



ივანე ჯავახიშვილის  
სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის სამაგისტრო პროგრამა

გიორგი ალავერდაშვილის

სამაგისტრო ნაშრომი

თემაზე:

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის  
თანამედროვე გამოწვევები

ხელმძღვანელი: პროფესორი გიორგი კვერენჩილაძე

თბილისი

2019

## სარჩევი

შემოკლებანი: .....	4
1. შესავალი .....	5
2. ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის მასშტაბი .....	7
2.1. ევროკავშირის სამართლის პრიმატის საფუძველი .....	9
2.2. ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა კონსტიტუციურ ნორმებთან მიმართებით .....	12
2.3. ევროკავშირის ნორმასთან შეუსაბამო წევრი სახელმწიფოს ნორმის სამართლებრივი მდგომარეობა.....	14
2.4. ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტების იერარქია .....	17
2.4.1. გაეროს აქტების იურიდიული ძალა .....	18
2.4.2. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსა და გაეროს უშიშროების საბჭოს კონფლიქტი კადის საქმის მიხედვით.....	19
2.4.2.1. კადის საქმის განხილვა ევროკავშირის პირველი ინსტანციის სასამართლოში.....	19
2.4.2.2. კადის საქმის განხილვა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში.....	21
2.4.2.3. კადის გადაწყვეტილების გავლენა გაეროს უშიშროების საბჭოზე .....	23
3. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი საკონსტიტუციო სამართალში .....	24
3.1. კონსტიტუციის უზენაესობის კლასიკური გაგება .....	24
3.2. კონსტიტუციის უზენაესობის გაგება ევროპის კონტინენტზე.....	27
3.2.1. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში .....	27
3.2.2 კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი ჩეხეთის საკონსტიტუციო სამართალში.....	30
3.2.3. ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში არსებული ტენდენციები.....	33
3.2.4. ვენეციის კომისიის პოზიცია კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან დაკავშირებით .....	39
3.3. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვის გარანტიები .....	433
3.3.1. ვეტო, როგორც კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის გარანტი.....	43

3.3.2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის გარანტი .....	47
4. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში .....	50
4.1. კონსტიტუციის უზენაესობის ნორმატიული საფუძვლების მიმოხილვა .....	50
4.2. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის მასშტაბი რამიშვილის საქმის მიხედვით.....	56
4.3. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის სამართალთან .....	60
4.3.1. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მოდერნიზების აუცილებლობა .....	60
4.3.2. ევროკავშირში ინტეგრაციით გამოწვეული საკონსტიტუციო ცვლილებები.....	63
5. დასკვნა .....	69
ბიბლიოგრაფია: .....	76

## შემოკლებანი:

- ამერიკა - ამერიკის შეერთებული შტატები
- ასოცირების შესახებ შეთანხმება/ასოცირების ხელშეკრულება - ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის
- ბრიუსელის სასამართლო - ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო
- გაერო - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
- გერმანია - გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა
- გვ. - გვერდი
- დაწვ. იხ. - დაწვრილებით იხილეთ
- ევროკავშირი - ევროპის კავშირი
- ნატო - ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია
- ესტონეთი - ესტონეთის რესპუბლიკა
- ე.წ. - ეგრეთ წოდებული
- ვენეციის კომისია - ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით
- იტალია - იტალიის რესპუბლიკა
- იხ. - იხილეთ
- ლატვია - ლატვიის რესპუბლიკა
- ლიეტუვა - ლიეტუვის რესპუბლიკა
- მაგ. - მაგალითად
- პარ. - პარაგრაფი
- პოლონეთი - პოლონეთის რესპუბლიკა
- საფრანგეთი - საფრანგეთის რესპუბლიკა
- სლოვაკეთი - სლოვაკეთის რესპუბლიკა
- სლოვენია - სლოვენის რესპუბლიკა
- სტრასბურგის სასამართლო - ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო
- სუს - საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური
- უნგრეთი - უნგრეთის რესპუბლიკა
- ფინეთი - ფინეთის რესპუბლიკა
- ჩეხეთი - ჩეხეთის რესპუბლიკა

## 1. შესავალი

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი სამართლის აქსიომაა. პირველი დაწერილი კონსტიტუციის შექმნიდან დღემდე კონსტიტუციის ტექსტები სწორედ უზენაესობის იდეით იყვნენ გაჯერებული. დღესდღეობით, აღნიშნული პრინციპის მიმართ განსხვავებული აზრები, უფრო მეტიც ტენდენციაც კი შეინიშნება ევროპის კონტინენტზე. წინამდებარე ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის არსის და უზენაესობის განმაპირობებელი ფაქტორების გამოკვლევა, ასევე ევროპაში მიმდინარე კონსტიტუციონალიზმის მე-5 ტალღის კონსტიტუციების შესწავლა ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტისა და საერთაშორისო ორგანიზაციის პოზიციების ანალიზზე დაყრდნობით. ნაშრომი შედგება 5 თავისგან, რომელთაგან პირველი და ბოლო, მე-5 თავი შესაბამისად შესავალს და დასკვნას ეძღვნება. დანარჩენი თავების დეტალურ აღწერას ქვემოთ წარმოგიდგენთ.

კონსტიტუციის უზენაესობის იდეას 1970-იანი წლებიდან ევროპაში დაუპირისპირდა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპი. აღნიშნულ პრინციპს ნორმატიული საფუძველი არ გააჩნია, იგი სამოსამართლო სამართლის პროდუქტს წარმოადგენს. ევროკავშირის სამართალი და მით უფრო, მისი ცალკეული სამართლებრივი ასპექტები ქართულ დოქტრინაში თითქმის არ არის შესწავლილი. არსებობს რამდენიმე სტატია<sup>1</sup> თუ სახელმძღვანელო,<sup>2</sup> რომლებიც სხვადასხვა დოზით ეხება ევროკავშირს, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციას, და მხოლოდ ნაწილობრივ არის საუბარი ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპზე. ნაშრომის მეორე თავს სწორედ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის ბუნების შესწავლას დაევთმობთ. განვიხილავთ იმ წამყვან საქმეებს, რომლებიც აღნიშნული პრინციპის მასშტაბს ადგენს.

ამ საკითხის განხილვა აქტუალურია ქართული სამართლებრივი სივრცისთვისაც, რადგან საქართველოს, როგორც სახელმწიფოს,

---

<sup>1</sup> *მირიანაშვილი, გ.*, წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებზე ევროპული კავშირის სამართლის უზენაესობის დოქტრინა მელონის საქმის მიხედვით (გადაწყვეტილების ანალიზი), საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, გამოცემა 2, 2018.

<sup>2</sup> *ფირცხალაშვილი, ა.*, *მირიანაშვილი, გ.*, ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა ევროპული კავშირის სამართალში, 2018; *გაბრიჩიძე გ.*, ევროპული კავშირის სამართალი, ევროპული და შედარებითი სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012; *ალასანია გ.*, ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2012.

კონსტიტუციურ დონეზე<sup>3</sup> გაცხადებული აქვს კონსტიტუციური ორგანოების ვალდებულება, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილო-ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. ამას გარდა, გაფორმდა ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის.<sup>4</sup> ასოცირების შესახებ შეთანხმება საქართველოს ავალდებულებს თავისი სამართლებრივი სისტემა დაუახლოოს ევროპის კავშირის სამართლებრივ სისტემას. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია ფუნდამენტურად განვიხილოთ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპი, მათ შორის მისი მიმართება წევრი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ნორმებთანაც. ასეთი მსჯელობა დაგვეხმარება უკეთ გავიაზროთ ევროკავშირის სამართალი და პასუხი გავცეთ მასთან დაახლოების პროცესში შესაძლო წარმოშობილ სამართლებრივ პრობლემებს.

ნაშრომის მესამე თავი ეთმობა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შესწავლას. კერძოდ, ვნახავთ თუ რა კომპონენტები განაპირობებენ კონსტიტუციის უზენაესობას. ასევე, ისტორიული განვითარების დინამიკაში გავეცნობით კონსტიტუციის უზენაესობას პირველ დაწერილ კონსტიტუციაში და შემდგომ მის გაგებას ევროპის კონტინენტზე მყოფ სახელმწიფოებში. ამ მიზნით ცალ-ცალკე ქვეთავებში განვიხილავთ ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის მიდგომას როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს გადაწყვეტილებების, ისე საკონსტიტუციო ცვლილებების ანალიზის საფუძველზე. მესამე თავი აგრეთვე ეთმობა ცნობილი ევროპული კონსტიტუციონალისტის, პროფესორ ანდრამ შაიოსა და ასევე ვენეციის კომისიის პოზიციათა განხილვას. აღნიშნულ თავში ასევე ვიმსჯელებთ გვაქვს თუ არა კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მე-5 ტალღა სახეზე და რა ნიშნებით შეიძლება დახასიათდეს იგი. მესამე თავი სრულდება კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვის გარანტიებზე საუბრით. მიმოვიხილავთ ვეტოს ინსტიტუტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლს კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის თვალსაზრისით. ასევე, გავეცნობით ამ საკითხთან დაკავშირებით კონკრეტულ პრაქტიკულ მაგალითებსაც.

ნაშრომის მეოთხე თავი ეხება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ უზენაესობის პრინციპის მასშტაბს. მოცემულ თავში განვიხილავთ ისეთ საკითხებს, როგორცაა კონსტიტუციის უზენაესობის

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 2018 წლის 23 მარტის რედაქცია, მუხლი 78.

<sup>4</sup> <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA> [12.02.19].

პრინციპის მიმართება ძირითად უფლებასთან. ვიმსჯელებთ, ხომ არ არის კონსტიტუციის უზენაესობა შეზღუდული ადამიანის ძირითადი უფლებით. ასევე ვიმსჯელებთ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპისა და საერთაშორისოდ აღიარებული სამართლის პრინციპის ურთიერთმიმართებაზე. მსჯელობის ერთი ნაწილი ეთმობა ძირითადი უფლებისა და სამართლის პრინციპის ურთიერთმიმართებას. განვიხილავთ, რითი განსხვავდება ან საერთოდ განსხვავდება თუ არა ძირითადი უფლება სამართლის პრინციპისგან. აღნიშნული მსჯელობა დაეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგიერთ რელევანტურ გადაწყვეტილებას.

საქართველოზე საუბრისას გვერდს ვერ ავუვლით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2018 წლის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას „რამიშვილი საქართველოს წინააღმდეგ“. აღნიშნული გადაწყვეტილებით კონსტიტუციის ნორმა არაკონვენციურად გამოცხადდა. ამიტომ, ვიმსჯელებთ ამ გადაწყვეტილების როლზე ქართულ კონსტიტუციონალიზმში და მის მიმართებაზე კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან. ამ ჭრილში, ასევე განვიხილავთ საქართველოს კანონმდებლის პოზიციას და განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებს.

საქართველოს მიერ ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანების თაობაზე კონსტიტუციური ჩანაწერის გათვალისწინებით, ნაშრომში ვიმსჯელებთ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად აუცილებელ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე. კერძოდ, წარმოდგენილი იქნება არგუმენტები კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ახლებური ჩამოყალიბებისთვის, ევროპაში მიმდინარე კონსტიტუციონალიზმის მე-5 ტალღის გათვალისწინებით. ასევე, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების საფუძველზე განვიხილავთ კონკრეტული საკონსტიტუციო ცვლილების აუცილებლობას. ბოლოში კი წარმოგიდგენთ საკონსტიტუციო ცვლილებით ჩამოსაყალიბებელი ნორმების ავტორისეულ ვარიანტს.

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომი ძირითადად ეფუძნება ისტორიულ, დესკრიფციულ, შედარებითსამართლებრივსა და ანალიტიკურ მეთოდებს.

## **2. ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის მასშტაბი**

ევროკავშირი რთულ საერთაშორისოსამართლებრივ სუბიექტს წარმოადგენს, რომლის შიდა სტრუქტურა და ფუნქციონირების წესები არც ერთი სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მოწყობას არ ჰგავს.<sup>5</sup> სწორედ მისმა

<sup>5</sup> ამ საკითხზე დაწვ. მსჯელობისთვის იხ. 2.1 ქვეთავი.

რთულმა აგებულებამ გამოიწვია ევროკავშირის სამართლის სრულიად განსხვავებულ სამართლის სისტემად ჩამოყალიბება, რომელზეც გავლენას ვერ ახდენს ვერც მისი წევრი სახელმწიფოების ძირითადი კანონები და ვერც საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტები, მიუხედავად მათი სტატუსისა. აღნიშნული სისტემის ჩამოყალიბების მიზეზად წევრ სახელმწიფოებში ევროკავშირის სამართლის ერთგვაროვანი იმპლემენტაცია სახელდება. კავშირის სამართლებრივი სტრუქტურა ორ ძირითად ხელშეკრულებას ეფუძნება, რომლებიც კონსტიტუციური მნიშვნელობისაა. ამ ხელშეკრულებებს წარმოადგენს ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება, რომლებიც ლისაბონის ხელშეკრულების შედეგად ჩამოყალიბდა. დებულება, რომელიც ევროპული კავშირის სამართლისა და შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის იერარქიულ ურთიერთდამოკიდებულებას განსაზღვრავდა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებასა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში მოცემული არ არის, თუმცა გარკვეული ჩანაწერი მაინც გაკეთდა ლისაბონის ხელშეკრულების ხელმოწერასთან დაკავშირებულ განცხადებაში N17, რომელშიც ხაზი გაესვა იმ გარემოებას, რომ წევრი სახელმწიფოების სამართალთან მიმართებით ევროპული კავშირის სამართალს უპირატესი ძალა აქვს.<sup>6</sup> კერძოდ, განცხადებას თან ერთვის სამართლებრივი სერვისების საბჭოს 11197/07 (JUR 260) მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის დამსახურებაა, რომ უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს კავშირის ფუძემდებლურ პრინციპს. იგი ევროკავშირის განსაკუთრებული ბუნების თანდაყოლილი პრინციპია ... ის ფაქტი, რომ იგი არ იქნება მოხსენიებული მომავალ ხელშეკრულებაში<sup>7</sup> არ ცვლის პრინციპისა და მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის არსებობას.<sup>8</sup> ამ ჩანაწერით ევროკავშირმა მთლიანად აღიარა როგორც სასამართლო პრაქტიკის, ისე თვითონ პრინციპის განსაკუთრებული მნიშვნელობა და იგი საკუთარ სამართლებრივ სისტემაში იერარქიულად დამფუძნებელი ხელშეკრულების ძალის მქონე პრინციპად მოიაზრა. გამომდინარე იქიდან, რომ ევროკავშირის პრიმატის პრინციპი მთლიანად სასამართლო პრაქტიკაზეა დაფუძნებული, მისი თითოეული კომპონენტი ერთ გადაწყვეტილებაში არ ასახულა და მან

<sup>6</sup> *გაბრიჩიძე გ.*, ევროპული კავშირის სამართალი, ევროპული და შედარებითი სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012, გვ. 103.

<sup>7</sup> საუბარია ლისაბონის ხელშეკრულებაზე.

<sup>8</sup> იხ. *Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted The Treaty of Lisbon*, 17. Declaration concerning primacy, *Opinion of the Council Legal Service of 22 June 2007*.



ევოლუციური გზა განვლო. ამიტომ, ქვემოთ პრინციპის თითოეულ კომპონენტს ცალ-ცალკე განვიხილავთ შესაბამისი პრაქტიკის მიხედვით.

## 2.1. ევროკავშირის სამართლის პრიმატის საფუძველი

ევროპული სამართლებრივი ინტეგრაციის „დიდი აფეთქება“ ევროკავშირის სასამართლოს მიერ 1960-იან წლებში უზენაესობის პრინციპის გამოცხადება იყო.<sup>9</sup> უზენაესობის პრინციპი ეხება ევროკავშირისა და წევრი ქვეყნების სამართლის იერარქიულ ურთიერთობას.<sup>10</sup> როგორც აღნიშნა, მას არ აქვს ნორმატიული საფუძველი ევროკავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტში. სწორედ ამიტომ, მისი გენეზისი და შემდგომი განვითარება სწორედ სასამართლო პრაქტიკის დამსახურებაა. პირველად აღნიშნული პრინციპი სასამართლომ დაადგინა კოსტა ენელის საქმეზე.<sup>11</sup> აღნიშნული საქმე ეხება ფლამინიო კოსტას, რომელიც იტალიაში ელექტროენერჯის კომპანიაში „ედისონ ვოლტა“ წილის მფლობელი იყო. იტალიის სახელმწიფომ გადაწყვიტა ელექტროენერჯის წარმოებისა და დისტრიბუციის ნაციონალიზაცია, რის შედეგადაც დაფუძნდა ეროვნული ელექტროენერჯის საბჭო - ENEL.<sup>12</sup> ბატონმა კოსტამ, როგორც მეწარმემ და ასევე როგორც ელ. ენერჯის მომხმარებელმა, მიმართა მილანის სასამართლოს და მას მოსთხოვა რომის ხელშეკრულების 177-ე მუხლის<sup>13</sup> საფუძველზე მიემართა ევროკავშირის სასამართლოსთვის და მოეთხოვა რომის ხელშეკრულების იმ ნორმების განმარტება მართლმსაჯულების სასამართლოსგან, რომლებიც ირღვეოდა იტალიის სახელმწიფოს ელ. ენერჯის ნაციონალიზაციის მარეგულირებელი ნორმებით.<sup>14</sup> პარალელურად, ეროვნულ დონეზე საქმე გადაეცა იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს.<sup>15</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ განიხილა საკონსტიტუციო სარჩელში არსებული თითოეული სადავო ნორმის კონსტიტუციურობა და აღნიშნული

<sup>9</sup> *Sweet S. A.*, The European Court of Justice and the judicialization of EU governance, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, No. 2, 2010, გვ. 29.

<sup>10</sup> *Cuyvers A.*, The Scope, Nature and Effect of EU Law, *East African Community Law, Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Boston, 2017, გვ. 174, [https://www.researchgate.net/publication/315363350\\_The\\_Scope\\_Nature\\_and\\_Effect\\_of\\_eu\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/315363350_The_Scope_Nature_and_Effect_of_eu_Law) [12/10/2018].

<sup>11</sup> საქმე 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585.

<sup>12</sup> ENEL წარმოადგენს ეროვნული ელექტროენერჯის საბჭოს იტალიურ აკრონიმს. იტალიურად Ente Nazionale Energia Elettrica.

<sup>13</sup> დღეს მოქმედი ლისაბონის ხელშეკრულების 267-ე მუხლი.

<sup>14</sup> იხ. საქმე 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585, გვ. 588.

<sup>15</sup> იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1964 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე *Giudizio Di Legittimita Costituzionale In Via Incidentale*, 14/1964 (ECLI:IT:COST:1964:14), ხელმისაწვდომია იტალიურ ენაზე შემდეგ ვებგვერდზე <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> [12/10/2018].

ნორმები კონსტიტუციურად გამოაცხადა. ამასთან, სასამართლომ იმსჯელა ევროპის გაერთიანების ხელშეკრულების იურიდიულ მხარეზე შიდა კანონმდებლობასთან მიმართებით და განმარტა, რომ რადგან ევროპის გაერთიანების ხელშეკრულება მიღებულია უფრო ადრე, ვიდრე იტალიის სადავო კანონმდებლობა<sup>16</sup> ნორმათა კოლიზიისას გამოიყენება უფრო ახალი ნორმა. შესაბამისად, სასამართლომ არარელევანტურად ჩათვალა შიდა კანონმდებლობისა და რომის ხელშეკრულების ურთიერთმიმართებაზე მსჯელობა.<sup>17</sup>

ევროპის გაერთიანების დონეზე, იტალიის სახელმწიფომ მოუწოდა მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომ არ მიეღო წარმოებაში საქმე, რადგან მილანის სასამართლოს შიდა კანონმდებლობით არ ჰქონდა საქმის გადაცემის უფლებამოსილება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის.<sup>18</sup> სასამართლომ არ გაიზიარა სახელმწიფოს პოზიცია და მან ნათელი პასუხი გასცა არამხოლოდ სახელმწიფოს წარმომადგენელს, არამედ ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს რომის ხელშეკრულების ძალასთან მიმართებით და მანამდე არარსებული განმარტება გააკეთა მის იურიდიულ ძალაზე.

„ჩვეულებრივი საერთაშორისო სამართლის ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით, ევროგაერთიანების ხელშეკრულებამ შექმნა თავისი საკუთარი სამართლებრივი სისტემა, რომელიც ძალაში შესვლის შემდგომ გახდა წევრი ქვეყნების სამართლებრივი სისტემის განუყოფელი ნაწილი და რომლითაც წევრი ქვეყნის სასამართლოები შეიბოჭა მისი გამოყენების ვალდებულებით.

... წევრმა სახელმწიფოებმა შეიზღუდეს თავიანთი სუვერენიტეტი განსაზღვრულ სფეროებში და შედეგად შექმნეს სამართლის სისტემა, რომელიც ბოჭავს როგორც მათ, ისე მათ მოქალაქეებს.

ხელშეკრულების სულისკვეთება და ტერმინოლოგია შეუძლებელს ხდის წევრი სახელმწიფოებისთვის, რომ მათ უპირატესობა მიანიჭონ ცალმხრივ და შემდგომ ზომებს (აქტებს) იმ სამართლებრივ სისტემასთან მიმართებით, რომელიც მიღებულია მათივე მიერ ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე...

<sup>16</sup> რომის ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 1958 წელს, ხოლო იტალიის კანონი „ელექტროენერჯის ნაციონალიზაციის შესახებ“ 1962 წელს.

<sup>17</sup> იხ. იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1964 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე *Giudizio Di Legittimita Costituzionale In Via Incidentale*, 14/1964 (ECLI:IT:COST:1964:14), სამოტივაციო ნაწილის მე-6 პუნქტი, ხელმისაწვდომია იტალიურ ენაზე შემდეგ ვებგვერდზე <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> [12/10/2018].

<sup>18</sup> საქმე 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585, გვ. 593.

ზემოაღნიშნული არგუმენტების საფუძველზე ხელშეკრულებიდან მომდინარე სამართალი, როგორც დამოუკიდებელი სამართლის წყარო, არ შეიძლება, საკუთარი განსაკუთრებული და ორიგინალური ბუნების გამო, დაიდლოს შიდა საკანონმდებლო ნორმებით, როგორც არ უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, თავისი თვისებების, როგორც გაერთიანების სამართლის, დაკარგვის და გაერთიანების სამართლებრივი საფუძვლის კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენების გარეშე.<sup>19</sup>

დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში რაიმე ტიპის ნორმატიული საფუძვლის გარეშე, სასამართლოს არგუმენტაცია შესაძლოა რაღაც კუთხით წრიული იყოს: ახალი გაერთიანების განსაკუთრებული და ორიგინალური ბუნება განაპირობებს იმას, რომ გაერთიანებას ჰქონდეს განსაკუთრებული და ორიგინალური თვისებები.<sup>20</sup> მართალია სასამართლომ არ განმარტა ბოლომდე თუ რას ნიშნავს კავშირის სპეციალური და ორიგინალური ბუნება, თუმცა დოქტრინაში ამაზე გარკვეული მინიშნებები არსებობს. კერძოდ, ზოგი ავტორი ევროკავშირის სამართალს საკონსტიტუციო სამართალთან აიგივებს.<sup>21</sup> “კარგი მიზეზები არსებობს იმისთვის, რომ ევროკავშირის ახლანდელი სამართალი ჩაითვალოს როგორც საკონსტიტუციო სამართალი: იგი აფუძნებს ძალაუფლებას, სამართლებრივ აქტებს ლეგიტიმურობას აძლევს, ანიჭებს მოქალაქეობას, იცავს ძირითად უფლებებს და არეგულირებს ურთიერთობებს როგორც სამართლებრივ სისტემებს, ისე სამართალსა და პოლიტიკას შორის”.<sup>22</sup> გაბატონებული მოსაზრების მიხედვით, ევროკავშირი არც ფედერალური სახელმწიფოა და არც საერთაშორისო ორგანიზაცია, არამედ გაურკვეველი *sui generis* სამართლებრივი კონსტრუქცია.<sup>23</sup> ევროკავშირის მმართველობის ფორმის უნიკალურობა განპირობებულია იმ გარემოებებით, რომ საჯარო ხელისუფლების აღსრულების და სახელისუფლებო ურთიერთობათა რეგულირების ფორმები არ შეესაბამება და არ ემთხვევა სახელმწიფო მმართველობის კლასიკურ ფორმებს.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> იქვე, გვ. 593-594.

<sup>20</sup> Bernard C., Peers S., European Union Law, Oxford University Press, 2014, გვ. 159.

<sup>21</sup> Sweet S. A., The European Court of Justice and the judicialization of EU governance, Living Reviews in European Governance, Vol. 5, No. 2, 2010, გვ. 128.

<sup>22</sup> Bogdandy V. A., Bast J., Principles of European Constitutional Law, Oxford and Portland, Oregon, 2006, introduction.

<sup>23</sup> De Witte B., The European Union as an international legal experiment, იხ. ჟურნალში *Búrca D. G., Weiler J., The Worlds of European Constitutionalism (Contemporary European Politics)*, Cambridge University Press, 2011, გვ. 20.

<sup>24</sup> ალასანია გ., ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2012, გვ. 166.

ცალსახა პასუხი ევროკავშირის სამართლებრივ ბუნებასთან დაკავშირებით ლიტერატურაში არ არსებობს,<sup>25</sup> თუმცა მართლმსაჯულების სასამართლომ მართებულად შენიშნა მისი განსაკუთრებულობა. ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის კონცეპტუალურ საფუძველს მართალია კოსტა წარმოადგენს, თუმცა პრინციპის დიაპაზონი შემდგომი გადაწყვეტილებებით უფრო ნათელი გახდა.<sup>26</sup>

## 2.2. ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა კონსტიტუციურ ნორმებთან მიმართებით

კოსტა ენელის საქმიდან მალევე, ევროგაერთიანების წევრ ქვეყნებში გარკვეული გაუგებრობა შეინიშნებოდა დამფუძნებელი ხელშეკრულებიდან მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ უზენაესობის პრინციპის ამოკითხვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ერთი მხრივ, გასაგები იყო ევროკავშირის სამართლის უპირატესი ძალა შიდა კანონმდებლობასთან მიმართებით, თუმცა ბუნდოვანება არსებობდა მისი და ქვეყნის ძირითად კანონის ურთიერთმიმართებაზე. სწორედ ამიტომ, ქვემოთ განვიხილავთ სახელმძღვანელო საქმეს მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკიდან, რომელმაც პასუხი გასცა აღნიშნულ სამართლებრივ დილემას.

