

Subsection 1 of this Article states that:

“Everyone has the right to apply to a court for the protection of his/her rights and freedoms. The right to fair trial is ensured.”

It is not clear whether this provision seeks to provide a general clause providing for the enforcement of the bill of rights through courts. Or whether it is simply setting out the requirements of a fair trial. I therefore suggest that:

(a) the first sentence of subsection 1 be deleted here, and that a separate clause for enforcement be drafted (see suggestion below), and

(b) that it be made clear this Article deals specifically with the requirement of a *fair trial* and that it be called *“the right to a fair trial”*. Indeed the section now effectively contains the principal elements of a fair trial, some of them sensibly moved from the former Chapter 5 (on the judiciary), and also other related principles, such as against retrospective laws or double jeopardy.

I would, therefore, strongly suggest that the opening words of Article 6 of the ECHR be substituted for the second sentence in subsection 1 as follows:

“Everyone has the right to have any dispute that can be resolved by the application of law decided in a fair and public hearing before a court or other independent and impartial tribunal”.

This famous formulation sets out the foundation of the rule of law, namely, that everyone have access to justice. It also immediately introduces three elements of the fair trial, and indeed of the rule of law more generally, which are not contained in the present Article, namely, a public hearing, before a court or its equivalent that is both independent (of other branches of government) and impartial (in respect to the merits of the case).

Article 29 (Georgian citizenship)

and

Article 30 (rights of foreigners and stateless persons)

Both these Articles seem to meet with the standards of European democracy.

Article 31 (general principles applying to fundamental rights)

This Article deals with three issues.

First, in **subsection 1**, that *“fundamental rights and freedoms provided by the constitution shall apply, mutatis mutandis to legal entities”*.

It is not clear whether this Article intends

(a) that all the rights in Chapter 2 attach to business and other corporations or non-governmental organisations (does a business corporation have the right of free expression? Or to vote in an election?), or

(b) whether those entities are required also to be bound by the various rights

(are they bound not to discriminate on the grounds set out in Article 9?).

Some human rights provisions have, in respect to some constitutions, attained “horizontal” effect (that is, they have been applied to private as well as public entities). However, this is a difficult area of human rights law and perhaps needs some further consideration in the light of international experience.

Secondly, **subsections 2 and 3** provide a *general limitation* clause. **Subsection 2** forbids the exercise of rights and freedoms from breaching *“the human rights of others”*, and **subsection 3** provides that any limitation must not *“undermine the very essence of that right”*. I have two comments on those subsections:

- It seems to me that there is merit in a separate Article on **limitation of rights**. This is because it is of the utmost importance that it be clear as to which of the rights (1) not be open to limitation (e.g. such as the right not to be tortured), (2) be open to limitation only for some purposes (sometimes set out in the Article that provides the right), or (3) is open to the general limitation clause.

- I wonder whether the formulation of the German Constitution that a limitation must not “undermine the very essence of a right” has not proved itself too imprecise. The common European test is now that a limitation must fulfil the qualities of **proportionality**. However, that concept in the abstract is also imprecise. Some constitutions with general limitation clauses therefore spell out with greater clarity the essential qualities of proportionality, namely, that any limitation of rights must be:

(vi) *Prescribed by law*

(vii) *Be necessary in a democratic society, taking account*

(viii) *The nature of the right*

(ix) *The purpose of the limitation, and*

(x) *Less restrictive means to achieve that purpose.*

Thirdly, Subsection 4 of this Article provides for restrictions (on certain rights only) during a *state of emergency or state of war*.

I have seen the provisions of the Constitution which regulate a state of emergency (Articles 46(1) and (2) and Article 72 (h)). I have not been asked to review those provisions but would note that some constitutions provide that even in a state of emergency those rights that may be derogated from may only be limited if the derogation is “strictly required by the exigencies of the situation”.

Article 32 (public defender)

I believe that establishing the Public Defender as a constitutional office has great advantages. I have seen the Public Defender Law which provides as extensive powers as are found in any equivalent institution elsewhere, with one exception.

In discussions with the Public Defender I came to understand that his powers are limited in respect of obtaining information from private persons and also in respect of enforcing his decisions in cases of discrimination. It seems to me important that that deficiency be corrected – if not in the Constitution then by an amendment to the Law.

FURTHER SUGGESTIONS ON CHAPTERS 1 AND 2:

5. A General Enforcement Article

It seems important to provide a separate Article in Chapter 2 that makes it clear that courts (perhaps to be specified) have jurisdiction to hear and determine applications for a denial, violation, infringement of, or threat to a right under this section, and to provide an appropriate remedy (which may be specified).

The provision might also say who may approach the court (including possibly a person acting as a member of an interest group or a civil society association. See further my comments on Article 56(5) on Chapter 6, below).

6. A Right to Administrative Justice

I respectfully commend to the attention of the Constitutional Committee the merits of a new right to “administrative justice”.

I have seen the General Administrative Code of Georgia, which establishes sophisticated standards of public administration which would be appropriate to be endorsed on the constitutional level.

This right is gaining increasing acceptance in modern constitutions and has been accepted in the European Union’s Charter of Fundamental Rights, Article 41, as a “*right to good administration*”. The South African Constitution, Article 33, provides for a “*right to just administrative action*”. The Polish Constitution, Article 184, provides that administrative courts shall exercise, to the extent specified by statute, “*control over the performance of public administration*”

Such a right is designed:

(a) to constitutionalise and provide as a right decisions which are lawful, procedurally fair, reasonable (or not arbitrary) and efficient. Some constitutions require decisions to provide reasons and /or to be decided within a reasonable time, and

(b) to ensure the implementation of those standards by permitting individuals to challenge decisions made by any public official which contravene those standards.

The right has proved effective in signalling that a constitution is for both ordinary people about whom decisions are made by officials at every level. It also serves as an incentive to higher standards of public administration and a culture of accountability and justification.

7. Rights of the Child

A number of modern constitutions are providing for the protection of children, in line with the UN Convention on the Rights of the Child.

The protections include such as: to a name from birth; to basic care; to be protected from maltreatment, neglect or abuse; to be protected from exploitative labour practices; not to be detained for long periods; to be protected from trafficking and use in armed conflict.

8. Procedure for a Certification of Compatibility

Finally, I respectfully commend a practice from the UK, where when a bill is submitted to Parliament, it has to be accompanied by a statement from the promoters of the bill that it is compatible with the standards of human rights (as set out in the ECHR, but in Georgia the standards would be those set out in the Constitution in general, or in Chapter 2 in particular).

The benefit of such a provision is that it focuses the attention of the legislature and the executive, during the law-making process, on the implementation of rights. It therefore helps make clear that the achievement of human rights is not only for the courts, but is part of a dialogue between all branches of government.

CHAPTER 6: JUDICIARY AND PROSECUTION

Article 55 (Judiciary)

Subsection 1 provides that:

“The judicial branch of government is independent and is exercised by the Constitutional Court and courts of general jurisdiction.”

Subsection 2 establishes the Constitutional Court, and subsection 3 establishes Courts of General Jurisdiction, jury trial and, forbids the establishment of specialized courts, including military courts, outside of courts of general jurisdiction. This last provision is to be welcomed.

These provisions are now perfectly clear and may not need any further elaboration. However, the Commission may wish to have regard to the following models which make it even clearer as to (a) the source, or authority of judicial power, and (b) the commitment to judicial independence.

- On the source of authority of judicial power:

The South African Constitution, 1966 s.165:

(2) The judicial authority of [the State] is vested in the courts

The Kenyan Constitution, 2010, s 159:

(2) Judicial authority is derived from the people and vests in, and shall be exercised by the courts and tribunals established by or under this Constitution.

- On the commitment to judicial independence: Judicial independence is endorsed under **Article 59(4)** below. However, it may be that the commitment to judicial independence is better placed not under the Article relating to judges (Article 59) but in relation to the judiciary as a branch of government (under Article 55), stressing the separation of functions more generally as in the two models below:

The South African Constitution, s. 165:

- a. The courts are independent and only subject to the Constitution and the law, which they must apply impartially and without fear, favour or prejudice.
- b. No person or organ of the state may interfere with the functioning of the courts.
- c. Organs of the state, through legislative and other measures, must assist and protect the courts and ensure the independence, impartiality, dignity, accessibility and effectiveness of the courts.
- d. An order or decision issued by a court binds all persons to and organs of the state to which it applies.

The Kenyan Constitution, s.160 (a):

"In the exercise of judicial authority, the Judiciary . . . shall be subject only to this constitution and the law and shall not be subject to the control or direction of any person or authority"

Article 56 (the Constitutional Court)

This Article establishes the Constitutional Court which “*exercises judicial power by means of constitutional legal proceedings*” (**subsection 1**). It then proceeds to regulate its number and appointment procedures (**subsection 2**) and its Chairperson (**subsection 3**). **Subsection 4** provides both for the qualifications of judges and requires an organic law to determine its rules and other issues relating to its proceedings and operations. **Subsection 5** then sets out who may bring proceedings before it. **Subsection 6** requires its limited jurisdiction over elections in the year before an election; and **subsection 7** provides that its decisions are final and conclusive.

Subsection 1 does not define “*constitutional legal proceedings*”. It would be clearer if the second part of **subsection 4** (requiring an organic law to establish this) were to be included in this subsection, as in the present Article 83(1). It would be clearer still if the extent of its jurisdiction were laid down in this Article.

Subsection 2

- Does not specify whether the court should always sit *en banc* with all 9 members in attendance. This should be made clear.
- In relation to the appointment of the Constitutional Court, it should be noted that the strong trend worldwide is for even constitutional courts to be appointed increasingly free of political involvement, most often by an independently appointed Judicial Appointments Commission. See the *Venice Commission Report On the Independence of the Judicial System (CDL-AD (2010) 004, Chapter 3*, and *The Report of the Bingham Centre for the Rule of Law and the Commonwealth Secretariat, The Appointment, Tenure and Removal of Judges* (2014).

If it is considered that an independent Commission is not appropriate for appointment to a constitutional court, because a degree of political involvement is beneficial (as in the models of appointments to the U.S. Supreme Court or the German *Bundesverfassungsgericht*), the Commission may nevertheless want to consider some technique to increase the element of objectivity in the appointments process – perhaps by requiring that candidates should receive the support of, say, *two-thirds of members of parliament*. (See further the discussion in relation to the Supreme Court, High Judicial Council and Prosecutor below).

Subsection 5 sets out in detail who has standing before the court.

Subsection 5(a) permits challenges to *normative acts in respect of fundamental human rights enshrined in Chapter 2 of the Constitution* by: a *natural person* (which I assume includes persons or groups with an interest in the matter, but this is not clear), a *legal entity* (which I assume includes associations or civil society organisations with an interest in the matter, but this too is not clear), and the *Public Defender*.

The widening of standing to sue in this subsection is welcome. However, the jurisdiction of the Court remains narrow, insofar as it applies only to normative acts in respect of chapter 2. Most constitutional courts play a central role in assuring the accountability of all public officials (including the executive), to the standards of human rights. This applies not only when the public official is acting under a normative law which offends the constitution, but also when the official acts within a law that is constitutional in itself but where the exercise of discretionary power is either outside the scope of the law, or is within the law but is otherwise exercised in a way which breaches a human right (such as the right to a fair hearing). The constitutional court then becomes a guardian of human rights in all circumstances.

I recommend therefore that serious consideration should be given to giving the Constitutional Court jurisdiction over the acts of all public officials in respect of rights enshrined in Chapter 2 of the Constitution.

Article 57 (the Supreme Court)

Subsection 1 of this Article sets out the Supreme Court as a court of cassation.

Subsection 2 provides for its composition of 16 judges (again, not setting out whether the court should sit *en banc*). I understand that the current law on Courts sets a minimum of 16 Supreme Court judges and confers upon the Plenum of the Supreme Court power to decide how many more judges should sit on the Supreme Court. I assume that the request for more judges must be negotiated with the executive, as it is a matter of resource allocation (see my remarks on budgetary matters discussed under Article 59 below). In general, it would seem that the number of Supreme Court judges should be set in the constitution, subject to agreement for additional judges where justice requires.

The subsection goes on to set out the process by which the judges are appointed (discussed further immediately below) and the fact that their *tenure is limited only by their age of retirement* (which is a welcome development in the interest of judicial independence, See the recommendation to that effect in Venice Commission Report on Georgia CDL-AD (2010)028). It then provides for the election of a Chairperson.

Subsection 3 provides for an organic law to provide for its adjudication other than a cassation instance.

In respect of the **appointment process**:

My remarks in respect of the trend towards less political involvement in the appointment of judges to the Constitutional Court apply even more forcibly to the appointment of a Supreme Court, which decides matters that are less “political” than those resolved in the Constitutional Court.

I note that the Venice Commission (CDL-AD (2010) 028 above, at paras.86 and 87) recommended that the existing system of appointment by the President should be abolished in favour of transferring the appointments to the Supreme Judicial Council, and this has been adopted in the present draft, which provides that Parliament shall elect all the judges on a simple majority of its members, at the recommendation of the High Council of Justice.

It is not clear in subsection 2 whether the High Council of Justice, nominates the precise number of vacancies for the Supreme Court, or gives Parliament a choice of candidate. Nor is it clear what happens if Parliament rejects the nomination/s. I recommend that this process be clarified either in the Constitution or through a reference in the Constitution that the issue be set out in a Law.

Despite the Venice Commission’s recommendation, and in the light of recent history since that report was published, I am not convinced that the removal of the involvement of the President at this point is a beneficial step in itself. His or her involvement adds another check in a system based on the separation of powers and these issues should be considered in a holistic manner.

