

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო: პოზიტიური კანონმდებლობის მცდელობა და გამოწვევები

დიმიტრი გეგენავა*, პაატა ჯაფარიშვილი**

I. შესავალი

საკონსტიტუციო სასამართლო სრულიად გამორჩეული სტატუსისა და ძალაუფლების მქონე ორგანოა, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნის სისტემაში სერიოზულ როლს თამაშობს¹. მისი „საკრალური“ სტატუსი ყველაზე ნათლად გარდამავალ პერიოდში მყოფ თანამედროვე დემოკრატიებში ჩანს, ვინაიდან აქ სასამართლო ერთგვარი დემოკრატიულობის კატალიზატორიცაა². საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელსაც აქტუალობა არასდროს აკლდა, განსაკუთრებული დატვირთვა 2013 წლის შემდეგ შეიძინა, ვინაიდან, ერთი მხრივ, მისმა აქტიურობამ, მეორე მხრივ კი, მმართველი პოლიტიკური ელიტის უკმაყოფილებამ იგი გააფთვრებული პოლიტიკური ბატალიების ეპიცენტრში მოაქცია. თუკი აქამდე კითხვის ნიშნები არსებობდა მის სამართლებრივ ბუნებასთან დაკავშირებით, ახლა უკვე თამამად შეიძლება ითქვას,

* სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ვიცე-რექტორი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი.

** სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის აპარატის წამყვანი სპეციალისტი.

¹ იხ., გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 12, 23; Garlicki L., Constitutional Courts versus Supreme Courts, International Journal of Constitutional Law, Vol.5, #1, 2007, 44; Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, Tulane European & Civil Law Forum, Vol.12, 1997, 25.

² იხ., Arnold R., Constitutional Courts of Central and Eastern European Countries as a Dynamic Source of Modern Legal Studies, Tulane European & Civil Law Forum, Vol.18, 2003, 103.

დიმიტრი გეგენავა, პაატა ჯაფარიშვილი, საკონსტიტუციო სასამართლო

რომ იგი პოლიტიკური ორგანოცაა³ და სხვაგვარად არც შეიძლება იყოს იმ ინსტიტუტის შემთხვევაში, რომელსაც საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება აქვს.

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ბოლოდროინდელი პრაქტიკა რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებით გამდიდრდა, ამით კი ბევრ საინტერესო და ახალ ტენდენციას ჩაეყარა საფუძველი. ინტერპრეტაციულმა ვარიაციებმა, კომპეტენციური არსენალის პოზიციურმა გადახალისებამ და გაბედულმა ნაბიჯებმა დიდწილად განაპირობეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ტენდენციის დამკვიდრება. ამ გადაწყვეტილებათა ნაწილმა იმის ილუზიაც შექმნა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებისას სასამართლო კლასიკურ „ნეგატიურ კანონმდებლობას“ გასცდა და გარკვეულწილად, ახალი სივრცის დაუფლებაც დაიწყო.

სტატიის მიზანია, გააანალიზოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უახლესი პრაქტიკა, არსებითი მიმართულებები და ტენდენციები, მიმოიხილოს მასზე დაკისრებული ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქციის პოზიტიურ ნორმაშემოქმედებად გარდაქმნისა და განვითარების შესაძლებლობები.

II. ნეგატიური კანონმდებლიდან თანამედროვე ნორმაშემოქმედამდე

საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტის, არსებობა არსებითად ევროპული კონსტიტუციონალიზმის საჭიროებამ და მმართველობის მოდელის პოლიტიკურმა კრიზისმა განაპირობა. მართალია, კელზენისეული იდეა საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ დროთა განმავლობაში იცვლებოდა და სახელმწიფოთა მიხედვით მნიშვნელოვნად განსხვავდება, თუმცა სასამართლოს ფუნქციური დანიშნულება

³ იხ., გეგენავა დ., საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი ბუნება და მისი ადგილი ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციაში, წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, ნ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 77-100.

ერთიანი სწორი ხაზით, მყარი ლოგიკით განაგრძობდა არსებობას. ახალ ორგანოს ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური მოდელი ძნელად შეეგუა,⁴ ვინაიდან ძალაუფლების სამ განშტოებას ჰიბრიდული, სრულიად ახალი ტიპის ძალაუფლების განმახორციელებელი შეემატა,⁵ რომელმაც, ერთი მხრივ, კანონმდებლის, მეორე მხრივ კი, სასამართლოს დატვირთვა შეიძინა. უფრო მეტიც, მაგ., საფრანგეთში საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო, ფაქტობრივად, პარლამენტის მესამე პალატად იქცა,⁶ გერმანიაში კი - სასამართლოს ხელისუფლების ინსტიტუციურ სათავეში მოექცა⁷.

„ნეგატიური კანონმდებლის“ ფუნქცია დღესდღეობით საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა კლასიკური მახასიათებელია. საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, გააუქმოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები (საქართველოს შემთხვევაში, ზოგადად ნორმატიული აქტები), რითაც იგი კანონმდებლის ფუნქციას ახორციელებს, ვინაიდან კანონშემოქმედება არა მხოლოდ პოზიტიურ გაგებას, რაღაც ახლის შექმნას, არამედ არსებულის შეცვლას ან სულაც გაუქმებასაც მოიაზრებს. სწორედ ამ მიზეზით, გაერთიანებული სამეფო დღემდე უარს ამბობს საკონსტიტუციო კონტროლის იდეის იმპლემენტაციაზე, ვინაიდან

⁴ ევროპული მოდელის საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სასამართლოები მხოლოდ სამართლის სფეროს არ წარმოადგენენ და არც ხელისუფლების ტრადიციულ კლასიკურ ტრიადაში ექცევიან, რაც გარკვეულწილად განაპირობებს კიდევ მათ განსაკუთრებულ ბუნებასა და ფუნქციებს. იხ., Safta M., *Developments in the Constitutional Review, Constitutional Court between the Status of Negative Legislator and the Status of Positive Co-Legislator*, Perspectives of Business Law Journal, Vol.1, No.1, November 2012, 1.

⁵ მო დ., უცხო ქვეყნების სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება და დიალოგი საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N2, 2011, 6.

⁶ Sadurski W., *Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence*, Legal Studies Research Paper, No.11/15, 2011, 15; იხ. ციტირება: Fletcher G., *Basic Concepts of Legal Thought*, New York, 1995, 25.

⁷ Schlüter H., *The German Constitutional Court*, Journal for South African Law, N2, 1998, 284.