ევროპის სასამართლომ პირველად ინტერნასიონალე ჰანდელსგესელშაფტის საქმეზე (შემდგომში ინტერნასიონალე),<sup>27</sup> რომელიც ასევე ცნობილია როგორც *Solange I*,<sup>28</sup> იმსჯელა საკონსტიტუციო ნორმებისა

<sup>25</sup> ევროკავშირის სამართლებრივ ბუნებასთან დაკავშირებით არსებულ თეორიებზე დაწვ. იხ. *Bernard C., Peers S., European Union Law, Oxford University Press, 2014, გვ. 31-35.*

<sup>26</sup> *Craig P., Búrca D. G., EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 268.*

<sup>27</sup> 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

<sup>28</sup> აღნიშნული ტერმინი პოპულარული გახდა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ინტერნასიონალეს საქმეზე გამოყენების შემდგომ. ტერმინი გერმანულია და ქართულად ნიშნავს “მანამ სანამ“. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ერთ-ერთი პირველი სასამართლო იყო, რომელიც დაუპირისპირდა მართლმსაჯულების სასამართლოს კავშირის უზენაესობის პრინციპთან მიმართებით. აღნიშნული დაპირისპირება სულ 2-ჯერ მოხდა, რაც ლიტერატურაში ცნობილია, როგორც *Solange I* და *Solange II*. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები ვრცლად არის განხილული 3.1 პარაგრაფში. აღმოსავლეთ ევროპის საკონსტიტუციო სასამართლოების წინააღმდეგობა ხატოვნად ზოგჯერ მოხსენიებულია, როგორც *Solange III*, მიუხედავად იმისა, რომ ამას არავითარი კავშირი არ აქვს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოსთან. დაწვ. იხ. *Arigho R.* „The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?“ *Journal of Postgraduate Research, Trinity College, Dublin, 2014; Pollicino O., European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems, German Law Journal, Vol. 9, N10. 2008; Sadurski W., “Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006; Kühn Z., The Application of European Law in the New Member States: Several*

და კავშირის სამართლის ურთიერთმიმართებაზე. ამ გადაწყვეტილებამ სერიოზული კონფლიქტი წარმოშვა გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შორის.<sup>29</sup> მოცემული საქმე ეხებოდა კავშირის სამართლის ნორმის მიმართებას გერმანიის ძირითადი კანონით გათვალისწინებულ ფუნდამენტურ უფლებასთან. განა შესაძლოა მისაღები იყოს გაერთიანების სამართლის მიერ გერმანიის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის უფლების დაჯახება, როგორც ამას უზენაესობის დოქტრინა მოითხოვს?<sup>30</sup> მართლმსაჯულების სასამართლოს პასუხს ამ კითხვაზე სწორედ ინტერნასიონალეს საქმეზე ვგებულობთ.

ინტერნასიონალე იყო გერმანიაში დაფუძნებული იურიდიული პირი, რომელიც ჩართული იყო სიმინდის ექსპორტის ბიზნესში. მან მოიპოვა 20 მილიონი კილოგრამი სიმინდის ექსპორტის ლიცენზია. ევროკავშირის 1967 წლის 13 ივნისის N. 120/67 რეგულაციის მე-12 მუხლით განსაზღვრული იყო პირობა, რომლითაც ლიცენზია გაიცემოდა დეპოზიტის გაკეთების შემთხვევაში. დეპოზიტის თანხას ლიცენზიის მფლობელი დაკარგავდა სრულად ან ნაწილობრივ იმ შემთხვევაში, თუ ლიცენზიის პერიოდში არ განახორციელებდა ან ნაწილობრივ განახორციელებდა იმპორტს ან ექსპორტს. ინტერნასიონალემ მხოლოდ ნაწილობრივი ექსპორტი განახორციელა და შედეგად დეპოზიტზე განთავსებული თანხის ნაწილი დაკარგა. მან იდავა ფრანკფურტის ადმინისტრაციულ სასამართლოში. მისი განცხადებით დეპოზიტის სისტემა არღვევდა ნების თავისუფლების, თავისუფალი ეკონომიკისა და პროპორციულობის პრინციპებს, რომლებიც გერმანიის კონსტიტუციის მე-2 მუხლის პირველ პუნქტიდან და მე-14 მუხლიდან მომდინარეობდა. გერმანიის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ კი საკითხი გადააგზავნა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში.<sup>31</sup>

გაერთიანების სასამართლომ იმსჯელა კონსტიტუციისა და გაერთიანების სამართლის ურთიერთმიმართებაზე. „ეროვნულის სამართლის ნორმების ან პრინციპების გამოყენებას გაერთიანების ინსტიტუტების მიერ მიღებული ნორმების კანონიერების შემოწმებისათვის

---

(Early) Predictions. ხელმისაწვდომია: [https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dccc0c8495/t/56b8ed45356fb0df617a7222/1454959941394/GLJ\\_Vol\\_06\\_No\\_03\\_Kuhn.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dccc0c8495/t/56b8ed45356fb0df617a7222/1454959941394/GLJ_Vol_06_No_03_Kuhn.pdf) [17/10/18].

<sup>29</sup> Craig P., *Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 269.

<sup>30</sup> *Arigho R.*, The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action? Journal of Postgraduate Research, Trinity College, Dublin, 2014, გვ.10-11.

<sup>31</sup> 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, გვ. 1127-1128.

საზიანო გავლენა ექნება გაერთიანების სამართლის ერთიანობასა და ეფექტურობაზე. ასეთი ნორმების კანონიერების შემოწმება მხოლოდ გაერთიანების სამართლის შუქზე შეიძლება. ... ამიტომ, გაერთიანების სამართლის კანონიერებაზე გავლენას ვერ მოახდენს იმაზე აპელირება, რომ გაერთიანების სამართალი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ფუნდამენტურ უფლებებს ან კონსტიტუციით განსაზღვრულ ძირითად პრინციპებს.<sup>32</sup>

ძირითად უფლებებთან მიმართებით სასამართლომ აღნიშნა, რომ მათი „პატივისცემა წარმოადგენს სასამართლოს მიერ დაცული სამართლის ძირითად პრინციპებს. ამგვარი უფლებების დაცვა, რომელიც გამომდინარეობს წევრი ქვეყნების კონსტიტუციური ტრადიციებიდან, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გაერთიანების მიზნებით... ამიტომ გაერთიანების ნორმა არღვევს თუ არა ძირითად უფლებას უნდა შეფასდეს გაერთიანების სამართლის ჭრილში.“<sup>33</sup>

ინტერნასიონალეს საქმე მნიშვნელოვანია, რადგან სასამართლომ, იმის მაგივრად, რომ მომავალში თითოეული წევრი სახელმწიფოსთვის ცალ-ცალკე გადაწყვეტილებებით აეხსნა თუ რა წარმოადგენს ან რა არ წარმოადგენს ევროკავშირის სამართლის ეფექტურ აღსრულებას, წაართვა წევრ სახელმწიფოებს არჩევანის გაკეთების უფლება ამ სფეროში<sup>34</sup> და დაავალდებულა ისინი ევროკავშირის სამართლის სფეროში მოქცეულ ნებისმიერ სამართლებრივ ურთიერთობაზე გაეგრძელებინათ ევროკავშირის სამართლის ნორმა. ინტერნასიონალეს საქმის მიხედვით თუ სამართლებრივი საკითხი ექცევა ევროკავშირისა და წევრი ქვეყნის საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში, უპირატესობა ევროკავშირის სამართალს ენიჭება. სწორედ ამიტომ, ამ გადაწყვეტილებას წევრი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სასამართლოები უარყოფითი განწყობით შეხვდნენ. მათ შორის ერთ-ერთი პირველი და ასევე ერთ-ერთი უმწვავესი გადაწყვეტილება გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ იყო მიღებული.

### **2.3. ევროკავშირის ნორმასთან შეუსაბამო წევრი სახელმწიფოს ნორმის სამართლებრივი მდგომარეობა**

ინტერნასიონალეს შემდეგ, კავშირის უზენაესობის პრინციპი კვლავ გახდა სასამართლოს მსჯელობის საგანი უკვე იტალიაში. იტალიაში

<sup>32</sup> იქვე. პუნქტი 3. გვ. 1134.

<sup>33</sup> იქვე. პუნქტი 4.

<sup>34</sup> *Bernard C., Peers S., European Union Law, Oxford University Press, 2014, გვ. 160.*

დაფუძნებული კომპანია სიმენტალი საფრანგეთიდან ახორციელებდა პროხის ხორცის იმპორტს.<sup>35</sup> იტალიის კანონმდებლობით მას საზღვარზე უნდა გადაეხადა გარკვეული თანხა შემოტანილი ხორცის ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებლობის შესამოწმებლად. სიმენტალმა მიიჩნია, რომ აღნიშნული რეგულაცია ეწინააღმდეგებოდა გაერთიანების წევრ ქვეყნებში თავისუფალი ვაჭრობის პრინციპს.<sup>36</sup> სასამართლო დავისას იტალიის სასამართლომ მიმართა მართლმსაჯულების სასამართლოს დავაზე განმარტების გასაკეთებლად. მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა იტალიის კანონმდებლობის შეუსაბამობა ევროგაერთიანების დამფუძნებელ დოკუმენტებთან. ამ გადაწყვეტილების საფუძველზე იტალიის სასამართლომ სახელმწიფოს დაავალა სიმენტალისთვის დაებრუნებინა მის მიერ უკანონოდ გადახდილი თანხა პროცენტებით.<sup>37</sup> სახელმწიფომ უარი განაცხადა თანხის დაბრუნებაზე, რადგან მიაჩნდა, რომ ევროგაერთიანების ზოგიერთი ნორმები ეწინააღმდეგებოდა იტალიის კანონმდებლობას. სახელმწიფოს არგუმენტაციით, ეროვნულ სასამართლოებს არ შეეძლოთ პირდაპირ უარი ეთქვათ ეროვნული კანონმდებლობის გამოყენებაზე თუ ის ეწინააღმდეგებოდა ევროგაერთიანების სამართალს. თუ საერთო სასამართლოს მოსამართლე დაადგენდა, რომ ეროვნული კანონმდებლობა არღვევდა გაერთიანების სამართალს, მას უნდა მიემართა იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ამ კანონის არაკონსტიტუციურად გამოსაცხადებლად. მას არ შეეძლო საკუთარი ნებით უარი განეცხადებინა მის გამოყენებაზე.<sup>38</sup> იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს სურდა საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილების განმტკიცება საერთო სასამართლოების იძულებით, მისთვის მიემართათ ევროგაერთიანების სამართლის კონსტიტუციურობაზე იმის მაგივრად, რომ თავად გადაეწყვიტათ საქმე ევროგაერთიანების სამართლის საფუძველზე.<sup>39</sup>

იტალიის ეროვნულმა სასამართლომ კვლავ გადასცა დავა მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს. სასამართლოს წინაშე დაისვა ორი კითხვა, თუმცა მოცემული თემის მიზნებისთვის განვიხილოთ მხოლოდ პირველი, რომელიც შემდეგი ფორმულირებით ჩამოყალიბდა: უნდა განიმარტოს თუ არა უზენაესობის პრინციპის მასშტაბი ისე, რომ მასში მოვიანოთ მასთან წინააღმდეგობრივი ეროვნული სამართლის უკუგდება

<sup>35</sup> 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.

<sup>36</sup> იქვე, გვ. 631.

<sup>37</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, *EU Law, Text, Cases and Materials*, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 270.

<sup>38</sup> *Ferreres C. V.*, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, Yale University Press, 2009, გვ. 125.

<sup>39</sup> *Komárek J.*, *The Place of Constitutional Courts in the EU*. *European Constitutional Law Review*, no. 9, 2013, გვ. 428-429.

საკანონმდებლო თუ სხვა კონსტიტუციური ორგანოს მიერ მის ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე?

„გაერთიანების სამართალი, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, გულისხმობს მის გამოყენებას სრულად და ერთიანად ყველა წევრ სახელმწიფოში მისი ძალაში შესვლიდან მანამ, სანამ იგი შეწყვეტს არსებობას.

...

... [გაერთიანების სამართალი] არის თითოეული წევრი სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილი და უპირატესია იქ არსებულ სამართლებრივ წესრიგზე. [სამართალი] ასევე გამორიცხავს ახალი ეროვნული კანონის მიღებას, რომელიც შეუთავსებელი იქნება გაერთიანების სამართლის ნორმებთან.

...

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ ყველა ეროვნულმა სასამართლომ უნდა გამოიყენოს გაერთიანების სამართალი თავისი სისრულით და დაიცვას ის უფლებები, რომელითაც იგი აღჭურავს ადამიანებს და სასამართლო ვალდებულია გადადოს ნებისმიერი ეროვნული სამართლის ნორმა, რომელიც ეწინააღმდეგება მას, მიუხედავად იმისა ეროვნული სამართლის ნორმა მიღებულია გაერთიანების სამართლის ნორმამდე თუ მის შემდეგ.

...

... [ეროვნული სასამართლო] ვალდებული არაა მოითხოვოს სადავო ნორმის გაუქმება ან მოიცადოს მისი გაუქმებისთვის საკანონმდებლო ან სხვა კონსტიტუციური გზებით“.<sup>40</sup>

ამ გადაწყვეტილებით კონკრეტული საქმის განმხილველი მოსამართლე უფლებამოსილია უგულებელყოს ნებისმიერი ეროვნული სტატუტი, რომელიც გაერთიანების სამართალს ეწინააღმდეგება. მას არ სჭირდება საქმის გაჭიანურება და ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმის ძალადაკარგულად გამოცხადების ლოდინი.<sup>41</sup> ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მტკიცებით, გაერთიანების სამართლის ეფექტურ აღსრულებას ხელი შეეშლება, თუ საქმის განმხილველ სასამართლოს არ შეეძლება ევროგაერთიანების სამართლის დამრღვევი

<sup>40</sup> 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* [1978] ECR 629, გვ. 643-644, პუნქტები 14, 17, 21, 24.

<sup>41</sup> *Ferreres C. V.*, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, Yale University Press, 2009, გვ. 126.



ეროვნული სამართლის ნორმის გადადება.<sup>42</sup> სიმენტალის გადაწყვეტილებიდან ასევე თვალნათელია ორ ნორმატიულ აქტს შორის უფრო გვიან მიღებული აქტის უპირატესობის პრინციპის უგულვებლყოფა. მართალია ქართულ რეალობაში ეს პრინციპი მხოლოდ ერთ დონეზე არსებულ ნორმატიულ აქტებზე ვრცელდება, თუმცა, როგორც ჩანს, იტალიაში ამ პრინციპს განსხვავებული მასშტაბი აქვს. ამიტომ მართლმსაჯულების სასამართლომ ამ ნაწილშიც ნათელი განმარტება გააკეთა და ევროგაერთიანების სამართალს უპირატესი ძალა მიანიჭა მიუხედავად იმისა, თუ როდისაა მიღებული მასთან შეუსაბამო ეროვნული კანონი.

#### 2.4. ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტების იერარქია

სიმენტალის გადაწყვეტილებით მართლმსაჯულების სასამართლომ პრაქტიკულად დაასრულა ევროკავშირის უზენაესობის პრინციპის განმარტება წევრი ქვეყნების სამართლის სისტემებთან მიმართებით, თუმცა არ დასრულებულა უზენაესობის პრინციპის მასშტაბის ზრდა. მოცემულ ქვეთავში ჩვენ შევეხებით ევროკავშირის სამართლისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართლის ურთიერთმიმართებას მართლმსაჯულების სასამართლოს პერსპექტივიდან. ამ მიმართულებით ევროკავშირის სამართალში ჯერ-ჯერობით მხოლოდ 1 საქმე არსებობს *კადი კომისიის წინააღმდეგ*.<sup>43</sup> კადის<sup>44</sup> საქმე ეხება გაეროსა და ევროკავშირის სამართლის ურთიერთობას, სფეროს, რომელიც ძირითადად ჯერ შეუსწავლელია.<sup>45</sup> სასამართლოს ამ საქმეში უნდა შეეფასებინა აქვს თუ არა გაეროს უშიშროების

<sup>42</sup> იქვე.

<sup>43</sup> C-402/05 and 415/05, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2008] ECR I-6351.

<sup>44</sup> აუცილებელია გავმიჯნოთ კადის ორი, 2008 და 2013 წლის, საქმეები ერთმანეთისგან. პირველი ეხება ევროკავშირის სამართლისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის სამართლის იერარქიას, ასევე საკუთრებისა და სამართლიანი სასამართლოს მიმართვის უფლებებს. ხოლო მე-2, 2013 წლის, საქმე ეხება მხოლოდ საკუთრების და სამართლიანი სასამართლოს მიმართვის უფლების დარღვევას. მოცემული ნაშრომის მიზნებისთვის განხილული იქნება მხოლოდ 2008 წლის კადის საქმე. 2013 წლის საქმე კი შემდეგი მონაცემებით შეგიძლიათ იხილოთ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ვებგვერდზე. C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P *European Commission, Council of the European Union, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Yassin Abdullah Kadi, French Republic*, [2013].

<sup>45</sup> *Hilpold P.*, *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 13, 2009, გვ. 142.

საბჭოს რეზოლუციას უპირატესი იურიდიული ძალა ევროკავშირის სამართალზე.<sup>46</sup>

#### 2.4.1. გაეროს აქტების იურიდიული ძალა

პირველ რიგში, სანამ უშუალოდ გადავალთ ზემოაღნიშნული საქმეების განხილვაზე, მანამდე უნდა განიმარტოს გაეროს სამართლებრივი აქტების იურიდიული ძალის მნიშვნელობა. გაეროს ქარტიის 103-ე მუხლის ოფიციალური ინგლისური ტექსტის მიხედვით, წევრი ქვეყნების ვალდებულებებსა, რომელიც გამომდინარეობს მოქმედი ქარტიიდან,<sup>47</sup> და ამ ქვეყნების სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან გამომდინარე ვალდებულებებს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში, უპირატესი ძალა ენიჭება ქარტიის ვალდებულებების შესრულებას. ქარტიის ინგლისური ტექსტი გარკვეული ეჭვების საფუძველს იძლევა ტერმინთან „მოქმედი ქარტიიდან“ დაკავშირებით. არ არის ნათელი ეს მხოლოდ ქარტიის ტექსტიდან გამომდინარე ვალდებულებებს მოიცავს, თუ გაეროს სხვა აქტებიდან წარმოშობილ ვალდებულებასაც. ქარტიის ოფიციალური ფრანგული ტექსტიდან<sup>48</sup> ნათელია, რომ 103-ე მუხლი მოიცავს არამხოლოდ ქარტიას, არამედ ყველა სამართლებრივად მბოჭავ გაეროს აქტს და მათ შორი უშიშროების საბჭოს რეზოლუციებსაც.<sup>49</sup> ქარტიის ფრანგულენოვანი ვერსიის იდენტური შინაარსი გამომდინარეობს ასევე ესპანურენოვანი ვერსიიდანაც.<sup>50</sup> ესპანეთის სამეფო აკადემიის ოფიციალური ლექსიკონის მიხედვით, ტერმინი „en virtud de“ გულისხმობს „რადაცის შედეგად“.<sup>51</sup> მოცემული განმარტებებიდან ნათლად ჩანს, რომ 103-ე მუხლი ვრცელდება არამარტო ქარტიის ტექსტზე, არამედ ამ ქარტიიდან გამომდინარე, მის შედეგად მიღებულ სხვა აქტებზეც. შესაბამისად, გაეროს ქარტიის მიხედვით, გაეროს აქტებს აქვთ უპირატესი ძალა სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების აქტებთან მიმართებით. ამ პოზიციას არ ეთანხმება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო. შემდეგ ქვეთავებში სწორედ ამ საკითხს განვიხილავთ დეტალურად.

<sup>46</sup> *Kokott J., Sobotta C., The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? The European Journal of International Law Vol. 23 no. 4, Oxford University Press, 2012, გვ. 1015.*

<sup>47</sup> იხ. ინგლისურად „the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter“

<sup>48</sup> იხ. ფრანგულად „obligations [...] en vertu de la présente Charte“

<sup>49</sup> *Hilpold P., EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 161.*

<sup>50</sup> იხ. ესპანურად „las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta“

<sup>51</sup> იხ. en virtud de - A consecuencia de o por resultado de. <https://dle.rae.es/?id=buFPjR> [02/02/19].

## 2.4.2. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსა და გაეროს უშიშროების საბჭოს კონფლიქტი კადის საქმის მიხედვით

### 2.4.2.1. კადის საქმის განხილვა ევროკავშირის პირველი ინსტანციის სასამართლოში

ევროპის ძირითადი რეგიონალური სასამართლოებისთვის ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით ერთ-ერთ უახლეს გამოწვევას წარმოადგენს კადის საქმე, რომელიც ეხება გაეროს მიერ ნებადართულ ქმედებებს, რომელმაც მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენა ზოგიერთ ადამიანს.<sup>52</sup>

ბატონი კადი არის საუდის არაბეთის მდიდარი მოქალაქე, რომელსაც დიდი ეკონომიკური ინტერესები ჰქონდა ევროპის კავშირთან.<sup>53</sup> მას ჰქონდა ფინანსური აქტივები შვედეთში. 1999 წელს გაეროს უშიშროების საბჭომ მიიღო რეზოლუცია N1267, რომლის მიხედვითაც ყველა იმ პირის ქონებრივი აქტივების გაყინვა უნდა მომხდარიყო, რომელიც დაკავშირებული იყო თალიბანთან და ოსანა ბინ ლადენთან. 2001 წლის ბოლოს უშიშროების საბჭომ გამოაქვეყნა ორი დამატებითი სია, რომელშიც შეყვანილი იყვნენ პირები, რომლებიც უნდა დაქვემდებარებულიყვნენ რეზოლუციის მოთხოვნებს. ამ პირებს შორის იყო ბატონი კადიც.<sup>54</sup> 2002 წელს ევროკავშირის საბჭომ მიიღო რეგულაცია N881/2002, რომლითაც გაეროს რეზოლუციას შესასრულებლად სავალდებულო ძალა მიენიჭა ევროკავშირის ტერიტორიაზე და სანქციები გავრცელდა კადიზეც. მოგვიანებით, უშიშროების საბჭოს მიერ რეზოლუციაში ცვლილება განხორციელდა, რათა ამ რეზოლუციით „დაზარალებულ“ პირებს ჰუმანიტარული დახმარების მიღების უფლება. ეს ცვლილებაც აისახა ევროკავშირის შესაბამის რეგულაციაში.<sup>55</sup> კადიმ გაასაჩივრა ძირითადი რეგულაცია, რადგან მისი აზრით ის არღვევდა ადამიანის ძირითად უფლებებს. პირველად საქმე განიხილა ევროკავშირის პირველი ინსტანციის სასამართლოში.<sup>56</sup> კადის არგუმენტი ეფუძნებოდა ორი ძირითადი უფლების დარღვევა: უფლება საქმის სამართლიან განხილვაზე და საკუთრების უფლება.<sup>57</sup> საქმის

<sup>52</sup> *Búrca D. G.*, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, Harvard International Law Journal, Vol. 51, N 1, 2010 გვ. 4.

<sup>53</sup> *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 152.

<sup>54</sup> C-402/05 and 415/05, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2008] ECR I-6351, პუნქტები - 14-31.

<sup>55</sup> *Búrca D. G.*, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, Harvard International Law Journal, Vol. 51, N 1, 2010 გვ. 18.

<sup>56</sup> T-315/01 *Kadi v Council and Commission* [2005] ECR II-3649

<sup>57</sup> იქვე. პუნქტი 59.

სამართლიანი განხილვის უფლების დარღვევაში იგი გულისხმობდა თავდაპირველად გაეროს რეზოლუციის მიღებისას მის ჩაურთველობას. მისი აზრით, იგი მოკლებული იყო შესაძლებლობას დაემტკიცებინა, რომ მას არავითარი კავშირი არ ჰქონდა არც თალიბანთან და არც ალ-ქაიდასთან. პირველი ინსტანციის სასამართლომ იმსჯელა გაეროს აქტების სავალდებულო ძალაზე ევროკავშირისთვის და აღნიშნა, რომ ევროკავშირს ვერ შეეძლო გაეროს აქტები, რადგან ევროკავშირი არ არის მიერთებული გაეროს ქარტიას.<sup>58</sup> მიუხედავად ამისა, სასამართლომ მაინც მიიჩნია, რომ გამოუალბებულად, წევრი ქვეყნების გავლით, მასზეც ვრცელდებოდა გაეროსგან წარმოშობილი ვალდებულებები. სასამართლოს მტკიცებით, როცა შეიქმნა ევროგაერთიანება და გაერთიანების წევრმა ქვეყნებმა ნებაყოფლობით გადასცეს მას საკუთარი ძალაუფლება, ამ ძალაუფლებაში ასევე გადასცეს გაეროს წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებანიც.<sup>59</sup> ამ მსჯელობიდან გამომდინარე სასამართლომ ევროკავშირზეც, როგორც დამოუკიდებელ იურიდიულ პირზე, გაავრცელა გაეროს ქარტიის ვალდებულებები.<sup>60</sup> ამ ეტაპზე სასამართლომ დარღვევა ვერ დაინახა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება ლიტერატურაში განხილულია როგორც სასამართლოს შერბილებული პოზიციის წარმოჩინება და ხაზგასმულია ამ გადაწყვეტილებით გაეროს სამართლის უზენაესობის დადგენა ევროკავშირის სამართალზე.<sup>61</sup> მიუხედავად გადაწყვეტილების დასაწყისში სუსტი პოზიციის წარმოჩინებისა, სასამართლომ მაინც განიხილა სადავო ნორმები *ius cogens*-თან მიმართებით.<sup>62</sup> სასამართლოს მტკიცებით თუ გაეროს ნორმა ეწინააღმდეგება *ius cogens*-ს, მაშინ მას არ ექნება მბოჭავი ძალა არც გაეროს წევრ ქვეყნებზე და არც ევროგაერთიანებაზე.<sup>63</sup> აღნიშნულ ცნებას ერთი დადგენილი, სავალდებულო განმარტება არ გააჩნია.<sup>64</sup> იგი წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის იმპერატიულ ნორმას.<sup>65</sup> სასამართლომ იმსჯელა საკუთრების უფლებაზე და გამომდინარე იქედან,

---

<sup>58</sup> იქვე. პუნქტი 192.

<sup>59</sup> იქვე. პუნქტები 193 და 200.

<sup>60</sup> იქვე. პუნქტი 203.

<sup>61</sup> *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 170.

<sup>62</sup> *Kokott J., Sobotta C.*, The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? The European Journal of International Law Vol. 23 no. 4, Oxford University Press, 2012, გვ. 1016.

<sup>63</sup> T-315/01 Kadi v Council and Commission [2005] ECR II-3649, პუნქტი 230.

<sup>64</sup> *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 170.

<sup>65</sup> ენციკლოპედიური ლექსიკონი, <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=7290> [03/02/2019].

რომ კადის ცხოვრებისთვის აუცილებელ მინიმუმზე<sup>66</sup> მიუწვდებოდა ხელი, რაც თავად უშიშროების საბჭოს მიერ იყო დაშვებული;<sup>67</sup> მიიჩნია, რომ არ დარღვეულა საკუთრების უფლება და ასევე არ მოიაზრა იგი როგორც *ius cogens*.<sup>68</sup> ამის საპირისპიროდ სასამართლომ არ მიიჩნია უფლება სამართლიან სასამართლოზე *ius cogens* ნორმად და მასზე დარღვევა არ დაადგინა. სასამართლოს ასეთი მიდგომა სამეცნიერო საზოგადოების კრიტიკის ობიექტი გახდა.<sup>69</sup>

#### 2.4.2.2. კადის საქმის განხილვა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში

პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება მალევე გასაჩივრდა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში, რომელმაც პირველი ინსტანციისგან განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო. პირველ რიგში, სასამართლოს არ უმსჯელია *ius cogens* ნორმებზე, რაც პოზიტიურად შეფასდა ზოგი ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მიერ.<sup>70</sup> უშუალოდ ვიდრე განვიხილავთ ძირითად გადაწყვეტილებას, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ გენერალურ პროკურორ მიგელ პოიარეს მადუროს სასამართლოსთვის მიწოდებულ აზრზე. ევროკავშირის სამართალში გენერალური პროკურორის არის მართლმსაჯულების სასამართლოს ოფიცერი, რომელიც სასამართლოს აწვდის მოსაზრებებს კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით. მის მოსაზრებებს სასამართლოზე დიდი გავლენა აქვთ, თუმცა მათ არ აქვთ მბოჭავი ძალა.<sup>71</sup> ამ მხრივ შეიძლება პარალელი გავავლოთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში არსებულ სასამართლოს მეგობრის ინსტიტუტთან, თუმცა ეს ორი ინსტიტუტი ერთმანეთისგან განსხვავდება სამართლებრივი სტატუსით. მადუროს მიერ წარმოდგენილი მოსაზრების მიხედვით, „მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლო პატივს სცემს იმ ვალდებულებებს, რომელიც საერთაშორისო სამართლით ვრცელდება ევროგაერთიანებაზე, პირველ რიგში, იგი უზრუნველყოფს კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით შექმნილი კონსტიტუციური ჩარჩოს

<sup>66</sup> საკვები, მედიკამენტები და ბინის ქირა.

