**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის**

**მაია კოპალეიშვილის**

**განსხვავებული აზრი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილებაზე საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის გამიჯვნასთან დაკავშირებით

1. გამოვხატავ რა კოლეგებისადმი – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის წევრებისადმი პატივისცემას, ამავე დროს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის და „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის შესაბამისად, გამოვთქვამ განსხვავებულ აზრს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილებასთან (შემდგომში - გადაწყვეტილება) დაკავშირებით.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მითითებული გადაწყვეტილებით მოახდინა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის ხელოვნური გამიჯვნა, 28-ე მუხლის შინაარსის ხელოვნური შემცირება და ამის საფუძველზე 29-ე მუხლის შინაარსის ხელოვნური გაფართოება მათი რეალური შინაარსიის გათვალისწინების გარეშე, აღნიშნულით კი დაძლია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის N3/2//588 გადაწყვეტილება, რისი კონსტიტუციით განპირობებული საჭიროება და საფუძველი არ არსებობდა.
3. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ პლენუმის გადაწყვეტილებით, ფაქტობრივად მოხდა არა მხოლოდ 14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილების დაძლევა, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების დაძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირების არჩევის საკითხთან მიმართებით. საკონსტიტუციო სასამართლომ სხვადასხვა გადაწყვეტილებებში მიუთითა, რომ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის რეგულირების სფეროში ექცეოდა ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა არჩევნები. მაგალითად, „სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები” (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის №1/2/213,243 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”). საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი ქმნის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიას, რომ საქართველოს ყოველმა მოქალაქემ თავისუფალი ნების გამოვლინების საწყისებზე მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).
4. აღვნიშნავთ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი განვითარების ეტაპზე შესაძლოა დადგეს სამართალწარმოების ადრეული პრაქტიკის გადახედვის წინაშე და ამას გაბედულად უნდა გაუსწოროს თვალი, თუმცა ეს კონსტიტუციურ ღირებულებათა, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, დემოკრატიული საზოგადოების სულისკვეთებით უნდა იყოს ნაკარნახევი და არ უნდა ატარებდეს მხოლოდ პრაქტიკის ხელოვნურად შეცვლის განცდას. ამასთან, სამართალწარმოების პრაქტიკის ასეთ მოკლე დროში შეცვლა (ფაქტობრივად ერთ წელში) ქმნის სასამართლოს პრაქტიკის მიმართ არასერიოზულ დამოკიდებულებას.
5. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს მიერ პრაქტიკის შეცვლა განსხვავებული რაკურსით კიდევ გასაგები იქნებოდა. კერძოდ, თუ ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორივე ორგანოს (არა მხოლოდ წარმომადგენლობითის, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების) არჩევნების (მათ შორის, ბარიერის/ცენზის) საკითხების (სადავო ნორმების) კონსტიტუციურობას შეაფასებდა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან შეფასების გარეშე. საყოველთაო საარჩევნო უფლების განხორციელება მოიცავს ასევე ბარიერისგან/წინაღობისგან/ცენზისგან დაცვის უზრუნველყოფასაც, შესაბამისად, ამ მხრივ პრაქტიკის ჩამოყალიბების შემთხვევაში, შესაძლოა გვეფიქრა მის პოზიტიურობაზე. მაგრამ ასეთი ხელოვნური გამიჯვნა, რაც პლენუმის უმრავლესობის მიერ იქნა შემოთავაზებული არის საფუძველს მოკლებული. არ არის დასაბუთებული, თუ რატომ არ დგას საკრებულოს წევრობის კანდიდატებისთვის (პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში) დადგენილი ცენზის/ბარიერის/შეზღუდვის შეფასების საკითხი კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით და რატომ არის ამ მხრის საკონსტიტუციო სასამართლოს ადრინდელი პრაქტიკის დაძლევის საჭიროება.
