# **საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის – გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2022 წლის 17 ნოემბრის №1/9/1673,1681 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით**

1. გამოვხატავ რა ჩემი კოლეგებისადმი – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის წევრებისადმი პატივისცემას, ამავე დროს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის შესაბამისად, გამოვთქვამ განსხვავებულ აზრს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 17 ნოემბრის №1/9/1673,1681 გადაწყვეტილებასთან (შემდგომში – გადაწყვეტილება) დაკავშირებით. დასახელებული გადაწყვეტილებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა მოსარჩელეების – ლონდა თოლორაიასა და საქართველოს სახალხო დამცველის კონსტიტუციური სარჩელები და საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნო „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 271 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების სიტყვების „და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა“ და მეორე წინადადების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლებას ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზების გარეშე ან სამართლიანი კომპენსაციის მიუცემლად.
2. „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 271 მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე, 2022 წლის პირველი მარტიდან გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა და აღნიშნული პერიოდიდან, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ვადაზე ადრე, დაკავებული თანამდებობებიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები. მოსარჩელე მხარის პოზიციით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მის ბაზაზე ორი ახალი ორგანოს შექმნისას არ არსებობდა მწვავე აუცილებლობა, რომელიც გაამართლებდა სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლებას კანონისმიერი ვადის ამოწურვამდე. შესაბამისად, ამგვარი გადაწყვეტა ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით განმტკიცებულ საჯარო თანამდებობაზე უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელების უფლებას.
3. განსახილველ საქმეზე სადავოდ გამხდარი ნორმების კონსტიტუციურობაზე მსჯელობისას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ უპირობოდ გაიზიარა მოპასუხე მხარის არგუმენტაცია და მიიჩნია, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების კანონმდებლობით დადგენილ ვადაზე ადრე თანამდებობიდან გათავისუფლების ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფუნქციების განხორციელებას შორის ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტა და ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ორიენტირებული უწყებების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერება (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 47-ე პარაგრაფი). ასევე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დაეთანხმა მოპასუხე მხარის პოზიციას, რომ ახალი სამსახურების შექმნა შეუძლებელი იქნებოდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების, ხოლო ეს უკანასკნელი კი სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობისა და სხვა თანამდებობის პირებისათვის (მისი მოადგილეებისათვის) უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გარეშე (იხ. გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 52-ე პარაგრაფი). შემდგომში კი, სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ღონისძიება ვერ პასუხობდა თანაზომიერების პრინციპის აუცილებლობის ელემენტს და სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის ნაკლებად შემზღუდველ საშუალებას წარმოადგენდა უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა ტოლფასი თანამდებობის ან კომპენსაციის შეთავაზებით. სწორედ ამ არგუმენტებზე დაყრდნობით იქნა ცნობილი სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით.
4. მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის წევრებმა გადაწყვეტილებით სათანადოდ არ შეაფასეს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის ლეგიტიმური მიზანი. კერძოდ, ის გარემოება, თუ რამდენად იყო მოპასუხე მხარის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზანი ხელშესახები და რეალური პრაქტიკაში. ამასთანავე, არ ვიზიარებ გადაწყვეტილებაში განვითარებულ მსჯელობას, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე გათავისუფლება წარმოადგენდა *sine qua non* წინაპირობას სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მის ბაზაზე ორი ახალი სამსახურის შესაქმნელად. მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინამდებარე გადაწყვეტილების ძირითადი ლაიტმოტივი ძირითადად იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლებულ მოსარჩელეს ჰქონდეს კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობა უფლებამოსილების დარჩენილი ვადის გათვალისწინებით (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 62-ე–63-ე და 65-ე–69-ე პუნქტები), რაც, არსებითად, არც მოსარჩელეთა სასარჩელო მოთხოვნიდან გამომდინარეობს და არც ინტერესების სამართლიან დაბალანსებას ემსახურება. ვთვლი, რომ წინამდებარე გადაწყვეტილებით არ იქნა გათვალისწინებული მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას ინტერესი და სადავო ნორმებიდან მომდინარე შეზღუდვის ინტენსივობა როგორც მის ინდივიდუალურ უფლებაზე, აგრეთვე მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებული ფუნქციების დამოუკიდებლად, შეუფერხებლად, სტაბილურად და ადეკვატურად განხორციელების საჯარო ინტერესზე.
5. ვფიქრობ, გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილებაში (ე. წ. „ბორდის საქმეზე“) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ კონსტიტუციურ სტანდარტებს. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგია არ იყო უფლებამოსილი დაეძლია ხსენებულ გადაწყვეტილებაში დადგენილი სტანდარტები და დაეძლია ისინი ადამიანის უფლებებისა და მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესების საუარესოდ. გარდა ამისა, გადაწყვეტილებას გააჩნია „მსუსხავი ეფექტი“ სხვა, განსაკუთრებით კი დამოუკიდებელ საჯარო ორგანოებში დასაქმებულ ხელმძღვანელ პირებზე, რომლებიც გარანტირებული ვადით არიან თანამდებობაზე განწესებული და რომელთაც გააჩნიათ ლეგიტიმური მოლოდინი, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ინტერვენციის, დაქვემდებარებულობის განცდის, გარეშე პირთა მხრიდან მითითებების ან/და რაიმე პირდაპირი ან ირიბის სახის ზეწოლისაგან თავისუფლად, შეუფერხებლად განახორციელებენ უფლებამოსილებას გარანტირებული ვადის ამოწურვამდე.
6. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილებაში განვითარებული მსჯელობები ურთიერთსაწინააღმდეგო და ურთიერთგამომრიცხავია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის უმრავლესობამ სათანადოდ არ შეუსაბამა ამავე გადაწყვეტილებით თავისსავე დადგენილ რიგ ზოგად სტანდარტებს განსახილველი საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, ინდივიდუალური მახასიათებლები, კონტექსტი და სამართლებრივი რეალობა. გარდა ამისა, ვთვლი, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება არის აღსრულება უუნარო, რაც, მოსარჩელესთან ერთად, აზარალებს თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუციურ ავტორიტეტს.

**I. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დაცული სფერო, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის ბუნება და ამ თანამდებობაზე განწესებული პირის დაცვის კონსტიტუციური გარანტიები**

1. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საქართველოს თითოეული მოქალაქის უფლებას იმგვარ სამართლებრივ წესრიგზე, რომლის ფარგლებშიც გარანტირებული იქნება არა მხოლოდ მოქალაქეების შესაძლებლობა, დაიკავონ საჯარო თანამდებობები და, ამ გზით, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოს მართვასა და საჯარო მნიშვნელობის ფუნქციების განხორციელებაში (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-18), არამედ უზრუნველყოფილი იქნება ამგვარ თანამდებობებზე უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელებისა და დაკავებული თანამდებობებიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისაგან დაცვის მექანიზმები (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1).
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საჯარო სამსახურში საქმიანობა გულისხმობს პროფესიული საქმიანობის განხორციელებას, მათ შორის, სახელმწიფო ორგანოებში ან სხვა საჯარო ფუნქციის განხორციელების მიზნით ჩამოყალიბებულ ინსტიტუტებში (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3). ამასთანავე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ერთმანეთისაგან განასხვავებს როგორც წმინდად პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ან პროფესიული ნიშნით შერჩეულ, აგრეთვე შერეული ტიპის თანამდებობებს. თავის მხრივ, საქართველოს კონსტიტუცია, აღნიშნული თანამდებობების ტიპებად დაყოფის გზით, თავად საჯარო თანამდებობების თავისებურებების გათვალისწინებით, განსაზღვრავს საჯარო თანამდებობაზე პირების განწესების, უფლებამოსილებების შეუფერხებლად განხორციელების, თანამდებობაში ჩაურევლობისა თუ დაკავებული თანამდებობიდან პირის გათავისუფლებისაგან დაცვის განსხვავებულ სტანდარტებსა და გარანტიებს. მაგალითად, აღნიშნული სტანდარტების შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის არსის საწინააღმდეგო იქნება როგორც პოლიტიკურ თანამდებობებზე პოლიტიკური მიზანშეწონილობის გარეშე ამა თუ იმ პირის განწესების მოთხოვნა, აგრეთვე, პირიქით, ცალკეულ თანამდებობებზე პოლიტიკური მიზანშეწონილობით პირის განწესების დაშვება (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 აპრილის №3/2/717 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები: მთვარისა კევლიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-17). შესაბამისად, განსხვავებულია საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული უფლების შინაარსი და ფარგლები, ისევე, როგორც მათი დაცვის კონსტიტუციურსამართლებრივი სტანდარტები თავად საჯარო თანამდებობის ბუნების გათვალისწინებით.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ასევე იცნობს საჯარო თანამდებობების გამიჯვნის კიდევ ერთ სტანდარტს, რომელიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილებაში გამოიყენა. კერძოდ, მითითებულ საქმეში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთმანეთისაგან განასხვავა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანამდებობები და თანამდებობები, რომელთაც კონსტიტუციური სტატუსი არ გააჩნია. ამავე გადაწყვეტილებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ საჯარო თანამდებობის სტატუსის განსაზღვრისას მხედველობაშია მისაღები თავად აღნიშნული თანამდებობებისათვის/თანამდებობებზე განწესებული პირებისათვის მიკუთვნებული ფუნქციების ხასიათიც. ამასთანავე, ის გარემოება, რომ ესა თუ ის საჯარო თანამდებობა სახელდებით არ არის საქართველოს კონსტიტუციაში მოხსენიებული, არ გამორიცხავს მასზე უფლების დაცვის კონსტიტუციური სტანდარტების გავრცელების შესაძლებლობას. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონკრეტულ თანამდებობაში ჩაურევლობის მაღალი კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისად აფასებს უფლებაშემზღუდველ რეგულაციას, როდესაც მსგავსი საჭიროება უშუალოდ ამა თუ იმ საჯარო თანამდებობის ფარგლებში განსახორციელებელი საქმიანობის თავისებურებებთან არის დაკავშირებული, რამდენადაც განსაზღვრული ტიპის საჯარო თანამდებობები, თავიანთი შინაარსითა და დანიშნულებით, განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას საჭიროებენ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზოგიერთი საჯარო თანამდებობის კონსტიტუციურსამართლებრივი გარანტიები ფიქციად გადაიქცეოდა, რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა როგორც პირის ინდივიდუალურ უფლებას, შეუფერხებლად განახორციელოს საჯარო თანამდებობაზე საქმიანობა და დაცული იყოს დაკავებული თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლებისაგან, აგრეთვე გარდაუვალ საფრთხეს შეუქმნიდა აღნიშნული ორგანოსათვის მინიჭებული საჯარო ფუნქციების ეფექტიან განხორციელებას (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-27-28).
4. ზემოაღნიშნულთან ერთად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, საჯარო თანამდებობებს შორის არსებული ფუნქციური, შინაარსობრივი თუ სხვა ტიპის მახასიათებლების გათვალისწინებით, ერთმანეთისაგან განასხვავებს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანმიმართულებას. ცალკეულ თანამდებობებთან მიმართებით აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების ამოსავალი წერტილი პირის ინდივიდუალური უფლების დაცვაა. რიგ შემთხვევებში კი, შრომითი უფლებების დაცვის მიღმა, საქართველოს კონსტიტუცია ქმნის სპეციალურ გარანტიებს, მაგალითად, განსაზღვრავს ამა თუ იმ თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტის წინაპირობებს, წესსა და პროცედურას, რაც ნაკარნახევია თავად ამ თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვისა და დემოკრატიულ საზოგადოებაში მისი წინა პლანზე წამოწევის აუცილებლობით. ამგვარი დამოკიდებულებით, საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს, რომ ცალკეულ საჯარო თანამდებობაზე განწესებულ პირებს შესაძლოა მოუწიოთ დემოკრატიის არსებობისათვის უმნიშვნელოვანესი ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომლებიც არასასურველია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარისათვის. შესაბამისად, მსგავსი ტიპის თანამდებობებთან მიმართებით დადგენილი რეგულაციების კონსტიტუციურობის შეფასებისას აქცენტი, როგორც წესი, იმაზეა გადატანილი, თუ რა გავლენას ახდენს შეზღუდვა პირის მიერ მისი თანამდებობრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე. სხვა შემთხვევებში – როდესაც ზოგიერთი საჯარო თანამდებობის პირის საქმიანობის განხორციელება, ერთი მხრივ, უკავშირდება მნიშვნელოვან პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილებას, ხოლო, მეორე მხრივ, მათ მიერ საქმიანობის განხორციელება გულისხმობს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლის ეფექტურად განხორციელებისათვის საჭიროა არსებობდეს საქმიანობაში ჩაურევლობის მყარი გარანტიები, სწორება კეთდება როგორც თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ, ასევე მისი უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფის მომეტებულ კონსტიტუციურ ინტერესზე (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8-11).
5. წინამდებარე გადაწყვეტილებაში, როგორც აღინიშნა, შესაფასებელ მოცემულობას წარმოადგენდა რეგულირებები, რომლებიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ინსპექტორის და მისი მოადგილეების დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლებას კანონმდებლობით გარანტირებული უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე. შესაბამისად, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანი იყო, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიას განესაზღვრა სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის ბუნება და სახელმწიფო ინსპექტორისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული კომპეტენციების შინაარსი, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო სათანადო დასკვნის გაკეთება მოცემული თანამდებობის მიმართ შეთავაზებული კონსტიტუციური გარანტიების თაობაზე.