<sup>67</sup> T-315/01 Kadi v Council and Commission [2005] ECR II-3649, პუნქტი 239.

<sup>68</sup> იქვე. 242.

<sup>69</sup> იხ. *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 169-173; *Búrca D. G.*, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, Harvard International Law Journal, Vol. 51, N 1, 2010, გვ. 19-22.

<sup>70</sup> ამ სახელმწიფოებს შორის იყვნენ საფრანგეთი, ნიდერლანდების სამეფო და გაერთიანებული სამეფო. დაწვ. იხ. *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009, გვ. 173, სქოლიო N87.

<sup>71</sup> *Búrca D. G.*, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, Harvard International Law Journal, Vol. 51, N 1, 2010, გვ. 22.

დაცვას... საერთაშორისო სამართლისა და გაერთიანების სამართლის ურთიერთმიმართება რეგულირდება გაერთიანების სამართლით. ... სასამართლომ ყურადღება უნდა მიაქციოს მისი გადაწყვეტილებების გავლენას გაერთიანების გარეთ არსებულ სამართლებრივ სივრცეზე. ... მიუხედავად ამისა, სასამართლო ... ვერ შეაქცევს ზურგს გაერთიანების ფუნდამენტურ ღირებულებებს, რომლის დაცვას მისი ვალდებულებაა. მიუხედავად იმისა, რომ განსახილველი ზომები მიმართულია საერთაშორისო ტერორიზმის ჩასახშობად, ეს ვერ შეაჩერებს სასამართლოს დაიცავს სამართლის უზენაესობა.<sup>72</sup>

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ იმსჯელა ევროგაერთიანების სამართლებრივ მდგომარეობაზე და აღნიშნა, რომ „იგი დაფუძნებულია სამართლის უზენაესობაზე... საერთაშორისო ხელშეკრულება ვერ მოახდენს გავლენას ევროკავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტებით განსაზღვრულ ძალაუფლების დანაწილებაზე... ადამიანის ძირითადი უფლებები წარმოადგენს ევროკავშირის სამართლის ძირითადი პრინციპების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომლის დაცვასაც სასამართლო უზრუნველყოფს. ამ მხრივ, სასამართლო ხელმძღვანელობს წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ტრადიციებითა და სხვა საერთაშორისო ინსტრუმენტებით, რომელთა შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია... სასამართლოს ვალდებულება შეამოწმოს გაერთიანების ნორმები ძირითად უფლებებთან ვრცელდება იმ შემთხვევებზეც, როცა ასეთი ნორმები მიზნად ისახავენ სხვა საერთაშორისო აქტის აღსრულებას. ამგვარი ვალდებულება არ ვრცელდება სადავო აქტის შეფასებაზე *ius cogens-თან*.“<sup>73</sup> აქედან ნათლად ჩანს, რომ სასამართლომ ადამიანის უფლებების დაცვის მოტივით, საკუთარ თავს მიანიჭა უფლებამოსილება განიხილოს სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტის საფუძველზე მიღებული ევროკავშირის აქტის შესაბამისობა ევროკავშირის სამართალთან. ასევე, სასამართლომ დაუშვა, რომ იმ შემთხვევაშიც თუ გაეროს ქარტიას პირდაპირი მოქმედების ძალა ექნებოდა ევროკავშირში, იგი უპირატესი ძალით ისარგებლებდა მხოლოდ კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტებზე და იგი ვერ გავრცელდებოდა კავშირის პირველად სამართლებრივ აქტებზე, განსაკუთრებით კი ძირითად

<sup>72</sup> Opinion by Advocate General Maduro in Case C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, 2008, პუნქტები 24, 44 და 45.

<sup>73</sup> C-402/05 and 415/05, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2008] ECR I-6351, პუნქტები 281-283, 286, 287.

პრინციპებზე, რომლის შემადგენელი ნაწილია ადამიანის უფლებები.<sup>74</sup> გადაწყვეტილების შემდგომ პარაგრაფებში კი ეს არგუმენტაცია მტკიცებით ფორმით გაამყარა. „კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით, როგორც ავტონომიური სამართლებრივი სისტემით, რომელზეც გავლენას ვერ მოახდენს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულება, განმტკიცებული სასამართლოს უფლება შეაფასოს კავშირის ნებისმიერი ზომა ადამიანის ძირითადი უფლებების ჭრილში არის კონსტიტუციური გარანტია... სასამართლოს შეფასების არეალში ექცევა გაერთიანების ის ზომებიც, რომლის მიზანია აღასრულოს გაეროს უშიშროების საბჭოს მიერ მიღებული რეზოლუციები.“<sup>75</sup>

სასამართლომ ბატონი კადის სარჩელზეც იმსჯელა და დაადგინა, რომ საქმის სამართლიანი განხილვის უფლება დაერღვა მას, რადგან არ ჰქონდა შესაძლებლობა ედავა მისი ფინანსური აქტივების გაყინვის შესახებ უშიშროების საბჭოს გადაწყვეტილების კანონიერებაზე.<sup>76</sup> საკუთრების უფლების დარღვევასთან მიმართებით სასამართლომ მოიშველია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეები,<sup>77</sup> ასევე იმსჯელა საკუთრების უფლებაში ჩარევის მასშტაბზე მოცემულ საქმეში და რადგანაც, ბატონ კადის არ ჰქონდა შესაძლებლობა ედავა ამ უფლებაში ჩარევაზე, სასამართლომ დაადგინა უფლების დარღვევა.<sup>78</sup>

#### 2.4.2.3. კადის გადაწყვეტილების გავლენა გაეროს უშიშროების საბჭოზე

ლიტერატურაში გამოთქმულია აზრი, რომ კადის საქმე ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო შეგვიძლია შევადაროთ გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 1970-იან წლებში გამოტანილ გადაწყვეტილებას ინტერნაციონალეს საქმეზე, სადაც იგი მიიჩნევდა, რომ ეროვნულ დონეზე უფლებათა დაცვის ხარისხი უფრო მაღალი იყო, ვიდრე კავშირის დონეზე.<sup>79</sup> კადის საქმით, კარგად შერჩეული მსჯელობითა და უკომპრომისო მიდგომით, სასამართლომ კარგად გამოიყენა მოცემული მომენტი მკაცრი და ნათელი გზავნილი გაეგზავნა ევროკავშირისა და საერთაშორისო სამართლის ურთიერთმიმართებაზე და, მით უფრო,

<sup>74</sup> იქვე. პუნქტები 307 და 308.

<sup>75</sup> იქვე. პუნქტები 316 და 326.

<sup>76</sup> იქვე. პუნქტები 334-352.

<sup>77</sup> იქვე. პუნქტები 356, 360, 363 და 368.

<sup>78</sup> იქვე. პუნქტები 368-371.

<sup>79</sup> *Kokott J., Sobotta C., The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? The European Journal of International Law Vol. 23 no. 4, Oxford University Press, 2012, გვ. 1018.*

ევროპული სამართლებრივი წესრიგის ავტონომიურობაზე.<sup>80</sup> აღსანიშნავია, რომ ლისაბონის ხელშეკრულება ითვალისწინებს კადის სტანდარტიდან გამონაკლისს. ევროკავშირის უზენაესობის პრინციპი არ გავრცელდება სხვა ხელშეკრულებაზე თუ ის ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფომ გაწევრიანებამდე დადო მესამე სახელმწიფოსთან.<sup>81</sup>

მარტივი არ იქნება იმის ახსნა, თუ რატომ ხორციელდება უფლებების დაცვა ევროკავშირში განსხვავებულად, ვიდრე გაეროში,<sup>82</sup> თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ კადის საქმემ რეალურად დაამკვიდრა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართალთან მიმართებით. ამის ნათელი მაგალითია კადის საქმიდან მალევე, 2008 წელს, გაეროს უშიშროების საბჭოს მიერ მოკლე განმარტებების გაკეთების დაწყება ადამიანის უფლების შემზღვეველ რეზოლუციებში პირის შეყვანასთან დაკავშირებით.<sup>83</sup> განმარტებების გაკეთების კვალდაკვალ შეიქმნა ომბუდსმენის ინსტიტუტი ამ პროცესზე მეთვალყურეობისთვის. მისი შექმნის შემდგომ, ომბუდსმენმა მიაღწია 79-დან 57 საქმეში ადამიანების ამოშლას ტერორისტთა სიიდან. ამ მომენტისთვის ერთი საქმე განხილვის პროცესშია.<sup>84</sup>

### 3. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი საკონსტიტუციო სამართალში

#### 3.1. კონსტიტუციის უზენაესობის კლასიკური გაგება

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპს თავად ტერმინი „კონსტიტუციონალიზმი“ განსაზღვრავს. სამართლებრივი კუთხით, კონსტიტუციონალიზმი მიჩნეულია კონსტიტუციით შეზღუდულ სახელმწიფო მმართველობის ფორმად,<sup>85</sup> რომელშიც კონსტიტუცია უზენაესი იურიდიული ძალის მქონე აქტია. კონსტიტუციის უზენაესობა, როგორც ფორმალური და იმპერატიული პოსტულატი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ფილოსოფიურ და თეორიულ აქსიომას, რომელიც მის სრულ სახეს აჩვენებს

<sup>80</sup> *Búrca D. G.*, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, *Harvard International Law Journal*, Vol. 51, N 1, 2010 გვ. 5.

<sup>81</sup> *Bernard C.*, Peers S., *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, გვ. 161, სქოლიო N68.

<sup>82</sup> *Hilpold P.*, *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 13, 2009, გვ. 164.

<sup>83</sup> *Kokott J., Sobotta C.*, The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? *The European Journal of International Law* Vol. 23 no. 4, Oxford University Press, 2012, გვ. 1020.

<sup>84</sup> იხ. <https://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases> [02/02/2019].

<sup>85</sup> *კვერენჩილაძე, გ.*, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, ხელნაწერის უფლებით.



დაწერილი კონსტიტუციით განსაზღვრული მექანიზმების ამოქმედებისას.<sup>86</sup> კონსტიტუციის უზენაესობის ცნება მხოლოდ თეორიული ასპექტებით არ არის ნაკვეთი და მას კონკრეტული პრაქტიკული დანიშნულება აქვს. ამის თვალსაჩინოდ წარმოსაჩენად აუცილებელია გავხსნათ კონსტიტუციონალიზმის სკივრი, რომელიც სავსეა გამოცდილებებით.<sup>87</sup> ამერიკის დამფუძნებელი მამები უშუალოდ, ვიდრე კონსტიტუციას მიიღებდნენ, საზოგადოებას აცნობდნენ კონსტიტუციის მიღების აუცილებლობას და კონსტიტუციით განსაზღვრული ინსტიტუტების არსს. „ალექსანდრე ჰამილტონმა, ჯეიმს მედისონმა და ჯონ ჯეიმ 85 სტატია დაწერეს, რომელიც 1787 წლის ოქტომბრიდან 1788 წლის აგვისტოს ჩათვლით გამოქვეყნდა. ეს სტატიები ფედერალისტური წერილების სახელითაა ცნობილი და ამერიკის ისტორიისა და პოლიტიკური მეცნიერების უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტს წარმოადგენს. ფედერალისტური წერილები არა მარტო კონსტიტუციას განმარტავს, არამედ იმ ფილოსოფიასაც გვიხსნის, რომელიც მის თითოეულ ნაწილს ასულდგმულებს.“<sup>88</sup>

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპზე საუბარი უპირველესად ჰამილტონმა დაიწყო. იგი ამტკიცებდა, რომ კავშირის მიერ მიღებული კანონი არის უზენაესი, რადგან თუკი იგი არ იქნება უზენაესი, მაშინ მისი ფასი ნულის ტოლია. თუ კანონს უზენაესობის ელემენტი არ აქვს, იგი უბრალო ხელშეკრულებაა, რომლის შესრულება მხარეთა კეთილ ნებაზეა დაფუძნებული.<sup>89</sup> დამფუძნებელ მამებს შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისა და მიღებისას ამოძრავებდათ პარანოიდული სურვილი, თავიდან აეცილებინათ მონარქია.<sup>90</sup> სწორედ ამიტომ, მათ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი კონსტიტუციის ტექსტშივე მოიხსენიეს, რათა გამოერიცხათ ხელისუფლების უზურპაცია. წერილობითი კონსტიტუცია უზენაესია და ყოვლისმომცველი. საჯარო ძალაუფლების ყოველგვარი ექსტრაკონსტიტუციური განხორციელება

<sup>86</sup> *Tarapués Sandino, D., F.*, El principio de la Supremacía Constitucional como fórmula de exigibilidad jurídica en la justicia constitucional Colombiana, Los Principios en el Constitucionalismo contemporáneo,

[https://www.academia.edu/6524551/El\\_principio\\_de\\_la\\_supremac%C3%ADa\\_constitucional\\_como\\_f%C3%B3rmula\\_de\\_exigibilidad\\_jur%C3%ADdica\\_en\\_la\\_justicia\\_constitucional\\_colombiana](https://www.academia.edu/6524551/El_principio_de_la_supremac%C3%ADa_constitucional_como_f%C3%B3rmula_de_exigibilidad_jur%C3%ADdica_en_la_justicia_constitucional_colombiana) [22/03/19].

<sup>87</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 15.

<sup>88</sup> ტეფტი, ჯ., ფ., ამერიკის ელჩი საქართველოში 2005-2009 წლებში, <http://www.federalistpapers.ge/index.php> [23/03/19].

<sup>89</sup> ფედერალისტთა წერილები, N33, ჰამილტონი, იხ. <http://www.federalistpapers.ge/federali33.php> [23/03/19].

<sup>90</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 3.

გამოირიცხება. კონსტიტუციის უზენაესობა და სავალდებულოობა არ საჭიროებს პოლიტიკურ-მორალურ გამართლებას.<sup>91</sup>

ლიტერატურაში გამოიყოფა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის კლასიფიკაციის რამდენიმე სახე. ერთი მოდელის მიხედვით კონსტიტუციის უზენაესობას შემდეგი ორი ძირითადი შემადგენელი აქვს, ფორმალური და მატერიალური. კონსტიტუცია თავად არსებობის ფაქტით, თავისი ფორმალური მნიშვნელობით, უპირისპირდება თვითნებობას იმით, რომ განსაზღვრავს სამართლებრივ სახელმწიფოს, სადაც მხოლოდ ის არის დასაშვები, რაც კონსტიტუციით დადგენილ წესებს შეესაბამება.<sup>92</sup> კონსტიტუციის ფორმალური უზენაესობა გამოიხატება მყარი სამართლებრივი სისტემის შექმნაში, რომელშიც კონსტიტუციისთვის სხვა კანონებისგან განსხვავებული, უფრო რთული გადასინჯვის მოდელია დამკვიდრებული.<sup>93</sup> თუ კონსტიტუციის შესწორება ისევე შეიძლება, როგორც ნებისმიერი სხვა კანონისა, მაშინ სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის უზენაესობის ვერავითარი გარანტია ვერ იარსებებს.<sup>94</sup> კონსტიტუციის მატერიალური უზენაესობა კი აერთიანებს ორ ასპექტს, რომელთაგან პირველი მოიცავს იმ ნორმათა ერთობლიობას, რომელიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზებას. მეორე ასპექტი კი გულისხმობს ადამიანის ძირითადი უფლებებსა და მათი დაცვის გარანტიებს.<sup>95</sup> თუმცა, ეს ორი ასპექტი შესაძლოა, საბოლოო ჯამში, ერთ თეზაში გაერთიანდეს. კონსტიტუციის მატერიალური უზენაესობა შეიძლება გამოიხატოს მხოლოდ ადამიანის ძირითადი უფლებების განსაზღვრით, რომელიც მოწოდებულია ხელისუფლების შეზღუდვისაკენ.<sup>96</sup> თუ სახელმწიფო შეზღუდულია ძირითადი უფლებებით, მაშინ სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქციონირებაც გარანტირებული იქნება. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის კლასიფიკაციის შემდეგი მოდელი მომდინარეობს

<sup>91</sup> ზედელაშვილი, დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობების ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 143.

<sup>92</sup> პაქტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012, გვ. 92-93.

<sup>93</sup> Rosario-Rodriguez, M., F., La Supremacia Constitucional: Naturaleza y Alcances, Universidad de La Sabana, <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2506> [22/03/19].

<sup>94</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 49.

<sup>95</sup> Langoni, S., Lorenzo, M., Mora, M., Saizar, V., Teoría de la Constitución y del Estado para principiantes, 2014, გვ. 26.

<sup>96</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 333.

კონსტიტუციის ორმაგი, პოლიტიკური და სამართლებრივი, ბუნებიდან. პოლიტიკური უზენაესობა გამოიხატება სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის პოლიტიკური შეზღუდვების დაწესებით. ამ მიზნის მისაღწევად კი აუცილებელია სამართლებრივი უზენაესობა, რომელიც პოლიტიკურ შეზღუდვებს სამართლებრივ ფორმას აძლევს.<sup>97</sup>

კონსტიტუცია თავისი არსით, იდეით, მიზნით არის თავისუფლების მანიფესტაცია.<sup>98</sup> კონსტიტუციები წინა დესპოტური ხელისუფლების შიშის გამო იწერება, მაგრამ შემდეგ ისინი საკუთარ ცხოვრებას იწყებენ.<sup>99</sup> სწორედ ამიტომ, კონსტიტუცია თავისივე სიცოცხლისუნარიანობისთვის, თავადვე განსაზღვრავს მის უზენაესობას სამართლებრივ სივრცეში და უპირობო უპირატესობას ყველა სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ.<sup>100</sup>

### 3.2. კონსტიტუციის უზენაესობის გაგება ევროპის კონტინენტზე

#### 3.2.1. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში ზუსტად ისევე აღიქმებოდა, როგორც წინა თავში განხილული ამერიკელი დამფუძნებელი მამების მიერ. კონსტიტუციის უზენაესობას საფრთხე დაემუქრა მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის რეგულაცია წინააღმდეგობაში მოვიდა გერმანიის კონსტიტუციით დაცულ საკუთრების უფლებასთან. წინამდებარე ქვეთავი მიზნად ისახავს აღწეროს გერმანელი კანონმდებლისა და ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციის ცვალებადობა გერმანიის კონსტიტუციით დადგენილი უზენაესობის პრინციპის მიმართ.

გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ადრეულ პერიოდშივე აღიარა ევროკავშირის სამართლის იერარქიული უპირატესობა ეროვნულ კანონმდებლობასთან მიმართებით, თუმცა გარკვეული დათქმები გააკეთა კონსტიტუციურ ნორმებთან მის მიმართებაზე.<sup>101</sup> მას შემდეგ, რაც

<sup>97</sup> *Martínez, Á., V., Martínez Estay, J., I., Acerca de la Supremacía de la Constitución, Revista de Derecho De la Universidad Católica de Valparaiso, XVIII, 1997, გვ. 65-66.*

<sup>98</sup> *ერემაძე, ქ., თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, საკონსტიტუციო კონტროლის 20 წელი საქართველოში, 2018, გვ. 51.*

<sup>99</sup> *შაიო, ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 16.*

<sup>100</sup> *გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენხილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, გვ. 25.*

<sup>101</sup> *Grabenwarter, C., National Constitutional Law Relating to the European Union, Principles of European Constitutional Law, edited by Bogdandy, v. A., and Bast, J., Oxford and Portland, Oregon, 2006, გვ. 98.*

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო ინტერნაციონალეს საქმეზე დაადგინა ევროპის კავშირის აქტის უპირატესობა გერმანიის კონსტიტუციასთან მიმართებით, გერმანიის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ ამ საკითხზე პასუხის მისაღებად მიმართა გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს.<sup>102</sup> სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროპული სამართალი ადამიანის უფლებების დაცვის ნაწილში არ შეესაბამებოდა გერმანიის კონსტიტუციით განსაზღვრულ სტანდარტს. ამიტომ, სასამართლო განაგრძობდა ევროკავშირის სამართლის შესაბამისობის დადგენას ეროვნულ კონსტიტუციასთან<sup>103</sup> მანამ, სანამ ევროკავშირი არ აღმოფხვრიდა აღნიშნულ უთანასწორობას.<sup>104</sup> ტერმინი „მანამ, სანამ“ გერმანულად არის Solange, ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ გადაწყვეტილებას ლიტერატურაში ხატოვნად Solange I-საც უწოდებენ. Solange I-ის მიხედვით, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ განისაზღვრა საკუთარი უფლება დაადგინოს დაარღვია თუ არა ევროკავშირის სამართალმა გერმანიის კონსტიტუცია.<sup>105</sup>

ამ გადაწყვეტილების შემდგომ, ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები შეიცვალა ევროკავშირში. კერძოდ, ყველა წევრი ქვეყანა გახდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმძღვანელი, ევროკავშირმა მიიღო ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტია<sup>106</sup> და სხვა დოკუმენტები,<sup>107</sup> ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ საკუთარ გადაწყვეტილებებში დაიწყო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება.<sup>108</sup> ამ ცვლილებების ფონზე, Solange I-ის შემდეგ გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ოდნავ განსხვავებული პოზიცია წარმოაჩინა Re Wünsche Handelsgesellschaft-ის გადაწყვეტილებაში, რომელიც ასევე ცნობილია, როგორც Solange II.

„ამ ცვლილებების გათვალისწინებით დგინდება, რომ მანამ, სანამ ევროგაერთიანება და განსაკუთრებით ევროპული სასამართლო

<sup>102</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 280-281.

<sup>103</sup> *Sadurski W.*, „Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006, გვ. 1-2.

<sup>104</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 281.

<sup>105</sup> *Arigho R.* „The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?” *Journal of Postgraduate Research*, Trinity College, Dublin, 2014, გვ. 11.

<sup>106</sup> ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტია ევროკავშირში შეიქმნა 2000 წელს, ხოლო ქარტიამ მბოჭავი ძალა შეიძინა 2009 წელს ლისაბონის ხელშეკრულებით.

<sup>107</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 281.

<sup>108</sup> *Grabenwarter, C.*, National Constitutional Law Relating to the European Union, Principles of European Constitutional Law, edited by Bogdandy, v. A., and Bast, J., Oxford and Portland, Oregon, 2006, გვ. 122.

უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების ეფექტურ დაცვას ისე, როგორც ამას მოითხოვს კონსტიტუცია... ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო აღარ გაავრცელებს მის იურისდიქციას კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტებზე ... და აღარ გადახედავს მათ გერმანიის კონსტიტუციით უფლებათა დაცვის დადგენილი სტანდარტის ჭრილში.<sup>109</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ დარღვევა არ დადგინა, მან მიუთითა, რომ სწორედ გერმანიის და არა ლუქსემბურგის სასამართლო იქნებოდა ის, ვინც დაადგენდა ადამიანის უფლებების დარღვევის საკითხს როგორც კავშირის, ისე ეროვნულ დონეზე.<sup>110</sup>

Solange II-ის შემდგომ გერმანიის კონსტიტუციაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა. გერმანიის კონსტიტუციის 23-ე მუხლი,<sup>111</sup> გერმანიის გაერთიანების შემდგომ, ამოღებულ იქნა 1990 წელს.<sup>112</sup> 1992 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით<sup>113</sup> კი კონსტიტუციაში აღდგა 23-ე მუხლი ე.წ. „ევრო მუხლის“ სტატუსით. ამ მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, გერმანია მონაწილეობას მიიღებს ევროკავშირის განვითარებაში, რომელიც ... უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების დაცვას ისე, როგორც ძირითადი კანონით არის განსაზღვრული. ასევე, გერმანია უფლებამოსილია კანონით, ბუნდესრატის თანხმობით, გადასცეს საკუთარი ძალაუფლება ევროპის კავშირს. გერმანიის მონაწილეობის დიაპაზონი ევროპის კავშირში საკუთარი კონსტიტუციის ფუნდამენტური ღირებულებებიდან გადახვევის გარეშე, გათვალისწინებულია ამავე მუხლი კონსტიტუციური დათქმით, რომელიც

---

<sup>109</sup> გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, BVerfGE 73, 339 (1987), §132, იხ. *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 282.

<sup>110</sup> *Arigho R.* „The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?“ *Journal of Postgraduate Research*, Trinity College, Dublin, 2014, გვ. 12.

<sup>111</sup> გერმანიის კონსტიტუციის 23-ე მუხლი 1990 წლამდე განსაზღვრავდა გერმანიის კონსტიტუციის მზოკავი ძალის არსებობას მხოლოდ დასავლეთ გერმანიაზე. 23-ე მუხლის 1990 წლამდე მოქმედი რედაქცია იხ. [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable_en.pdf) [11/03/19].

<sup>112</sup> იხ. 1990 წლის 31 აგვისტოს ხელშეკრულება გერმანიის ფედერალურ რესპუბლიკასა და გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკას შორის გაერთიანებული გერმანიის ჩამოყალიბების თაობაზე, მუხლი 4, პუნქტი 2. ფედერალური კანონის გაზეთი, ნაწილი 2, 1990, გვ. 890. ხელმისაწვდომია:

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl290s0885\\_gross.pdf#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl290s0885\\_gross.pdf%27%5D\\_1552327067663](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl290s0885_gross.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl290s0885_gross.pdf%27%5D_1552327067663) [11/03/19].

<sup>113</sup> იხ. 1992 წლის 21 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონი გერმანიის კონსტიტუციაში ცვლილებების შესახებ, მუხლი 1, პუნქტი 1. ფედერალური კანონის გაზეთი, ნაწილი 1, 1992, გვ. 2086. ხელმისაწვდომია:

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl192s2086.pdf#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl192s2086.pdf%27%5D\\_1552327072573](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl192s2086.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl192s2086.pdf%27%5D_1552327072573) [11/03/19].

მითითებას 79-ე მუხლზე აკეთებს.<sup>114</sup> აღნიშნული მუხლი კრძალავს ისეთი ცვლილების განხორციელებას, რომელიც ეხება ადამიანის ძირითად უფლებებს, ფედერაციის ლანდებად დაშლას და მათ მონაწილეობას საკანონმდებლო პროცესში.

აღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილების შემდგომ, 2010 წლის Honeywell-ის საქმეზე გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა ევროკავშირის სამართალი იერარქიულად ზემდგომად და მის საფუძვლად სწორედ კონსტიტუციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითა.<sup>115</sup> სასამართლომ, მსჯელობისას, საკუთარი პოზიციის გასამყარებლად ზუსტად ისეთივე არგუმენტები გამოიყენა, რაც თავის დროზე დაასახელა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ კოსტა ენელის საქმეზე.<sup>116</sup> გადაწყვეტილებაში ამ პარაგრაფიდან რამდენიმე პარაგრაფის დაშორებით,<sup>117</sup> სასამართლომ მიუთითა მის უფლებამოსილებაზე დაედგინა ხომ არ გასცდა ევროკავშირი საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებს და ხომ არ იჭრებოდა გერმანიის ხელისუფლების უფლებამოსილებაში.<sup>118</sup> თუმცა ამ გადაწყვეტილებამ ძალიან მალაღი თამასა დააწესა განმცხადებლისთვის დაემტკიცებინა, რომ ევროკავშირი გასცდა მის უფლებამოსილებას.<sup>119</sup> საბოლოოდ, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა ევროკავშირის უზენაესობის პრინციპი მისი ყველა გაგებით.<sup>120</sup>

### 3.2.2 კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი ჩეხეთის საკონსტიტუციო სამართალში

ჩეხეთის საკონსტიტუციო სამართალში კონსტიტუცია უზენაესი იურიდიული ძალის მქონე აქტად არის წარმოჩენილი. ჩეხეთის

---

<sup>114</sup> *Grabenwarter, C.*, National Constitutional Law Relating to the European Union, Principles of European Constitutional Law, Ed. Bogdandy, v. A., and Bast, J., Oxford and Portland, Oregon, 2006, გვ. 113.

<sup>115</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 279-280.

<sup>116</sup> ამ არგუმენტებზე დეტალურად იხილეთ 2.1 პარაგრაფი.