If change is needed, I believe that a powerful role of Parliament in the selection of a Supreme Court (rather than a Constitutional Court, for reasons set out above), presents the appearance of political bias on the part of the judiciary. I respectfully suggest that steps are taken to make the appointment of the Supreme Court appear less controlled by the political branch of government.

One way would be to require, as is suggested above in relation to the Constitutional Court, that a majority of two-thirds of members of parliament be required for the appointments. Another would be to establish a new independent *Judicial Appointments Commission*, on the model of many other countries (see the *Report of the Bingham Centre and the Commonwealth Secretariat*, cited above).

I can relate that in the United Kingdom, as a result of Council of Europe pressure, it was decided, in 2005, to abandon the system of appointment of judges at every level by the Executive (by the “Lord Chancellor” – effectively the Minister of Justice). This was not because the appointments were in fact politically biased, but because they presented the appearance of bias. As a result, the system was changed and a new Judicial Appointments Commission now regulates the appointment of all judges and lower tribunals in the UK⁴.

In the case of higher courts, the Commission presents its nominations to the Minister of Justice, who may reject a nomination, with reasons, but normally accepts all nominations by the Commission. (The equivalent in Georgia would be for the Commission to present the nominations to the President).

I stress that I am not suggesting any one model for Georgia (least of all that of the UK), but am putting forward for the consideration of the Commission a model of more independent appointment procedure which is in accordance with the strong recommendations of the Venice Commission (see their *Report on the Independence of the Judicial System: Part I: The Independence of Judges* CDL-AD (2010) 004).

Article 58 (legal proceedings)

This Article asserts (**subsections 1 and 2**) the binding nature of legal proceedings and then goes on (**subsections 3-5**) to **require** some of the elements of the right to a fair hearing, which I suggest would fit more comfortably in **Article 28 above**.

Article 59 (judges)

Subsection 1 sets out the qualification for judges. It requires their “*integrity and competence*”. I recommend adding “*independence*” to those qualities.

Subsection 2 requires appointment for life, or retirement age, which repeats the provision in Article retains the provision in relation to the Supreme Court (see the discussion re **Article 57(2)** above).

Probationary period

The subsection then goes on to retain the requirement that judges who are appointed for the first time must serve a *probationary term of three years*.

This provision provides no reasons why this provision should only serve for those judges who serve for the first time.

It also offends against the advice of the Venice Commission (see above, CDL-AD (2010)004 (*Independence of Judges*) and CDL-AD (2010) 028 (*Report on Georgia*), and CDL-AD (2014) 031, para. 32) that setting probationary periods can undermine the independence of judges, since they might feel under pressure to decide cases in a particular way.

On the other hand, it must be recognised, as the Venice Commission Report into Serbia put it (CDL-AD(2005)023, para.13), that there is the “*practical need to first ascertain whether a judge is really able to carry out his or her functions effectively [especially] where people with limited experience are appointed as judges*”.

There is not conclusive case-law by the ECtHR on this subject, but in Scotland it was held that Article 6 (1) of the ECHR (the notion of a fair trial before an independent judge) was violated in a criminal trial held before a temporary “sheriff” (judge of the High Court of Justice) who was serving a trial period subject to the discretion of the executive not to appoint him.⁵ This case led to the abolition of temporary judges in the UK and the substitute of “recorders” who were appointed on a part-time basis, and not as judges until their competence had been assessed.

Other ways to obviate the danger to judicial independence would be to provide a mentoring service for candidates for judgeships, as in Poland and Austria, or to permit judicial review of the removal process (see the German case before the European Commission on Human Rights in Application No. 28899/95, *Stieringer v. Germany* 25 Nov. 1996).

In any event the removal process for a probationary judge should always be the same as for a permanent judge (and therefore provide safeguards preventing their removal on the ground of independence).

Subsection 3 deals with offices not open to judges, and **subsection 4** with judicial independence (discussed under **Article 55 (1)** above).

Resources and remuneration

There is no mention of the budget of the judiciary under this subsection or anywhere else in this Chapter. However, the maintenance of the independence of the judiciary depends on the provision of sufficient resources, both in terms of remuneration of judges and the provision of adequate court services. The Venice Commission’s Report on the Independence of Judges (CDL-AD (2010) 004) makes clear (at paras. 52 ff.) that appropriate resources are required to allow the judiciary to live up to the standards laid down in Article

6(1) of the ECHR, and in national constitutions, and to “*to perform their duties with the integrity and efficiency which are essential to the fostering of public confidence in justice and the rule of law*”.

I recommend that an appropriate provision be inserted into this Article, requiring *the State provide adequate resources to the judicial system, after due consultation with the judiciary*. This should guard against the judiciary being financed by discretionary decisions and create a degree of stability of resources on the basis of objective and transparent criteria.

Subsections 5 provides for the “untouchability” of a judge (by which I assume immunity?) in relation to criminal offences with the exceptions provided.

Subsection 8 then deals with the grounds for dismissal from office.

As the Venice Commission argues (CDL-ADL 2010 004 – *The Independence of Judges*, para. 60 ff.) judges should have a limited functional immunity and not a general immunity that protects them entirely from criminal prosecution. The balance struck here seems about right and seems also not to allow judges to be exposed to any personal liability for the exercise of their duties in good faith. I understand, however, that disciplinary offences may rightly, be brought against judges for gross incompetence, neglect of duty, or misbehaviour. Consideration might be given as to whether the waiving of a judge’s immunity for criminal liability might be in the hands of the Chairperson of the Supreme Court and two others (perhaps one nominated by the body of self-government of judges and the other by the High Judicial Council).

Article 60 (the High Council of Justice)

Subsection 2 sets out the composition of the High Council of Justice in general terms. It requires more than half its members to be elected by the body of self-government of judges and refers to presidential appointment and appointment by Parliament. It does not specify the precise balance in each case. Article 47 of the Law on Common Courts sets out a total of 15 members of the High Council of Judges, 8 to be elected by the judges’ self-government body, 1 by the President and 5 by Parliament.

It seems important that the composition of this body, which is key to safeguarding judicial independence, be specified in the Constitution.

I would however, repeat the argument above in relation to the appointments to the Constitutional Court and Supreme Court, namely, that since a principal function of the High Council is to secure judicial independence, its composition should be as little ‘political’ as possible. I would therefore advise reducing the role of the Parliament in the election of the High Council, or at least ensuring that there wide cross-party support is required for the appointments (such as a two-thirds or higher majority of members of parliament).

Article 61 (the Prosecution Office)

The Venice Commission’s *Report on the Prosecution Service* (CDL-AD (2010) 040), states that although the appointment of the prosecutor should gain the confidence of the legal profession and the public, it is reasonable for the government to have some control over the appointment, because of the importance of the prosecution of crime in the orderly and efficient functioning the state.

The proposals in this Article appear to fulfil these criteria, with the appointment being recommended by the Prosecutorial Council and then elected by Parliament for a period of 6 years. The Prosecutorial Council (which ensures the independence, and also the effective functioning and transparency of the Prosecution Office) is elected by a combination of the prosecutors’ self-governance body (more than 50 per cent) and by Parliament.

These procedures seem to conform to modern European standards.

Sir Jeffrey Jowell QC

25 March 2017

Blackstone Chamber

Temple

LONDON EC4 9BWI

¹ For a similar formulation in respect of environmental rights see the discussion on Article 26, below.

² These countries include Malawi, Zimbabwe, Kenya, The Maldives, Fiji, East Timor and the Cayman Islands.

³ UN Human Rights Committee, General Comment 35, “*Article 9 (Liberty and security of person)*”, 16 December 2014, (CCPR/C/GC/35) at §9.

⁴ The Commission consists of 15 members. The Chair is always not a lawyer, and of the other 14, 5 are judges (selected by the Judicial Council), 5 are non-lawyers, and 4 are lawyers (selected by the Bar Council), one is an academic lawyer (selected by the university representative body)

⁵ *Starr v Ruxton* [2000] HRLR 191 and see also *Millar v Dickson* [2001] HRLR 1401.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“

მუხლი 1. საქართველოს კონსტიტუცია ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„საქართველოს კონსტიტუცია

ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა, დავამკვიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველვყოთ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, განვამტკიცოთ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა, ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას.

თავი პირველი. ზოგადი დებულებები

მუხლი 1. სახელმწიფო სუვერენიტეტი

1. საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.
2. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.

მუხლი 2. სახელმწიფო სიმბოლოები

1. საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა „საქართველო“.
2. საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი.
3. საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – აგრეთვე აფხაზური. სახელმწიფო ენა დაცულია ორგანული კანონით.
4. საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი დადგენილია ორგანული კანონით, რომელიც გადაისინჯება კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის განსაზღვრული წესით.

მუხლი 3. დემოკრატია

1. საქართველო არის დემოკრატიული სახელმწიფო.
2. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.
3. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობა საქართველოს თითოეული მოქალაქის ვალია.
4. არავის აქვს უფლება მიითვისოს ხელისუფლება. საყოველთაო არჩევნებით არჩეული ორგანოს მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის კონსტიტუციით ან კანონით შემცირება ან გაზრდა დაუშვებელია.
5. პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ფორმირებაში. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა ეფუძნება მათი თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობის და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს.

მუხლი 4. სამართლებრივი სახელმწიფო

1. საქართველო არის სამართლებრივი სახელმწიფო.
2. სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.
3. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.
4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით და კანონით დადგენილ ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მიღებისა და გამოცემის წესი და მათი იერარქია განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.
5. საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ.

მუხლი 5. სოციალური სახელმწიფო

1. საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო.
2. სახელმწიფო ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებისათვის.
3. სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების განსავითარებლად კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.
4. სახელმწიფო ზრუნავს მოქალაქის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით.
5. სახელმწიფო ზრუნავს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის განვითარებაზე, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე.

მუხლი 6. ეკონომიკური თავისუფლება

1. ეკონომიკური თავისუფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.
2. სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე.
3. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შემენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

მუხლი 7. ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები

1. საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:
 - ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებების, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;
 - ბ) სისხლის სამართლისა და სასჯელაღსრულების, სამოქალაქო სამართლის, ინტელექტუალური საკუთრებისა და სავაჭრო, ადმინისტრაციული სამართლისა და შრომის სამართლის, საპროცესო კანონმდებლობა; მიწის, წიაღისეულისა და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა; ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა; კანონმდებლობა საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციისა და აკადემიური ხარისხების შესახებ; მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია;
 - გ) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობები; საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;
 - დ) სახელმწიფოს თავდაცვა, შეიარაღებული ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა; ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება; სასამართლოები და პროკურატურა; სახელმწიფო უსაფრთხოება; კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება; სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;
 - ე) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის ემისია; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო და საგადასახადო კანონმდებლობა;
 - ვ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები; ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შეღვისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა; ავიაცია; სავაჭრო ფლოტი; გემთა აღმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები; თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში; მეტეოროლოგია; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა; სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა.
2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.
3. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.
4. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის

შესაბამისად. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით დადგენილ მის უფლებამოსილებებთან.

მუხლი 8. სახელმწიფოს და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა

რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს.

თავი მეორე. ადამიანის ძირითადი უფლებები

მუხლი 9. ადამიანის ღირსების უფლება

1. ადამიანის ღირსება ხელშეუვალია და მას იცავს სახელმწიფო.
2. დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობა, სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენება.

მუხლი 10. სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებები

1. ადამიანის სიცოცხლე დაცულია. სიკვდილით დასჯა აკრძალულია.
2. ადამიანის ფიზიკური ხელშეუხებლობა დაცულია.

მუხლი 11. თანასწორობის უფლება

1. ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით.
2. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეებს, განურჩევლად მათი ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა, უფლება აქვთ ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე შეინარჩუნონ და განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ.
3. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.
4. სახელმწიფო ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის.

მუხლი 12. პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება

ყველას აქვს საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება.

მუხლი 13. ადამიანის თავისუფლება

1. ადამიანის თავისუფლება დაცულია.
2. თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდება დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით.
3. ადამიანის დაკავება დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში კანონით უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით არაუგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
4. პირს დაკავებისთანავე უნდა განემარტოს მისი უფლებები და დაკავების საფუძველი. პირს დაკავებისთანავე შეუძლია მოითხოვოს ადვოკატის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს.
5. ბრალდებულის პატიმრობის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს.
6. ამ მუხლის მოთხოვნათა დარღვევა ისჯება კანონით. უკანონოდ თავისუფლებაშეზღუდულ პირს აქვს კომპენსაციის მიღების უფლება.

მუხლი 14. მიმოსვლის თავისუფლება

1. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევისა და საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლება.
2. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.
3. საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში.

მუხლი 15. პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობისა და ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლებები

1. ადამიანის პირადი სივრცე და კომუნიკაცია ხელშეუხებელი და დაცულია. არავის აქვს უფლება შევიდეს საცხოვრებელ და სხვა მფლობელობაში მფლობელი პირის ნების საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ჩაატაროს ჩხრეკა.
2. ამ უფლებათა შეზღუდვა დაიშვება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად ან სხვათა უფლებების დასაცავად, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშე, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას. უფლების შეზღუდვის შესახებ არაუგვიანეს 12 საათისა უნდა ეცნობოს სასამართლოს, რომელიც შეზღუდვის კანონიერებას ადასტურებს მიმართვიდან არაუგვიანეს 24 საათისა.
3. ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, ფინანსებთან ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჯარო ინტერესების, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დასაცავად.

