კოვიდ-19 და კონსტიტუციური კონტროლი:

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის შეფასება

მასალა მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

შესავალი **4**

1. Covid-19 თან დაკავშირებით შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელები და მოსარჩელე სუბიექტები **4**

2. რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელები სწრაფად განხილვის აუცილებლობა **5**

2.1. კონსტიტუციური სარჩელების განუხილველად დატოვების (საქმის შეწყვეტის) საფრთხე 5

2.2. დაგვიანებული გადაწყვეტილებები და არაკონსტიტუციურად შეზღუდულ უფლებათა აღდგენის შეუძლებლობა 6

3. კონსტიტუციური სარჩელებზე რეაგირების დინამიკა 2020 წლის 15 აპრილიდან და 15 ივნისამდე **7**

4. კონსტიტუციური სარჩელებზე რეაგირების დინამიკა 2020 წლის 15 ივნისის შემდგომ **8**

5. გარემოებები რომლებიც შესაძლოა განაპირობებდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაეფექტურობას **9**

გარემოება N1: კორონავირუსის გავრცელებით შექმნილი ვითარება არ აბრკოლებს სასამართლოს საქმიანობას 10

გარემოება N2: საკონსტიტუციო სასამართლოს არაეფექტურობა არ არის გამოწვეული კანონმდებლობით 10

გარემოება N3: საკონსტიტუციო სასამართლო არ იყო გადატვირთული სხვა საქმეების განხილვით 11

გარემოება N4. საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტურობის ვარდნა ემთხვევა სასამართლოს ახალი თავჯდომარის და თავჯდომარის მოადგილის არჩევას 12

Covid-19 თან დაკავშირებული კონსტიტუციური სარჩელების განმხილველი კოლეგია/პლენუმი 12

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის თავჯდომარეთა ცვლილება 13

პლენუმი/კოლეგიის თავჯდომარის უფლებამოსილება საქმეთა განხილვის დინამიკაზე გავლენის მოხდენის თვალსაზრისით 13

6. რამდენად იძლევა Covid-19-თან დაკავშირებული სარჩელები სასამართლოს მიერ საკითხებზე ეფექტური რეაგირების საშუალებას **15**

7. რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელების დროულად გადაწყვეტის აუცილებლობა **16**

შეჯამება **17**

შესავალი

საქართველოში Covid-19-თან დაკავშირებული კონკრეტული შეზღუდვების და, ზოგადად, ვირუსის მართვის მოდელის კონსტიტუციურობა არაერთხელ დადგა კითხვის ნიშნის ქვეშ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ფარგლებში. თუმცა, დასმულ კითხვებზე საკონსტიტუციო სასამართლოს პასუხები ჯერ არ გაუცია. მეტიც, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების უმაღლესი ორგანოს Covid-19-თან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ სარჩელებზე არცერთი გადაწყვეტილება არ მიუღია და არც სხვა სახის აღსანიშნავი კონტრიბუცია შეუტანია ამ დისკუსიაში. ამ დოკუმენტის მიზანია, Covid-19-თან დაკავშირებულ საქმეებზე საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ეფექტურობის ანალიზი, ისევე, როგორც მისი პასიურობის შესაძლო ობიექტური ან სუბიექტური მიზეზების გამორკვევა.

ანალიზში მოყვანილი მონაცემები ეყრდნობა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე (www.constcourt.ge) გამოქვეყნებულ ინფორმაციას, აგრეთვე სასამართლოდან გამოთხოვილ მონაცემებს.

1. Covid-19 თან დაკავშირებით შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელები და მოსარჩელე სუბიექტები

კომენდანტის საათი არ არის პირველი შემთხვევა სადაც, Covid-19-თან ბრძოლისა და მისი პრევენციის მიზნით დადგენილი შეზღუდვების კონსტიტუციურობა დადგა ეჭვქვეშ. საქართველოს მთავრობის/პარლამენტის მიერ მიღებულ ნორმებზე საკონსტიტუციო სასამართლოში უკვე არის შეტანილი 15 კონსტიტუციური სარჩელი. აღსანიშნავია, რომ ყველა კონსტიტუციური სარჩელი შეტანილია ფიზიკური პირების და ერთი, არასამთავრობო ორგანიზაციის - იურიდიული პირის მიერ ორდინალური[1] კომპეტენციის ფარგლებში. აქვე, ნიშანდობლივია, რომ Covid-19 თან დაკავშირებულ შეზღუდვებზე საერთო სასამართლოებს არცერთხელ არ გამოუყენებიათ კონსტიტუციური წარდგინების ინსტრუმენტი. იგივე უნდა ითქვას საქართველოს პარლამენტში მყოფ ოპოზიციურ პარტიებზე.

რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელები მათი ავტორები მიხედვით	
ფიზიკური და იურიდიული პირები (ორდინალური კომპეტენცია)	15
საქართველოს პარლამენტის ერთი მეხუთედი	0

[1] იგულისხმება ყველაზე ფართოდ გამოყენებული - „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული კომპეტენცია.

2. რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელები სწრაფად განხილვის აუცილებლობა

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ Covid-19 თან დაკავშირებული კონსტიტუციური სარჩელების დროულად განხილვა და გადაწყვეტა რამდენიმე მიზეზით არის აუცილებელი.

2.1. კონსტიტუციური სარჩელების განუხილველად დატოვების (საქმის შეწყვეტის) საფრთხე

Covid-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვები და გასაჩივრებული ნორმატიული აქტები სწრაფი დინამიკით იცვლება. მაგალითად, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილებაში დღემდე[2] ფორმალურად 65 ცვლილება იქნა შეტანილი. ამასთან, ცვლილების შემტანი თოთოეული დადგენილება, როგორც წესი, რამდენიმე ნორმატიულ მოთხოვნას ცვლის/ამატებს/ან უცვლის შინაარსს.