<sup>117</sup> საუბარია გადაწყვეტილების 53-ე და 61-ე პარაგრაფებზე. სრული გადაწყვეტილება იხ.: გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 2 BvR 2661/06, 2010, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/07/rs20100706\\_2bvr266106.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/07/rs20100706_2bvr266106.html) [13/03/19].

<sup>118</sup> *ფირცხალაშვილი, ა.*, ეროვნული სამართლის ინტერნაციონალიზაციიდან საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციამდე. საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N1, 2018, გვ. 52.

<sup>119</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 285.

<sup>120</sup> *Sajó, A.*, Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy, [https://www.researchgate.net/publication/250974149\\_Learning\\_Cooperative\\_Constitutionalism\\_the\\_Hard\\_Way\\_the\\_Hungarian\\_Constitutional\\_Court\\_Shying\\_Away\\_from\\_EU\\_Supremacy](https://www.researchgate.net/publication/250974149_Learning_Cooperative_Constitutionalism_the_Hard_Way_the_Hungarian_Constitutional_Court_Shying_Away_from_EU_Supremacy) [06/03/19], გვ. 186.



კონსტიტუციის ჰარმონიზება ევროკავშირის სამართალთან უფრო ადრე დაიწყო, ვიდრე ჩეხეთი ევროკავშირის წევრი გახდებოდა. საკონსტიტუციო ცვლილებებით სახელმწიფოს უფლება აქვს გარკვეული უფლებამოსილებები გადასცეს საერთაშორისო ორგანიზაციას. ამ პროცესში კი შესაძლოა ჩაერთოს საკონსტიტუციო სასამართლოც შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის დადგენის მიზნით.<sup>121</sup> მიუხედავად საკონსტიტუციო ცვლილებებისა, ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ რამდენიმე გადაწყვეტილება მიიღო, სადაც საკუთარი პოზიცია დააფიქსირა კონსტიტუციასა და ევროკავშირის სამართლის ნორმებზე. კონსტიტუციის უზენაესობის პრობლემა დადგა მალევე მას შემდეგ, რაც სახელმწიფო ევროკავშირის წევრი ქვეყანა დადგა.

პირველი საქმე ცნობილია როგორც შაქრის კვოტების საქმე, რომელიც ეხებოდა შაქრის მწარმოებელთათვის გარკვეული კვოტების დაწესებას. აღნიშნულ საქმეზე საკონსტიტუციო სასამართლომ გასაჩივრებული მთავრობის აქტი არაკონსტიტუციურად ცნო, რადგან მის მიერ ამ საკითხის დარეგულირება მიიჩნია *ultra vires* ქმედებად. სასამართლოს პოზიციით, ევროკავშირის აქტს ჰქონდა პირდაპირი მოქმედების ძალა და აუცილებელი არ იყო მთავრობის მიერ რაიმე აქტის მიღება.<sup>122</sup> ამ საქმის ღირებულება ჩვენი თემისთვის გამოიხატება იმაში, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ განსაზღვრა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მას შემდეგ, რაც ჩეხეთი ევროკავშირის წევრი გახდა, ჩეხეთის სამართლებრივმა სისტემამ ფუნდამენტური ცვლილებები განიცადა და გაჯერდა ევროკავშირის სამართლის ნორმებით.<sup>123</sup> ამიტომ, იმ სფეროში, რომელიც მიეკუთვნება ევროკავშირის კომპეტენციას, ეროვნული კანონმდებლობა, მათ შორის საკონსტიტუციო სამართალი, უნდა განიმარტოს ევროკავშირის სამართლის პრინციპების,<sup>124</sup> განსაკუთრებით კი ძირითადი უფლებების დამდგენი პოსტულატების ჭრილში.<sup>125</sup> გამორიცხულია კონსტიტუციური ნორმების

---

<sup>121</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-JU(2006)024, Review by the Constitutional Courts of Proceedings before Ordinary Courts Applying Community Law, The Czech Constitutional Court Doctrines on Community and Union Law, Eliška Wagnerová.

<sup>122</sup> Sadurski W., “Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006, გვ. 6.

<sup>123</sup> ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 8 მარტის გადაწყვეტილება, PL. ÚS 50/04, პუნქტი VI, A-3.

<sup>124</sup> იქვე, პუნქტი VI, A.

<sup>125</sup> იქვე, პუნქტი VI, A-1.

შეფასება ევროკავშირის სამართლისგან განყენებულად.<sup>126</sup> გადაწყვეტილების აღნიშნული ამონარიდებიდან ნათელია, რომ ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ ევროკავშირის კანონმდებლობას უპირატესობა მიანიჭა სახელმწიფოს კონსტიტუციასთან მიმართებით. მართალია მან სახელდობრ ტერმინი „უპირატესობა“ ან „უზენაესობა“ არ გამოიყენა, თუმცა კონსტიტუციის ნორმების განმარტების დიაპაზონის მდგენელად მან ევროკავშირის სამართლის ნორმები და პრინციპები დაასახელა. აქედან გამომდინარე, მან კონსტიტუციის ნორმები დაუქვემდებარა ევროკავშირის სამართალს.

საკუთარი პოზიციის გასამყარებლად, საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ არგუმენტს ასევე წარმოადგენდა ევროკავშირში ადამიანის უფლებათა დაცვის მაღალი სტანდარტის არსებობა. სასამართლომ აღნიშნა, რომ უფლებების დაცვის კუთხით დინამიკური წინსვლა და ახლანდელი დაცვის სტანდარტი ევროკავშირში არ ჩამოუვარდება ჩეხეთში არსებულ სტანდარტს.<sup>127</sup> ამიტომ სასამართლომ პრობლემურად არ მიიჩნია ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის აღიარება სახელმწიფოს კონსტიტუციასთან მიმართებით. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ აღნიშნა, რომ გადაწყვეტილებაში ასეთი პოზიციის დაფიქსირება არ ნიშნავს, რომ მან ხელი აიღო ევროკავშირის სამართლის კონსტიტუციურობის დადგენაზე.<sup>128</sup> კერძოდ, თუ ევროკავშირის სამართალი საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფოს დემოკრატიულ წყობილებას, მაშინ კონსტიტუციის ნორმები უპირატესი იურიდიული ძალით ისარგებლებენ.

შაქრის კვოტებზე დადგენილი სტანდარტი შეინარჩუნა სასამართლომ ე.წ. „სლოვაკების პენსიის“ საქმეზეც. სასამართლომ დამატებით ამ საქმეზე აღნიშნა, რომ სწორედ ჩეხეთი საკონსტიტუციო სასამართლო არის ის ორგანო, რომელიც გააკონტროლებს ევროკავშირს, ხომ არ გასცდა იგი თავისი კომპეტენციის ფარგლებს.<sup>129</sup> ამავე გადაწყვეტილებით, პირველად ევროპული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოაცხადა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება როგორც *ultra vires* და საკუთარი გადაწყვეტილება დააფუძნა სახელმწიფოს კონსტიტუციას და არა ევროკავშირის სამართალს. ზოგიერთმა პროფესორმა

---

<sup>126</sup> იქვე, პუნქტი A-2.

<sup>127</sup> იქვე, პუნქტი VI, A-3.

<sup>128</sup> იქვე, პუნქტი VI, A-3.

<sup>129</sup> ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 31 იანვრის გადაწყვეტილება, PL. ÚS 5/12, პუნქტი VII.



საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ცეცხლთან თამაშს შეადარა.<sup>130</sup>

ზემოაღნიშნული ანალიზიდან გამომდინარე ცალსახაა, რომ ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოზე დიდი გავლენა მოახდინა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკამ. თუმცა, ჩეხეთი არ ყოფილა გამონაკლისი. შემდეგ ქვეთავში ვნახავთ თუ რა ტენდენციები გამოიკვეთა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან დაკავშირებით.

### 3.2.3. ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში არსებული ტენდენციები

წინამდებარე ქვეთავში განვიხილავთ ევროპის სახელმწიფოებში კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან არსებულ დამოკიდებულებას და ამ დამოკიდებულების გამომწვევ მიზეზებს. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ ევროპაში ბევრი დამოუკიდებელი სახელმწიფო გამოჩნდა, რომელთა ნაწილიც 2004 წელს ევროკავშირის წევრი გახდა.<sup>131</sup> მათ მიერ მიღებულ კონსტიტუციებში წინამორბედი პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში წარმოქმნილი ან მასთან დაკავშირებული შიში აისახა.<sup>132</sup> კერძოდ, თითოეული კონსტიტუცია შეიქმნა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპზე დაყრდნობით. კონსტიტუციის უზენაესობა მთავარი მონაპოვარი იყო პოსტ-კომუნისტური სახელმწიფოებისთვის, რაც მათი აზრით, უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს დამოუკიდებლობასა და სიძლიერეს. თუ დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოთათვის კონსტიტუციის უზენაესობა ცოტათი მოძველებურ კონცეფციას წარმოადგენს, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთათვის იგი განასახიერებს ძვირფას ნივთს, რომელიც დაკარგული იყო და ახლახან იპოვეს.<sup>133</sup> ამიტომ, მაგალითად ესტონეთის, ჩეხეთისა და სლოვაკეთის კონსტიტუციები ხაზს უსმევენ სახელმწიფოს სუვერენიტეტს, ხოლო ლატვია, ლიეტუვა და სლოვენია - დამოუკიდებლობას.<sup>134</sup> ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ მიდრეკილი იყვნენ 1970-იან წლებში არსებული გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიცია გადაეღოთ

<sup>130</sup> Komárek, J., Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution, <https://ukconstitutionallaw.org/2012/02/22/jan-komarek-playing-with-matches-the-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> [31/03/19].

<sup>131</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_en#tab-0-1](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1) [31/03/19].

<sup>132</sup> შაიბ ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურამის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 3.

<sup>133</sup> Kühn, Z., The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, German Law Journal, Vol. 6, N 3. 2005, გვ. 574.

<sup>134</sup> Sajó, A., The Impacts of EU Accession on Post-communist Constitutionalism, Acta Juridica Hungarica, Vol. 45, Issue 3-4, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, გვ. 197.

კონსტიტუციის უზენაესობასთან მიმართებით. ამ ფენომენის ასახსნელად ლიტერატურაში ორი მიზეზია დასახელებული. პირველ რიგში, თითქმის ყველა პოსტ-კომუნისტურ ევროპულ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო სასამართლოებმა საკუთარი თავი დაინახეს ძლიერ, გავლენიან, პოლიტიკური თამაშის წესების მკარნახებელ ინსტიტუციად და არ ერიდებოდნენ ნებისმიერი კანონის არაკონსტიტუციურად გამოცხადებას კონსტიტუციური ნორმების ბუნდოვანების შემთხვევაშიც კი. საკონსტიტუციო სასამართლოებმა მოირგეს კონსტიტუციის მცველის მანტია<sup>135</sup> და მის დათმობას არავისთვის არ აპირებდნენ. გერმანული მიდგომის გადმოსაღებად მეორე მიზეზს ამ სახელმწიფოებში სუვერენიტეტის დაკარგვის შიში წარმოადგენს.<sup>136</sup> ერთი მხრივ, იმ სახელმწიფოებში, სადაც სუვერენიტეტი არც თუ ისე დიდი ხნის წინ მოიპოვეს, მოსახლეობის განსაკუთრებული მგრძობელობა დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით გასაგებია.<sup>137</sup> მეორე მხრივ, გაურკვეველია ამ სახელმწიფოების შიში ევროკავშირს გადასცენ მათი სუვერენიტეტის ნაწილი, როცა სწორედ ამ ორგანიზაციას მიიჩნევენ სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხის ამაღლების გარანტად.<sup>138</sup>

მიუხედავად გარკვეული წუხილებისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორმა სახელმწიფომ, ლატვია და პოლონეთმა, ჯერ კიდევ 90-იან წლებში, ევროკავშირში გაწევრიანებამდე, გამოთქვეს მზადყოფნა ევროკავშირის სამართლის მიღებაზე. ლატვიაში მიიჩნევდნენ, რომ კანონმდებლობა ევროკავშირის სამართლის შუქზე უნდა განიმარტოს, რადგან იგი წარმოადგენს ისტორიული და სისტემური განმარტების წყაროს.<sup>139</sup> 2008 წელს კი საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ეროვნული კანონმდებლობა უნდა განიმარტოს ევროკავშირის სამართლის ნორმების სასარგებლოდ, თუ ევროკავშირიდან გამომდინარე ვალდებულებები არ ხელყოფს

---

<sup>135</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 275-283.

<sup>136</sup> Sadurski W., "Solange, chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006, გვ. 3.

<sup>137</sup> Sajó, A., The Impacts of EU Accession on Post-communist Constitutionalism, Acta Juridica Hungarica, Vol. 45, Issue 3-4, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, გვ. 198.

<sup>138</sup> Sadurski, W., "Solange, chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006, გვ. 5.

<sup>139</sup> Broek, M., Bruijn, L., S., Dautovic, E., Dubelaar, W., Felix, N., Goll, D., Keijzer, R., Kok, R., Marsura, S., Mulder, C., Post, J., Schipper, L., Vaart, S., Vennik, J., Latvia and the European Union, Country Report Series V, European Policy Studies, Institute of Culture and History, University of Amsterdam, 2012 გვ. 110.

კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს.<sup>140</sup> პოლონეთში კი საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა მოქმედი სამართლის განმარტების სავალდებულოება იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილიყო ეროვნული კანონმდებლობის მაქსიმალური შესაბამისობა ევროკავშირის სამართალთან.<sup>141</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ იგივე პათოსი დააფიქსირა 2004 წლის გადაწყვეტილებაშიც,<sup>142</sup> თუმცა მოგვიანებით, 2005 წელს, აღნიშნა, რომ ეროვნული კანონმდებლობის განმარტებას ევროკავშირის სამართლის სასარგებლოდ თავისი ლიმიტი აქვს. კერძოდ, არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება ნორმის ისეთი განმარტება, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის სიტყვა-სიტყვით ტექსტს ან თანხვედრაში არაა კონსტიტუციით უზრუნველყოფილ ძირითად გარანტიებთან.<sup>143</sup>

აღსანიშნავია ესტონეთის უზენაესი სასამართლოს საკონსტიტუციო კონტროლის პალატის განმარტებები კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან მიმართებით. მოცემული საქმეზე სასამართლოს უნდა გაეცა პასუხი კითხვაზე თუ რომელ სამართლებრივ აქტს, კონსტიტუციას თუ ევროკავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტს, უნდა შეესაბამებოდეს ესტონეთის ეროვნული ბანკის შესახებ კანონმდებლობა. სასამართლო მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციის ნორმები უნდა განიმარტოს ევროკავშირის სამართლის მოთხოვნათა გათვალისწინებით.<sup>144</sup> „ეს კი ნიშნავს, რომ ევროკავშირის ექსკლუზიურ და წევრ სახელმწიფოებთან ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების მომწესრიგებელ ნორმებს უპირატესი ძალა აქვთ, მათი ესტონეთის კანონმდებლობასთან, მათ შორის კონსტიტუციასთან, წინააღმდეგობის შემთხვევაში.“<sup>145</sup> სასამართლომ აღნიშნული გადაწყვეტილებით ცალსახა უპირატესობა მიანიჭა ევროკავშირის სამართალს და კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მასშტაბი შეამცირა. ასევე ნიშანდობლივია, რომ ესტონეთის უზენაესმა სასამართლომ, განსხვავებით სხვა სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოებისგან, არავითარი დათქმა არ გააკეთა ევროკავშირის სამართლისა და კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, აღნიშნული გამოწვეულია ესტონეთის კონსტიტუციაზე ვენეციის კომისიის დასკვნის შინაარსით, რომელიც სახელმწიფოს მოუწოდებდა

<sup>140</sup> იქვე.

<sup>141</sup> *Kühn, Z.*, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, German Law Journal, Vol. 6, N 3. 2005, გვ. 566.

<sup>142</sup> იქვე, გვ. 574.

<sup>143</sup> *Craig P., Búrca D. G.*, EU Law, Text, Cases and Materials, sixth edition, Oxford, 2015, გვ. 306.

<sup>144</sup> ესტონეთის უზენაესი სასამართლოს საკონსტიტუციო კონტროლის პალატის 2006 წლის 11 მაისის გადაწყვეტილება, N3-4-1-3-06, II-15.

<sup>145</sup> იქვე, II-16.

კონსტიტუციური ნორმები სრულ შესაბამისობაში მოეყვანა ევროკავშირის სამართალთან.<sup>146</sup>

ვფიქრობთ, ცალკე ყურადღების დათმობის ღირსია უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპისა და ევროკავშირის სამართლის ურთიერთმიმართების საკითხის გადაწყვეტა, უფრო ზუსტად კი - საკითხის გადაწყვეტისგან თავის არიდება. უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2004 წელს განიხილა საქმე, რომელიც ეხებოდა ევროკავშირთან ინტეგრაციის პერიოდში ერთ-ერთი რეგულაციის იმპლემენტაციას სახელმწიფოში. სადავო აქტი, რომელიც უნგრეთის პრეზიდენტმა გაასაჩივრა საკონსტიტუციო სასამართლოში, ეხებოდა იმ პირების აღმოჩენას, რომლებიც სპეკულაციური წესით ვაჭრობდნენ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. აქტის მიზანი იყო ამ სისტემის აღმოფხვრა, ვიდრე აღნიშნული სახელმწიფოები გახდებოდნენ ევროკავშირის წევრები.<sup>147</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ გასაჩივრებული ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო, თუმცა ისე, რომ სრულიად უგულებელყო ევროკავშირის სამართლის განზომილება და ნებით თუ უნებლიედ თავი აარიდა ევროკავშირის სამართლისა და კონსტიტუციის ურთიერთმიმართების საკითხს. უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება აჩვენებს, რომ არსებობს რეალური საფრთხე, საკონსტიტუციო სასამართლოებმა უგულებელყონ ევროკავშირის სამართალი და ისე გააგრძელონ ეროვნული კონსტიტუციების დაცვა, ვითომ კავშირში გაწევრიანებით არაფერი არ მომხდარა.<sup>148</sup>

უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამ კრიტიკა და, შეიძლება ითქვას, იმედგაცრუებაც კი გამოიწვია საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინაში. პროფესორი ანდრას შაიო აღნიშნავს, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლო მზად არ იყო ჩართულიყო „სწავლის პროცესში“.<sup>149</sup> ჩვენს მიერ ზემოთ განხილული ზოგიერთი სახელმწიფოს დამოკიდებულება ნათლად აჩვენებს, რომ სახელმწიფოთა

<sup>146</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998.

<sup>147</sup> *Sajó, A.*, Learning Co-Operative Constitutionalism The Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away From EU Supremacy, 2004, გვ. 175. ხელმისაწვდომია: [https://www.researchgate.net/publication/295860551\\_Learning\\_Cooperative\\_Constitutionalism\\_the\\_Hard\\_Way\\_-\\_Andras\\_Sajo](https://www.researchgate.net/publication/295860551_Learning_Cooperative_Constitutionalism_the_Hard_Way_-_Andras_Sajo) [04/04/2019].

<sup>148</sup> *Kühn, Z.*, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, German Law Journal, Vol. 6, N 3. 2005, გვ. 574.

<sup>149</sup> *Sajó, A.*, Learning Co-Operative Constitutionalism The Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away From EU Supremacy, 2004, გვ. 183. ხელმისაწვდომია: [https://www.researchgate.net/publication/295860551\\_Learning\\_Cooperative\\_Constitutionalism\\_the\\_Hard\\_Way\\_-\\_Andras\\_Sajo](https://www.researchgate.net/publication/295860551_Learning_Cooperative_Constitutionalism_the_Hard_Way_-_Andras_Sajo) [04/04/2019].

უმრავლესობას გარკვეული შიში აქვს აღიაროს საერთაშორისო ორგანიზაციის სამართლებრივი აქტების უპირატესობა კონსტიტუციასთან მიმართებით. ეს ტენდენცია შეინიშნება ასევე სხვა ევროპულ სახელმწიფოებშიც, თუმცა ყველა მაგალითის განხილვა მოცემული თემის ფარგლებში შეუძლებელია. მიუხედავად ამისა, აღსანიშნავია, რომ უფლებების დაცვის სტანდარტი და სახელმწიფოს სუვერენიტეტი თითქმის ყველა სახელმწიფომ გამოიყენა საკუთარი კონსტიტუციის უზენაესობის შესანარჩუნებლად. პროფესორი შაიო ამ საკითხებზე მსჯელობისას სცდება მხოლოდ უნგრეთის შემთხვევას და ზოგადად ევროპაში მიმდინარე ტენდენციებზე ამახვილებს ყურადღებას. იგი შემდეგ კითხვას სვამს:

„განა უნგრეთის მსგავსმა საეჭვო ქვეყნებმა არ უნდა შეცვალონ საკუთარი, სახელმწიფოს მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შიშზე დაფუძნებული, ქვევა და აღიარონ, რომ ევროკავშირში შესვლით მათ შეუძლიათ ენდონ კავშირის ინსტიტუციებს, შეიძლება უფრო მეტადაც კი ვიდრე საკუთარ მარეგულირებელ ორგანოებს და პარლამენტსაც კი? რა სახის კონსტიტუციური გაკვეთილის სწავლას შეიძლება ველოდოთ?“<sup>150</sup>

... რა დრო დასჭირდებათ ახალი წევრი ქვეყნების სასამართლოებს, რათა ისწავლონ, რომ საჭიროა ნდობა ევროკავშირის და განსაკუთრებით ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებების მიმართ? განა ეს მართლ სწავლის საკითხია თუ საჭიროა წევრი ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოთა როლის ხელახალი გააზრება?“<sup>151</sup>

ამ კითხვებიდან პირველი ისეა ჩამოყალიბებული, რომ მას დადებითი პასუხი უნდა მოსდევდეს. გაკვეთილის სწავლასთან დაკავშირებულ კითხვებს კი პროფესორი შაიო თავად სცემს პასუხს. მისი აზრით, საქმე გვაქვს კოოპერატიულ, თანამშრომლობით კონსტიტუციონალიზმთან და აუცილებელია მისი სწავლა. მზა პასუხი იმაზე, თუ რას წარმოადგენს თანამშრომლობითი კონსტიტუციონალიზმი ავტორი არ გვთავაზობს. თუმცა სტატიაში ვკითხულობთ, რომ „ევროპული სამართლებრივი სისტემა თავისთავად გულისხმობს თანამშრომლობას ყველა მოთამაშეს შორის და

<sup>150</sup> იქვე.

<sup>151</sup> იქვე. გვ. 186.

ასეთი თანამშრომლობა არსებობს, მიუხედავად ზოგი სასამართლოს სურვილისა მონაწილეობა მიიღოს თუ არა ამ თანამშრომლობაში [ევრო]კავშირის ნორმების შესაბამისად.<sup>152</sup> შაიო ყურადღებას ამახვილებს თანამშრომლობითი კონსტიტუციონალიზმის საჭიროებაზე, რომლის წესების სწავლაც მარტივი არაა და მას დიდი დრო სჭირდება.<sup>153</sup>

ჩვენს მიერ ზემოაღნიშნული მაგალითებიდან ნათლად ჩანს, რომ კონსტიტუციონალიზმის, როგორც სახელმწიფო მოწყობის პრინციპის, ერთ-ერთი შემადგენელი ელემენტი - კონსტიტუციის უზენაესობა ერთგვარ ეროზიას განიცდის. ძირითადი ტენდენციის მიხედვით, სახელმწიფოები აღიარებენ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას კონსტიტუციებთან მიმართებით, მათ შორის ძირითადი უფლებების ნაწილში, თუმცა ზოგი მათგანი მაინც იტოვებს უკან დასახევე გზას. ზოგი სახელმწიფო იტოვებს უფლებას არ შეასრულოს ევროკავშირის ის ნორმა, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპს. ვფიქრობთ, გასაზიარებელია პროფესორი შაიოს პოზიცია თანამშრომლობით კონსტიტუციონალიზმთან დაკავშირებით. საკონსტიტუციო სასამართლოებმა კონსტიტუციის უზენაესობისთვის საფრთხედ არ უნდა აღიქვან ევროკავშირის ნორმები, რადგან თავად ევროკავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტი ითვალისწინებს ნორმას, რომელიც წევრი ქვეყნების კონსტიტუციური ტრადიციებს კავშირის ძირითადი პრინციპების ნაწილად მოიხსენიებს.<sup>154</sup> ევროპის ქვეყნებში განხორციელებული ცვლილებები კონსტიტუციებთან მიმართებით, განსაკუთრებით ბოლო 20 წლის განმავლობაში, გვაიძულებს ვიმსჯელოთ ხომ არ გვაქვს საქმე კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ახალ ტალღასთან. ხომ არ შეიძლება ვიფიქროთ, რომ დაიწყო კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ახალი ეტაპი, სადაც კონსტიტუციები საკუთარ უზენაესობას თმობენ სხვა სამართლებრივი სისტემის უზენაესობის სასარგებლოდ. ზოგადად, კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ისტორიის ეტაპებად დაყოფა განპირობებულია მსოფლიოში საკონსტიტუციო პროცესის განვითარებით, რაც, თავის მხრივ, კონკრეტულ სახელმწიფოებში მიმდინარე გარდაქმნებს და ზოგადად, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ევოლუციას უკავშირდება.<sup>155</sup> ბოლო, მე-4 ეტაპი უკავშირდება საბჭოთა კავშირისა და ტოტალიტარული რეჟიმების მსხვერველს და ახალი, დამოუკიდებელი სახელმწიფოების

<sup>152</sup> იქვე.

<sup>153</sup> იქვე, გვ. 187-190.

<sup>154</sup> ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, მუხლი 6, პუნქტი 3.

<sup>155</sup> გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენჩხილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, გვ. 22.

ჩამოყალიბების პროცესს.<sup>156</sup> მე-4 ეტაპი პირობითად 1990-იანი წლებიდან 2000 წლამდე პერიოდში შეიძლება მოვაქციოთ. მე-5 ეტაპად კი 2004-2012 წლებში განხორციელებული ცვლილებები შეიძლება მოვიაზროთ. სწორედ ამ პერიოდში შეიცვალა დასავლეთ ევროპიდან გერმანიის, ხოლო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპიდან ყოფილი კომუნისტური ქვეყნების პოზიციები კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან მიმართებით. მე-5 ტალღის კონსტიტუციები შეიძლება დავახასიათოთ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დათმობით საერთაშორისო ორგანიზაციის სამართლის სასარგებლოდ.

#### **3.2.4. ვენეციის კომისიის პოზიცია კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან დაკავშირებით**

ვენეციის კომისია საკონსტიტუციო სამართალში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციაა ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის. საკონსტიტუციო სამართლის საკითხებისადმი მისი პოზიციის მნიშვნელობას ხაზს უსმევს ის ფაქტიც, რომ გარდა ევროპის საბჭოს წევრი 47 სახელმწიფოსა, ვენეციის კომისიის სრულუფლებიან წევრთა რაოდენობა 61-მდე გაიზარდა და მოიცავს სახელმწიფოებს მსოფლიოს თითქმის ყველა კონტინენტიდან.<sup>157</sup> მათ შორის, 2013 წლიდან ვენეციის კომისიის სრულუფლებიანი წევრი გახდა ამერიკის შეერთებული შტატებიც,<sup>158</sup> რომლის კონსტიტუციონალიზმში დაგროვილ გამოცდილებას დღესაც ხშირად იყენებენ საკონსტიტუციო სამართლით დაინტერესებული მკვლევარები. ასევე, დამკვირვებლისა და სპეციალური სტატუსებით სარგებლობენ სხვადასხვა სახელმწიფოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები.<sup>159</sup> აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისიის სამართლებრივი მოსაზრებები საკმაოდ ავტორიტეტულია, მათი გათვალისწინება კი - მნიშვნელოვანი.

