საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

საქართველოს სახელით

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს

პლენუმის

გადაწყვეტილება

**№11/203/2 თბილისი. 2002 წლის 3 დეკემბერი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა შემადგენლობით: ჯონი ხეცურიანი (სხდომის თავმჯდომარე), ნიკოლოზ შაშკინი, ავთანდილ აბაშიძე (მომხსენებელი მოსამართლე), ოთარ ბენიძე, ბესარიონ ზოიძე, იაკობ ფუტკარაძე, ნიკოლოზ ჩერქეზიშვილი, ლამარა ჩორგოლაშვილი, ზაურ ჯინჯოლავა.

სხდომის მდივანი - ლილი მელაშვილი.

საქმის დასახელება - თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის კონსტიტუციური წარდგინება.

დავის საგანი: ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის კანონის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით.

,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად საქმე წარმოებაში მიიღო საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა. ამავე კანონის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად საკონსტიტუციო სასამართლომ საქმე განიხილა წარდგინების ავტორის და იმ ორგანოს დაუსწრებლად, რომლის აქტიც გახდა დავის საგანი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 15 ოქტომბერს კონსტიტუციური წარდგინებით (რეგისტრაციის №203) მიმართა თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიამ ი. თორდიას (თავმჯდომარე), ი. ლეგაშვილისა და ტ. ზამბახიძის შემადგენლობით.

კონსტიტუციური წარდგინების შემოტანის საფუძველია საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ზ“ ქვეპუნქტი, ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტი და მეორე პუნქტი.

საქმის მასალების მიხედვით, თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის წარმოებაშია სარეფერენდუმო საინიციატივო ჯგუფის წევრების - გ. დვალის, კ. ნიქაბიძის, გ. ყორღანაშვილის, თ. რაზმაძის და ბ. გაბისონიას სარჩელი საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წინააღმდეგ.

სარეფერენდუმო საინიციატივო ჯგუფმა 2002 წლის 13 აპრილს მიმართა საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას თხოვნით, რეგისტრაციაში გაატაროს საინიციატივო ჯგუფის მიერ სარეფერენდუმოდ შეთავაზებული საკითხები, რაზეც ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ უარი უთხრა 2002 წლის 16 სექტემბრის №142/2002 განკარგულებით. სარეფერენდუმო საინიციატივო ჯგუფმა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აღნიშნული განკარგულება და ამ განკარგულებაში 2002 წლის 24 სექტემბრის №145/2002 წლის განკარგულებით შესული ცვლილება გაასაჩივრა თბილისის საოლქო სასამართლოში მათი ბათილად ცნობის მოთხოვნით.

საქმის განხილვის დროს თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიამ გაარკვია, რომ ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის კანონი, რომელიც სასამართლოს უნდა გამოეყენებინა სასარჩელო დავის გადასაწყვეტად, არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტს, რადგან კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული ნორმებიდან გამომდინარე, რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით და არა კანონით. წარდგინების ავტორი მიუთითებს ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებზე, რომელთა თანახმად, კანონპროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, ხოლო ორგანული კანონის პროექტი - თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. საქართველოს პარლამენტის მიერ კი 1996 წლის 15 მაისს მიღებულ იქნა კანონი ,,რეფერენდუმის შესახებ“, რომელიც ,,ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის შესაბამისად წარმოადგენს ორგანულ კანონზე ნაკლები იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წარდგინების ავტორი ითხოვს ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის არაკონსტიტუციურობა არ დასტურდება შემდეგ გარემოებათა გამო:

1. საქართველოს პარლამენტის 2002 წლის 29 ოქტომბრის წერილით (რეგისტრაციის №07-7/73) დასტურდება, რომ ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის კანონი მიღებულ იქნა ორგანული კანონის კვორუმით - პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით (117 დეპუტატი). პარლამენტში ამ კანონის მიღების დროისათვის ირიცხებოდა 232 პარლამენტის წევრი, რაც დასტურდება საქართველოს პარლამენტის 2002 წლის 20 ნოემბრის წერილით (რეგისტრაციის №01/13-167). გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა 125 დეპუტატმა, ხოლო წინააღმდეგი იყო 23 დეპუტატი. იგივეს მოწმობს პარლამენტის მიერ გამოგზავნილი სათანადო დოკუმენტაცია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, კერძოდ: ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის დადგენილებები: 1996 წლის 30 აპრილის დადგენილება №199-IIს, 1996 წლის 3 მაისის დადგენილება №2II-IIს, 1996 წლის 15 მაისის დადგენილება №22I-IIს; ასევე ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის სამივე მოსმენით მიღების კენჭისყრის შედეგები, რომელთა თანახმად, ორგანული კანონის მისაღებად კონსტიტუციით დადგენილი კვორუმი შენარჩუნებული იყო კანონის სამივე მოსმენით მიღების დროს. აღსანიშნავია, რომ ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონში საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 ოქტომბერს შეტანილი ცვლილებაც ორგანული კანონის კვორუმით არის მიღებული. ყოველივე ეს მიუთითებს იმაზე, რომ რეფერენდუმის შესახებ საკანონმდებლო აქტის მიღებისას საქართველოს პარლამენტი მოქმედებდა საქართველოს კონსტიტუციის 74 მუხლის მე-3 პუნქტის დაცვით. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტმა სადავო აქტი მიიღო, როგორც ორგანული კანონი და მასში ცვლილებებიც ორგანული კანონით შეიტანა. კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმის მოთხოვნა ასევე გათვალისწინებული იყო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტში შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართვის სტადიაზეც. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტისადმი 1996 წლის 26 აპრილს გაგზავნილ წერილში (რეგისტრაციის №30/6) აღნიშნულია: ,,სარეფერენდუმო საკითხთა წრის დადგენა ძირითადმა კანონმა ორგანულ კანონს მიანდო“, ასევე ,,კონსტიტუციით გათვალისწინებულია რეფერენდუმის დანიშვნასა და მოწყობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ორგანული კანონის მიღება“.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიუხედავად ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის სახელწოდებისა, ეს საკანონმდებლო აქტი მიღებულია ორგანული კანონის მიღებისათვის საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული კვორუმით. კერძოდ, აღნიშნული ნორმის თანახმად, ,,ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი“.