6. აღსანიშნავია, რომ ჩემმა კოლეგებმა გადაწყვეტილებაში არაერთხელ დაადასტურეს საკუთარი პატივისცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილების მიმართ და მიუთითეს, რომ კვლავაც იზიარებენ აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ სტანდარტებსა და პოზიციებს. მიუხედავად ამისა, ვფიქრობ, რომ მარტოოდენ დეკლარაციული დადასტურება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკისადმი ერთგულებისა საკმარისი არ არის და, იმავდროულად, აუცილებელია იგი გამოხატულ იქნეს თითოეულ შემდგომ გადაწყვეტილებაში, აისახებოდეს გადაწყვეტის შესაბამის სტანდარტებში, როდესაც ხსენებული გადაწყვეტილებებით დადგენილი სტანდარტების გამოყენების საჭიროება წარმოიშობა. მიმაჩნია, რომ გადაწყვეტილების სამოტივაციო და სარეზოლუციო ნაწილები არათუ არ შეესაბამება ე. წ. „ბორდის საქმეზე“ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებულ სტანდარტებს დამოუკიდებელი ორგანოს სახელმწიფო ინტერვენციისაგან დაცვის კონსტიტუციურ გარანტიებთან მიმართებით, არამედ სრულად უგულებელყოფს მას და ეწინააღმდეგება ხსენებული გადაწყვეტილების სულისკვეთებას.
7. მართალია, საქართველოს კონსტიტუცია სახელდებით არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობას და იგი განეკუთვნებოდა კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილ ორგანოს, თუმცა, მიმაჩნია, რომ აღნიშნულ თანამდებობაზე და ამ თანამდებობაზე მყოფი პირის მიმართ უნდა გავრცელებულიყო ე. წ. „ბორდის საქმეზე“ მიღებულ გადაწყვეტილებაში დადგენილი საჯარო თანამდებობის პირის საქმიანობაში ჩაურევლობის კონსტიტუციური ორგანოებისათვის დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტები და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე გათავისუფლების საკითხი შეფასებულიყო სწორედ ამ სტანდარტების საფუძველზე.
8. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, როგორც აღინიშნა, წარმოადგენდა კანონის საფუძველზე შექმნილ დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოს, რომლის საქმიანობის ძირითად მიმართულებას განეკუთვნებოდა პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი; ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი; სახელმწიფო ინსპექტორის ქვემდებარეობას მიკუთვნებულ სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, აგრეთვე მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილ დანაშაულთა (მაგ., წამება, წამების მუქარა, დამამცირებელი ან არაადამიანური მოპყრობა, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების რიგი შემთხვევები და სხვ.) მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიება. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისათვის მინიჭებული ფუნქციების ანალიზის საფუძველზე ცხადი ხდება, რომ მისი საქმიანობა მიმართული იყო საქართველოს კონსტიტუციის სხვადასხვა დებულებებით განმტკიცებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, მათ შორის, ადამიანის წამებისგან, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისგან, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენებისგან დაცვის, პირადი ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებების უზრუნველყოფისაკენ.
9. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო ინსპექტორი, რომელიც იღებდა გადაწყვეტილებებს ამ სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა ორგანიზაციულ-სტრუქტურულ, საშტატო, ფუნქციურ, მატერიალურ-ტექნიკურ და სხვა ადმინისტრაციულ საკითხებზე; სარგებლობდა წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებით; გააჩნდა ნორმატიული აქტების მიღების უფლებამოსილება, მათ შორის, ინსპექტირების მეთოდისა და განხორციელების შესახებ, აგრეთვე სახელმწიფო ინსპექტორის ქვემდებარე დანაშაულის გამოძიებასთან და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებზე; ამასთანავე, უშუალოდ სახელმწიფო ინსპექტორი იყო უფლებამოსილი შეეჩერებინა ფარული საგამოძიებო მოქმედება კონტროლის ელექტრონული სისტემის გამოყენებით და სხვ.. ამრიგად, სახელმწიფო ინსპექტორის კომპეტენციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორი, ერთი მხრივ, ახორციელებდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორგანიზაციულ მართვას, მეორე მხრივ, კი აღჭურვილი იყო ექსკლუზიური კომპეტენციებით ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის თვალსაზრისით.
10. შესაბამისად, სწორედ სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობის ფუნქციური დატვირთვისა და საქმიანობის მნიშვნელობით უნდა აიხსნებოდეს კანონმდებლობით სახელმწიფო ინსპექტორისათვის მინიჭებული დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის გარანტიები. მიმაჩნია, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადაზე ადრე შეწყვეტა უნდა შეფასებულიყო მისთვის დამოუკიდებლობის კონსტიტუციური გარანტიის ჭრილში, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 და მე-15 მუხლებიდან გამომდინარეობდა. საპირისპიროდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ, მართალია გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში საკმაოდ ვრცელი ადგილი დაუთმო სახელმწიფოში ადამიანის წამებისაგან, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელისაგან, ისევე, როგორც პერსონალური მონაცემების ხელყოფისაგან ადამიანების დაცვის მნიშვნელობაზე მსჯელობას, თუმცა, აღნიშნული გარანტიების საწინააღმდეგოდ მივიდა დასკვნამდე, რომ მოცემულ საქმეზე გამოიყენებდა არა კონსტიტუციურ ინსტიტუტებსა და თანამდებობებთან მიმართებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილ მიდგომას, არამედ „მასთან ძალიან დაახლოებულ მიდგომასა და სტანდარტებს“ (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის მე-60 პარაგრაფი). ხსენებული ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას, არამედ, შინაარსობრივი თვალსაზრისითაც, უგულებელყოფს საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთებას.
11. ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში არ დაუსაბუთებია, რა ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი სხვაობა არსებობს მოცემულ საქმეებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილებაში არსებულ გარემოებებს შორის. მიმაჩნია, რომ გადაწყვეტილების ძირითადი აზრის ავტორებმა კვლავაც უგულებელყვეს აღნიშნული ორი საქმის მსგავსება და საკუთარი არგუმენტაცია დააფუძნეს ფაქტობრივად უმნიშვნელო გარემოებებს. კერძოდ, გადაწყვეტილებაში არ არის დასაბუთებული, რატომ არ უნდა გამოყენებულიყო მოცემულ შემთხვევაში საჯარო თანამდებობის პირის საქმიანობაში ჩაურევლობის დაცვის ის სტანდარტები, რომლებიც გამოიყენება კონსტიტუციურ ორგანოებთან მიმართებით ან რატომ არსებობდა ამ სტანდარტთან „ძალიან დაახლოებული მიდგომისა და სტანდარტების“ გამოყენების საჭიროება და, საერთოდ, რას გულისხმობს ეს უკანასკნელი. ვფიქრობ, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილებაში დადგენილისაგან განსხვავებული, მაგრამ „მასთან ძალიან დაახლოებული მიდგომისა და სტანდარტების“ ცნება, საკუთარი არსითა და ფორმულირებით, იმდენად ბუნდოვანია, რომ შეუძლებელია მასში რაიმე კონსტიტუციურსამართლებრივი მდგენელის ამოკითხვა.
12. ამავდროულად, გადაწყვეტილების ძირითადი აზრის ავტორებმა არ გაითვალისწინეს და ყურადღების მიღმა დატოვეს ის გარემოება, რომ განსახილველ შემთხვევაში საკითხი შეეხებოდა არა მხოლოდ მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას ინდივიდუალური უფლებების შესაძლო დარღვევას, არამედ იმ საზოგადოებრივ ინტერესსაც, რომელიც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და სახელმწიფო ინსპექტორისათვის დაკისრებული ფუნქციების დამოუკიდებლად, შეუფერხებლად, სტაბილურად და ეფექტიანად განხორციელების მიმართ არსებობდა. მართალია, ჩემმა კოლეგებმა დეტალურად მიმოიხილეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილებაში (საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“) დადგენილი სტანდარტები საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანმიმართულებასთან დაკავშირებით (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 27-ე–29-ე პარაგრაფები), თუმცა არ გაუკეთებიათ დასკვნა იმის შესახებ, თუ როგორი იყო სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის შინაარსი და, თავად ამ თანამდებობის ბუნებიდან და მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების შინაარსიდან გამომდინარე, კონსტიტუციურსამართლებრივი მნიშვნელობით, რომელი ინტერესი იწევდა წინა ფლანგზე. სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის ბუნების განსაზღვრას გააჩნდა არა მხოლოდ თეორიული დატვირთვა, არამედ მნიშვნელოვანი იყო იმისათვის, რათა გამორიცხვადი ყოფილიყო პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საფუძველზე გარანტირებული უფლებამოსილების მქონე პირის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების რისკები და სწორედ ამ ჭრილში შეფასებულიყო ის, რამდენად ქმნიდა კანონმდებლობა ამგვარი თვითნებობის წინააღმდეგ სათანადო და საკმარის გარანტიებს.
13. მიმაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზნებისათვის სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა, თავისი ბუნებით, პროფესიულ საჯარო თანამდებობას განეკუთვნება. მართალია, საქართველოს კონსტიტუცია *a priori* სახელდებით არ განსაზღვრავს სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის დაკავების წესს, განხორციელების პირობებსა და თანამდებობაში ჩაურევლობის გარანტიებს, თუმცა ამგვარი დასკვნის გაკეთების საფუძველს იძლევა სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებების შინაარსის ანალიზი. ამასთანავე, მარტოოდენ ის გარემოება, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის კანდიდატურის შერჩევაში, ასარჩევად წარდგენასა და არჩევაში პოლიტიკური აქტორები მონაწილეობდნენ, აღნიშნულ თანამდებობას პოლიტიკურად ვერ გადააქცევს. სადავო კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის დაკავება სრულად არ იყო მინდობილი პოლიტიკურ პროცესზე. ასარჩევ თანამდებობაზე კანდიდატის შესაბამისობის საკითხი წყდებოდა არა მხოლოდ პოლიტიკური აქტორების სუბიექტური ნების საფუძველზე, არამედ კანონმდებლობით წინასწარ დადგენილი საკვალიფიკაციო თუ სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით. მაგალითად, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობაზე ასარჩევ კანდიდატს მოეთხოვებოდა უმაღლესი იურიდიული განათლების ქონა და მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება და მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია. ამრიგად, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობაზე ასარჩევ კანდიდატთა მიმართ კანონმდებლობა ადგენდა საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, რომელსაც უნდა უზრუნველეყო, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობაზე არჩეულიყო ის პირი, რომელიც, ვიწროდ სპეციალიზებული მანდატის შესასრულებლად, აღჭურვილი იქნებოდა სათანადო განათლებით, პროფესიული გამოცდილებითა თუ უნარ-ჩვევებით.
14. რაც შეეხება სახელმწიფო ინსპექტორის კომპეტენციებს, აღსანიშნავია, რომ, ზოგადად, პერსონალურ მონაცემებთან, ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელების კონტროლთან და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულების გამოძიებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო პოლიტიკის ზოგად ჩარჩოს საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს, საკანონმდებლო აქტებისა თუ სხვადასხვა სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავების გზით. ბუნებრივია, სახელმწიფო ინსპექტორი შებოჭილი იყო მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ინსპექტორს, საკუთარ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით, გააჩნდა თავისუფალი შეფასების ფარგლები და სამოქმედო არეალი და არ წარმოადგენდა კლასიკურად იმ ორგანოს, რომლის კომპეტენციის ფარგლებიც მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს აქტების პრაქტიკაში აღსრულებით შემოიფარგლებოდა. მართალია, იგი ვერ გაცდებოდა იმ ნორმატიულ სივრცეს, რომელიც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობის საფუძვლებს განსაზღვრავდა და ბოჭავდა კიდეც მას, თუმცა, სახელმწიფო ინსპექტორს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი გააჩნდა. ამრიგად, მიმაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის არსის საწინააღმდეგო იქნება იმგვარი ნორმატიული სივრცის არსებობა, რომელიც უშვებს სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობაში ინტერვენციას პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საფუძველზე.
15. მართალია, „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და სახელმწიფო ინსპექტორი ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს პარლამენტის წინაშე, თუმცა თავად ეს კანონი განსაზღვრავდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და სახელმწიფო ინსპექტორის დამოუკიდებლობის გარანტიებს და ექსპლიციტურად მიუთითებდა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური არ ექვემდებარებოდა არცერთ ორგანოსა თუ თანამდებობის პირს. ამასთანავე, სახელმწიფო იღებდა ვალდებულებას, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისათვის შეექმნა სათანადო პირობები, რათა უზრუნველეყო მისი დამოუკიდებლობა. აუცილებლად მიმაჩნია იმ გარემოებაზე მითითებაც, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებდა სახელმწიფო ინსპექტორის ხელშეუხებლობის გარანტიებს – იმუნიტეტს სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების თვალსაზრისით, საკუთარი ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებით ჩვენების მიცემის დავალდებულებისაგან დაცვას, როგორც თანამდებობაზე ყოფნისას, აგრეთვე უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. საბოლოო ჯამში, სახელმწიფო ინსპექტორისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული ხელშეუხებლობის გარანტიები მსგავსი იყო საქართველოს პარლამენტის წევრისათვის მინიჭებული გარანტიებისა. აღნიშნული გადაწყვეტა არ ყოფილა შემთხვევითი და მიზნად ისახავდა სახელმწიფო ინსპექტორისათვის როგორც ინდივიდუალური, აგრეთვე ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის უმაღლესი ხარისხის გარანტიების შეთავაზებას, რაც, თავისთავად, არსებითად, მისთვის მინიჭებული ფუნქციების დამოუკიდებლად, შეუფერხებლად და მაქსიმალურად ეფექტიანად განხორციელების მიზნით იყო განპირობებული.
16. მათ შორის, სწორედ ზემოხსენებული გარემო ფაქტორების გათვალისწინებით, მივედი იმ დასკვნამდე, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობასთან მიმართებით, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანმიმართულება არა მხოლოდ მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას ინდივიდუალური შრომითი უფლებების დაცვით ამოიწურება, არამედ სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელებისა და მის საქმიანობაში ჩაურევლობის კონსტიტუციური გარანტიების არსებობასაც მოიცავს. სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა, მსგავსად მოსამართლის თანამდებობისა, სწორედ საჯარო თანამდებობათა იმ კატეგორიას განეკუთვნება, რომლის განხორციელებაც, ერთი მხრივ, უკავშირდება მნიშვნელოვან პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილებას, ხოლო, მეორე მხრივ, თავად ამ საქმიანობის შინაარსი გულისხმობს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლის ეფექტიანად განხორციელებისათვის საჭიროა არსებობდეს საქმიანობაში ჩაურევლობის მყარი გარანტიები. საპირისპიროდ, გადაწყვეტილებაში, სადავო ნორმიდან მომდინარე შეზღუდვის კონსტიტუციურობის შეფასებისას, აბსოლუტურად ყურადღების მიღმაა დარჩენილი დაკავებული თანამდებობიდან სახელმწიფო ინსპექტორის დაუსაბუთებლად გათავისუფლებისაგან დაცვის საჯარო ინტერესი, მისთვის დაკისრებული ფუნქციების დამოუკიდებლად და შეუფერხებლად განხორციელების ჭრილში.
17. ყოველივე ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა დაედგინა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის მიმართ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანია როგორც საჯარო თანამდებობაზე განწესებული პირის ინდივიდუალური შრომითი უფლებების დაცვა, აგრეთვე უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფისათვის სათანადო გარანტიების შექმნა და, საბოლოოდ, მისთვის ვადაზე ადრე უფლებამოსილების შეწყვეტა შეეფასებინა კონსტიტუციური ორგანოებისათვის დადგენილი საქმიანობაში ჩაურევლობის სტანდარტების ჭრილში.

