



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო CONSTITUTIONAL COURT OF GEORGIA

N 01/474
10/10/2024

474-01-2-202410101617



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის ევა გოცირიძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2024 წლის 4 ოქტომბრის №3/3/1828, 1829, 1834, 1837 საოქმო ჩანაწერზე 1828-ე, 1829-ე, 1834-ე და 1837-ე სარჩელების არსებითად განსახილველად მისაღებობის თაობაზე საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2024 წლის 4 ოქტომბრის №3/3/1828, 1829, 1834, 1837 საოქმო ჩანაწერით (სარეზოლუციო ნაწილის პირველი პუნქტის „ა.ე.“ და „გ.ბ.“ პუნქტებით) გადაწყდა, რომ 1828-ე და 1834-ე კონსტიტუციური სარჩელების საფუძველზე, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მთლიანად და არა მისი კონკრეტული ნორმა/ნორმები, მიღებულია არსებითად განსახილველად საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ჭრილში, მისი კონსტიტუციურობის შეფასების მიზნით.

2. ძალიან გამიჭირდა დავთანხმებოდი პატივცემული კოლეგების ამ გადაწყვეტილებას, ერთი მხრივ, მთელი კანონის განსახილველად მიღების დასაშვებობისა და, მეორე მხრივ, საკუთრივ კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში მიღების გამო, ამ მუხლის შინაარსის გათვალისწინებით. კოლეგების გადაწყვეტილება ორმაგად არაორდინარულია. საკონსტიტუციო სასამართლომ მთელი კანონი მიიღო არსებითად განსახილველად, აბსტრაქტული მატერიალური ნორმატუკონტროლის განსახორციელებლად (რაც ერთობ იშვიათი, საგამონაკლისო შემთხვევაა

სასამართლოს პრაქტიკაში)¹ და პირველად მიიღო სარჩელი სადავო კანონის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ჭრილში შეფასების მიზნით. არსებითად სწორი და გამართლებულიც რომ იყოს ეს ორი ნაბიჯი, მას უკვე ახლავს დიდი ნაკლი - კოლეგებმა ეს ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე გააკეთეს. მართალია, სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, საოქმო ჩანაწერით/განჩინებით, ჩვეულებრივ, მხოლოდ სადავო ნორმების მიუღებლობა საბუთდება, მაგრამ როდესაც სასამართლო ახლებურ მიდგომას ამკვიდრებს, უკეთესი იქნებოდა, მას ჯეროვნად განემარტა, თუ რა მოსაზრებებს აყრდნობდა მთელი კანონის განსახილველად მიღების გამართლებულობას ანდა კანონის შინაარსობრივ შემცხელობას კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან, რომელთან მიმართებაშიც, არასდროს ჰქონდა მანამდე რაიმე სარჩელი მიღებული, ხოლო ამ კონსტიტუციური მუხლის შინაარსი კი - ჯეროვნად განმარტებული. დასაძანია, რომ არც ერთ ამ კონტექსტში სასამართლოს დასაბუთება არ არსებობს და, შესაბამისად, იმის მაგივრად, რომ კონსტიტუციური სამართალი გაემდიდრებინა, ხსენებული საოქმო ჩანაწერი ამ ნაწილში სრულ დუმილს ამჯობინებს. თუმცა მთავარი მაინც ის არის, რომ სასამართლოს, მოცემულ შემთხვევაში, არც მთლიანად კანონის მისაღებობა უნდა დაეშვა და არც მისი, თუნდაც ზოგიერთი უფლებაშემზღუდველი ნორმის მისაღებობა კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში.

1. რატომ არ არის სწორი, მოცემულ შემთხვევაში, მთელი კანონის მისაღებობა

3. როგორც აღვნიშნეთ, 1828-ე და 1834-ე სარჩელებით გაპროტესტებულია „უცხოური გავლენის გამჭვირვალეების შესახებ“ საქართველოს კანონის არა კონკრეტული უფლებაშემზღუდველი ნორმები, არამედ მთლიანად კანონი. სარჩელების ავტორების - საქართველოს პრეზიდენტის (1828-ე სარჩელი) და პარლამენტის წევრების (1834-ე სარჩელი) აზრით, კანონის არსებობა, როგორც

¹ იგულისხმება ორად ორი პრეცედენტი სასამართლოს ადრინდელ პრაქტიკაში, რომლებიც არ ასახავს რაიმე ჩამოყალიბებულ და გააზრებულ მიდგომას მთელი ნორმატიული აქტის მიღების საკითხზე. იხ: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 17 ოქტომბრის განჩინება №1/16/32, რომელიც შეეხებოდა 1996 წლის 16 ოქტომბერს მიღებულ კანონს „სამხედრო და შინაგან საქმეთა ორგანოების სამსახურებიდან თადარიგში დათხოვნილ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ“. იხ. აგრეთვე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2001 წლის 12 ოქტომბრის განჩინება №1/6/106, რომლითაც განსახილველად იქნა მიღებული კანონი „ავტოტრანსპორტის მფლობელთა სამოქალაქო პასუხისმგებლობის სავალდებულო დაზღვევის შესახებ“. ორივე საქმეში კანონების განსახილველად მიღება ძირითადად დაეფუძნა მხოლოდ იმ გარემოებას, რომ სარჩელი შემოტანილი იყო უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ კანონით დადგენილი წესით. მეტიც: პირველ საქმეში სასამართლომ კანონი არსებითად განსახილველად მიიღო იმის მიუხედავად კი, რომ როგორც თავად მიუთითა განჩინებაში, სარჩელში კანონის მოთხოვნათა დაცვით არ იყო მითითებული კონსტიტუციის ის მუხლები, რომელთა მიმართ მოსარჩელე კონსტიტუციურობის საკითხს სვამდა და დასაბუთებული არ იყო სადავო აქტის მიმართება კონსტიტუციის შესაბამის მუხლებთან. ეს პრეცედენტები მოწმობს, რომ მათზე დაყრდნობით არ შეიძლება იმის თქმა, რომ პრეცედენტული სამართალით განსაზღვრულია მთელი ნორმატიული აქტის მისაღებობისთვის რელევანტური კრიტერიუმები ან სტანდარტები.

ასეთი, მთლიანად ეწინააღმდეგება ევროინტეგრაციის მიზნებს და ის საერთოდ არ უნდა ყოფილიყო მიღებული. საკონსტიტუციო სასამართლომაც დააკმაყოფილა რა მათი მოთხოვნა, არსებითად განსახილველად მიიღო მთლიანად კანონი და არა ამა თუ იმ ქვეყნის წესის შემცველი მისი კონკრეტული ნორმა/ნორმები.

4. მართალია, საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული უფლებამოსილება მოიცავს როგორც ფორმალურ, ისე მატერიალურ ნორმათკონტროლს, მაგრამ მთელი კანონის მიღების შესაძლებლობა, ძირითადად უკავშირდება ფორმალურ ნორმათკონტროლს ანუ შემთხვევას, როდესაც ნაგარაუდევია შესაბამისი აქტის მიღების/გამოცემის კონსტიტუციური პროცედურის დარღვევა, მათ შორის, სადავო ნორმატიული აქტის გამოცემა არაუფლებამოსილი სუბიექტის მიერ.² ასეთ დროს, ცხადია, ნორმის შინაარსს მნიშვნელობა არ აქვს და გადამწყვეტი ისაა, დაცულია თუ არა მისი მიღების სათანადო პროცედურა. შესაბამისად, თუ აქტის მიღების კონსტიტუციური პროცედურა დარღვეულია, ეს არალეგიტიმურობა მთელ აქტს შეეხება და არა მის ცალკეულ დებულებებს. ხოლო მატერიალური ანუ შინაარსობრივი კონტროლის დროს მოწმდება საკუთრივ ქვეყნის ის წესი, რომელიც შესაბამისი კონკრეტული ნორმით არის დადგენილი, რომელსაც ეს აქტი მოიცავს. არაკონსტიტუციურად ცხადდება სწორედ ესა თუ ის ქვეყნის წესი, რაც ხდება შესაბამისი ნორმის არაკონსტიტუციურად გამოცხადების საფუძველი. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კანონის ყველა ნორმა ცალ-ცალკე არაკონსტიტუციურია, სასამართლო ვალდებულია, თითოეული ცალკეული ნორმა ანუ შესაბამისი ქვეყნის წესი/წესები გამოაცხადოს არაკონსტიტუციურად.

5. თუკი საკონსტიტუციო სასამართლო დანერგავს მატერიალური ნორმათკონტროლის დროს მთელი აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობის პრაქტიკას კონკრეტული ნორმების სპეციფიკაციის გარეშე, გაუგებარი დარჩება, გულისხმობს თუ არა ეს, იმავდროულად, აქტის ყოველი თითოეული ნორმის არაკონსტიტუციურობას მატერიალური (ანუ შინაარსობრივი) გაგებით. ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, არ მინდა, რადიკალურად გამოვრიცხო რაიმე იმგვარი შემთხვევა მომავალში, როდესაც მთელი ნორმატიული აქტის განსახილველად მიღება სწორი და გონივრული ნაბიჯი იყოს, თუმცა ისიც

² სწორედ ამგვარ შემთხვევას შეეხებოდა საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფისა და თ. დიასამიძის გაერთიანებული სარჩელი, რომლითაც მოითხოვდნენ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2003 წლის 22 დეკემბრის კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობას. მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ აჭარის ა/რ ხელისუფლება, საქართველოს კონსტიტუციიდან გამომდინარე, არ იყო უფლებამოსილი გამოეცხადებინა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი და არც აჭარის ა/რ მეთეური იყო უფლებამოსილი თავისი განკარგულებით, აღნიშნულ კანონზე დაყრდნობით, შემოეღო საგანგებო მდგომარეობა, რადგან საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის შემოღება განეკუთვნებოდა მხოლოდ საქართველოს ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა გამგებლობას. (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2004 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება №15/290, 266).

ცხადია, რომ არაორდინარული შემთხვევები განსაკუთრებით დამარწმუნებელ დასაბუთებას მოითხოვს. მოცემულ განსახილველ შემთხვევაში, მთავარი და საყურადღებო ისაა, რომ მოსარჩელები, რომლებიც მთელი აქტის არაკონსტიტუციურად გამოცხადებას მოითხოვენ, იმას კი არ ამტკიცებენ, რომ აქტის უკლებლივ ყველა ცალკეული ნორმა არაკონსტიტუციური (თუნდაც იმიტომ, რომ ყველა ყველა ნორმა როდია უფლებამემზღუდველი), არამედ ისინი ეწინააღმდეგებიან კანონის დანიშნულებასა და სულისკვეთებას და მიაჩნიათ, რომ იგი საერთოდ არ უნდა ყოფილიყო მიღებული. სწორედ ეს კონტექსტია სადავო. საკითხის ამგვარად დაყენება, არსებითად, შეიძლება გულისხმობდეს მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონის არსებობის მიზანშეწონილობის შეფასებას, რაც სამართლის სფეროს სცდება.

6. განსახილველ შემთხვევაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, საქმის არსებითი განხილვის დროს, ლოგიკურად, მოუწევს „უცხოური გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის არსებობის მიზანშეწონილობის შეფასება და არა მხოლოდ უფლებამემზღუდველი ნორმების კონსტიტუციური კონტროლი. კერძოდ, მოცემულ შემთხვევაში, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების პოლიტიკური მიზანშეწონილობის შეფასება კი, სავარაუდოდ, იმის საკმაოდ ფართო კონტექსტში გააზრებას გულისხმობს, საჭირო იყო თუ არა საერთოდ, მოცემულ დროსა და ვითარებაში, მსგავსი კანონის მიღება, უცხოეთიდან შემოსული ფინანსური ნაკადების გამჭვირვალობა, შესაბამის ინფორმაციაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და იმის გარკვევა, თუ სინამდვილეში რამდენად ლეგიტიმურ მიზნებს ხმარდება ის ფინანსები, რომლებსაც არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ მედიასაშუალებები იღებენ უცხოური წყაროებიდან. სწორედ ეს არის სადავო კანონის მიღების/არსებობის საჭიროების განსაზღვრა, შესაბამის დროსა და ვითარებაში მისი მიღების პოლიტიკური მიზანშეწონილობის შეფასება, რაც საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმე არ არის.