მუხლი 16. რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს რწმენისა და სინდისის თავისუფლება.
2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა რწმენის ან სინდისის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება რწმენის ან სინდისის შესახებ.
3. დაუშვებელია რწმენისა და სინდისის თავისუფლებათა შეზღუდვა, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.

მუხლი 17. აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა და ინტერნეტის თავისუფლების უფლებები

1. აზრის თავისუფლება დაცულია. დაუშვებელია ადამიანის დევნა აზრისა და მისი გამოხატვის გამო.
2. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია.
3. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია. ცენზურა დაუშვებელია. სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირებს არა აქვთ მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის უფლება.
4. ყველას აქვს ინტერნეტზე წვდომისა და ინტერნეტით თავისუფალი სარგებლობის უფლება.
5. ამ უფლებათა განხორციელება შეიძლება კანონით შეიზღუდოს ისეთი პირობებით, რომლებიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.
6. კანონი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობას სახელმწიფო უწყებებისგან და თავისუფლებას პოლიტიკური და არსებითი კომერციული გავლენისგან.
7. მედიაპლურალიზმის დაცვის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში აზრის გამოხატვის თავისუფლების რეალიზების, მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის პრევენციის უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე მაუწყებლობისა და ელექტრონული კომუნიკაციის სფეროში მომხმარებელთა და მეწარმეთა უფლებების დასაცავად შექმნილი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ინსტიტუციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კანონით.

მუხლი 18. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებები

1. ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.
2. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.
3. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.

მუხლი 19. საკუთრების უფლება

1. საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.
2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.
3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.
4. მიწაზე, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსზე, საკუთრების უფლებას აწესრიგებს ორგანული კანონი.

მუხლი 20. ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლება

1. სახელოვნებო და აკადემიური საქმიანობის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ინტელექტუალური საკუთრების უფლება დაცულია.
2. შემოქმედებით პროცესში ჩარევა, შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია.
3. შემოქმედებითი ნაწარმოების გავრცელების აკრძალვა დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, თუ ნაწარმოების გავრცელება ლახავს სხვათა უფლებებს.
4. კულტურული მემკვიდრეობა დაცულია კანონით.

მუხლი 21. შეკრების თავისუფლება

1. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან შეიარაღებული ძალების შემადგენლობაში, აქვს უფლება წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბონ საჯაროდ და უიარაღოდ.
2. კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამომხრად ადგილას იმართება.
3. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.

მუხლი 22. გაერთიანების თავისუფლება

1. გაერთიანების თავისუფლება უზრუნველყოფილია.
2. გაერთიანების ლიკვიდაცია შეიძლება მხოლოდ მისივე ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

მუხლი 23. პარტიების თავისუფლება

1. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში.
2. პირი, რომელიც ჩაირიცხება შეიარაღებული ძალების შემადგენლობაში, განწესდება მოსამართლედ ან პროკურორად, წყვეტს პოლიტიკური პარტიის წევრობას.
3. დაუშვებელია ისეთი პოლიტიკური პარტიის შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, ეთნიკურ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს. დაუშვებელია პოლიტიკური პარტიის შექმნა ტერიტორიული ნიშნით.

4. პოლიტიკური პარტიის აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

მუხლი 24. საარჩევნო უფლება

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა.
2. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე განზრახვი დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.

მუხლი 25. საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლება

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.
2. საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის და პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა.

მუხლი 26. შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება

1. შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით.
2. ყველას აქვს ორგანული კანონის შესაბამისად პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაერთიანების უფლება.
3. გაფიცვის უფლება აღიარებულია. ამ უფლების განხორციელების პირობები და წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.
4. მეწარმეობის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა. მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით.

მუხლი 27. განათლების უფლება

1. ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება.
2. სკოლამდელი აღზრდა უზრუნველყოფილია კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება.

მუხლი 28. ჯანმრთელობის დაცვის უფლება

1. მოქალაქეს აქვს უფლება ისარგებლოს ჯანმრთელობის სახელმწიფო დაზღვევით, როგორც ხელმისაწვდომი და ქმედითი სამედიცინო დახმარების საშუალებით.
2. სახელმწიფო აკონტროლებს ჯანმრთელობის დაცვის ყველა დაწესებულებას, სამკურნალო საშუალებათა წარმოებას და ამ საშუალებების მიმოქცევას.

მუხლი 29. გარემოს დაცვის უფლება

1. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, ისარგებლოს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით. ყველას აქვს უფლება დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლებას უზრუნველყოფს კანონი.
2. ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა და მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება უზრუნველყოფილია კანონით.

მუხლი 30. ქორწინების უფლება

1. ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას.
2. სახელმწიფო იცავს ოჯახის კეთილდღეობას. დედათა და ბავშვთა უფლებები დაცულია კანონით.

მუხლი 31. საპროცესო უფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. საქმის სამართლიანი და დროული განხილვის უფლება უზრუნველყოფილია.
2. ყოველი პირი უნდა განსაჯოს მხოლოდ იმ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე.
3. დაცვის უფლება გარანტირებულია. ყველას აქვს უფლება, სასამართლოში დაიცვას თავისი უფლებები პირადად ან ადვოკატის მეშვეობით, აგრეთვე კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში – წარმომადგენლის მეშვეობით. ადვოკატის უფლებების შეუფერხებელი განხორციელება და ადვოკატთა თვითორგანიზების უფლება გარანტირებულია კანონით.
4. ბრალდებულს უფლება აქვს მოითხოვოს თავისი მოწმეების გამოძახება და ისეთივე პირობებში დაკითხვა, როგორც აქვთ ბრალდების მოწმეებს.
5. ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით.
6. არავინ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. ბრალდების მტკიცების მოვალეობა ეკისრება ბრალმდებელს.
7. დადგენილება ბრალდებულის სახით პირის პასუხისგებაში მიცემის შესახებ უნდა ემყარებოდეს დასაბუთებულ ვარაუდს, ხოლო გამამტყუნებელი განაჩენი – უტყუარ მტკიცებულებებს. ყოველგვარი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადაწყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ.
8. არავის დაედება განმეორებით მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის.
9. არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს.
10. კანონის დარღვევით მოპოვებულ მტკიცებულებას იურიდიული ძალა არა აქვს.
11. არავინ არის ვალდებული მისცეს თავისი ან იმ ახლობელთა საწინააღმდეგო ჩვენება, რომელთა წრეც განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 32. საქართველოს მოქალაქეობა, უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეები

1. საქართველო მფარველობს თავის მოქალაქეს განურჩევლად მისი ადგილსამყოფლისა.
2. საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით და ნატურალიზაციით. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი, უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის საქართველოს

მოქალაქეობის მინიჭებისა და საქართველოს მოქალაქის მიერ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის შეთავსების პირობები და წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

3. მოქალაქეობის ჩამორთმევა დაუშვებელია.
4. საქართველოდან საქართველოს მოქალაქის გამევება დაუშვებელია.
5. საქართველოს მოქალაქის უცხო სახელმწიფოსათვის გადაცემა დაუშვებელია, გარდა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. გადაწყვეტილება მოქალაქის გადაცემის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.
6. სახელმწიფო ზრუნავს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე.

მუხლი 33. უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები

1. საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.
2. სახელმწიფო უფლებამოსილია კანონით დააწესოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.
3. საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.

მუხლი 34. ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ზოგადი პრინციპები

1. კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებები, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე.
2. ადამიანის ძირითადი უფლებების განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები.
3. ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვამ არ უნდა დაარღვიოს ამ უფლების არსი.

მუხლი 35. სახალხო დამცველი

1. საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებების დაცვას ზედამხედველობს სახალხო დამცველი, რომელსაც 5 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა დაუშვებელია.
2. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.
3. სახალხო დამცველის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი და სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
4. სახალხო დამცველის უფლებამოსილება განისაზღვრება ორგანული კანონით.

თავი მესამე. საქართველოს პარლამენტი

მუხლი 36. პარლამენტის სტატუსი და უფლებამოსილება, რეგლამენტი

1. საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

2. პარლამენტის მუშაობის წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით, რომელსაც პარლამენტის წევრის, ფრაქციის ან კომიტეტის ინიციატივის საფუძველზე სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს პარლამენტი. რეგლამენტს აქვს კანონის ძალა და მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

მუხლი 37. პარლამენტის არჩევნები

1. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ 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. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული 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.
3. პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათ დღეს. პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში არჩევნები ტარდება პარლამენტის დათხოვნიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა. თუ არჩევნების თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა.
4. პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელს მაინც. პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.
5. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ან რომლის მხარდაჭერა ორგანული კანონით დადგენილი წესით დადასტურებულია 25000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.
6. 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 რიცხვის მთელი ნაწილი არის პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე ნაკლებია, გაუნაწილებელ მანდატებს მიიღებს პოლიტიკური პარტია, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო.
7. პარლამენტის არჩევის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 38. პარლამენტის პირველი სხდომა და უფლებამოსილების შეწყვეტა

1. საქართველოს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა იმართება პარლამენტის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-10 დღისა. პირველ სხდომას ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი პირველ სხდომაზე უფლებამოსილია შეუდგეს მუშაობას, თუ სხდომას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. პარლამენტი სრულ უფლებამოსილებას იძენს პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან.

2. პარლამენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე.

მუხლი 39. პარლამენტის წევრი

1. საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია.
2. პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი და სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
3. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება ან ამოღება. ეს უფლება პარლამენტის წევრს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. პარლამენტის წევრს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის. უზრუნველყოფილია პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა შეუფერხებელი განხორციელების პირობები. პარლამენტის წევრი იღებს კანონით დადგენილ გასამრჯელოს. პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მის პირად უსაფრთხოებას. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.
4. პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა საჯარო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს საზოგადოებრივ საქმიანობას. აგრეთვე იგი შეიძლება ეწეოდეს სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ეს საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს პარლამენტის რეგლამენტი.
5. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წყვეტს პარლამენტი. პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში. პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ იგი:
 - ა) პარლამენტს მიმართავს პირადი განცხადებით უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ;
 - ბ) იკავებს სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
 - გ) მორიგი სესიის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ დაესწრო მორიგი სხდომების ნახევარზე მეტს;
 - დ) კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენით ცნობილია დამნაშავედ;
 - ე) სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, სასამართლომ ცნო უგზო-უკვლოდდაკარგულად ან გარდაცვლილად;
 - ვ) გარდაიცვალა;
 - ზ) დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას;
 - თ) ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

მუხლი 40. პარლამენტის თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილეები

1. პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით რეგლამენტით დადგენილი წესით ფარული კენჭისყრით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს. პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება პარლამენტის მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, ასრულებს რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს. პარლამენტის თავმჯდომარე რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს პარლამენტის შენობაში.
2. პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით რეგლამენტით დადგენილი წესით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს, მათ შორის თითო მოადგილეს აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებიდან. პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები ასრულებენ თავმჯდომარის მოვალეობას მისივე დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას.

მუხლი 41. პარლამენტის ბიურო, კომიტეტები და ფრაქციები

1. პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაში შედიან პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.
2. საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მთავრობის და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში იქმნება კომიტეტები.
3. პარლამენტის წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საპარლამენტო ფრაქციაში. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს შვიდზე ნაკლები. ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ გაერთიანდნენ მხოლოდ ერთ ფრაქციაში. ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებები განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით.

მუხლი 42. პარლამენტის საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიები

1. კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ინიციატივით პარლამენტში იქმნება საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიები.
2. დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით. გადაწყვეტილება დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით. დროებით კომისიაში საპარლამენტო ფრაქციები წარმოდგენილი უნდა იყოს არანაკლებ თითო წევრით. დროებით კომისიაში ოპოზიციური ფრაქციების წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები.
3. საგამომიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთებისა და ინფორმაციის წარდგენა სავალდებულოა.

მუხლი 43. პარლამენტის წევრის კითხვა და ინტერპელაცია

1. პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას. პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა.
2. საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვთ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

მუხლი 44. პარლამენტის სესია და სხდომა

1. პარლამენტი თავისი უფლებით იკრიბება მორიგ სესიაზე წელიწადში ორჯერ. საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ხოლო საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება ივნისის ბოლო პარასკევს.
2. საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის ან მთავრობის მოთხოვნით პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში. პარლამენტის რიგგარეშე სხდომა ტარდება მხოლოდ ინიციატორის მიერ განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.
3. პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე პარლამენტი იკრიბება. პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე.
4. პარლამენტის სხდომები საჯაროა. დამსწრეთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საკითხის განხილვისას სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულად გამოაცხადოს. გადაწყვეტილება სხდომის ან მისი ნაწილის დახურვის შესახებ მიიღება დახურული წესით. პარლამენტის ღია პლენარული სხდომის ოქმი საჯაროა.
5. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა არის ღია ან ფარული. კენჭისყრა ღიაა, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
6. მთავრობის წევრი და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი ან ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში. ასეთ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ.

მუხლი 45. კანონშემოქმედება და გადაწყვეტილებების მიღების წესი

1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს. მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე.
2. კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ

არის განსაზღვრული კანონის მიღების სხვა წესი. ორგანული კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული ორგანული კანონის მიღების სხვა წესი.