ბრიტანული საპარლამენტო უზენაესობის იდეა⁸ სრულიად გამორიცხავს პარლამენტის გარდა რომელიმე სხვა ორგანოს საკანონმდებლო უფლებამოსილებას⁹, თუნდაც შეზღუდული, კანონის გაუქმების უფლების გაგებით.

ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქცია ეტაპობრივად გაიზარდა და გაცილებით მასშტაბურ კომპეტენციად ჩამოყალიბდა. საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ კონსტიტუციათა ინტერპრეტაციამ, როგორც ინციდენტურად, ისე აბსტრაქტულად, ნორმატივარდების ექსკლუზიურმა პრაქტიკამ ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქციის განხორციელების ფარგლები მნიშვნელოვნად გააფართოვა. სახელმწიფო ორგანოთათვის მათი ვალდებულებების განმარტებამ,¹⁰ არსებულის ფარგლებში მეტი მოვალეობისა თუ სტატუსის მინიჭებამ, ავთენტური ნორმატიული შინაარსის განსაზღვრამ¹¹ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები პოზიტიურ ნორმაშემოქმედად აქცია. თანამედროვე პირობებში იგი არა მხოლოდ განსაზღვრავს კონსტიტუციისა თუ განსახილველი კანონმდებლობის ნორმის შინაარსს, არამედ ადგენს იმ ინსტიტუციურ სტანდარტს, რომელსაც სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა მისდიოს. ამ გაგებით იგი სრულიად გასცდა კონტროლის კელზენისეულ გაგებას და კლასიკურ ნორმატივიზმს, რომელზეც ასე ძლიერა დამოკიდებული კონსერვატიული კონტინენტურევეროპული სამართლის ოჯახი. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულ დონეზე საკონსტიტუციო კონტროლის ევეროპული გაგება მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება სასამართლოს კომპეტენციურ ზრდას, პროცესი,

⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 86.

⁹ იქვე, 37.

¹⁰ იხ., კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N3, 2006, 41; გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 52.

¹¹ იხ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის განმარტება და ამასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხი, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2013

ფაქტობრივად, შეუქცევადია, რადგანაც მხოლოდ ის ფაქტიც კი, რომ მას კონსტიტუციის ავთენტური განმარტების დადგენის უფლებამოსილება აქვს, უკვე გაცილებით დიდ, გარდამტეხ ფუნქციურ ცვლილებებს განაპირობებს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო იზიარებს ევროპული საკონსტიტუციო ტრიბუნალების ისტორიულ ბედს და ძალაუფლების გამიჯვნის ქართულ მოდელში ხელისუფლების შტოებისთვის ერთობ არაკომფორტული სტატუსითა და კომპეტენციური არსენალით, ხშირად ხდება პოლიტიკური ზრახვების სამიზნე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც განვითარებადი დემოკრატიის პირმშო, საქართველოში მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას, რის გამოც სასამართლოს პრაქტიკა მრავალფეროვანი და ზოგიერთ შემთხვევაში, წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება. ამის მიზეზი, სხვა გარემოებებთან ერთად, საკონსტიტუციო სასამართლოს საკონსტიტუციო მანდატი და უფლებამოსილებების ფარგლებია.

III. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ფარგლები 1. საკანონმდებლო ფარგლები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების სამართლებრივ საფუძველს, პირველ ყოვლისა, საქართველოს კონსტიტუცია ქმნის, რომლის 89-ე მუხლი კომპეტენციათა საკმაოდ დეტალურ ჩამონათვალს ადგენს. აღნიშნულის გარდა, უფლებამოსილებათა ნაწილი მოცემულია საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონმდებლობაში.¹² საკონსტიტუციო სასამართლო აღჭურვილია ნორმატივობის ფუნქციით, როგორც კონკრეტული, ისე აბსტრაქტული კუთხით, რაც მთავარია, მისი გადაწყვეტილებები საბოლოოა და გასაჩივრების თუ გადახედვის მექანიზმს არ ითვალისწინებს.¹³

¹² „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლი.

¹³ იქვე, 48-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეზღუდულია სასარჩელო მოთხოვნით და ვალდებულია, იმსჯელოს სადავო ნორმის მხოლოდ გასაჩივრებულ ნორმატიულ შინაარსზე. იგი საქმეს განიხილავს მხარეთა მიერ განსაზღვრული სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში. მოსარჩელეს უფლება აქვს, გადაწყვეტილების გამოცხადებამდე ნებისმიერ დროს შეამციროს მოთხოვნის მოცულობა ან უარი თქვას სასარჩელო მოთხოვნაზე.¹⁴ მოსარჩლის მიერ გარკვეულ მოთხოვნაზე უარის თქმა, თავისთავად, ნიშნავს, რომ ამ მომენტიდან მოთხოვნა აღარ წარმოადგენს დავის საგნის ნაწილს.¹⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება არა აქვს იმსჯელოს მთლიანად კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე, თუ მოსარჩელე ან წარდგინების ავტორი ითხოვს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის მხოლოდ რომელიმე ნორმის არაკონსტიტუციურობას.¹⁶

ხელისუფლების არც ერთი შტო არ არის უფლებამოსილი, დაადგინოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესრიგის საწინააღმდეგო წესი.¹⁷ ასეთ შემთხვევაში კი საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, გააუქმოს, არაკონსტიტუციურობად ცნოს

¹⁴ საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 10 ნოემბრის №3/6/642 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე – ლალი ლაზარაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 12.

¹⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, 1996, 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 11.

გასაჩივრებული ნორმა.¹⁸ მის გადაწყვეტილებას რაიმე აღსრულება ან დამატებითი მექანიზმის გამოყენება აღსასრულებლად არ სჭირდება.¹⁹ სამართლებრივი აქტებისა და ნორმების გაუქმების საშუალებით საკონსტიტუციო სასამართლო ასწორებს კანონმდებლის მიერ დაშვებულ შეცდომებს,²⁰ რითაც სასამართლო კანონმდებლობის სისტემურ გამართულობას უზრუნველყოფს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დიდი ხნის განმავლობაში უფრთხოდა საკუთარი უფლებამოსილებების გაფართოებას და სამწუხაროდ, კომპეტენციურ კასტრაციასაც კი ახდენდა რიგ შემთხვევებში. რედუცირებული ტელეოლოგიური განმარტების გზით, სასამართლომ უარი თქვა საკონსტიტუციო ცვლილებების კონსტიტუციურობის თაობაზე საქმის განხილვის შესაძლებლობაზე, რაც იმით დაასაბუთა, რომ კონსტიტუციური კანონი, რომლითაც კონსტიტუცია გადაისინჯება, კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია და თავად სასამართლო ძირითადი კანონის ნორმებს შორის იერარქიას ვერ დაადგენდა.²¹ 2015 წლამდე სასამართლო მაქსიმალურად ცდილობდა თავისი კლასიკური ფუნქციების ფარგლებში ემოქმედა და ხშირად საკმაოდ კონსერვატიულ, საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელისთვისაც კი მეტად ორთოდოქსულ მიდგომას ირჩევდა, თუმცა ბოლო-

¹⁸ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“, „ვ“, „ვ2“ და „ვ3“ ქვეპუნქტები, მე-2 პუნქტის მეორე წინადადება.