ევროპაში მიმდინარე „საკონსტიტუციო რევოლუციები“ ვენეციის კომისიის ყურადღების მიღმა არ დარჩენილა. პირველად, ესტონეთმა მიმართა კომისიას 1997 წელს მიმართა საკუთარი კონსტიტუციის შესაბამისობის დასადგენად ევროკავშირის სამართალთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ ესტონეთი ამ დროს ჯერ კიდევ არ იყო ევროკავშირის წევრი ქვეყანა. ვენეციის კომისიამ 1998 წელს დადო მოსაზრება, სადაც 4 რეკომენდაცია გასცა ევროკავშირის სამართალთან ესტონეთის

<sup>156</sup> იქვე. გვ. 26.

<sup>157</sup> სახელმწიფოთა სრული სია იხ.: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx> [14/04/19].

<sup>158</sup> <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1686> [14/04/19].

<sup>159</sup> დაწვ. იხ.: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1686> [14/04/19].



კონსტიტუციის შესაბამისობაში მოსაყვანად. ვენეციის კომისიამ ამ დასკვნაში პირველად ისაუბრა კონსტიტუციური ნორმების საერთაშორისო ორგანიზაციის ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანის აუცილებლობაზე. მართალია, ვენეციის კომისიამ ტერმინი „უზენაესობა“ არ გამოიყენა, თუმცა დასკვნის ცალკეული პუნქტების წაკითხვის შემდგომ აშკარაა, რომ ვენეციის კომისია ემხრობა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შეზღუდვას საერთაშორისო ნორმების სასარგებლოდ. კერძოდ, დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ აუცილებელია კონსტიტუციაში გაჩნდეს ე.წ. აღმჭურველი ნორმა, რომლითაც ევროკავშირის გადაეცემა აღმასრულებელი, სასამართლო და განსაკუთრებით საკანონმდებლო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი ფუნქციები. ამით კონსტიტუციის ის ნორმა, რომელიც რიგიკოგუს აღიარებს ერთადერთ საკანონმდებლო ორგანოდ, არ შექმნის სამომავლო პრობლემებს. დასკვნის მიხედვით, ე.წ. აღმჭურველი ნორმა უზრუნველყოფს სახელმწიფოზე ევროკავშირის ნორმების უშუალო მოქმედების და მბოჭავი ძალის პრინციპების გავრცელებასაც.<sup>160</sup>

ვენეციის კომისიამ ასევე ყურადღება გაამახვილა ე.წ. დამცავ ნორმაზეც, რომლითაც ესტონეთის კონსტიტუციას ექნებოდა უპირატესი ძალა, თუ ევროკავშირის აქტი საფრთხეს შეუქმნიდა კონსტიტუციის პრეამბულით განსაზღვრულ პრინციპებს. მსგავსი არაერთი დათქმა გაკეთებულა საკონსტიტუციო სასამართლოების მხრიდან კონსტიტუციის უზენაესობის ოდნავი შენარჩუნების მიზნით. აღნიშნულ დამცავ ნორმასთან დაკავშირებით კი ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ იგი უნდა განიმარტოს, როგორც ევროკავშირის ბუნების შემდგომი მოდიფიცირებისგან დამცავი ნორმა. კერძოდ, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ ამ ნორმის არსებობის გამო, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს მომავალში ევროკავშირის ისეთი ხელშეკრულების რატიფიცირებას, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. ამგვარი განმარტება ვენეციის კომისიისთვის მისაღებია. თუმცა, ასეთ ნორმას არ უნდა მიეცეს ისეთი ინტერპრეტაცია, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოების მიერ ევროკავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტის კონსტიტუციურობის დადგენის შესაძლებლობას.<sup>161</sup>

ვენეციის კომისიამ იმსჯელა კონსტიტუციის იმ ნორმების საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან შესაბამისობაში მოყვანაზე, რომელიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში პასიური და აქტიური

<sup>160</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998, პუნქტი 6.

<sup>161</sup> იქვე, პუნქტი. 8.



საარჩევნო უფლების გამოყენებას. დასკვნაში მოყვანილია ევროკავშირის სამართლის ის ნორმა,<sup>162</sup> რომელიც ევროკავშირის მოქალაქეს ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლებას აძლევს. საარჩევნო უფლების ნაწილში, ვენეციის კომისიამ იმსჯელა პოლიტიკური პარტიის შექმნის უფლებაზე. მისი თქმით, ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობისთვის, პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციის მიზნით, აუცილებელია პირს პოლიტიკური პარტიის საშუალებით ჰქონდეთ მონაწილეობის მიღების უფლება. ვენეციის კომისიამ მიიჩნია, რომ კონსტიტუციით ევროკავშირის მოქალაქეებს, და არა მხოლოდ კონკრეტული ქვეყნის მოქალაქეებს, უნდა შეეძლოთ პოლიტიკური პარტიის შექმნა. ამიტომ, კონსტიტუციის 48-ე მუხლის, რომელიც პოლიტიკურ პარტიების დაფუძნებას ეხება, მოდიფიცირებისკენაც მოუწოდა ესტონეთს. ვენეციის კომისიამ სახელმწიფოს ასევე მოუწოდა ეროვნულ ბანკთან დაკავშირებული რეგულაციებიც მოეყვანა ევროკავშირის ნორმებთან შესაბამისობაში. კერძოდ, დასკვნის მიხედვით რეკომენდირებულია გადაიხედოს ესტონეთის ცენტრალური ბანკის ექსკლუზიური უფლებამოსილება გამოსცეს ფული, რადგან ევროკავშირში ფულის ემისიის უფლება მხოლოდ ევროპის ცენტრალურ ბანკს აქვს.<sup>163</sup>

ვენეციის კომისიის ზემოაღნიშნული პოზიციიდან გამომდინარე აშკარაა, რომ იგი მხარს უჭერს კონსტიტუციონალიზმში კარგად ცნობილი კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შეზღუდვას. ზოგადად, აღნიშნული პრინციპი იზღუდება, როცა აუცილებელი ხდება კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმის სხვა სამართლებრივი ბუნების მქონე ნორმასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ვენეციის კომისიამ კი რამდენჯერმე მიუთითა ცვლილების აუცილებლობაზე. აქედან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ ვენეციის კომისია უშვებს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შეზღუდვას. ამ პოზიციას გვიმაგრებს ისიც, რომ ვენეციის კომისიამ 2 დღიანი კონფერენციაც კი მოაწყო, სადაც განიხილეს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან არსებული

---

<sup>162</sup> დასკვნაში საუბარია მასტრიხტის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ნორმებზე, თუმცა დღეს ეს ხელშეკრულება ჩანაცვლებულია ლისაბონის ხელშეკრულებით. საარჩევნო უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებით ნორმა (მე-40 მუხლი) კი მოცემულია ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიაში, რომელსაც ისეთივე იურიდიული ძალა აქვს, როგორც ლისაბონის ხელშეკრულებას.

<sup>163</sup> იქვე. პუნქტები 11-13.

თანამედროვე ტენდენციები.<sup>164</sup> კონფერენციაზე განხილული ზოგიერთი სახელმწიფოს პოზიცია<sup>165</sup> წინამდებარე ნაშრომში უკვე მიმოვიხილეთ.

ვენეციის კომისიამ ოდნავ განსხვავებული პოზიცია დააფიქსირა, როცა ფინეთის საკონსტიტუციო ცვლილებებს იხილავდა. ერთი მხრივ, მან აღნიშნა, რომ სასურველია ფინეთის მსგავს სახელმწიფოებში, სადაც საერთაშორისო სამართლის ეროვნულ სისტემაში ინტეგრაციის დუალისტური სისტემაა დამკვიდრებული, არსებობდეს კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას.<sup>166</sup> ამ ჩანაწერით ვენეციის კომისიამ პრაქტიკულად გაიმეორა 10 წლის წინ ესტონეთის საკონსტიტუციო ცვლილებებზე დაფიქსირებული პოზიცია. თუმცა, მეორე მხრივ, შემდეგ პუნქტში ვენეციის კომისია საუბრობს ზოგად არგუმენტებზე კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შენარჩუნების სასარგებლოდ. დასკვნაში საუბარია გარკვეულ კრიზისებზე, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას შიდაეროვნულ სამართლებრივ სისტემასა და ევროკავშირის სისტემას შორის. ასეთ შემთხვევაში კი, კრიზისის დაძლევის მექანიზმი შეიძლება იყოს ორ სუბიექტს შორის თანაბარი, და არა დაქვემდებარებულის, პოზიციებიდან საუბარი. კრიზისების არ არსებობის შემთხვევაშიც, აქტუალური შეიძლება იყოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი მაშინაც, როცა ევროკავშირის სამართლის ნორმის აღსრულება პრობლემატურია მისი არაკონსტიტუციურობის გამო. ამ შემთხვევაში, კონსტიტუციის უზენაესობა შეიძლება იყოს „ვაჭრობის იარაღი“ ევროკავშირის ნორმების დასახვეწად.<sup>167</sup> ვენეციის კომისიის ეს მსჯელობა დასკვნაში მხოლოდ თეორიული ხასიათისაა. იგი არ წარმოადგენს ვენეციის კომისიის პოზიციის ძირითად სულისკვეთებას. ვფიქრობთ, აღნიშნული ჩანაწერი დასკვნაში უფრო პოლიტიკურ, ვიდრე სამართლებრივ ელფერს ატარებს. დასკვნაში საუბარია, რომ მიუხედავად ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის განმამტკიცებელი კონსტიტუციური ნორმის არარსებობისა, მას პრაქტიკაში ეფექტური ფუნქციონირებისთვის დაბრკოლება არ ექმნება.<sup>168</sup> ასევე, როგორც აღვნიშნეთ, ვენეციის კომისია ფიქრობს, რომ ფინეთის

---

<sup>164</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-JU(2006)023prog, 16 მაისი, 2006, Review by the Constitutional Courts of Proceedings Before Ordinary Courts Applying Community Law.

<sup>165</sup> საუბარია ჩეხეთის, უნგრეთისა და გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოთა პოზიციებზე.

<sup>166</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2008)010, 7 აპრილი, 2008, პუნქტი 105.

<sup>167</sup> იქვე. პუნქტი 106.

<sup>168</sup> იქვე. პუნქტი 104.

კონსტიტუციაში ალბათ საჭირო იქნებოდა ცალკე ნორმის არსებობა, რომელიც ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას განამტკიცებდა.

ვენეციის კომისიის ზემოაღნიშნული აქტივობების, დასკვნებისა და კონფერენციის ანალიზი საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ იგი პრობლემას ვერ ხედავს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ხარჯზე, უპირატესობა მიეცეს ევროკავშირის სამართალს. თუ რამ უბიძგა ვენეციის კომისიას მსგავსი პოზიციის დაკავებისკენ, დასკვნებიდან არ ჩანს. თუმცა, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ მან ფეხი აუწყო ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, რომლებიც ასევე ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებიც არიან, მიმდინარე ტენდენციას კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპთან დაკავშირებით.

### **3.3. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვის გარანტიები**

#### **3.3.1. ვეტო, როგორც კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის გარანტი**

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი ილუზორული გახდება, თუ კონსტიტუცია თავად არ გაითვალისწინებს ამ პრინციპის დაცვის გარანტიებს. ერთ-ერთ ასეთ გარანტიას წარმოადგენს ვეტო. მოცემული ნაშრომის ფარგლებში ჩვენ განვიხილავთ მხოლოდ სახელმწიფო მეთაურის ვეტოს ბუნებას.<sup>169</sup> ვეტო, როგორც დოკუმენტი, სამართლებრივ-პოლიტიკური შინაარსის მატარებელია. ვეტოს სამართლებრივი ბუნება გამოიხატება კანონისთვის შესასრულებლად სავალდებულო ძალის შექმნის გადადებაში. სახელმწიფო მეთაური არ არის შეზღუდული იმ საკითხთა ჩამონათვალით, რომელზეც მას შეუძლია ვეტოს გამოყენება. სწორედ ამიტომ, ვეტო შესაძლოა ძლიერი მექანიზმი აღმოჩნდეს სახელმწიფო მეთაურის ხელში, კონსტიტუციის დაცვის მოტივით, შეაყოვნოს კანონის ძალაში შესვლა. ვეტოს პოლიტიკური ბუნება ვლინდება იმაში, რომ სახელმწიფოს მეთაური ვეტოს დადებით საკუთარ პოლიტიკურ პოზიციას აფიქსირებს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონთან დაკავშირებით.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის მიზნით, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის ვეტოს უფლებამოსილება, მაგრამ მას ეფექტი აქვს და გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლების

---

<sup>169</sup> აღსანიშნავია, რომ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმი ასევე იცნობს ე.წ. სახალხო ვეტოს, რომელსაც ვხვდებით იტალიაში. სახალხო ვეტოს გარდა, ასევე არსებობს ე.წ. საპარლამენტო ვეტო, რომელიც ორპალატიანი პარლამენტის მქონე სახელმწიფოებში მოქმედებს. მაგალითად მსგავსი სისტემაა ესპანეთში, როცა სენატს შეუძლია ვეტო დაადოს დეპუტატთა კონგრესის მიერ მიღებულ კანონებს. აღნიშნულ თემატიკაზე დაწვ. იხ. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, პას. რედ. ვასილ გონაშვილი, 2007, გვ. 315. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, პას. რედ. ვასილ გონაშვილი, 2006, გვ. 157.

მეორე სუბიექტს - პარლამენტს კონსტიტუცია ვეტოს დაძლევის შესაძლო მექანიზმებს აძლევს.<sup>170</sup> ამიტომ, თანამედროვე დემოკრატიებში, მათ შორის იქ, სადაც კონსტიტუციური მონარქია არსებობს, აბსოლუტური ვეტოს გამოყენებაზე დიდი ხანია სახელმწიფოს მეთაურებმა უარი თქვეს. ინგლისში მოქმედებს ე.წ. სამეფო თანხმობის ინსტიტუტი. სამართლის დოქტრინაში იგი აბსოლუტურ ვეტოს წარმოადგენს. თუ მონარქმა თავი შეიკავა კანონზე სამეფო თანხმობის მიცემისგან, მაშინ აღნიშნული კანონი ძალაში ვერ შევა. ბოლოს სამეფო ვეტო ინგლისში გამოიყენა დედოფალმა ანამ 1708 წელს.<sup>171</sup>

დღეს მსოფლიოში გავრცელებულია ე.წ. სუსპენზიური ანუ შეყოვნებითი ვეტო.<sup>172</sup> შეყოვნებითი ვეტოს მთავარ არსს წარმოადგენს სწრაფი, ნაჩქარევი, გაუაზრებელი საკანონმდებლო ცვლილებებისგან და ასევე არაკონსტიტუციური, ძირითადი უფლების შემლახავი რეგულაციების მიღებისგან ხალხის დაცვა. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ვეტო დამატებითი ბარიერია კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველსაყოფად და არაკონსტიტუციური კანონების დასაბლოკად.<sup>173</sup> რიგ სახელმწიფოებში პრეზიდენტი იყენებს რა ვეტოს უფლებას, კანონპროექტზე ხელის მოწერამდე ამოწმებს მის კონსტიტუციასთან შესაბამისობას.<sup>174</sup> საპრეზიდენტო მმართველობის სახელმწიფოებში ვეტოს დაძლევა 2/3-ის უმრავლესობით ხდება.<sup>175</sup> შერეულ და საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში კი ვეტო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით დაიძლევა.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> ნაკაშიძე, მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, 2010, გვ. 93. ხელმისაწვდომია [http://press.tsu.ge/data/image\\_db\\_innova/Disertaciebi/malxaz\\_nakashize.pdf](http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/malxaz_nakashize.pdf) [25/06/19].

<sup>171</sup> <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/keydates/keydates1689-1714/> [26/06/19].

<sup>172</sup> მაგალითად სუსპენზიური ვეტოთი არიან აღჭურველნი სახელმწიფოს მეთაურები შემდეგ სახელმწიფოებში: აშშ, საფრანგეთი, იტალია, ესტონეთი, საქართველო, პოლონეთი, პორტუგალია.

<sup>173</sup> გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენჩილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, გვ. 359.

<sup>174</sup> კახიანი, გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2008, გვ. 36. ხელმისაწვდომია [http://press.tsu.ge/data/image\\_db\\_innova/Disertaciebi/giorgi\\_kaxiani.pdf](http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/giorgi_kaxiani.pdf) [26/06/19].

<sup>175</sup> [https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub\\_Pres\\_Parlt.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf) [26/06/19].

<sup>176</sup> მაგალითად ფინეთი, იტალია, სლოვენია, ჩეხეთი, ესტონეთი.

ვეტო, როგორც კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის მექანიზმი კარგად ჩანს საქართველოს მაგალითზე. 2014 წლის 28 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა მე-3 მოსმენით მიიღო საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც უკავშირდებოდა ფარული მოსმენების განხორციელებას.<sup>177</sup> პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, სწორედ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს ჰქონდა უფლება ელექტრონული თანხმობა გაეცა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (შემდგომში სუს) შესაბამისი დაწესებულებისთვის ფარული მიყურადების განხორციელების თაობაზე.<sup>178</sup> ამასთან, ის ტექნიკური საშუალებები, რომლებიც გამოიყენებოდა ე.წ. მოსმენების განსახორციელებლად, წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საკუთრებას.<sup>179</sup> აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის პროექტით პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი მხოლოდ სატელეფონო კომუნიკაციებზე ახდენდა თანხმობის მიცემას მიყურადების განსახორციელებლად. ამგვარი მოწესრიგების სფეროდან გადიოდა ინტერნეტური თითობებიდან მოპოვებული ინფორმაცია.

საქართველოს პრეზიდენტმა 2014 წლის 29 ნოემბერს პარლამენტს დაუბრუნა პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები - ვეტო, სადაც აღნიშნა, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი ეწინააღმდეგებოდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლსა და საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლით<sup>180</sup> გარანტირებულ ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის უფლებას. პრეზიდენტი საკუთარ ვეტოში ყურადღებას ამახვილებდა იმაზე, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ერთდროულად წარმოადგენდა როგორც ფარულ მოსმენა-მიყურადების პროცესზე გარე კონტროლის მექანიზმს, ასევე თავად ამ პროცესის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს. ეს კი, თავის მხრივ, ეჭვქვეშ აყენებდა ფარული საგამომიებო მოქმედებების განხორციელებაზე გარე კონტროლის მექანიზმის ეფექტიანობას, მიუკერძოებლობისა და ნეიტრალურობის ხარისხს.<sup>181</sup> სწორედ

<sup>177</sup> საკანონმდებლო პაკეტი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე <https://info.parliament.ge/#law-drafting/7565> [27/06/19].

<sup>178</sup> კანონის პროექტი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49673?> [27/06/19].

<sup>179</sup> იხ. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტით ჩამოყალიბებული მე-8<sup>3</sup> მუხლის რედაქცია. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49677?> [27/06/19].

<sup>180</sup> საუბარია 2018 წლის 16 დეკემბრამდე არსებულ კონსტიტუციის რედაქციის ნორმაზე.

<sup>181</sup> საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები, პუნქტი 1, იხ.: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49947?> [27/06/19].

ამიტომ, პრეზიდენტმა კანონმდებლებს შესთავაზა მოსმენებზე ელექტრონული თანხმობა განხორციელებინა სასამართლოს, რომელიც ერთი მხრივ გასცემდა განჩინებას მოსმენების განხორციელებაზე და, იმავდროულად, ელექტრონული თანხმობით უზრუნველყოფდა მოსმენის პროცესის დაწყებას.<sup>182</sup> პრეზიდენტის ვეტომ ასევე დაარეგულირა კანონმდებლის მიერ ღიად დატოვებული საკითხი ინტერნეტურთიერთობებზე ელექტრონული თანხმობის არარსებობის საკითხი. კერძოდ, პრეზიდენტის ხედვით, ამ შემთხვევაშიც სასამართლოს უნდა გაეცა ელექტრონული თანხმობა.<sup>183</sup> პრეზიდენტის ვეტო მოტივირებული იყო ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლების დაცვის უზრუნველყოფით.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტმა ვეტო დაძლია და კანონის პირვანდელ ვერსიას დაუჭირა მხარი. აღნიშნული ნორმები გასაჩივრდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში, რამაც ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა გამოიწვია.<sup>184</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ პრობლემურად მიიჩნია ის ფაქტი, რომ ინფორმაციის რეალურ დროში მოპოვების მიზნით აპარატურის ფლობას და მის ადმინისტრირებას სუს-ი უზრუნველყოფდა.<sup>185</sup> სასამართლომ აღნიშნა, რომ „შეუზღუდავი ტექნიკური შესაძლებლობების თავმოყრა ფარული მიყურადების მიზნებით უშუალოდ დაინტერესებული ორგანოს ხელში, უკვე წარმოადგენს ადამიანებზე სერიოზული ფსიქოლოგიური ზემოქმედების იარაღს მათ პირად სივრცეში შეღწევის მომეტებული რისკების გამო.“<sup>186</sup> სასამართლომ ასევე ყურადღება გაამახვილა პროცესზე დაბალი კონტროლის არსებობაზე. ამ ნაწილში, მისი არგუმენტაცია წააგავს პრეზიდენტის ვეტოში დაფიქსირებულ პოზიციას. სასამართლომ, პრეზიდენტის ვეტოს მგავსად, ყურადღება გაამახვილა ინტერნეტწყაროებიდან ინფორმაციის მოხსნის შესაძლებლობაზე და ამ პროცესზე კონტროლის მექანიზმის არ არსებობაზე, რაც თავისთავად

<sup>182</sup> იქვე. პუნქტი 2.

<sup>183</sup> იქვე. პუნქტი 3.

<sup>184</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №1/1/625, 640 გადაწყვეტილება საქმეზე *საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საგაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტიძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ააიპ „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ააიპ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ააიპ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ააიპ „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.*

<sup>185</sup> იქვე. II-53.

<sup>186</sup> იქვე. II-55.

პრობლემურად მიიჩნია.<sup>187</sup> მართალია პრეზიდენტის ვეტო და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება იდენტური შინაარსის დოკუმენტები არაა, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლომ საკუთარ გადაწყვეტილებაში, ზოგიერთ შემთხვევაში, პრეზიდენტის ვეტოში დაფიქსირებული პოზიციის მსგავსი მიდგომა გაატარა. საბოლოო ჯამში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ნორმები არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა.

შესაბამისად, ვფიქრობთ, რომ პრეზიდენტის ვეტო მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის თვალსაზრისით. მას შეუძლია შეაყოვნოს არაკონსტიტუციური ნორმის ძალაში შესვლა და პარლამენტს მისცეს შესაძლებლობა გამოასწოროს ნორმის ხარვეზი. მართალია, ვეტო და სასამართლოს გადაწყვეტილება თავისი იურიდიული ბუნებით განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა აღნიშნული განსხვავება არ აკნინებს ვეტოს როლს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვის პროცესში.

### 3.3.2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის გარანტი

სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, რომლის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სრული გარანტირება და ხელშეუხებლობა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია, საზოგადოებაში დემოკრატიულობისა და კონსტიტუციურობის რეჟიმის დამკვიდრება და შენარჩუნება, ყოველი დემოკრატიული სახელმწიფოს მთავარი ამოცანაა. ამ მიზნების მისაღწევად კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ეფექტური სისტემის არსებობაა აუცილებელი.<sup>188</sup>

კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობაზე მე-20 საუკუნის დასაწყისში გამოთქვამდა მოსაზრებას ჰანს კელზენი. იგი თვლიდა, რომ კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია კონტროლის განსაკუთრებული სისტემის, დაცვის კონკრეტული

<sup>187</sup> იქვე, II-71-78.

<sup>188</sup> *კახიანი, გ.*, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2008, გვ. 12. ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: [http://press.tsu.ge/data/image\\_db\\_innova/Disertaciebi/giorgi\\_kaxiani.pdf](http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/giorgi_kaxiani.pdf) [29/06/19].



გარანტიების არსებობა.<sup>189</sup> პროფესორი ანდრეაშ შაიო კი კონსტიტუციის მცველის როლში საკონსტიტუციო კონტროლით აღჭურვილ ინსტიტუციას მიიჩნევს.<sup>190</sup> ფედერალისტთა წერილებში ვკითხულობთ ჰამილტონის პოზიციას, რომლის მიხედვითაც „კონსტიტუცია ქვეყნის ძირითადი კანონია და სასამართლოები მას სწორედ ასე უნდა განმარტავდნენ... თუ თავს მოურიგებელი წინააღმდეგობანი იჩენენ, რა თქმა უნდა, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს უზენაეს ვალდებულებასა და კანონიერებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კონსტიტუცია კანონზე უზენაესად უნდა მივიჩნიოთ“.<sup>191</sup> შესაბამისად, ჰამილტონიც სასამართლოს უკავშირებდა კონსტიტუციის უზენაესობის გარანტირებას. ქართველი კონსტიტუციონალისტი, პროფესორი გიორგი კვერენჩილაძე საკონსტიტუციო სასამართლოზე საუბრისას გამოყოფს სამ ძირითად ფუნქციას, რომელიც სასამართლოს აქვს. პირველი ფუნქცია წარმოადგენს კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვას, მეორე - ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფასა და მესამე, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.<sup>192</sup> ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ნათელია, რომ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვის ყველაზე ქმედით ინსტიტუციად სწორედ საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები, საერთო თუ სპეციალიზირებული სასამართლოები გვევლინება.

ნაშრომის წინა ქვეთავებში ვნახეთ თუ როგორ უზრუნველყოფდნენ საკონსტიტუციო სასამართლოები კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვას ევროკავშირის სამართლის აქტებისგან. გერმანიის, ჩეხეთისა და პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლოების მაგალითზე ვნახეთ, რომ თუ რომელიმე, მათ შორის საერთაშორისო ორგანიზაციის, აქტი კონსტიტუციით დადგენილ წესრიგს ეწინააღმდეგება, სასამართლოებმა ისინი არაკონსტიტუციურად გამოაცხადეს.

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხორციელებული კონტროლი კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ეფექტური დაცვის მექანიზმს წარმოადგენს. თუ მას ვეტოს მექანიზმს შევადარებთ, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების იურიდიული ძალა უფრო მასშტაბურია იმ გაგებით, რომ

<sup>189</sup> გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენჩილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, გვ. 435.

<sup>190</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურამის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 282.

<sup>191</sup> ფედერალისტთა წერილები, N78, ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: <http://federalistpapers.ge/federali78.php> [29/06/19].

<sup>192</sup> პროფესორ გიორგი კვერენჩილაძის ინტერვიუ ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: <https://www.youtube.com/watch?v=kLo20MpcUVE> [29/06/19].



იგი შესასრულებლად სავალდებულოა არამართო საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის, არამედ ზოგადად, სახელმწიფო ხელისუფლების სამივე შტოსთვის. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება წარმოადგენს კონსტიტუციის რეალური შინაარსის გაგების საშუალებას, რადგან სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაა განმარტოს კონსტიტუციის ნორმა. ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლომ შეიძლება შეცვალოს. რაც შეეხება ვეტოს, მისი იურიდიული ძალის მასშტაბი შედარებით ვიწროა. ვეტო მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოსთვის წარმოშობს იურიდიულ შედეგს. კერძოდ, აფერხებს კანონის ძალაში შესვლას და პარლამენტს აიძულებს გაიზიაროს ან დაძლიოს იგი. თუ ვეტო დაიდრია, იგი ჩვეულებრივი რიგითი დოკუმენტი ხდება და ვერავინ ვერ დაეყრდნობა ვეტოს მისი სამართლებრივი მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად, რადგან მას მხოლოდ ძალა აღარ აქვს.