7. ამა თუ იმ კანონის მიღების თუ არმიღების გადაწყვეტილება მთლიანად საკანონმდებლო ორგანოს პრეროგატივაა ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში და, ცხადია, უწინარესად, სწორედ ნატოსა და ევროპის კავშირის სამართლებრივ სივრცეში. საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ შეაფასებს კანონის პოლიტიკურ მიზანშეწონილობას. სასამართლო არ არკვევს, არის თუ არა კანონმდებლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მიზანშეწონილი ან სწორი. საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა გააკონტროლოს მხოლოდ კონსტიტუციასთან ნორმის შესაბამისობის საკითხი. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო გამოთქვამს აზრს ამა თუ იმ კანონის მიღების ან არმიღების მიზანშეწონილობის, მისი საჭიროებისა თუ მისი არარსებობის საკითხზე, ამით იგი „შეითავსებს“ კანონმდებლის ფუნქციას, რითაც ის

განახორციელებს არა სამართალს, არამედ პოლიტიკას.³ ეს კი, ცხადია, ეწინააღმდეგება ხელისუფლების განაწილების პრინციპსაც და იმის გამოხატულება იქნება, რომ არაპოლიტიკური ხელისუფლება შეიჭრა პოლიტიკური ხელისუფლების კომპეტენციებში, რადგან სამართალშემოქმედება პოლიტიკური ფუნქციაა. თუმცა, ცხადია, კანონის ცალკეული ნორმები ექვემდებარება მატერიალურ კონსტიტუციურ კონტროლს კანონით დადგენილი წესით. შესაბამისად, ვფიქრობ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ გადააჭარბა თავის უფლებამოსილებას, რაკი კანონის მიღების მიზანშეწონილობის შეფასება აიღო თავის თავზე, რა უფლებამოსილებაც ნაგულისხმები არ არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლით, რომელიც სასამართლოს უფლებამოსილებას განსაზღვრავს. ვფიქრობ, არც კონსტიტუციის 78-ე მუხლი შეიძლება იქნეს განმარტებული, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტის ფუნქციის წარმომშობი, რაც ქვემოთ უფრო სიღრმისეულად იქნება ახსნილი.

2. რატომ არ შეიძლება სადავო ნორმების მიღება კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში

2.1 რა იყო სასამართლოს წინაშე გადასაწყვეტი საკითხი

8. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მიხედვით, „*კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში ყველა ზომა უნდა მიიღონ ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად*“. 1828-ე და 1834-ე კონსტიტუციური სარჩელების ფარგლებში მოთხოვნილია კანონისა და მისი ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა სწორედ კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში. ამ მუხლთან მიმართებაში ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობის საკითხი, სარჩელითა თუ წარდგინებით, აქამდე არ ყოფილა დაყენებული საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე. შესაბამისად, მას ჯერ არ უმსჯელია საკითხზე, არის თუ არა შესაძლებელი, ესა თუ ის სამართლებრივი ნორმა ანდა ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოს მოქმედება ან უმოქმედობა შეფასდეს 78-ე მუხლის კონტექსტში და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი სწორედ ამ მუხლთან მიმართებაში. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს სწორედ ამ საკითხზე უნდა ემსჯელა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის შინაარსისა და მიზანდასახულობის განმარტების, ისევე, როგორც კონსტიტუციის სისტემაში მისი როლისა და მნიშვნელობის გათვალისწინებით.

³ ამ საკითხზე მაგალითისათვის იხილეთ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები: მეორე სენატის 1973 წლის 19 ივნისის -- 2 BvF 1/73 -- გადაწყვეტილება, (80-81); მეორე სენატის 1978 წლის 8 აგვისტოს -- 2 BvL 8/77 -- გადაწყვეტილება, (93-94).

9. თავის პრაქტიკაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მხოლოდ ერთხელ მოუწია შეხებოდა ამ მუხლს. მან თავის 2023 წლის 16 ოქტომბრის N3/1/1797 დასკვნის 59-ე პარაგრაფში დაადგინა: „საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს შორის, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრირება ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მიმართულებაა, ვინაიდან მის მისაღწევად ყველა ზომის მიღება კონსტიტუციური ვალდებულების რანგში არის აყვანილი.“ მანვე განმარტა, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლი მხოლოდ ავალდებულებს კონსტიტუციურ ორგანოებს „თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში“ „ყველა ზომა მიიღონ ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“. ამგვარად, სასამართლომ აქამდე მხოლოდ ის დაადასტურა, რომ ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრირება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მიმართულებაა და, რომ ამ მიზნით, ყველა ზომის გატარება „თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში“, ყველა კონსტიტუციური ორგანოს კონსტიტუციური ვალდებულებაა, თუმცა არ დაუზუსტებია, თუ, კერძოდ, რა პოზიტიური ვალდებულებები იგულისხმებოდა ამაში ანდა რას ნიშნავს „ყველა ზომის მიღება“ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში „სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“.

10. თავიდანვე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ 78-ე მუხლი წარმოადგენს კონსტიტუციის არა ძირითადი ნაწილის განუყოფელ შემადგენელს, არამედ გარდამავალ დებულებას და იმასაც, რომ ქვეყნის საგარეო-პოლიტიკური კურსის კონსტიტუციით გაცხადება ერთგვარად ატიპიური შემთხვევაა. ამის მიუხედავად, არ ვარ იმ აზრისა, რომ ამ საფუძვლით, წინდაწინვე უნდა გამოირიცხოს კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებასთან მიმართებაში ამა თუ იმ ნორმის ან ქმედების კონსტიტუციურობის შემოწმების შესაძლებლობა პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრების 1/5-ის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე, კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ პუნქტის ფარგლებში. მოცემულ შემთხვევაში, მიმაჩნია, რომ გადაწყვეტილება მოცემულ საკითხზე, დიდწილად, დამოკიდებული უნდა გახდეს საკუთრივ ნორმის შინაარსზე, მის ბუნებასა და იმაზე, რამდენად არის მისი დარღვეულობა გადამოწმებადი საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან კონსტიტუციური კონტროლისთვის დამახასიათებელი სამართალმზომელობით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე, ხსენებულ ნორმაში (იგულისხმება კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ პუნქტი) საკონსტიტუციო სასამართლოს ასეთი უფლებამოსილება ნაგულისხმები ვერ იქნებოდა, რადგან დებულება საგარეო-პოლიტიკური კურსის თაობაზე (78-ე მუხლი) კონსტიტუციაში გაჩნდა სწორედ ხსენებული საკონსტიტუციო

ცვლილებების შედეგად. ეს კი იმის შეფასების აუცილებლობის წინაშე აყენებდა სასამართლოს, დაედგინა, გააფართოვა თუ არა კონსტიტუციის 78-ე მუხლმა საკონსტიტუციო სასამართლოს ის იურისდიქცია, რაც მას კონსტიტუციამ დაუდგინა კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ პუნქტის ფარგლებში.

11. ამგვარად, საკონსტიტუციო სასამართლო იდგა იმ ამოცანის წინაშე, განესაზღვრა, რა არის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დანიშნულება - გააცხადოს საქართველოს უმთავრესი საგარეო-პოლიტიკური კურსი და კონსტიტუციური ორგანოებისთვის მხოლოდ ზოგადი ვალდებულებები დააწესოს ამ მიზნის მიღწევადობისათვის, თუ დააფუძნოს ახალი (რაც 2017 წლის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე არ არსებობდა) და სავსებით კონკრეტული ვალდებულებები მათთვის, რომელთა შეუსრულებლობაც ამ მუხლის დარღვეულობის მაჩვენებელი და მტკიცებულება იქნებოდა; წარმოდგება თუ არა 78-ე მუხლიდან ახალი იურისდიქცია ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, რათა მან (კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ პუნქტზე დაყრდნობით) სარჩელების საფუძველზე აფასოს, იღებენ თუ არა კონსტიტუციური ორგანოები „ყველა ზომას“ „თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში“, „ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“; ანდა, ხომ არ შეიძლება ამ მუხლის განმარტება ისე, თითქოს მისგან წარმოდგება სასამართლოს იურისდიქცია, შეაფასოს, ხომ არ ეწინააღმდეგება უკვე გადადგმული ესა თუ ის კონკრეტული ნაბიჯი - ესა თუ ის სამართლებრივი ნორმა ან ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოს ქმედება „ყველა ზომის“ გატარების ვალდებულებას ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზნებისათვის ანდა პირდაპირ - ამ ინტეგრაციის შესაძლებლობას. სამწუხაროდ, ჩემმა კოლეგებმა, ეს საკითხები უპასუხოდ დატოვეს.

2.2 შეუძლია თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლოს, სარჩელების საფუძველზე შეაფასოს, იღებენ თუ არა კონსტიტუციური ორგანოები „ყველა ზომას“ „თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში“, „ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“

12. ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, როგორც ჩანს, ჯერ უნდა ვუპასუხოთ კითხვას, აწესებს თუ არა ცხადად 78-ე მუხლი კონკრეტულ ვალდებულებებს კონკრეტული კონსტიტუციური ორგანოებისათვის ანდა შეიძლება თუ არა მასში ამ ვალდებულებების უტყუარად ამოკითხვა და, საერთოდ, რას გულისხმობს „ყველა ზომის მიღება“ კონსტიტუციის 78-ე მუხლის გაგებით.

ა) აწესებს თუ არა ცხადად 78-ე მუხლი კონკრეტულ ვალდებულებებს კონსტიტუციური ორგანოებისათვის

13. უწინარესად, იმაზე ვამახვილებ ყურადღებას, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლი აწესებს პოზიტიურ ვალდებულებას კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, კერძოდ, მოქმედების ვალდებულებას, მიიღონ „ყველა ზომა“ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში სრული ინტეგრაციისათვის. ამასთან, ეს ვალდებულებები შეეხება ყველა კონსტიტუციურ ორგანოს უკლებლივ. შესაბამისად, 78-ე მუხლის დარღვევის დასადგენად, ბუნებრივია, სახეზე უნდა იყოს, კონსტიტუციური ორგანოს/ორგანოების მხრიდან, სრული უმოქმედობა ან არასაკმარისი ზომების მიღება 78-ე მუხლის მიზნების მისაღწევად. ამიტომ სასამართლოს უნდა შეემოწმებინა, შესაძლებელია თუ არა ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიმართულებით, კონსტიტუციური ორგანოების უმოქმედობის ან მოქმედების არასაკმარისობის შეფასება, რათა დაესკვნა, რომ „ყველა ზომის“ მიღების კონსტიტუციური ვალდებულება არ არის შესრულებული და რომ ამის გამო 78-ე მუხლი დარღვეულია.

14. საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი შეფასება არ განუხორციელებია, იმაზე კი იმაზე ცალსახად ნეგატიურ პასუხი მაქვს შემდეგი გარემოებების გამო: მიმაჩნია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს საგნობრივი მსჯელობის საგანი შეიძლება გახდეს მხოლოდ კონსტიტუციური ორგანოების მიერ ჩადენილი იმგვარი უმოქმედობანი, რომელთა განხორციელების ვალდებულება კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლებით არის კონკრეტულად გაწერილი და რომელთა შეუსრულებლობა კონსტიტუციის იმ მუხლის დარღვევაზე მიუთითებს, სადაც ეს ვალდებულება იყო გაწერილი. მაგალითად, პრეზიდენტმა არ დანიშნა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგი არჩევნები მაშინ, როდესაც ვალდებული იყო დაენიშნა კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად; ანდა არ მიმართა მთავრობას თანხმობის მისაღებად, საგარეო ურთიერთობებში წარმომადგენლობითი ურთიერთობის განხორციელებისათვის კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მოთხოვნის მიუხედავად; პრემიერ-მინისტრმა, პარლამენტის მოთხოვნის მიუხედავად, არ წარუდგინა პარლამენტს მოხსენება სამთავრობო პროგრამის მიმდინარეობის შესახებ, რაც ვალდებული იყო გაეკეთებინა კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად და სხვა. ამგვარი უმოქმედობათა კონსტიტუციურობა შეიძლება გახდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი, მაგალითად, იმპიჩმენტის პროცედურის ფარგლებში. შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლი შეიძლება გავრცელდეს კონსტიტუციური ორგანოების იმგვარ უმოქმედობებზე, როდესაც შესაბამისი მოქმედების ვალდებულება სახელდებით არის გაწერილი კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმით; მაგრამ ამგვარი ნორმებისაგან განსხვავებით, კონსტიტუციის 78-ე მუხლი კონკრეტული ქცევის ვალდებულებას კი არ აწესებს კონკრეტული კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, არამედ მხოლოდ ზოგად ვალდებულებას -

მიიღონ „ყველა ზომა“ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად, იმის ყოველგვარი დაკონკრეტების გარეშე, თუ რას გულისხმობს ან შეიძლება გულისხმობდეს „ყველა ზომის მიღება“ თითოეული კონსტიტუციური ორგანოსთვის. შესაბამისად, უკვე ეჭვის ქვეშ არის დასაყენებელი საკითხი, არის თუ არა საერთოდ გადამოწმებადი პოზიტიური ვალდებულებების დარღვევა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის საფუძველზე, თუკი ეს ვალდებულებები ამ მუხლით ცხადად არ არის განსაზღვრული.

15. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ბუნებრივად, დღის წესრიგში დგება შემდეგი კითხვა: მართალია, კონსტიტუციის 78-ე მუხლში კონსტიტუციური ორგანოების კონკრეტული პოზიტიური ვალდებულებები ცხადად არ არის განსაზღვრული, მაგრამ არის თუ არა ისინი იოლად ამოკითხვადი მასში. ამაზე ქვემოთ არის პასუხი გაცემული.

ბ) შესაძლებელია თუ არა 78-ე მუხლში კონსტიტუციური ორგანოების კონკრეტული პოზიტიური ვალდებულებების ამოკითხვა

16. რაკი 78-ე მუხლში სახელდებით არ არის მითითებული კონკრეტული კონსტიტუციური ვალდებულებები შესაბამისი კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა ეპასუხა კითხვაზე, შეუძლია თუ არა მას, ზუსტად ამოიკითხოს ამ მუხლში ეს კონკრეტული ვალდებულებები. ამისათვის მას პასუხი უნდა გაეცა კითხვაზე - შეუძლია თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლოს, თავად განსაზღვროს, თუ რა არის „ყველა ზომა“, რაც კონსტიტუციურმა ორგანოებმა უნდა მიიღონ ევროატლანტიკური „სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“. ბუნებრივია, რომ, თუკი სასამართლოს არ შეუძლია წარმოიდგინოს, თუ რა ზომები უნდა მიეღო თითოეული კონსტიტუციური ორგანოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად, ვერც იმას განსაზღვრავს, რომელი ზომა არ იქნა მიღებული, რომელიც აუცილებლად უნდა ყოფილიყო მიღებული.

გ) რას გულისხმობს „ყველა ზომა“

17. ამ კონტექსტში, განსაკუთრებით აქტუალური ხდება იმის გათვალისწინება, რომ, ფაქტობრივად, საქმე შეეხება ყველა კონსტიტუციურ ორგანოს - პარლამენტს, მთავრობას, პრეზიდენტს, საერთო სასამართლოებს, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, პროკურატურას, ეროვნულ ბანკს, გენერალურ აუდიტორს და სხვა. შესაბამისად, იმისათვის, რათა სასამართლომ ესა თუ ის კონსტიტუციური ორგანო/ორგანოები დაადანაშაულოს „ყველა ზომის მიუღებლობაში“ ევროატლანტიკურ ორგანიზაციებში სრული ინტეგრაციის მიზნებისათვის, ამისათვის მან ჯერ თავად უნდა განსაზღვროს, რა კონკრეტული ზომები უნდა მიეღოთ ამ კონსტიტუციურ ორგანოებს თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მიზნებისათვის. კერძოდ, რა კანონები უნდა მიეღო პარლამენტს, რა ნაბიჯები უნდა გადაედგა მთავრობას, პრეზიდენტს, ეროვნულ ბანკს, სახალხო დამცველს, პროკურატურას, საერთო სასამართლოებს, გენერალურ აუდიტორს, რათა ეს კანონები თუ მიღებული ზომები მიჩნეული ყოფილიყო „საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში“ მისაღებ „ყველა ზომად“, ხოლო მათი განუხორციელებლობა კი - 78-ე მუხლის დარღვევად.

18. ცხადია, საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი იურისდიქცია და მანდატი არ გააჩნია. საკონსტიტუციო სასამართლო თავად ვერ განსაზღვრავს, რა უნდა მოიმოქმედონ საქართველოს კონსტიტუციურმა ორგანოებმა - პარლამენტმა, მთავრობამ, პრეზიდენტმა, საერთო სასამართლოებმა, იუსტიციის უმაღლეს საბჭომ, პროკურატურამ, ეროვნულ ბანკმა, გენერალურ აუდიტორმა თუ სხვამ, რაც ნამდვილად უზრუნველყოფდა ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრულ ინტეგრაციას. ეს მისი საქმე არ არის და კიდევაც რომ მოინდომოს, ამას მაინც ვერ შეძლებს. იგი ვერ იმსჯელებს თუნდაც იმაზე, თუ რომელი ნორმატიული აქტების მიღება არის აუცილებელი 78-ე მუხლის მიზნებისათვის ანუ სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. დამატებით, ეს წინააღმდეგობაში მოვიდოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს როგორც ნეგატიური კანონმდებლის როლთანაც.

19. თუმცა მთავარი და პრინციპული წინაღობა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო აფასებდეს და ასკვნიდეს, თუ რა არის „ყველა ზომა“, რაც თითოეულ კონსტიტუციურ ორგანოს უნდა მიეღო ევროატლანტიკური ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად და არ მიიღო, რის გამოც არღვევს კონსტიტუციის 78-ე მუხლს, უკავშირდება, სავარაუდოდ, შესაფასებელი საკითხების პოლიტიკურ ბუნებას და მათთან მიმართებაში, დიდწილად, სამართლებრივი კრიტერიუმების გამოყენების შეუძლებლობას.

20. საქართველოს ევროპის კავშირში ან ნატოში გაწევრიანება, ცხადია, მნიშვნელოვანი ამოცანაა და 78-ე მუხლის შესაბამისად, კონსტიტუციურმა ორგანოებმა მართლაც სერიოზული ძალისხმევა უნდა გასწიონ ამ მიზნით, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელარწიფება, ყოველ კონსტიტუციურ ორგანოს განუსაზღვროს ყველა იმ ზომის ნუსხა, რაც გარანტირებულად უზრუნველყოფს ქვეყნის სრულ ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას.

21. დავიწყოთ იმით, რომ სრული ინტეგრირების, როგორც შედეგის მიღწევადობის დაკავშირება საქართველოს კონსტიტუციური ორგანოების მიერ გამოჩენილ ძალისხმევასთან, ისედაც შეიძლება არ იყოს რელევანტური. შესაძლოა, საქართველოს კონსტიტუციურმა ორგანოებმა, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში, მართლაც მიიღონ „ყველა ზომა“ ამ მიზნით,

მაგრამ შედეგის მიღწევას ხელი შეუშალოს საერთაშორისო ვითარებამ, გარე ფაქტორებმა თუ გარემოებებმა, რომლებიც არ არის საქართველოს კონსტიტუციური ორგანოების კონტროლქვეშ. ასე რომ, „სრული ინტეგრირების უზრუნველყოფა“ მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციური ორგანოების ძალისხმევაზე არ არის დამოკიდებული. 78-ე მუხლის ტექსტის ამგვარი ფორმულირება სწორედ იმაზე მიანიშნებს, რომ მასში ნაგულისხმევ ვალდებულებებს ზოგადი ხასიათი აქვს და არა კონკრეტული და იოლად განჭვრეტადი.

22. მთავარი მაინც ის არის, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლით განსაზღვრული საქართველოს სრული ევროატლანტიკური ინტეგრაცია ანუ საქართველოს ნატოსა და ევროპის კავშირის წევრად გახდომა გულისხმობს ამ ორგანიზაციების მხრიდან მისაღებ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს საქართველოს ამ ორგანიზაციებში გაწევრიანების თაობაზე. აღნიშნულ ორგანიზაციებში გაწევრიანება არის წმინდა პოლიტიკური პროცესი პოლიტიკური აქტორების მონაწილეობით; მათში ყოველი ახალი წევრის მიღების გადაწყვეტილებებს იღებენ პოლიტიკოსები და პოლიტიკური ინსტიტუციები, რომლებიც შესაბამისი ქვეყნის კანონმდებლობის ნატოსა და ევროპის კავშირის ღირებულებებთან და კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის გარდა, ითვალისწინებენ კიდევ სხვა უამრავ გარემოებასა და ფაქტორს, რომელთა მხოლოდ ერთი ნაწილი უკავშირდება უშუალოდ ამ ქვეყნის ეკონომიკურ თუ პოლიტიკურ მდგომარეობას, შიდა კანონმდებლობასა და სხვა შესაბამის პარამეტრებს; ფაქტორების მეორე ნაწილი, სავარაუდოდ, უკავშირდება საერთაშორისო პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ ვითარებას, მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესსა და დინამიკას, რეგიონალურ გამოწვევებსა და სპეციფიკას, ამ ორგანიზაციებში შესაბამისი ქვეყნის ინტეგრაციის შედეგებსა და გავლენას ამ ორგანიზაციის წევრებზე ახლო თუ შორეულ პერსპექტივებში და ა. შ.; ნატოსა და ევროპის კავშირში საქართველოს გაწევრიანების პროცესიც, შესაბამისად უკავშირდება როგორც ქვეყნის შიდა, ისე საერთაშორისო საკითხებს. ამიტომაც, იდეაში, ამ ორგანიზაციებში საქართველოს „სრული ინტეგრაციის“ „უზრუნველყოფა“ შიდა და გარე ფაქტორებზე ერთდროულადაა არის დამოკიდებული.

23. კიდევაც რომ ამოვიდეთ იქიდან, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლში მითითებული სიტყვები - „ინტეგრაციის უზრუნველყოფა“ მხოლოდ შიდა ფაქტორების უზრუნველყოფას და კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან გადასადგმელ ნაბიჯებს გულისხმობს, ეს მაინც ვერ შეიტანს სინათლეს იმაში, თუ რას გულისხმობს „ყველა ზომა“, რაც საქართველოს კონსტიტუციურმა ორგანოებმა უნდა გადადგან ევროატლანტიკურ ორგანიზაციებში „სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“ ანდა აქედან გამომდინარე, როგორი ნაბიჯი შესაბამეა ან ეწინააღმდეგება „ყველა ზომის მიღების“ ვალდებულებას.

24. ხაზი უნდა გაესვას, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლში მითითებული ტერმინი „ყველა ზომა“, ჰიპოთეტურად შეიძლება გულისხმობდეს უამრავ მოქმედებას, ნაბიჯს, გადაწყვეტილებასა თუ ქცევას საქართველოს კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან. კერძოდ, ერთი მხრივ, ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას ნატოსა და ევროპის კავშირის ღირებულებებთან და კანონმდებლობასთან და, მეორე მხრივ, სხვადასხვა აქტივობასა თუ მისგან თავის შეკავებას. მაგალითად, ამა თუ იმ საერთაშორისო-პოლიტიკურ მოვლენასთან დაკავშირებით, საქართველოს ხელისუფლების მიერ იმგვარი პოზიციის დაკავებას, რაც მისაღები იქნება ნატოსა და ევროპის კავშირის ხელმძღვანელი ორგანოებისა და ლიდერებისათვის, ამა თუ იმ პოლიტიკური განცხადების გაკეთებას ან მისგან თავის შეკავებას, განსხვავებული ხასიათისა და ხარისხის ურთიერთობების ჩამოყალიბებას, ერთი მხრივ, ევროპის კავშირისა და ნატოს წევრებთან, მათ მეგობარ თუ პარტნიორ ქვეყნებთან და, მეორე მხრივ, მათ არამეგობარ და არაპარტნიორ ქვეყნებთან; ამა თუ იმ საშინაო თუ საგარეო საკითხებზე შესაბამის გადაწყვეტილებათა მიღებას, გადაწყვეტილებათა ადეკვატურობასა და დროულობას და სხვა. ცხადია, ამგვარი საკითხების შეფასება პოლიტიკური მიზანშეწონილობით ხდება, პოლიტიკურ ხედვასა და კრიტერიუმებს მოითხოვს და არა სამართლებრივს. საკონსტიტუციო სასამართლოს კი არ გააჩნია საამისო უნარები და ჩვევები, ფორმალურ კომპეტენციაზე რომც არაფერი ვთქვათ.