**II. სადავო ნორმების ლეგიტიმური მიზანი**

1. №1673 და №1681 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითი განხილვის სხდომაზე საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლებმა სადავო ნორმის ლეგიტიმურ მიზნად დაასახელეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფუნქციებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტა და ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ორიენტირებული უწყებების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერება (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 47-ე პარაგრაფი). ჩემმა კოლეგებმა უპირობოდ გაიზიარეს მოპასუხე მხარის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზანი, ისე, რომ არ შეაფასეს განსახორციელებელ კომპეტენციათა შორის ინტერესთა კონფლიქტი რამდენად რეალური, ხელშესახები და არაილუზორული იყო და რამდენად შეესაბამებოდა ფაქტობრივ მოცემულობას.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ჯერ კიდევ 2022 წლის 28 თებერვლის №1/1/1673 საოქმო ჩანაწერში მიუთითა, რომ გამწესრიგებელი სხდომის ეტაპზე არ იდგა აუცილებლობის წინაშე, საფუძვლიანად გამოეკვლია სადავო ნორმების საფუძველზე ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხის წარმოშობა მხოლოდ ჰიპოთეტური იყო თუ რეალური, რომელ/როგორ შემთხვევებთან შეიძლება ყოფილიყო იგი დაკავშირებული, რამდენად ხშირად არსებობდა ამგვარი საფრთხის წარმოშობისა და პრაქტიკაში რეალიზების რისკები (იხ,, გადაწყვეტილების აღწერილობითი ნაწილის მე-17 პარაგრაფი და სამოტივაციო ნაწილის 57-ე პარაგრაფი). იმისათვის, რომ მის წინაშე არსებული დავა საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად გადაეწყვიტა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოხსენებული საკითხები გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში უნდა შეეფასებინა, თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, ჩემმა კოლეგებმა განმარტეს, რომ ისინი ამჯერადაც არ იდგნენ იმის სიღრმისეული დასაბუთების აუცილებლობის წინაშე, რომ დაედგინათ, რამდენად მწვავე ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობდა რეფორმამდე არსებული ინსტიტუციური მოწყობა, რამდენად მრავალი იყო ამგვარი შემთხვევები და შესაბამისად, რამდენად აუცილებელი იყო ფუნქციათა გაყოფა ამ კონფლიქტის აღმოსაფხვრელად, არამედ რამდენად არსებობდა ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის სერიოზული ალბათობა (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის მე-40 პარაგრაფი). გადაწყვეტილების ძირითადი აზრის ავტორებმა, ყოველგვარი ემპირიული მტკიცებულებების გარეშე, დამაჯერებლად მიიჩნიეს სადავო კანონის განმარტებით ბარათში მითითებული და შემდგომ, საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოპასუხე მხარის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტები სახელმწიფო ინსპექტორის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ზედამხედველობისა და საგამოძიებო ფუნქციებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე.
3. ამ თვალსაზრისით, საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ მიუთითა, რომ არათუ სისტემური, არამედ ინტერესთა კონფლიქტის ერთი, იზოლირებული შემთხვევაც კი არ არსებობდა პრაქტიკაში. ვიზიარებ მოსარჩელე მხარის პოზიციას, რომ ზედამხედველ პროკურორს გააჩნდა შესაძლებლობა, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გამომძიებლის მიერ ჩატარებულ საგამოძიებო მოქმედებასთან დაკავშირებით მიეღო ნებისმიერი ინფორმაცია, გამოძიებისას მიეცა სავალდებულო მითითება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გამომძიებლებისათვის, მოეთხოვა სისხლის სამართლის საქმის ცალკეული მასალები ან მთლიანად სისხლის სამართლის საქმე, გაეუქმებინა გამომძიებლის დადგენილება, თავად მიეღო მონაწილეობა საგამოძიებო მოქმედების ჩატარებაში ან თვითონ ეწარმოებინა წინასწარი გამოძიება სრული მოცულობით და სხვ.. მიმაჩნია, რომ ზედამხედველი პროკურორის მსგავსი უფლებამოსილებით აღჭურვის პირობებში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ზედამხედველობისა და საგამოძიებო ფუნქციებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის ერთი დადასტურებული შემთხვევის არარსებობა ზუსტად იმაზე მიუთითებს, რომ მოცემულ საქმეზე მოპასუხის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზანი არის მხოლოდ თეორიული და წარმოსახვითი. განსაკუთრებით ხაზგასმით მინდა აღვნიშნო, რომ ჩემი პოზიციის მართებულობას ისიც ადასტურებს, რომ მოპასუხე მხარის მხრიდან განსახილველ საქმეზე არ წარმოდგენილა არც ერთი მტკიცებულება, რომელიც მიუთითებდა ინტერესთა კონფლიქტის არათუ სიმწვავეზე, არამედ რეალურობაზეც კი.
4. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილებაში შესაფასებელ მოცემულობას წარმოადგენდა არა ზოგადად საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან განხორციელებული რეფორმა – სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ზედამხედველობისა და საგამოძიებო ფუნქციების გამიჯვნა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ბაზაზე ორი ახალი, სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურების შექმნა, არამედ ამ რეფორმის ფარგლებში მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას უფლებამოსილების გარანტირებული ვადის ამოწურვამდე დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლება. შესაბამისად, იმ დაშვებითაც, რომ მოპასუხე მხარის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზანი არ იყო თეორიულ-აბსტრაქტული, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგია იმ დასკვნამდე უნდა მისულიყო, რომ არ არსებობს ლოგიკური კავშირი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადაზე ადრე შეწყვეტასა და საქართველოს პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანს შორის.