¹⁹ გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 68-70.

²⁰ Faber R., The Austrian Constitutional Court – An Overview, Vienna Journal of International Constitutional Law, Vol.1, 2008, 51.

²¹ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის N1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 12 ივლისის N2/2/486 განჩინება საქმეზე, „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „კონსტიტუციის დაცვის ეროვნული ლიგა“, საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის N1/1/549 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

დროინდელმა გადაწყვეტილებებმა მნიშვნელოვნად შეცვალა პრაქტიკა, რითაც სასამართლომ არა მხოლოდ უბრალოდ გაბედულად იმოქმედა, არამედ, გარკვეული თვალსაზრისით, კომპეტენციური რევოლუციაც კი მოახდინა. ამან კი მნიშვნელოვნად გაზარდა საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლები და იგი, მაკონტროლებელთან ერთად, სამართალშემოქმედადაც აქცია. ეს იმ პირობებში, როცა საკონსტიტუციო სასამართლო, თავისი არსებობის პირველ ეტაპზე კატეგორიულად მიჯნავდა სამართალშემოქმედებისა და საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციებს, რითაც სრულად დისტანცირდებოდა კანონშემოქმედებისგან.²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კომპეტენციური ევოლუციის გზაზე დგას და ყოველი ახალი გადაწყვეტილება მისი უფლებამოსილებების ახალ განზომილებებს უდებს სათავეს.

2. სასამართლო პრაქტიკით დადგენილი ფარგლები

2.1. ნორმატიული შინაარსი და მისი საკონსტიტუციო კონტროლი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2011 წელს საფუძველი ჩაუყარა საკონსტიტუციო კონტროლის სრულიად ახალ მიმართულებას. საკუთარი საკონსტიტუციო მანდატის პირობებში, რომელიც მას ე.წ. „ნეგატიური კანონმდებლის“ სტატუსს ანიჭებს, შემოქმედებითად განმარტა თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და სათავე დაუდო ნორმის ნორმატიული შინაარსის კონტროლის ინსტიტუტს.²³ ამ არასტანდარტული მიდგომით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთმანეთისგან განაცალკევა ნორმის შინაარსი და უშუალოდ ნორმა, როგორც სამართლებრივი მოცემულობა, რის შედეგადაც საკონსტიტუციო სასამართლომ დაიწყო არა მხოლოდ ნორმის, არამედ მისი კონკრეტული შინაარსით გამოყენების კონსტიტუციურობის შეფასება.

²² იხ., ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 63, იხ. ციტირება: ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N4, 2002, 93.

²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის N1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე საკონსტიტუციო კონტროლის სამართლებრივი მექანიზმის არარსებობის პირობებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი კომპეტენციური ტრანსფორმაცია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ერთგვარი გამოსავლის ძიების მცდელობად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან საკონსტიტუციო კონტროლის ქართული მოდელი ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის არასრულყოფილი ბუნებით ხასიათდება.²⁴

ნორმატიული შინაარსის განსაზღვრის შესაძლებლობა საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიყენა 2011 წლის 22 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში, რომლითაც გააუქმა „სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის შინაარსი, თუმცა არა უშუალოდ ნორმა, ფორმალური თვალსაზრისით.²⁵ სასამართლოს განმარტებით, პრობლემური იყო არა სამხედრო სარეზერვო სისტემის იდეა და არსი, კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულება, არამედ მისი გავლის წესი და დადგენილი პრაქტიკა. სამხედრო სარეზერვო სამსახურის, როგორც ინსტიტუტის, კონსტიტუციურობაზე მსჯელობა არ გამართულა, არამედ დავის საგანი იყო სამხედრო სარეზერვო სამსახურის ზოგადი ვალდებულება, რომელიც ადამიანის რწმენისა და თანასწორობის ძირითად უფლებებს არ ითვალისწინებდა. კანონი არ ადგენდა გამონაკლისს, რომლითაც პირებს, თავიანთი რწმენიდან გამომდინარე, შეეძლებოდათ, უარი ეთქვათ ამ ვალდებულებაზე რაიმე ალტერნატივის პირობით. საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო მსგავსი ვალდებულების გავრცელება ყველა ადამიანზე და დაადგინა, რომ არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამებოდა ადამიანის ძირითადი უფლებების საკონსტიტუციო სტანდარტს. ამავდროულად, ფაქ-

²⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 28 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, სტრასბურგი, 41-ე პუნქტი.

²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის N1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ტობრივად შექმნა გამონაკლისი ზოგადი ნორმიდან და ახალი მოწესრიგება, რომელსაც მბოჭავი ძალა მიანიჭა.

ნორმის ნორმატიული შინაარსის განსაზღვრა და მისი უშუალოდ ნორმის ფორმალური არსებობისგან აბსტრაჰირება საკონსტიტუციო სასამართლომ მკაფიოდ 2015 წლის 15 სექტემბრის გადაწყვეტილებაში დააფიქსირა.²⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 205-ე მუხლის მე-2 ნაწილი ფაქტობრივად იმეორებდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დადგენილ შინაარსს. სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით, ეს ორი ნორმა იდენტური იყო, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ განიხილავდა გასაჩივრებული ნორმის არაკონსტიტუციურობის საკითხს. სასამართლომ ამ შემთხვევაში ფართო ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდი გამოიყენა, რომლითაც არაკონსტიტუციურად ცნო არა 205-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, როგორც ასეთი, არამედ ის ნორმატიული შინაარსი, როგორც მას საერთო სასამართლოების პრაქტიკაში განმარტავდნენ.²⁷ ფაქტობრივად, სასამართლომ არა მხოლოდ გააუქმა ნორმის არაკონსტიტუციური ინტერპრეტაცია, არამედ მიუთითა საერთო სასამართლოებს, თუ რომელი იყო მართებული განმარტება და შესაბამისად, ნორმის ავთენტური ნორმატიული შინაარსი, მიუხედავად იმისა, რომ ნორმატიული შინაარსის გაუქმების უფლებამოსილება პირდაპირ კანონმდებლობაში მითითებული არაა. ამ შემთხვევაში არასწორი პრაქტიკის შეფასებითა და ნორმატიული შინაარსის გაუქმებით სასამართლომ დაადგინა ნორმის ახალი შინაარსი, რომელმაც შებოჭა და დაავალდებულა მისი გამოყენებლები და შემფარდებლები, მომავალში ნორმა ახლებული შინაარსით, ინტერპრეტაციით გამოეყენებინათ პრაქტიკაში.