კანონმდებლობის თანახმად,[3] საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტამდე, სადავო ნორმის ძალადაკარგულად გამოცხადება იწვევს საქმის განხილვის უპირობო შეწყვეტას. გასაჩივრებული ნორმის ნებისმიერი ტიპის, თუნდაც ტექნიკური და არა შინაარსობრივი ცვლილება, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო ნორმის ძალადაკარგულად გამოცხადებად მიიჩნევა.[4]

სხვაგვარად, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო, სადავო ნორმის ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე არ გადაწყვეტს სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხს, იგი ვერ შეძლებს სარჩელში დასმული სამართლებრივი პრობლემის კონსტიტუციურობის შეფასებასა და მასზე

[2] 2020 წლის 23 მაისიდან 2020 წლის 15 ნოემბრამდე პერიოდში.

[3] „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 29-ე მუხლის მე-2 და მე-7 პუნქტები.

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „სადავო ნორმის ახალი რედაქციით ჩამოყალიბებამ, შესაძლოა, განსხვავებული სამართლებრივი მოცემულობები წარმოშვას, მისი გასაჩივრებული შინაარსი შეიძლება მნიშვნელოვნად, უმნიშვნელოდ ან საერთოდ არ შეიცვალოს. თუმცა, ნორმის ძველი, კონსტიტუციური სარჩელის რეგისტრაციის დროისთვის მოქმედი რედაქცია, ყველა შემთხვევაში ძალადაკარგულად ითვლება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/559 განჩინება საქმეზე „შპს „გამომცემლობა ინტელექტი“, შპს „გამომცემლობა არტანუჯი“, შპს „გამომცემლობა დიოგენე“, შპს „ლოგოს პრესი“, შპს „ბაკურ სულაკაურის გამომცემლობა“, შპს „საგამომცემლო სახლი ტრიასი“ და საქართველოს მოქალაქე ირინა რუხაძე საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის წინააღმდეგ“, II-5).

შინაარსობრივ მსჯელობას, ისევე როგორც, შესაბამისი კონსტიტუციური სტანდარტების დადგენას. ნიშანდობლივია, რომ ამ საფუძვლით საკონსტიტუციო სასამართლოს უკვე მოუწია/მოუწევს Covid-19 თან დაკავშირებული სარჩელების ნაწილობრივი შეწყვეტა.[5]

2.2. დაგვიანებული გადაწყვეტილებები და არაკონსტიტუციურად შეზღუდულ უფლებათა აღდგენის შეუძლებლობა

პანდემიასთან დაკავშირებული ყველა რეგულირება დროით და თავად პანდემიის პერიოდით არის შეზღუდული. თუ არსებითად განსახილველად მიღებულ კონსტიტუციურ სარჩელებზე სასამართლო დროულად არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, არაკონსტიტუციურად შეზღუდულ უფლებათა ეფექტური აღდგენა მნიშვნელოვან სამართლებრივ სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული.

Covid-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვების კონსტიტუციურობისთვის პრინციპულ პრობლემას იწვევს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ" საქართველოს კანონის 45[3] მუხლის პირველი პუნქტი. ეს ნორმა, თავისი არსით, დროებითი ნორმაა და 2021 წლის პირველ იანვარს დაკარგავს იურიდიულ ძალას. თუნდაც აუცილებელი გახდეს შეზღუდვების გაგრძელება, მოსალოდნელია, რომ ნორმა განსხვავებულად ჩამოყალიბდება (თუნდაც მასში მხოლოდ მცირე გრამატიკული თუ სხვა სახის ცვლილების შეტანა), რაც მის ძალადაკარგულად გამოცხადებად ჩაითვლება და ყველა პრინციპულ კონსტიტუციური სარჩელზე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შეწყვეტის ტექნიკური საფუძველი გახდება.

სახელდობრ, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, სადავო ნორმა ძალადაკარგულად ცხადდება შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოცხადების მომენტიდან. იმავდროულად, ამ გადაწყვეტილებას პირდაპირი ეფექტი არ ექნება პირებზე, რომელთა უფლებები გაუქმებული ნორმის მოქმედების პირობებში არაკონსტიტუციურად შეიზღუდა. მაგალითად, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს კომენდანტის საათის გამოცხადებას, კომენდანტის საათი გაუქმდება და ახალი ჯარიმები მისი დარღვევისთვის ვეღარ გამოიწერება. თუმცა, ვინც კომენდანტის საათის არაკონსტიტუციურად ცნობამდე დაჯარიმდა, მათ არ ექნებათ გადახდილი ჯარიმების უკან დაბრუნების შესაძლებლობა, ან ეს წარმოუდგენლად რთულ და ხანგრძლივ სამართლებრივ პროცესებთან იქნება დაკავშირებული. სამაგალითოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაგვიანებული გადაწყვეტილებით უფლების აღდგენის

[5] სანიმუშოდ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 5 ივნისის №1/9/1505 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „პაატა დიასამიძე საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ", აგრეთვე N1544 კონსტიტუციური სარჩელი სადაც გასაჩივრებული ნორმა სარჩელის რეგისტრაციის მომდევნო დღეს შეიცვალა.