**III. გამოსადეგობისა და აუცილებლობის ელემენტი**

1. გადაწყვეტილებაში ძირითადი აზრის ავტორებმა განმარტეს, რომ მოსარჩელე ლონდა თოლორაიასთვის სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის გარეშე შეუძლებელი იქნებოდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება, ხოლო ამ უკანასკნელის გარეშე კი, მის ბაზაზე ორი ახალი სამსახურის შექმნა (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 52-ე პარაგრაფი). ვერ გავიზიარებ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის ზემოაღნიშნულ მსჯელობას. მიმაჩნია, რომ არ არსებობს ლოგიკური კავშირი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმის ლეგიტიმურ მიზანსა და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე გათავისუფლების ღონისძიებას შორის. №1673 და №1681 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითი განხილვის სხდომაზე არც მოპასუხე მხარეს და შემდგომში არც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გამოუკვეთავს, თუ როგორ და რა თვალსაზრისით უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე შეწყვეტა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის პერსონალურ მონაცემთა კანონიერად დამუშავებაზე ზედამხედველობისა და საგამოძიებო უფლებამოსილებას შორის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტას. ინტერესთა ამგვარი კონფლიქტი, მისი არსებობის შემთხვევაშიც კი, დაკავშირებულია არა უშუალოდ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობაზე განწესებულ პირთან ინდივიდუალურად, არამედ თავად აღნიშნული ორგანოსათვის მინიჭებულ კომპეტენციებთან.
2. ამასთანავე, იმ დაშვებითაც კი, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადაზე ადრე შეწყვეტა წარმოადგენდა ღირებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსადეგ საშუალებას, მიმაჩნია, რომ არსებობდა აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ნაკლებად შემზღუდველი და ვიწროდ მიმართული საშუალებები. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას უნდა დაედგინა, შეეძლო თუ არა საქართველოს პარლამენტს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმირება, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის პერსონალური მონაცემების დამუშავებაზე ზედამხედველობისა და საგამოძიებო კომპეტენციებს შორის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრის მიზნით, მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის გარეშე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ე. წ. „ბორდის საქმეში“ მიღებულ გადაწყვეტილებაში არაერთხელ განმარტა, რომ დამოუკიდებელი საჯარო ორგანოებისათვის/თანამდებობის პირებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა უნდა ყოფილიყო ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის უკიდურესად აუცილებელი საშუალება. მიმაჩნია, რომ გადაწყვეტილება, ამ ნაწილშიც, დემონსტრაციულად უგულებელყოფს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილებით დადგენილ კონსტიტუციურ სტანდარტებს.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის წევრებმა მიუთითეს, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას ისინი, პრინციპულად, არ იდგნენ იმის საჭიროების წინაშე, რომ სიღრმისეული დასაბუთება მოეთხოვათ საკანონმდებლო ორგანოსაგან, რათა თვალნათელი გამხდარიყო, რამდენად მწვავე ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობდა რეფორმამდე არსებული ინსტიტუციური მოწყობა, რამდენად მრავალი იყო ამგვარი შემთხვევები და შესაბამისად, რამდენად აუცილებელი იყო ფუნქციათა გაყოფა ამ კონფლიქტის აღმოსაფხვრელად (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის მე-40 პარაგრაფი). ამასთანავე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურებისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული კომპეტენციების ანალიზის საფუძველზე, საჯარო თანამდებობაზე უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელების უფლების ნაკლებად შემზღუდველ საშუალებად მათვე განიხილეს ყოფილი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის შეთავაზება ან ამგვარი შესაძლებლობის არარსებობის შემთხვევაში – უფლებამოსილებაშეწყვეტილი პირის შესაბამისი სოციალური გარანტიებით უზრუნველყოფა (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 62-ე პარაგრაფი). ამრიგად, ჩემმა კოლეგებმა, იმის მხედველობაში მიღებით, რომ გადაწყვეტილების მიღების მომენტისათვის, ფაქტობრივად, შეუძლებელი იქნებოდა უფლებამოსილებაშეწყვეტილი სახელმწიფო ინსპექტორის კუთვნილ თანამდებობაზე აღდგენა, სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის გამო საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დაცული უფლების ნაკლებად შემზღუდველ საშუალებად მიიჩნიეს მისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა კომპენსაციის გადახდის სანაცვლოდ, რაც შესაძლოა ყოფილიყო სამართლიანი კომპენსაცია იმ ლეგიტიმური მოლოდინების გაცრუებისა და მატერიალური ზიანის სანაცვლოდ, რაც ყოფილმა სახელმწიფო ინსპექტორმა განიცადა უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე შეწყვეტის გამო (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 63-ე პარაგრაფი).
4. მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეეფასებინა, რამდენად აუცილებელი იყო არა მხოლოდ რეფორმირების მოტივით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება და მის ბაზაზე ორი ახალი ინსტიტუტის შექმნა, ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის გადასაჭრელად, არამედ ისიც – ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად რამდენად გარდაუვალი იყო მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტა. გადაწყვეტილების ძირითადი აზრის ავტორებმა გააანალიზეს სახელმწიფო ინსპექტორის ბაზაზე შექმნილი ორი ახალი ორგანოსათვის მინიჭებული უფლებამოსილებები და მივიდნენ დასკვნამდე, რომ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ფუნქციები და უფლებამოსილებათა ფარგლები მნიშვნელოვნად იყო გაზრდილი, როგორც რაოდენობრივი, აგრეთვე შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ხოლო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფლებამოსილებათა ფარგლები სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ფუნქციებთან შედარებით – ნაკლებად (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 57-ე პარაგრაფი).
5. ვთვლი, რომ ამა თუ იმ ორგანოსათვის მინიჭებული კომპეტენციების რაოდენობის ზრდა, თავისთავად, არ წარმოადგენს ისეთ გარემოებას, რომლის არსებობაც კონკრეტულ საჯარო თანამდებობაზე დასაქმებული პირის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტას უკიდურესად აუცილებელს გახდის. ამასთანავე, არ ვიზიარებ გადაწყვეტილების ძირითადი აზრის ავტორების პოზიციას, რომ, ფუნქციურად, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის კომპეტენციები იმგვარად შეიცვალა/გაფართოვდა, რომ მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის პროფესიული კვალიფიკაციისა თუ შესაბამისი უნარ-ჩვევებისაგან კარდინალურად განსხვავებულ კვალიფიკაციასა თუ უნარ-ჩვევებს მოითხოვდა. მაგალითად, ტრივიალურია მოპასუხის მხრიდან იმაზე აპელირება, რომ სახელმწიფო ინსპექტორი, რომელსაც გააჩნდა საკმარისი პროფესიული კვალიფიკაცია, რათა ხელმძღვანელობა გაეწია მაგალითად, წამების ან/და ე. წ. საჯარო მოხელეების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებისათვის, ვერ შეძლებდა არჩევნებთან დაკავშირებული სისხლის სამართლის დანაშაულების გამოძიების ხელმძღვანელობას, რამდენადაც აღნიშნულ დანაშაულთა გამოძიებას სხვა სპეციფიკა გააჩნდა და სხვა გამოცდილებას საჭიროებდა (იხ., მაგალითად, არსებითი სხდომის ოქმის 50-ე და 51-ე გვერდები). შესაბამისად, მიმაჩნია, რომ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისათვის არ მომხდარა ისეთი ფუნქციების მინიჭება, რომელთა დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად და ეფექტიანად განხორციელება მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის ხელმძღვანელობის პირობებში შეუძლებელი ან გართულებული იქნებოდა. ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ფაქტობრივად არ არსებობს სხვაობა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის, ისევე, როგორც აღნიშნული სამსახურების უფროსების კომპეტენციებს შორის, პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერებაზე ზედამხედველობის ჭრილში. ამრიგად, ვფიქრობ, რომ რეფორმის საფუძველზე გაუქმებული სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ბაზაზე არ მომხდარა იმგვარი ახალი ორგანოების ჩამოყალიბება, რომლებიც, კომპეტენციების თვალსაზრისით, თვისობრივად განსხვავებული იქნებოდა სახელმწიფო ინსპექტორის კომპეტენციებისაგან.
6. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ როდესაც 2019 წლის პირველ იანვარს ძალაში შევიდა „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ის დებულებები, რომლებიც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ბაზაზე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს აფუძნებდა, დღის წესრიგში არ დამდგარა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის საკითხი. დასახელებული კანონის თავდაპირველი რედაქციის 27-ე მუხლმა გაითვალისწინა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორი და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ითვლებოდნენ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უფლებამონაცვლედ, ხოლო კანონის ამოქმედებისთანავე სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებას იძენდა ამ დროისთვის თანამდებობაზე მყოფი, საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი, მისი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე. ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო ინსპექტორის კომპეტენციის სფერო მართლაც მნიშვნელოვნად გაფართოვდა და მას დაემატა მთელი რიგი საგამოძიებო უფლებამოსილებები. ამ არც თუ შორეული წარსულის ისტორიული გამოცდილების ფონზე, კიდევ უფრო მეტად გაუგებარია, თუ 2019 წლის პირველ იანვრამდე თანამდებობაზე მყოფი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისათვის საგამოძიებო ფუნქციების დამატება არ წარმოშობდა მისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის საჭიროებას, რატომ დადგა საკანონმდებლო ორგანო ამგვარი აუცილებლობის წინაშე მოსარჩელე ლონდა თოლორაიასთან და მის მოადგილეებთან მიმართებით, განსაკუთრებით იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ 2019 წლის პირველი იანვრისთვის თანამდებობაზე მყოფ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს, სახელმწიფო ინსპექტორისაგან განსხვავებით, კონკრეტულ დანაშაულთა გამოძიების გამოცდილება რეფორმის ამოქმედებამდე არ გააჩნდა.
7. სახელმწიფო ინსპექტორისათვის მინიჭებული კომპეტენციების ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, მისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის მომეტებული საჭიროების არარსებობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ მოქმედი კანონმდებლობით არ შეცვლილა არც სპეციალური საგამოძიებო და არც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფროსისადმი წაყენებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და ისინი სახელმწიფო ინსპექტორისადმი წაყენებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნების იდენტურია (შდრ., „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 2022 წლის პირველ მარტამდე მოქმედი რედაქციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი, „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61 მუხლის პირველი პუნქტი და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 403 მუხლის პირველი პუნქტი). ამრიგად, გაუგებარია ისიც, თუ რატომ მიიჩნია კანონმდებელმა, ერთი მხრივ, რომ ყოფილი სახელმწიფო ინსპექტორი, საკუთარი კვალიფიკაციისა თუ პროფესიული გამოცდილების გათვალისწინებით, შედარებით ფართო კომპეტენციების ფარგლებში, ვერ შეძლებდა მასზე დაკისრებული ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას, ხოლო, მეორე მხრივ, დაადგინა იმგვარი კრიტერიუმები, რომლებიც, თეორიულ-პრაქტიკულ დონეზე არსებითად ყოფილი სახელმწიფო ინსპექტორის კვალიფიკაციის მსგავსი კვალიფიკაციის მქონე პირების არჩევას მიესწრაფვოდა ორი ახალი სამსახურის ხელმძღვანელების თანამდებობაზე. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობ, რომ არ არსებობდა მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე, ვადაზე ადრე შეწყვეტის რეალური და ობიექტური საფუძველი, ისევე, როგორც უკიდურესი საჭიროება.
8. ამასთანავე, გაუგებარია, რას ემსახურებოდა სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე ავტომატური შეწყვეტა და იმ დაშვებითაც კი, რომ შეცვლილი ფუნქციების ბუნებისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, არსებობდა მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის მიერ მასზე ახლად დაკისრებული კომპეტენციების ეფექტიანად შეუსრულებლობის რისკი, მოპასუხე მხარეს არ წარმოუდგენია არგუმენტები, რომლებიც ნათლად დამარწმუნებდა, რა ადმინისტრაციულ თუ სხვაგვარ სირთულეებთან იყო დაკავშირებული მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის კვალიფიკაციისა და კომპეტენციის დადასტურება და რომ არსებობდა მწვავე საჯარო საჭიროება იმისა, რომ იგი დაკავებული თანამდებობიდან ავტომატურად გათავისუფლებულიყო. ამასთანავე, მიმაჩნია, რომ მოპასუხე მხარეს არც ის დაუდასტურებია, რომ მოცემულ შემთხვევაში არსებობდა სადავო წესის დაუყოვნებლივ, 2025 წლის 3 ივლისამდე – მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე ამოქმედების აუცილებლობა, რამდენადაც, როგორც აღინიშნა, პრაქტიკაში არ არსებობდა ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის ერთი განყენებული შემთხვევის დამადასტურებელი მტკიცებულებაც კი. სხვაგვარად, მოპასუხე მხარეს არ დაუსაბუთებია, რომ შესაბამისი რეფორმისა და რეფორმის საფუძველზე მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეუწყვეტლობას შესაძლოა მოჰყოლოდა შეუქცევადი ეფექტები. კერძოდ, მოპასუხე მხარეს არ წარმოუდგენია მტკიცებულებები, რომ დროითი ფაქტორის, ინტერესთა კონფლიქტის წარსულში არსებული შემთხვევების სიმრავლის, შესაძლო ზიანის ფაქტების, ზიანის მოცულობისა და მასშტაბის თუ სხვა გარემოებების გათვალისწინებით გაუმართლებელი იყო მითითებული რეფორმის აღსრულების დაყოვნება.
9. ამრიგად, მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას წინამდებარე გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად უნდა ეცნო არა სადავო ნორმების საფუძველზე სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე თანამდებობიდან გათავისუფლება ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზების გარეშე ან კომპენსაციის მიუცემლად, არამედ, ზოგადად, დაედგინა, რომ ნორმები, რომლებიც უშვებდა სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლებას იყო არაკონსტიტუციური, რამდენადაც არ არსებობდა საამისოდ უკიდურესი საზოგადოებრივი საჭიროება. სწორედ ამიტომ, ყოფილი სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების ინდივიდუალური, ისევე როგორც აღნიშნულ თანამდებობაზე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების ინტერესის საპირისპიროდ არ იდგა ხელშესახები, რეალური და ობიექტურად არსებული ლეგიტიმური ინტერესი, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების შეზღუდვას გაამართლებდა.

