

პლენუმის შემადგენლობა:

მერაბ ტურავა – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი;

ირინე იმერლიშვილი – წევრი;

გიორგი კვერენჩილაძე – წევრი;

ხვიჩა კვიციანი – წევრი;

მანანა კობახიძე – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

თეიმურაზ ტულუში – წევრი.

სხდომის მდივანი: დარეჯან ჩალიგავა.

საქმის დასახელება: გიორგი ლაბაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „პარტიის არანაკლებ 1000 წევრის სია“ კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელე – გიორგი ლაბაძე; მოპასუხის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი – ქრისტინე კუპრავა.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ნოემბერს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1277) მომართა გიორგი ლაბაძემ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 30 მარტის №3/2/1277 საოქმო ჩანაწერით, კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად იქნა მიღებული. საქმის არსებითი განხილვის სხდომა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2019 წლის 19 მარტს.

2. №1277 კონსტიტუციურ სარჩელში საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მომართვის საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, პარტიის დამფუძნებელი ყრილობის ჩატარებიდან ერთი კვირის ვადაში, პოლიტიკურ პარტიას მოეთხოვება საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში პარტიის არანაკლებ 1000 წევრის სიის წარდგენა სახელის, გვარის, დაბადების თარიღის, პირადობის მოწმობის ნომრის, სამუშაო ადგილის, საცხოვრებელი ადგილის მისამართის, ტელეფონის მითითებით და მათი ხელმოწერებით.



4. №1277 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას ითხოვდა საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით. საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ დააზუსტა საკუთარი სასარჩელო მოთხოვნა და განმარტა, რომ იგი სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას ითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. ხსენებული კონსტიტუციური დებულების თანახმად, „საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში“.

5. კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ სადავო ნორმამ შესაძლოა, მომავალში გამოიწვიოს მოსარჩელის პოლიტიკური გაერთიანების შექმნის უფლების დარღვევა. კერძოდ, პარტიის წევრთა სავალდებულო რაოდენობად მინიმუმ 1000 წევრის განსაზღვრა წარმოადგენს არაგონივრულ შეზღუდვას, რადგან აქტიური პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელება მოსარჩელეს შესაძლებლად მიაჩნია წევრთა გაცილებით მცირე რაოდენობითაც.

6. მოსარჩელის განმარტებით, ის სადავოდ არ ხდის პარტიის რეგისტრაციის აუცილებლობის მოთხოვნას, არამედ პრობლემურად მიაჩნია სადავო ნორმით დადგენილი მოთხოვნა, პარტიულ სიაში 1000 მოქალაქის დაფიქსირებასთან დაკავშირებით. ამასთან, გაუგებარია, რა ლეგიტიმურ მიზანს შეიძლება ემსახურებოდეს სადავო რეგულირებით დაწესებული შეზღუდვა.

7. გარდა ზემოაღნიშნულისა, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო რეგულირების მიზანს შესაძლოა წარმოადგენდეს საჯარო წესრიგის უზრუნველყოფა, თუმცა სადავო ნორმა ვერ აკმაყოფილებს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს, რადგან დაწესებული შეზღუდვა არ წარმოადგენს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელ საშუალებას. უფლების ამ ინტენსივობით შეზღუდვის აუცილებლობა არ იკვეთება, შესაბამისად, კანონმდებელს შეეძლო, ნაკლებად ინტენსიური შეზღუდვა დაეწესებინა სადავო საკითხთან მიმართებით. ამასთან, სადავო ნორმით დაწესებული შეზღუდვის შედეგად მიღებული საჯარო სიკეთე არ არის თანაბარწონადი უფლების შეზღუდვის ინტენსივობის.

8. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო რეგულირების გაუქმება, გარდა მოქალაქეთა პოლიტიკური უფლებების უკეთ რეალიზებისა, ხელს შეუწყობს პარლამენტის მრავალპარტიულობას. კერძოდ, თუკი სადავო რეგულირება აღარ იარსებებს, პოლიტიკური პარტიის დაარსებისათვის აღარ იქნება აუცილებელი მნიშვნელოვანი ადამიანური თუ ფინანსური რესურსის არსებობა, რაც ხელს შეუწყობს უფრო მეტად პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს ჩამოყალიბებას.

9. მოსარჩელემ საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე განმარტა, რომ სადავო ნორმით დაწესებულმა შეზღუდვამ შესაძლოა, მნიშვნელოვანი პრობლემები შექმნას სხვადასხვა სახის უმცირესობებთან მიმართებით. კერძოდ, მათ შესაძლოა, არ აღმოაჩნდეთ საკმარისი რესურსი, რათა დაკმაყოფილდეს სადავო ნორმით დადგენილი წინაპირობა პოლიტიკური პარტიის შესაქმნელად, რაც, თავისთავად, საფრთხეს უქმნის უმცირესობათა პოლიტიკურ პროცესებში სრულფასოვან მონაწილეობას და მათი ინტერესების ეფექტურ დაცვას.

10. მოსარჩელის არგუმენტაციით, უფრო მეტად გონივრულია, როდესაც პარტიას მოეთხოვება გარკვეული რაოდენობის ამომრჩეველთა ხელმოწერების წარდგენა, ხოლო უშუალოდ პარტიის წევრთა რაოდენობა ნაკლებად მეტყველებს პოლიტიკური გაერთიანების პოლიტიკურ პოტენციალზე. ამასთან, 1000-ის ნაცვლად სავალდებულო წევრთა რაოდენობად, თუნდაც 300 წევრის განსაზღვრა, რაც პარტიას მოეთხოვება დამფუძნებელი ყრილობისთვის წარსადგენად, წარმოადგენს უფრო მეტად გონივრულ და ნაკლებად დამაბრკოლებელ საშუალებას.

11. მოსარჩელემ დამატებით მიუთითა, რომ სადავო ნორმა შესაძლოა ემსახურებოდეს პარტიათა გამსხვილებისა და მათი ზედმეტად ფრაგმენტაციის თავიდან აცილების ლეგიტიმურ მიზანს, თუმცა იგი ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნის მიღწევას, რაზეც მეტყველებს რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიათა განსაკუთრებით მაღალი რიცხვი.

12. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, პოლიტიკური პარტიები არ ატარებენ მხოლოდ საზოგადოებრივი გაერთიანების სტატუსს, არამედ მჭიდროდ არიან დაკავშირებული საჯარო ფუნქციების განხორციელებასთან იმდენად, რამდენადაც მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებასა და საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის კუთხით. ამდენად,



პოლიტიკური გაერთიანებების ბუნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო უფლებამოსილია, განსაკუთრებულ რეგულირებას დაუქვემდებაროს მათ წარმოშობასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები.

13. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვის საფუძველზე, პარტიას მოეთხოვება მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურება, ამ საშუალებით სახელმწიფო ახორციელებს ზედამხედველობას პოლიტიკურ გაერთიანებათა საქმიანობაზე, რათა მათ გააჩნდეთ ორგანიზაციული ხასიათი და შეძლონ მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციების შესრულება. გასათვალისწინებელია, რომ პირველ ეტაპზე, პარტიის დამფუძნებელი ყრილობის გამართვისთვის დადგენილია მასში არანაკლებ 300 პირის მონაწილეობის ვალდებულება, ხოლო 1000 წევრის წარდგენა მოეთხოვება უშუალოდ რეგისტრაციის მიზნებისთვის. ამდენად, პირველივე ეტაპზე განსაკუთრებით მაღალი მოთხოვნა არ არის დადგენილი, არამედ ეტაპობრივად იზრდება პარტიის მიმართ წაყენებული მოთხოვნები.

14. მოპასუხის არგუმენტაციით, პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით გარკვეული ფორმალური მოთხოვნების დაწესებისას სახელმწიფო უნდა მოქმედებდეს გონივრულობის ფარგლებში და არ უნდა შექმნას ხელოვნური ბარიერები პოლიტიკური გაერთიანების დასაფუძნებლად. ამასთან, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, პარტიის მიერ მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურების მიზნით, წევრთა მინიმალურ ოდენობაზე დაწესებული მოთხოვნა უნდა განისაზღვროს ქვეყნის მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად. ამდენად, სადავო ნორმით განსაზღვრული პარტიის წევრთა სავალდებულო მინიმუმის მოთხოვნა ვერ ჩაითვლება არაგონივრულ, ხელოვნურ ბარიერად და, შესაბამისად, პოლიტიკური გაერთიანების შექმნის თავისუფლების გაუმართლებელ შეზღუდვად.

15. მოპასუხის წარმომადგენლის განმარტებით, პოლიტიკურ გაერთიანებათა რეგისტრაციის რეგულირებისას სახელმწიფოს, ერთი მხრივ, ევალება, ხელი არ შეუშალოს პოლიტიკურ ველზე ახალი სუბიექტების წარმოქმნას და პლურალიზმის განვითარებას, ხოლო, მეორე მხრივ, სრულად კონტროლს მიღმა არ დატოვოს პარტიათა სერიოზულობის შეფასების საკითხი. მოსარჩელემ ვერ დაადასტურა სადავო ნორმით დადგენილი მოთხოვნის არაგონივრულობა ან რაიმე საფრთხე, რამაც შესაძლოა, დააზიანოს პლურალისტური პოლიტიკური გარემო ან შედეგად დადგეს დისკრიმინაცია რომელიმე სოციალური ჯგუფის მიმართ. ამდენად, სადავოდ გამხდარი ნორმა სრულად აკმაყოფილებს კონსტიტუციის მოთხოვნებს და არ არსებობს მისი არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული უფლების სფერო

1. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას, ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში. აღნიშნული კონსტიტუციური ჩანაწერი ქმნის როგორც პოლიტიკური პარტიების შექმნის, ასევე მათი თავისუფლად საქმიანობის კონსტიტუციურ გარანტიას. პოლიტიკური გაერთიანების შექმნის უფლების სუბიექტთა წრეს საქართველოს კონსტიტუცია შემოსაზღვრავს საქართველოს მოქალაქეებით. ამასთან, იგი პოლიტიკური გაერთიანების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების განხორციელებას უკავშირებს გარკვეული რაოდენობის საქართველოს მოქალაქეთა ჯგუფს.

2. პოლიტიკური პარტიები არ არის ჩვეულებრივი საზოგადოებრივი გაერთიანებები, ისინი წარმოადგენენ იმ ტიპის გაერთიანებებს, რომელთაც არსებითი და უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრიათ დემოკრატიული მმართველობის სრულფასოვნად ფუნქციონირებისთვის. დემოკრატიული მმართველობის ფორმა საქართველოს კონსტიტუციის ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია, რომელიც განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლით. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი ხაზს უსვამს პოლიტიკური პარტიების განსაკუთრებულ როლს დემოკრატიისათვის, რომლის თანახმადაც, „ პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა ეფუძნება მათი თავისუფლების, თანასწორობის , გამჭვირვალობის და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს“. აღნიშნული კონსტიტუციური დანაწესი მიუთითებს პარტიების მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ დანიშნულებაზე ხალხის პოლიტიკური ნების ფორმირებისა და რეალიზების კუთხით. სწორედ ეს ფაქტორი განასხვავებს სხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებებისგან პოლიტიკურ პარტიებს, რომელთა უპირველესი მიზანი და დანიშნულება საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე ზემოქმედებაა, რაც, საბოლოოდ, ამ ნების



საფუძველზე განსაზღვრული პოლიტიკური წესრიგის შესაბამისად, მთელი საზოგადოების თანაცხოვრებას წარმართავს. ამასთან, პოლიტიკურ პარტიებს ასევე აკისრიათ ერთგვარი ინსტრუმენტული ფუნქცია ისინი წარმოადგენენ ხალხის მიერ დემოკრატიულ მმართველობაში მონაწილეობის და მისი განხორციელების აუცილებელ საშუალებას.