შესაძლებლობის თაობაზე, საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილია კონსტიტუციური სარჩელი (საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების წარსულ სამართლებრივ ურთიერთობებზე გავრცელების, სასამართლოს აქტების ეფექტის თაობაზე), რომელზეც სასამართლოს უკვე 5 წელია გადაწყვეტილება არ მიუღია.[6]

Covid-19 თან დაკავშირებული სხვადასხვა შეზღუდვა საქართველოს თითოეულ მოქალაქეზე აისახა და ათასობით მათგანი დაჯარიმდა კიდეც. ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის სირთულიდან გამომდინარე მოსალოდნელია, შეზღუდვების კიდევ უფრო გამკაცრება და უფლების მზღუდავი მექანიზმების გამოყენების გააქტიურება.

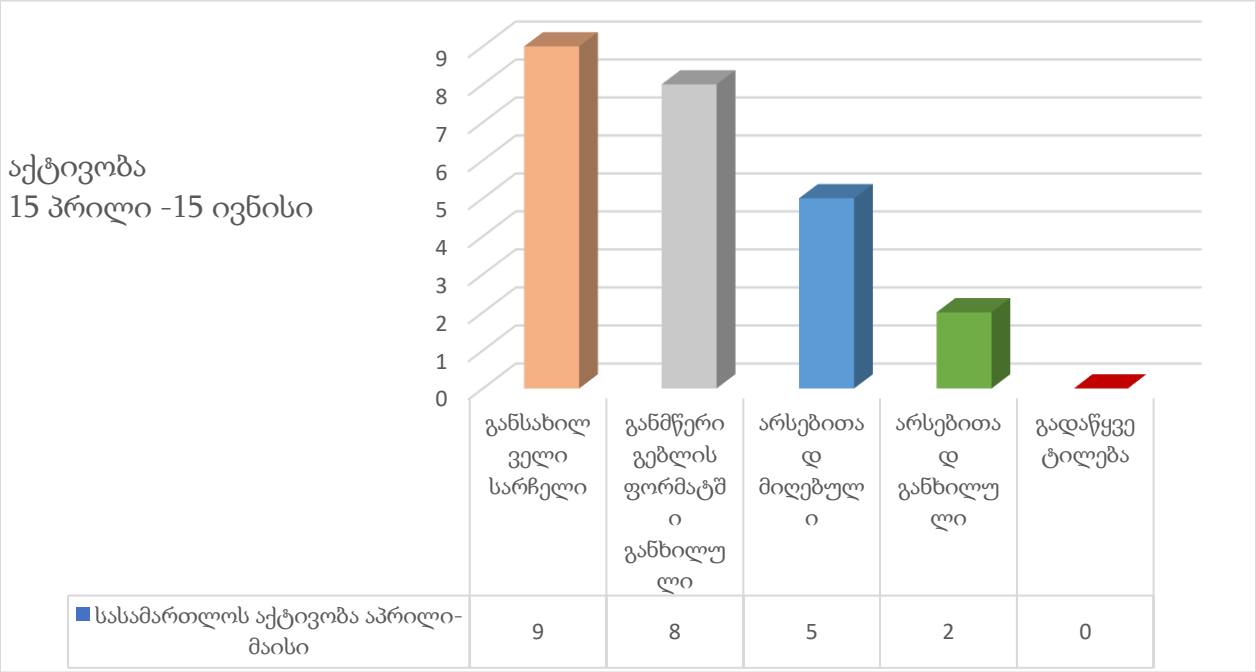
ამდენად, კონსტიტუციური კონტროლის გზით ადამიანის ძირითადი უფლებების დასაცავად აუცილებელია, საკონსტიტუციო სასამართლომ ფეხი აუწყოს ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან მომდინარე სამართლებრივ გამოწვევებს და ეფექტურად განახორციელოს მასზე საქართველოს კონსტიტუციით დაკისრებული მანდატი - საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა აღსრულების უზრუნველყოფა და ამ გზით ადამიანის უფლებათა დაცვა.

3. კონსტიტუციური სარჩელებზე რეაგირების დინამიკა 2020 წლის 15 აპრილიდან და 15 ივნისამდე

2020 წლის აპრილი-მაისის პერიოდში, საკონსტიტუციო სასამართლოში Covid-19 თან დაკავშირებით 9 კონსტიტუციური სარჩელი დარეგისტრირდა. 8 მათგანი შეეხებოდა ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებულ შეზღუდვებს, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებისთანავე (2020 წლის 22 მაისი) კარგავდა ძალას და, მნიშვნელოვანი იყო, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს დროულად გადაეწყვიტა მათი არსებითად განსახილველად მიღების საკითხი.

საკონსტიტუციო სასამართლომ სამაგალითო ეფექტურობა გამოიჩინა. საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე 8 კონსტიტუციური სარჩელიდან 7 მათგანზე მოასწრო განმწესრიგებელი სხდომის ჩატარება და შესაბამისი აქტის მიღება. ხოლო საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ დაწესებულ შეზღუდვებთან დაკავშირებით მასშივე შეტანილი 1 სარჩელი 11 დღეში მიიღო არსებითად განსახილველად.

[6] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 25 თებერვლის №3/1/719 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „„შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.



შეჯამებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლომ, 2020 წლის 15 აპრილიდან 25 მაისამდე შეტანილი 9 კონსტიტუციური სარჩელიდან 8 განწესრიგებელი სხდომის ფორმატში განიხილა. მიიღო 3 განჩინება და 5 საოქმო ჩანაწერი. 2 კონსტიტუციური სარჩელი განიხილა არსებითად. ერთ სარჩელის განმწესრიგებელი სხდომის ფორმატში განხილვის საშუალო დრო იყო 8 დღეზე ნაკლები. აპრილსა და მაისში Covid-19 სარჩელებზე რეაგირების მაჩვენებელი იყო დაახლოებით 90%.