**IV. გადაწყვეტილების მსუსხავი ეფექტი და ზეგავლენა დამოუკიდებელ სახელმწიფო ინსტიტუტებზე**

1. წინამდებარე გადაწყვეტილებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ, ფაქტობრივად, დასაშვებად მიიჩნია დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელი პირების თანამდებობიდან უფლებამოსილების ვადაზე ადრე გათავისუფლება, უფლებამოსილების დარჩენილი ვადისათვის შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის სანაცვლოდ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით გარანტირებულ უფლებაში ჩარევის ამგვარი პრეცედენტის გამართლება წარმოშობს ე. წ. „მსუსხავ ეფექტს“ არა მხოლოდ პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის, არამედ ნებისმიერი დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელი პირებისათვის, რომლებიც თანამდებობაზე კანონმდებლობით გარანტირებული ვადით არიან არჩეული და გააჩნიათ ლეგიტიმური მოლოდინი იმისა, რომ საკუთარ საქმიანობას შეუფერხებლად განახორციელებენ მთელი თავიანთი უფლებამოსილების ვადით, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმები არც კონსტიტუციური ორგანოების საქმიანობაში ჩაურევლობისათვის დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტების საფუძველზე შეაფასა და არც ის დაადგინა, რამდენად არსებობდა სადავო რეფორმის განხორციელების, მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან [ავტომატურად] გათავისუფლების ან/და მისი დაუყოვნებლივ გათავისუფლების მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროება.
2. იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო თანამდებობის პირებს არ ექნებათ განცდა, რომ გააჩნიათ შესაძლებლობა საკუთარი ფუნქციები განახორციელონ სხვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან მათ საქმიანობაში ჩაურევლად, მთელი უფლებამოსილების ვადით, საფრთხე შეექმნება არა მხოლოდ აღნიშნულ თანამდებობაზე დანიშნული პირების ინდივიდუალურ კონსტიტუციურ უფლებებს, არამედ იმ საჯარო ფუნქციებსაც, რომლებსაც ისინი ახორციელებენ კანონმდებლობისა თუ კონსტიტუციის საფუძველზე. ამგვარ პირობებში, საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივად ექნება შესაძლებლობა, საკუთარი პოლიტიკური პრეფერენციების საფუძველზე, დროის სხვადასხვა პერიოდში განახორციელოს სხვადასხვა დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტის რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია და გაიმეოროს აღნიშნული პროცედურები დაუსრულებლად. ხსენებული წარმოშობს რეფორმის განხორციელების მოტივით დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობაში გარეშე პირების ინტერვენციისა და თვითნებობის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ რისკებს. აღნიშნული შეარყევს საჯარო თანამდებობის პირის საქმიანობის დამოუკიდებლობას, ხელშეუხებლობასა და სტაბილურობას, რაც, თავის მხრივ, უაღრესად ნეგატიურ ზეგავლენას მოახდენს წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის დანაშაულების დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ გამოძიებაზე, ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ეფექტიან გარე კონტროლსა და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერებაზე ეფექტიანი ზედამხედველობის პროცესზე, ისევე, როგორც ნებისმიერი დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში განსახორციელებელ საჯარო ფუნქციებზე.
3. აქვე, ხაზგასმით მსურს აღვნიშნო, რომ წინამდებარე განსხვავებულ აზრში გამოხატული პოზიციები ეჭვქვეშ არ აყენებს საკანონმდებლო ორგანოს ლეგიტიმურ ინტერესსა და საჭიროებას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციული მოწყობის სხვადასხვა დონეზე განახორციელოს ინსტიტუციური რეფორმები. ბუნებრივია, საქართველოს პარლამენტი, როგორც ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას და განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ლეგიტიმირებულია განახორციელოს ნებისმიერი ტიპის რეფორმა, რათა სათანადოდ შეასრულოს მასზე საქართველოს კონსტიტუციით დაკისრებული პოზიტიური ვალდებულებები, თუმცა ეს იმგვარი ფორმით უნდა გააკეთოს, რომ საფრთხე არ შეუქმნას როგორც სხვა საზოგადოებრივ ინტერესებს, აგრეთვე ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს. თითოეული რეფორმის ფარგლებში, საკანონმდებლო ორგანოს თითოეული ქმედება, რომელიც ზღუდავს საჯარო თანამდებობაზე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელებისა და დაუსაბუთებელი გათავისუფლებისაგან დაცვის კონსტიტუციურ გარანტიას, უნდა იყოს უკიდურესი საზოგადოებრივი საჭიროებით ნაკარნახევი და ინტერესთა სამართლიანი დაბალანსების პრინციპთან მკაცრად თანხვედრაში.