3. გარდა აღნიშნულისა, ზემოხსენებული კონსტიტუციური ჩანაწერი განამტკიცებს პოლიტიკური გაერთიანებების საქმიანობის თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობისა და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს. ამრიგად, პოლიტიკურ გაერთიანებათა განსაკუთრებული საჯარო ფუნქციიდან გამომდინარე, მათი შექმნისა და თავისუფალი საქმიანობის სათანადო გარანტიები კონსტიტუციით არის განმტკიცებული. ის გარემოება, რომ პოლიტიკური გაერთიანებები დემოკრატიული პროცესის განხორციელების განუყოფელ და აუცილებელ ნაწილს წარმოადგენენ, განაპირობებს მათთვის განკუთვნილ როლსა და შესაბამის გარანტიებს. ამდენად, პოლიტიკურ პარტიათა მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ფუნქციისა და როლის კონსტიტუციის დონეზე აღიარება არა მხოლოდ თავად პოლიტიკურ პარტიათა და მათ ამომრჩეველთა ინტერესებს, არამედ დემოკრატიული მმართველობის ზოგად და საჯარო ინტერესებსაც ემსახურება.

4. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიების არსებობა კონსტიტუციური წესრიგის შემადგენელი ნაწილია და, შეიძლება ითქვას, ისინი კონსტიტუციურ ფუნქციებსაც ასრულებენ. ერთმანეთთან კონკურენციაში მყოფი პოლიტიკური გაერთიანებების საქმიანობა დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია. მათ გადამწყვეტი როლი აკისრიათ ამომრჩევლის მოტივირებასა და, შესაბამისად, დემოკრატიული პროცესის წარმართვაში, რის მისაღწევადაც ისინი ამომრჩეველს ერთმანეთისგან განსხვავებულ საჯარო პოლიტიკის განმსაზღვრელ იდეებს სთავაზობენ. ამრიგად, პოლიტიკურ პარტიებს, ერთგვარად, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების ფუნქციაც აკისრიათ.

5. როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი ხაზს უსვამს პოლიტიკურ პარტიათა გამჭვირვალობისა და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპების მნიშვნელობას. პოლიტიკური გაერთიანებების შიდაპარტიულ სტრუქტურასა და საქმიანობის პრინციპებზე კონსტიტუციაში მითითება პირდაპირ კავშირშია ამ ტიპის გაერთიანებების საზოგადო დატვირთვასთან. პოლიტიკური პარტიების ფუნქციად შეიძლება, ასევე მიჩნეულ იქნეს კონკრეტული ინდივიდების პოპულარიზაცია და საზოგადოებისათვის გაცნობა, რომელთაც შესაძლოა, მომავალში პოლიტიკური და სხვა სახელმწიფო თანამდებობები დაიკავონ. აქედან გამომდინარე, სწორედ საჯარო მიზნებს ემსახურება პოლიტიკურ პარტიათა დღის წესრიგის გამჭვირვალობა და შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფა, რათა საზოგადოებამ თავად იქონიოს გავლენა პარტიაში მიმდინარე პროცესებზე. სწორედ საზოგადოების ინტერესთა, პოლიტიკურ პარტიებში შიდა პროცესები წარმართებოდეს სამართლიანობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებზე დაყრდნობით, რაც უზრუნველყოფს ამომრჩევლის წინაშე მათ ანგარიშვალდებულებას. აღნიშნულის საფუძველზე, ამომრჩეველს შესაძლებლობა ეძლევა, მონაწილეობა მიიღოს და პირდაპირი გავლენა იქონიოს შიდაპარტიულ პროცესებზე, საკუთარი ნების შესაბამისად განსაზღვროს იმ პირთა ვინაობა, ვინც წარმოადგენს ამომრჩევლის ინტერესებს როგორც პარტიის შიგნით, ისე ზოგად პოლიტიკურ სივრცეში.

6. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია პოლიტიკურ პარტიებს დემოკრატიული მმართველობის აუცილებელ შემადგენელ ნაწილად აღიარებს და განსაზღვრავს მათი საქმიანობის ძირითად პრინციპებს. აღნიშნულის საფუძველზე, კონსტიტუციამ იმ სახელმძღვანელო პრინციპების დეკლარირება მოახდინა, რომელთა უზრუნველყოფისკენაც უნდა იყოს მიმართული პოლიტიკური პარტიების ძალისხმევა. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკურ გაერთიანებებს, დემოკრატიული მმართველობის განხორციელების კუთხით, მათი განსაკუთრებული როლის გათვალისწინებით, ერთგვარი პასუხისმგებლობა ეკისრებათ საზოგადოების წინაშე, რათა მიიღონ საჭირო ზომები შიდაპარტიული დემოკრატიისა და ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით.

7. ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუცია ცალსახად მიუთითებს პოლიტიკურ პარტიათა სასიცოცხლო მნიშვნელობაზე სახელმწიფოში პლურალისტური გარემოსა და დემოკრატიის განმტკიცებისთვის. იგი, ერთი მხრივ, გამოყოფს პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურ უფლებას სხვაგვარი საზოგადოებრივი გაერთიანებების დაფუძნების თავისუფლებისგან, მეორე მხრივ, პოლიტიკური პარტიების არსებობას და საზოგადოებრივ სფეროში მოღვაწეობას უკავშირებს სახელმწიფოს დემოკრატიული მმართველობის ფუძემდებლურ კონსტიტუციურ პრინციპს. ამდენად,



პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის რეგულირება მკაცრად განსაზღვრულ კონსტიტუციურ ფარგლებშია მოქცეული და შესაბამის სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება.

2. სადავო ნორმის შინაარსისა და უფლების შეზღუდვის იდენტიფიცირება

8. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, პარტიის დამფუძნებელი ყრილობის ჩატარებიდან ერთი კვირის ვადაში პოლიტიკურ პარტიას მოეთხოვება საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში პარტიის არანაკლებ 1000 წევრის სიის წარდგენა, სახელის, გვარის, დაბადების თარიღის, პირადობის მოწმობის ნომრის, სამუშაო ადგილის, საცხოვრებელი ადგილის მისამართის, ტელეფონის მითითებით და მათი ხელმოწერებით. მოსარჩელე სადავოდ ხდის პარტიის მიერ არანაკლებ 1000 წევრის სიის წარდგენის ვალდებულებას, რაც პარტიის რეგისტრაციის ერთ-ერთი სავალდებულო წინაპირობაა. მოსარჩელის განმარტებით, ზემოაღნიშნული მოთხოვნის დაწესება ხელოვნურ ბარიერს ქმნის პოლიტიკური პარტიის შექმნის კუთხით და გაუმართლებლად ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ უფლებას.

9. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას. ამასთან, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლი პოლიტიკურ პარტიად აღიარებს მოქალაქეთა ისეთ გაერთიანებას, რომელიც რეგისტრირებულია ამავე კანონით დადგენილი წესით. იმავედროულად, საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-2 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პოლიტიკური პარტია, სწორედ, ზემოხსენებული კანონის შესაბამისად მოქმედი გაერთიანებაა, რომელიც ცესკოს თავმჯდომარის მიერ რეგისტრირებულია არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით.

10. ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო ნორმათა ანალიზი ცხადყოფს, რომ პოლიტიკური პარტიები ვალდებული არიან გაიარონ რეგისტრაცია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ არ ეძლევათ სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა. თავის მხრივ, პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაცია ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურით, რომლის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი, სწორედ, სადავო რეგულირებით გათვალისწინებული ვალდებულებაა. ამდენად, სადავო ნორმა ადგენს სავალდებულოდ შესასრულებელ წინაპირობას პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციისთვის, რაც, თავის მხრივ, არჩევნებში მონაწილეობის უფლებასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, სადავო ნორმა ბარიერს უქმნის საქართველოს მოქალაქეებს, ჩამოაყალიბონ პოლიტიკური პარტია მანამ, სანამ მათი წევრების რაოდენობა არ მიაღწევს 1000-ს, რაც მეტყველებს საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული უფლების შეზღუდვაზე.

3. შეზღუდვის კონსტიტუციურობა/შეფასების ტესტი

11. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ საქართველოს მოქალაქეებს პოლიტიკური პარტიის შექმნა შეუძლიათ ორგანული კანონით დადგენილი წესით. ამდენად, ორგანული კანონის საფუძველზე შესაძლებელია, განისაზღვროს ის მოთხოვნები, რაც აუცილებელია პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციისთვის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი სახელმწიფო ხელისუფლების, მათ შორის, საკანონმდებლო ხელისუფლების მოქმედებას მკაცრ კონსტიტუციურსამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-18).

12. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საკანონმდებლო ხელისუფლების კონსტიტუციურსამართლებრივი შეზღუდვა გულისხმობს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 დეკემბრის №3/2/767,1272 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ჯიმშერ ცხადაძე და მამუკა ჭანტურია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-12). ამდენად, სადავო ნორმა, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტიის დაფუძნების წინაპირობებს, უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს



კონსტიტუციის მოთხოვნებს როგორც ფორმალურად, ისე მატერიალური შინაარსით.

13. განსახილველ შემთხვევაში, პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და მის საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა დადგენილია კონსტიტუციით გათვალისწინებული შესაბამისი იერარქიის მქონე საკანონმდებლო აქტით – „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. შესაბამისად, შეზღუდვა აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ ფორმალურ მოთხოვნას, შესაბამისად, უნდა შემოწმდეს მისი მატერიალური შესაბამისობა კონსტიტუციასთან.

14. საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლი პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის რეგულირების მკაცრ ფარგლებს განსაზღვრავს. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი ამომწურავად ჩამოთვლის იმ საფუძვლებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაში, პოლიტიკურ პარტიათა შექმნა და საქმიანობა დაუშვებლად მიიჩნევა – „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“.

15. ზემოხსენებული კონსტიტუციური ჩანაწერი სახელმწიფოს მიმართ ადგენს არა მხოლოდ უფლებამოსილებას, არამედ ვალდებულებას, მიიღოს ყველა საჭირო ზომა იმ პოლიტიკურ პარტიათა აკრძალვისთვის, რომელთა საქმიანობა საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციურ წესრიგს, სახელმწიფო უშიშროებას თუ საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას აღნიშნულ ჩანაწერში ამომწურავად ჩამოთვლილი რომელიმე საფუძვლით. ამასთან, კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს, რომ პოლიტიკური პარტიის აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. პოლიტიკური პარტიის აკრძალვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მინიჭება მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, კიდევ ერთხელ მეტყველებს პოლიტიკურ პარტიათა გამორჩეულ როლზე და მათი საქმიანობის რეგულირებისას, სახელმწიფოს მხრიდან, განსაკუთრებით ცხადი და არაორაზროვანი სტანდარტების შესაბამისად მოქმედების აუცილებლობაზე.

16. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები განსაზღვრავს პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის შინაარსობრივი რეგულირების კონკრეტულ ფარგლებს, რომელთა მიხედვითაც, პოლიტიკური გაერთიანების საქმიანობის აკრძალვა დასაშვებია მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე და მხოლოდ ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი ამომწურავი საფუძვლების არსებობისას. ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლი გამორიცხავს სახელმწიფოს რაიმე სხვა ფორმით ჩარევის შესაძლებლობას პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის შინაარსობრივი რეგულირების კუთხით. სხვა შემთხვევაში, აზრს დაკარგავდა თავად კონსტიტუციის მიერ პოლიტიკურ პარტიათა განსაკუთრებულ როლზე ხაზგასმა დემოკრატიული მმართველობის განხორციელებისა და პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს უზრუნველყოფის კონტექსტში.

17. მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს სახელმწიფოს უფლებამოსილებას, ორგანული კანონის საფუძველზე განსაზღვროს გარკვეული ფორმალური კრიტერიუმები, რომელთა დაკმაყოფილება შეიძლება მოეთხოვებოდეს პოლიტიკურ პარტიას, რათა დადგინდეს, მოქალაქეთა გაერთიანება რამდენად რეალურად წარმოადგენს პოლიტიკურ პარტიას კონსტიტუციის მიზნებისთვის. აღნიშნული მოთხოვნების წაყენების მიზანია პოლიტიკური პარტიისათვის აუცილებელი და დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების მინიმალურ დონეზე შემოწმება. მაგალითისთვის, პარტიის რეგისტრაციისთვის შესაძლებელია დადგინდეს ისეთი ფორმალური კრიტერიუმების დაკმაყოფილების ვალდებულება, რომელთა საშუალებითაც დადასტურდება პარტიის მიერ საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობის, შიდაპარტიული მინიმალური წესრიგის არსებობა და ა. შ.. ყოველი ამგვარი ზომა მიმართული უნდა იყოს პარტიისათვის წაყენებული მინიმალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებისკენ და არ უნდა შექმნას ხელოვნური ბარიერი პოლიტიკური პარტიის დასაფუძნებლად. ამდენად, სახელმწიფოს მოეთხოვება პოლიტიკურ პარტიათა ფორმალური კრიტერიუმების საფუძველზე რეგულირება გონივრულობის ფარგლებში და თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად, რომლის მიხედვითაც, შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს შესაბამის ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს და იყოს მიზნის