25. ამ დასკვნის მართებულობა კიდევ უფრო თვალნათლივი და ხელშესახები ხდება, თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ 78-ე მუხლით გათვალისწინებულ „ზომებში“, რაც კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან უნდა გადაიდგას ინტეგრაციის მიზნებისათვის, შეიძლება მოვიაზროთ ცალკეული ქმედებებიც, რომელთა განხორციელების საჭიროება სპონტანურად შეიძლება წარმოიშვას, მაგალითად, საჭირო გახდეს ხელისუფლების წარმომადგენლების გარკვეულ პოლიტიკურ ფორუმში მონაწილეობა, მათი მხრიდან ამა თუ იმ საგარეო პოლიტიკური განცხადების გაკეთება, ამა თუ იმ უცხო ქვეყნისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების ლიდერთან შეხვედრა, გარკვეული დაპირებების მიცემა თუ ვალდებულებების აღება ანდა სხვა იმგვარი კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა, რომლებიც საკუთრივ ნატოსა თუ ევროკავშირის ხელმძღვანელი ორგანოების, ევროპარლამენტის წევრების, ცალკეული მაღალი თანამდებობის პირებისა თუ ცალკეული ევროპელი პოლიტიკოსების მხრიდან იქნება მიჩნეული მიზანშეწონილად, აუცილებლად ან სასურველად სწორედ საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზნებისათვის. ცხადია, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ განჭვრეტს ყოველივე ამას წინასწარ, ვერ ჩაანაცვლებს მათ და ვერც საკუთარი შეხედულებით განსაზღვრავს მიღებული ზომების აუცილებლობასა და საკმარისობას, მათ მიზანშეწონილობასა თუ სასურველობას

სრული ინტეგრაციის მიზნებთან მიმართებაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელთ არ უპყრია ის კრიტერიუმები, რომელთა გამოყენებაც რელევანტური იქნებოდა ამგვარი შეფასებების გაკეთებისათვის. ხოლო ის სამართლებრივი კრიტერიუმები, რომელსაც ის ჩვეულებრივ გამოიყენებს, ზემოაღნიშნული საკითხები შეფასებადი არ არის.

26. კონსტიტუციის 78-ე მუხლი არ არის ისე აგებული, რომ იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს იმის განსაზღვრის უფლებამოსილებას აძლევდეს, თუ კერძოდ, რა უნდა მოიმოქმედონ კონსტიტუციის ორგანოებმა საქართველოს სრული ევროატლანტიკური ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად, რას გულისხმობს „ყველა ზომის“ მიღების ვალდებულება ამ მხრივ და რომელი ზომის მიუღებლობის გამო ირღვევა 78-ე მუხლი ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოს მხრიდან. საკონსტიტუციო სასამართლოს, უწინარესად, სწორედ პოლიტიკური შემაღგენელის გამო, არ შეუძლია ყველა კონსტიტუციურ ორგანოს იმ ვალდებულებათა ნუსხა განუსაზღვროს, რომელთა შესრულებაც „სრულ ინტეგრაციას უზრუნველყოფდა“. ამგვარი ფუნქცია საკონსტიტუციო სასამართლოსი, კიდევაც რომ ექსპლიციტურად გამომდინარეობდეს კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმიდან, სასამართლოს მაინც თვითშეზღუდვა უნდა განეხორციელებინა. ე.წ. „პოლიტიკური საკითხის დოქტრინა“, „სასამართლოს თვითშეზღუდვის“ და სხვა მსგავსი კონცეფციები საკონსტიტუციო სასამართლოს ავალდებულებდა, განრიდებოდა წმინდა პოლიტიკურ საკითხებში ჩართულობას, რომელთა გადაწყვეტა პოლიტიკური მიზანშეწონილობის კრიტერიუმით ხდება და რომლებიც პოლიტიკური ორგანოების ხელში უნდა დარჩეს. საქართველოს ევროპის კავშირში და ჩრდილოატლანტიკური ორგანიზაციის ხელშეკრულებაში ინტეგრაცია წარმოადგენს საქართველოს საგარეო პოლიტიკურ საკითხს. საგარეო პოლიტიკასთან, ისევე როგორც სახელმწიფოს ქმედუნარიანობასთან და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები კი ის სფეროებია, რომლებსაც პოლიტიკური საკითხის დოქტრინისა და სასამართლოს თვითშეზღუდვის კონცეფციების შესაბამისად, სასამართლო აუცილებლად უნდა განერიდოს. ნატოსა და ევროპის კავშირში საქართველოს გაწევრიანებაზე გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ პოლიტიკოსებმა, თავად გადაწყვეტილებაც თავისი არსით პოლიტიკურია და პოლიტიკოსებმა ის მიზანშეწონილობის მიხედვით უნდა გადაწყვიტონ. შესაბამისად, სასამართლო ვერ განსაზღვრავს, რა არის „ყველა ზომა“, რაც საქართველოს კონსტიტუციურმა ორგანოებმა უნდა მიიღონ ამ მიზნის მისაღწევად, რადგან საამისოდ მას არ გააჩნია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მდგენელი/განზომილება და შეფასების ნორმატიული მასშტაბი. თუ სასამართლო თავის თავზე აიღებს ამგვარ ფუნქციას, იგი პოლიტიკურ აქტორად გადაიქცევა და მოგვევლინება პოლიტიკის განმსაზღვრელ და განმახორციელებელ ორგანოდ. ეს კი სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტს მოარღვევს.

27. ამგვარად, მიმაჩნია, რომ არც გონივრულია და არც შესაძლებელი, კონსტიტუციის 78-ე მუხლი წაკითხულ იქნეს იმგვარად, რომ იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს აღჭურავდეს უფლებამოსილებით, სამართლებრივი კრიტერიუმებით განსაზღვროს, თუ კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან, რომელი ნორმატიული აქტების მიღება ან სხვა რა ნაბიჯების გადადგმა ჩაითვლებოდა „ყველა ზომად“, რაც საკმარისი იქნებოდა ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრული ინტეგრაციისათვის. შესაბამისად, იგი ვერ გამოიტანს დასკვნას ვერც იმის შესახებ, მიიღო თუ არა ამა თუ იმ კონსტიტუციურმა ორგანომ ყველა ზომა, თავისი იურისდიქციის ფარგლებში, ქვეყნის ევროატლანტიკურ ინსტიტუციებში სრული ინტეგრაციისათვის და, კერძოდ, როდის და რა შემთხვევაში დაირღვევა კონსტიტუციის 78-ე მუხლი.

28. უფრო მეტიც: კიდევაც რომ დავუშვათ ჰიპოთეტურად, რომ სასამართლოს შეუძლია ამგვარი დასკვნების გაკეთება და ჩადენილი უმოქმედობის ან არასაკმარისი მოქმედების არაკონსტიტუციურად ცნობა 78-ე მუხლთან მიმართებაში, გაუგებარი დარჩება გადაწყვეტილების აღსრულების ფორმა და შინაარსი. გამოდის, საკონსტიტუციო სასამართლომ კონკრეტულად უნდა დაავალდებულოს კონკრეტული კონსტიტუციური ორგანოები კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმაში, რაც იმგვარი აბსურდია, რომ ზედმეტად მესახება ამ მიმართულებით მსჯელობის გაგრძელება.

3. შეუძლია თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლოს, შეაფასოს, ეწინააღმდეგება თუ არა კონსტიტუციური ორგანოს მიერ „თავისი იურისდიქციის ფარგლებში“, უკვე მიღებული ესა თუ ის ზომა „ყველა ზომის“ მიღების ვალდებულებას კონსტიტუციის 78-ე მუხლის გაგებით

29. ეს სწორედ ის კონტექსტია, რომელსაც სასამართლოში წარმოდგენილი ორი (1828-ე და 1834-ე) კონსტიტუციური სარჩელი ეფუძნება. სარჩელების ავტორები - საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პარლამენტის წევრები მიიჩნევენ, რომ „უცხოური დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ეწინააღმდეგება საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის ინტერესებს და მაშასადამე, კონსტიტუციის 78-ე მუხლსაც. კონსტიტუციის ამ მუხლის დარღვეულობის არგუმენტებად მითითებულია, ერთი მხრივ, კანონის სხვადასხვა ნორმების ადამიანის უფლებებთან წინააღმდეგობა, როგორც, იმავდროულად, ევროპის კავშირის სამართალთან შეუთავსებლობის გამოხატულება; მეორე მხრივ, მოსაზრებები, რომ კანონი ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირის კანონმდებლობას, ევროპის კავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას და ამ ხელშეკრულებით საქართველოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს, ასევე, ევროპული კომისიის მიერ საქართველოსთვის განსაზღვრული მე-9 ნაბიჯით ნაგულისხმებ ვალდებულებას

და სხვა. მესამე მხრივ კი, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვეულობის მტკიცებულებებზე მოხმობილია სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკოსების განცხადებები იმის თაობაზე, რომ ხსენებული ქართული კანონი შეუთავსებელია ევროპის კავშირისა და ნატოს ღირებულებებთან და რომ ამიტომ იგი დააბრკოლებს საქართველოს აღნიშნულ ორგანიზაციებში გაერთიანების პროცესს. ზემოაღნიშნულ კონტექსტთან დაკავშირებით უნდა აღნიშნოს შემდეგი: ჯერ ერთი, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვეულობა, მისი ტექსტიდან გამომდინარე, თეორიულად, პირდაპირ შეიძლება უკავშირდებოდეს მხოლოდ კონსტიტუციური ორგანოების უმოქმედობას ან არასაკმარის მოქმედებას ევროატლანტიკური ინტეგრაციის უზრუნველყოფის საქმეში. თუკი 78-ე მუხლს ფართოდ განვმარტავთ და ვიტყვი, რომ მისი დარღვეულობა ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოს მხრიდან მხოლოდ „ზომების მიუღებლობას“ კი არა, ნებისმიერ, უკვე გადადგმულ ნაბიჯს შეიძლება ეფუძნებოდეს, მაშინ სხვა წინააღმდეგობამდე მივალთ: ვინაიდან კონსტიტუციის ხსენებული მუხლი აწესებს „ყველა ზომის მიღების“ ვალდებულებას კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, შესაბამისად, ერთი რომელიმე ზომა/აქტივობა (კანონი იქნება ეს თუ კონსტიტუციური ორგანოს რაიმე სხვა მოქმედება) ისედაც რთული იქნება, შეფასდეს „ყველა ზომის მიღების“ ვალდებულებასთან მიმართებაში, ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზნებისათვის, ამ კონკრეტული კონსტიტუციური ორგანოს მიერ წარმართული მთელი საქმიანობის კომპლექსური შეფასების გარეშე.

30. მეორე, ამ კონტექსტში თანაბრად რელევანტურია პოლიტიკური საკითხის დოქტრინა და სასამართლოს თვითშეზღუდვის კონცეფციები. რთული და ხელოვნურია ამ მუხლში საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების დანახვა, რომ მან ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოს ესა თუ ის ქმედება, მიღებული ნორმატიული აქტი იქნება ეს თუ სხვა ნაბიჯი, შეაფასოს იმ ჭრილში, ხელს უწყობს თუ ეწინააღმდეგება იგი და რა ხარისხით და ზომით, „ყველა ზომის მიღების“ ვალდებულებას ან უშუალოდ - ევროატლანტიკური ინტეგრაციის უზრუნველყოფას, რაც, უნდა აღინიშნოს, რომ სრულიადაც არ არის ერთმანეთის იგივეობრივი. ამ კონტექსტშიც ის არის გადამწყვეტი, რომ სასამართლო სამართლებრივი სტანდარტებით ვერ იმსჯელებს, ხელი შეუწყო თუ დააზიანა კონსტიტუციური ორგანოების მიერ უკვე გადადგმულმა ამა თუ იმ ნაბიჯმა ინტეგრაციის ინტერესები და რა ხარისხით; როგორ იქნება ის აღქმული თუ შეფასებული ინტეგრაციის თაობაზე გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების მხრიდან; სინამდვილეში რა შედეგი ექნება/ან უკვე გამოიღო განსახილველმა „ზომამ“; ანდა ეს „შედეგი“ (ფაქტი, მოვლენა) არის თუ არა/იქნება თუ არა მიზეზობრივ ან თუნდაც კორელაციურ კავშირში ინტეგრაციის დაჩქარებასთან ან შეფერხებასთან.