3. პარლამენტი სხვა გადაწყვეტილებებს იღებს დადგენილებით. დადგენილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით ან კანონით არ არის განსაზღვრული დადგენილების მიღების სხვა წესი. დადგენილება კონსტიტუციური შეთანხმების დამტკიცების შესახებ მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი.

მუხლი 46. კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება

1. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი 10 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს.
2. პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს.
3. თუ პრეზიდენტი დააბრუნებს კანონს, პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ სახის კანონის პირვანდელი მიღებისათვის არის დადგენილი. თუ შენიშვნები მიღებულია, კანონის საბოლოო რედაქცია 5 დღის ვადაში გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.
4. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონის პირვანდელ რედაქციას. ორგანული კანონი ან კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. კანონი 3 დღის ვადაში გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.
5. კანონს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომელიც პარლამენტმა მიიღო სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში, პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე.
6. თუ პრეზიდენტმა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ ვადაში არ მოაწერა ხელი კანონს და არც მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნა იგი პარლამენტს ან მე-3, მე-4 ან მე-5 პუნქტით დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ვადის ამოწურვიდან 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.
7. კანონი ძალაში შედის მისი „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ იმავე კანონით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

მუხლი 47. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

1. პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ახორციელებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას. პარლამენტი ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას ახორციელებს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით.
2. იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების გარდა, რომელიც ითვალისწინებს რატიფიცირებას, სავალდებულოა აგრეთვე ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, რომელიც:
 - ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას;
 - ბ) სამხედრო ხასიათისაა;

- გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას;
 - დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან;
 - ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონების მიღებას.
3. პარლამენტს უნდა გადაეცეს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებები.
 4. საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანის შემთხვევაში დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

მუხლი 48. იმპიჩმენტი

1. კონსტიტუციის დარღვევისას ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის, გენერალური პროკურორის, გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც მას განიხილავს და პარლამენტს დასკვნას წარუდგენს 30 დღის ვადაში.
2. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა თანამდებობის პირის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის იმპიჩმენტის წესით მისი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს.
3. საქართველოს პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მთავრობის წევრი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.
4. თუ პარლამენტმა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საფუძველით იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.
5. ამ მუხლში ჩამოთვლილ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენება, გარდა მთავრობის წევრებისა, შეიძლება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით.
6. დაუშვებელია საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

თავი მეოთხე. საქართველოს პრეზიდენტი

მუხლი 49. პრეზიდენტის სტატუსი

1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი.
2. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.
3. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში.

მუხლი 50. პრეზიდენტის არჩევის წესი

1. საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით დებატების გარეშე ფარული კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია. ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ.
2. საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც.
3. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში შედის 300 ხმოსანი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა 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.
4. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება პარლამენტის შენობაში. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს არანაკლებ 30 ხმოსანს. ერთ ხმოსანს უფლება აქვს მხარი დაუჭიროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას. ერთ ხმოსანს შეუძლია ხმა მისცეს მხოლოდ ერთ კანდიდატს. არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ყველაზე მეტ ხმას, მაგრამ არანაკლებ ხმოსანთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობისა. თუ პირველ ტურში საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩა, მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატს. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. არჩევნების პირველი ან მეორე ტური შემდგარად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს ხმოსანთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ არჩევნები არ შედგა ან ამომრჩეველთა კოლეგიამ საქართველოს პრეზიდენტი ვერ აირჩია, 30 დღის ვადაში იმართება საქართველოს პრეზიდენტის ხელახალი არჩევნები.
5. საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პრეზიდენტი აირჩევა უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის ვადაში. თუ არჩევის თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან 45 დღის ვადაში. თუ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის თარიღი ემთხვევა საქართველოს პარლამენტის არჩევნებამდე ბოლო 2 თვეს, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის გამართვიდან 45 დღის განმავლობაში.
6. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებს ნიშნავს პარლამენტი, გარდა ხელახალი არჩევნებისა, რომლებსაც ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე.
7. პრეზიდენტის არჩევის წესი და პირობები განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით.

მუხლი 51. პრეზიდენტის ფიცი, უფლებამოსილების შეწყვეტა, იმუნიტეტი, შეუთავსებლობა და უფლებამონაცვლეობა

1. თანამდებობის დაკავების წინ, არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტი მიმართავს ხალხს და დებს ფიცი: „მე, საქართველოს პრეზიდენტი, ღვთისა და ერის წინაშე ვფიცავ, რომ დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ერთიანობასა და განუყოფლობას, კეთილსინდისიერად აღვასრულებ პრეზიდენტის მოვალეობას, ვიზრუნებ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეთა

უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის, ჩემი ხალხისა და მამულის აღორძინებისა და ძლევამოსილებისათვის“.

2. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება და ახალარჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილება იწყება ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.
3. საქართველოს პრეზიდენტი ხელშეუვალია. თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.
4. საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის. საქართველოს პრეზიდენტი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი.
5. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

მუხლი 52. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

1. საქართველოს პრეზიდენტი:

- ა) მთავრობის თანხმობით ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში, აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს;
- ბ) საქართველოს სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან;
- გ) კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს პარლამენტის და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს;
- დ) მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს სამხედრო ძალების მეთაურს; ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში; პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს;
- ე) ორგანული კანონით დადგენილი წესით წყვეტს მოქალაქეობის, ხოლო კანონით დადგენილი წესით – თავშესაფრის მიცემის საკითხებს;
- ვ) შეიწყალებს მსჯავრდებულთ;
- ზ) კანონით დადგენილი წესით ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებსა და პრემიებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს;
- თ) უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას;
- ი) ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

2. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის, მთავრობის, არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხზე, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას. რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.
3. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.

მუხლი 53. კონტრასიგნაცია

1. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემდეგ. კონტრასიგნაციით გამოცემულ სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.
2. კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც უკავშირდება:
 - ა) პარლამენტის არჩევნების დანიშვნას, პარლამენტის დათხოვნას, პარლამენტის სხდომის ან სესიის მოწვევას;
 - ბ) კონსტიტუციური შეთანხმების დადებას;
 - გ) კანონის ხელმოწერას და გამოქვეყნებას, პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნებას;
 - დ) პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას; იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის დანიშვნას; ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრის თანამდებობაზე განწესებას; ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის წარდგენასა და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის დანიშვნას; საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის დანიშვნას;
 - ე) სახელმწიფო ჯილდოებისა და პრემიების, საპატიო წოდებების მინიჭებას;
 - ვ) მოქალაქეობის მინიჭებასა და შეწყვეტას, თავშესაფრის მიცემას;
 - ზ) მსჯავრდებულთა შეწყალებას;
 - თ) საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სასამართლოსათვის მიმართვას;
 - ი) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების განხორციელების ორგანიზებას.

თავი მეხუთე. საქართველოს მთავრობა

მუხლი 54. მთავრობა

1. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.
2. მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე.
3. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან.

4. სამინისტრო იქმნება მთავრობის საქმიანობის განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და მმართველობის განხორციელების უზრუნველსაყოფად და მას ხელმძღვანელობს მინისტრი.
5. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა შეიძლება შემოღებულ იქნეს კანონით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.
6. მთავრობის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობიდან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობისა.
7. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად მთავრობა უფლებამოსილია დანიშნოს სახელმწიფო რწმუნებულები. სახელმწიფო რწმუნებულების უფლებამოსილება განისაზღვრება კანონით.
8. მთავრობის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით, რომლის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

მუხლი 55. პრემიერ-მინისტრი

1. მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი.
2. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს, ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს.
3. პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს საქართველოს სახელით.
4. პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს, უფლებამოსილია ერთ-ერთ მინისტრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე მინისტრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობა.
5. პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისთვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, აგრეთვე პარლამენტის მოთხოვნით – სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილების შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშს.

მუხლი 56. ნდობის გამოცხადება

1. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე.
2. პარლამენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, მთავრობის გადაყენებიდან ან პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.
3. თუ პარლამენტმა მთავრობას დადგენილ ვადაში ნდობა არ გამოუცხადა, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.
4. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს და არ დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს, თუ პარლამენტი ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული ვადის ამოწურვიდან 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას

გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას.

5. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან 3 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება.

მუხლი 57. უნდობლობის გამოცხადება

1. პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას.
2. უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას.
3. თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან 3 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.
4. თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

მუხლი 58. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით

1. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი.
2. ნდობის საკითხს კენჭი ეყრება მისი დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.
3. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს, თუ იგი მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან 3 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

თავი მეექვსე. სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა

მუხლი 59. სასამართლო ხელისუფლება

1. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს საერთო სასამართლოები.
2. საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.
3. მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. სპეციალიზებული სასამართლოები შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტემაში. სამხედრო სასამართლოს შემოღება შეიძლება საომარი მდგომარეობის დროს და მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტემაში. საგანგებო სასამართლოების შექმნა დაუშვებელია. საერთო სასამართლოებში საქმეებს ნაფიცი მსაჯულები განიხილავენ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. საერთო სასამართლოების სისტემა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი დადგენილია ორგანული კანონით.

მუხლი 60. საკონსტიტუციო სასამართლო

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით.
2. საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 10 წლის ვადით განწესებული 9 მოსამართლისაგან, რომელთაგან 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 10 წლის გამოცდილება და გამორჩეული პროფესიული კვალიფიკაცია. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.
3. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარედ ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა დაუშვებელია.
4. საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით:
 - ა) ფიზიკური პირის, იურიდიული პირის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართებით;
 - ბ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას კონსტიტუციასთან ნორმატიული აქტის შესაბამისობის საკითხებზე;
 - გ) საერთო სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე იხილავს იმ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს, რომელიც კონკრეტული საქმის განხილვისას უნდა გამოიყენოს საერთო სასამართლომ და რომელიც მისი საფუძვლიანი ვარაუდით შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციას;
 - დ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის, მთავრობის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, გენერალური პროკურორის, ეროვნული ბანკის საბჭოს, გენერალური აუდიტორის, სახალხო დამცველის, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს დავას ხელისუფლების ორგანოს კომპეტენციის შესახებ;

- ე) საქართველოს პრეზიდენტის ან მთავრობის სარჩელის, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის სარჩელის ან წარდგინების საფუძველზე იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის საკითხს;
- ვ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის, მთავრობის ან ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობისა და ამ პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს;
- ზ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის, აგრეთვე შესაბამისი პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის საკითხს;
- თ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას;
- ი) თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეცხრე თავთან მიმართებით;
- კ) ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.
5. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან, თუ შესაბამისი გადაწყვეტილება არ ადგენს აქტის ან მისი ნაწილის იურიდიული ძალის დაკარგვის სხვა ვადას.
6. დაუშვებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამის არჩევნებამდე 60 დღის განმავლობაში დაუშვებელია.
7. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობაზე განწესებისა და მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 61. უზენაესი სასამართლო

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლო არის საკასაციო სასამართლო.
2. უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში შედის არანაკლებ 28 მოსამართლე. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით არანაკლებ 10 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უზენაესი სასამართლოს წევრთაგან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით 10 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარედ ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა დაუშვებელია.

მუხლი 62. სამართალწარმოება

1. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით. სასამართლოს აქტები შესასრულებლად სავალდებულოა. სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა ან მისი შესრულებისთვის ხელის შეშლა ისჯება კანონით.
2. სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით.
3. სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. დახურულ სხდომაზე საქმის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადდება საქვეყნოდ.
4. სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე. პირს, რომელმაც სახელმწიფო ენა არ იცის, მიეჩინება თარჯიმანი.
5. სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის საფუძველზე.

მუხლი 63. მოსამართლე

1. მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით. არავის აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომლებიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას.
2. მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, საცხოვრებელი და სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის შემთხვევაში – საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს შესაბამისად იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ შესაბამისად იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ან საკონსტიტუციო სასამართლო არ მისცემს თანხმობას, თავისუფლებაშეზღუდული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
3. სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას.
4. მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.
5. საერთო სასამართლოს მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი გათავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. მოსამართლის შეუცვლელობა გარანტირებულია ორგანული კანონით. სასამართლოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია არ შეიძლება გახდეს უვადოდ განწესებული მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.
6. საერთო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება. საერთო სასამართლოს მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. პირველად განწესების შემთხვევაში უვადოდ განწესებამდე მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება 3 წლის გამოსაცდელი ვადით. მოსამართლე შეირჩევა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით. გადაწყვეტილებას მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.

მუხლი 64. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

1. საერთო სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფის, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და სხვა ამოცანების შესრულების მიზნით იქმნება საერთო სასამართლოების სისტემის ორგანო – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.
2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში შედის 15 წევრი. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არჩეული წევრები. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს, რომლებიც არ არიან არჩეული საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ და წევრს, რომელიც არ არის დანიშნული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.
3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ანგარიშვალდებულია მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს წინაშე. ანგარიშგების წესს ადგენს ორგანული კანონი.
4. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 65. პროკურატურა

1. საქართველოს პროკურატურა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ემორჩილება მხოლოდ კანონს.
2. საქართველოს პროკურატურას ხელმძღვანელობს გენერალური პროკურორი, რომელსაც 6 წლის ვადით ორგანული კანონით დადგენილი წესით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. პროკურატურა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.
4. პროკურატურის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

თავი მეშვიდე. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

მუხლი 66. სახელმწიფო ბიუჯეტი

1. პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს.
2. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. მთავრობა მომდევნო საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არაუგვიანეს 3 თვისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა.
3. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს. კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან

სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონპროექტი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.

4. თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან 3 თვის ვადაში, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.
5. სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისთვის განკუთვნილი მიმდინარე სახსრების შემცირება წინა წლის საბიუჯეტო სახსრების ოდენობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისთვის გამოყოფილი სახსრების განაწილების თაობაზე.
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილი წესით ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი.
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 67. გადასახადები და მოსაკრებლები, ეკონომიკური პოლიტიკა

1. სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. მხოლოდ კანონით შეიძლება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა. გადასახადისაგან განთავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.
2. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედაზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ მთავრობას. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივა ან ანაცვლებს მას და ამავდროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება აგრეთვე გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება.
3. ხანგრძლივი და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები დადგენილია ორგანული კანონით. მაკროეკონომიკური პარამეტრების დადგენილი ზღვრების დარღვევისა და განსაკუთრებული აუცილებლობისას ზღვრებისაგან გადაცდენის შემთხვევები, აგრეთვე პარამეტრების ზღვრებთან დაბრუნების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 68. ეროვნული ბანკი

1. საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ეროვნული ბანკი არის ბანკთა ბანკი, მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი.
2. ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის

საბჭოს წევრთაგან ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

3. ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. ეროვნული ბანკის საქმიანობა არ ექვემდებარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ზედამხედველობას. ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.
4. ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს. ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება ორგანული კანონით.
5. ეროვნული ბანკის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 69. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

1. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საჯარო საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.
2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელსაც 5 წლის ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში.
4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს.
5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უზრუნველყოფს საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს პარლამენტის მიერ.
6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი, დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით.
7. სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოები იქმნება კანონის შესაბამისად.

თავი მერვე. სახელმწიფოს თავდაცვა და უსაფრთხოება

მუხლი 70. სამხედრო ძალები

1. თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენული უფლებაა.
2. საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის ვალია. სამხედრო სამსახურის გავლის წესს ადგენს კანონი.
3. ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად, აგრეთვე თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სხვა ამოცანებისა და საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად საქართველოს ჰყავს სამხედრო და სხვა შეიარაღებული ძალები. სამხედრო ძალების სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით. სამხედრო ძალების საერთო სტრუქტურას მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, რაოდენობას კი მთავრობის წარდგინებით – პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.
4. საქართველოს სამხედრო ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით, ხოლო საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით.

მუხლი 71. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა

1. საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად.
2. მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა.
3. საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება. პარლამენტი დეკრეტს კენჭს უყრის პარლამენტისთვის მისი წარდგინიდან არაუგვიანეს 48 საათისა. თუ ამ ვადაში კენჭისყრა არ შედგა, დეკრეტი დამტკიცებულად ჩაითვლება. თუ ამ ვადაში კენჭისყრა შედგა, მაგრამ დეკრეტი არ დამტკიცდა, დეკრეტი კარგავს იურიდიულ ძალას. ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული დეკრეტი გამოიცემა ეროვნული ბანკის თანხმობით.
4. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია ამ პუნქტით გათვალისწინებული დეკრეტი დაუყოვნებლივ შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად. იგი ძალაში შედის პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ.
5. თუ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე შემოღებულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, საყოველთაო არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ. ქვეყნის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე არჩევნების ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი.
6. გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება შესაბამისი მდგომარეობის შემოღებისთვის დადგენილი წესით.
7. პარლამენტის გადაწყვეტილება ამ მუხლით გათვალისწინებულ საკითხებზე მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით

მუხლი 72. სამხედრო ძალების გამოყენება

1. სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და დაუყოვნებლივ შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენება დაუშვებელია პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გადაწყვეტილებას საომარი მდგომარეობის, აგრეთვე ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს სამხედრო ძალების

გამოყენების შესახებ იღებს პრემიერ-მინისტრი და ეს გადაწყვეტილება არ საჭიროებს დამტკიცებას პარლამენტის მიერ.

2. სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ.

მუხლი 73. ეროვნული თავდაცვის საბჭო

1. საომარი მდგომარეობის დროს კონსტიტუციური ორგანოების საერთო კოორდინაციის მიზნით იქმნება ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს მუდმივი წევრები არიან საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე და საქართველოს სამხედრო ძალების მეთაური. საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით საბჭოს წევრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ პარლამენტისა და მთავრობის ცალკეული წევრები. ეროვნული თავდაცვის საბჭო მოქმედებს საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.
2. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.

თავი მეცხრე. ადგილობრივი თვითმმართველობა

მუხლი 74. თვითმმართველობის ორგანოები, საზღვრები, სამართლებრივი საფუძვლები

1. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. აღმასრულებელი ორგანოები ადასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე.
2. თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმების და მისი საზღვრების შეცვლის თაობაზე შესაბამის თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით მთავრობის წარდგინებით იღებს პარლამენტი.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით.

მუხლი 75. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

1. სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია.
2. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღება კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.

3. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია.
4. სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.
5. სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად.

მუხლი 76. თვითმმართველობის გარანტიები

1. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები.
2. თვითმმართველი ერთეული ორგანული კანონის შესაბამისად დამოუკიდებლად ადგენს თავის ორგანიზაციულ მოწყობას, ორგანული კანონისა და საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად იღებს საკადრო გადაწყვეტილებებს.
3. თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უფლება აქვს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან. თვითმმართველ ერთეულს ორგანული კანონით დადგენილი წესით უფლება აქვს გაწევრიანდეს თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებში.
4. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებენ თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით. კონსულტაციის გამართვის წესს ადგენს ორგანული კანონი.
5. თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე შესასრულებლად სავალდებულოა.

თავი მეათე. კონსტიტუციის გადასინჯვა

მუხლი 77. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი

1. კონსტიტუცია გადასინჯება კონსტიტუციური კანონით, რომლის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს.
2. კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.
3. კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.
4. კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მომდევო მოწვევის პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მისი უცვლელად დამტკიცების შემდეგ. კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მიღებისთანავე, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული

შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით და საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მიღებისთანავე.

5. კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილი წესით ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი.
6. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება გამოიწვევს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის შეჩერებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.

თავი მეოთხეტი. გარდამავალი დებულებები

მუხლი 78. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაცია

კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.“.

მუხლი 2

1. ეს კანონი ამოქმედდეს საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.
2. ამ კანონის ამოქმედებისთანავე ორგანული კანონის სტატუსი მიენიჭოს საქართველოს კანონებს:
 - ა) „სახელმწიფო ენის შესახებ“;
 - ბ) „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
 - გ) „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“;
 - დ) „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“;
 - ე) „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“;
 - ვ) „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
 - ზ) „საერთო სასამართლოებში საქმეთა განაწილების და უფლებამოსილების სხვა მოსამართლისათვის დაკისრების წესის შესახებ“;
 - თ) „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“;
 - ი) „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
 - კ) „საერთო სასამართლოების მოსამართლეთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“;
 - ლ) „პროკურატურის შესახებ“;
 - მ) „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“.
3. საპარლამენტო ფრაქციების შექმნის შესახებ ამ კანონით დადგენილი ახალი შეზღუდვები არ ამოქმედდეს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე.
4. მოსამართლეთა უვადოდ განწესების დათქმა განსაზღვრული ვადით განწესებულ მოსამართლეთა მიმართ გავრცელდეს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ მათი უვადოდ განწესების შემთხვევაში.

5. კონსტიტუციის მეორე თავში შეტანილი ცვლილებები არ იწვევს საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელების დასაშვებობის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების გაუქმებას, არამედ იწვევს საჭიროების შემთხვევაში დასაშვებობის ნორმატიული საფუძვლების ცვლილებას კონსტიტუციის მეორე თავში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად.
6. კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ შეიძლება მიღებულ იქნეს იმ სათაურისგან განსხვავებული სათაურით, რომელიც განსაზღვრება ამ კანონის ამოქმედებამდე მოქმედი შესაბამისი კონსტიტუციური დებულებით.

საქართველოს პრეზიდენტი გიორგი მარგველაშვილი

პროექტი

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“

მუხლი 1. საქართველოს კონსტიტუცია ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„საქართველოს კონსტიტუცია ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა, დავამკვიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველვეყოთ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, განვამტკიცოთ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა, ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას.

თავი პირველი. ზოგადი დებულებები

მუხლი 1. სახელმწიფო სუვერენიტეტი

1. საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.
2. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრის ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრის შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.

მუხლი 2. სახელმწიფო სიმბოლოები

1. საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა „საქართველო“.
2. საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი.
3. საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – აგრეთვე აფხაზური. სახელმწიფო ენა დაცულია ორგანული კანონით.
4. საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი დადგენილია ორგანული კანონით, რომელიც გადაისინჯება კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის განსაზღვრული წესით.

მუხლი 3. დემოკრატია

1. საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.
2. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.

3. არავის აქვს უფლება მიითვისოს ხელისუფლება. საყოველთაო არჩევნებით არჩეული ორგანოს მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის კონსტიტუციით ან კანონით შემცირება ან გაზრდა დაუშვებელია.
4. პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა ეფუძნება მათი თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობის და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს.

მუხლი 4. სამართლებრივი სახელმწიფო

1. საქართველო არის სამართლებრივი სახელმწიფო.
2. სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.
3. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.
4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით და კანონით დადგენილ ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მიღებისა და გამოცემის ზოგადი წესი და მათი იერარქია განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.
5. საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ.

მუხლი 5. სოციალური სახელმწიფო

1. საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო.
2. სახელმწიფო ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებისათვის.
3. სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების განსავითარებლად კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.
4. სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით.
5. სახელმწიფო ზრუნავს ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის განვითარებაზე.
6. სახელმწიფო ზრუნავს სპორტის განვითარებაზე, ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრებაზე, ბავშვებისა და ახალგაზრდების ფიზიკურ აღზრდასა და სპორტში მათ ჩართვაზე.

7. სახელმწიფო ზრუნავს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე.

მუხლი 6. ეკონომიკური თავისუფლება

1. ეკონომიკური თავისუფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.
2. სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე.
3. დაუშვებელია კერძო საკუთრების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

მუხლი 7. ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები

1. საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:
 - ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებების, მიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;
 - ბ) სისხლის სამართლისა და სასჯელაღსრულების, სამოქალაქო სამართლისა და ინტელექტუალური საკუთრების, ადმინისტრაციული სამართლის, შრომის სამართლის, საპროცესო კანონმდებლობა; მიწის, წიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა; ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა; კანონმდებლობა საგანმანათლებლო დაწესებულებების სტატუსის მოპოვების, აკრედიტაციისა და აკადემიური ხარისხების შესახებ; კანონმდებლობა მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის შესახებ;
 - გ) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობები; საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;
 - დ) სახელმწიფოს თავდაცვა, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა; ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება; შეიარაღებული ძალები; სასამართლოები და პროკურატურა; სახელმწიფო უსაფრთხოება; კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება; სახელმწიფო საზღვრის სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;
 - ე) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა და ემისია; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო, საგადასახადო და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ვაჭრობის კანონმდებლობა;
 - ვ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები; ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა; ავიაცია; სავაჭრო ფლოტი; გემთა აღმები; სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები; თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში; მეტეოროლოგია; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა; სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა.
2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.

3. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.
4. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით დადგენილ მის უფლებამოსილებებთან.
5. ორგანული კანონით ანაკლიაში იქმნება განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა, სადაც ვრცელდება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი. ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით.

მუხლი 8. სახელმწიფოს და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი

ეკლესიის ურთიერთობა რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც სრულად უნდა

შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში.

თავი მეორე. ადამიანის ძირითადი უფლებები

მუხლი 9. ადამიანის ღირსების უფლება

1. ადამიანის ღირსება ხელშეუვალია და მას იცავს სახელმწიფო.
2. დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობა, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენება.

მუხლი 10. სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებები

1. ადამიანის სიცოცხლე დაცულია. სიკვდილით დასჯა აკრძალულია.
2. ადამიანის ფიზიკური ხელშეუხებლობა დაცულია.

მუხლი 11. თანასწორობის უფლება

1. ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით.
2. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეებს, განურჩევლად მათი ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა, უფლება აქვთ ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე შეინარჩუნონ და განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში ან საჯაროდ.
3. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და

ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

4. სახელმწიფო ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის.

მუხლი 12. პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება

ყველას აქვს საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება.

მუხლი 13. ადამიანის თავისუფლება

1. ადამიანის თავისუფლება დაცულია.
2. თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდება დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით.
3. ადამიანის დაკავება დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში კანონით უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით არაუგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
4. პირს დაკავებისთანავე უნდა განემარტოს მისი უფლებები და დაკავების საფუძველი. პირს დაკავებისთანავე შეუძლია მოითხოვოს ადვოკატის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს.
5. ბრალდებულის პატიმრობის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს.
6. ამ მუხლის მოთხოვნათა დარღვევა ისჯება კანონით. უკანონოდ თავისუფლებაშეზღუდულ პირს აქვს კომპენსაციის მიღების უფლება.