მართალია საკონსტიტუციო სასამართლო უფრო ძლიერი ინსტიტუციაა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დასაცავად, თუმცა პრაქტიკაში წავაწყდებით შემთხვევებს, როცა პარლამენტი არად აგდებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას და მას დაძლევს მიმდინარე თუ, ზოგ შემთხვევაში, კონსტიტუციური კანონითაც. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებისადმი ამგვარი დამოკიდებულების თვალსაჩინო მაგალითი ქართული კონსტიტუციონალიზმიდან შეიძლება ავიღოთ. კერძოდ, 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებით საქმეზე *დანიის მოქალაქე ჰეიკი ქრონქეტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ* საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმები. სადავო ნორმების თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე უცხოელს საკუთრების უფლება შეიძლება ჰქონდეს წარმოშობა მხოლოდ მემკვიდრეობის მიღების გზით ან იმ შემთხვევაში, თუ იგი ამ მიწას მართლობით და ფლობდა როგორც საქართველოს მოქალაქე. უცხოელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების წარმოშობიდან 6 თვის ვადაში ვალდებული იყო, გაესხვისებინა იგი საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოს იურიდიულ პირზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში მას ჩამოერთმეოდა მიწის ნაკვეთი.<sup>193</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ ქრონქეტის საქმეზე დაადგინა კონსტიტუციის 21-ე მუხლის<sup>194</sup> დარღვევა,

<sup>193</sup> *ერემძე, ქ.*, თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, საკონსტიტუციო კონტროლის 20 წელი საქართველოში, 2018, გვ. 350.

<sup>194</sup> საუბარია საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე არსებულ რედაქციაზე.

რითიც განამტკიცა კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგის უზენაესობა. საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნული გადაწყვეტილება მიმდინარე კანონით რამდენჯერმე დაძლია. თუმცა, საკონსტიტუციო სასამართლომ დამძლევი ნორმებიც არაკონსტიტუციურად ცნო.<sup>195</sup> საქართველოს პარლამენტმა კი, თავის მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები დაძლია კონსტიტუციური კანონით, რომელიც ძალაში შევიდა 2018 წლის 16 დეკემბერს.<sup>196</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებისადმი მსგავსი დამოკიდებულება მიუთითებს სახელმწიფოს დაბალ სამართლებრივ კულტურაზე, რაც ხელს უშლის საკონსტიტუციო სასამართლოს დაიცვას კონსტიტუცია და უზრუნველყოს მისი უზენაესობა.

#### **4. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში**

##### **4.1. კონსტიტუციის უზენაესობის ნორმატიული საფუძვლების მიმოხილვა**

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპს საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი განამტკიცებს, რომლის მიხედვითაც საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ზუსტად იმავე ფორმულირებით შეიცავდა ნორმას საქართველოს პირველი კონსტიტუცია.<sup>197</sup> საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედ რედაქციაში ტერმინი „უზენაესი“ სხვადასხვა საგნის აღსაწერად გამოიყენება. ერთი მხრივ, კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებებია გამოცხადებული წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებად. მეორე მხრივ, ამავე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით კი კონსტიტუცია უზენაეს კანონად არის გამოცხადებული. ამავე მუხლის მე-5 პუნქტი კი აცხადებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობას საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებთან და ნორმებთან. ქვემოთ შევეცდებით ამ სამი დებულების ურთიერთმიმართება დავადგინოთ. აღნიშნული დაგვეხმარება პასუხი გავცეთ შემდეგ კითხვებს: რეალურად არის თუ არა საქართველოს

<sup>195</sup> იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინებები შემდეგ საქმეებზე: 2014 წლის 24 ივნისის N563 განჩინება საქმეზე *ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ* და 2018 წლის 7 დეკემბრის N3/10/1267,1268 განჩინება საქმეზე *საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ*.

<sup>196</sup> იხ. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის 19-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>197</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 8.

კონსტიტუცია უზენაესი? ხომ არ იკითხება ამ ნორმებიდან ის, რომ კონსტიტუციის უზენაესობა შეზღუდულია ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით, რომელიც კონსტიტუციითვე გამოცხადებული წარუვალ და უზენაეს ღირებულებებად? არის თუ არა ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორც უზენაესი და წარუვალი ღირებულებები, სინონიმი საყოველთაოდ აღიარებული ძირითად პრინციპებისა და ნორმების? სად გადის ზღვარი ძირითად უფლებასა და სამართლის პრინციპს შორის?

როგორც აღვნიშნეთ, ტერმინი „უზენაესი“ კონსტიტუციაში ორი საგნის - კონსტიტუციისა და ძირითადი უფლების დასახასიათებლად არის გამოყენებული. განმარტებით ლექსიკონში<sup>198</sup> ტერმინი „უზენაესი“ გაგებულია როგორც - 1) ყველაზე დიდი, ყველაზე უფროსი, უმაღლესი; 2) ღვთის ეპითეტი. ასევე იგი გვხვდება ტერმინებში უზენაესი საბჭო და უზენაესი სასამართლო, რომლებიც იხმარებოდა უმაღლესი საბჭოსა და უმაღლესი სასამართლოს მნიშვნელობით. აღნიშნული განმარტებებიდან, კონსტიტუციას მიესადაგება „უმაღლესი“. შესაბამისად, კონსტიტუცია, რომ უზენაესია, იგულისხმება, რომ იგი უმაღლესია აქტების იერარქიაში. როგორც, აღვნიშნეთ, ძირითადი უფლებების აღსაწერად კონსტიტუცია ტერმინს „უზენაესი“ იყენებს, თუმცა მასთან ერთად ტერმინი „წარუვალიც“ არის გამოყენებული. ტერმინი „წარუვალი“ განმარტებით ლექსიკონში<sup>199</sup> ახსნილია როგორც 1) წაუსვლელი და 2) სამუდამო, საუკუნო, უკვდავი. კონსტიტუციის ნორმის მიზნისთვის, ტერმინი „წარუვალი“ სწორედ მეორე გაგებით უნდა გამოვიყენოთ. აქედან გამომდინარეობს, რომ ძირითადი უფლებები არის უმაღლესი და სამუდამო, საუკუნო. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა ძირითადი უფლების უზენაესი და წარუვალი ბუნება თავის გადაწყვეტილებებში. „უნივერსალური ხასიათის ადამიანის უფლებებს ახასიათებს ამ უფლებათა თანაბარი გავრცელება ყველაზე და მათი განუყოფელი ხასიათი. უფლებათა განუყოფელი ხასიათი გულისხმობს იმას, რომ ეს უფლებები წარმოადგენენ თანდაყოლილ უფლებებს, რომლებიც ადამიანს თავისთავად უკავშირდებიან.“<sup>200</sup> „ეს უფლებები ადამიანის თანმდევია და გააჩნია იმიტომ, რომ ის ადამიანია. ... სახელმწიფოს არ შეუძლია მიანიჭოს ან წაართვას ადამიანს ძირითადი უფლებები, რადგან ის არ არის უფლებამოსილი, შეცვალოს ადამიანის

<sup>198</sup> იხ. <http://ena.ge/explanatory-online> [24/04/19].

<sup>199</sup> იქვე.

<sup>200</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჰეისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-43.

არსი.<sup>201</sup> ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ძირითადი უფლება როგორც უზენაესი და წარუვალს სამართლებრივი სიკეთე არ ექვემდებარება ხელისუფლების მხრიდან მოდიფიცირებას. აღნიშნული გამომდინარეობს მისი წარუვალს, საუკუნო ბუნებიდან. კონსტიტუციით განსაზღვრული კონსტიტუციის უზენაესობა კი - გულისხმობს მის „უმაღლესობას“ ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით. კონსტიტუციის უზენაესობა არ გამორიცხავს მასში ცვლილების შეტანას. ძირითადი უფლების უზენაესობა და წარუვალსობა კი, პირიქით, გამორიცხავს მისი არსის სახეცვლილებას. კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით ძირითადი უფლება არის უზენაესი და წარუვალს ღირებულება. ტერმინი „ღირებულება“ უნდა გავიგოთ როგორც „სამართლისთვის ღირებული“ და არა ნებისმიერი სხვა დარგისთვის ღირებული. კონსტიტუციის ამავე პუნქტით, კონსტიტუცია ცნობს და აღიარებს ძირითად უფლებას, როგორც წარუვალს და უზენაესს. შესაბამისად, კონსტიტუციის ამ ორი ნორმის, კონსტიტუციის უზენაესობისა და ძირითადი უფლების წარუვალსობა-უზენაესობის, სისტემური განმარტებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციის უზენაესობა შეზღუდულია ძირითადი უფლებების ხარჯზე. კერძოდ, ძირითად უფლებასა და კონსტიტუციის რომელიმე სხვა ნორმას შორის კონფლიქტის წარმოშობისას ძირითად უფლებას უნდა მიენიჭოს უპირატესობა. აღნიშნული გამომდინარეობს ძირითადი უფლების წარუვალს, საუკუნო ბუნებიდან. ის, რაც წარუვალს და უზენაესია, შეცვლა არ შეიძლება, ხოლო რაც მხოლოდ უზენაესია, შეიძლება ცვლილებებს დაექვემდებაროს. ძირითად უფლებასა და კონსტიტუციის ნორმას შორის კონკურენციის ძირითადი უფლების სასარგებლოდ გადაწყვეტა, ასევე გამომდინარეობს კონსტიტუციონალიზმიდან, როგორც პრინციპიდან. იგი გულისხმობს სახელმწიფოს იმგვარ მოწყობას, რომელიც ეფუძნება დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოს. ასეთ სახელმწიფოში კი უზენაესი და წარუვალს ღირებულება მხოლოდ ძირითადი უფლებათა, რადგან სწორედ ძირითადი უფლებით იზღუდავს სახელმწიფო საკუთარ თავს. შესაბამისად, თავად კონსტიტუციის ტექსტიც ისეთი ფორმულირებით უნდა ჩამოყალიბდეს, რომ არ შელახოს ძირითადი უფლება. ასევე, უნდა გვახსოვდეს, რომ „ადამიანის ძირითადი უფლებები არ შეიძლება ჩაითვალოს მართლწესრიგის ქმნილებად. ძირითადი უფლებები ადამიანის არსებობასთანაა დაკავშირებული“.<sup>202</sup> ამიტომ, ვფიქრობთ, რომ საქართველოს

<sup>201</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/446 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3.

<sup>202</sup> ზოიძე, ბ., ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა, ჟურნალი N5, 2012, გვ. 138.

კონსტიტუციის უზენაესობის შემზღვევადი არის ადამიანის ძირითადი უფლება. ამასთან, აქ ნებისმიერი უფლება<sup>203</sup> არ იგულისხმება, მხოლოდ საყოველთაოდ აღიარებულ ძირითად უფლებაზეა საუბარი. ამიტომ, თუ რაიმე უფლება კონსტიტუციის ტექსტში არ წერია, მაგრამ თავისი შინაარსით საყოველთაოდ არის აღიარებული, მაშინ კონსტიტუცია მაინც იქნება შეზღუდული ამ უფლებით. საქართველოს კონსტიტუციაში რთულია ვერ მოიძებნოს უფლება, რომელიც საყოველთაოდ აღიარებულია, თუმცა კონსტიტუციით არა. ვფიქრობთ, საქართველოს კონსტიტუცია მართებულად ასახავს ყველა საყოველთაოდ აღიარებულ ძირითად უფლებას. და მაინც, სად შეიძლება ვნახოთ საყოველთაოდ აღიარებული ძირითადი უფლებების კატალოგი? ვფიქრობთ, აღნიშნულ კატალოგს წარმოადგენს გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპს, რომ არ გავცდეთ, ძირითად უფლებაზე ამ ჭრილში შემდგომ საუბარს აღარ გავაგრძელებთ.

დასაწყისში, ჩვენ შეკითხვების სახით რამდენიმე საკითხზე გავაკეთეთ აქცენტი. ახლა, ვფიქრობთ პასუხი უნდა გავცეთ კითხვას თუ რა მიმართებაა ძირითად უფლებასა და სამართლის პრინციპს შორის და სად გადის წყალგამყოფი. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც კონსტიტუცია ცნობს საყოველთაოდ აღიარებულ ძირითად უფლებებს და ასევე გაცხადებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. აღნიშნულ კითხვაზე პასუხი დაგვეხმარება გავიგოთ აქვს თუ არა საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს უპირატესი ძალა საქართველოს კონსტიტუციაზე. თუ აქვს, მაშინ გასარკვევია არის თუ არა ძირითადი უფლება და პრინციპი სინონიმები კონსტიტუციის ამ ნორმათა მიზნებისთვის.

განსხვავებით ძირითადი უფლებისგან, საერთაშორისო სამართლის პრინციპები არ არის დახასიათებული როგორც უზენაესი და წარუვალი, თუმცა ეს არ გამორიცხავს მათ ამგვარ ბუნებას. კონსტიტუცია საუბრობს ისეთ პრინციპებზე, რომლებიც საერთაშორისოდ არის აღიარებული. კონსტიტუციის განაცხადი, რომ საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს ამ პრინციპებს გულისხმობს ამ პრინციპების უზენაესობის აღიარებასაც. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აზრი ეკარგება სამართლის ერთი ნორმის მეორესთან შესაბამისობაში მოყვანის იდეას. ის არგუმენტი, რომ ხანდახან, როცა საჭიროა, ეროვნული კანონმდებლობის ცვლილებისას, ერთი

<sup>203</sup> ზოგადად განასხვავებენ 3 ტიპის უფლებას - ძირითადი უფლება, კონსტიტუციური უფლება და ადამიანის უფლება.

ძალის კანონების ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოყვანა სრულებითაც არ გულისხმობს ამ აქტებს შორის იერარქიას, ვერ იქნება გაზიარებული. პირველ რიგში იმიტომ, რომ მასშტაბი არის განსხვავებული. ერთ შემთხვევაში ნორმების პრინციპთან შესაბამისობაში მოყვანა ხდება საერთაშორისო სამართლის ქრილში, ხოლო მეორე შემთხვევაში შიდა ეროვნულ კანონმდებლობის ქრილში. მეორე, ერთ შემთხვევაში საუბარია საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებზე, ანუ ისეთ პრინციპებზე, რომლებზეც ყველა თანხმდება. კონსტიტუციის მიხედვით კი სწორედ ასეთ პრინციპებს უნდა შეესაბამებოდეს კანონმდებლობა. მეორე შემთხვევაში საუბარია შიდა კანონმდებლობის ერთმანეთთან შესაბამისობაზე, რომელთაგანაც შეიძლება არც ერთი კანონი არ შეესაბამებოდეს სამართლის პრინციპებს. რაც შეეხება თვითონ ტერმინს „კანონმდებლობა“, იგი ფართოდ უნდა განვმარტოთ და მასში მოვიაზროთ თავად კონსტიტუციაც, რადგან იგი კანონმდებლობის ნაწილია. წინააღმდეგ შემთხვევაში სამართლებრივი სისტემების აღრევამდე შეიძლება მივიდეთ, რადგან, მაგალითად, კანონმდებლობა, რომელიც შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის პრინციპებს უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციასაც მაშინ, როცა თავად კონსტიტუცია შეიძლება დიქტატორულ პრინციპებზე იყოს აგებული. ეს შემთხვევა გაბუქებულია, თუმცა ვფიქრობთ კარგად წარმოადგენს იმ აბსურდულ შემთხვევას, როცა ტერმინში „კანონმდებლობა“ შეიძლება არ მოვიაზროთ კონსტიტუციაც.

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს. აღნიშნული პრინციპები კი, თავის მხრივ, მათი ბუნებიდან გამომდინარე, უპირატეს ძალას კონსტიტუციის ნორმებთან მიმართებით.

რადგანაც ძირითად უფლებას და საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპს, წინამდებარე მსჯელობიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის ნორმებთან მიმართებით უპირატესი ძალა აქვთ, საინტერესოა რა მიმართებაა მათ შორის. ერთი შეხედვით შეიძლება პრინციპსა და უფლებას შორის ზღვრის გავლება მარტივი იყოს, თუმცა შევეცდებით მოვიყვანოთ რამდენიმე მაგალითი, რომლითაც ხაზს გავუსვამთ მათ შორის არსებული ზღვრის ბუნდოვანებას. მაგალითად, ადამიანის ძირითად უფლებას წარმოადგენს უფლება დისკრიმინაციის აკრძალვაზე. თუმცა ამავე დროს, თანასწორობის პრინციპი სამართლის ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია. არსებობს მოსაზრება, რომ ადამიანის ძირითადი უფლებები, სტრუქტურულ-თეორიული თვალსაზრისით ზოგადია და, მაშასადამე, წარმოადგენს არა

საბოლოოდ განსაზღვრულ წესს, არამედ პრინციპს.<sup>204</sup> ძირითადი უფლებისა და სამართლის პრინციპის ურთიერთმიმართებაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა საკმაოდ მრავალფეროვანია. საკონსტიტუციო სასამართლომ პირველად ძირითადი უფლებისა და სამართლის პრინციპის ურთიერთმიმართებაზე ისაუბრა ღირსების უფლებასთან მიმართებით. სასამართლომ აღნიშნა, „ღირსება ... არ შეიძლება იქნეს განხილული, როგორც მხოლოდ ერთ-ერთი სუბიექტური კონსტიტუციური უფლების ობიექტი. ღირსება არის ის უფლება და ამავე დროს, ის ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპი, რომელსაც ეყრდნობა და უკავშირდება ძირითადი უფლებები.“<sup>205</sup> სასამართლომ ასევე იმსჯელა კონსტიტუციის მე-14 მუხლის<sup>206</sup> ბუნებაზე და აღნიშნა, რომ „კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური უფლების დამდგენი ეს ნორმა წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც ზოგადად გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას.“<sup>207</sup> საკონსტიტუციო სასამართლო ადამიანის ძირითად უფლებასა და პრინციპს შორის ზღვარს არ ავლებს და ასეთ უფლებას ნორმა-პრინციპს უწოდებს. სასამართლომ მსგავსი მიდგომა მხოლოდ ძირითად უფლებასთან მიმართებით დაიკავა, ხოლო სხვა კონსტიტუციურ უფლებები სამართლის პრინციპის რანგში არ აიყვანა. აღნიშნული მიდგომა მისასაღმებელია, რადგან კონსტიტუციური უფლება და ძირითადი უფლება განსხვავებული ცნებებია.

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან ჩანს, რომ ძირითადი უფლება და სამართლის პრინციპი ერთი და იგივე შინაარსის მქონე სამართლებრივი ცნებებია. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი შეზღუდულია საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპით, რომელიც ასევე წარმოადგენს ადამიანის ძირითად უფლებას. მიუხედავად ძირითადი უფლებისა და საყოველთაოდ აღიარებული სამართლის პრინციპის მსგავსებისა, მათ შორის ტოლობის ნიშნის დასმა არასერიოზული იქნება. საყოველთაოდ აღიარებული სამართლის პრინციპი უფრო ფართოა და ძირითად უფლებასთან ერთად

<sup>204</sup> ხუბუა, გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, გვ. 165-166.

<sup>205</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2/389 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე მია ნათამე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-31.

<sup>206</sup> საუბარია საქართველოს კონსტიტუციის 2013 წლის 4 ოქტომბრის მდგომარეობით არსებულ ნორმაზე.

<sup>207</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1.

მოიცავს სხვა სამართლის ცნებებს, რომლებიც ძირითადი უფლება არაა. მაგალითად, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპები, ასევე სუვერენული სახელმწიფოს პრინციპი, რომლებიც თავისი შინაარსით ძირითად უფლებას არ ქმნის, თუმცა მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პრინციპებია. ვფიქრობთ, კონსტიტუციის მიზნებისთვის, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით აღიარებული ძირითადი უფლების წარუვალი და უზენაესი ბუნება და მე-5 პუნქტით გაცხადებული ნება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობაზე საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებთან და ნორმებთან წარმოადგენს მსგავსი შინაარსის ნორმებს. ძირითადი უფლება და სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპი წარმოადგენს მსგავს, იდენტურ ცნებებს ამ ნორმების მიზნებისთვის. მკაფიო ზღვარი ძირითად უფლებასა და საყოველთაოდ აღიარებულ სამართლის პრინციპს შორის წაშლილია. ძირითადი უფლება არის საყოველთაოდ აღიარებულ სამართლის პრინციპის შემადგენელი ნაწილი. ამიტომ, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობა შეზღუდულია ძირითადი უფლებებით, როგორც უზენაესი და წარუვალი ღირებულებებით და ასევე საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით, რომლებიც გარდა ძირითადი უფლებისა, სამართლის სხვა ფუძემდებლურ პრინციპებსაც მოიცავს.

#### **4.2. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის მასშტაბი რამიშვილის საქმის მიხედვით**

საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის მასშტაბი თვალსაჩინოდ გამოჩნდა ე.წ. შალვა რამიშვილის საქმეზე. ჩვენ მიერ განსახილველი საქმე ეხება თავისუფლებააღკვეთილი პირის მიერ აქტიური საარჩევნო უფლების განხორციელებას. შალვა რამიშვილი 2006 წლის 28 მარტის განაჩენით დამნაშავედ იქნა ცნობილი გამოძალვაში და 2009 წლის 27 აგვისტომდე შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთა.<sup>208</sup> რამიშვილს 2008 წლის 21 მაისის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლებას უკრძალავდა საარჩევნო კოდექსის ნორმა. საარჩევნო კოდექსის<sup>209</sup> მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით არჩევნებში მონაწილეობას ვერ მიიღებს პირი, რომელიც სასამართლოს განაჩენით იმყოფება თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში. არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მოპოვების მიზნით,

<sup>208</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის N2/1/431 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე შალვა რამიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I-2.

<sup>209</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 5, პუნქტი 2, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N25, 22.08.2001წ., მუხ. 107, (ძალადაკარგულია 27/12/11).



რამიშვილმა საარჩევნო კოდექსის აღნიშნული ნორმა კონსტიტუციის<sup>210</sup> 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით გაასაჩივრა საკონსტიტუციო სასამართლოში. კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა სიტყვასიტყვით იმეორებდა გასაჩივრებული სადავო ნორმის ფორმულირებას. მოსარჩელე აღნიშნავდა, რომ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი უნდა განიმარტოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლთან ერთობლიობაში, რაც უზრუნველყოფდა ზოგიერთი თავისუფლებააღკვეთილი პირისთვის არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას ჩადენილი დანაშაულის სიმძიმის გათვალისწინებით. მან ასევე მიუთითა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაზე.<sup>211</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ სარჩელი არ დააკმაყოფილა, რადგან მიიჩნია, რომ სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმება თავად კონსტიტუციის ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმების ტოლფასი იქნებოდა, რითიც გასცდებოდა საკუთარ უფლებამოსილებას.<sup>212</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის წარუმატებლობის გამო, მოსარჩელემ დავა გააგრძელა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში. სასამართლომ აღნიშნა, რომ პატიმრების საარჩევნო უფლების შეზღუდვას ჰქონდა აბსოლუტური ხასიათი და არ იყო გათვალისწინებული დანაშაულის სიმძიმე ან სასჯელის მოხდის ვადა.<sup>213</sup> სასამართლომ იმსჯელა ასევე სახელდობრ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტზეც და აღნიშნა, რომ „პატიმართა ხმის მიცემის უფლების აკრძალვა იყო ზოგადი, ავტომატური და განურჩეველი ხასიათის, რომელიც ვრცელდებოდა ყველა მსჯავრდებულ პირზე, მიუხედავად მათი სასჯელის ხანგრძლივობისა და ჩადენილი დანაშაულის სიმძიმისა“.<sup>214</sup> აღნიშნული განმარტების შემდგომ კი სასამართლომ კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევა დაადგინა.

სტრასბურგის სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია, რადგან მან კონსტიტუციის ნორმა გამოაცხადა არაკონვენციურად. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა სტრასბურგის სასამართლოში სარჩელის შეტანიდან 2-

<sup>210</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 2006 წლის 27 დეკემბრის მდგომარეობით, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, NN31-33, მუხ. 668.

<sup>211</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის N2/1/431 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შალვა რამიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I-5-6, I-8.

<sup>212</sup> იქვე, II-3, II-6.

<sup>213</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2018 წლის 31 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე *Ramishvili v. Georgia*, პარ. 22.

<sup>214</sup> იქვე, პარ. 25.

ჯერ შეიცვალა. აღნიშნული ცვლილებები განხორციელდა რამიშვილის გადაწყვეტილების გამოცხადებამდე. ვფიქრობთ, რომ ქართველმა კანონმდებელმა კონსტიტუცია შეცვალა იმის შიშით, რომ სტრასბურგის სასამართლო რამიშვილის საქმეზე დარღვევას დაადგენდა. ქართველი კანონმდებელი აღნიშნულ პრაქტიკას მიმართავდა სადავო ნორმების საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაშიც, როცა მოსალოდნელი იყო მათი არაკონსტიტუციურად ცნობა.<sup>215</sup> კონსტიტუციის ცვლილებისას და საარჩევნო უფლების განხორციელების სტანდარტის აწევისას, არც ერთი კონსტიტუციური რეფორმისას, აქცენტი არ გაკეთებულა იმაზე, რომ სტრასბურგის სასამართლოში მიმდინარე საქმის გამო ხდებოდა კონსტიტუციური ცვლილებები. 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონით<sup>216</sup> ნაკლებად მძიმე დანაშაულისთვის მსჯავრდებულებს მიეცათ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. აღნიშნული ცვლილების განმარტებითი ბარათიდან<sup>217</sup> ჩანს, რომ ცვლილება მოტივირებულია პოლიტიკურ პარტიებს შორის შეთანხმებითა და საარჩევნო სისტემაში დაგეგმილი რეფორმებით, ასევე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებით. 2017 წლის 13 ოქტომბრის მასშტაბური საკონსტიტუციო ცვლილებითაც<sup>218</sup> კიდევ ერთხელ გადაისინჯა საარჩევნო უფლების მომწესრიგებელი ნორმა, რითიც სტანდარტმა უფრო აიწია და არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აეკრძალა მხოლოდ განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულში მსჯავრდებულ პირებს, ხოლო ნაკლებად მძიმე და მძიმე დანაშაულში მსჯავრდებულ პირებს კი საარჩევნო უფლების განხორციელების შესაძლებლობა მიეცათ. ამ ცვლილების განმარტებით ბარათში<sup>219</sup> საუბარია უფლების დაცვის შედარებით მაღალი სტანდარტის შემოღებაზე, თუმცა არც ამ განმარტებით ბარათშია საუბარი ცვლილების რეალურ მიზეზზე, რასაც, ვფიქრობთ, წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის ნორმის არაკონვენციურობის დადგენის შიში.

<sup>215</sup> მაგ. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 22 იანვრის N1/1/548 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ზურაბ მიქაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; 2017 წლის 7 აპრილის N3/2/717 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები მთვარისა კველიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>216</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 09.01.12, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016004).

<sup>217</sup> განმარტებითი ბარათი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/50908?> [12.05.19].

<sup>218</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016012).

<sup>219</sup> განმარტებითი ბარათი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115?> [15.05.19].