31. აბსოლუტურად გაუმართლებლად მესახება 78-ე მუხლის იმგვარი წაკითხვა, რომ მის შესაბამისად, სასამართლო, ამიერიდან დასაშვებად აცხადებდეს ნებისმიერი შიდა კანონმდებლობის ნორმისა თუ ნებისმიერი კონსტიტუციური ორგანოს ამა თუ იმ ნაბიჯის შემოწმებას 78-ე მუხლის კონტექსტში და ამ მუხლთან მიმართებაში მათი არაკონსტიტუციურად გამოცხადების პრაქტიკას წერგავდეს. თუკი სასამართლო ამ გზას გაჰყვება, მას შეიძლება მოუწიოს ყოველი კონსტიტუციური ორგანოს, ყოველი კონკრეტული ნაბიჯის კონსტიტუციურობის შემოწმება 78-ე მუხლის ჭრილში. კერძოდ, თეორიულად შესაძლებელი გახდება, მაგალითად, შემოწმდეს, ხომ არ ეწინააღმდეგება ევროატლანტიკურ ორგანიზაციებში საქართველოს სრულ ინტეგრაციას - საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლის ვიზიტი რომელიმე, ევროპის კავშირისათვის არამეგობრულ ქვეყანაში ანდა ისეთ ქვეყანასთან სტრატეგიული თანამშრომლობის ხელშეკრულების გაფორმება, რომელიც არ არის ნატოს ან ევროპის კავშირის წევრი და არც მათი მეგობარი ქვეყანა, ანდა რა გავლენას მოახდენს ინტეგრაციის პროცესზე რომელიმე ამგვარ ქვეყანასთან ეკონომიკური თანამშრომლობის გააქტიურება, მასთან რომელიმე სტრატეგიული ობიექტის აშენებაზე ხელშეკრულების გაფორმება და ა.შ. თეორიულად, თითოეული ეს გადაწყვეტილება შეიძლება, მეტად ან ნაკლებად, ხელს უწყობდეს ან უშლიდეს ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას ამა თუ იმ მოსაზრებაზე დაყრდნობით. თუმცა ეს გარემოება, პრაქტიკულად, მხოლოდ მიზანშეწონილობის კრიტერიუმით შეიძლება შეფასდეს. სასამართლოს არ შეუძლია, შეაფასოს კონსტიტუციური ორგანოების ამგვარი ნაბიჯების პოლიტიკური მიზანშეწონილობა და, კერძოდ ის, ხელი შეუწყო თუ ზიანი მიაყენა ამ ნაბიჯმა ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზნებს. როგორც აღვნიშნეთ, ამის შეფასება მხოლოდ პოლიტიკური კრიტერიუმებით შეიძლება განხორციელდეს, რასაც სასამართლო ვერ გამოიყენებს; სამართლებრივი კრიტერიუმებით კი იგი შეფასებას არ ექვემდებარება.

32. ამგვარად, კონსტიტუციის 78-ე მუხლიდან პირდაპირ არ გამომდინარეობს კონსტიტუციური ორგანოების მიერ მიღებული კონკრეტული ზომების შეფასების ფუნქცია საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის და, კიდევაც რომ პირდაპირ და აშკარად ექცეოდეს პოლიტიკური ბუნების მქონე ესა თუ ის საკითხი საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქციაში, რომელიმე კონსტიტუციური დებულების არამართებულად ფორმულირების გამო, სასამართლო მაინც უნდა დასდგომოდა თვითშეზღუდვის გზას - ან თავიდანვე არ მიეღო საკითხი განსახილველად ანდა მიეღო, მაგრამ ნდობა გამოეცხადებინა პოლიტიკური ორგანოების პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისადმი და, პრაქტიკულად, უარი ეთქვა სასამართლო კონტროლზე; მით უმეტეს, მოცემულ შემთხვევაში, როდესაც ამგვარი იურისდიქცია საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის ისედაც არ

გამომდინარეობს პირდაპირ კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა და 78-ე მუხლის ერთობლივი წაკითხვის შედეგად.

33. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დიდი ინტერესით ველი, როგორ წარიმართება 1828-ე და 1834-ე სარჩელების არსებითი განხილვა კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში და რა გადაწყვეტილებას მიიღებს სასამართლო; აგრეთვე ის, გახდება თუ არა ორდინარული პრაქტიკა უფლებამოსილი სუბიექტების მხრიდან, მთელი კანონების გასაჩივრება კონსტიტუციის 78-ე ან რომელიმე სხვა ზოგად ნორმებთან მიმართებაში. იმედია სასამართლო ჩიხში არ შეიყვანს საკუთარ თავს.

4. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის „დარღვეულობის“ სხვა ნაგულები არგუმენტები

ა) სადავო კანონის ნორმების ნაგულები წინააღმდეგობა ადამიანის უფლებათა კონსტიტუციურ დებულებებთან

34. 1828-ე და 1834-ე სარჩელების მიხედვით, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევას ისიც ადასტურებს, რომ სადავო კანონის ნორმები არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, მათ შორის, გაერთიანების თავისუფლებას (კონსტიტუციის 22-ე მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებებს (კონსტიტუციის მე-15 მუხლი), აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა თავისუფლებებს (კონსტიტუციის მე-17 მუხლი), პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებას (კონსტიტუციის მე-12 მუხლი), პასუხისმგებლობის უკუძალით დადგენის აკრძალვას (კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მე-2 წინადადება).

35. ვფიქრობ, სადავო კანონით, ზემოაღნიშნული უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის აღიარება ვერ გახდება კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვეულად აღიარების საფუძველი და მტკიცებულება. საქმის არსებითი განხილვის დროს, სადავო ნორმების კონსტიტუციის შესაბამის ნორმებთან შინაარსობრივი მიმართების დადასტურების გამო, სასამართლო შეამოწმებს, არღვევს თუ არა სადავო კანონის ნორმები მითითებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს და, დადებითი დასკვნის შემთხვევაში, შესაბამის ნორმებს არაკონსტიტუციურად გამოაცხადებს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებულ შესაბამის მუხლებთან მიმართებაში. თუმცა ეს დარღვევები,

თუკი ისინი დადგინდა, ვერ გახდება, იმავდროულად, სხვა ზოგადი ხასიათის კონსტიტუციური ნორმების დარღვეულად აღიარების საფუძველი. სამართალშეფარდების პროცესში ნორმათა კონკურენციის დროს უპირატესობა ისედაც ენიჭება კონკრეტულ, სპეციალურ ნორმას ზოგად ნორმასთან მიმართებაში. მაგალითად, გამოხატვის, გაერთიანების თუ სხვა თავისუფლებათა დარღვევა, საზოგადოდ, ასევე წინააღმდეგობაში მოდის დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან, რომლებსაც კონსტიტუციის მე-3 და მე-4 მუხლები ეძღვნება. მაგრამ ამ მუხლების დარღვეულად აღიარება ჩვეულებრივ არ ხდება და საკმარისია სპეციალური ნორმების მიმართ მათი გასაჩივრება. მით უფრო მიუღებელი და დაუშვებელი იქნებოდა ეს კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში, რომელიც კიდევ უფრო ფართო ხასიათისაა (და, ამასთან, გარდამავალი დებულებაა). მიზეზ-შედეგობრივი თუ კორელაციური კავშირი რომელიმე შიდა ეროვნული ნორმით რომელიმე უფლების დარღვევასა და საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის რეალურ შეფერხებას შორის, კიდევ უფრო სუსტი, შორეული და პირობითია.

36. პრინციპულად არასწორად მესახება იმგვარი ხედვა, რომ შიდა კანონმდებლობის ნორმების კონსტიტუციის მე-2 თავის დებულებებთან შეუსაბამობა, იმავდროულად, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვეულობის საფუძველად მივიჩნიოთ. ეს ასე რომ იყოს, მაშინ ნებისმიერი უფლებისა თუ თავისუფლების, სავარაუდოდ, დამრღვევი შიდა ნორმის გასაჩივრება იმავდროულად 78-ე მუხლთან მიმართებაშიც უნდა იყოს დასაშვები, უწინარესად, სწორედ იმათი მხრიდან, ვისი უფლებებიც, სავარაუდოდ, დააყენა საფრთხის ქვეშ შესაბამისმა ნორმამ. ასეთი რამ კი კონსტიტუციით დაშვებული/ნაგულისხმები არ არის და, როგორც ჩანს, სწორედ წინამდებარე საოქმო ჩანაწერმა, უნებლიედ, გახსნა ეს კარი.

37. საგულისხმოა, რომ საქმის განმწესრიგებელ სხდომაზე სასამართლომ გაამახვილა ამ საკითხზე ყურადღება და მოსარჩეელების წინაშე დასვა საკითხი, მიაჩნდათ თუ არა, რომ კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევა, იმავდროულად, არღვევდა კონსტიტუციის 78-ე მუხლს ან, მათი აზრით, კიდევ რით გამოიხატებოდა 78-ე მუხლთან წინააღმდეგობა, გარდა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა თუ თავისუფლებების დამრღვევი ნორმების მიღებით. ამ საკითხზე მოსარჩეეებს არ წარმოუდგენიათ კონკრეტული და ცხადი პოზიცია.

ბ) ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან/ევროპის კავშირის სამართალთან ნაგულები წინააღმდეგობა

38. თუკი დროებით უგულებელვყოფთ ზემოთ გადმოცემულ არგუმენტებს 78-ე მუხლთან მიმართებაში სარჩელების მიუღებლობაზე და ჰიპოთეტიურად დავუშვებთ, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევა შეიძლება დაეფუძნოს იმ

გარემოებას, რომ ესა თუ ის ეროვნული კანონი, მოცემულ შემთხვევაში, ქართული კანონი, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალეობის შესახებ“ ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირის კანონმდებლობას ადამიანის უფლებათა სფეროში, ეს იმას ნიშნავს, რომ ჯერ საკუთრივ საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა დარწმუნდეს ამგვარი სერიოზული წინააღმდეგობის არსებობაში და მეორე, მანვე უნდა დასვას ტოლობის ნიშანი ევროპის კავშირის კანონმდებლობის დარღვევასა და კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევას შორის ანუ დაადგინოს პრეზუმფცია, რომ, თუკი ეროვნული კანონის ესა თუ ის ნორმა ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირის კანონმდებლობას, ეს, იმავდროულად, ნიშნავს, რომ იგი ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველყოფის ინტერესებს და ამიტომ, ავტომატურად ირღვევა 78-ე მუხლიც.

39. ვერ ვიქნები იმ აზრისა, რომ სასამართლოს შეუძლია, სადავო ნორმებზე კონსტიტუციური კონტროლი ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კონტროლით ჩაანაცვლოს. საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია ეროვნული კანონმდებლობის კონტროლი ეროვნულ კონსტიტუციასთან მიმართებაში განახორციელოს. წინამდებარე სარჩელების არსებითი განხილვის დროს მან უნდა შეაფასოს სადავო ნორმების ადამიანის უფლებათა კონსტიტუციურ დებულებებთან შესაბამისობა. თუმცა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგი დაადგენს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული დებულებების დარღვევას, აღნიშნული, იმავდროულად, ვერ ჩაითვლება იმის იგივეობრივად, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ამითვე ადასტურებს იმავე ნორმების ევროპის კავშირის სამართალთან წინააღმდეგობას, მით უმეტეს, იგი ვერ შევა იმის პირდაპირ განსჯაში, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება თუ არა ევროპის კავშირის სამართალს ადამიანის უფლებათა სფეროში იმ მიზნით, რომ ამას კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევა დააყრდნოს. ევროპის კავშირის სამართალი, ლუქსემბურგის სასამართლოს პრეცედენტები, ისევე როგორც სტრასბურგის სასამართლოს პრეცედენტები, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ადამიანის უფლებათა ქართული კონსტიტუციური ნორმების განმარტების დროს იმ მიზნით, რომ მათი შინაარსობრივი ფარგლები და დაცულობის სტანდარტები რაც შეიძლება მეტად დაუახლოვდეს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს, ხოლო, ამ გზით, საკუთრივ საქართველოს კონსტიტუციური დებულებების გაგება დაუახლოვდეს ევროპის კავშირისა თუ ევროპული კონვენციის სამართლის სამართლის სტანდარტებს. აღნიშნული მიდგომა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჩვეული, ორდინარული პრაქტიკაა. მეტიც, სასამართლო ხშირად იყენებს ეროვნული ქვეყნების (მაგალითად, აშშ, გერმანია, საფრანგეთი და სხვა) კონსტიტუციური კონტროლის ორგანოების განმარტებებსაც იგივე მიზნით. თუმცა ეს იმას არ გულისხმობს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, საქართველოს კანონმდებლობის ესა თუ ის ნორმა ევროპის კავშირის სამართალთან, ევროპული კონვენციის სამართალთან ან ასოცირების

ხელშეკრულებასთან შეუთავსებლად გამოაცხადოს. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები არასოდეს შეიცავს კატეგორიულ დასკვნებს იმის თაობაზე, რომ, რაკი ესა თუ ის ეროვნული ნორმა ამკვიდრებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სამართლისგან განსხვავებულ მიდგომას, ამიტომ იგი ეწინააღმდეგება მასაც და, ავტომატურად, საქართველოს კონსტიტუციასაც. იგი, მით უმეტეს, ამას ვერ იზამს ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან მიმართებაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გააჩნია კომპეტენცია იმისა, რომ სადავო ნორმები ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან მიმართებაში განიხილოს და ფორმალურად/ოფიციალურად უარყოს ან დაადასტუროს მათთან შეუსაბამობა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ გამოაცხადოს საქართველოს სამართლებრივი ნორმა, კანონით დადგენილი წესით.