მუხლი 14. მიმოსვლის თავისუფლება

1. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევისა და საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლება.
2. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.
3. საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში.

მუხლი 15. პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობისა და ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლებები

1. ადამიანის პირადი და ოჯახური ცხოვრება ხელშეუხებელია. ამ უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად ან სხვათა უფლებების დასაცავად.
2. ადამიანის პირადი სივრცე და კომუნიკაცია ხელშეუხებელია. არავის აქვს უფლება შევიდეს საცხოვრებელ ან სხვა მფლობელობაში მფლობელი პირის ნების საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ჩაატაროს ჩხრეკა.
3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტში ჩამოთვლილ უფლებათა შეზღუდვა დაიშვება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად ან სხვათა უფლებების დასაცავად, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშე, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას.

გადაუდებელი აუცილებლობისას უფლების შეზღუდვის შესახებ არაუგვიანეს 12 საათისა უნდა ეცნობოს სასამართლოს, რომელიც შეზღუდვის კანონიერებას ადასტურებს მიმართვიდან არაუგვიანეს 24 საათისა.

4. ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, ფინანსებთან ან სხვა პირად საკითხებთან, არავისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჯარო ინტერესების, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დასაცავად.

მუხლი 16. რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლება.
2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა რწმენის, აღმსარებლობის ან სინდისის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ.
3. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის, მართლმსაჯულების განხორციელების ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.

მუხლი 17. აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა და ინტერნეტის თავისუფლების უფლებები

1. აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლება დაცულია. დაუშვებელია ადამიანის დევნა აზრისა და მისი გამოხატვის გამო.
2. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია.
3. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია. ცენზურა დაუშვებელია. სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირს არა აქვს მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის უფლება.
4. ყველას აქვს ინტერნეტზე წვდომისა და ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება.
5. ამ უფლებათა განხორციელება შეიძლება კანონით შეიზღუდოს ისეთი პირობებით, რომლებიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.
6. კანონი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობას სახელმწიფო უწყებებისგან და თავისუფლებას პოლიტიკური და არსებითი კომერციული გავლენისგან.
7. მედიაპლურალიზმის დაცვის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში აზრის გამოხატვის თავისუფლების რეალიზების, მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის პრევენციის უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე მაუწყებლობისა და ელექტრონული კომუნიკაციის სფეროში მომხმარებელთა და მეწარმეთა უფლებების დასაცავად შექმნილი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ინსტიტუციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კანონით.

მუხლი 18. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები

1. ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.
2. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო საიდუმლოებას ან სხვა პირის კომერციულ, პროფესიულ ან პირად საიდუმლოებას.
3. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას.
4. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების ან თვითმმართველობის ორგანოთა ან მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.

მუხლი 19. საკუთრების უფლება

1. საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია.
2. საჯარო ინტერესებისათვის დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.
3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.
4. მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით.

მუხლი 20. შემოქმედების თავისუფლება, კულტურული მემკვიდრეობა

1. შემოქმედების თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ინტელექტუალური საკუთრების უფლება დაცულია.
2. შემოქმედებით პროცესში ჩარევა, შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია.
3. შემოქმედებითი ნაწარმოების გავრცელების აკრძალვა დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, თუ ნაწარმოების გავრცელება ლახავს სხვათა უფლებებს.
4. ყველას აქვს უფლება ზრუნავდეს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე. კულტურული მემკვიდრეობა დაცულია კანონით.

მუხლი 21. შეკრების თავისუფლება

1. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების უფლება.

2. კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ხალხის ან ტრანსპორტის სამოძრაო ადგილას იმართება.
3. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.

მუხლი 22. გაერთიანების თავისუფლება

1. გაერთიანების თავისუფლება უზრუნველყოფილია.
2. გაერთიანების ლიკვიდაცია შეიძლება მხოლოდ მისივე ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

მუხლი 23. პარტიების თავისუფლება

1. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში.
2. პირს, რომელიც ჩაირიცხება თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შემადგენლობაში, განწესდება მოსამართლედ, უწყდება პოლიტიკური პარტიის წევრობა.
3. დაუშვებელია ისეთი პოლიტიკური პარტიის შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, ეთნიკურ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს. დაუშვებელია პოლიტიკური პარტიის შექმნა ტერიტორიული ნიშნით.
4. პოლიტიკური პარტიის აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

მუხლი 24. საარჩევნო უფლება

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა. 2. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე განზრახვი დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.

მუხლი 25. საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლება

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.
2. საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის ან პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა.

მუხლი 26. შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება

1. შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. უფლება შრომის უსაფრთხო პირობებზე და სხვა შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით.
2. ყველას აქვს ორგანული კანონის შესაბამისად პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაერთიანების უფლება.
3. გაფიცვის უფლება აღიარებულია. ამ უფლების განხორციელების პირობები და წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.
4. მეწარმეობის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა. მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით.

მუხლი 27. განათლების უფლება და აკადემიური თავისუფლება

1. ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება.
2. სკოლამდელი აღზრდა და განათლება უზრუნველყოფილია კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება.
3. აკადემიური თავისუფლება უზრუნველყოფილია.

მუხლი 28. ჯანმრთელობის უფლება

1. მოქალაქის უფლება ხელმისაწვდომ და ქმედით სამედიცინო დახმარებაზე უზრუნველყოფილია კანონით.
2. სახელმწიფო აკონტროლებს ჯანმრთელობის დაცვის ყველა დაწესებულებას, სამედიცინო მომსახურების ხარისხს, ფარმაცევტულ წარმოებას და ფარმაცევტული საშუალებების მიმოქცევას.

მუხლი 29. გარემოს დაცვის უფლება

1. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, ისარგებლოს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით. ყველას აქვს უფლება დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ყველას აქვს უფლება ზრუნავდეს გარემოს დაცვაზე. გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით.
2. ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა და მდგრადი ეკოლოგიური განვითარება უზრუნველყოფილია კანონით.

მუხლი 30. ქორწინების უფლება, დედათა და ბავშვთა უფლებები

1. ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას.
2. დედათა და ბავშვთა უფლებები დაცულია კანონით.

მუხლი 31. საპროცესო უფლებები

1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. საქმის სამართლიანი და დროული განხილვის უფლება უზრუნველყოფილია.

2. ყოველი პირი უნდა განსაჯოს მხოლოდ იმ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე.
3. დაცვის უფლება გარანტირებულია. ყველას აქვს უფლება სასამართლოში დაიცვას თავისი უფლებები პირადად ან ადვოკატის მეშვეობით, აგრეთვე კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში – წარმომადგენლის მეშვეობით. ადვოკატის უფლებების შეუფერხებელი განხორციელება და ადვოკატთა თვითორგანიზების უფლება გარანტირებულია კანონით.
4. ბრალდებულს უფლება აქვს მოითხოვოს თავისი მოწმეების გამოძახება და ისეთივე პირობებში დაკითხვა, როგორც აქვთ ბრალდების მოწმეებს.
5. ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით.
6. არავინ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. ბრალდების მტკიცების მოვალეობა ეკისრება ბრალმდებელს.
7. დადგენილება ბრალდებულის სახით პირის პასუხისგებაში მიცემის შესახებ უნდა ემყარებოდეს დასაბუთებულ ვარაუდს, ხოლო გამამტყუნებელი განაჩენი – უტყუარ მტკიცებულებებს. ყოველგვარი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადაწყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ.
8. არავის დაედება განმეორებით მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის.
9. არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს.
10. კანონის დარღვევით მოპოვებულ მტკიცებულებას იურიდიული ძალა არა აქვს.
11. არავინ არის ვალდებული მისცეს თავისი ან იმ ახლობელთა საწინააღმდეგო ჩვენება, რომელთა წრე განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 32. საქართველოს მოქალაქეობა

1. საქართველო მფარველობს თავის მოქალაქეს განურჩევლად მისი ადგილსამყოფლისა.
2. საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით ან ნატურალიზაციით. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი, უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებისა და საქართველოს მოქალაქის მიერ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის ფლობის პირობები და წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.
3. მოქალაქეობის ჩამორთმევა დაუშვებელია.
4. საქართველოდან საქართველოს მოქალაქის გაძევება დაუშვებელია.
5. საქართველოს მოქალაქის უცხო სახელმწიფოსათვის გადაცემა დაუშვებელია, გარდა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. გადაწყვეტილება მოქალაქის გადაცემის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

მუხლი 33. უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები

1. საქართველოში მცხოვრებ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.
2. სახელმწიფო უფლებამოსილია კანონით დააწესოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.
3. საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით საქართველო თავშესაფარს აძლევს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.

4. დაუშვებელია საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების წინააღმდეგ პირის საქართველოდან გამეცემა ან ექსტრადიცია.

მუხლი 34. ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ზოგადი პრინციპები

1. კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებები, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე.
2. ადამიანის ძირითადი უფლებების განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები.
3. ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელობას, რომლის მიღწევასაც იგი ემსახურება.

მუხლი 35. სახალხო დამცველი

1. საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებების დაცვას ზედამხედველობს სახალხო დამცველი, რომელსაც 6 წლის ვადით სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევა დაუშვებელია.
2. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.
3. სახალხო დამცველის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
4. სახალხო დამცველის უფლებამოსილება განისაზღვრება ორგანული კანონით.

თავი მესამე. საქართველოს პარლამენტი

მუხლი 36. პარლამენტის სტატუსი და უფლებამოსილება, რეგლამენტი

1. საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.
2. პარლამენტის მუშაობის წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით, რომელსაც პარლამენტის წევრის, ფრაქციის ან კომიტეტის ინიციატივის საფუძველზე სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს პარლამენტი. რეგლამენტს აქვს კანონის ძალა და მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

მუხლი 37. პარლამენტის არჩევნები

1. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ 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. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების

- საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან.
3. პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათ დღეს. პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში არჩევნები ტარდება პარლამენტის დათხოვნისთანავე არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა. თუ არჩევნების თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა.
 4. პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელი მაინც. პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.
 5. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ან რომლის მხარდაჭერა ორგანული კანონით დადგენილი წესით დადასტურებულია 25000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.
 6. პარლამენტის წევრის მანდატები განაწილდება 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.
 1. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე ნაკლებია, გაუნაწილებელ მანდატებს მიიღებს პოლიტიკური პარტია, რომელმაც ყველაზე მეტი ხმა მიიღო.
 7. ამ მუხლის მე-6 პუნქტით დადგენილი წესით პარტიის მიერ მიღებული გაუნაწილებელი მანდატების რაოდენობა არ შეიძლება აღემატებოდეს მის მიერ მიღებული ძირითადი მანდატების 35 პროცენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის ძირითადი მანდატების 35 პროცენტზე მეტს გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციული განაწილების პირობებში მიიღებდა. გაუნაწილებელი მანდატები, რომელიც არ ნაწილდება ამ პარტიაზე, პროპორციულად განაწილდება სხვა პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. თუ პარტია ძირითადი მანდატების 35 პროცენტზე მეტს გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციული განაწილების პირობებში მიიღებდა, ყველა გაუნაწილებელი მანდატი პროპორციულად განაწილდება ყველა იმ პარტიაზე, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღო.
 8. ამ მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტებით დადგენილი წესით პარტია ვერ მიიღებს 89 მანდატზე მეტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის 89 მანდატზე მეტს გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციული განაწილების პირობებში მიიღებდა. 90-ე და ყველა შემდეგი გაუნაწილებელი მანდატი, რომელსაც ვერ მიიღებს შესაბამისი პარტია, პროპორციულად განაწილდება სხვა პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. თუ პარტია 89 მანდატზე მეტს გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციული განაწილების პირობებში მიიღებდა, ყველა გაუნაწილებელი მანდატი პროპორციულად განაწილდება ყველა იმ პარტიაზე, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღო.
 9. თუ ამ მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტებით დადგენილი წესით პარტია ვერ მიიღებს 75 მანდატზე მეტს, ყველა გაუნაწილებელი მანდატი პროპორციულად განაწილდება ყველა იმ პარტიაზე, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღო.

10. პარლამენტის არჩევის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 38. პარლამენტის პირველი სხდომა და უფლებამოსილების შეწყვეტა

საქართველოს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა იმართება პარლამენტის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-10 დღისა. პირველ სხდომას ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი პირველ სხდომაზე უფლებამოსილია შეუდგეს მუშაობას, თუ სხდომას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა და ამ მომენტიდან უფლებამოსილება უწყდება წინა მოწვევის პარლამენტს. პარლამენტი სრულ უფლებამოსილებას იმენს პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან.

