იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

დასკვნა

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტებზე საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების თაობაზე (N07-1/13, 09.10.2017)

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, 2017 წლის 12 ოქტომბერს განიხილა საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტები „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ (N07-1/13, 09.10.2017) .

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების შესახებ

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტის წარმოდგენილი შენიშვნები შეეხება შემდეგ საკითხებს:

პროპორციული საარჩევნო სისტემის დაუყოვნებლივ შემოღება, პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შენარჩუნება, საარჩევნო ბარიერის 3%-მდე შემცირება, საარჩევნო ბლოკების შენარჩუნება მომდევნო პარლამენტის არჩევნებისათვის, არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციასთან და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის შესაბამისი ნორმის შეცვლას. კერძოდ:

- საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების მიხედვით, „კონსტიტუციური კანონის პროექტით, ერთის მხრივ, პარლამენტი აირჩევა ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით პარლამენტის 150 წევრისაგან, თუმცა, მეორეს მხრივ, აღნიშნული

4600, ქ. ქუთაისი, ი.აბაშიძის გამზ. №26 საქართველოს პარლამენტის სასახლე
ტელეფონი: (995 32) 2281679, ელ.ფოსტა: contact@parliament.ge

ცვლილების ამოქმედება გადავადებულია 2024 წლისათვის. პრეზიდენტი მიიჩნევს, რომ საქართველოს პარლამენტის არჩევის ე. წ. „შერეული სისტემა“ უნდა შეიცვალოს და მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებიდან მოხდეს საქართველოს პარლამენტის დაკომპლექტება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შენიშვნაში გათვალისწინებულია „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის ცვლილება, რომლითაც ნაცვლად საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში კვლავინდებურად მაჟორიტარული და პროპორციული სისტემით არჩეული წევრებით დაკომპლექტებისა, განისაზღვრება მომდევნო საპარლამენტო არჩევნები პარლამენტის არჩევა პროპორციული წესით.

- პრეზიდენტის შენიშვნების მიხედვით, შემოთავაზებულია გადაიხედოს კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული გაუნაწილებელი მანდატების განაწილების სისტემა. შემოთავაზებულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, გაუნაწილებელ მანდატებს პროპორციულად მიიღებს ყველა ის პოლიტიკური პარტია, რომელიც მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც.“.

- პრეზიდენტის შენიშვნებით გათვალისწინებულია მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებში მიღებული მანდატების განაწილება როგორც პოლიტიკურ პარტიებზე, ისე საარჩენო ბლოკებზე.

- პრეზიდენტის შენიშვნებით გათვალისწინებულია საქართველოს პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის სისტემის შენარჩუნება. ამასთან, გათვალისწინებულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მუხლის მე-10 პუნქტის ცვლილება, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტის არჩევის წესთან დაკავშირებით გადაწყვეტილება მიღებული იქნება საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით განსაზღვრული პირობების დადგომის შემდეგ ჩამოყალიბებული ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში.

- პრეზიდენტის შენიშვნებით გათვალისწინებულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის ცვლილება. ამ მუხლის თანახმად, რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების „შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის, მართლმსაჯულების განხორციელების ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“.

- საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნა ეხება მე-60 მუხლის მე-6 პუნქტს. ამ მუხლის მიხედვით, „დაუშვებელია

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. გადაწყვეტილებას ჩატარებული არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-7 დღისა სიითი შემადგენლობის სრული თანხმობით იღებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი".

შენიშვნის თანახმად აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება უნდა მოხდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის არა სრული თანხმობით, არამედ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

ზოგადი შეფასებები:

პირველ რიგში, აუცილებელია აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ **„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ"** კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემუშავებისა და განხილვის პროცესი მიმდინარეობდა უპრეცედენტოდ საჯარო და გახსნილ ვითარებაში, როდესაც საერთო სახალხო განხილვამ მართლაც შეიძინა რეალური შინაარსი და დატვირთვა. მსგავსი პრეცედენტი არ ყოფილა არც ერთი საკონსტიტუციო ცვლილების მომზადებოისა და განხილვის დროს.

თავად პროცესში კი შესაძლებლობა იყო ყველა დაინტერესებული პირის ჩართვის როგორც საზოგადოებრივ და პოლიტიკური სპექტრის (რომლებიც წარმოდგენილნი იყვნენ საკონსტიტუციო კომისიაში) ასევე მნიშვნელოვანი იყო ვენეციის კომისიასთან მჭიდრო თანამშრომლობისა და კონსულტაციის ფორმატი.