3.1. ლეგიტიმური მიზანი

18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ „ლეგიტიმური მიზნის არარსებობის პირობებში ადამიანის უფლებაში ნებისმიერი ჩარევა თვითნებურ ხასიათს ატარებს და უფლების შეზღუდვა საფუძველშივე გაუმართლებელი, არაკონსტიტუციურია“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 ნოემბრის №3/1/531 გადაწყვეტილება „ისრაელის მოქალაქეები – თამაზ ჯანაშვილი, ნანა ჯანაშვილი და ირმა ჯანაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-15). შესაბამისად, უპირველესად, უნდა დადგინდეს პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და მის საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი.

19. საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოპასუხე მხარის წარმომადგენელმა მიუთითა, რომ პოლიტიკურ პარტიათა განსაკუთრებული ბუნების გათვალისწინებით, სახელმწიფო მათ საქმიანობაზე ახორციელებს ზედამხედველობას, რათა მათ გააჩნდეთ ორგანიზაციული ხასიათი და შეძლონ მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციების შესრულება. გარდა აღნიშნულისა, პოლიტიკურ გაერთიანებათა რეგისტრაციის რეგულირებისას, მართალია, სახელმწიფოს ევალება პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს ხელშეწყობა, თუმცა, ამასთანავე, დაუშვებელია პარტიათა სერიოზულობის შეფასების საკითხი სრულად იქნეს გამორიცხული სახელმწიფო კონტროლისგან, რადგან აღნიშნული მჭიდრო კავშირშია ჯანსაღი და სტაბილური პოლიტიკური გარემოს უზრუნველყოფის საჯარო ინტერესთან.

20. მოპასუხე მხარის მიერ დასახელებული საჯარო მიზნები ერთმანეთისგან განსხვავდება, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო თითოეული მათგანის ლეგიტიმურობის საკითხს ცალ-ცალკე შეაფასებს.

3.1.1. პოლიტიკური პარტიების შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობა

21. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის შემდეგ ძირითად პრინციპებს თავისუფლება, თანასწორობა, გამჭვირვალობა და შიდაპარტიული დემოკრატია. აღნიშნულის საფუძველზე, კონსტიტუციამ განსაზღვრა ის ძირითადი მახასიათებლები, რაც აუცილებელია მოქალაქეთა გაერთიანების პოლიტიკურ პარტიადად მისაჩნევად კონსტიტუციის მიზნებისთვის. ამდენად, სახელმწიფო უფლებამოსილია გარკვეული მოთხოვნები დაუწესოს პოლიტიკურ პარტიებს შიდასტრუქტურულ მოწყობასთან დაკავშირებით, რათა შესაძლებელი იყოს მათი ფუნქციონირება კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების საფუძველზე. შესაბამისად, პოლიტიკურ პარტიას შესაძლოა, მოეთხოვებოდეს გარკვეული ორგანიზაციული სტრუქტურისა და მექანიზმების არსებობა, რაც აუცილებელ ფორმალურ კრიტერიუმებს წარმოადგენს შიდაპარტიული დემოკრატისა და სხვა პრინციპების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისათვის. თავის მხრივ, პარტიის შიდასტრუქტურული ერთეულების, მმართველობითი თუ აღმასრულებელი ორგანოების მუშაობა, ცხადია, ობიექტურად მოითხოვს გარკვეული, თუნდაც მინიმალური რაოდენობით, ადამიანური რესურსის არსებობას, რომლის გარეშეც პარტია ვერ იქნებოდა ქმედითი და ვერ განახორციელებდა მის წინაშე არსებულ მიზნებსა და ამოცანებს. შესაბამისად, კანონმდებელმა შესაძლოა, ლეგიტიმური საჯარო მიზნების მიღწევისთვის კანონით განსაზღვროს წევრთა გარკვეული, მინიმალური ზღვრული ოდენობა, რაც ობიექტურად საჭირო და აუცილებელიც არის პოლიტიკური პარტიის დაფუძნებისა და, შემდგომ, მისი სტრუქტურული ერთეულების გამართული ფუნქციონირებისათვის. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარტიის შესაქმნელად და დამფუძნებელი ყრილობის მოსაწვევად 300 პირის მონაწილეობაა საჭირო, შესაბამისად, კანონმდებელმა საკმარისად მიიჩნია წევრთა მითითებული რაოდენობა პარტიის დაფუძნების მიზნებისთვის, თუმცა პარტიათა რეესტრში პოლიტიკური გაერთიანების რეგისტრაციისთვის დაადგინა ბევრად მეტი 1000 წევრის არსებობის ვალდებულება, რასაც სადავოდ ხდის მოსარჩელე და რაც, ცხადია, საჭიროებს შესაბამის გამართლებას.

22. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს მიერ გარკვეული ფორმალური მოთხოვნების წაყენება პოლიტიკური პარტიის მიმართ იმ მიზნით, რომ ფორმალურად დადასტურდეს პარტიის შესაძლებლობა, საქმიანობა განახორციელოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების შესაბამისად, არ უნდა იქნეს გაგებული იმგვარად, რომ სახელმწიფოს მინიჭებული აქვს შიდაპარტიული ორგანიზაციული სტრუქტურის დეტალური და მკაცრი ზედამხედველობის უფლებამოსილება და გააჩნია ფართო მოქმედების არეალი. დასახელებული საჯარო ინტერესის ამგვარი გაგება საფრთხეს



შეუქმნიდა პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის თავისუფლებას, რაც ასევე განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციით. ამდენად, განსახილველ შემთხვევაში, სახელმწიფოს როლი უნდა შემოიფარგლებოდეს ისეთი რეგულირების შემოღებაში, რომლის საფუძველზეც, პოლიტიკურ პარტიათა ორგანიზაციული სტრუქტურის შემოწმება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ ფორმალურად, ხელოვნური ბარიერების თავიდან არიდების გზით. სასამართლო მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური პარტიების შიდაპარტიული სტრუქტურის და მისი საქმიანობისთვის ობიექტურად აუცილებელი და საჭირო ადამიანური რესურსების გარკვეული, მინიმალური რაოდენობის არსებობა წარმოადგენს საჯარო ლეგიტიმურ მიზანს, რომლის მისაღწევადაც, შესაძლებელია საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული უფლების შეზღუდვა.

