

კოლეგიის შემადგენლობა:

ლალი ფაფიაშვილი - სხდომის თავმჯდომარე;
გიორგი კვერენჩილაძე - წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;
მაია კოპალეიშვილი - წევრი;
მერაბ ტურავა - წევრი.

სხდომის მდივანი: დარეჯან ჩალიგავა.

საქმის დასახელება: საქართველოს მოქალაქეები - კონსტანტინე კანდელაკი და გიორგი აბულაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: ა) კონსტანტინე კანდელაკის მოთხოვნის ნაწილში- საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტის, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტის სიტყვების „და უნდობლობის გამოცხადების“, 51-ე მუხლის, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტისა და 73-ე მუხლის მე-4 ნაწილის სიტყვების „უნდობლობის გამოცხადება“ და „51-ე“ კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; ბ) გიორგი აბულაძის მოთხოვნის ნაწილში- საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტის, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტის სიტყვების „და უნდობლობის გამოცხადების“, 51-ე მუხლის, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 16 მაისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №754) მიმართეს საქართველოს მოქალაქეებმა - კონსტანტინე კანდელაკმა და გიორგი აბულაძემ. №754 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას გადაეცა 2016 წლის 17 მაისს.

2. №754 კონსტიტუციურ სარჩელში საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 და მე-16 მუხლები.

3. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ სადავო ნორმებით დადგენილია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ამ უფლებამოსილების განხორციელების პროცედურული საკითხები (უნდობლობის ინიცირება, კენჭისყრის წესი, უნდობლობის გამოცხადებისათვის საჭირო კვორუმი) და ამ საფუძვლით გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტა.

4. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება.“

5. №754 კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ კონსტანტინე კანდელაკი თბილისში რეგისტრირებული ამომრჩეველია, ხოლო გიორგი აბულაძე-თეთრიწყაროში რეგისტრირებული ამომრჩეველია და მათ 2013 წლის 15 ივნისის არჩევნებში გამოიყენეს საკუთარი აქტიური საარჩევნო უფლება. არჩევნების შედეგად თბილისის ამომრჩეველმა პირდაპირი წესით აირჩია მერი, ხოლო თეთრიწყარომ - გამგებელი, რომელთათვისაც უნდობლობის გამოცხადების უფლებას სადავო ნორმები საკრებულოს ანიჭებს.

6. მოსარჩელეთა თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულია საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლება. აღნიშნული ნორმა კონსტიტუციის პრეამბულით გათვალისწინებული ფუძემდებლური დემოკრატიის პრინციპის და პირველი მუხლის მე-2 პუნქტით დაფუძნებული დემოკრატიული რესპუბლიკის, ისევე როგორც მე-5 მუხლით გარანტირებული სახალხო სუვერენიტეტის უფლებრივ ხორცშესხმას წარმოადგენს. მოსარჩელების შეფასებით, ამ დებულებებს, კონსტიტუციის 28-ე მუხლის არსის დადგენისას მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით განმტკიცებულ თვითმმართველობის პრინციპთან ერთად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს.

7. მოსარჩელების მოსაზრებით, აქტიური საარჩევნო უფლება მოიცავს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის 101¹ მუხლის მე-2 პუნქტი მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს პირდაპირი წესით არჩევაზე საუბრობს, ეს კანონმდებელს არ ართმევს შესაძლებლობას, იგივე წესს დაუქვემდებაროს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევა. თუკი კანონმდებელმა გამოიყენა ეს შესაძლებლობა და პირდაპირი არჩევის წესი ასევე გაავრცელა აღმასრულებელ ორგანოებზე, მაშინ ამგვარ საარჩევნო უფლებას კონსტიტუციური მოქმედების იგივე ძალა აქვს, რაც უზენაესი კანონით პირდაპირ განსაზღვრულ საარჩევნო შემთხვევაში და, შესაბამისად, დაექვემდებარება კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ სფეროს. მოსარჩელეთა განმარტებით, ეს არის ე.წ. „ნაგულისხმევი დაცული სფერო“, რომელიც მხოლოდ მაშინ იწყებს მოქმედებას, თუ შესაბამისი ინსტიტუტი კანონმდებლის მიერ შეიქმნება და მოცემული დავის ფარგლებში სწორედ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე.

8. კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, კონსტიტუციის 28-ე მუხლი გულისხმობს როგორც თანამდებობის პირის არჩევის უფლებას, ასევე, ამ პირის თანამდებობაზე ყოფნის გარანტიას. არჩევნების მეშვეობით მოქალაქეები არჩეულ წარმომადგენელს ანიჭებენ იმ უფლებამოსილებას და იმ ვადით, რაც მათთვის შესაბამისი კანონით წინასწარაა გაცხადებული. ამდენად, თუკი არჩეულ პირს არ მიეცა შესაძლებლობა, შეასრულოს განსაზღვრული ფუნქციები დადგენილი უფლებამოსილების ვადით, მაშინ ამომრჩეველთა მიერ ნების გამოხატვა აზრს კარგავს, რის შედეგადაც ილახება მათი საარჩევნო უფლება.