მუხლი 39. პარლამენტის წევრი

1. პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია.
2. პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
3. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება ან ამოღება. ეს უფლება პარლამენტის წევრს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. პარლამენტის წევრს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის. უზრუნველყოფილია პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა შეუფერხებელი განხორციელების პირობები. პარლამენტის წევრი იღებს კანონით დადგენილ გასამრჯელოს. პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მის პირად უსაფრთხოებას. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.
4. პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა საჯარო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს საზოგადოებრივ საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ეს საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს პარლამენტის რეგლამენტი.
5. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წყვეტს პარლამენტი. პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში. პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ იგი:
 - ა) პარლამენტს მიმართავს პირადი განცხადებით უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ;
 - ბ) იკავებს სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
 - გ) მორიგი სესიის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ დაესწრო მორიგი სხდომების ნახევარზე მეტს;
 - დ) კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენით ცნობილია დამნაშავედ;
 - ე) სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, სასამართლომ ცნო უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;

ვ) გარდაიცვალა;

ზ) დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას;

თ) ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

მუხლი 40. პარლამენტის თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილეები

1. პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით რეგლამენტით დადგენილი წესით ფარული კენჭისყრით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს. პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება პარლამენტის მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, ასრულებს რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს. პარლამენტის თავმჯდომარე რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს პარლამენტის სასახლეში.
2. პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით რეგლამენტით დადგენილი წესით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს.

მუხლი 41. პარლამენტის ბიურო, კომიტეტები და ფრაქციები

1. პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაში შედიან პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.
2. საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მთავრობის და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში იქმნება კომიტეტები.
3. პარლამენტის წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საპარლამენტო ფრაქციაში რეგლამენტით დადგენილი წესით. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს შვიდზე ნაკლები. ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება არა აქვთ შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია. ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებები განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით.

მუხლი 42. პარლამენტის საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიები

1. კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ინიციატივით პარლამენტში იქმნება საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიები.
2. დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით. გადაწყვეტილება დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით. დროებით კომისიაში საპარლამენტო ფრაქციები წარმოდგენილი უნდა იყვნენ თითო წევრით მაინც. დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები.
3. საგამომიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთებისა და ინფორმაციის წარდგენა სავალდებულოა.

მუხლი 43. პარლამენტის წევრის კითხვა და ინტერპელაცია

1. პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას. პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა.
2. საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვთ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

მუხლი 44. პარლამენტის სესია და სხდომა

1. პარლამენტი თავისი უფლებით იკრიბება მორიგ სესიაზე წელიწადში ორჯერ. საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ხოლო საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება ივნისის ბოლო პარასკევს.
2. საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის ან მთავრობის მოთხოვნით პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში. პარლამენტის რიგგარეშე სხდომა ტარდება მხოლოდ ინიციატორის მიერ განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.
3. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე პარლამენტი იკრიბება საგანგებო სესიაზე. საგანგებო სესია გრძელდება ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე.
4. პარლამენტის სხდომები საჯაროა. დამსწრეთა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საკითხის განხილვისას სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულად გამოაცხადოს. გადაწყვეტილება სხდომის ან მისი ნაწილის დახურვის შესახებ განიხილება და მიიღება დახურულ სხდომაზე. პარლამენტის ღია პლენარული სხდომის ოქმი საჯაროა.
5. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა არის ღია ან ფარული. კენჭისყრა ღიაა, გარდა კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
6. მთავრობის წევრი და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი ან ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში. ასეთ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ.

მუხლი 45. კანონშემოქმედება და გადაწყვეტილებების მიღების წესი

1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს: მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 25000 ამომრჩეველს. მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე.
2. კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭირეს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონის მიღების სხვა წესი. ორგანული კანონი მიღებულად ითვლება,

თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული ორგანული კანონის მიღების სხვა წესი.

3. პარლამენტის სხვა გადაწყვეტილებები მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით ან კანონით არ არის განსაზღვრული გადაწყვეტილების მიღების სხვა წესი. გადაწყვეტილება კონსტიტუციური შეთანხმების დამტკიცების შესახებ მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი.

მუხლი 46. კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება

1. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი 10 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს.
2. პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს.
3. თუ პრეზიდენტი დააბრუნებს კანონს, პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ სახის კანონის პირვანდელი მიღებისათვის არის დადგენილი. თუ შენიშვნები მიღებულია, კანონის საბოლოო რედაქცია 5 დღის ვადაში გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.
4. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონის პირვანდელ რედაქციას. ორგანული კანონი ან კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. კანონი 3 დღის ვადაში გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.
5. კანონს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომელიც პარლამენტმა მიიღო სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში, პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე.
6. თუ პრეზიდენტმა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგინდეს ვადაში არ მოაწერა ხელი კანონს და არც მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნა იგი პარლამენტს ან მე-3, მე-4 ან მე-5 პუნქტით დადგინდეს ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ვადის ამოწურვიდან 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.
7. კანონი ძალაში შედის ოფიციალურ ორგანოში მისი გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ იმავე კანონით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

მუხლი 47. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

1. პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ახორციელებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას. პარლამენტი ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას ახორციელებს სრული შემადგენლობის სამი მეოთხედის უმრავლესობით.
2. იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების გარდა, რომელიც ითვალისწინებს რატიფიცირებას, სავალდებულოა აგრეთვე ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, რომელიც:
 - ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას;
 - ბ) სამხედრო ხასიათისაა;
 - გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას;
 - დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასთან ან გაცემასთან;

ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონების მიღებას.

3. პარლამენტს უნდა გადაეცეს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებები.
4. საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანის შემთხვევაში დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

მუხლი 48. იმპიჩმენტი

1. კონსტიტუციის დარღვევისას ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის, გენერალური პროკურორის, გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც მას განიხილავს და პარლამენტს დასკვნას წარუდგენს 30 დღის ვადაში.
2. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა თანამდებობის პირის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის იმპიჩმენტის წესით მისი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს.
3. საქართველოს პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მთავრობის წევრი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.
4. თუ პარლამენტმა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგინებულ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საფუძველზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.
5. ამ მუხლში ჩამოთვლილ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენება, გარდა მთავრობის წევრებისა, შეიძლება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით.
6. დაუშვებელია საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

თავი მეოთხე. საქართველოს პრეზიდენტი

მუხლი 49. პრეზიდენტის სტატუსი

1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი.
2. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.
3. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში.

მუხლი 50. პრეზიდენტის არჩევის წესი

1. საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით დებატების გარეშე ღია კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია. ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ.
2. საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელი მაინც.

3. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში შედის 300 ხმოსანი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა 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.
4. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება პარლამენტის სასახლეში. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს არანაკლებ 30 ხმოსანს. ერთ ხმოსანს უფლება აქვს მხარი დაუჭიროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას. ერთ ხმოსანს შეუძლია ხმა მისცეს მხოლოდ ერთ კანდიდატს. არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმოსანთა სრული შემადგენლობის ხმების ორ მესამედს მაინც. თუ პირველ ტურში საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩა, მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატს. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. არჩევნების პირველი ან მეორე ტური შემდგარად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს ხმოსანთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ არჩევნები არ შედგა ან ამომრჩეველთა კოლეგიამ საქართველოს პრეზიდენტი ვერ აირჩია, 30 დღის ვადაში იმართება საქართველოს პრეზიდენტის ხელახალი არჩევნები.
5. საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პრეზიდენტი აირჩევა უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის ვადაში. თუ არჩევის თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან 45 დღის ვადაში. თუ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის თარიღი ემთხვევა პარლამენტის არჩევნებამდე ბოლო 2 თვეს, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის გამართვიდან 45 დღის განმავლობაში.
6. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებს ნიშნავს პარლამენტი, გარდა ხელახალი არჩევნებისა, რომელსაც ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე.
7. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის წესი და პირობები განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით.

მუხლი 51. პრეზიდენტის ფიცი, უფლებამოსილების შეწყვეტა, იმუნიტეტი, შეუთავსებლობა და უფლებამონაცვლეობა

1. თანამდებობის დაკავების წინ, არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტი მიმართავს ხალხს და დებს ფიცს: „მე, საქართველოს პრეზიდენტი, ღვთისა და ერის წინაშე ვფიცავ, რომ დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ერთიანობასა და განუყოფლობას, კეთილსინდისიერად აღვასრულებ პრეზიდენტის მოვალეობას, ვიზრუნებ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის, ჩემი ხალხისა და მამულის აღორძინებისა და ძლევამოსილებისათვის“.
2. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება და ახალარჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილება იწყება ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.
3. საქართველოს პრეზიდენტი ხელშეუვალია. თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.

4. საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის. საქართველოს პრეზიდენტი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი.
5. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

მუხლი 52. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

1. საქართველოს პრეზიდენტი:

- ა) მთავრობის თანხმობით ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში, აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და დიპლომატიური წარმომადგენლობების ხელმძღვანელებს;
- ბ) საქართველოს სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამო-ციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან;
- გ) კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს პარლამენტისა და ადგი-ლობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს;
- დ) მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურს; ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთ წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში; მთავრობის წარდგინებით პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს;
- ე) ორგანული კანონით დადგენილი წესით წყვეტს მოქალაქეობის საკითხებს;
- ვ) შეიწყალებს მსჯავრდებულებს;
- ზ) კანონით დადგენილი წესით ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებსა და პრემიებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს;
- თ) უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას;
- ი) ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

2. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის, მთავრობის, არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხზე, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას. რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

3. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.

მუხლი 53. თანახელმოწერა

1. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერას. სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს თანახელმოწერას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ თანახელმოწერის შემდეგ. თანახელმოწერილ სამართლებრივ აქტზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.
2. თანახელმოწერას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც უკავშირდება:
 - ა) პარლამენტის არჩევნების დანიშვნას, პარლამენტის დათხოვნას, პარლამენტის სხდომის ან სესიის მოწვევას;
 - ბ) კონსტიტუციური შეთანხმების დადებას;
 - გ) კანონის ხელმოწერას და გამოქვეყნებას, პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნებას;
 - დ) პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას; იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის დანიშვნას; ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრის თანამდებობაზე განწესებას; ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის წარდგენასა და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის დანიშვნას; საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის დანიშვნას;
 - ე) სახელმწიფო ჯილდოებისა და პრემიების, საპატიო წოდებების მინიჭებას;
 - ვ) მოქალაქეობის საკითხთა გადაწყვეტას;
 - ზ) მსჯავრდებულთა შეწყალებას;
 - თ) საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სასამართლოსათვის მიმართვას;
 - ი) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების განხორციელების ორგანიზებას.

თავი მეხუთე. საქართველოს მთავრობა

მუხლი 54. მთავრობა

1. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.
2. მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე.
3. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან.
4. სამინისტრო იქმნება მთავრობის უფლებამოსილების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და მმართველობის განხორციელების უზრუნველსაყოფად და მას ხელმძღვანელობს მინისტრი.
5. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა შეიძლება შემოღებულ იქნეს კანონით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.
6. მთავრობის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობიდან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობისა.
7. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად მთავრობა უფლებამოსილია დანიშნოს

სახელმწიფო რწმუნებულები. სახელმწიფო რწმუნებულების უფლებამოსილება განისაზღვრება კანონით.

8. მთავრობის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით, რომლის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

მუხლი 55. პრემიერ-მინისტრი

1. მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი.
2. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს, ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს.
3. პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს საქართველოს სახელით.
4. პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს, უფლებამოსილია ერთ-ერთ მინისტრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე მინისტრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობა.
5. პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისთვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, აგრეთვე პარლამენტის მოთხოვნით – სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშს.

მუხლი 56. ნდობის გამოცხადება

1. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე.
2. პარლამენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, მთავრობის გადაყენებიდან ან პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.
3. თუ პარლამენტმა მთავრობას დადგენილ ვადაში ნდობა არ გამოუცხადა, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.
4. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს და არ დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს, თუ პარლამენტი ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული ვადის ამოწურვიდან 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას.
5. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება.

მუხლი 57. უნდობლობის გამოცხადება

1. პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას.
2. უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერმინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს

წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა.

3. თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.
4. თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

მუხლი 58. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით

1. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი.
2. ნდობის საკითხს კენჭი ეყრება მისი დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.
3. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს, თუ პარლამენტი მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

თავი მეექვსე. სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა

მუხლი 59. სასამართლო ხელისუფლება

1. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს საერთო სასამართლოები.
2. საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.
3. მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. სპეციალიზებული სასამართლოები შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტემაში. სამხედრო სასამართლოს შემოღება შეიძლება საომარი მდგომარეობის დროს და მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტემაში. საგანგებო სასამართლოების შექმნა დაუშვებელია. საერთო სასამართლოებში საქმეებს ნაფიცი მსაჯულები განიხილავენ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. საერთო სასამართლოების სისტემა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი დადგენილია ორგანული კანონით.