ნორმატიული შინაარსის გაუქმების პრაქტიკა და ამით ახალი მოწესრიგების შექმნის შესაძლებლობა გამოიყენა საკონსტიტუციო

²⁶ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

²⁷ იქვე, III, 2, 4.

სასამართლომ 2016 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილებითაც.²⁸ სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის პირველი წინადადების გაგება, რომლითაც იგი გამოიყენებოდა პრაქტიკაში ტელე-რადიო სივრცეში კვალიფიციური სუბიექტების მიერ რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებით. ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებულ ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის გათვალისწინების გარეშე) ამავე ნორმით დადგენილ უფლებას საარჩევნო სუბიექტზე ავრცელებდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მასში გაერთიანებული პარტია წარმოადგენდა საარჩევნო ბლოკის პირველ ნომერს.²⁹ ამ შემთხვევაშიც საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთარი უფლებამოსილება ფართოდ აღიქვა და გააუქმა ნორმის არაკონსტიტუციური გამოყენება, რითაც ფაქტობრივად დაადგინა ახალი ნორმატიული შინაარსი, ისე, რომ თავად ახალი ნორმა არ შეუქმნია.

სამივე შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო გასცდა მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების პოზიტიურსამართლებრივ ფარგლებს და საკუთარი ინტერპრეტაციის საშუალებით დაუმკვიდრა თავს ახალი უფლებამოსილება, შეამოწმოს ნორმის ნორმატიული შინაარსი. ამავდროულად, ამ უკანასკნელით ავტომატურად განსაზღვრა ძველი, არაკონსტიტუციური შინაარსის ნაცვლად, ნორმის ავთენტური, ახლებური გაგება და მას მბოჭავი ძალა მიანიჭა ნორმის გამოყენებისა და შემფარდების მიმართ. ნეგატიური კანონმდებლის კომპეტენციის გაზრდით, ნორმიდან ნორმატიული შინაარსის აბსტრაჰირებით, სასამართლომ პრაქტიკაში საკუთარ თავს პოზიტიური კანონმდებლის ფუნქციაც მიანიჭა.

²⁸ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 23 მაისის N2/3/591 გადაწყვეტილება საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „თავისუფალი საქართველო“ და „ახალი მემარჯვენეები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

²⁹ იქვე, III, 1.

2.2. ნეგატიური კანონმდებლის ტრანსფორმირება

საკონსტიტუციო სასამართლოებმა ფუნქციური ტრანსფორმაცია ჯერ კიდევ კელზენის სიცოცხლეშივე განიცადეს. თანამედროვე სამყაროში კი მათი საქმიანობა დიდი ხანია ნეგატიური კანონმდებლის კომპეტენციას გასცდა, ხშირად მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვან გარდაქმნებს, ხანდახან საკონსტიტუციო ცვლილებებსაც კი იწვევს.³⁰ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება სცდება უბრალოდ „სასამართლოს გადაწყვეტილების“ ფარგლებს და ხშირად კონკრეტული მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისთვის ბიძგის დატვირთვას იძენს, რაც ხშირად სახელმწიფო ორგანოებისთვის საპირისპირო იმპულსების საფუძველი ხდება და მაგალითად, პოლონეთისა და თურქეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალების შემთხვევაში, მათი „კომპეტენციური სრულყოფის“ მოტივით საკანონმდებლო ორგანოების მხრიდან „არასასურველი ზრუნვის“ ობიექტები ხდებიან.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მთელ რიგ გადაწყვეტილებებში გამოდის არა როგორც ნეგატიური კანონმდებლის სტატუსის მქონე საკონსტიტუციო ორგანო, არამედ ქმნის მტკიცე სამართლებრივ ნორმებს მატერიალური გაგებით.³¹ მაგალითად, ნორმის ნორმატიული შინაარსის კონსტიტუციურობის დადგენისას საკონსტიტუციო სასამართლო შესაძლებელია საერთოდ გასცდეს ნორმის გრამატიკულ მოცემულობას, მის სიტყვასიტყვით ფარგლებს და სრულიად ახალი მოწესრიგება დაადგინოს. 2014 წლის გადაწყვეტილებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ შემოიფარგლა სადავო ნორმით განსაზღვრულ პირთა ჩამონათვალით, რომელსაც ამომწურავი სახით ადგენდა სადავო ნორმა და ამ ნორმით სარგებლობის უფლება იმ პირებსაც მიანიჭა,

³⁰ იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 292.

³¹ გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 49.

რომელთაც შეიძლება ჰქონოდათ გამამართლებელი განაჩენის გასაჩივრების კანონიერი ინტერესი.³² ამ გადაწყვეტილებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უფრო მაღალი კონსტიტუციური სტანდარტით იხელმძღვანელა, ვიდრე ამას სადავო ნორმატიული აქტი განსაზღვრავდა, გასცდა ნორმის გრამატიკულ მნიშვნელობას და ნორმის განმარტების ტელეოლოგიური მეთოდის გამოყენებით, სადავო ნორმით დაცული სამართლებრივი სიკეთე იმ პირებზეც გაავრცელა, რომლებიც ნორმის მხოლოდ პირდაპირი, სიტყვასიტყვითი განმარტებით არ მოიაზრებოდნენ ნორმით განსაზღვრული სიკეთის დაცვის ობიექტებად.³³ აღნიშნული გადაწყვეტილებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ფაქტობრივი რეალური კონტროლი ფუნქცია შეითვისა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სულ უფრო იხრება ნეგატიური კანონმდებლის სტატუსისგან ნორმაშემოქმედისკენ, საკუთარ გადაწყვეტილებებში ხაზგასმით აღნიშნავს მის კონსტიტუციურ მანდატს და კანონმდებლის უფლებამოსილებებისგან დისტანცირდება. სასამართლომ 2017 წლის გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ მას არ გააჩნია ნორმატიული შინაარსის აქტების გამოცემის უფლებამოსილება. იგი ასრულებს კონსტიტუციით გარანტირებულ ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქციას. ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლო ქვეყანაში ახალი წესრიგის დადგენას კი არ ემსახურება, არამედ უზრუნველყოფს კონსტიტუციის უზენაესობასა და ქმედითობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს მანდატს სცდება უფლებამოსილება, ძალადაკარგული სამართლებრივი ნორმების ნაცვლად, კანონმდებლობაში დაადგინოს განსხვავებული, თუნდაც კონს-

³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 დეკემბრის №3/3/601 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 546-ე მუხლის და ამავე კოდექსის 518-ე მუხლის პირველი ნაწილის კონსტიტუციურობის თაობაზე“.