40. უფრო მეტიც: საქართველოს, როგორც ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყანას, აღიარებული აქვს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის წინაშე საერთაშორისო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა და სტრასბურგის სასამართლოს იურისდიქცია. იდეაში, ეს იმას გულისხმობს, რომ არა მარტო სხვა საქართველოს კანონმდებლობა, არამედ თვით კონსტიტუციაც, არც ერთ ასპექტში არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს. ამის მიუხედავად, საქართველოში კონსტიტუციის უზენაესობიდან გამომდინარე, უპირატესობა ენიჭება კონსტიტუციას, ხოლო კონვენციის სამართალი კი, შესაბამის შემთხვევებში და არა ყოველთვის (ეროვნული შეფასების თავისუფლების შესაბამისი ფარგლების გათვალისწინებით), გამოყენებულია ადამიანის უფლებების დებულებების შინაარსობრივი განმარტების მიზნებისათვის. საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა ამა თუ იმ კონსტიტუციურ დებულებასთან ეროვნული ნორმის შეუსაბამობის თაობაზე, ავტომატურად ვერ დაეყრდნობა მის მსჯელობას ამ ნორმის კონვენციის სამართალთან შეუსაბამობის შესახებ. იგივე ურთიერთმიმართება არსებობს ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალთან იმ განსხვავებით, რომ მათი იურიდიულად დამავალდებულებელი ძალა ნაკლებია, რადგან საქართველო ჯერ არ არის ევროპის კავშირის წევრი და არც ლუქსემბურგის სასამართლოს იურისდიქცია აქვს აღიარებული ანდა ევროპის კავშირის კანონმდებლობის უპირატესობა ეროვნულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში. თუმცა ეს, ცხადია, არ ნიშნავს იმას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ სარჩელების არსებითი განხილვის დროს არ უნდა შეისწავლოს და არ გაითვალისწინოს სტრასბურგის ან ლუქსემბურგის სასამართლოს მიდგომები გაერთიანების თავისუფლებასთან ან სხვა უფლებებთან მიმართებაში.

41. ასოცირების შეთანხმების ცალკეული მუხლები (იხ. მაგ., მე-4, მე-13, მე-14 მუხლები), ისევე როგორც მე-8 კარი და მისი დანართები, მართლაც ითვალისწინებს ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოების აუცილებლობას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, ევროკავშირის რეგულაციებთან, გადაწყვეტილებებსა და დირექტივებთან, მათ შორის, საერთო ევროპული ფასეულობების განმტკიცებისა და დაცვის, დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის, კარგი მმართველობის, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის, გავრცელებისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვის მიმართულებით. მეტიც, ასოცირების შეთანხმების 47-ე მუხლის მე-3 პუნქტი საქართველოს ავალდებულებს დაახლოების პრიორიტეტულ სფეროებში საკუთარ კანონმდებლობაში განახორციელოს მხოლოდ იმგვარი ცვლილებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ კანონმდებლობის პროგრესულ დაახლოებას ანდა დაახლოების არსებული დონის შენარჩუნებას ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობასთან, ხოლო სხვაგვარი ცვლილების განხორციელებისაგან კი თავი შეიკავოს. თუმცა ისიც საგულისხმოა, რომ ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი საქართველოს აძლევს უფლებას, თავად განსაზღვროს ის პრიორიტეტული სფეროები, სადაც ამგვარი თანდათანობითი დაახლოება უნდა მოხდეს. ეს კი ქვეყანას შეფასების თავისუფლების საკმაოდ არეალს უტოვებს, სულ მცირე, ამ ეტაპზე. ასეა თუ ისე, კიდევაც რომ არ შესაბამებოდეს სადავო კანონის დებულებები ევროკავშირის არსებულ კანონმდებლობას, სერიოზული არ იქნებოდა, ამაზე დასკვნას იძლეოდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელსაც მხოლოდ ეროვნული კანონის ეროვნულ კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება ევალება და არა ევროპის კავშირის სამართალთან შესაბამისობისა, რაც მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ფუნქციაა საზოგადოდ იმ ქვეყნებთან მიმართებაში, რომლებიც უკვე არიან ევროპის კავშირის წევრები.

42. ამგვარად, მართალია, კონსტიტუციურ სარჩელებში პირდაპირ მოთხოვნილია ქართული ნორმების საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან შეუსაბამოდ ცნობა, მაგრამ მათი ლოგიკა და მოთხოვნა სწორედ იმას ეყრდნობა, რომ სასამართლომ სადავო ნორმები, მათ შორის, ევროპის კავშირის სამართალთან შეუსაბამობის გამო, ცნოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევად. სწორედ საკითხის ასეთი დაყენება გულისხმობს იმას, რომ სასამართლომ დაადასტუროს ევროპის კავშირის სამართალსა და საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლს შორის იმგვარი ურთიერთმიმართება, რომ ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ეროვნული ნორმის შეუსაბამობის დადგენა ავტომატურად იწვევდეს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევულად ცნობას. იმედი მაქვს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაეთანხმება ამგვარი განტოლების აღიარებას, როგორც თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლების, ისე საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობიდან გამომდინარე.

გ) ევროპის კავშირთან ასოცირების შეთანხმებასთან ნაგულები წინააღმდეგობა

43. ასოცირების შეთანხმების არაერთი მუხლი მართლაც ეხება არასამთავრობო სექტორის საქმიანობას: მაგალითად: ასოცირების შეთანხმების 369-ე მუხლის თანახმად, „მხარეებმა უნდა გააძლიერონ დიალოგი სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობის თაობაზე ისეთი მიზნების მისაღწევად, როგორცაა: გ) ნაცვლების საფუძველზე, საქართველოში, განსაკუთრებით კი ქართულ სამოქალაქო საზოგადოებაში, ევროკავშირის შესახებ უკეთესი ცოდნის უზრუნველყოფა. ფოკუსი დაუდალავად გასწორებული უნდა იყოს იმ ღირებულებებზე, რომელზეც ევროკავშირია დაფუძნებული, ასევე ევროკავშირის პოლიტიკასა და მის ფუნქციონირებაზე. 370-ე მუხლის თანახმად, მხარეები ხელს უწყობენ დიალოგს და თანამშრომლობას, ორივე მხარეს არსებულ სამოქალაქო საზოგადოებაში, რომლის მიზანიც არის „სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობაში, განსაკუთრებით კი ამ ხელშეკრულების იმპლემენტაციაში; „სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის გაძლიერება საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში“, „ისეთი გარემოს შექმნის ხელშეწყობა, რაც უზრუნველყოფს სხვადასხვა გზით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინსტიტუციურ მშენებლობას და განვითარებას“ და სხვა.

44. 1834-ე სარჩელის ავტორთა აზრით, „საქართველომ, ასოცირების ხელშეკრულებით თანხმობა მისცა ევროკავშირს, ქართული სამოქალაქო საზოგადოების მეშვეობით, ქართულ საზოგადოებაში მომხდარიყო ცნობიერების ამაღლება ევროკავშირის ღირებულებების თაობაზე“, რომ მას „მონაწილეობა მიეღო საგანმანათლებლო, სამეცნიერო და კულტურულ პროექტებში სამოქალაქო საზოგადოების და კულტურის სფეროს წარმომადგენლების მონაწილეობით“ და რომ ამ ამოცანების განსახორციელებლად, ასოცირების შეთანხმების 383-ე მუხლის თანახმად, ევროკავშირს მიეცა უფლება „დაეფინანსებინა საქართველოში მოქმედი ის სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, რომლებიც ახდენენ ევროკავშირის ღირებულებების პოპულარიზაციას, ევროკავშირის და სხვა დონორი ქვეყნების, საერთაშორისო ორგანიზაციების თუ ქვეყნების თანადაფინანსებით“. სარჩელის ავტორთა განმარტებით, „ევროკავშირის ფინანსური დახმარება ხმარდება იმას, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები ჩართულნი იყვნენ ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციაში. ეს გულისხმობს, ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით, არასამთავრობო სექტორის ჩართულობას, ასოცირების ხელშეკრულების მე-4 მუხლის იმპლემენტაციაში, რაც მოიცავს, სამოქალაქო საზოგადოების შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღოს ქვეყანაში ადამიანის უფლებების, ძირითადი თავისუფლებების და კანონის უზენაესობის, სასამართლოს რეფორმირებაში, სამართალდამცავი ორგანოების მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფაში, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში“.

45. საკონსტიტუციო სასამართლო საქმის არსებითი განხილვის დროს შეაფასებს, შეიზღუდა თუ არა არასამთავრობო ორგანიზაციების უფლებები გაუმართლებლად კონსტიტუციის 22-ე მუხლის გაგებით, მათ შორის, იმ საკითხის გამოკვლევის გზით, უზღუდავს თუ არა სადავო ნორმები მათ ევროკავშირიდან თუ სხვა დონორი ორგანიზაციებიდან დაფინანსების მიღების შესაძლებლობას. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება არ აქვს ასოცირების ხელშეკრულებასთან წინააღმდეგობის ფორმალური საფუძვლით, სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებულ დებულებებთან და, მით უფრო, 78-ე მუხლთან მიმართებაში.

46. გარდა იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი უფლებამოსილება არ გააჩნია, გასათვალისწინებელია შემდეგიც: ევროპის კავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება წარმოადგენს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელსაც მხოლოდ მაშინ აქვს პრიორიტეტი შიდა კანონმდებლობაზე, როდესაც იგი თავად არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, კონსტიტუციური კონტროლის მართებულად განხორციელების მიზნებისათვის, ისაა მნიშვნელოვანი, თუ, რამდენადაა არასამთავრობო ორგანიზაციების უფლებებთან დაკავშირებული სადავო ნორმები შესაბამისობაში კონსტიტუციის მე-2 თავის დებულებებთან და არა - ასოცირების ხელშეკრულებასთან, რომელთან შეუსაბამობის თაობაზე დასკვნა, ისედაც არ გამოდგება ფორმალურ საფუძვლად არც კონსტიტუციის მე-2 თავის დებულებების და არც 78-ე მუხლის დარღვევულად აღიარებისათვის. ამასთან, ევროპის კავშირთან 2014 წელს დადებულ ასოცირების ხელშეკრულებაზე არც წინასწარი და არც შემდგომი კონსტიტუციური კონტროლი არ განხორციელებულა. მისი ცალკეული დებულებები არასდროს არ გამხდარა კრიტიკული განხილვის საგანი საკონსტიტუციო სასამართლოში, შესაბამისად, ასეთ პირობებში, მართალია, შეიძლება აღიარებულ იქნეს ასოცირების ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის პრეზუმფცია და საკმაოდ გაბედულადაც, მაგრამ ფორმალურ-სამართლებრივად გამართლებული პრეზუმფცია იმისა, რომ ასოცირების ხელშეკრულების დარღვევა უდრის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევას, არ არსებობს. უფრო მეტიც, კიდევაც რომ არ შეესაბამებოდეს სადავო ნორმები არსებითად, ასოცირების ხელშეკრულების ნორმებსა და სულისკვეთებას, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მათი 78-ე მუხლის ჭრილში შეფასების იურისდიქცია გააჩნდეს, მას მაინც ძალზე გაუჭირდებოდა პარლამენტის მიერ მიღებული ამ კონკრეტული ზომის დამოუკიდებლად შეფასება 78-ე მუხლით მოთხოვნილი „ყველა ზომის მიღების“ ჭრილში, იმის გათვალისწინებლად, თუ მთლიანობაში, კერძოდ, რა ზომების მიღება ევალებოდა მას 78-ე მუხლით და აქედან რა შეასრულა და რა არა.