2. ტერმინი ,,ორგანული კანონი“ პირველად ჩნდება საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში და შესაბამისად, ,,ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონში, რომლის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტებისათვის იურიდიული ძალის მიხედვით დადგენილი იერარქიის თანახმად, მას საქართველოს კანონზე მეტი იურიდიული ძალა აქვს, რასაც ასევე მოწმობს მისი მიღების კონსტიტუციით გათვალისწინებული მაღალი კვორუმი და კონსტიტუციაში საგანგებო მითითება ყველა იმ მნიშვნელოვან საკითხზე, რომელიც ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ტერმინის ,,ორგანული კანონი“ დამკვიდრების პირველ პერიოდში, კანონმდებელი, ხშირ შემთხვევაში, ყველა სახის კანონს ჩვეულებისამებრ საქართველოს კანონს უწოდებდა, თუმცა, რა თქმა უნდა, ითვალისწინებდა კონსტიტუციის მოთხოვნას ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე მისი საქართველოს ორგანული კანონით თუ საქართველოს კანონით მოწესრიგების თაობაზე. ასე მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 83-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნის მიუხედავად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების, შექმნისა და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელ კანონს, რომელიც მიღებულ იქნა 1996 წლის 31 იანვარს, დაერქვა ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს კანონი და არა ორგანული კანონი. თუმცა ის მიღებულ იყო ორგანული კანონის კვორუმით, შესაბამისად, იურიდიული ძალის მიხედვითაც მოქმედებდა, როგორც ორგანული კანონი. ამაზე მიუთითებს თუნდაც ის ფაქტი, რომ მასში 2002 წლის 12 თებერვალს ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა მოხდა ორგანული კანონით. ამ კანონითვე დაზუსტდა მისი სახელწოდება.

ტერმინების - ,,საქართველოს ორგანული კანონი“ და ,,საქართველოს კანონი“ შინაარსობრივი განსხვავებების გაცნობიერებისაგან დამოუკიდებლად, მათი მხოლოდ ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით გაიგივებაზე მიუთითებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტისადმი 1996 წლის 26 აპრილს გაგზავნილი ზემოაღნიშნული წერილიც (რეგისტრაციის №30/6). მიუხედავად იმისა, რომ მასში რამდენჯერმე ხაზგასმულია კონსტიტუციის მოთხოვნა რეფერენდუმთან დაკავშირებული საკითხების ორგანული კანონით მოწესრიგების თაობაზე, იქვე ნათქვამია: ,,მოქმედი კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით მომზადდა რეფერენდუმის შესახებ კანონის პროექტი“. სასამართლოს მიაჩნია, რომ ასეთი ვითარება ძირითადად განპირობებული იყო იმით, რომ ტერმინი - ,,ორგანული კანონი“ 1995 წლამდე უცნობი იყო საქართველოს კანონმდებლობისათვის. შედეგად, რამდენიმე საკანონმდებლო აქტს, მათ შორის ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონსაც, დაერქვა ,,საქართველოს კანონი“, მათი ორგანული კანონისათვის გათვალისწინებული კვორუმით მიღების მიუხედავად.

3.,,ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 51-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ნორმატიულ აქტს არა აქვს იურიდიული ძალა და ბათილია, თუ დარღვეულია მისი მიღებისა და ამოქმედებისათვის დადგენილი პროცედურა (ბათილობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებენ შესაბამისი ორგანოები მათი კომპეტენციის ფარგლებში). როგორც უკვე აღინიშნა, ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებისათვის დადგენილი პროცედურა დარღვეული არ არის - ის მიღებულია ორგანული კანონისათვის კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი კვორუმით. შესაბამისად, არ არსებობს საფუძველი მისი ძალადაკარგულად ცნობისთვის.

4. საქართველოს პარლამენტმა 2002 წლის 19 ნოემბერს მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №29; 26. 11. 2002წ.), რომლითაც კანონის სათაური ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: ,,საქართველოს ორგანული კანონი ,,რეფერენდუმის შესახებ“. აღნიშნული ცვლილებით აღმოიფხვრა ის ტექნიკური ხასიათის ტერმინოლოგიური უზუსტობა, რითაც ხასიათდებოდა ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის სახელწოდება.

იხელმძღვანელა რა ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტით, 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით, 31-ე მუხლით, ,,საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის 30-32 მუხლებით,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

1. არ დადასტურდეს ,,რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის კანონის საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან შეუსაბამობა;

2. გადაწყვეტილება ძალაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომაზე მისი საჯაროდ გამოცხადების მომენტიდან;

3. გადაწყვეტილება საბოლოოა, გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება;

4. გადაწყვეტილების პირი გაეგზავნოს თბილისის საოლქო სასამართლოს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტს და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს;

5. გადაწყვეტილება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნდეს 7 დღის ვადაში.

1. ჯონი ხეცურიანი (სხდომის თავმჯდომარე)

2. ავთანდილ აბაშიძე (მომხსენებელი მოსამართლე)

3. ოთარ ბენიძე

4. ბესარიონ ზოიძე

5. იაკობ ფუტკარაძე

6. ნიკოლოზ ჩექეზიშვილი

7. ლამარა ჩორგოლაშვილი

8. ზაურ ჯინჯოლავა

9. ნიკოლოზ შაშკინი