სარჩელების ამგვარი ეფექტურობით განხილვამ, საზოგადოებაში დაამკვიდრა მოლოდინი, პანდემიისას კონსტიტუციური კონტროლი იქნებოდა ეფექტური და დროულად მიიღებოდა შესაბამისი გადაწყვეტილებებიც. თუმცა როგორც ქვემოთ წარმოდგენილი მონაცემებიდან ირკვევა ეს მოლოდინი არ გამართლდა.

4. კონსტიტუციური სარჩელებზე რეაგირების დინამიკა 2020 წლის 15 ივნისის შემდგომ

რამდენადაც ეფექტური იყო საკონსტიტუციო სასამართლო 2020 წლის აპრილი-მაისის პერიოდში, იმდენად უუნარო აღმოჩნდა ივნისის შემდგომ. კერძოდ, 15 ივნისის შემდგომ შეტანილი 6 კონსტიტუციური სარჩელიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს არცერთი მათგანზე არ ჰქონდა არანაირი რეაგირება. ყველა სარჩელი, მათი სასამართლოში რეგისტრაციიდან დღემდე, არის გამწესრიგებელი სხდომის მოლოდინში და თითქმის ყველა მათგანი მოქმედ შეზღუდვებთან დაკავშირებულ

სამართლებრივ პრობლემას შეეხება. იმავდროულად, სასამართლოს არც 15 ივნისამდე შემოტანილ კონსტიტუციურ სარჩელებზე მიუღია გადაწყვეტილება.

პანდემიასთან დაკავშირებულ სარჩელებზე საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტივობა 2 სარჩელის არსებითი განხილვით ამოიწურება, რომლებზეც სასამართლოს გადაწყვეტილება ამ დრომდე არ მიუღია.[7]

15 ივნისიდან დღემდე საკონსტიტუციო სასამართლოს რეაგირება covod-19-თან დაკავშირებულ სარჩელებზე ამით ამოიწურება. ივნისის შემდგომ შეტანილ კონსტიტუციურ სარჩელებზე საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაირი რეაგირება არ ჰქონია.

სარჩელის N	რეგისტრაციის თარიღი	არსებული სტატუსი	განმხილველი
1498	23.04.2020	ელოდება გადაწყვეტილება	II კოლეგია
1499	23.04.2020	ელოდება გადაწყვეტილება	I კოლეგი
1502	11.05.2020	ელოდება გადაწყვეტილება	პლენუმი
1503	19.05.2020	ელოდება გადაწყვეტილება	პლენუმი
1504	19.05.2020	ელოდება განმაწესრიგებელს	პლენუმი
1505	25.05.2020	ელოდება არსებით განხილვას	I კოლეგი
1515	22.06.2020	ელოდება არსებით განხილვას	I კოლეგი
1516	22.06.2020	ელოდება არსებით განხილვას	I კოლეგი
1523	06.07.2020	ელოდება განმაწესრიგებელს	პლენუმი
1529	21.07.2020	ელოდება არსებით განხილვას	I კოლეგი
1535	01.09.2020	ელოდება განმაწესრიგებელს	I კოლეგი
1548	12.11.2020	ელოდება განმაწესრიგებელს	I კოლეგი

5. გარემოებები რომლებიც შესაძლოა განაპირობებდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაეფექტურობას

საბოლოო დასკვნების გამოტანამდე, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ რა გარემოებები, შესაძლოა აბრკოლებდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტურობას.

[7] ამ საქმეში გაერთიანებული იყო N1502 და N1503 კონსტიტუციური სარჩელები, რომლებიც განხილულ იქნა ერთ სხდომაზე. საქმის არსებითი განხილვის სხდომა გაგრძელდა 2 დღე.

გარემოება N1: კორონავირუსის გავრცელებით შექმნილი ვითარება არ აბრკოლებს სასამართლოს საქმიანობას.

საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოში ბევრად მეტი შეზღუდვა მოქმედებდა, მათ შორის საქალაქთაშორისო მიმოსვლის შეზღუდვა. მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ მოახერხა ამ დროს კორონავირუსთან დაკავშირებით შეტანილი სარჩელების ეფექტური განხილვა განმწესრიგებელი სხდომის ფორმატში.

იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლომ რამდენიმე სხდომაზე დისტანციურად დაკითხა მოწმე/ექსპერტი და, აგრეთვე, დაუბრკოლებლად შეძლო საკუთარი სხდომის პირდაპირი ტრანსლაცია. მეტიც, სასამართლომ დაიწყო საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ელექტრონული სისტემის გამოყენება, რომელიც მხარეებს აძლევს საქმის მასალების ელექტრონულად წარდგენისა და მიღების შესაძლებლობას. აღნიშნული მიუთითებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს სათანადო ინფრასტრუქტურა, როგორც დისტანციური სხდომების ორგანიზებისთვის, ისე მათი საჯაროობის უზრუნველსაყოფად.

ნებისმიერ შემთხვევაში, თუნდაც იდგეს ორგანიზაციული პრობლემები, რომლებიც საზოგადოებისთვის უცნობია, ისინი ვერ ჩაითვლება „საპატიო“ გარემოებებად. სასამართლოს საკმარისზე მეტი დრო ჰქონდა სხდომების ადმინისტრირების საკითხის მოსაგვარებლად. აღსანიშნავია, რომ Covid-19 თან დაკავშირებულ საკითხებზე საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ დრომდე, საკუთარ რეგლამენტში არანაირი ცვლილება არ განუხორციელებია.

გარემოება N2: საკონსტიტუციო სასამართლოს არაეფექტურობა არ არის გამოწვეული კანონმდებლობით

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი რიგ შემთხვევებში, მოითხოვს საქმის შემჭიდროვებულ ვადებში განხილვას. თუმცა, 2020 წელს ამგვარი სარჩელის/წარდგინება საკონსტიტუციო სასამართლოში არ დარეგისტრირებულა.