47. დაბოლოს: 1834-ე სარჩელის ავტორები მიუთითებენ, რომ ასოცირების შეთანხმების 47-ე მუხლის თანახმად, საქართველო იღებს ვალდებულებას, საკუთარი შიდა კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოიყვანოს ევროკავშირის სტანდარტებთან. ვფიქრობ, კიდევაც რომ არ ასრულებდეს ან არასაკმარისად ასრულებდეს საქართველო ამ ვალდებულებას, ეს ვერ გახდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი. იგი საკუთრივ საერთაშორისო ხელშეკრულების როგორც ნორმატიული დოკუმენტის კონსტიტუციურობის შემოწმების იურისდიქციას ფლობს და არა იმის უფლებამოსილებას, ამოწმებდეს, რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება ის პრაქტიკაში.

დ) ნატოსა და ევროპის კავშირის ღირებულებებთან ნაგულები წინააღმდეგობა

48. 1828-ე და 1834-ე სარჩელების ავტორები 78-ე მუხლის დარღვეულობას იმ მოსაზრებებზე დაყრდნობითაც ასაბუთებენ, თითქოს სადავო ნორმები არ შეესაბამება სამხედრო-პოლიტიკური ალიანსის - ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის (ნატო) ღირებულებებს, როგორიცაა „წევრი ქვეყნების სუვერენიტეტი, ტერიტორიული მთლიანობა, დემოკრატია, ინდივიდუალური თავისუფლება, ადამიანის უფლებები და კანონის უზენაესობა“, ისევე როგორც ევროპის კავშირის ღირებულებებს, რომლებიც ევროკავშირის შესახებ დამაფუძნებელი ხელშეკრულებით არის განსაზღვრული. კერძოდ, ადამიანის ღირსების პატივისცემას, თავისუფლებას, დემოკრატიას, თანასწორობას, სამართლის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების დაცვას, პლურალიზმს, დისკრიმინაციის დაუშვებლობას, შემწყნარებლობას, სამართლიანობას, სოლიდარობას, თანასწორობას და სხვა.

49. ამასთან დაკავშირებით, ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ღირებულება საქართველოს კონსტიტუციურ ფასეულობას წარმოადგენს. შესაბამისად, არავითარი საჭიროება არ არსებობს, რომ სადავო ნორმებით მათი დარღვეულობა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის საფუძველზე დამტკიცდეს ნატოსა და ევროპის კავშირის ღირებულებებზე გავლით და, ერთგვარად, შემოვლითი გზით, მაშინ როდესაც, საქართველოს კონსტიტუციის პირველი და მეორე თავები სწორედ ამ ღირებულებებს ამკვიდრებს ნათლად და ცალსახად (იხ. მუხლი 1.-„სახელმწიფო სუვერენიტეტი“; მუხლი 3.-„დემოკრატია“; მუხლი 4.-„სამართლებრივი სახელმწიფო“; მუხლი 5.-„სოციალური სახელმწიფო“; მუხლი 6.-„ეკონომიკური თავისუფლება“, კონსტიტუციის მე-2 თავი, სადაც გაცხადებულია „ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობა“ და სხვა ინდივიდუალური უფლებები და თავისუფლებები.) შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო, მხოლოდ შესაბამის კონსტიტუციურ ნორმებთან მიმართებაში შეიძლება იხილავდეს იმ სადავო ნორმებს, რომლებსაც წინამდებარე საოქმო ჩანაწერით განსახილველად იღებს.

ე) მე-9 ნაბიჯთან ნაგულები წინააღმდეგობა

50. 1828-ე და 1834-ე სარჩელების ავტორების აზრით, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვევას ისიც ადასტურებს, რომ სადავო კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ არღვევს ევროპული კომისიის მიერ საქართველოსთვის ევროპის კავშირის კანდიდატი წევრის სტატუსის მინიჭების შემდგომ განსაზღვრულ მე-9 ვალდებულებას, რომლის მიხედვითაც, „საქართველომ უნდა გააძლიეროს ადამიანის უფლებების დაცვა, ამბიციური ადამიანის უფლებების სტრატეგიის განხორციელების ჩათვლით და უზრუნველყოს შეკრების და გამოხატვის თავისუფლების დაცვა. ... ხელისუფლებამ კონსულტაცია უნდა გაიაროს სამოქალაქო საზოგადოებასთან და უზრუნველყოს მათი ჩართულობა, რაც გულისხმობს სრულყოფილ მონაწილეობას საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ სამოქალაქო საზოგადოება ოპერირებდეს (მუშაობდეს) თავისუფლად“. მოსარჩელეთა აზრით, მე-9 ნაბიჯის გადადგმა გულისხმობდა იმას, რომ „პარლამენტს თავი უნდა შეეკავებინა სადავო კანონის ხელახალი ინიცირებისგან. ამ კანონის პირობებში სამოქალაქო საზოგადოებას არა აქვს თავისუფალი ოპერირების შესაძლებლობა, შესაბამისად, ვერ სრულდება მე-9 ნაბიჯის მოთხოვნები და ამით ხელი ეშლება საქართველოს ევროპის კავშირში ინტეგრაციას. სადავო კანონის მიღებით კი საქართველოს პარლამენტმა არ შეასრულა მე-9 ნაბიჯის მოთხოვნა და ამის გამო დაარღვია კონსტიტუციის 78-ე მუხლი“.

51. ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებითაც უნდა ითქვას, რომ ნაგულები დარღვევები, რომლებიც შეეხება არასამთავრობო ორგანიზაციების უფლებებს, იფუნქციონირონ თავისუფლად და ეფექტიანად შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობები, შეფასებადია არა კონსტიტუციის 78-ე, არამედ მე-2 თავით განსაზღვრული დებულებების საფუძველზე, რა დროსაც პრიორიტეტი, მათ შორის, ისედაც კერძო, სპეციალურ ნორმებს ენიჭება ფართო და ზოგად ნორმებთან შედარებით.

ვ) ევროპული ინსტიტუციების ოფიციალური განცხადებები, ცალკეული ლიდერებისა და პოლიტიკოსების განცხადებები როგორც არგუმენტი

52. 1828-ე სარჩელის ავტორი მიიჩნევს, რომ „საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს ის მოცემულობა, რომ სადავო ნორმატიული აქტი საფუძველს აცლის საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას“, რადგან „ევროკავშირის ძირითადი სტრუქტურები და უმაღლესი თანამდებობის პირები, ისევე, როგორც ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის უმაღლესი თანამდებობის პირები, ხაზგასმით მიუთითებენ პარლამენტის მიერ მიღებული სადავო კანონის მოქმედებისა და ევროპულ და ევროატლანტიკურ ინსტიტუტებში საქართველოს ინტეგრაციის შეუთავსებლობის თაობაზე“. მისი აზრით, „სადავო ნორმატიული აქტი სუბსტანციურად ეწინააღმდეგება

ევროკავშირში ინტეგრაციის კონსტიტუციურ მიზანს“ და ამის თვალსაჩინო ფაქტობრივ მტკიცებულებებად წარმოადგინა შედეგ მონაცემები: ვენეციის კომისიის, ODIHR-ის, ეუთოს 2023 წლის 25 ივლისის N NGO-GEO/465/2023 [JB] დასკვნა, ევროპარლამენტის 2024 წლის 24 აპრილის რეზოლუცია N(2024/2703(RSP)) „ევროპარლამენტის რეზოლუცია საქართველოში უცხოელი აგენტების კანონის ხელახალი შემოღების მცდელობებისა და სამოქალაქო საზოგადოების შეზღუდვების შესახებ“, ევროკომისიის პრეზიდენტის ურსულა ფონ დერ ლაიენის განცხადება, ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრის დროს ორგანიზაციის გენერალური მდივნის იენს სტოლტენბერგის განცხადება სადავო კანონის შესახებ, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის და სამეზობლო და გაფართოების საკითხებში ევროკომისიის განცხადებები, გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისიის ვოლკერ თურკის განცხადება, საფრანგეთის პრეზიდენტის ემანუელ მაკრონისა და გერმანიის ფედერალური კანცლერის ოლაფ შოლცის ერთობლივი განცხადება, ესტონეთის პარლამენტის, ავსტრიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ბელგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა მინისტრის, დანიის სამეფოს საგარეო საქმეთა მინისტრის განცხადებებს, ასევე, ევროპის 12 ქვეყნის (გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა, დანიის ფოლკეტინგი, ესტონეთის რიიგიკოგუ, საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა, გერმანიის ბუნდესტაგი, ირლანდიის ოირიახტასი, იტალიის დეპუტატთა პალატა, ლატვიის სეიმი, ლიეტუვის სეიმი, პოლონეთის სენატი, ნორვეგიის სტორთინგი, ჩეხეთის პარლამენტის ორივე პალატა) საკანონმდებლო ორგანოების საგარეო კომიტეტების თავმჯდომარეების ერთობლივი განცხადება, „სადაც გამოხატულია „ღრმა შეშფოთება“ „ამ რუსული სტილის კანონის შინაარსის გამო““.

53. საკითხზე, შეიძლება თუ არა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დარღვეულობა დაეფუძნოს საერთაშორისო ორგანიზაციების, ევროპული პარლამენტის, უცხო ქვეყნების პარლამენტის რეზოლუციებს, ნატოს გენერალური მდივნისა თუ მათი მაღალი წარმომადგენლების, ეუთოსა და ოდირის, ისევე როგორც უცხო ქვეყნების პრეზიდენტების საგარეო საქმეთა მინისტრებისა თუ ცალკეული პოლიტიკოსების განცხადებებს იმის შესახებ, რომ სადავო კანონი ხელს უშლის საქართველოს ევროატლანტიკურ სივრცეში გაწევრიანების პროცესს, უნდა აღნიშნოს შემდეგი: კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმის დარღვევას სასამართლო ვერ დააფუძნებს პოლიტიკური ინსტიტუციების, საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა თუ ცალკეული პოლიტიკოსების განცხადებებზე, რაოდენ მართებული და ობიექტურიც არ იყოს ისინი თავისთავად; ეს განცხადებები ასახავს შესაბამისი ინსტიტუციებისა თუ ცალკეულ პირთა მოსაზრებებს, რომლებიც გამოთქმულია პოლიტიკურ ჭრილში, პოლიტიკურ კონტექსტში და სხვადასხვა პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინებით. სასამართლოს ხელთ

არ აქვს რაიმე კრიტერიუმი, რომ ამ მოსაზრებათა სისწორე თუ საფუძვლიანობა შეაფასოს, მათ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მასშტაბი შესძინოს და იურიდიულად რელევანტურ მოსაზრებებად გააფორმოს. გამართლებული არ იქნება, საკონსტიტუციო სასამართლომ პოლიტიკოსების პოლიტიკური განცხადებები უტყუარ სამართლებრივ არგუმენტებად განიხილოს და მათზე სოლიდური სამართლებრივი დასკვნები დააფუძნოს ეროვნული კანონის ეროვნულ კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის თაობაზე, რაც, პრინციპულად, შეუძლებელია კონსტიტუციური სამართალმზომელობის გარეშე.