ვენეციის კომისიამ გამოაქვეყნა რამდენიმე მოსაზრება და დასკვნა კონსტიტუციური კანონის პროექტზე, რომელშიც ცალსახადაა აღნიშნული უმნიშვნელოვანესი მიღწევები, რომელიც საქართველომ მოიპოვა კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღებით.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადების და განხილვის ფარგლებში განხორციელდა არაერთი ცვლილება კონსენსუსის მისაღებად და გათვალისწინებულ იქნა როგორც სამოქალაქო საზოგადოებისა და სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფების წინადადებები, ასე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების აბსოლუტური უმრავლესობა. საყურადღებოა, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტზე ვენეციის კომისიამ სამჯერ მოამზადა რეკომენდაციები, მათ შორის ბოლო დასკვნა გამოქვეყნდა 2017 წლის 9 ოქტომბერს. კონსტიტუციური კანონის პროექტზე განსაკუთრებით საყურადღებოა ვენეციის კომისიის შემდეგი კომენტარები და შეფასებები:

<u>ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს მის პოზიტიურ შეფასებას, კერძოდ კი იმას, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი ასრულებს საქართველოს პოლიტიკური სისტემის</u>

გარდაქმნას საპარლამენტო სისტემად და არის დადებითი ნაბიჯი ქვეყნის კონსტიტუციური სისტემის კონსოლიდაციისა და გაუმჯობესების თვალსაზრისით. საკონსტიტუციო რეფორმა ეფუძნება დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს და ძირითადი უფლების დაცვის პრინციპებს.

ვენეციის კომისიის დასკვნაში დადებითად არის შეფასებული ყველა ის რეკომენდაცია, რომელიც იქნა გათვალისწინებული საქართველოს პარლამენტის მიერ.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ კომისია დადებითად აფასებს პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის წესზე გადასვლას და აღნიშნავს, რომ იგი შესაბამება ევროპულ სტანდარტებს. გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის დასკვნაში აღნიშნულია, რომ პროპორციული საარჩევნო სისტემა ხუთპროცენტიანი ბარიერით, რომელიც მომდევნო საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდება, სრულად შეესაბამება სამართლებრივ სტანდარტებს და ეს არის უმნიშვნელოვანესი პროგრესული ნაბიჯი.

კომიტეტის შენიშვნები და მოსაზრებები საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებულ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის პროექტზე

1. საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების მიხედვით, მიზანშეწონილია საქართველოს პარლამენტის არჩევის ე. წ. „შერეული სისტემა“ დაუყოვნებლივ შეიცვალოს და მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებიდან მოხდეს საქართველოს პარლამენტის დაკომპლექტება სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

ამ საკითხზე იყო ძალიან შრომატევადი და ხანგრძლიცი კონსულტაციები პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის. 2020 წელს პროპორციული სისტემის შემოღება შეუძლებელი გახადა არსებითად ოპოზიციის უარმა, საკონსტიტუციო ცვლილებებისთვის თუნდაც იმ პირობებში დაეჭირა მხარი, როდესაც პროექტი პროპორციული სისტემის 2020 წლიდან შემოღებას ითვალისწინებდა. ამ პირობებში, საპარლამენტო უმრავლესობაში შესაძლებელი გახდა კონსენსუსის მიღწევა საარჩევნო რეფორმის ეტაპობრივად განხორციელების თაობაზე.

აღნიშნული გარემოებების თაობაზე, რომლებიც პროპორციული სისტემის დაუყოვნებლივ შემოღებას შეუძლებელს ხდის, კარგად უწყის პრეზიდენტმაც.

2. პრეზიდენტის შენიშვნების მიხედვით, შემოთავაზებულია გაუნაწილებელი მანდატების განაწილების სისტემის შეცვლა. როგორც ცნობილია, აღნიშნულ საკითხთან

დაკავშირებით შედგა შეთანხმება პარლამენტის ხელმძღვანელობასა და ვენეციის კომისიას შორის.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის მესამე მოსმენის განხილვის ფარგლებში, არაერთჯერ დაფიქსირდა, რომ ამ რეკომენდაციის შესასრულებლად განხორციელდება საკონსტიტუციო ცვლილების ინიცირება, რომლითაც გაუქმდება ე.წ. ბონუსის სისტემა და 3%-იანი ბარიერის პირობებში ერთჯერადად შენარჩუნდება ბლოკები მომდევნო არჩევნებისთვის. შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირება მოხდება დადგენილი წესით და პროცედურით ვეტოს გადალახვისთანავე.

3. შენიშვნების მიხედვით, მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებში მიღებული მანდატები უნდა განაწილდეს როგორც პარტიებზე, ისე საარჩენო ბლოკებზე პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში. აქ საყურადღებოა ის გარემოება, რომ კომპომისული შეთავაზება მმართველი პარტიის მხრიდან გულისხმობს ბარიერის ცვლილებას 3% მდე და ბლოკების შენარჩუნებას შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში და არა პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში. ამდენად, პრეზიდენტის ეს შენიშვნა არ შეესაბამება ვენეციის კომისიასთან მიღწეული შეთანხმების შინაარსს და ვერ იქნება მხარდაჭერილი.