3.1.2. საარჩევნო და პოლიტიკური პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფა

23. პოლიტიკურ სივრცესა და საარჩევნო პროცესში სტაბილური გარემოს უზრუნველყოფა მნიშვნელოვან საჯარო ინტერესს წარმოადგენს. პოლიტიკურ პარტიათა მიმართ დადგენილი ფორმალური მოთხოვნები, შესაძლოა, ემსახურებოდეს სერიოზულობის კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას, რათა არ მოხდეს პოლიტიკური სივრცის არაგონივრული ფრაგმენტაცია. დასახელებული საჯარო ინტერესის დასაცავად აუცილებელი რეგულაციების არარსებობამ შესაძლოა, გამოიწვიოს პოლიტიკურ სივრცეში განუსაზღვრელად დიდი ოდენობის პოლიტიკურ სუბიექტთა ოპერირება, რომელთა რეალურ მიზანს პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელება არ წარმოადგენს. ასევე, შესაძლოა, შედეგად დადგეს საარჩევნო პროცესის მნიშვნელოვანი გადატვირთვა, რაც, საბოლოოდ, ზედმეტ ფრაგმენტაციასა და არასტაბილური, არაჯანსაღი საარჩევნო და პოლიტიკური გარემოს ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს. მსგავსი ვითარება კი, შესაძლოა, საფუძველად დაედოს ამომრჩევლის დაბნეულობასა და პოლიტიკურ სუბიექტთა შორის არჩევანის ზედმეტად გართულებას, საბოლოო ჯამში კი, არაეფექტური და არაჯანსაღი პოლიტიკური პროცესების წარმართვა გამოიწვიოს.

24. ამდენად, სახელმწიფო უფლებამოსილია, გონივრულობის ფარგლებში, დააწესოს პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული ფორმალური მოთხოვნები, რათა პოლიტიკური და საარჩევნო გარემო არ გადაიტვირთოს ისეთი პოლიტიკური სუბიექტებით, რომელთა მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესებში, რეალურად, არ/ვერ ემსახურება პოლიტიკური პლურალიზმისა და დემოკრატიული მმართველობის განხორციელებას. შესაბამისად, საარჩევნო და პოლიტიკური პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს იმ ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს, რომლის მისაღწევადაც დასაშვებია პოლიტიკური პარტიების თავისუფლების შეზღუდვა.

3.2. გამოსადეგობა

25. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ არსებობდეს ლოგიკური კავშირი გამოყენებულ უფლებაშემზღუდველ ღონისძიებასა და ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს შორის. წინააღმდეგ შემთხვევაში ჩაითვლება, რომ შეზღუდვა არ არის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალება და უფლება შეიზღუდა უმიზნოდ, რაც მისი არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველია. გამოყენებული ღონისძიების გამოსადეგობაზე მსჯელობისას „საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად არსებობს ლოგიკური კავშირი საქართველოს პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანსა და სადავო ნორმებით დადგენილ უფლების შეზღუდვის ფორმას შორის – რამდენად იძლევა სადავო ნორმები დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-48).

3.2.1. პოლიტიკური პარტიების შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობა

26. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად არსებობს ლოგიკური კავშირი სადავო ნორმით გათვალისწინებულ მოთხოვნასა და პოლიტიკური გაერთიანების შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობის საჯარო ინტერესს შორის. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი პოლიტიკურ პარტიათა შიდაპარტიული წესრიგის უზრუნველყოფის არაერთ საშუალებას ითვალისწინებს მათი საქმიანობის კანონითა და კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების საფუძველზე. კერძოდ, აღნიშნული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი პარტიის რეგისტრაციისთვის აუცილებელ დოკუმენტად ითვალისწინებს პარტიის წესდებას, რომელიც ამავე კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, უნდა



შეიცავდეს, მათ შორის, ორგანიზაციულ სტრუქტურას, ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი ორგანოების შექმნის წესს, მათი კომპეტენციის ფარგლებსა და უფლებამოსილების ვადას. ასევე განსაზღვრული უნდა იყოს ზოგად და სპეციალურ წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი და წარმომადგენლობის ფარგლები.

27. გარდა აღნიშნულისა, ზემოხსენებული საკანონმდებლო აქტი ითვალისწინებს, პარტიის წევრთა მიმართ მოქმედ, გარკვეული სახის გარანტიებს. მაგალითისთვის, დასახელებული კანონის მე-11 მუხლი გამორიცხავს პარტიის წევრობის შეზღუდვას დისკრიმინაციულ საფუძველზე. მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს პარტიიდან გასვლის თავისუფლებას, ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს პარტიის წევრთა მიმართ დისციპლინური ზომების გამოყენების ფარგლების, საფუძვლებისა და ამ გადაწყვეტილების მიმღები პარტიის ორგანოების წესდებით განსაზღვრის ვალდებულებას. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი კი ადგენს პარტიიდან გარიცხვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წესისა და უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრის ვალდებულებას. ამასთანავე, მიუთითებს ასეთი გადაწყვეტილების წერილობითი დასაბუთებისა და პარტიის ზემდგომ ორგანოში გასაჩივრების შესაძლებლობის აუცილებლობაზე.

28. ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო ნორმათა ანალიზიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი მიმართულია, შექმნას გარანტიები, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის წარმართვას საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პარტიული პრინციპების შესაბამისად. ამრიგად, უნდა გაირკვეს, სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვა ასევე უზრუნველყოფს თუ არა რაიმე სახის გარანტიებს, რაც ხელს შეუწყობს შიდაპარტიული სტრუქტურის ჩამოყალიბებას და პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის ზემოხსენებული პრინციპების შესაბამისად წარმართვას.