³³ ჯავახიშვილი პ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და ფაქტობრივი რეალური კონტროლი, სამართლის ჟურნალი, №1, 2017, 344.

ტიტუციური წესები.³⁴ შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს მხოლოდ კანონმდებლობაში არსებული, საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმატიული აქტების/მისი ნაწილების სამართლებრივი ძალის გაუქმების უფლებამოსილება.³⁵

თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნული მიდგომა ერთგვარ წინააღმდეგობაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასთან. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში დამკვიდრებული მიდგომები ხშირად არა მხოლოდ კონსტიტუციის უზენაესობისა და სამართლებრივი დაცვის მიზანს ემსახურება, არამედ კონსტიტუციასთან შესაბამისი ახალი სამართლებრივი წესრიგის დადგენას. მიღებულ გადაწყვეტილებებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი ხშირად თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს სტატუსია, რასაც სასამართლო დავის საგანს უკავშირებს. „აუცილებელია, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის კონსტიტუციითა და შესაბამისი კანონმდებლობით მინიჭებული მანდატის, მისი კომპეტენციის გაანალიზება. მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს მანდატისა და კომპეტენციის დადასტურების შემდგომ იქნება შესაძლებელი საქმის გარემოებებზე მსჯელობა და სასარჩელო მოთხოვნის შეფასება.“³⁶ საკუთარ სტატუსზე ხაზგასმით, საკონსტიტუციო სასამართლო ცდილობს არ შევიდეს იმ საკითხების შინაარსობრივ განხილვაში, რომლებიც შესაძლებელია პოლიტიკურ ელფერს ატარებდნენ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა იცნობს შემთხვევებს, როცა სასამართლომ ვერ შეძლო ადამიანის ძირითადი უფლების დაცვის ინტერესიდან გამომდინარე გაბედული გადაწყვეტილების მიღება და არ დააკმაყოფილა მოქალაქის სარჩელი. კერძოდ, 2017 წელს საკონსტიტუციო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ მოსარჩელე და სადავო ნორმით

³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 10 ნოემბრის №3/6/642 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე - ლალი ლაზარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 20.

³⁵ იხ., იქვე, 21.

³⁶ იქვე, 13.

განსაზღვრული პირები არსებითად თანასწორი სუბიექტები იყვნენ,³⁷ თუმცა სასამართლომ მაინც არ დააკმაყოფილა სარჩელი პროცესუალური მოტივით. უნდა აღინიშნოს, რომ გადაწყვეტილებას თან ახლავს ორი მოსამართლის თანმხვედრი და ერთი მოსამართლის განსხვავებული აზრი. საკონსტიტუციო სასამართლო შეფასებით, მოსარჩელის მოთხოვნა მიმართული იყო არა სადავო ნორმის რომელიმე ნორმატიული შინაარსის გაუქმებისკენ, არამედ ახალი ნორმატიული შინაარსის შექმნისკენ. აღნიშნული მოთხოვნა შინაარსობრივად კანონმდებლობაში პოზიტიური ჩანაწერის გაკეთების იდენტურია, რაც კანონშემოქმედებითი პროცესის ნაწილია და არა ნეგატიური კანონმდებლის კომპეტენციის ფარგლებში გადასაწყვეტი საკითხი.³⁸ თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში ცნობილია შემთხვევა, როცა საკონსტიტუციო სასამართლომ უფრო გაბედულად იმოქმედა და საკუთარი პროცესუალური უფლებამოსილების ფართოდ განმარტების გზით გადაწყვეტილება მაინც მიიღო.³⁹ კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ არარელევანტურად მიიჩნია უზენაესი სასამართლოს მიერ კონსტიტუციურ წარდგინებაში მითითებული კონსტიტუციის ნორმა და საკუთარი ინიციატივით შეცვალა სამართლებრივი საფუძველი. აღნიშნული მოქმედებით საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიწვია იმის შესაძლებლობა, რომ

³⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II, 19.

³⁸ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 10 ნოემბრის №3/6/642 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე – ლალი ლაზარაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 24.

³⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 29 სექტემბრის №3/1/608,609 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 306-ე მუხლის მე-4 ნაწილის კონსტიტუციურობის თაობაზე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 297-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“.

ძალაში დარჩენილიყო სავარაუდოდ არაკონსტიტუციური ნორმა, რომლის მოქმედებასაც შეეძლო შეეღება სხვა პირთა უფლებები.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება, შემოწმოს ნორმის ნორმატიული შინაარსის კონსტიტუციურობა, არ არის თავისუფალი საფრთხეებისა და რისკებისაგან. ამიტომ თავად საკონსტიტუციო სასამართლოც ცდილობს, არ გასცდეს მისი, როგორც ნეგატიური კანონმდებლის, მანდატს და მკაცრად დაიცვას მიწნა ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმებასა და ნორმაშემოქმედებას შორის. ამ მხრივ, საყურადღებოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილება, რომელიც შეეხებოდა შრომითი მოვალეობის შესრულებისას დასაქმებულის ჯანმრთელობისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2013 წლის დადგენილების შესაბამისობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით.⁴⁰ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, აღნიშნულ საქმეზე მოსარჩელის მოთხოვნა მიმართული იყო არა სადავო ნორმის რომელიმე ნორმატიული შინაარსის გაუქმებისკენ, არამედ ნორმიდან კონკრეტული სიტყვების ამოღების მიზნით, ახალი ნორმატიული შინაარსის შექმნისკენ, არსებული შინაარსის გაფართოებისკენ.⁴¹ სასამართლოს შეფასებით, მსგავსი მოთხოვნა „შინაარსობრივად კანონმდებლობაში პოზიტიური ჩანაწერის გაკეთების იდენტურია, რაც კანონშემოქმედებითი პროცესის ნაწილია და არა ნეგატიური კანონმდებლის კომპეტენციის ფარგლებში გადასაწყვეტი საკითხი“⁴².