6. განსხვავებული აზრი ეთმობა იმის დასაბუთებას, რომ 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილებაში განვითარებული მსჯელობა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის გამიჯვნასთან დაკავშირებით (გადაწყვეტილების კონტექსტში) არის ხელოვნური, საფუძველს მოკლებული და არ შეესაბამება კონსტიტუციის რეალურ სულისკვეთებას. ამასთან, განსხვავებული აზრის მიზანი არ არის ზემოთ დასახელებული კონსტიტუციური ნორმების ფარგლების ამომწურავი განმარტების წარმოდგენა. კონსტიტუციური სარჩელის სწორად გადაწყვეტის მიზნებისთვის, მოვიშველიებ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ არსებით სხვაობაზე ამ უფლებებით დაცულ სფეროებს შორის.
7. როდესაც საკითხი შეეხება საყოველთაო საარჩევნო უფლების (რომელიც პასიურ საარჩევნო უფლებასაც გულისხმობს) განხორციელების საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების გზით სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (მათ შორის აღმასრულებელი ორგანოების) შესაბამისი თანამდებობის დაკავებას, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები ურთიერთდაკავშირებული მუხლებია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „წარმომადგენლების არჩევასთან ერთად, საქართველოს მოქალაქეები აღჭურვილნი არიან უფლებით, უშუალო მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების საქმიანობაში და დაიკავონ სახელმწიფო თანამდებობა. შესაბამისად, მოქალაქეებს უფლება აქვთ, არა მხოლოდ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით განახორციელონ საკუთარი სუვერენული ძალაუფლება, არამედ თავადვე იყვნენ წარმომადგენლები და აქტიური როლი შეასრულონ სახელმწიფო მმართველობის პროცესში. სწორედ ასეთ ურთიერთობებში ხდება ამ ორი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ღირებულების თანაკვეთა. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები ურთიერთდაკავშირებული კონსტიტუციური დებულებებია, რომლებიც ადგენენ მოქალაქეთა ძირითად უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო მმართველობის პროცესში. საყოველთაო საარჩევნო უფლება, რომელიც პასიურ საარჩევნო უფლებასაც გულისხმობს და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება ერთობლივად ქმნიან მყარ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიას და დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების საფუძველს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8).
8. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილებაში მითითებულია რა დროს გადაფარავს ერთმანეთს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები. მითითებული გადაწყვეტილების თანახმად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლთან მიმართებით აღნიშნულია: „ხელისუფლების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმა შეიძლება არსებობდეს. მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებელმა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობისა და მათი ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად მერებისა და გამგებლების პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნები დაადგინა. კანონმდებლის მიერ მერებისა და გამგებლების არჩევნების დადგენა უკავშირდება ამ ორგანოების მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსს და ემსახურება ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეს არჩევნები კონსტიტუციით მოაზრებული საარჩევნო სისტემის ნაწილს და, შესაბამისად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ არჩევნებს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებული საარჩევნო უფლება მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, კენჭი იყარონ და წარადგინონ კანდიდატი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში“ (იხ.14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილება, II-29). „გაუმართლებელია, საარჩევნო უფლების სხვადასხვა კომპონენტების იზოლირებულად განხილვა. შეუძლებელია, ასარჩევი პირის პასიური საარჩევნო უფლება განხილულ იქნეს განცალკევებულად, ამომრჩეველთა აქტიური საარჩევნო უფლების გათვალისწინების გარეშე. ამგვარად, სახელმწიფო თანამდებობის არჩევნების გზით დაკავებაზე უნდა გავრცელდეს საარჩევნო უფლებისათვის დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტები. მათ შორის, საარჩევნო უფლების პრინციპები - საყოველთაობა, ნებაყოფლობითობა, ფარულობა, თანასწორობა და ა.შ. (იხ. 14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილება, II-11). „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი მოიცავს კონსტიტუციის 29-ე მუხლისაგან განსხვავებულ სპეციფიკურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგლამენტაციას, რომელიც უკავშირდება უშუალოდ არჩევნებსა და არჩევნებისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი იცავს პირის უფლებას, მოახდინოს პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაცია და არჩევნების გზით დაიკავოს სახელმწიფო თანამდებობა (იხ. 14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილება, II-13).