4. შენიშვნების თანახმად, მიზანშეუწონელია პრეზიდენტის პირდაპირი ფორმით არჩევის დღეს მოქმედი წესის გაუქმება და პრეზიდენტის არჩევა არაპირდაპირი წესით საარჩევნო კოლეგიის მიერ.

პრეზიდენტის აზრით, უნდა განისაზღვროს, რომ ამ საკითხზე გადაწყვეტილება მიღებული იქნება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პირობების დადგომის შემდეგ ჩამოყალიბებული ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტით გათვალისწინებული პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის სისტემის შემოღება ვენეციის კომისიის მიერ მიჩნეული იქნა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისად.

გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი იძლევა **მომდევნო არჩევნებში** პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შესაძლებლობას. პროექტის მე-2 მუხლის მე-10 პუნქტით, „საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა 6 წლის ვადით".

რაც შეეხება, ზოგადად პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის შემოღებას, ვენეციის კომისიამ მიუთითა, რომ „პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევა საარჩევნო კოლეგიის მიერ ამოქმედდება შემდგომ არჩევნებზე. კონსტიტუციური კანონის პროექტის გარდამავალი დებულებების მიხედვით, 2018 წელს პრეზიდენტი

გამონაკლისის სახით აირჩევა 6 წლის ვადით, ხოლო პირველი ირიბი საპრეზიდენტო არჩევნები ჩატარდება 2024 წელს.

ვენეციის კომისიის შეფასებით, ესეც წინგადადგმული ნაბიჯია.", აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნებისაგან განსხვავებით, ვენეციის კომისიის დასკვნაში ყურადღება გამახვილებულია პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის პოზიტიურ მხარეზე, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშან-თვისებაზე და პრეზიდენტის არბიტრის ფუნქციაზე.

შესაბამისად, პრეზიდენტის ეს შენიშვნაც ვერ იქნება მხარდაჭერილი.

5. პრეზიდენტის შენიშვნებით გათვალისწინებულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის შეცვლა. ამ პუნქტის მიხედვით, რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების „შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი **სახელმწიფო** ან საზოგადოებრივი **უსაფრთხოების** უზრუნველყოფის, **დანაშაულის თავიდან აცილების,** ჯანმრთელობის დაცვის, **მართლმსაჯულების განხორციელების** ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.", ამ უფლების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის არგუმენტით.

<u>პრეზიდენტი ამ საკითხს გვთავაზობს კონსულტაციების გარეშე, მაშინ როცა ამ საკითხზე გაიმართა ვენეციის კომისიასთან კონსულტაციები და შეთანხმდა, რომ მოხდება ამ ფორმულირების დაზუსტება, დახვეწა დამატებითი კონსულტაციებით და შემდგომ ასახვა კონსტიტუციაში.</u>

6. საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნა ეხება კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-60 მუხლის მე-6 პუნქტს, რომლის მიხედვითაც, „დაუშვებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. გადაწყვეტილებას ჩატარებული არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-7 დღისა სიითი შემადგენლობის **სრული თანხმობით** იღებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი".

პრეზიდენტის შენიშვნა ითვალისწინებს აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებას არა სრული თანხმობით, არამედ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ამ საკითხზეც ვენეციის კომისიასთან შედგა ბოლო შეხვედრის დროს კონსულტაციები და შეთანხმდა, რომ გაუქმდება კონსენსუსის საფუძველზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების წესი.

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნის შესახებ

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნა შეეხება მისი ამოქმედების ვადის შეცვლას. კერძოდ, პრეზიდენტის შენიშვნების მიხედვით:

- პრეზიდენტის შენიშვნის არგუმენტად მითითებულია „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტთან ერთად გამოქვეყნება.
- პრეზიდენტის შენიშვნის შესაბამისად ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულია კონსტიტუციური კანონის ამოქმედება გამოქვეყნებიდან მე-5 დღეს.

კომიტეტის მოსაზრება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნის შესახებ

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ამოქმედების ვადად განსაზღვრულია მისი ამოქმედება **გამოქვეყნებისთანავე.** შემოთავაზებულია კონსტიტუციური კანონის ამოქმედების ვადის 5 დღით გაზრდა, აღნიშნული ცვლილება არ არის სათანადოდ არგუმენტირებული. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია კონსტიტუციური კანონის პირვანდელი რედაქციით გათვალისწინებული ამოქმედების ვადის შეცვლა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კომიტეტი მხარს არ უჭერს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის პროექტებთან დაკავშირებით და მიზანშეწონილად მიაჩნია კონსტიტუციური კანონის პროექტების პირვანდელი რედაქციით მიღება.

პატივისცემით,

ეკა ბესელია

კომიტეტის თავმჯდომარე