54. დაბოლოს: პოლიტიკური ინსტიტუტების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა თუ სხვადასხვა საჯარო პირთა განცხადებების მტკიცებულებებად გამოყენების არარელევანტურობა და შეუსაბამობა მით უფრო ცხადი და აშკარაა, როდესაც ეს განცხადებები ადამიანის უფლებათა სავარაუდო დარღვევებს შეეხება, რაზედაც არაერთხელ გააკეთა აქცენტი ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ სწორედ პოლიტიკურ და სამართლებრივ პროცესებს შორის არსებულ ფუნდამენტურ განსხვავებულობაზე მითითებით. მისი კარგად დამკვიდრებული მიდგომების შესაბამისად, პოლიტიკოსისთვის ბევრად უფრო იოლია პოზიციის დადგენა, ვიდრე მოსამართლისთვის, რომელიც ვალდებულია, თავისი გადაწყვეტილება დაამყაროს მხოლოდ იურიდიულ მტკიცებულებებზე; რომ ადამიანის უფლებების შეუსაბამო მოტივებით შეზღუდვის დადგენისას, სასამართლო მხედველობაში ვერ მიიღებს პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებებსა თუ რეზოლუციებს, ისევე, როგორც საჯარო პირთა განცხადებებს, რადგან სასამართლომ თავისი შეფასება უნდა დააფუძნოს შესაბამისი კონკრეტული ფაქტების საკუთარ შეფასებასა და „სამართლებრივი გაგებით მტკიცებულებებზე“ (იხ: *Khodorkovskiy v. Russia*, no. 5829/04, §259 ; *Merabishvili v. Georgia*, no 72508/13 §103; *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, no. 15172/13, §140). მთლიანად ვიზიარებ ამ მიდგომას და ხაზს ვუსვამ, რომ პოლიტიკური ინსტიტუტების, ცალკეული პოლიტიკოსებისა თუ საჯარო პირთა პოლიტიკური განცხადებები, გამოთქმული პოლიტიკურ საკითხზე და პოლიტიკურ კონტექსტში, არ წარმოადგენს „სამართლებრივი გაგებით მტკიცებულებას“ და სასამართლო მათ ვერ დაეყრდნობა კონსტიტუციის ნორმის განმარტებისა თუ მისი დარღვეულობის შეფასების დროს.

ზ) ვენეციის კომისიის დასკვნასთან ნაგულები წინააღმდეგობა

55. ვფიქრობ, არც ვენეციის კომისიის დასკვნა შეიძლება იქნეს მომარჯვებული კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში, სარჩელების მიღების სასარგებლოდ. ვენეციის კომისიის დასკვნა შეიცავს ადამიანის ძირითად უფლებებთან (მათ შორის, გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლებების, პრაივის უფლებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვასთან) მიმართებაში სადავო კანონის დაწვრილებით

ანალიზს ადამიანის უფლებათა ევროპული სამართლის ჭრილში. ასევე მოიცავს მსგავსი კანონმდებლობების შედარებით სამართლებრივ ანალიზს და ზოგად დასკვნას, რომ უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ ქართული კანონი „ზიანს მიაყენებს (will affect) ღია და ინფორმირებულ საჯარო დებატებს, პლურალიზმსა და დემოკრატიას“. თუმცა იმის თაობაზე, რომ ამ კანონის არსებობა დააბრკოლებს/ზიანს აყენებს საქართველოს ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას, მასში არაფერია ნათქვამი და, ცხადია, ვერც იქნებოდა. ვენეციის კომისია, რომელიც პროფესიონალი სამართალმცოდნეებით არის დაკომპლექტებული, ცხადია, ვერ მისცემდა თავის თავს, მით უფრო, აკადემიური სტილის პროფესიულ ტექსტში, პოლიტიკური შეფასებების გაკეთებისა თუ პოლიტიკური მოვლენების განჭვრეტის უფლებას. კომისიის დასკვნაში არ არის მითითებული არც სადავო კანონის ნორმების საქართველოს 78-ე მუხლთან ფორმალური თუ არსისეული წინააღმდეგობის თაობაზე, რაც, ასევე, სავსებით გასაგები და გამართლებულია, რამდენადაც ვენეციის კომისია ვერც საქართველოს კონსტიტუციის ავტორიტეტული კომენტატორის ფუნქციას აიღებდა თავის თავზე და ვერ უკარნახებდა ეროვნულ საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ როგორ უნდა წაეკითხა მას ქვეყნის ძირითადი კანონის ესა თუ ის ნორმა ან რა მიმართებაში იყო მასთან სხვა კანონმდებლობის ესა თუ ის ნორმა.

5. დასკვნა

56. კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით, მთელი კანონის მიღება არსებითად განსახილველად მცდარი ნაბიჯია, რადგან იგი გულისხმობს სადავო კანონის მიღების, მისი არსებობის საჭიროების შეფასებას, რაც მხოლოდ პოლიტიკური მიზანშეწონილობით შეიძლება განხორციელდეს. ამიტომ, ამ ფუნქციის თავის თავზე აღება, სასამართლოს მხრიდან, კანონმდებლის პრეროგატივაში შეჭრას ნიშნავს და პოლიტიკის ქმნალობას უტოლდება.

57. ასევე მცდარია როგორც მთელი კანონის, ისე, მისი ცალკეული ნორმების განსახილველად მიღება კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში, მათი კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით. მიმიჩნია, რომ 78-ე მუხლში მითითებული პოზიტიური ვალდებულება კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, „ყველა ზომა მიიღონ“ ევროატლანტიკურ ორგანიზაციებში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად, წარმოადგენს ფართო და ზოგადი ხასიათის ვალდებულებას საგარეო პოლიტიკის სფეროში. 78-ე მუხლში არათუ მითითებული არ არის რაიმე კონკრეტული მოქმედებების ან უმოქმედობების ვალდებულება კონკრეტული კონსტიტუციური ორგანოებისთვის, რომელთა შეუსრულებლობა ნათელს გახდიდა ამ მუხლის დარღვევას, არამედ, ასეთი ვალდებულებები არც ამოკითხვადი არ არის მასში. 78-ე მუხლის ტექსტი არ იძლევა საშუალებას, განიმარტოს იმგვარად, თითქოს იგი მოიცავს ისეთ კონკრეტულ პოზიტიურ ვალდებულებებს კონსტიტუციური ორგანოებისთვის,

რომლებიც წინასწარ და უტყუარად იქნებოდა განჭვრეტადი საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან. ამგვარად, მისი ფართო ფორმულირებიდან გამომდინარე და მეტისმეტად ზოგადი ხასიათის გამო, კონსტიტუციის 78-ე მუხლში საკმარისი სიცხადით არ იკითხება, თუ სახელდობრ რა ვალდებულებებს მოიცავს „ყველა ზომის მიღება“ და როდის შეიძლება დაირღვეს ეს მუხლი. საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, 78-ე მუხლში არც შეიძლება ნაგულისხმები იყოს კონკრეტული ვალდებულებები სრულად და ამომწურავად, რადგან ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზნებიდან გამომდინარე ვალდებულებათა შინაარსი და რაობა შეიძლება ძალზე მრავალფეროვანი იყოს და ამასთან, მუდმივად იცვლებოდა ვითარებისა და მიხედვით და დროის ფაქტორის გათვალისწინებით.

58. შესაბამისად, ვინაიდან 78-ე მუხლში მითითებული „ყველა ზომის მიღების“ პოზიტიური ვალდებულებები მეტისმეტად ზოგადი და ფართო შინაარსისაა, საკონსტიტუციო სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, კონკრეტული, საგნობრივი და დასაბუთებული მსჯელობა იქონიოს იმაზე, თუ რომელი ქმედებებისა თუ უმოქმედობების ერთობლიობა უზრუნველყოფდა სრულ ევროატლანტიკურ ინტეგრაციას და რომელი კონსტიტუციური ორგანოს რომელი მოქმედება თუ უმოქმედობა დაარღვევდა „ყველა ზომის მიღების“ ზოგადი ხასიათის ვალდებულებას. ამგვარად, სასამართლოს არ გააჩნია საკმარისი საფუძველი, 78-ე მუხლს დააფუძნოს თავისი უფლებამოსილება; მის ჭრილში, კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე განხილოს კონსტიტუციური ორგანოების მიერ მიღებული სამართლებრივი ნორმები ან მათი მიუღებლობა, ისევე, როგორც კონსტიტუციური ორგანოების სხვა მოქმედებები თუ უმოქმედობა. შესაბამისად, მართებულად არ მიმაჩნია სასამართლოს გადაწყვეტილება 1828-ე და 1834-ე სარჩელების საფუძველზე სადავო კანონის კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში არსებითად განსახილველად მიღების შესახებ.

59. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ჭრილში სადავო ნორმების შეფასების შეუძლებლობა ასევე ემყარება განსახილველი საკითხების პოლიტიკურ ბუნებას. გონივრულად და შესაძლებლად არ მიმაჩნია, საკონსტიტუციო სასამართლომ, სამართლებრივი კატეგორიებით, სერიოზულად იმსჯელოს იმაზე, ესა თუ ის სამართლებრივი ნორმა თუ მისი არარსებობა, კონსტიტუციური ორგანოს მიერ ესა თუ ის მიღებული ზომა ან მიუღებლობა, ხელს შეუწყობს თუ ზიანს მიაყენებს საქართველოს სრული ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პოლიტიკურ პროცესს და რა ხარისხით, ანდა როგორ იმოქმედებს ეს გარემოებანი იმ გადაწყვეტილებათა მიღებაზე, რომლებიც პოლიტიკოსებმა უნდა მიიღონ პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე. ასე რომ, საკითხის წმინდა

პოლიტიკური ბუნება თვითშეზღუდვისკენ უბიძგებდა სასამართლოს, თუმცა მან არ გადადგა ეს ნაბიჯი.

60. დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ განმწესრიგებელ სხდომაზე, მოსარჩელებს არ გაუციათ კონკრეტული პასუხები ზემოთ განხილულ საკითხებზე, რომლებიც შეეხება კონსტიტუციის 78-ე მუხლის შინაარსის განმარტებას და, ამ მუხლის ფარგლებში, საკონსტიტუციო სასამართლოს „უფლებამოსილებას“, შეაფასოს კონსტიტუციური ორგანოების მოქმედება თუ უმოქმედობა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ჭრილში ამ მუხლის დარღვეულობის დადგენის მიზნებისათვის. საგულისხმოა, რომ მათ არ უარუყვიათ, რომ 78-ე მუხლში მითითებული „ყველა ზომა“, მათ შორის, მოიცავს, კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან, წმინდა პოლიტიკური ხასიათის მოქმედებებისა თუ მათზე თავის შეკავების ვალდებულებას, რომელთა შეფასება 78-ე მუხლის ჭრილში მხოლოდ მიზანშეწონილობის კრიტერიუმით შეიძლება განხორციელდეს. ამის მიუხედავად, მათ არ გადმოუციათ თავიანთი ცხადი ან, თუნდაც მიახლოებითი პოზიცია, უნდა გავრცელდეს თუ არა ამგვარი საკითხების შეფასებაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია და შესაძლებელია თუ არა, საერთოდ, კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელება მათზე სამართლებრივი კრიტერიუმებით. მათ მხოლოდ ის მიუთითეს, რომ არ არსებობდა 78-ე მუხლის შინაარსისა და მისი ფარგლების სრული განმარტების საჭიროება და მხოლოდ ერთი კონკრეტული შემთხვევის - წინამდებარე სარჩელებით სადავოდ გამხდარი - პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ნორმების - შეფასება და არაკონსტიტუციურად გამოცხადება მოითხოვეს 78-ე მუხლთან მიმართებაში.

61. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლი წარმოადგენს ისეთი ფართო შინაარსის გარდამავალ დებულებას, რომელშიც ამოკითხვადი არ არის კონსტიტუციური ორგანოების კონკრეტული პოზიტიური ვალდებულებები, რომელთა დარღვეულობის გადამოწმებაც შესაძლებელი იქნებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, მით უმეტეს, კონსტიტუციური კონტროლისთვის დამახასიათებელი სამართალმზომელობით. შესაბამისად, კონსტიტუციის 78-ე მუხლი არ შეიძლება განიმარტოს იმგვარად, თითქოს, იგი აფართოებს საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ იურისდიქციას, რაც მას კონსტიტუციამ დაუდგინა კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ პუნქტის ფარგლებში. ამის გამო, 1828-ე და 1834-ე სარჩელი არ იყო არსებითად განსახილველად მისაღები კონსტიტუციის 78-ე მუხლთან მიმართებაში.

62. აქვე დავძენ, რომ შესაბამისად, არარელევანტური ხდება სადავო კანონის მოქმედების შეჩერების საკითხის განხილვა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კონტექსტში, ევროატლანტიკური ინტეგრაციისათვის მოსარჩელების მიერ

ნაგულები ზიანის შეფასების მეშვეობით ან მის საფუძველზე. ამიტომ, გადაწყვეტილება სადავო კანონის მოქმედების შეჩერებაზე უარის შესახებ, უწინარესად, ზემოაღნიშნულ არგუმენტებს უნდა დაყრდნობოდა და არა მხოლოდ იმას, რაც საოქმო ჩანაწერშია გადმოცემული.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე

ევა გოცირიძე

ასლი დედანთან სწორია

საქართველოს საკონსტიტუციო

სასამართლოს მდივანი

გიორგი თევდორაშვილი

სასამართლოს წევრი
ხელმძღვანელობა