29. სადავო რეგულირება პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციისთვის ადგენს მოთხოვნას მხოლოდ პარტიის წევრთა სავალდებულო რაოდენობასთან დაკავშირებით და არ შეეხება რომელიმე პარტიული ორგანოს საქმიანობის წესს ან შიდაპარტიული წესრიგის რაიმე ფორმით დამყარებას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონმდებლობა მოითხოვს პოლიტიკურ პარტიათა გარკვეული ორგანოების, ორგანიზაციული სტრუქტურის, წევრთა უფლება-მოვალეობების განსაზღვრის შესახებ შესაბამისი წესების არსებობას. ამდენად, როდესაც პოლიტიკური პარტია აკმაყოფილებს კანონით დადგენილ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ მოთხოვნას, ბუნდოვანია, რა როლი აკისრია პარტიის წევრთა სავალდებულო რაოდენობად 1000 წევრის განსაზღვრას, მით უმეტეს, იმ პირობებში, როდესაც პარტიის დაფუძნებისთვის კანონმდებელს საკმარისად მიაჩნია ყრილობაზე 300 წევრის მონაწილეობა, რა რაოდენობაც, შესაძლოა, საწყის ეტაპზე მაინც, საკმარისი აღმოჩნდეს პარტიის საქმიანობისა და მისი ცალკეული სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციონირებისათვის. მოპასუხეს არ წარმოუდგენია სათანადო დასაბუთება იმისა, თუ რატომ არ არის საკმარისი, მაგალითად, 300 დამფუძნებელი წევრის მონაცემების წარდგენა პარტიის რეგისტრაციის მიზნებისთვის და რა ლოგიკური კავშირი არსებობს პარტიის სტრუქტურული ერთეულების ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების მიზანსა და პარტიაში, მინიმუმ, 1000 წევრის არსებობის ვალდებულებას შორის. ამასთანავე, საგულისხმოა, რომ თავად მოსარჩელეც არ გამორიცხავს, რომ პარტიის რეგისტრაციისთვის შესაძლოა, კანონით სავალდებულო იყოს 300 წევრის მონაცემთა წარდგენა, რასაც იგი არ მიიჩნევდა კონსტიტუციური უფლების გაუმართლებელ შეზღუდვად.

30. პარტიის შიდაორგანიზაციულ წესრიგს განაპირობებს გარკვეული ორგანოების, მათი უფლებამოსილების ფარგლების, პარტიის წევრთა უფლება-მოვალეობებისა და სამართლებრივი გარანტიების არსებობა და არა წევრთა დიდი რაოდენობა. შესაძლოა, მნიშვნელოვნად მცირე ადამიანური რესურსის მქონე პოლიტიკურ პარტიას ჰქონდეს ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც ზედმიწევნით უზრუნველყოფს მისი საქმიანობის წარმართვას საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის პრინციპების შესაბამისად. მეორე მხრივ, შესაძლოა, არსებობდნენ მსხვილმასშტაბიანი პოლიტიკური პარტიები, რომელთა ორგანიზაციული სტრუქტურა სრულად ქაოსური და არაეფექტურია. ამდენად, სასამართლო მიიჩნევს, რომ არ იკვეთება ლოგიკური კავშირი სადავო ნორმით განსაზღვრულ შეზღუდვასა და პოლიტიკური პარტიების შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობის ლეგიტიმურ მიზანს შორის.

3.2.2. საარჩევნო და პოლიტიკური პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფა

31. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე უნდა შეაფასოს, რამდენად უზრუნველყოფს



სადავო რეგულირებით დაწესებული შეზღუდვა საარჩევნო და პოლიტიკური პროცესის სერიოზულობის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას.

32. აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფის გარკვეულ მექანიზმებს თავად კონსტიტუციაც ითვალისწინებს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, „პარლამენტის 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 არანაკლებ 25000 ამომრჩევლის ხელმოწერით“. აღნიშნული მოთხოვნის დაწესება ემსახურება, სწორედ საარჩევნო პროცესის სერიოზულობის ფარგლებში წარმართვას და მასში მონაწილეობისგან ისეთ პოლიტიკურ სუბიექტთა გამორიცხვას, რომელთაც არ შესწევთ ძალა, რეალური გავლენა მოახდინონ პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს არსებობასა თუ არჩევნების შედეგებზე.

33. საარჩევნო სუბიექტის არჩევნებში მონაწილეობისთვის მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურების ვალდებულება, გარდა საპარლამენტო არჩევნებისა, შესაძლებელია განისაზღვროს ნებისმიერი ტიპის არჩევნებთან მიმართებით, მაგალითისთვის, პოლიტიკურ პარტიას მინიმალური მხარდაჭერის შესახებ მოთხოვნის შესრულება კანონმდებლობით ასევე ევალება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. კერძოდ, საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ 142-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პოლიტიკური პარტია თუ ვერ აკმაყოფილებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის ამავე მუხლით დადგენილ სხვა კრიტერიუმებს, ვალდებულია, წარმოადგინოს მისი არჩევნებში მონაწილეობის არანაკლებ 1000 მხარდამჭერის სია, თუ იგი კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტია. ხოლო, თუ იგი არ არის კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი, სულ ცოტა, 25000 მხარდამჭერის სია.

34. ამდენად, პარტიის მიერ მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურების შესახებ მოთხოვნა პირდაპირ კავშირშია პოლიტიკური და საარჩევნო პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფის მიზანთან. ამასთან, პარტიის ამა თუ იმ არჩევნებში მონაწილეობისთვის მხარდამჭერთა სიის წარდგენა არის ერთ-ერთი საშუალება, რომელიც ემსახურება პოლიტიკური პარტიის მინიმალური მხარდაჭერის შემოწმებას. მინიმალური მხარდაჭერის სხვაგვარ, შედარებით არაპირდაპირ გზებს ითვალისწინებს როგორც საქართველოს კონსტიტუცია, ასევე კანონმდებლობა. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, პარტიის მიერ მისი არჩევნებში მონაწილეობის მინიმალური მხარდაჭერის დასადასტურებლად, არა მხოლოდ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა სიის წარდგენის შესაძლებლობას ითვალისწინებს, არამედ ადგენს მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურების ალტერნატიულ შესაძლებლობას. კერძოდ, აღნიშნული კონსტიტუციური ჩანაწერის თანახმად, პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისათვის, საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად დამატებით არ მოეთხოვება მხარდამჭერთა სიის წარდგენა. მსგავს შესაძლებლობებს ასევე ითვალისწინებს საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 142-ე მუხლის პირველი პუნქტი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებთან მიმართებით. პარტიის მიერ წარდგენილი კანდიდატის პარლამენტის წევრად არჩევის შემთხვევაში, ივარაუდება, რომ პოლიტიკურ პარტიას გააჩნია ამომრჩევლის საკმარისი ნდობა და არ არსებობს მისი დამატებით გადამოწმების აუცილებლობა მხარდამჭერთა სიის საფუძველზე.

35. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, იკვეთება, რომ პოლიტიკური პარტიის მიმართ მინიმალური მხარდაჭერის დადასტურების სხვადასხვაგვარი გზა არსებობს. მოცემული დავის ფარგლებში უნდა გაირკვეს პარტიის რეგისტრაციის მომენტისთვის, მისი წევრების რაოდენობაზე კონტროლის დაწესება ემსახურება თუ არა ამომრჩეველთა მხრიდან პარტიის მინიმალური მხარდაჭერის არსებობის შემოწმებას. ამ მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ, ზოგადად, პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვა პირდაპირ კავშირში არ არის პოლიტიკურ გაერთიანებაში გაწევრების სურვილთან. პარტიაში გაწევრების გზით, საქართველოს მოქალაქე, გარკვეულწილად, გამოხატავს პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციის გზით პოლიტიკურ პროცესებში უშუალო მონაწილეობის მიღების სურვილს. მეორე მხრივ, ამომრჩეველი პოლიტიკური სუბიექტის მხარდაჭერას გამოხატავს აქტიური საარჩევნო უფლების საფუძველზე და, ხშირ შემთხვევაში, შესაძლოა, საერთოდ არ გააჩნდეს რაიმე სახის პოლიტიკურ გაერთიანებაში გაწევრების სურვილი. ამასთან, პარტიის რეგისტრაციის შემდგომ მის წევრთა რაოდენობა, შესაძლოა, მნიშვნელოვნად გაიზარდოს ან შემცირდეს კიდევ, ეს არის ცვლადი



მოცემულობა და არც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ითვალისწინებს რეგისტრაციის შემდგომ პარტიის წევრთა რაოდენობაზე რაიმე სახის კონტროლს. ამდენად, პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციის დროისათვის პარტიის წევრთა კონკრეტული რაოდენობის მიხედვით, არჩევნებში მისი სამომავლო მხარდაჭერის მასშტაბის პროგნოზირება არსებითად არასწორია.

36. ასეთ პირობებში, როდესაც, ერთი მხრივ, არსებობს კონსტიტუციით და კანონით განსაზღვრული ქმედითი მექანიზმები წინასაარჩევნოდ პარტიის მინიმალური მხარდაჭერის შესამოწმებლად (შესაბამისი რაოდენობის მხარდამჭერთა სიის წარდგენა და ა. შ.) და, მეორე მხრივ, როდესაც პარტიის რეგისტრაციის მომენტში წევრთა რაოდენობა ვერ გამოდგება სამომავლოდ, არჩევნებში ამ პოლიტიკური სუბიექტის ამომრჩეველთა რაოდენობის პირდაპირ საზომად, გაუგებარია, რა მოცემულობის შეფასებას ისახავს მიზნად პარტიის რეგისტრაციისას წევრთა რაოდენობაზე კონტროლის დაწესება. შესაბამისად, არ იკვეთება სადავო ნორმის პირდაპირი მიმართება პოლიტიკური თუ საარჩევნო პროცესის სერიოზულობის უზრუნველყოფის ლეგიტიმურ მიზანთან.

37. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ სადავო ნორმასა და პოლიტიკური გაერთიანებების შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობის საჯარო ინტერესს შორის ლოგიკურ კავშირზე მსჯელობისას სასამართლომ უკვე მიუთითა, რომ სადავო ნორმით განსაზღვრული, რეგისტრაციისათვის აუცილებელი, პარტიის წევრთა სავალდებულო რაოდენობა არც მისი შიდაორგანიზაციული სტრუქტურის ჩამოყალიბებასთან არის პირდაპირ და უშუალო კავშირში. ამდენად, იმ პირობებში, როდესაც სადავო ნორმა არ ემსახურება არც პარტიის მიმართ მინიმალური მხარდაჭერის დადგენას და არც შიდაპარტიული სტრუქტურის არსებობის შემოწმებას, გაუგებარია, რა ფორმით შეიძლება ახდენდეს გავლენას პოლიტიკური და საარჩევნო გარემოს სერიოზულობის, როგორც საჯარო ინტერესის უზრუნველყოფაზე.

38. ყოველივე ზემოაღნიშნული ნათლად ადასტურებს, რომ სადავო რეგულირება შემხებლობაში არ არის არც ერთ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანთან, არ იკვეთება ლოგიკური კავშირი უფლებამემზღველ ღონისძიებასა და საჯარო ინტერესებს შორის. ამრიგად, გასაჩივრებული ნორმა ვერ აკმაყოფილებს გამოსადეგობის მოთხოვნებს და არათანაზომიერად ზღუდავს პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და მის საქმიანობაში მონაწილეობის უფლებას. ამრიგად, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის სიტყვები „პარტიის არანაკლებ 1000 წევრის სია“ არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის პირველი, მე-5 და მე-11 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის და 44-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ადგენს:

1. დაკმაყოფილდეს №1277 კონსტიტუციური სარჩელი („გიორგი ლაბაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის სიტყვები „პარტიის არანაკლებ 1000 წევრის სია“ საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

2. არაკონსტიტუციური ნორმა ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი ამ გადაწყვეტილების საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.



3. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
4. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.
5. გადაწყვეტილებას დაერთოს მოსამართლე ირინე იმერლიშვილის განსხვავებული აზრი.
6. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.
7. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

პლენუმის შემადგენლობა:

მერაბ ტურავა

ევა გოცირიძე

ირინე იმერლიშვილი

გიორგი კვერენჩილაძე

ხვიჩა კვიციანი

მანანა კობახიძე

თეიმურაზ ტულუში