⁴⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 22 თებერვლის № 2/1/743 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ავთანდილ ქათამაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

⁴¹ იხ., იქვე, 12.

⁴² საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 10 ნოემბრის №3/6/642 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე – ლალი ლაზარაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 24.

IV. საკონსტიტუციო კონტროლის გამოწვევები

1. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების მბოჭავი ძალა

კონსტიტუციის განმარტების გზით საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც „კონსტიტუციურობის“ სტანდარტს ქმნის,⁴³ ისე პრეცედენტული პრაქტიკით შეიმუშავებს იმ ძირითად მიმართულებებსა და საქმიანობის ფარგლებს, რომლებსაც სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა მისდიონ კონსტიტუციით ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად. კონსტიტუციის ერთადერთ ავთენტურ, ამასთან, ზოგადსავალდებულო განმარტებას საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს,⁴⁴ რაც პოზიტიურ ნორმაშემოქმედებას უახლოვდება.⁴⁵ კონსტიტუციის ოფიციალური ინტერპრეტაციის უფლება, კონსტიტუციის ნორმებისთვის შინაარსის განსაზღვრის უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს ფაქტობრივად „თანაკანონმდებლად“ აქცევს, არა მხოლოდ ნეგატიური, არამედ გარკვეულწილად პოზიტიური გაგებითაც.⁴⁶

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისთვის მბოჭავი ძალა აქვს და იგი პირდაპირი ეფექტის მქონეა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება თვითაღსრულებადია და მას სხვა რომელიმე ორგანოს მხრიდან რაიმე აქტის გამოცემა არ სჭირდება. იგი უფლებამოსილია, განმარტოს ნორმის შინაარსი და გამოორიცხოს მისი არაკონსტიტუციური მნიშვნელობით გამოყენება. საქმეზე – „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საკონსტიტუციო სასამართლომ არა მხოლოდ

43 Safta M., Developments in the Constitutional Review, Constitutional Court between the Status of Negative Legislator and the Status of Positive Co-Legislator, Perspectives of Business Law Journal, Vol.1, No.1, November 2012, 2-3.

44 Rupp H.G., Judicial Review in the Federal Republic of Germany, The American Journal of Comparative Law, Vol.9, No.1, 30.

45 Dürr S.R., Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice, International Constitutional Law Journal, Vol.5, No.2, 2011, 171.

46 იხ., Safta M., Developments in the Constitutional Review, Constitutional Court between the Status of Negative Legislator and the Status of Positive Co-Legislator, Perspectives of Business Law Journal, Vol.1, No.1, November 2012, 1.

გააუქმა 70 გრამამდე ნარკოტიკული საშუალება – გამომშრალი მარიხუანას პირადი მოხმარების მიზნით შეძენისა და შენახვისათვის განსაზღვრული სანქცია – შვიდიდან თოთხმეტ წლამდე თავისუფლების აღკვეთა, არამედ, ზოგადად, ასეთი ქმედებისთვის სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთის გამოყენება.⁴⁷

კონსტიტუციის ოფიციალურ განმარტებაზე ერთგვარი ექსკლუზიური უფლებამოსილების მიუხედავად, ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შეფასებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო ნორმის შინაარსის იდენტიფიცირებას. ნორმის შინაარსის დადგენისას სასამართლო ეყრდნობა სხვადასხვა საშუალებას, მათ შორის, მხარეთა მოსაზრებებს, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მიერ ნორმის გამოყენების დამკვიდრებულ პრაქტიკას, ან ნორმის განმარტების სხვადასხვა მეთოდის გამოყენებით თავად ახდენს მის ინტერპრეტაციას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმის შინაარსის იდენტიფიცირებისთვის, სხვადასხვა ფაქტორთან ერთად, მხედველობაში იღებს მისი გამოყენების პრაქტიკას. საერთო სასამართლოების მიერ გაკეთებულ განმარტებას აქვს დიდი მნიშვნელობა კანონის რეალური შინაარსის განსაზღვრისას, რადგან სასამართლოები საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში იღებენ საბოლოო გადაწყვეტილებას კანონის ნორმატიულ შინაარსთან, მის პრაქტიკულ გამოყენებასთან და შესაბამისად, მის აღსრულებასთან დაკავშირებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ხელმძღვანელობს საერთო სასამართლოების მიერ ნორმის განმარტების ერთგვაროვანი პრაქტიკით და როგორც წესი, იღებს და იხილავს საკანონმდებლო ნორმას სწორედ იმ ნორმატიული შინაარსით, რომლითაც იგი საერთო სასამართლომ გამოიყენა.⁴⁸ ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა მოქმედებდეს ნორმის

⁴⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის N1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 4 მარტის N1/2/552 გადაწყვეტილება საქმეზე, „სს „ლიბერთი ბანკი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 16.

არსებული შინაარსობრივი მასშტაბის ფარგლებში, მასში ჩადებული ნამდვილი აზრის დადგენისა და განმარტების მიზნით და მოერიდოს ნორმისთვის ახალი შინაარსის მინიჭებას, რაც კანონმდებლის პოზიტიური ვალდებულებაა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ შედის საერთო სასამართლოების გადანაცვების შეფასებაში, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ამ უკანასკნელს სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე გადანაცვების მისაღებად საჭირო გარემოებაზე არ აქვს ნამსჯელი. იგი ერთგვარ ვარაუდებს აყალიბებს, რითაც ცდილობს, საერთო სასამართლოების მიერ გადანაცვლებაში ჩამოყალიბებული ლოგიკის პრიზმაში შეხედოს სადავო ნორმის ცალკეულ ასპექტებს და ლოგიკური ინტერპრეტაციით შეავსოს ნორმის ცალკეული განზომილებები. ერთ-ერთ საქმეზე საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს: „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ზემოთ მითითებულ გადანაცვლებაში არ არის წარმოდგენილი მსჯელობა, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს გონივრულ ვადად. აღნიშნული მეტყველებს, რომ საკითხი, რამდენად არის დაცული (დარღვეული) გონივრული ვადა, უნდა შეფასდეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალურად, ყველა იმ რელევანტური გარემოების მხედველობაში მიღებითა და შესწავლით, რაც მის განსაზღვრასთან არის კავშირში“⁴⁹.