9. მოსარჩელეთა მოსაზრებით, გამგებლისა და მერისათვის მინიჭებული მანდატის დაძლევის ერთადერთი მექანიზმი მისი ხალხის მიერვე გაუქმებაა. პირდაპირი არჩევნების შემთხვევაში ეს მექანიზმი იმპერატიული მანდატია, რომელიც არჩეული თანამდებობის პირის ამომრჩეველების მიერ გამოწვევას

გულისხმობს, თუმცა საქართველოს კონსტიტუცია იმპერატიულ მანდატს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ზღუდავს. ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე გამოწვევის უფლებამოსილების თაობაზე კონსტიტუცია დუმს. სავარაუდოდ, ამ საკითხის გადაწყვეტა კანონმდებელს აქვს მინდობილი, რომელიც მოცემული საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით ამგვარ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს.

10. მოსარჩელეთა აღნიშვნით, თანამდებობის პირების გამოწვევის უფლებამოსილების გარდა არსებობს თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევები. ვინაიდან კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფერო მოიცავს როგორც თანამდებობაზე არჩევას, ასევე თანამდებობიდან გათავისუფლებას, ნებისმიერი ფორმით არჩეული პირისთვის თანამდებობის ჩამორთმევა ამ უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა იქნება.

11. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, სადავო ნორმები პირდაპირი წესით არჩეული გამგებლისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურას ითვალისწინებს, რაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ზომაა. ამგვარი რეგულაციის ლეგიტიმური მიზანი შესაძლოა იყოს გამგებლის მიერ საკუთარი ამომრჩევლის ინტერესების საწინააღმდეგო მოქმედებების აღკვეთა. ამ მოტივს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ უნდობლობის აღძვრის ინიციატორი შესაძლოა იყოს ელექტორატის 20%. თუმცა, ვინაიდან უნდობლობის გამოცხადებისას საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აქვს საკრებულოს, აღნიშნული არ გამორიცხავს გამგებლის გადაყენებას პოლიტიკურ ძალთა შორის გაუგებრობის გამო, რაც არ შეესაბამება კონსტიტუციით გათვალისწინებულ მიზნებს. ამდენად, სადავო ნორმები აღნიშნული მექანიზმის ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა საკრებულოს მხრიდან და ტოვებს შანსს ლეგიტიმური მიზნების გვერდის ავლით უნდობლობის გამოცხადებისა, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტს.

12. მოსარჩელე მხარის მოსაზრებით, ერთადერთი გზა დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, ამასთან, საარჩევნო უფლების შეზღუდვის თავიდან ასაცილებლად არის იმპერატიული მანდატი. ამ შემთხვევაში თავად ამომრჩეველს ექნებოდა უფლება, კენჭისყრით, იმავე უმრავლესობით, რაც საჭიროა კონკრეტული პირის ამ თანამდებობაზე ასარჩევად, გადაეყენებინა გამგებელი დაკავებული თანამდებობიდან.

13. სარჩელის მიხედვით, კონსტიტუციონალიზმი ამგვარ რეგულირებას ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში დასაშვებად მიიჩნევს, ვინაიდან ის კომპეტენციები, რომლითაც მუნიციპალური აღმასრულებელი ორგანოები

სარგებლობენ, არ არის, ერთი მხრივ, მწვავე პოლიტიკური შინაარსის, ხოლო, მეორე მხრივ, მასზე მეტწილად არსებობს სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობა. სწორედ ამიტომ ბევრი ქვეყნის სამართლებრივი პრაქტიკა ითვალისწინებს ამგვარ ინსტიტუტს.

14. ამდენად, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტს.

15. მოსარჩელები შუამდგომლობენ სასამართლოს წინაშე, რომ განსახილველ საქმეზე ექსპერტებად მოწვეულ იქნენ ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის წევრები - დავით ლოსაბერიძე და დავით მელუა.

16. მოსარჩელები საკუთარი არგუმენტაციის გასამყარებლად იშველიებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სხვა სახელმწიფოთა პრეცედენტულ სამართალს, ასევე საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტს.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ №754 კონსტიტუციური სარჩელის განაწილების დროს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად ხსენებული სარჩელის განხილვა და გადაწყვეტა წარმოადგენდა საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიის კომპეტენციას. შესაბამისად, №754 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას ჰქონდა გადაცემული.

2. 2016 წლის 3 ივნისის „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის (№5161-რს; 03/06/2016, ვებგვერდი, 04/06,2016) საფუძველზე შეიცვალა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი და აღნიშნული ნორმის ამჟამად მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, ორგანული კანონის ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი. ვინაიდან ამ კონკრეტულ შემთხვევაში დავის საგანს წარმოადგენს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ნორმების კონსტიტუციურობა, №754 კონსტიტუციური სარჩელის განხილვა და გადაწყვეტა წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის კომპეტენციას.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, 43-ე მუხლის მე-7, მე-8 და მე-10 პუნქტების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

1. №754 კონსტიტუციური სარჩელი („საქართველოს მოქალაქეები - კონსტანტინე კანდელაკი და გიორგი აბულაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) განსახილველად გადაეცეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს.

2. განჩინება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

3. განჩინება გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე 15 დღის ვადაში, გაეგზავნოს მხარეებს და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

კოლეგიის წევრები:

ლალი ფაფიაშვილი

გიორგი კვერენჩხილაძე

მაია კოპალეიშვილი

მერაბ ტურავა