მუხლი 60. საკონსტიტუციო სასამართლო

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით.
2. საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 10 წლის ვადით განწესებული 9 მოსამართლისაგან, რომელთაგან 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 10 წლის გამოცდილება და გამორჩეული პროფესიული კვალიფიკაცია. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.
3. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარედ ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა დაუშვებელია.
4. საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით:
 - ა) ფიზიკური პირის, იურიდიული პირის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართებით;
 - ბ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას კონსტიტუციასთან ნორმატიული აქტის შესაბამისობის საკითხებზე;
 - გ) საერთო სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე იხილავს იმ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს, რომელიც კონკრეტული საქმის განხილვისას უნდა გამოიყენოს საერთო სასამართლომ და რომელიც მისი საფუძვლიანი ვარაუდით შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციას;
 - დ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის, მთავრობის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, გენერა-ლური პროკურორის, ეროვნული ბანკის საბჭოს, გენერალური აუდიტორის, სახალხო დამცველის, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს დავას ხელისუფლების ორგანოს კომპეტენციის შესახებ;
 - ე) საქართველოს პრეზიდენტის ან მთავრობის სარჩელის, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის სარჩელის ან წარდგინების საფუძველზე იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის საკითხს;
 - ვ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე იხილავს პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობისა და ამ პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს;
 - ზ) პარლამენტის, აგრეთვე შესაბამისი პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის საკითხს;
 - თ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას;

ი) თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეცხრე თავთან მიმართებით;

კ) ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

5. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან, თუ შესაბამისი გადაწყვეტილება არ ადგენს აქტის ან მისი ნაწილის ძალის დაკარგვის სხვა ვადას.
6. დაუშვებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. გადაწყვეტილებას ჩატარებული არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-7 დღისა სიითი შემადგენლობის სრული თანხმობით იღებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი.
7. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობაზე განწესებისა და მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 61. უზენაესი სასამართლო

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლო არის საკასაციო სასამართლო.
2. უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში შედის არანაკლებ 28 მოსამართლე. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით უვადოდ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უზენაესი სასამართლოს წევრთაგან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით 10 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარედ ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევა დაუშვებელია.

მუხლი 62. სამართალწარმოება

1. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით. სასამართლოს აქტები შესასრულებლად სავალდებულოა. სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა ან მისი შესრულებისთვის ხელის შეშლა ისჯება კანონით.
2. სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით. სასჯელის მოხდისგან გათავისუფლებისა და სასჯელის მოუხდელი ნაწილის შემსუბუქების წესი განისაზღვრება კანონით.
3. სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. დახურულ სხდომაზე საქმის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადდება საქვეყნოდ.
4. სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე. პირს, რომელმაც სახელმწიფო ენა არ იცის, მიეჩინება თარჯიმანი.
5. სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის საფუძველზე.

მუხლი 63. მოსამართლე

1. მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით. არავის

აქვს უფლება მოსახლეობის მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას.

2. მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის შემთხვევაში – საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს შესაბამისად იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ შესაბამისად იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ან საკონსტიტუციო სასამართლო არ მისცემს თანხმობას, თავისუფლებაშეზღუდული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
3. სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას.
4. მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.
5. საერთო სასამართლოს მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი გათავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. მოსამართლის შეუცვლელია გარანტირებულია ორგანული კანონით. სასამართლოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია არ შეიძლება გახდეს უვადოდ განწესებული მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.
6. საერთო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება. საერთო სასამართლოს მოსამართლის დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები განისაზღვრება ორგანული კანონით. საერთო სასამართლოს მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. მოსამართლე შეირჩევა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით. გადაწყვეტილებას მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.

მუხლი 64. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

1. საერთო სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფის, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და სხვა ამოცანების შესრულების მიზნით იქმნება საერთო სასამართლოების სისტემის ორგანო – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.
2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში შედის 15 წევრი. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მოსამართლეთაგან არჩეული წევრები. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს, რომლებიც არ არიან არჩეული საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ და წევრს, რომელიც არ არის დანიშნული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრთაგან ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.
3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ანგარიშვალდებულია მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს წინაშე. ანგარიშგების წესს ადგენს ორგანული კანონი. 4. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 65. პროკურატურა

1. საქართველოს პროკურატურა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს.
2. პროკურატურას ხელმძღვანელობს გენერალური პროკურორი, რომელსაც 6 წლის ვადით ორგანული კანონით დადგენილი წესით საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. პროკურატურის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად იქმნება საპროკურორო საბჭო, რომელიც შედგება ორგანული კანონით დადგენილი წესით არჩეული 15 წევრისგან. საპროკურორო საბჭოს თავმჯდომარეს 2 წლის ვადით ირჩევს საპროკურორო საბჭო.
4. პროკურატურა ყოველწლიურად წარუდგენს პარლამენტს თავისი საქმიანობის ანგარიშს.
5. პროკურატურის უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

თავი მეშვიდე. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

მუხლი 66. სახელმწიფო ბიუჯეტი

1. პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს.
1. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან მირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. მთავრობა მომდევნო საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არაუგვიანეს 3 თვისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა.
2. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.
3. კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონპროექტი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის მირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.
4. თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ხარჯები დაიფარება კანონით დადგენილი წესით, წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.
5. სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისთვის განკუთვნილი მიმდინარე სახსრების შემცირება წინა წლის საბიუჯეტო სახსრების ოდენობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისთვის გამოყოფილი სახსრების განაწილების თაობაზე.
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილი წესით ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების გაზიარება დასაშვებია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით.
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 67. გადასახადები და მოსაკრებლები, ეკონომიკური პოლიტიკა

1. სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. მხოლოდ კანონით შეიძლება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა. გადასახადისაგან განთავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით. საგადასახადო კონტროლს ახორციელებენ მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საგადასახადო ორგანოები.
2. ხანგრძლივი და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები დადგენილია ორგანული კანონით. მაკროეკონომიკური პარამეტრების დადგენილი ზღვრების დარღვევისა და განსაკუთრებული აუცილებლობისას ზღვრებისაგან გადაცდენის შემთხვევები, აგრეთვე პარამეტრების ზღვრებთან დაბრუნების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 68. ეროვნული ბანკი

1. საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ეროვნული ბანკი არის ბანკთა ბანკი, მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი.
2. ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.
3. ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. კონსტიტუციის 69-ე მუხლით გათვალისწინებულ ზედამხედველობასა და კონტროლს ექვემდებარება ეროვნული ბანკის მხოლოდ ადმინისტრაციული და კაპიტალური ხარჯები. ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.
4. ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს. ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება ორგანული კანონით.
5. ეროვნული ბანკის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 69. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

1. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საჯარო საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.
2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელსაც 5 წლის ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი.
3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში.
4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უზრუნველყოფს საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს პარლამენტის მიერ.
6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი, დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით. თავი მერვე. სახელმწიფოს თავდაცვა და უსაფრთხოება

მუხლი 70. თავდაცვის ძალები

1. თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენული უფლებაა.
2. საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის ვალია. სამხედრო სამსახურის გავლის წესს ადგენს კანონი.
3. ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად, აგრეთვე კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სხვა ამოცანებისა და საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად საქართველოს ჰყავს თავდაცვის ძალები.
4. თავდაცვის ძალების სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით. თავდაცვის ძალების რაოდენობას მთავრობის წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ამტკიცებს პარლამენტი.
5. საომარი მდგომარეობის დროს დეკრეტით შესაძლებელია თავდაცვის ძალებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების გაერთიანება.
6. თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით, ხოლო საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით.

მუხლი 71. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა

1. საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ძალაში შედის საომარი მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან. პარლამენტი გადაწყვეტილებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.
2. მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება ძალაში შედის საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან. პარლამენტი გადაწყვეტილებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა.
3. საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული დეკრეტი გამოიცემა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანხმობით. დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. პარლამენტი დეკრეტს ამტკიცებს

შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

- საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლებების შეზღუდვის შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმების შეჩერების შესახებ - პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ. დეკრეტი უფლებების შეზღუდვის შესახებ მტკიცდება ამ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით.
- საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საყოველთაო არჩევნები არ ტარდება. ქვეყნის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე არჩევნების ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი.
- გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება შესაბამისი მდგომარეობის გამოცხადებისა და დამტკიცებისთვის დადგენილი წესით.
- პარლამენტის გადაწყვეტილება ამ მუხლით გათვალისწინებულ საკითხებზე მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

მუხლი 72. თავდაცვის ძალების გამოყენება

- გადაწყვეტილებას საომარი მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ იღებს პრემიერ-მინისტრი და ეს გადაწყვეტილება არ საჭიროებს დამტკიცებას პარლამენტის მიერ. 2. საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და დაუყოვნებლივ შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება ძალაში შედის პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე. გადაწყვეტილებას ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ იღებს პრემიერ-მინისტრი და ეს გადაწყვეტილება არ საჭიროებს დამტკიცებას პარლამენტის მიერ. პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შეწყვეტის თაობაზე.
- საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და დაუყოვნებლივ შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება ძალაში შედის პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ.
- სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ.
- პარლამენტის გადაწყვეტილება ამ მუხლით გათვალისწინებულ საკითხებზე მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

მუხლი 73. ეროვნული თავდაცვის საბჭო

- საომარი მდგომარეობის დროს იქმნება სათათბირო ორგანო - ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს მუდმივი წევრები არიან საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის

თავმჯდომარე, თავდაცვის მინისტრი და საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური. საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით საბჭოს წევრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ პარლამენტისა და მთავრობის ცალკეული წევრები. ეროვნული თავდაცვის საბჭო მოქმედებს საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.

2. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.

თავი მეცხრე. ადგილობრივი თვითმმართველობა

მუხლი 74. თვითმმართველობის ორგანოები, საზღვრები, სამართლებრივი საფუძვლები

1. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. აღმასრულებელი ორგანოები აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე.
2. თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმების და მისი საზღვრების შეცვლის თაობაზე შესაბამის თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით მთავრობის წარდგინებით იღებს პარლამენტი.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით.

მუხლი 75. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

1. სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამოიწუნულია.
2. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღება კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.
3. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია.
4. სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.
5. სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად.

მუხლი 76. თვითმმართველობის გარანტიები

1. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები.
2. თვითმმართველი ერთეული ორგანული კანონის შესაბამისად დამოუკიდებლად ადგენს თავის ორგანიზაციულ მოწყობას, ორგანული კანონისა და საჯარო სამსახურის

მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად იღებს საკადრო გადაწყვეტილებებს.

3. თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უფლება აქვს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან. თვითმმართველ ერთეულს ორგანული კანონით დადგენილი წესით უფლება აქვს გაწევრიანდეს თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებში.
4. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებენ თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციით. კონსულტაციის გამართვის წესს ადგენს ორგანული კანონი.
5. თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე შესასრულებლად სავალდებულოა.

თავი მეათე. კონსტიტუციის გადასინჯვა

მუხლი 77. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი

1. კონსტიტუცია გადასინჯება კონსტიტუციური კანონით, რომლის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს.
2. კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.
3. კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ ერთი მოსმენით განხილვისა და მისი უცვლელად დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში.
4. კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილ ვადაში, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი.
5. კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით და საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.
6. კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილი წესით ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი. კონსტიტუციურ კანონს, რომელიც დამტკიცდა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე.
7. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება გამოიწვევს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის შეჩერებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.

თავი მეთერთმეტე. გარდამავალი დებულებები

მუხლი 78. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაცია

კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.“.

მუხლი 2

- ეს კანონი ამოქმედდეს საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.
- ამ კანონის ამოქმედებისთანავე ორგანული კანონის სტატუსი მიენიჭოს საქართველოს კანონებს:
 - „სახელმწიფო ენის შესახებ“;
 - „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
 - „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“.
- პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე პარლამენტი შედგება პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან. პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე ფრაქციაში ერთიანდება არანაკლებ ექვსი პარლამენტის წევრი. პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია.
- 2024 წლის 31 დეკემბრამდე პირველად განწესების შემთხვევაში უვადოდ განწესებამდე მოსამართლე თანამდებობაზე შეიძლება განწესდეს 3 წლის გამოსაცდელი ვადით. მოსამართლეთა უვადოდ განწესების დათქმა განსაზღვრული ვადით განწესებულ მოსამართლეთა მიმართ გავრცელდეს ორგანული კანონით დადგენილი წესით მათი უვადოდ განწესების შემთხვევაში.
- კონსტიტუციის მეორე თავში შეტანილი ცვლილებები არ იწვევს საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელების დასაშვებობის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების გაუქმებას, არამედ იწვევს საჭიროების შემთხვევაში დასაშვებობის ნორმატიული საფუძვლების ცვლილებას კონსტიტუციის მეორე თავში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად.
- კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ შეიძლება მიღებულ იქნეს იმ სათაურისგან განსხვავებული სათაურით, რომელიც განისაზღვრება ამ კანონის ამოქმედებამდე მოქმედი შესაბამისი კონსტიტუციური დებულებით.
- ამ კანონის ამოქმედებიდან 12 წლის განმავლობაში 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. რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ მთავრობას. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება აგრეთვე გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება. საპენსიო და სადაზღვევო შენატანები რეგულირდება კანონით და ისინი არ წარმოადგენს გადასახადებსა და მოსაკრებლებს.
- ამ კანონის ამოქმედებისთანავე გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებას იძენს ამ კანონის ამოქმედების დროისთვის განწესებული მთავარი პროკურორი დარჩენილი უფლებამოსილების ვადით.
- საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და

მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან. პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3 პროცენტს მაინც. არჩევნებში მონაწილეობის წესი და პირობები, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების წესი განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით.

საქართველოს პრეზიდენტი

გიორგი მარგველაშვილი