საერთო სასამართლოების, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა მუდმივად იცვლება და შესაძლოა, დროის განსხვავებულ პერიოდში ამ უკანასკნელმა სადავო ნორმის შინაარსი სხვადასხვაგვარად განმარტოს.⁵⁰ არსებობს კი ასეთ შემთხვევაში მოსარჩელისათვის დამაჯერებელი გარანტია, რომ არ შეიცვლება ნორმის შინაარსი და დაცული იქნება მოსარჩელის ინტერესი იმ შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები სადავო ნორმას სხვადასხვა მნიშვნელობით განმარტავენ? ერთ-ერთ საქმეზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთმანეთს

⁴⁹ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 ივლისის №2/2/656 გადანაცვლება საქმეზე „სს „სილქ როუდ ბანკი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 21.

⁵⁰ იხ., იქვე, 7.

შეადარა საქართველოს უზენაესი სასამართლოსა და მოპასუხე მხარის, საქართველოს პარლამენტის, განმარტებები სადავო ნორმის შინაარსთან მიმართებით და არსებული წინააღმდეგობის გამო გაოცება ვერ დამალა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ ასეთ შემთხვევაში გაუგებარია საქართველოს პარლამენტის პოზიცია. „თუ კანონმდებლის მიზანს არ წარმოადგენდა სსკ-ის 378-ე მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრული ქმედების რვიდან ათ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით დასჯა, მაშინ რატომ არ შეცვალა და საკმარისი სიცხადით არ ჩამოაყალიბა საკუთარი ნება მას შემდეგ, რაც საერთო სასამართლოებმა ამ ნორმას, პარლამენტისვე განმარტებით, სხვა შინაარსი შესძინეს?! თუკი სამართალშეფარდების პროცესში კონკრეტული ნორმა კანონმდებლის ნებისგან განსხვავებულად განიმარტება, კანონმდებელსვე შეუძლია ამ ნორმის ისეთი სახით მოდიფიცირება, რომელიც ყველაზე უკეთ ასახავს მის ნებას.“⁵¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პასუხი ამ კითხვაზე, საერთო სასამართლოების პრაქტიკის ერთგვაროვნებიდან გამომდინარეობს. მისი განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის მიზნებისთვის საქართველოს უზენაესი სასამართლო მართლმსაჯულების განხორციელების საბოლოო, უზენაესი ინსტანციაა, რომელიც საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებებს ამონმებს კანონიერების თვალსაზრისით. ამ მხრივ, საქართველოს უზენაესი სასამართლო ასრულებს უმნიშვნელოვანეს საკონსტიტუციო ფუნქციას, ხელს უწყობს კანონის განმარტების სწორი და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას, რომელიც სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია.⁵² საქართველოს უზენაესი სასამართლო, როგორც საკასაციო ორგანო, საერთო სასამართლოების სისტემაში

⁵¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე, საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 41.

⁵² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 ივლისის №2/1/598 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ნუგზარ კანდელაკი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 14.

კანონის განმარტების უმაღლესი და საბოლოო ინსტანციაა. შესაბამისად, მის მიერ ნორმის განმარტება ამ უკანასკნელის შინაარსის გაგების წყაროდ უნდა ჩაითვალოს.⁵³

2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც პოლიტიკის შემქმნელი სახელმწიფო ორგანო

საკონსტიტუციო სასამართლო, „თავისი ფუნქციური დატვირთვიდან გამომდინარე, ზოგადად, ორ მიზანს ემსახურება – ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში ფუნქციონირების უზრუნველყოფას (ხელშეწყობას) და ადამიანის უფლებების დაცვას ხელისუფლების მხრიდან არათანაზომიერი ჩარევისაგან (უფლების დარღვევისაგან).“⁵⁴ თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ბოლო პერიოდის გადაწყვეტილებები უკვე გასცდა მხოლოდ ფორმალური თვალსაზრისით სამართლებრივ ეფექტს და სამართლის პოლიტიკის ასპექტებიც მოიცვა. ვერც საკანონმდებლო ხელისუფლება ეგუება მის ბუნებრივ ოპონენტს, რომელიც ე.წ. ნეგატიური კანონმდებლის როლით პარლამენტის გამგებლობის სფეროში იჭრება.⁵⁵ ამდენად, პარლამენტსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შორის ანტაგონისტური ურთიერთობა ურთიერთგანპირობებულია. ამ ფონზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც ფაქტობრივად სცდებიან მისი, როგორც მხოლოდ ე.წ. ნეგატიური კანონმდებლის საკონსტიტუციო მანდატს, კიდევ უფრო ამძაფრებს წინააღმდეგობრივ ურთიერთდამოკიდებულებას საკანონმდებლო ორგანოსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შორის. ამის

⁵³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 16.

⁵⁴ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება N1/466 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-18.

⁵⁵ ხეცუერიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2016, 282.

ბუნებრივი საფუძველი იმთავითვე არსებობს ხელისუფლების ამ შტოების ლეგიტიმაციის წყაროების გამო – პარლამენტი უშუალოდ ხალხისგან იღებს ლეგიტიმაციას, ხოლო ხელისუფლების სხვა შტოებისა და მათ შორის, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ფორმირებას სწორედ პარლამენტი ახდენს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის შემქმნელი ორგანოს, სახე ყველაზე ნათლად ჩანს სასჯელთა კონსტიტუციურობის შეფასებასთან დაკავშირებულ საქმეებში. საკონსტიტუციო სასამართლო განსაკუთრებული სიფრთხილით უდგება სასჯელთა კონსტიტუციურობის შეფასებას, თუმცა ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ინტერესიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს სასჯელთა პროპორციულობასა და მის კონსტიტუციურობაზეც უწევს მსჯელობა. სასამართლო აღნიშნავს, რომ „ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა, სახდელის დაწესება და მისი სიმძიმის განსაზღვრა სახელმწიფოს (კანონმდებლის) ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს“⁵⁶. მიუხედავად ამისა, კანონმდებლის ასეთი ფართო დისკრეტია უსაზღვრო არ არის და იშვიათ შემთხვევებში კონკრეტული ქმედებისთვის დაწესებული სასჯელი შეიძლება გახდეს მსჯელობის საგანი საკონსტიტუციო სასამართლოში.⁵⁷

სასჯელების კონსტიტუციურობის შეფასებას საკონსტიტუციო სასამართლო განსაკუთრებული სიფრთხილით ეკიდება, რათა კანონმდებლის კომპეტენციაში არ შეიჭრას. „საკონსტიტუციო სასამართლო ვალდებულია, შეაფასოს სასჯელთა პოლიტიკა იმ უკიდურეს შემთხვევაში, როდესაც მისი შედეგი ადამიანის ამა თუ

⁵⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 10 ნოემბრის №4/482,483,487,502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები - დანი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 8.