სტრასბურგის გადაწყვეტილება რამიშვილის საქმეზე და ქართველი კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის რამდენჯერმე ცვლილება ერთმანეთთან პირდაპირ კავშირშია. კონსტიტუციური ცვლილებებით კონსტიტუციის ტექსტი შესაბამისობაში მოვიდა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან. თავად ცვლილებების განხორციელებით კი ქართველმა კანონმდებელმა არაპირდაპირ აღიარა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის უზენაესობა საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით. ამის საწინააღმდეგოდ შეიძლება დაგვიპირისპირონ არგუმენტი, რომ კონსტიტუციის შესაბამისობაში მოყვანით ევროპულ კონვენციასთან სრულებითაც არ მომხდარა კონვენციის უზენაესობის აღიარება და რომ აღიარებას ექნებოდა ადგილი თუკი თავად საკონსტიტუციო სასამართლო რამიშვილის საქმის განხილვისას გადადებდა კონსტიტუციას გვერდზე და საქმეს კონვენციაზე დაყრდნობით გადაწყვეტდა. ვფიქრობთ ეს არგუმენტი ნაკლებად წონადია შემდეგი მიზეზების გამო. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე შებოჭილია კონსტიტუციით, როცა იგი ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლს.<sup>220</sup> ამას გარდა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ავალდებულებს მოსამართლეს გადაწყვეტილების მიღებისას დაეყრდნოს კონსტიტუციას, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტს. ასევე კონსტიტუციონალიზმი, როგორც პრინციპი, გულისხმობს სახელმწიფო იმგვარ მოწყობას, სადაც სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციაზე დაყრდნობით. საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან კონსტიტუციის უგულებელყოფა და გადაწყვეტილების ევროპულ კონვენციაზე დაყრდნობა *ultra vires* ქმედება იქნებოდა. ვფიქრობთ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მართებულად არ დააფუძნა საკუთარი გადაწყვეტილება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას. კანონმდებელი, განსხვავებით სასამართლო ხელისუფლებისგან, მეტი თავისუფლებით სარგებლობს და შეუძლია შეცვალოს კონსტიტუციაც ისე, რომ ზემოაღნიშნული პრინციპები არ დაარღვიოს. კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციის ცვლილება ამ ნაწილში არ ეწინააღმდეგებოდა არც ერთ სამართლებრივ პრინციპს.

რამიშვილის საქმით თვალნათელი გახდა კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის შეზღუდვა ძირითადი უფლების სასარგებლოდ. მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ კონსტიტუციის უზენაესობა შეიზღუდა სწორედ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის მიერ მიღებული აქტის

<sup>220</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 63, პუნქტი 1, 2018 წლის 23 მარტის ცვლილების მდგომარეობით, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016012).

საფუძველზე. კანონმდებლის მხრიდან გადადგმული ნაბიჯი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციასთან შესაბამისობაში მოყვანა კონსტიტუციის ტექსტი, წარმოადგენს კონვენციის უზენაესობის აღიარებას საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით.

#### **4.3. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის სამართალთან**

წინა ქვეთავებში ვნახეთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის ლიმიტს ძირითადი უფლებები და სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპები წარმოადგენს. წინამდებარე ქვეთავში განვიხილავთ საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მიმართებას ევროკავშირის სამართალთან. როგორც მეორე თავში აღვნიშნეთ, ევროკავშირი განსხვავებულ სამართლებრივ წარმონაქმნს წარმოადგენს. მისი სამართალი უზენაესია წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო აქტებზე, მათ შორის კონსტიტუციაზეც. საქართველომ, 2017-18 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ, უკვე ოფიციალურად განაცხადა, რომ ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანება სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი მიზანია. ევროკავშირთან მიმართებით გაწევრიანების თანმდევი პროცესია სამართლებრივი აქტების ჰარმონიზაციის უზრუნველყოფა. სწორედ ამიტომ, პირველ რიგში საუბარი გვექნება იმაზე, თუ რატომ არის აუცილებელი საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ახლებური გააზრება და ჩამოყალიბება ამ ორგანიზაციასთან მიმართებით. ამის შემდგომ, განვიხილავთ საქართველოს კონსტიტუციაში იმ ცვლილებების აუცილებლობას, რაც დაკავშირებულია ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესთან.

##### **4.3.1. საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მოდერნიზების აუცილებლობა**

ინტერნაციონალურ საქმიდან, 1970-იანი წლებიდან, მოყოლებული ვიდრე 2010 წლის გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამდე, მუდმივი დაპირისპირება არსებობდა საკონსტიტუციო სასამართლოებსა და ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შორის საკონსტიტუციო სამართლისა და კავშირის სამართლის ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით. პრობლემის მთავარი არსი ეხებოდა ძირითადი უფლების დაცვის სტანდარტს წევრი ქვეყნების კონსტიტუციებსა და ევროკავშირის სამართალში. როგორც ნაშრომის მე-2 თავში ვნახეთ, დავის ორივე მხარეს სამართლებრივად წონადი არგუმენტები იყო, თუმცა ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტიის მიღებითა და

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამოსამართლო პრაქტიკის აქტიური გამოყენებით ევროკავშირის სტრუქტურების მიერ, წევრი ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოები დარწმუნდნენ ევროკავშირში ძირითადი უფლების დაცვის მაღალი სტანდარტის არსებობაში. Solange I-ის მსგავსი გადაწყვეტილება ვეღარ იარსებებს იმ სახელმწიფოებში, რომლებიც ევროკავშირს შემდეგი გაფართოვების შემდგომ შეუერთდება, რადგან ევროკავშირი უკვე მოიცავს ძირითად უფლებათა კატალოგს.<sup>221</sup>

საქართველოში, როგორც პოსტ-კომუნისტურ ქვეყანაში, შესაძლოა არსებობდეს ახლადმოპოვებული დამოუკიდებლობისა და სუვერენიტეტის დაკარგვის შიში, თუ საქართველოს კონსტიტუციაზე მაღლა დადგება სხვა ორგანიზაციის სამართლებრივი აქტები. ლიტერატურაში პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების შიშები კარგად არის აღწერილი, თუმცა პოლონელი კონსტიტუციონალისტი ვოიჩეხ სადურსკი საინტერესო კითხვას სვამს.

„როდესაც ევროკავშირში გაწევრიანება პოსტ-კომუნისტური სახელმწიფოებისთვის ძირითადი უფლებებისა და დემოკრატიის დაცვის ყველაზე მყარ გარანტიად მიიჩნევა, როგორ შეიძლება ამავე მიზეზებით ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის აღიარებას დავუპირისპირდეთ ახლა?“<sup>222</sup>

ნაშრომში ჩვენ განვიხილეთ ასევე ვენეციის კომისიისა და პროფესორი შაიოს პოზიციებიც, რომლებიც, მსგავსად პროფესორი სადურსკისა, მიუთითებენ კონსტიტუციონალიზმის ახალ ეტაპზე გადასვლაზე. მართლაც ალოგიკურია გსურდეს ევროკავშირში გაწევრიანება, რადგან ეს ხელს შეუწყობს ძირითადი უფლებების დაცვას და დემოკრატიის ხარისხის ამაღლებას და ამავე დროს გეშინოდეს, რომ ევროკავშირის აქტი შელახავს სახელმწიფოს კონსტიტუციით დაცულ რომელიმე ძირითად უფლებას ან თავად დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპს. ვფიქრობთ, აუცილებელია საქართველომ კონსტიტუციონალიზმის სკივრიდან<sup>223</sup> გერმანიის, პოლონეთის, ესტონეთის, ჩეხეთის საკონსტიტუციო გამოცდილება გაიზიაროს. მართალია, პოსტ-კომუნისტური ქვეყნები დიდი ენთუზიაზმით არ გამოირჩევიან ბრიუსელს გადასცენ ახლადმოპოვებული სუვერენიტეტის

<sup>221</sup> Grabenwarter, C., National Constitutional Law Relating to the European Union, Principles of European Constitutional Law, Ed. Bogdandy, v. A., and Bast, J., Oxford and Portland, Oregon, 2006, გვ. 140.

<sup>222</sup> Sadurski, W., “Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2006/40, Italy, 2006, Abstract.

<sup>223</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. წინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 15.

ნაწილი,<sup>224</sup> თუმცა კონსტიტუციონალიზმის ე.წ. მე-5 ტალღა გვიჩვენებს, რომ თანამედროვე ევროპაში კონსტიტუციები ახლებურად ყალიბდება. კერძოდ, არაერთ კონსტიტუციაში გაჩნდა ნორმა სახელმწიფოს სუვერენიტეტის ნაწილის ევროკავშირისთვის გადაცემის თაობაზე. ეს ნორმები უშვებენ კონსტიტუციის უზენაესობის შეზღუდვას ევროკავშირის სამართლის სასარგებლოდ. ამასთან, როგორც ევროპის კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკამ აჩვენა, იმ სახელმწიფოებს, რომლებმაც კონსტიტუციით განამტკიცეს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა არავითარი პრობლემა სამართლებრივ ნაწილში არ შექმნიათ.

პროფესორი გაგა გაბრიჩიძე პრობლემურად არ მიიჩნევს საქართველოს მხრიდან ევროკავშირის გადაეცეს სუვერენიტეტის ნაწილი, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ არ კრძალავს სუვერენიტეტის გადაცემას საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის.<sup>225</sup> ვფიქრობთ, კონსტიტუციაში უნდა გაჩნდეს ნორმა, რომელიც ევროკავშირის სფეროში არსებული საკითხების მომწესრიგებელ კავშირის ნორმებს მიაჩქებს უპირატესობას კონსტიტუციის ნორმებთან მიმართებით. აღნიშნულ მოთხოვნას შეიცავს ვენეციის კომისიის დასკვნაც<sup>226</sup> ესტონეთის საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, ეს დასკვნა ყურადსაღები უნდა იყოს ქართველი კანონმდებლისთვისაც, რადგან იგივე შენიშვნები არ წარმოადგინოს ვენეციის კომისიამ მაშინ, როცა საქართველო მიმართავს მას საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისობის დასადგენად ევროკავშირის სამართალთან. მართალია 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს კონსტიტუციაში გაჩნდა 78-ე მუხლი, რომელიც ეხება საქართველოს ინტეგრაციას ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში, თუმცა მისი ფორმულირება შორსაა ვენეციის კომისიის მოთხოვნისგან. 78-ე მუხლი ავალდებულებს კონსტიტუციურ ორგანოებს მიიღონ ყველა ზომა აღნიშნულ ორგანიზაციებში სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. სწორედ აღნიშნული ნორმით ევალება საქართველოს პარლამენტს, როგორც კონსტიტუციურ ორგანოს, მიიღოს ყველა ზომა - შეიტანოს შესაბამისი ცვლილებები საქართველოს კონსტიტუციაში და ზემოთ მითითებული ვენეციის კომისიის დასკვნაში არსებული შენიშვნები გაითვალისწინოს. მართალია საქართველო ჯერ კიდევ არ არის ევროკავშირის სრულფასოვანი წევრი, თუმცა ევროპული კონსტიტუციონალიზმი

<sup>224</sup> *Habermas, J., Why Europe Needs a Constitution?*, *New Left Review*, 2001, გვ. 8.

<sup>225</sup> *Gabrishidze, G., Impact of the EU-Georgia Association Agreement on the Legal Order of Georgia*, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 4, 2018, გვ. 63.

<sup>226</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998, პუნქტი 5.

გვიჩვენებს, რომ ზოგმა სახელმწიფომ, მაგალითად პოლონეთმა,<sup>227</sup> ესტონეთმა<sup>228</sup> და ლატვიამ,<sup>229</sup> ევროკავშირში გაწევრიანებამდე დაიწყეს ევროკავშირის სამართლის იმპლემენტაცია და უზენაესობის აღიარება მათ შორის კონსტიტუციის დონეზე. სწორედ ამიტომ, ვფიქრობთ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლს, რომელიც სამართლებრივ სახელმწიფოს პრინციპს ეხება, დაემატოს შემდეგი შინაარსის მე-6 პუნქტი:

„6. ევროპის კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებასა და მისი ინსტიტუციების მიერ მიღებულ აქტებს, ევროპის კავშირის უფლებამოსილების მიკუთვნებულ სფეროში, აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა. ევროპის კავშირის აქტსა და საქართველოს კონსტიტუციას შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში გამოიყენება ევროპის კავშირის აქტი.“.

შემოთავაზებული ნორმის გაჩენა საქართველოს კონსტიტუციაში ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ვენეციის კომისიისა და საკონსტიტუციო სამართლის ექსპერტების პოზიციათა გაზიარებას, ხოლო მეორე მხრივ, დაგვეხმარება ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში.

#### **4.3.2. ევროკავშირში ინტეგრაციით გამოწვეული საკონსტიტუციო ცვლილებები**

საქართველოს ხელისუფლებამ ჯერ კიდევ 2009 წლის 22 ოქტომბრის რედაქციით მიღებული კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ“ გარკვეული ვალდებულებები განუსაზღვრა კანონპროექტის ინიცირების მქონე სუბიექტებს. კერძოდ, ინიცირებულ კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში ინიციატორი ვალდებული იყო მიეთითებინა ინფორმაცია კონკრეტული კანონპროექტის მიმართებაზე ევროკავშირის დირექტივებთან.<sup>230</sup> აღნიშნული ნორმა გააკრიტიკეს ლიტერატურაში<sup>231</sup> და პროფესორმა გაბრიჩიძემ მიუთითა ნორმის ცვლილებისკენ, მისი შინაარსის

<sup>227</sup> *Kühn, Z.*, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, *German Law Journal*, Vol. 6, N 3. 2005, გვ. 566.

<sup>228</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998.

<sup>229</sup> Broek, M., Bruijn, L., S., Dautovic, E., Dubelaar, W., Felix, N., Goll, D., Keijzer, R., Kok, R., Marsura, S., Mulder, C., Post, J., Schipper, L., Vaart, S., Vennik, J., *Latvia and the European Union, Country Report Series V, European Policy Studies, Institute of Culture and History, University of Amsterdam*, 2012 გვ. 107.

<sup>230</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2009 წლის 22 ოქტომბრის რედაქცია, მუხლი 17, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „გ.ა“, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მუხ. 200).

<sup>231</sup> *Gabrichidze, G.*, Impact of the EU-Georgia Association Agreement on the Legal Order of Georgia, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 4, 2018, გვ. 54-55.

გაფართოვებისკენ. 2018 წლის 13 ივნისის ცვლილებებით<sup>232</sup> აღნიშნული ნორმა შეიცვალა და ნაცვლად დირექტივისა, ინიციატორი ვალდებული გახდა განმარტებით ბარათში მიუთითოს ინფორმაცია კანონპროექტის მიმართებაზე ევროკავშირის სამართალთან. აღნიშნული ცვლილება ორგანულ კანონში<sup>233</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ მისასაღმებელია, რადგან ამგვარად კანონპროექტის ინიციატორი ვალდებული იქნება უფრო მეტი დრო დახარჯოს კანონპროექტის მომზადების პროცესში და თავიდანვე უზრუნველყოს კანონპროექტის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის სამართალთან.

აღსანიშნავია, რომ 2017-18 წლის საკონსტიტუციო რეფორმისას მომზადებულ კონსტიტუციური ცვლილებების შემტან კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში ცვლილებები ევროკავშირის კანონმდებლობის ჭრილში განხილული არაა. ეს შეიძლება აიხსნას იმით, რომ კონსტიტუციური კანონპროექტის შემუშავებისას „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის ძველი ნორმა მოქმედებდა, რითიც ინიციატორს ეკისრებოდა განმარტებით ბარათში მიეთითებინა ინფორმაცია კანონპროექტის ევროკავშირის დირექტივებთან შესაბამისობის შესახებ. ასე, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებისას კონსტიტუციური კანონის პროექტის შეფასება მხოლოდ დირექტივებთან მიმართებით მოხდა. განმარტებით ბარათში კი ვკითხულობთ, რომ კონსტიტუციური ცვლილებები შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივებს.<sup>234</sup> საკონსტიტუციო ცვლილებებისას, რომ არსებული ყოფილიყო დღეს მოქმედი ნორმა განმარტებით ბარათში კანონპროექტის ევროკავშირის სამართალთან შესაბამისობის დადგენის თაობაზე, ვფიქრობთ, კონსტიტუციის ტექსტი ოდნავ განსხვავებულად ჩამოყალიბდებოდა. კერძოდ, კანონმდებელი ვალდებული იქნებოდა საკონსტიტუციო ცვლილების ესა თუ ის ნორმა შეეფასებინა ევროკავშირის სამართლის შუქზე. ამავე ნორმაში<sup>235</sup> ასევე ვკითხულობთ, რომ განმარტებით ბარათში უნდა მიეთითოს ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების ხელშეკრულებით ან სხვა ორმხრივი ან მრავალმხრივი ხელშეკრულებიდან. შესაბამისად, ორგანულ კანონში „ნორმატიული აქტების

---

<sup>232</sup> საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი, 22/06/18, 010240010.05.001.018872).

<sup>233</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონს 2017-18 წლების საკონსტიტუციო რეფორმით ორგანული კანონის სტატუსი მიენიჭა.

<sup>234</sup> განმარტებითი ბარათი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115?> [22/05/19].

<sup>235</sup> საუბარია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის „გ.დ“ ქვეპუნქტზე.



შესახებ“ დღეს მოქმედი ნორმების ანალიზი განმარტებითი ბარათის რეკვიზიტებთან დაკავშირებით მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფო ირიბად აღიარებს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას.

საქართველოს კონსტიტუცია ერთხელ უკვე შეიცვალა საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტის საფუძველზე, საუბარია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე „რამიშვილი საქართველოს წინააღმდეგ“. ამის ფონზე, გაუგებარია, თუ რატომ არ შეიძლება კონსტიტუციის შეცვლა და მისი შესაბამისობაში მოყვანა სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის, კერძოდ ევროკავშირის აქტებთან. თუ ერთხელ გაიხსნა ე.წ. „კონსტიტუციის უზენაესობის კარი“ და კონსტიტუციაზე გავლენა მოახდინა სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებამ, რატომ არ შეიძლება ევროკავშირის აქტმაც მოახდინოს იგივე გავლენა? თანაც იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში ევროკავშირის აქტების უზენაესობის მიმღებლობა გაჩნდა. გამომდინარე იქედან, რომ საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით ვენეციის კომისიას არ უმსჯელია ევროკავშირის სამართლის ჭრილში, ამიტომ ჩვენ ქვემოთ წარმოგიდგენთ იმ საკონსტიტუციო რეფორმების აუცილებლობას, რომელიც ევროპული პრაქტიკიდან გამოიკვეთა. კერძოდ, ყურადღებას დავუთმობთ ვენეციის კომისიის ერთ-ერთ დასკვნას<sup>236</sup> ესტონეთის კონსტიტუციის თაობაზე. აღნიშნულ დასკვნაში ვენეციის კომისია უთითებს კონსტიტუციის ზოგიერთი ნორმის ცვლილების აუცილებლობაზე. დასკვნაში ასახული რჩევები ასევე რელევანტურია საქართველოს კონსტიტუციისთვის.

აღნიშნული დასკვნიდან გამომდინარე საქართველოს კონსტიტუციაში სამი ძირითადი ცვლილება უნდა განხორციელდეს. პირველი ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლების მინიჭებას ევროპის კავშირის მოქალაქეთათვის.<sup>237</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. აღსანიშნავია, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დროს თვითმმართველობის არჩევნებში უფლების მქონე პირის მომწესრიგებელი ნორმის რამდენიმე ვარიანტი არსებობდა. პირველი ვარიანტით, კონსტიტუციის<sup>238</sup> 101<sup>1</sup> მუხლი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობას აძლევდა

<sup>236</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998.

<sup>237</sup> იქვე. პუნქტი 11.

<sup>238</sup> საუბარია კონსტიტუციის 2010 წლის 15 ოქტომბრის რედაქციაზე.

უფლებას თვითმმართველობის არჩევნებში მიეღო მონაწილეობა.<sup>239</sup> ვენეციის საარჩევნო ნორმათა კოდექსი შესაძლებლობას იძლევა, ქვეყანაში გარკვეული ხნით ცხოვრების შემდეგ უცხოელებს მიეცეთ უფლება ხმა მისცენ ადგილობრივ არჩევნებში. ასევე შესაძლებელია დაწესდეს საცხოვრებელ ადგილთან დაკავშირებით დროის ცენზი. ასეთი ცენზი 6 თვეს არ უნდა აღემატებოდეს.<sup>240</sup> როგორც ვხედავთ, ვენეციის კომისია დასაშვებად მიიჩნევს, უცხოელებისთვის ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლებას. მსგავსი პოზიცია ჰქონდა ქართველ კანონმდებელთა ნაწილსაც 2010 წელს. ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტიით, რომელიც ევროკავშირის უფლებათა აქტია, კავშირის მოქალაქეს უფლება აქვს მუნიციპალურ არჩევნებში მისცეს ხმა ან დააყენოს საკუთარი კანდიდატურა.<sup>241</sup> ვფიქრობთ, გასათვალისწინებელია ვენეციის კომისიის ზემოაღნიშნული დასკვნა და შესაძლებელია საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდეს ცვლილებები, რითიც ევროპის კავშირის მოქალაქეებს ადგილობრივ არჩევნებში მიეცემათ მონაწილეობის მიღება. აღნიშნული ცვლილება არ წარმოადგენს სახელმწიფოს სუვერენიტეტისთვის საფრთხეს. ამისთვის რამდენიმე არგუმენტს მოვიყვანთ. პირველ რიგში, ცვლილებით არა ყველა უცხოელს, არამედ მხოლოდ ევროკავშირის წევრი ქვეყნის მოქალაქეს მიეცემა ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. ეს კი საფრთხეს არ შეუქმნის საქართველოს სუვერენიტეტს. სუვერენიტეტისთვის საფრთხის შექმნა არც თავად ევროკავშირის ინტერესებშია. ამასთან, მეორე არგუმენტს წარმოადგენს კონსტიტუციით განსაზღვრული ე.წ. დამზღვევი ნორმა.<sup>242</sup> კერძოდ, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედებები საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას, სუვერენიტეტს ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია დაითხოვოს ან შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ ევროკავშირის მოქალაქისთვის ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლება საქართველოსთვის საფრთხის შემცველი არ იქნება.

<sup>239</sup> დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, ბათუმი, 2012, გვ. 324.

<sup>240</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, CDL-AD(2002)023rev, 13 ნოემბერი, 2002, პუნქტი 1.1.

<sup>241</sup> ევროპის კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტია, მუხლი 40.

<sup>242</sup> საუბარია საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტზე.

ვენეციის კომისიის მეორე რეკომენდაციას წარმოადგენს ევროკავშირის მოქალაქეთათვის ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობისთვის პოლიტიკური პარტიის შექმნის უფლების მინიჭება.<sup>243</sup> აღნიშნული ცვლილების განხორციელება ტექნიკურად შესაძლებელია კონსტიტუციაში ისე, რომ ზიანი არ მიადგეს სახელმწიფო ინტერესებს. აღნიშნული რეკომენდაციით პოლიტიკური პარტიის შექმნის უფლება უნდა მიეცეს მხოლოდ ევროკავშირის მოქალაქეს. ამასთან, მხოლოდ ადგილობრივ არჩევნებში შეეძლება ასეთ პარტიას მონაწილეობის მიღება. პოლიტიკური პარტიის მხრიდან სახელმწიფოსთვის საფრთხის შექმნის გამოსარიცხად კონსტიტუცია 2 მექანიზმს ითვალისწინებთ. პირველი მექანიზმი პარტიის რეგისტრაციისთანავე მოქმედებს. კერძოდ, ვერ დარეგისტრირდება ისეთი პარტია, რომლის მიზანია სახელმწიფოს კონსტიტუციური წესწყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, ეთნიკურ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს. თუ დარეგისტრირდა პარტია და შემდგომ დაიწყო ზემოაღნიშნული ქმედებების განხორციელება, მაშინ კონსტიტუციით განსაზღვრული მეორე მექანიზმი ამოქმედდება. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია აკრძალოს პოლიტიკური პარტია, თუ მისი საქმიანობა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნებს.<sup>244</sup> შესაბამისად, კონსტიტუცია თავადვე გამორიცხავს ნებისმიერი პოლიტიკური პარტიის არსებობას მისი მხრიდან მომდინარე საფრთხეების არსებობის შემთხვევაში. ამიტომ, ვფიქრობთ, რომ ამ ნაწილშიც გასაზიარებელია ვენეციის კომისიის რჩევა.

ვენეციის კომისიის მესამე რეკომენდაცია ეხება ფულის ემისიას. კერძოდ, ევროკავშირში ფულის ემისიის ექსკლუზიური უფლება აქვს ევროპის ცენტრალურ ბანკს,<sup>245</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით კი - საქართველოს ეროვნულ ბანკს.<sup>246</sup> ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციის ნორმა ისე უნდა ჩამოყალიბდეს, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ევროპის ცენტრალური ბანკის უფლებრივი უპირატესობა მონეტარულ პოლიტიკაში სახელმწიფოს ეროვნულ ბანკთან მიმართებით. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციის კატეგორიული მოთხოვნა, რომ ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს, ეწინააღმდეგება

<sup>243</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998, პუნქტი 12.

<sup>244</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 23- მუხლის მე-4 პუნქტი და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

<sup>245</sup> ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, მუხლი 128.

<sup>246</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 4.

ევროკავშირი მოთხოვნებს.<sup>247</sup> აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის წევრი და კანდიდატი სახელმწიფოები, გარკვეული მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემდგომ, ვალდებულნი არიან მიიღონ ევრო, როგორც ეროვნული ვალუტა.<sup>248</sup> ჩვენ ვერ შევაფასებთ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის ეკონომიკურ ასპექტებს, თუმცა სამართლის სისტემის დაახლოების ნაწილში ცალსახაა, რომ ვენეციის კომისიის ეს მოთხოვნა გასათვალისწინებელი იქნება.

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან შემოგთავაზებთ იმ ცვლილებათა პროექტს, რომელიც უნდა განხორციელდეს საქართველოს კონსტიტუციაში ევროკავშირთან შემდგომი ინტეგრაციის გზაზე.

1. მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან.“.

2. 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში. ევროკავშირის მოქალაქის მიერ შექმნილი პოლიტიკური პარტიის წევრებს მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება.“.

3. 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. ფულის ემისიის უფლება აქვთ ევროპის ცენტრალურ ბანკსა და საქართველოს ეროვნულ ბანკს. ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება ორგანული კანონით.“.

4. 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

---

<sup>247</sup> ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998, პუნქტი 13.

<sup>248</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when_en) [26/05/19].

„1. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და ადმინისტრაციული ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. ადმინისტრაციული ორგანოები ადარსდებიან წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე.“.

## 5. დასკვნა

ევროპის კონტინენტზე კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის თანამედროვე გაგება მნიშვნელოვნად განსხვავდება კლასიკური გაგებისგან, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციის უზენაესობა აბსოლუტურია და ვერ იარსებებს აქტი, რომელიც კონსტიტუციის ნორმას დამღევს. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის კლასიკურ გაგებაში ორ მიმართულებას განასხვავებენ. ერთი მხრივ, ლიტერატურაში ყურადღებას ამახვილებენ კონსტიტუციის ფორმალურ და მატერიალურ უზენაესობაზე. მეორე მხრივ, გამოყოფენ კონსტიტუციის პოლიტიკურ და სამართლებრივ უზენაესობას. კონსტიტუციის ფორმალური უზენაესობა კონსტიტუციის მიღების განსაკუთრებულ, რთულ პროცედურაში გამოხატება, მატერიალური უზენაესობა კი გულისხმობს კონსტიტუციით უმნიშვნელოვანესი საკითხების, სახელმწიფო მოწყობისა და ძირითადი უფლებების ნორმატიულ მოწესრიგებას. კონსტიტუციის პოლიტიკური უზენაესობა გამოიხატება პოლიტიკური აქტორებისთვის გარკვეული შეზღუდვების დაწესებაში, ხოლო სამართლებრივი უზენაესობა შემოიფარგლება ამ შეზღუდვებისთვის შესასრულებლად ვალდებულო ძალის მიცემაში.<sup>249</sup> სწორედ კონსტიტუციის უზენაესობის კლასიკურ გაგებას დაუპირისპირდა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა.

ევროკავშირის სამართალში უზენაესობის პრინციპს ნორმატიული საფუძველი არ გააჩნია, ვინაიდან ევროკავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტებში კონკრეტულად ეს პრინციპი ფორმულირებული არ არის. თუმცა, ამან ვერ დააბრკოლა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, აღნიშნული პრინციპი ამოეკითხა დამფუძნებელი დოკუმენტების სულისკვეთებიდან. როგორც კოსტა ენელის საქმიდან გაირკვა, სასამართლომ ევროკავშირის სამართლის პრიმატის არსებობა თავად ევროკავშირის განსაკუთრებულ ბუნებას დაუკავშირა. მისი თქმით, ევროპის კავშირის ბუნება არის *განსაკუთრებული და ორიგინალური*, რაც ამ კავშირის

<sup>249</sup> დაწვრ. იხ. ნაშრომის 3.1. ქვეთავი.