9. რაც შეეხება კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან დაკავშირებით სასამართლოს პრაქტიკას, იმ შემთხვევაში, როდესაც ბარიერი (ცენზი) არის დადგენილი თანამდებობის დაკავების მიმართ, ეს მოითხოვს, იმავდროულად, კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან შემოწმებას. „...კანონმდებლობა, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო სამსახურის დაკავების პირობებს, ფორმალური და მატერიალური შინაარსით უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მოთხოვნებს“ (იხ. 14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილება, II-36). ასევე, „იმ შემთხვევაში, როდესაც შეზღუდვა მიემართება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას, მისი შეფასება მოხდება კონსტიტუციის 29-ე ... მუხლთან მიმართებით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის საოქმო ჩანაწერი N1/1/569 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-24).
10. სადავო ნორმები მერობის/გამგებლობის და საკრებულოს წევრობის კანდიდატებს უწესებს ერთი და იგივე ბუნების შეზღუდვას. ამასთან, სასამართლოს პრაქტიკის გათვალისწინებით, დასაშვებია გადაწყვეტილებაში მითითებული მოსაზრება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის - მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავების შეზღუდვის/ცენზის კონსტიტუციურობა უნდა შეფასდეს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. ამასთან კავშირში აღვნიშნავ, რომ სასამართლოს ზემოთ მითითებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, საკრებულოს წევრობის კანდიდატების მიმართ სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვის/ცენზის შეფასების გამორიცხვა კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შინაარსიდან დაუსაბუთებელია. გასათვალისწინებელია, რომ სანამ კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები დღეს არსებული რედაქციით განსახილველ საკითხთან მიმართებით გადაფარავენ ერთმანეთს, შეხედულება გადაწყვეტილების კონტექსტში 28-ე და 29-ე მუხლების ერთმანეთისაგან სრულად გამიჯვნის შესახებ მოითხოვს მეტ დასაბუთებას.
11. ვერ დავეთანხმები საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის არგუმენტაციას, კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტისთვის შინაარსის გამოცლის გზით მერის/გამგებლის არჩევითი თანამდებობის მხოლოდ 29-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევის თაობაზე. მივიჩნევ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ აღნიშნულ თანამდებობათა დაკავების საკითხის კონსტიტუციის 28-ე მუხლით აღიარებული უფლების მიღმა დატოვება არ ასახავს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლებით დაცულ სფეროს შორის არსებულ კონსტიტუციურ ბალანსს.
12. საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის მე-2-22-ე პარაგრაფები ეთმობა საქართველო კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის გამიჯვნის საკითხს პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში.
13. საქართველოს კანონმდებლობა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩევნების ჩატარებას ითვალისწინებს როგორც საკრებულოს წევრის, ასევე მერის/გამგებლის თანამდებობის დასაკავებლად. პლენუმის გადაწყვეტილების თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი განმარტებული იქნა იმგვარად, რომ ამ მუხლით დაცულ სფეროში არ მოექცა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების - მერების/გამგებლების არჩევნები. გადაწყვეტილებაში განვითარებული მსჯელობის მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულია მხოლოდ იმ არჩევითი თანამდებობის დაკავება, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით ასეთად არის მიჩნეული. გადაწყვეტილების თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფერო, პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში, მიემართება მხოლოდ იმ თანამდებობებს, რომლებიც კონსტიტუციის მიხედვით ასარჩევად არის მიჩნეული“ (სამოტივაციო ნაწილი, პარაგრაფი 11). ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს შესაბამისი თანამდებობის პირების - მერების/გამგებლების არჩევნები საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ მერობის/გამგებლობის კანდიდატების არჩევის საკითხი საერთოდ გამოეყვანა კონსტიტუციის 28-ე მუხლის შინაარსიდან და, შესაბამისად, კონსტიტუციური სარჩელი ამ ნაწილში არ დაკმაყოფილდა.