2020 წლის განმავლობაში დარეგისტრირდა საერთო სასამართლოს 3 კონსტიტუციური წარდგინება. კანონმდებლობა საერთო სასამართლოს წარდგინების განხილვის შემჭიდროვებულ ვადებს არ ადგენს. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური წარდგინების რეგისტრაცია ორდინალური კომპეტენციის ფარგლებში შეტანილ კონსტიტუციურ სარჩელთა

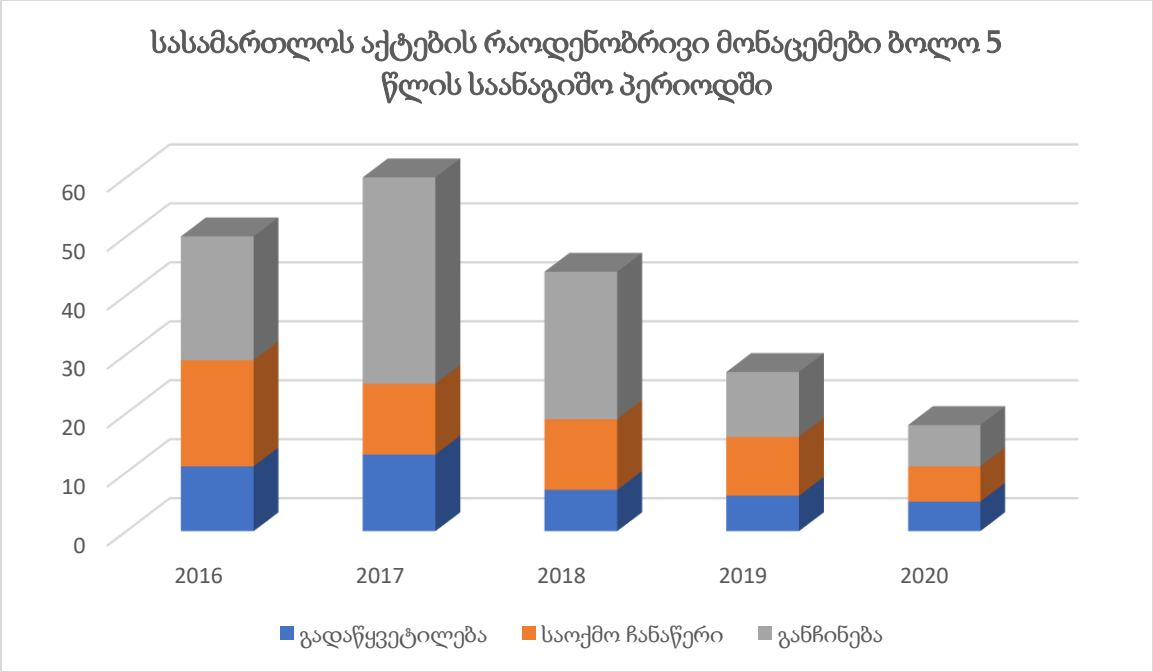
განხილვის ვადის დინებას აჩერებს. თუცმა, ცალკე აღებული, საერთო სასამართლოს წარდგინების რეგისტრაცია არასდროს გამხდარა სამართალწარმოების დინამიკის შეცვლის საფუძველი. სანიმუშოდ შეგვიძლია მივუთითოთ N1478 კონსტიტუციურ წარდგინებაზე. აღნიშნული წარდგინება სასამართლოში დარეგისრირდა 2020 წლის 10 იანვარს, თუმცა, მას შემდგომ რეგისტრირებული 16 კონსტიტუციური სარჩელი განიხილა საკონსტიტუციო სასამართლომ, მათ შორის, Covid-19 თან დაკავშირებული სარჩელები. იმავდროულად, როგორც დასახელებულ, ისე დარჩენილ ორ წარდგინებზე სასამართლოს დღემდე არ უმსჯელია არც განმწესრიგებელი და არც არსებითი განხილვის ფორმატში.[8]

გარემოება N3: საკონსტიტუციო სასამართლო არ იყო გადატვირთული სხვა საქმეების განხილვით

საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის დინამიკის განმსაზღვრელ ყველაზე მნიშვნელოვან კრიტერიუმს მის მიერ მიღებული აქტები წარმოადგენს. სასამართლოს აქტები არის სამი ტიპის, საოქმო ჩანაწერი, განჩინება ან გადაწყვეტილება (აგრეთვე დასკვნა, თუმცა ის სასამართლოს არასოდეს მიუღია).

2020 წლის პირველი ივნისიდან დღემდე (15 ნოემბერი, 2020) საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო 18 აქტი. ბოლო 5 წლის იდენტურ პერიოდთან შედარებით ეს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად არის გაუარესებული (2016 წელი - 50 აქტი; 2017 წელი - 60 აქტი; 2018 წელი - 44 აქტი; 2019 წელი - 34 აქტი). მეტიც, შეტანილ კონსტიტუციურ სარჩელებთან მიმართებით მიღებული აქტების რაოდენობით, საკონსტიტუციო სასამართლო საქმეთა განხილვის დინამიკის ანტი რეკორდს ამყარებს.

[8] მონაცემები მითითებულია 2020 წლის 15 ნოემბრის 13:00 საათის მდგომარეობით.



გარემოება N4. საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტურობის ვარდნა ემთხვევა სასამართლოს ახალი თავჯდომარის და თავჯდომარის მოადგილის არჩევას

Covid-19 თან დაკავშირებით შეტანილ სარჩელებზე საკონსტიტუციო სასამართლოს რეაგირების ანალიზი მიუთითებს, რომ 2020 წლის ივნისიდან კონსტიტუციური კონტროლის ეფექტურობა საგრძნობლად გაუარესდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ ფაქტობრივად უარი თქვა ახალი კონსტიტუციური სარჩელების განხილვასა და არსებითად განსახილველად უკვე მიღებული კონსტიტუციური სარჩელების ამ დრომდე გადაწყვეტაზე.