სამართალს სძენს განსაკუთრებულ თვისებებს. სასამართლოს აზრით, სწორედ *განსაკუთრებული და ორიგინალური* ბუნების გამოვლინებაა უზენაესობის პრინციპის არსებობა. აღნიშნული პრინციპის არსებობა შეიძლება დავუკავშიროთ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს შიშისა და მისი აღიარების შედეგს.<sup>250</sup> უპირველეს ყოვლისა, შიში უკავშირდება წევრ სახელმწიფოებში ევროკავშირის სამართლის გამოყენების სხვადასხვა ტიპის პრაქტიკის დამკვიდრებას და ასევე, მის უპირობო აღსრულებაზე უარის თქმას. მსგავსი სახის პრობლემების თავიდან ასაცილებლად, მართლმსაჯულების სასამართლომ თავად შეუზღუდა წევრ სახელმწიფოებს სამართლის ნორმებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა უზენაესობის პრინციპის დადგენით.<sup>251</sup>

სასამართლოს მხრიდან ასეთი ხისტი პოზიციის შემდგომ, წევრი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სასამართლოებს გაუჩნდათ პროტესტის გრძნობა, რადგან, მათი აზრით, მათი სახელმწიფოების კონსტიტუციებს საფრთხე ემუქრებოდათ. მართლმსაჯულების სასამართლომ საკონსტიტუციო სასამართლოების წინააღმდეგობას ინტერნასიონალურ საქმით უპასუხა, რომელშიც ევროკავშირის სამართალს უპირობო უპირატესობა მიანიჭა წევრი სახელმწიფოების სამართლის ნორმებთან მიმართებით, მიუხედავად მათი სტატუსისა.

ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის კიდევ ერთი კომპონენტი სიმენტალის საქმით გახდა ცნობილი. კერძოდ, წევრი სახელმწიფოების ორგანოებს არ ევალებათ დაელოდონ ევროკავშირის სამართალთან წინააღმდეგობაში მყოფი სამართლის ნორმის ძალადაკარგულად გამოცხადება და თავად შეუძლიათ მისი უკუგდება. ასევე, ამავე საქმეზე დადგინდა, რომ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობაზე გავლენას ვერ მოახდენს ეროვნული სამართლის ნორმა განურჩევლად იმისა, იგი მიღებულია ევროკავშირის სამართლის ნორმამდე თუ მის შემდეგ.

სიმენტალის საქმით დასრულდა ევროკავშირის პრიმატის არსის განსაზღვრა წევრი ქვეყნების სამართალთან მიმართებით, თუმცა არ დასრულებულა მისი ფარგლების განსაზღვრა საერთაშორისო სამართალთან მიმართებით. კადის საქმით ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ

---

<sup>250</sup> მოცემული მეტაფორა ეკუთვნის ბ. ანდრამ შაიოს და გამოყენებულია კონსტიტუციის მიმართ, თუმცა ვფიქრობთ იგი ასევე შეიძლება გამოვიყენოთ ევროკავშირის სამართლის მიმართაც. აღნიშნული მეტაფორა კონსტიტუციასთან მიმართებით იხ. *შაიო ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, გვ. 1-18.

<sup>251</sup> *Bernard C., Peers S., European Union Law, Oxford University Press, 2014, გვ. 160.*

კავშირის სამართალს უსაზღვრო უზენაესობა მიანიჭა და იგი არამხოლოდ წევრი სახელმწიფოების სამართლის სისტემაზე მაღლა, არამედ ასევე სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართლებრივ სისტემებზე მაღლაც დააყენა.

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებათა კვალდაკვალ, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში გაცხარებული ბრძოლა მოჰყვა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპის წინააღმდეგ ბრძოლას. ამ მიმართულებით პირველი ნაბიჯები გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ გადადგა. მის პირველ გადაწყვეტილებაში Solange I, სასამართლომ უარი განაცხადა გერმანიის კონსტიტუციაზე მაღლა დაეყენებინა ევროკავშირის სამართალი. ძირითადი არგუმენტი იყო ევროკავშირში ძირითად უფლებათა დაცვის შედარებით დაბალი ხარისხი. მოგვიანებით, Solange II-ში ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა ევროკავშირში ძირითადი უფლებების დაცვის კუთხით გატარებული რეფორმები და აღნიშნა, რომ მანამ, სანამ კავშირი უზრუნველყოფდა ძირითად უფლებათა დაცვას მაღალი სტანდარტით, გერმანიას არავითარი პრობლემა არ ექნებოდა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის აღიარების კუთხით. აღსანიშნავია, რომ ამავე გადაწყვეტილებიდან მალევე გერმანიის კონსტიტუციაში განხორციელდა ცვლილება, რომლითაც კონსტიტუციაში ე.წ. „ევრო ნორმა“ გაჩნდა. მოგვიანებით, *Honeywell-ის* საქმით გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ საბოლოოდ აღიარა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის დოქტრინა.

გერმანულ გზას ბევრი სხვა ევროპული სახელმწიფოც დაადგა. პოსტ-კომუნისტურ ევროპაში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის აღიარება მათთვის ახლადმოპოვებული დამოუკიდებლობის დაკარგვასთან ასოცირდებოდა. თუმცა ზოგიერთმა სახელმწიფომ, მაგალითად ლატვიამ და პოლონეთმა, ევროკავშირში გაწევრიანებამდე აღიარეს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გაწევრიანების შემდგომ, ნელ-ნელა სახელმწიფოებმა დაიწყეს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის აღიარება საკუთარ კონსტიტუციებთან მიმართებით. თუმცა, ზოგმა სახელმწიფომ გარკვეული დათქმები გააკეთა. მაგალითად, ჩეხეთმა ევროკავშირის უზენაესობის პრინციპის ზღვრად დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი დაასახელა, პოლონეთმა კი კონსტიტუციით უზრუნველყოფილი ძირითადი გარანტიები.

ევროპაში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე საკუთარი პოზიციები დააფიქსირეს ევროპელმა კონსტიტუციონალისტებმაც.

მაგალითად, პროფესორი ანდრეაშ შაიო ვერ ხედავს მიზეზს, თუ რატომ არ უნდა ვალიდროთ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა, თუ ვთანხმდებით, რომ იქ ისეთივე უფლების დაცვის სტანდარტია, როგორც წევრ ქვეყნებში. ამიტომ, იგი საუბრობს თანამშრომლობით კონსტიტუციონალიზმზე, რომლის სწავლას დიდი დრო დასჭირდება. პროფესორი შაიოს მსგავსი პოზიცია აქვს ასევე პოლონელ კონსტიტუციონალისტს ვოიჩეხ სადურსკის, რომლისთვისაც გაუგებარია თუ რატომ არ აღიარებენ სახელმწიფოები ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას მაშინ, როცა სწორედ ეს ორგანიზაცია მიიჩნევა დემოკრატიული სახელმწიფოსა და ძირითადი უფლებების დაცვის გარანტად.

ჩვენს მიერ დასახელებული კონსტიტუციონალისტების მსგავსად, ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის აღიარებას კონსტიტუციასთან მიმართებით პრობლემურად არ აღიქვამს არც ვენეციის კომისია. პირიქით, თავის ერთ-ერთ დასკვნაში ესტონეთს მოუწოდა, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში უზრუნველყო კონსტიტუციის ცალკეული ნორმების შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის სამართალთან. ასევე ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციისა და ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას ცალკე კონფერენციაც კი მიუძღვნა, სადაც რამდენიმე სახელმწიფოს გამოცდილება განიხილეს.

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტით არის განსაზღვრული. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით ადამიანის ძირითადი უფლება წარმოადგენს უზენაეს და წარუვალ ღირებულებას, ხოლო მე-5 პუნქტის მიხედვით საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საყოველთაოდ აღიარებულ ძირითად პრინციპებს. ნაშრომის შესაბამის ქვეთავში<sup>252</sup> მსჯელობის შედეგად დავასკვნით, რომ კონსტიტუციის უზენაესობა შეზღუდულია ძირითადი უფლებით. კონსტიტუციითვე არის განსაზღვრული, რომ ძირითადი უფლება უზენაესი და წარუვალა, ხოლო საქართველოს კონსტიტუცია მხოლოდ უზენაესი. ძირითადი უფლების წარუვალობა მიუთითებს მისი არსის შეცვლის შეუძლებლობაზე. კონსტიტუციის ნორმები, მიუხედავად მათი ბუნებისა, ექვემდებარება ცვლილებას. სწორედ ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის ნორმა მისი წერის პროცესში და შემდგომ აღსრულების ნაწილში, შებოჭილია ძირითადი უფლებით. შესაბამისად, თუ კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგი უფრო დაბალ სტანდარტს აწესებს უფლების დაცვის, ვიდრე შემოთავაზებულია რომელიმე საერთაშორისო აქტით, მაშინ კონსტიტუციის ნორმამ უკან უნდა დაიხიოს ძირითადი

<sup>252</sup> იხ. პარაგრაფი 4.1.



უფლების სასარგებლოდ. ძირითადი უფლების სასარგებლოდ არჩევანის გაკეთება დიდი ალბათობით, სწორედ სასამართლო ხელისუფლებას მოუწევს. ასეთი გადაწყვეტილების მიღება მარტივი არ იქნება, თუმცა, ვფიქრობთ, შესაძლებელია კონსტიტუციის ზოგად ნორმებსა და სულისკვეთებაზე დაყრდნობით კონსტიტუციის ამა თუ იმ ნორმის გვერდის ავლა ძირითადი უფლების სასარგებლოდ. მსჯელობის შედეგად ასევე დავადგინეთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობა შემოფარგლულია საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებით. აღნიშნული თავად კონსტიტუციის ტექსტიდან გამომდინარეობს. საქართველოს კონსტიტუცია შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. ვფიქრობთ, კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი არაპირდაპირ აღიარებს საყოველთაოდ აღიარებული სამართლის პრინციპებისა და ნორმების კონსტიტუციის ნორმებთან უპირატესობას. ნაშრომში ასევე ვიმსჯელებთ ძირითადი უფლებისა და სამართლის პრინციპის ურთიერთმიმართებაზე. აღვნიშნეთ, რომ თავად საკონსტიტუციო სასამართლოც კი ძირითად უფლებას ნორმა-პრინციპად მიიჩნევს, თუმცა სამართლის პრინციპსა და ძირითად უფლებას შორის ტოლობის ნიშნის დასმა არასწორი იქნება. არსებობს სამართლის პრინციპი, რომელიც ძირითადი უფლება არაა. მაგალითად, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები.

საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის მასშტაბის გარკვევის შემდგომ, ნაშრომში განვიხილეთ საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტთან. კერძოდ, განვიხილეთ თუ როგორ შეიცვალა საქართველოს კონსტიტუცია, რათა იგი მოყვანილიყო სტრასბურგის სასამართლოს ერთ-ერთ საქმესთან, „*რამიშვილი საქართველოს წინააღმდეგ*“, შესაბამისობაში. მართალია საკონსტიტუციო რეფორმების განხორციელებისას განმარტებით ბარათში სხვა მიზეზები იყო დასახელებული, თუმცა რეფორმა არაკონვენციური კონსტიტუციის ნორმის კონვენციურობის უზრუნველსაყოფად იყო გამიზნული. სტრასბურგის სასამართლომ არაკონვენციურად ცნო კონსტიტუციის ნორმა. სადავო ნორმა კი რამდენჯერმე შეიცვალა ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებით დადებულ სტანდარტთან მიახლოების მიზნით. აღნიშნული გადაწყვეტილებიდან და, შემდგომ, ქართველი კანონმდებლის ქმედებებიდან გამომდინარე, გაკვეთილი, რომელიც ქართველმა იურისტებმა უნდა ისწავლონ არის შემდეგი: ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას აქვს უპირატესი ძალა საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით. ამგვარი ფორმულირებით ოფიციალური შეფასება არ გაკეთებულა, თუმცა რამიშვილის საქმისა და

სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯების ანალიზით, სწორედ ასეთი დასკვნის გამოტანა შეიძლება. რამიშვილის საქმიდან გამომდინარე შექმნილი კონსტიტუციური პრაქტიკა სწორია. ამიტომ, ვფიქრობთ, კონსტიტუციის ნორმების შესაბამისობაში მოყვანა საერთაშორისოდ აღიარებულ ძირითადი უფლებების დაცვის სტანდარტებთან შემდგომშიც უნდა განხორციელდეს, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, თუ ცვლილების განხორციელების აუცილებლობას პრაქტიკაში წარმოშობილი პრობლემა გამოიწვევს. ამ კუთხით ძირითადი აქცენტი უნდა გაკეთდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულ სისტემაში არსებულ სტანდარტებზე, რადგან საქართველოში არსებული უფლებრივი დავები სწორედ ამ სისტემაში არსებული სასამართლოს განსჯად საქმეებს წარმოადგენს.

ნაშრომის ბოლო ქვეთავი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ჰარმონიზაციას ევროკავშირის სამართალთან. აღნიშნულ ქვეთავში წარმოდგენილია ძირითადი არგუმენტები, თუ რატომ უნდა გაჩნდეს საქართველოს კონსტიტუციაში ევროკავშირზე გარკვეული უფლებამოსილებების გადამცემი ნორმა. ასევე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების საფუძველზე შევიმუშავეთ კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც აღნიშნულ რეკომენდაციებს კონსტიტუციაში ასახავს. უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ მიერ შემოთავაზებული პროექტის მყისიერი მიღების აუცილებლობა არ არსებობს, თუმცა მისი მიზანია დაანახოს კანონმდებელს იმ საკონსტიტუციო რეფორმის არსი, რომლის განხორციელებაც ევროკავშირში გაწევრიანებამდე საქართველოს ხელისუფლებას აუცილებლად მოუწევს. ქვემოთ წარმოგიდგენთ საქართველოს კონსტიტუციაში განსახორციელებელ კონსტიტუციური კანონის პროექტს.

საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელდეს შემდეგი ცვლილება:

ა) მე-4 მუხლს, დაემატოს შემდეგი შინაარსის მე-6 პუნქტი:

„6. ევროპის კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებასა და მისი ინსტიტუციების მიერ მიღებულ აქტებს, ევროპის კავშირის უფლებამოსილების მიკუთვნებულ სფეროში, აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა. ევროპის კავშირის აქტსა და საქართველოს კონსტიტუციას შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში გამოიყენება ევროპის კავშირის აქტი.“;

ბ) მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის

მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამოჯვანა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან.“;

გ) 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში. ევროკავშირის მოქალაქის მიერ შექმნილი პოლიტიკური პარტიის წევრებს მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება.“;

დ) 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. ფულის ემისიის უფლება აქვთ ევროპის ცენტრალურ ბანკსა და საქართველოს ეროვნულ ბანკს. ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება ორგანული კანონით.“;

ე) 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. საქართველოსა და ევროპის კავშირის მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. აღმასრულებელი ორგანოები ადასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე.“.

ჩვენ მიერ ზემოთ წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარმოადგენს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში წარმოშობილ კონსტიტუციურ პრობლემებს და მათი მოგვარების გზებს. ვფიქრობთ, ქართველი კანონმდებელი არ უნდა შემოიფარგლოს წარმოდგენილი რეკომენდირებული ცვლილებებით და მომავალში, ევროკავშირის სამართლის განვითარების პროცესზე დაკვირვებით, თავად უნდა უზრუნველყოს კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება.

## ბიბლიოგრაფია:

### ნორმატიული აქტები

#### კონსტიტუციები:

- საქართველოს კონსტიტუცია (1921 წლის 21 თებერვლის რედაქციით)
- საქართველოს კონსტიტუცია (2006 წლის 27 დეკემბრის მდგომარეობით)
- საქართველოს კონსტიტუცია (2010 წლის რეფორმის რედაქციით)
- საქართველოს კონსტიტუცია (2017-18 წლების რეფორმის რედაქციით)
- საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 09.01.12, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016004)
- საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016012)
- გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი

#### სხვა ნორმატიული აქტები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N25, 22.08.2001წ., მუხ. 107, (ძალადაკარგულია 27/12/11)
- საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“
- „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2009 წლის 22 ოქტომბრის რედაქცია, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მუხ. 200)
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი, 22/06/18, 010240010.05.001.018872)

#### სამეცნიერო ლიტერატურა ქართულ ენაზე

- *ალასანია გ.*, ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2012
- *გაბრიჩიძე გ.*, ევროპული კავშირის სამართალი, ევროპული და შედარებითი სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012

- გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენჩილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016
- გონაშვილი, ვ., ერემაძე, ქ., თევდორაშვილი, გ., კახიანი, გ., კვერენჩილაძე, გ., ჭილაძე, ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017
- გონაშვილი, ვ. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, პას. რედ. ვასილ გონაშვილი, 2006
- გონაშვილი, ვ. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, პას. რედ. ვასილ გონაშვილი, 2007
- დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, ბათუმი 2012
- ერემაძე, ქ., თავისუფლების დამცველნი თავისუფლების ძიებაში, საკონსტიტუციო კონტროლის 20 წელი საქართველოში, 2018
- ზედელაშვილი, დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობების ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში სტატიების კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013
- ზოიძე, ბ., ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა, ჟურნალი N5, 2012
- კახიანი, გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი, 2008, ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: [http://press.tsu.ge/data/image\\_db\\_innova/Disertaciebi/giorgi\\_kaxiani.pdf](http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/giorgi_kaxiani.pdf) [26/06/19].
- კვერენჩილაძე, გ., მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, ხელნაწერის უფლებით.
- მირიანაშვილი, გ., წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებზე ევროპული კავშირის სამართლის უზენაესობის დოქტრინა მელონის საქმის მიხედვით (გადაწყვეტილების ანალიზი), საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, გამოცემა 2, 2018
- ნაკაშიძე, მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, 2010, ხელმისაწვდომია [http://press.tsu.ge/data/image\\_db\\_innova/Disertaciebi/malxaz\\_nakashize.pdf](http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/malxaz_nakashize.pdf) [25/06/19].

- *პაქტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ.,* კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012
- *ფირცხალაშვილი, ა.,* ეროვნული სამართლის ინტერნაციონალიზაციიდან საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციამდე. საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N1, 2018
- *ფირცხალაშვილი, ა., მირიანაშვილი, გ.,* ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა ევროპული კავშირის სამართალში, 2018
- *შაიო ა.,* ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003
- *ხუბუა, გ.,* სამართლის თეორია, თბილისი, 2004

### უცხოურ ენაზე

- *Arigho R.* „The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?“ *Journal of Postgraduate Research*, Trinity College, Dublin, 2014
- *Bernard C., Peers S.,* *European Union Law*, Oxford University Press, 2014
- *Bogdandy V. A., Bast J.,* *Principles of European Constitutional Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2006
- *Broek, M., Bruijn, L., S., Dautovic, E., Dubelaar, W., Felix, N., Goll, D., Keijzer, R., Kok, R., Marsura, S., Mulder, C., Post, J., Schipper, L., Vaart, S., Vennik, J.,* *Latvia and the European Union*, Country Report Series V, European Policy Studies, Institute of Culture and History, University of Amsterdam, 2012
- *Búrca D. G.,* *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, *Harvard International Law Journal*, Vol. 51, N 1, 2010,
- *Búrca D. G., Weiler J.,* *The Worlds of European Constitutionalism (Contemporary European Politics)*. Cambridge University Press, 2011
- *Craig P., Búrca D. G.,* *EU Law, Text, Cases and Materials*, sixth edition, Oxford, 2015
- *Cuyvers A.,* *The Scope, Nature and Effect of EU Law*, *East African Community Law, Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Boston, 2017
- *Ferreres C. V.,* *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, Yale University Press, 2009
- *Gabrighidze, G.,* *Impact of the EU-Georgia Association Agreement on the Legal Order of Georgia*, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 4, 2018
- *Grabenwarter, C.,* *National Constitutional Law Relating to the European Union*, *Principles of European Constitutional Law*, edited by Bogdandy, v. A., and Bast, J., Oxford and Portland, Oregon, 2006

- *Habermas, J.*, Why Europe Needs a Constitution?, *New Left Review*, 2001
- *Hilpold P.*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 13, 2009
- *Kokott J., Sobotta C.*, The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? *The European Journal of International Law* Vol. 23 no. 4, Oxford University Press, 2012
- *Komárek, J.*, Playing With Matches: The Czech Constitutional Court’s Ultra Vires Revolution, <https://ukconstitutionallaw.org/2012/02/22/jan-komarek-playing-with-matches-the-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> [31/03/19]
- *Komárek J.*, The Place of Constitutional Courts in the EU. *European Constitutional Law Review*, no. 9, 2013
- *Kühn Z.*, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions ხელმძისაწვდომია: [https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b8ed45356fb0df617a7222/1454959941394/GLJ\\_Vol\\_06\\_No\\_03\\_Kuhn.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b8ed45356fb0df617a7222/1454959941394/GLJ_Vol_06_No_03_Kuhn.pdf) [17/10/18]
- *Langoni, S., Lorenzo, M., Mora, M., Saizar, V.*, *Teoría de la Constitución y del Estado para principiantes*, 2014
- *Martínez, Á., V., Martínez Estay, J., I.*, Acerca de la Supremacía de la Constitución, *Revista de Derecho De la Universidad Católica de Valparaíso*, XVIII, 1997
- *Pollicino O.*, European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems, *German Law Journal*, Vol. 9, N10. 2008
- *Rosario-Rodriguez, M., F.*, La Supremacia Constitucional: Naturaleza y Alcances, Universidad de La Sabana, <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2506> [22/03/19]
- *Sadurski W.*, “Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Department of Law, *EUI Working Paper Law No. 2006/40*, Italy, 2006
- *Sajó, A.*, The Impacts of EU Accession on Post-communist Constitutionalism, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 45, Issue 3-4, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004
- *Sajó, A.*, Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy, [https://www.researchgate.net/publication/250974149\\_Learning\\_Cooperative\\_Constitutionalism\\_the\\_Hard\\_Way\\_the\\_Hungarian\\_Constitutional\\_Court\\_Shying\\_Away\\_from\\_EU\\_Supremacy](https://www.researchgate.net/publication/250974149_Learning_Cooperative_Constitutionalism_the_Hard_Way_the_Hungarian_Constitutional_Court_Shying_Away_from_EU_Supremacy) [06/03/19]
- *Sweet S. A.*, The European Court of Justice and the judicialization of EU governance, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, No. 2, 2010
- *Tarapués Sandino, D., F.*, El principio de la Supremacía Constitucional como fórmula de exigibilidad jurídica en la justicia constitucional Colombiana, *Los*

Principios en el Constitucionalismo contemporáneo, [https://www.academia.edu/6524551/El principio de la supremac%C3%ADa constitucional como f%C3%B3rmula de exigibilidad jur%C3%ADdica en la justicia constitucional colombiana](https://www.academia.edu/6524551/El_principio_de_la_supremac%C3%ADa_constitucional_como_f%C3%B3rmula_de_exigibilidad_jur%C3%ADdica_en_la_justicia_constitucional_colombiana) [22/03/19]

### ვენეციის კომისიის აქტები:

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-JU(2006)024, Review by the Constitutional Courts of Proceedings before Ordinary Courts Applying Community Law, The Czech Constitutional Court Doctrines on Community and Union Law, Eliška Wagneřová
- ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა CDL-INF (98) 10, 18 ივნისი, 1998
- საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, CDL-AD(2002)023rev, 13 ნოემბერი, 2002
- ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-JU(2006)023prog, 16 მაისი, 2006, Review by the Constitutional Courts of Proceedings Before Ordinary Courts Applying Community Law
- ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2008)010, 7 აპრილი, 2008

### ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2018 წლის 31 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე *Ramishvili v. Georgia*

### ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1964] ECR 585
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125
- 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] ECR 629
- C-402/05 and 415/05, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities [2008] ECR I-6351
- C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P European Commission, Council of the European Union, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Yassin Abdullah Kadi, French Republic, [2013]



## ევროპის პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- T-315/01 Kadi v Council and Commission [2005] ECR II-3649

## გენერალური პროკურორის მოსაზრება:

- Opinion by Advocate General Maduro in Case C-402/05 P, Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2008

## საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2/389 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე მათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის N2/1/431 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე შალვა რამიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/446 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ,“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 22 იანვრის N1/1/548 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ზურაბ მიქაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №1/1/625, 640 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტიძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ააიპ „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ააიპ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ააიპ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო

საზოგადოება“ და ააიპ „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 აპრილის N3/2/717 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები მთვარისა კველიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინებები:**

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის N563 განჩინება საქმეზე ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 7 დეკემბრის N3/10/1267,1268 განჩინება საქმეზე საბერძნეთის რესპუბლიკის მოქალაქეები - პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

**გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება:**

- გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 2 BvR 2661/06, 2010

**ესტონეთის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება:**

- ესტონეთის უზენაესი სასამართლოს საკონსტიტუციო კონტროლის პალატის 2006 წლის 11 მაისის გადაწყვეტილება, N3-4-1-3-06.

**იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება:**

- Giudizio Di Legittimita Costituzionale In Via Incidentale, 14/1964 (ECLI:IT:COST:1964:14)

**ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება:**

- ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 8 მარტის გადაწყვეტილება, PL. ÚS 50/04
- ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 31 იანვრის გადაწყვეტილება, PL. ÚS 5/12

### საერთაშორისო ორგანიზაციების აქტები:

- გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ქარტია
- ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება (ლისაბონის ხელშეკრულება)
- ევროპის კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა ქარტია

### განმარტებითი ბარათები

#### საქართველოს კონსტიტუციის განმარტებითი ბარათები:

- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/50908?> [12.05.19]
- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115?> [15.05.19]

#### მიმდინარე კანონმდებლობის განმარტებითი ბარათები:

- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149115?> [22/05/19]

### ინტერნეტწყარო:

- <https://www.linguee.es/espanol-frances/traduccion/en+virtud+de.html> [02/02/19]
- <https://dle.rae.es/?id=buFPjR> [02/02/19]
- <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=7290> [03/02/2019]
- <https://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases> [02/02/2019]
- <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA> [12.02.19]
- ტეფტი, ჯ., ფ., აშშ-ს ელჩი საქართველოში 2005-2009 წლებში, <http://www.federalistpapers.ge/index.php> [23/03/19]
- ფედერალისტთა წერილები, N33, ჰამილტონი, იხ. <http://www.federalistpapers.ge/federali33.php> [23/03/19]
- ფედერალისტთა წერილები, N78, ჰამილტონი <http://federalistpapers.ge/federali78.php> [29/06/19].
- [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable_en.pdf) [11/03/19]
- [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl290s0885\\_gross.pdf#bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl290s0885\\_gross.pdf%27%5D\\_1552327067663](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl290s0885_gross.pdf#bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl290s0885_gross.pdf%27%5D_1552327067663) [11/03/19]

- [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl192s2086.pdf#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl192s2086.pdf%27%5D\\_1552327072573](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl192s2086.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl192s2086.pdf%27%5D_1552327072573) [11/03/19]
- [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_en#tab-0-1](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1) [31/03/19]
- <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx> [14/04/19]
- <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1686> [14/04/19]
- <http://ena.ge/explanatory-online> [24/04/19]
- [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when_en) [26/05/19]
- <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/keydates/keydates1689-1714/> [26/06/19]
- [https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub\\_Pres\\_Parlt.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf) [26/06/19]
- <https://info.parliament.ge/#law-drafting/7565> [27/06/19]
- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49673?> [27/06/19]
- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49677?> [27/06/19]
- <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/49947?> [27/06/19]
- <https://www.youtube.com/watch?v=kLo20MpcUVE> [29/06/19]