14. როგორც ვხედავთ, გადაწყვეტილება მიუთითებს მერობის/გამგებლობის კანდიდატების მიერ თანამდებობათა დაკავების შესახებ პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში. საარჩევნო უფლება მოიცავს აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას. პასიური საარჩევნო უფლება, მისი დოგმატური და მიღებული განმარტებიდან გამომდინარე, გულისხმობს საქართველოს მოქალაქის უფლებას, კენჭი იყაროს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად, შესაბამისად, პასიური საარჩევნო უფლების გამოყენებით საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დაკავება (მიუხედავად იმისა პირდაპირ მითითებულია თუ არა ამაზე კონსტიტუციაში), უკვე თავისთავად, მიუთითებს იმ სულისკვეთებაზე და მოლოდინზე რომ ის იმავე სტანდარტებით უნდა შეფასდეს რა სტანდარტებითაც ფასდება საარჩევნო უფლება, რომელიც ჩვენი კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით არის განმტკიცებული. ამ მოსაზრების საწინააღმდეგოდ ვარგისი არგუმენტი ვერ იქნება ის გარემოება, თითქოს მერების/გამგებლების არჩევის საკითხი კანონმდებლის დისკრეციულ უფლებამოსილებათა სფეროს განეკუთვნება და კონსტიტუციის სულისკვეთებას არ წარმოადგენს.
15. ვერ დავეთანხმები გადაწყვეტილებაში გამოხატულ წუხილს იმ „საფრთხეებზე“, რაც დაკავშირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული უფლების ფარგლებთან. გადაწყვეტილების მიხედვით, „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფეროს ხელოვნური გაფართოება და მასში კონსტიტუციის მოთხოვნების მიღმა დადგენილი არჩევნების მოქცევა გამოიწვევს კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლით დაცული სფეროს მნიშვნელოვანი ნაწილის დამოკიდებულებას მიმდინარე კანონმდებლობაზე. ამგვარი განმარტებით, გართულდება არჩევნების კონსტიტუციურსამართლებრივი ბუნების შენარჩუნება“ (II-9). აღნიშნულთან დაკავშირებით აღვნიშნავ, რომ, რაც აქ არის გამოხატული, ობიექტურმა შემფასებელმა პირიქითაც შეიძლება ამტკიცოს. კონსტიტუციის 29-ე მუხლის გაფართოება ხდება ხელოვნურად, თუ მოვიაზრებთ, რომ საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირთა (მერობის/გამგებლობის კანდიდატების) მიერ თანამდებობის დაკავება პასიური საარჩევნო უფლების საფუძველზე, უნდა შეფასდეს მხოლოდ კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით.
16. გადაწყვეტილებაში, განსახილველ დავასთან მიმართებით, კონსტიტუციის 28-ე მუხლის გამორიცხვის არგუმენტად, მითითებულია კონსტიტუციის ნორმათა ცვლილების/დამატების ქრონოლოგია (იხ. სამოტივაციო ნაწილი, პარაგრაფი 6). მიმაჩნია, რომ ნორმათა ასეთ კონტექსტში წარმოჩენა არის სუსტი არგუმენტი და არ შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსს. ის, რომ „საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა 1011 მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით“, - იმავდროულად, არ შეიძლება გულისხმობდეს, თითქოს „საქართველოს კონსტიტუციის ნებას/მოთხოვნას არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების (მერის/გამგებლის) არჩევა“. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის ისტორიულ ჭრილში განხილვა არაფერს ცვლის პასიური საარჩევნო უფლების შეფასების კონსტიტუციურ სტანდარტთან მიმართებით.
17. ვიზიარებ გადაწყვეტილებაში ციტირებულ პრეცედენტებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან, თუმცა აქვე აღვნიშნავ, რომ სასამართლოს პრეცედენტების მიზანმიმართულება სწორად უნდა იქნეს ამოკითხული განსახილველ დავასთან მიმართებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „კონსტიტუციის განსხვავებული ნორმებით დაცული უფლებების ფარგლების ხელოვნური გაფართოება, უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის წაშლა ვერც უფლების დაცვას მოემსახურება და ვერც კონსტიტუციით დადგენილ წესრიგს უზრუნველყოფს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 20 დეკემბრის №1/7/561,568 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11).