იმავდროულად, არ გამოვლენილა რაიმე ობიექტური გარემოება, რასაც შესაძლოა საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტურობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოეხდინა. ობიექტური გარემოებების არარსებობის ფონზე, მძაფრდება ეჭვი, რომ Covid-19-თან დაკავშირებული სარჩელების განხილვის დინამიკის ფაქტობრივად განულება, შესაძლოა, განპირობებული იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ცალკეულ წევრთა ცვლილებით.

Covid-19 თან დაკავშირებული კონსტიტუციური სარჩელების განმხილველი კოლეგია/პლენუმი

საგანგებო მდგომარეობო მდგომარეობასთან დაკავშირებით შეტანილ ძირითად კონსტიტუციურ სარჩელებს - სადაც სადავოდ პრეზიდენტის დეკრეტია მიჩნეული განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი.[9] ამასთან, საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ერთ სარჩელს (N1498) განიხილავს სასამართლოს მეორე კოლეგია.

აღსანიშნავია, რომ მოქმედ შეზღუდვებთან დაკავშირებული ყველა კონსტიტუციური სარჩელი განაწილებული პირველ კოლეგიაზე.[10] ამასთან, პირველი კოლეგია განიხილავს, როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცხადებული ისე მოქმედი კომენდანტის საათის კონსტიტუციურობას.[11]

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის თავჯდომარეთა ცვლილება

2020 წლის აპრილსა და ივნისში უზენაესი სასამართლოს პლენუმმა საკონსტიტუციო სასამართლოს ორი ახალი წევრი აირჩია, ხვიჩა კიკილაშვილი და ვასილ როინიშვილი. 2020 წლის ივნისში უფლებამოსილება ამოეწურა საკონსტიტუციო სასამართლოს თავჯდომარეს - ზაზა თავაძეს. მის ნაცვლად თანამდებობაზე აირჩა მერაბ ტურავა. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ 1 კვირის არჩეულმა პირმა - ვასილ როინიშვილმა დაიკავა. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის თავმჯდომარე გახდა მერაბ ტურავა ხოლო პირველი კოლეგიის ანალოგიური თანამდებობა ვასილ როინიშვილმა დაიკავა.

პლენუმი/კოლეგიის თავჯდომარის უფლებამოსილება საქმეთა განხილვის დინამიკაზე გავლენის მოხდენის თვალსაზრისით

საკონსტიტუციო სასამართლო საქმეს განიხილავს გამწესრიგებელი ან არსებითი განხილვის ფორმატში, ორივე მათგანი შეიძლება იყოს ზეპირი ან ზეპირი მოსმენის გარეშე. იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასასამართლოს აქტი

[9] კონსტიტუციური სარჩელები N1502 და 1503.

[10] პირველ კოლეგიაზე განაწილდა N1505, N1515, N1516, N1529 N1535 კონსტიტუციური სარჩელი. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31^2 მუხლის მე-3 პუნქტის ამგვარი განმარტების პირობებში, მასვე გადაეცემოდა N1548 კონსტიტუციური სარჩელი.

[11] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 30 აპრილის N1/6/1499 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“ აგრეთვე კონსტიტუციური სარჩელი N1548.

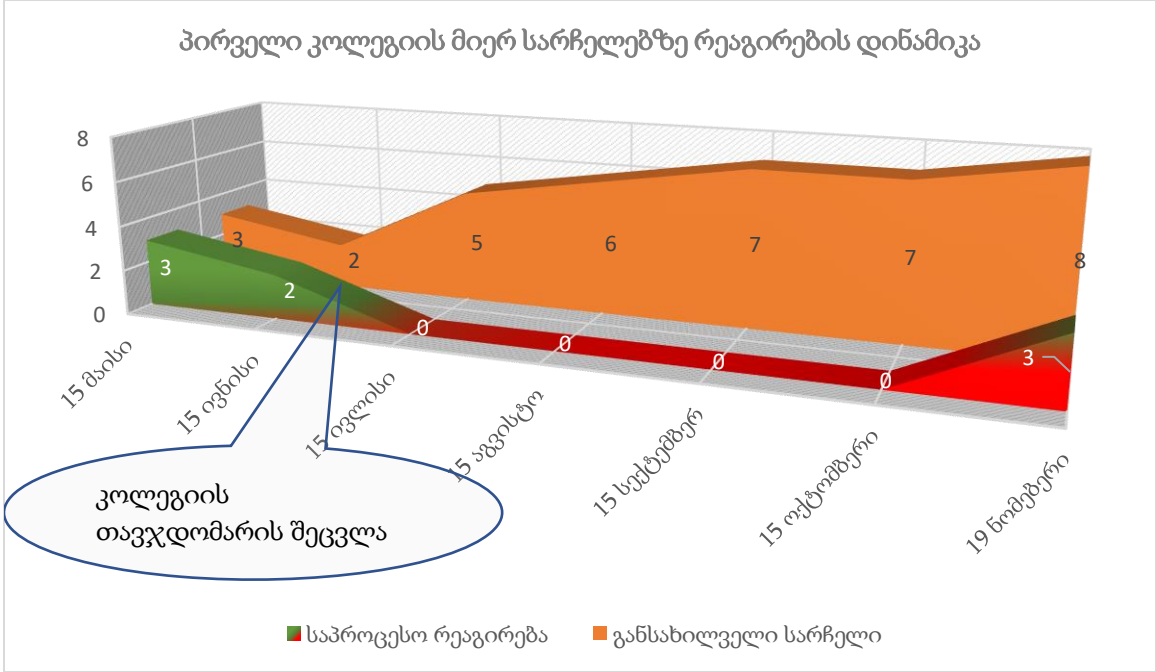
(გადაწყვეტილება, განჩინება, საოქმო ჩანაწერი) მიიღება სათათბირო ოთახში გამართული სხდომით.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიის/პლენუმის სხდომების ჩატარების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისად კოლეგიის/პლენუმის თავმჯდომარე. ამავე რეგლამენტის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, იგივე წესი მოქმედებს საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტის მისაღებად გამართულ სასამართლოს სხდომაზე.