⁵⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 26.

იმ უფლების დარღვევაა. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო სასჯელის ყველა ზომის კონსტიტუციურობაზე პოტენციურად მსჯელობაუნარიანია. ასეთი მიდგომა დაარღვევდა ბალანსს სასამართლოს და კანონმდებლის კომპეტენციებს შორის, შექმნიდა ცდუნებას, მართლმსაჯულებამ ჩაანაცვლოს კანონმდებელი. თუმცა ამ სფეროში შესვლისას სასამართლოს სიფრთხილე უსაფუძვლო და უადგილო გახდება, როდესაც სასჯელის ზომა ამკარად არაგონივრული და არაპროპორციულია. სასამართლო უფლებამოსილია და ვალდებულიც, შეაფასოს იმ სასჯელთა კონსტიტუციურობა, რომელთა არაადეკვატურობის, არაპროპორციულობის დონე მნიშვნელოვან ხარისხს აღწევს, დისბალანსი მკაფიოდ, მკვეთრად გამოხატულია. რადგან ასეთ შემთხვევაში სასჯელი სცდება თავის მიზნებს და გაუმართლებლად ზღუდავს კონსტიტუციურ უფლებებს.⁵⁸

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით შესაძლებელია არა მხოლოდ კონკრეტული ნორმატიული შინაარსი დაეკარგოს ნორმას, არამედ ახალი ნორმა-პრინციპი დადგინდეს და იგი, ასევე, გავრცელდეს, მაგალითად, სისხლის სამართლის კოდექსის სხვადასხვა მუხლში გაფანტული, ინკრიმინირებული კონკრეტული ქმედების მიმართ.⁵⁹ საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“⁶⁰, სადაც მოსარჩელისთვის პრობლემა იყო არა ზოგადად ნარკოტიკული საშუალებები, არამედ გამომშრალი მარიხუანის მხოლოდ შეძენა/შენახვისთვის (და არა სადავო მუხლით აკრძალული ნებისმიერი ქმედებისთვის) პასუხისმგებლობის სახით 7-იდან 14 წლამდე

⁵⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 34.

⁵⁹ ჯავახიშვილი პ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და ფაქტობრივი რეალური კონტროლი, სამართლის ჟურნალი, №1, 2017, 342.

⁶⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

თავისუფლების აღკვეთა.⁶¹ ამ გადაწყვეტილებით საკონსტიტუციო სასამართლო გაცდა ნეგატიური კანონმდებლისთვის დადგენილ ფარგლებს და არაკონსტიტუციურად სცნო კონკრეტულ დანაშაულზე სასჯელის გამოყენება, როცა დავის საგანი სასჯელის პროპორციულობას შეეხებოდა, რითაც კონკრეტული მიმართულებით სახელმწიფო ნარკოპოლიტიკის ჩამოყალიბებას მისცა მნიშვნელოვანი ბიძგი და თავად შექმნა მისი ფორმირების ერთ-ერთი პრინციპი.

V. დასკვნა

საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი ძალაუფლების გამიჯვნის სისტემასა და ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის თვალსაზრისით სულ უფრო იზრდება. კონსტიტუციის ნორმების ინტერპრეტაციისას საკონსტიტუციო სასამართლო არა მხოლოდ სამართლებრივ ფუნქციას ასრულებს, არამედ, ფაქტობრივად, პოლიტიკას ქმნის, ერთვება პოლიტიკურ პროცესში, ამ უკანასკნელის ყველაზე ფართო გაგებით.⁶² თუმცა რაც უფრო იზრდება საკონსტიტუციო სასამართლოს სამოქმედო არეალი, პირდაპირპროპორციულად მატულობს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების მიმართ არაერთგვაროვანი შეფასებები, რასაც, ხშირ შემთხვევაში, თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს

⁶¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 26 თებერვლის №3/1/708,709,710 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინებები საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 ნაწილის და 260-ე მუხლის პირველი ნაწილის იმ ნორმატიული შინაარსის კონსტიტუციურობის თაობაზე, რომელიც ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთის გამოყენების შესაძლებლობას „ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის დანართი №2-ის 92-ე ჰორიზონტალურ გრაფაში განსაზღვრული ნარკოტიკული საშუალება – გამომშრალი მარიხუანის პირადი მოხმარების მიზნისთვის უკანონო შეძენა-შენახვის გამო“.

⁶² იხ., Arnaiz A.S., *Constitutional Jurisdiction in Europe: Between Law and Politics*, Maastricht Journal, Vol.111, 1999, 118.

მიერ ახალი პრაქტიკის დამკვიდრება განაპირობებს: მის მიერ ცალკეულ შემთხვევაში დამკვიდრებული მიდგომები წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ პრაქტიკასთან მიმართებით და სრულიად ახალ განზომილებებს იძენს საკონსტიტუციო კონტროლის პროცესში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა დროთა განმავლობაში სულ უფრო მრავალფეროვან მიმართულებებს იძენს. თვალშისაცემია ის ტენდენცია, რასაც საკონსტიტუციო სასამართლო საკუთარი უფლებამოსილების გაფართოების მიმართულებით ამკვიდრებს. რიგ გადანყვებილებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, დამატებითი საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნის გარეშე, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლების შემოქმედებითი ინტერპრეტაცია დაადგინა და შესაბამისად, კომპეტენციური ტრანსფორმაცია განიცადა, რითაც ფაქტობრივი რეალური კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოდ ჩამოყალიბდა. მის მიერ მიღებული არაერთი გადანყვებილებით სასამართლომ არა მხოლოდ ძალადაკარგულად ცნო არაკონსტიტუციური ნორმები, არამედ გააჩინა ეჭვი, რომ გასცდნენ ეგატიური კანონმდებლის საკონსტიტუციო მანდატის ფარგლებს და ახალი სამართლებრივი მონესრიგების დადგენით პოზიტიური კანონმდებლის ფუნქცია შეიძინა, რაც მნიშვნელოვანი განა-ცხადია საქართველოში საკონსტიტუციო კონტროლის განვითარების მიმართულებით და ძალაუფლების გამიჯვნის ქართულ მოდელში სრულიად ახალ პერსპექტივებს სახავს.