**V. გადაწყვეტილების აღსრულების პერსპექტივები**

1. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის წევრებისათვის ზემოხსენებული გარემოებების გარკვეული ნაწილის შეფასებაც საკმარისი უნდა ყოფილიყო საიმისოდ, რათა მისულიყვნენ იმ დასკვნამდე, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების გარანტირებული ვადის ამოწურვამდე თანამდებობიდან გათავისუფლება თავისთავად იყო არაკონსტიტუციური, მათ გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილში დაადგინეს, რომ არაკონსტიტუციურია მხოლოდ სადავო ნორმების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლებას ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზების გარეშე ან სამართლიანი კომპენსაციის მიუცემლად. მიმაჩნია, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას ჩემმა კოლეგებმა არ გაითვალისწინეს ის კონტექსტი და რეალობა, რომელიც ამავე გადაწყვეტილების მიღების დროს არსებობს.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის №1/1/1673 საოქმო ჩანაწერის თაობაზე გამოთქმული ჩემი განსხვავებული პოზიციის მსგავსად, ახლაც მივიჩნევ, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინამდებარე გადაწყვეტილებით სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას დეკლარაციული ხასიათი გააჩნია. გადაწყვეტილება იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება სადავო ნორმების საფუძველზე სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას ვადამდე ადრე გათავისუფლებას ტოლფასი თანამდებობის შეუთავაზებლად, ფაქტობრივად აღუსრულებადია. გადაწყვეტილებით იგნორირებულია ის გარემოება, რომ 2022 წლის პირველი მარტიდან ანუ იმ პერიოდიდან, როდესაც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფროსს შეუწყდა უფლებამოსილება და საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგნენ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ახლად განწესებული უფროსები, შეუძლებელი იქნება მოსარჩელე ლონდა თოლორაიას აღნიშნული თანამდებობებიდან რომელიმეზე გადანიშვნის შეთავაზება/გადანიშვნა, განსაკუთრებით იმ ფორმულირებით, რა ფორმულირებითაც სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად იცნო გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილით.
3. ამრიგად, ერთი მხრივ, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ხელმძღვანელთა პოზიციებზე 2022 წლის პირველი მარტიდან განწესებული არიან სამსახურების ახალი უფროსები, მეორე მხრივ კი, საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციური სტატუსისა და საპარლამენტო საქმიანობის თავისებურებების გათვალისწინებით, გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ პერიოდში მოსარჩელე ლონდა თოლორაიასთვის სხვა ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზება, მისი უფლებრივი მდგომარეობის რესტიტუციის მიზნით, სრულად იქნება დამოკიდებული საკანონმდებლო ორგანოს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე. საკანონმდებლო ორგანო კი, თავის მხრივ, არსებული საკანონმდებლო წესრიგის გათვალისწინებით, შებოჭილი არ არის ვალდებულებით საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შედეგი გაავრცელოს *ex tunc*, უკუძალით და, ასევე, არ არსებობს საკანონმდებლო მექანიზმი, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოს წევრებს აიძულებდა კონკრეტულ არჩევით თანამდებობაზე კონკრეტული პირების არჩევას. შესაბამისად, კვლავაც მივუთითებ, რომ რამდენადაც არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო არ ავალდებულებს საქართველოს პარლამენტს თანამდებობაზე აღადგინოს/ტოლფას თანამდებობაზე აირჩიოს პირი, რომელსაც არაკონსტიტუციური ნორმების საფუძველზე შეუწყდა კონკრეტული უფლებამოსილება, ილუზორული იქნება მსჯელობა და მოლოდინი, რომ პარლამენტი, რომელიც, პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე იღებს პოლიტიკურსავე გადაწყვეტილებებს, განხორციელებიდან რამოდენიმე თვეში უარყოფს საკუთარ რეფორმას და თავს შეიბოჭავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინამდებარე გადაწყვეტილებით დადგენილი მიდგომებით.
4. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინამდებარე გადაწყვეტილებას არ გააჩნია მოსარჩელის უფლებაში აღდგენის ხელშესახები რესურსი. აღნიშნული, თავის მხრივ, საფრთხის ქვეშ აყენებს არა მხოლოდ უფლებამოსილებაშეწყვეტილი სახელმწიფო ინსპექტორის ინდივიდუალურ კონსტიტუციურ უფლებას და სახელმწიფო ინსპექტორის კომპეტენციების დამოუკიდებლად და შეუფერხებლად განხორციელებისადმი საჯარო ინტერესებს, არამედ ეფექტიანი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებისა და ადამიანის უფლებების დაცვის ზოგად ინტერესსაც. სწორედ ამგვარი გამოუსწორებელი და შეუქცევადი ზიანის დადგომის თავიდან ასაცილებლად მივუთითებდი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის №1/1/1673 საოქმო ჩანაწერის თაობაზე გამოთქმულ ჩემს განსხვავებულ აზრში, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, უნდა შეეჩერებინა სადავო ნორმების მოქმედება. კვლავ მივიჩნევ, რომ №1673 კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტისას სადავო ნორმების შეუჩერებლობამ წარმოშვა იმგვარი რეალობა, რომლის პირობებშიც შეუძლებელი იქნება გადაწყვეტილების აღსრულება და უფლებამოსილებაშეწყვეტილი სახელმწიფო ინსპექტორის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების, ისევე, როგორც მისი საქმიანობისადმი მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესების პრაქტიკაში დაცვა და აღსრულება.
5. ამგვარ ვითარებაში, წინამდებარე გადაწყვეტილების ერთადერთი რესურსი იმაში მდგომარეობს, რომ საკანონმდებლო უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე თანამდებობიდან გათავისუფლებულ სახელმწიფო ინსპექტორს, თანამდებობიდან გათავისუფლების ფაქტის დაბალანსების მიზნით, მიანიჭოს კომპენსაციის მიღების უფლება. ბუნებრივია, ზოგადად, არ გამოვრიცხავ იმას, რომ უკიდურესად აუცილებელ შემთხვევებში, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების შეზღუდვისას, უფლებამოსილების მთელი ვადისათვის გადახდილი ფულადი კომპენსაცია შესაძლებელია ნამდვილად იქნეს განხილული, როგორც უფლების შეზღუდვის დამაბალანსებელი მექანიზმი. თუმცა, იმავდროულად, მიმაჩნია, რომ მსგავსი მექანიზმი წარმოშობს დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტების ხელმძღვანელი პირების თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების მომეტებულ რისკებს და აყენებს რა მათ მოწყვლად, დაუცველ მდგომარეობაში, საფრთხეს უქმნის მთლიანად დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტების არსებობისა და საქმიანობის დამოუკიდებლად და შეუფერხებლად განხორციელების მიზანსა და დანიშნულებას.

**VI. სახელმწიფო ინსპექტორის მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი**

1. განსახილველ საქმეზე სადავოდ გამხდარი რეგულაციების საფუძველზე, როგორც აღინიშნა, საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე უფლებამოსილება შეუწყდა არა მხოლოდ სახელმწიფო ინსპექტორს, არამედ მის მოადგილეებსაც. სახელმწიფო ინსპექტორის მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის კონტექსტში ვიზიარებ ჩემი კოლეგების პოზიციას, რომ მათი თანამდებობრივი სტატუსი არ უტოლდება სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობრივ სტატუსს (იხ., გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის 58-ე პარაგრაფი). შესაბამისად, შესაძლოა, მართლაც განსხვავებული იყოს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების უფლებამოსილების შენარჩუნების კონსტიტუციური ინტერესი და ძირითადი უფლებების დაცვის კონსტიტუციურსამართლებრივი სტანდარტები. მიუხედავად ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობდა არც სახელმწიფო ინსპექტორის მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის ლეგიტიმური მიზანი, რეალური და ობიექტური საფუძველი და ასეთი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაშიც კი ‒ მათთვის უფლებამოსილების დაუყოვნებლივ და ავტომატურად შეწყვეტის უკიდურესი საზოგადოებრივი აუცილებლობა, მიმაჩნია, რომ მათზეც თანაბრად უნდა გავრცელებულიყო ის სტანდარტები და გარანტიები, რომლებზეც წინამდებარე განსხვავებულ აზრში გავამახვილე ყურადღება.

**VII. შეჯამება**

1. მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 271 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების სიტყვების „და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა“ და მეორე წინადადების იმ ნორმატიული შინაარსის არაკონსტიტუციურად ცნობით, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლებას ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზების გარეშე ან სამართლიანი კომპენსაციის მიუცემლად, დაადგინა არასამართლიანი ბალანსი დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის. ვთვლი, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის თაობაზე მოპასუხის მიერ დასახელებული და, შემდგომში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის მიერ გაზიარებული ლეგიტიმური მიზანი იყო არა ხელშესახები და რეალური, არამედ მხოლოდ აბსტრაქტული და მოჩვენებითი. ამასთან ერთად, მივიჩნევ, რომ არ არსებობდა ლოგიკური და რაციონალური კავშირი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტასა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერებაზე ზედამხედველობისა და საგამოძიებო კომპეტენციებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრის მიზანს შორის. შესაბამისად, ვთვლი, რომ სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა არ იყო განპირობებული უკიდურესი საზოგადოებრივი აუცილებლობით.
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის მხრიდან კონსტიტუციური ორგანოების მსგავსი მნიშვნელობის მქონე დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი პირის თანამდებობიდან მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროების გარეშე გათავისუფლებისათვის სივრცის მინიჭებას გააჩნია ე. წ. „მსუსხავი ეფექტი“ აღნიშნული ორგანოების დამოუკიდებლობისა და საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების საწინააღმდეგოდ, წარმოშობს სახელმწიფოს თვითნებობის იმანენტურ და განგრძობად რისკებს, უგულებელყოფს დამოუკიდებელი ორგანოების საქმიანობაში ჩაურევლობის კონსტიტუციურ გარანტიებთან დაკავშირებულ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილ პრაქტიკას და ეწინააღმდეგება საჯარო თანამდებობაზე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების კონსტიტუციურ გარანტიას.
3. ყოველივე ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიის მიერ სადავო ნორმების გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილში მითითებული ნორმატიული შინაარსის არაკონსტიტუციურად ცნობა არ ემსახურება უფლებამოსილებაშეწყვეტილი სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების ინდივიდუალური უფლებების და მათთვის მიკუთვნებული ფუნქციების შეუფერხებლად განხორცილებისადმი საჯარო ინტერესების დაცვას. შესაბამისად, ვთვლი, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას არაკონსტიტუციურად უნდა ეცნო არა სადავო ნორმების ცალკეული ნორმატიული შინაარსი, არამედ მთლიანად სადავო ნორმები, მთელი თავისი მოცულობით, როგორც საკანონმდებლო ვადის ამოწურვამდე უფლებამოსილებაშეწყვეტილი სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების ინდივიდუალური კონსტიტუციური უფლებების ნაწილში, აგრეთვე მათთვის მიკუთვნებული ფუნქციების შეუფერხებლად განხორცილებისადმი მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესების მხედველობაში მიღებით.

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე**

**გიორგი კვერენჩხილაძე**