სხვაგვარად, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის ან შესაბამისი კოლეგიის თავჯდომარეს არსებითი გავლენის მოხდენა შეუძლია სასამართლოს სხდომების დინამიკაზე. კერძოდ, ფორმალურად, მისი გადაწყვეტილების გარეშე, ვერ ჩატარდება საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომა და ვერც საკონსტიტუციო სასამართლოს რომელიმე აქტი მიიღება, თუნდაც ეს წევრთა უმრავლესობას სურდეს.

მონაცემები მიუთითებს, რომ განხორციელებული საკადრო ცვლილებების შემდგომ, რადიკალურად შეიცვალა სასამართლოს მიდგომა Covid-19-თან დაკავშირებულ სარჩელებთან მიმართებით. სახელმწიფოში აქტიურდება დისკუსია ხელახალი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ კიდევ არ მიუღიათ გადაწყვეტილება პირველი საგანგებო მდგომარეობის დროს შეტანილ სარჩელებზე.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტურობას კრიტიკულად აფერხებს, პირველი კოლეგიის უმოქმედობა, რომელზეც მოქმედ შეზღუდვებთან დაკავშირებული ყველა კონსტიტუციური სარჩელია განაწილებული. სახელდობრ, პირველი კოლეგიის თავჯდომარის ცვლილების შემდგომ, ამ კოლეგიას Covid-19 თან დაკავშირებით არსებითად არცერთი საქმე არ განუხილავს არსებითად და არცერთი გადაწყვტილება არ მიუღია. სასამართლოს მიერ პანდემიასთან დაკავშირებულ საქმეთა განხილვის დინამიკა ნულთან ახლოს დაეცა და სიმბოლური ხასიათი შეიძინა.



ყოველივე ბადებს ეჭვს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში მიზანმიმართულად ფერხდება Covid-19-თან დაკავშირებული სარჩელების განხილვა ან/და ამ სარჩელების განხილვაზე უფლებამოსილი პირები ვერ იაზრებენ კონსტიტუციური კონტროლის ეფექტურობის მნიშვნელობას და მის საჭიროებას.

6. რამდენად იძლევა Covid-19-თან დაკავშირებული სარჩელები სასამართლოს მიერ საკითხებზე ეფექტური რეაგირების საშუალებას

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ სარჩელების შესაძლო შინაარსობრივი თუ ფორმალური პრობლემები არ ამსუბუქებს საკონსტიტუციო სასამართლოს ტვირთს და იგი ვალდებულია დროულად მიიღოს შესაბამისი აქტი. ეს ტვირთი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება Covid-19-თან დაკავშირებულ საქმეებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული არასწორი სამართლებრივი მოლოდინები დარეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელებთან დაკავშირებით და საზოგადოებაში არ გაჩნდეს კონსტიტუციური კონტროლის არაეფექტურობის განცდა.

აღსანიშნავია, რომ 4 კონსტიტუციურ სარჩელში[12] სადავოდ არის გამხდარი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45[3] მუხლი, რომელიც მთავრობისთვის გადაცემული უფლებამოსილების მასშტაბს განსაზღვრავს. სწორედ ეს ნორმაა, როგორც მთავრობის მიერ Covid-19-თან დაკავშირებული ღონისძიებების მიღების, ისევე ამ ღონისძიებებთან დაკავშირებული ძირითადი კონსტიტუციურობის პრობლემების მთავარი საფუძველი. მათ შორის, ამ ნორმის

[12] კონსტიტუციური სარჩელები რეგისტრაციის ნომრით: N1505, N1515, N1516 და N1529.

საფუძველზე გამოცხადდა კომენდანტის საათი. ამ მუხლის კონსტიტუციურობის შემოწმება სხვადასხვა კონსტიტუციური სარჩელის ფარგლებში არის მოთხოვნილი რამდენიმე კონსტიტუციურ უფლებასთან, მათ შორის, მიმოსვლის თავისუფლებასთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ N1505 კონსტიტუციური სარჩელი, სადაც პირველად დადგა ეჭვქვეშ დასახელებული ნორმის კონსტიტუციურობა საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ არსებითად განსახილველად 2020 წლის 5 ივნისს მიიღო. პირველ კოლეგიას ამ სარჩელის არსებითი განხილვა ამ დრომდე არ ჩაუტარებია და არც სხვაგვარი კონტრიბუცია შეუტანია ამ საქმის დროულად გადაწყვეტისთვის.

ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებითად განსახილველად აქვს მიღებული რამდენიმე სარჩელი უშუალოდ საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პირობებში იდენტიფიცირებულ კონსტიტუციურ პრობლემებთან დაკავშირებით. სახელმწიფოში აქტიურდება დისკუსია მეორე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ დრომდე არ მიუღია გადაწყვეტილება პირველი საგანგებო მდგომარეობისას შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელების თაობაზე.

7. რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელების დროულად გადაწყვეტის აუცილებლობა

რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელების განხილვით და, შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია გადაწყვიტოს Covid-19-თან დაკავშირებული სისტემური კონსტიტუციურ სამართლებრივი პრობლემები და, სამომავლოდ განსაზღვროს მათთან მიმართებით ქვეყანაში არსებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტანდარტები. რაც უაღრესად მნიშვნელოვანია, პანდემიის მართვის სახელმწიფო მოდელის კონსტიტუციურ ჩარჩოებში მოქცევისთვის.

ყოველივე, განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს ახალი მოწვევის პარლამენტის პირობებში. კერძოდ, ახლადარჩეულმა პარლამენტმა 2021 წლამდე მოუწევს განიხილოს მთავრობისთვის დროებით გადაცემული უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების საკითხი ან მიიღოს მისი შემცვლელი რეგულირება.

სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი, არსებითად განსახილველად მიღებული საქმეთა დროული გადაწყვეტა. თუ არ დამკვიდრდება შესაბამისი კონსტიტუციური სტანდარტები, მნიშვნელოვნად გართულდება Covid-19-თან ბრძოლისას ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრევენცია. იმავდროულად, იმის გათვალისწინებით, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას უკუძალა არ აქვს, ფაქტობრივად

შეუძლებელი გახდება და არაპროპორციულ ძალისხმევასთან იქნება დაკავშირებული არაკონსტიტუციურად შეზღუდულ უფლებათა აღდგენა.

აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს მნიშვნელობასა და ჩართულობის აუცილებლობაზე საუბრობს ვენეციის კომისია, covid-19-თან დაკავშირებულ შუალედურ ანგარიშში. კომისია მიუთითებს, რომ სასამართლოს სისტემამ ინდივიდები უნდა უზრუნველყოს უფლების დაცვის ეფექტური საშუალებებით. ნიშანდობლივია, რომ დასკვნა ცალკე გამოყოფს კონსტიტუციური კონტროლის ჩართვის საჭიროებას პანდემიასთან დაკავშირებული საგანგებო ღონისძიებებზე ზედამხედველობის პროცესში.[13]

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკონსტიტუციო სასამართლოს პანდემიისას ადამიანის უფლებათა მდგომარეობაზე, არცერთი გადაწყვეტილება არ მიუღია. საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი პასიურობა მნიშვნელოვნად აზიანებს საზოგადოების ნდობას კონსტიტუციური კონტროლის მიმართ და ბადებს ეჭვებს, სასამართლოში შესაძლოდ მიმდინარე არაჯანსაღი პროცესების თაობაზე.

შეჯამება

საწყის ეტაპზე, სასამართლომ აქტიურად დაიწყო საქმეთა განხილვა. დაახლოებით ერთი თვის განმავლობაში, სასამართლომ შეძლო 8 კონსტიტუციური სარჩელის განმწესრიგებელი სხდომის ფორმატში განხილვა. ამგვარი ეფექტურობით, სასამართლომ საზოგადოებაში დაამკვიდრა მოლოდინი, რომ პანდემიისას კონსტიტუციური კონტროლი იქნებოდა ეფექტური და დროულად მიიღებოდა შესაბამისი გადაწყვეტილებებიც.

ვითარება რადიკალურად, შეიცვალა 2020 წლის ივნისიდან. უკანასკნელი 5 თვის განმავლობაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს არცერთი ახალი სარჩელი არ მიუღია არსებითად განსახილველად, მეტიც, არც არსებითად განსახილველად მიღებული ძველი სარჩელები გადაუწყვეტია. მაგალითისთვის, გააქტიურდა მეორე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე მსჯელობა, მაშინ როდესაც სასამართლოს ჯერაც არ გადაუწყვეტია 2020 წლის დასაწყისში გამოცხადებულ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით არსებითად განსახილველად მიღებული სარჩელები.

სასამრთლოს ეფექტურობის ფაქტობრივად ნულამდე დაცემა არ არის განპირობებული რაიმე ობიექტური გარემოებით. ამასთან, იგი დროში საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმისა და პირველი კოლეგიის თავჯდომარეების

[13] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), opinion No. 995/220. INTERIM REPORT ON THE MEASURES TAKEN IN THE EU MEMBER STATES AS A RESULT OF THE COVID-19 CRISIS AND THEIR IMPACT ON DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS. Par. 77, 78.

შეცვლას ემთხვევა. ნიშანდობლივია, რომ Covid-19-თან დაკავშირებული პრინციპული კონსტიტუციური სარჩელები, სწორედ პლენუმზე და პირველ კოლეგიაზეა განაწილებული. იმავდროულად, კანონმდებლობის თანახმად, შესაბამისი კოლეგიის/პლენუმის თავჯდომარის ნების გარეშე კონსტიტუციურ სარჩელი ვერ განიხილება და ვერც გადაწყვეტილების მიღებისთვის აუცილებელი კენჭისყრა გაიმართება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს რადიკალურად შეცვლილი მიდგომა Covid-19-თან დაკავშირებულ სარჩელებზე და მათი განხილვის დროში გაწელვა აზიანებს ადამიანის უფლებათა დაცვის ხარისხს. იმავდროულად, ტოვებს განცდას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ დაკარგა Covid-19-თან დაკავშირებით დასმულ კონსტიტუციურობის პრობლემებზე დროული და ეფექტური რეაგირების სურვილი ან/და შესაძლებლობა.

ნებისმიერ შემთხვევაში, ერთმნიშვნელოვნად შეგვიძლია განვაცხადოთ კონსტიტუციური კონტროლის ეფექტურობა Covid-19-თან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებით, დღეის მდგომარეობით, არის არაეფექტური და სიმბოლური. აღნიშნული კი განსაკუთრებით ზრდის ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების არაკონსტიტუციურად შეზღუდვის რისკებს.