18. კონსტიტუციურ უფლებებს შორის ზღვარი ყოველთვის არ არის მკაფიო და ხშირად საკონსტიტუციო სასამართლომ შეიძლება ვერც გაავლოს ზუსტი ზღვარი კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლებს შორის. მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „შეკრებას (მანიფესტაციას) კონსტიტუციურ უფლებად მისი მიზანი და შინაარსი აქცევს, ეს განაპირობებს ბუნებრივ და არსებით კავშირს კონსტიტუციის 24-ე და 25-ე მუხლებს შორის. ამ მხრივ კონსტიტუციის 25-ე მუხლი, რომელიც ადამიანთა ჯგუფის მიერ აზრის გამოხატვის კოლექტიურ შესაძლებლობას იცავს, კონსტიტუციის 24-ე მუხლის გაგრძელებას წარმოადგენს. ამრიგად, საკანონმდებლო ნორმას, რომელიც შეკრების ან/და მანიფესტაციის ჩატარების ფორმით აზრის გამოხატვის შესაძლებლობას, შეკრების (მანიფესტაციის) ადგილს, მის შინაარსს ან ფორმას უკავშირდება, კონსტიტუციის 24-ე და 25-ე მუხლებთან თანაბარი მიმართება შეიძლება ჰქონდეს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის N2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები \_ ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3).
19. არ ვიზიარებ გადაწყვეტილებაში გამოხატულ პოზიციას, რომ ხელოვნურ გაფართოებას გამოიწვევდა კონსტიტუციის 28-ე მუხლის დაცვის სფეროში ნებისმიერი ისეთი თანამდებობის მოქცევა, რომელიც კონსტიტუციის მიხედვით „ასარჩევად არ არის მიჩნეული“. კონსტიტუციური მართლმსაჯულების ჯეროვანი განხორციელებისათვის აუცილებელია თითოეული მუხლის დაცული სფეროს სწორად იდენტიფიცირება. ამ მხრივ, დაცული სფეროების ხელოვნური დავიწროება არანაკლებ საფრთხის შემცველია კონსტიტუციური წესრიგისა და ამა თუ იმ უფლებით ეფექტურად სარგებლობისათვის. საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ გარკვეულ შემთხვევაში სამართლებრივი ურთიერთობისა და კონსტიტუციის თითოეული მუხლის თავისებურების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, მოხდეს დაცული სფეროების გადაფარვა. ასეთ ვითარებაში დაცული სფეროების ხელოვნურად გამიჯვნა და ამგვარად დავიწროება ისევე მიუღებელია დემოკრატიული მართლწესრიგისთვის, როგორც მათი ხელოვნურად გაფართოება.
20. ბუნებრივია, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლში, კანონმდებლის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში დადგენილი არჩევნების დაშვებით იზრდება ამ მუხლის დაცული სფერო. მიუხედავად ამისა ეს არ გულისხმობს, რომ კანონმდებლობის თავისუფალი მიხედულების ფარგლები იქნება უსაზღვრო, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული საარჩევნო უფლება დაკარგავს ავტონომიურ მნიშვნელობას და საფრთხე შეექმნება არჩევნების კონსტიტუციურსამართლებრივი ბუნების შენარჩუნებას.
21. იმგვარი არჩევნების მოწესრიგება კანონმდებლობით, რომელიც კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის მოთხოვნილი, შესაბამისი თანამდებობის არჩევის წესს, თავისთავად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ სფეროში არ მოაქცევს. იმავდროულად ვერ გავიზიარებთ მიდგომას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფერო, ფორმალურად, კონსტიტუციის პირდაპირ გათვალისწინებულ ორგანოთა/თანამდების პირთა არჩევნებით ამოიწურება. მნიშვნელოვანია, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი არჩევნების კონსტიტუციურსამართლებრივი ბუნება მატერიალურად, შინაარსობრივად შეფასდეს. მივიჩნევ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული უფლების სფერო უნდა განიმარტოს დემოკრატიული სახელმწიფოს საფუძვლებთან და სახალხო სუვერენიტეტის იდეასთან კონკრეტული არჩევნების შინაარსობრივი კავშირის სიმტკიცის გათვალისწინებით. ამგვარ კავშირზე შეიძლება მიუთითებდეს, მათ შორის, ხელისუფლების დანაწილების, საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული თვითმმართველობის კონსტიტუციურ მოდელში - კონსტიტუციურ სამართლებრივ სისტემაში შესაბამისი არჩევნების მოაზრების შესაძლებლობა, თავსებადობა არჩევნების კონსტიტუციურსამართლებრივ ბუნებასთან.
22. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. შესაბამისად, მოქალაქეთა უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სახალხო სუვერენიტეტის მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა. დასახელებული კონსტიტუციური დებულება საფუძველს უდებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას მოქალაქეთა მიერ და ქმნის ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხალხის მონაწილეობის გარანტიას.
23. კონსტიტუციის ღირებულებათა გათვალისწინებით, შეუძლებელია საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, როგორიცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირება, სრულიად გამოვიყვანოთ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის არეალიდან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ქმედითი მოდელის შექმნა უკავშირდება სწორედ მისი აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევითობას. ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების, როგორც მოქალაქესთან ყველაზე ახლოს მყოფი ხელისუფლების წინაშე მდგომი გამოწვევები, ავალდებულებს სახელმწიფო ხელისუფლებას, შექმნას მაქსიმალური კონსტიტუციური გარანტიები თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა მიერ მმართველობაში ჩართულობის გაძლიერების მიზნებისათვის. მოქალაქეთა ჩართულობის დონე და საზოგადოების პასუხისმგებლობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში კიდევ უფრო მეტად იზრდება, როდესაც ისინი მონაწილეობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის (ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების) ორგანოების (მათ შორის, აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების) არჩევნების გზით ფორმირებაში. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საჯარო ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი, ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში. შესაბამისად, მიმაჩნია, რომ კონსტიტუციის სულისკვეთების საწინააღმდეგოა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების - მერების/გამგებლების არჩევნების (როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში) გამორიცხვა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებული საარჩევნო უფლებისგან.
24. საქართველოს კონსტიტუციის 71 თავი ეთმობა ადგილობრივ თვითმმართველობას და ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციურ გარანტიებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების კონსტიტუციურ სტატუსზე მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის 1011 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმადაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე. დასახელებული კონსტიტუციური ნორმა ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულების რეგლამენტაციას და, ამავე დროს, მათ დამოუკიდებლობას ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან. ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის მყარ გარანტიებს ქმნის სწორედ ხალხის მიერ პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების გზით მერების/გამგებლების არჩევა, რომელიც აკმაყოფილებს კონსტიტუციით გარანტირებული საარჩევნო უფლების სტანდარტებს.
25. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებში თანამდებობის დაკავების წესი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციურ პრინციპებს. აუცილებელია, გარანტირებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან და ხალხის მონაწილეობა ამ პროცესში. აქ კიდევ ერთხელ მოვიყვან ციტატას პლენუმის მიერ უსაფუძვლოდ დაძლეული გადაწყვეტილებიდან: „ხელისუფლების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმა შეიძლება არსებობდეს. მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებელმა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობისა და მათი ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად მერებისა და გამგებლების პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნები დაადგინა. კანონმდებლის მიერ მერებისა და გამგებლების არჩევნების დადგენა უკავშირდება ამ ორგანოების მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსსა და ემსახურება ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეს არჩევნები კონსტიტუციით მოაზრებული საარჩევნო სისტემის ნაწილს და, შესაბამისად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ არჩევნებს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებული საარჩევნო უფლება მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, კენჭი იყარონ და წარადგინონ კანდიდატი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში (იხ. 14.04.2016 წლის N3/2/588 გადაწყვეტილება, II-29).
26. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიმაჩნია რომ N600 კონსტიტუციური სარჩელზე სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა სასამართლოს მიერ ერთდროულად უნდა შეფასებულიყო და სარჩელი დაკმაყოფილებულიყო საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან და 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. ამასთან, ის საკითხი, რაც განსხვავებული აზრის მე-5 პარაგრაფში აღვნიშნე სადავო ნორმების სასაქართველოს კონსტიტუციის მხოლოდ 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით შეფასების შესაძლებლობის შესახებ, კვლავ აქტუალურად მიმაჩნია.

მაია კოპალეიშვილი

საქართველოს საკონსტიტუციო

სასამართლოს წევრი