**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების**

**ზაზა თავაძის და ლალი ფაფიაშვილის**

**განსხვავებული აზრი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 14 აპრილის N3/1/588 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით

1. გამოვხატავთ რა ჩვენი 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, გამოვთქვამთ განსხვავებულ აზრს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 14 აპრილის N3/1/588 გადაწყვეტილების იმ ნაწილთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება N588  კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილებას საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „პარტიების/საარჩევნო ბლოკების“ და ამავე კანონის 1692 მუხლის მე-4 პუნქტის საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში.
2. საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ სადავოდ გამხდარი ნორმები ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების - მერების/გამგებლების თანამდებობის დაკავების უფლების შეზღუდვას. კერძოდ, სადავო ნორმებით დადგენილი იყო, რომ მერებისა და გამგებლების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდათ მხოლოდ პოლიტიკური პარტიების/ბლოკების მიერ წარდგენილ კანდიდატებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს მოცემულ საქმეზე უნდა დაედგინა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების ურთიერთმიმართება, განესაზღვრა, რომელი კონსტიტუციური დებულებით არის დაცული ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების - მერებისა და გამგებლების თანამდებობის დაკავების უფლება და შეეფასებინა სადავო ნორმებით გათვალისწინებული ჩარევის კონსტიტუციურობა შესაბამისი დებულებით გათვალისწინებული სტანდარტებით.
3. ვიზიარებთ საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებულ პოზიციას საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურობის თაობაზე. ამავე დროს, მივიჩნევთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის დაკავების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით და არა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით. შესაბამისად, N588 კონსტიტუციური სარჩელი უნდა დაკმაყოფილებულიყო ნაწილობრივ და ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა მომხდარიყო მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით. გადაწყვეტილებაში არასათანადოდ არის შეფასებული სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვის მიმართება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებულ უფლებასთან.
4. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება“. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, კონსტიტუციურ ტერმინებს აქვს ავტონომიური სამართლებრივი მნიშვნელობა და მათი შინაარსი არ განისაზღვრება ქვემდგომ ნორმატიულ აქტებში გამოყენებული განმარტებებით. (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532,533 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-63; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 4 მარტის №1/2/578 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის N2/2/579 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია რობაქიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-19) „კონსტიტუციური ტერმინის განმარტებისას სასამართლომ შეიძლება იხელმძღვანელოს უფლების არსით, რომელთან მიმართებაშიც არის გამოყენებული ესა თუ ის ტერმინი, კონსტიტუციური ნორმ(ებ)ის სტრუქტურით, კონსტიტუციის სხვა ნორმებში მოცემული მსგავსი ტერმინების შინაარსის ანალიზით და სხვა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).
5. აღნიშნულიდან გამომდინარე კონსტიტუციის 28-ე მუხლში გამოყენებულ ტერმინს „არჩევნები“ აქვს ავტონომიური, კანონში გამოყენებული ტერმინებისაგან დამოუკიდებელი მნიშვნელობა. აღნიშნული კონსტიტუციური ტერმინის განმარტებისას და მისით დაცული უფლების შინაარსის და ფარგლების განსაზღვრისას საკონსტიტუციო სასამართლომ შესაძლოა იხელმძღვანელოს უფლების არსით, კონსტიტუციური ნორმ(ებ)ის სტრუქტურით, კონსტიტუციის სხვა ნორმებში მოცემული მსგავსი ტერმინების შინაარსის ანალიზით და სხვა, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე, ერთმნიშვნელოვანია, რომ კანონში გამოყენებული დეფინიციები არანაირ გავლენას არ ახდენს კონსტიტუციური უფლების განმარტებაზე, არ წარმოადგენს კონსტიტუციური უფლების შინაარსის მარეგლამენტირებელ ფაქტორს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ის, თუ რომელ და რა ფორმით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილებას მოიაზრებს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი, თავად კონსტიტუციით განისაზღვრება და არ არის დამოკიდებელი საკანონმდებლო დეფინიციებზე.
6. გადაწყვეტილებაში მართებულად არის აღნიშნული, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით განმტკიცებული საყოველთაო საარჩევნო უფლება, მისი შინაარსისა და მიზანმიმართულების გათვალისწინებით, არ მოიცავს ისეთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას, რომელიც კონსტიტუციით არ არის გათვალისწინებული. ამავე დროს, გადაწყვეტილება მართებულად უთითებს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს სახელმწიფო ორგანოების - საქართველოს პარლამენტის (საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლი) და საქართველოს პრეზიდენტის (საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლი) არჩევნებს, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს (საქართველოს კონსტიტუციის 1011 მუხლი). საქართველოს კონსტიტუცია, ზოგადად, არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებს. გამონაკლისია საქართველოს კონსტიტუციის 1043 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესი, რომლის თანახმადაც, „ქალაქ თბილისის მერის არჩევნები ჩატარდეს საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ ვადაში“. გარდამავალი დებულებების თავში მოთავსებული ამ კონსტიტუციური ნორმებით მოწესრიგებულია კონკრეტული შემთხვევა, კერძოდ, 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს არჩევნების ჩატარებას.
7. ამასთანავე, საკითხის განმარტებისას მნიშვნელოვანია, მხედველობაში იქნეს მიღებული კონსტიტუციის ისტორიული ნება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადება (2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით ჩამოყალიბებული რედაქცია) ითვალისწინებდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია. საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები და მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის ზემოთ მოყვანილი წინადადება ამოღებულ იქნა. ამასთანავე, 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. აქედან გამომდინარე, ერთმნიშვნელოვნად იკითხება კონსტიტუციის ისტორიული ნება - კონსტიტუციით გათვალისწინებული საარჩევნო სისტემის ნაწილია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევნები და არა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების - მერებისა და გამგებლების. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კიდევ უფრო ცხადი ხდება, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებს. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუცია კანონმდებელს უტოვებს მიხედულებას, განსაზღვროს აღნიშნული თანამდებობის დაკავების წესი, რომელიც თავის მხრივ შესაბამისობაში უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციასთან.
8. გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებული პოზიციის თანახმად, სადავო ნორმებით მოწესრიგებული ურთიერთობა შეეხება მერების/გამგებლების არჩევნებს, რომელიც არ წარმოადგენს კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებულ არჩევნებს, თუმცა ის მაინც შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც კონსტიტუციით მოაზრებული საარჩევნო სისტემის ნაწილი. „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“ (გადაწყვეტილება,II-29).
9. ვიზიარებთ პოზიციას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის დაკავების წესის განსაზღვრისას კანონმდებელი შებოჭილია კონსტიტუციური პრინციპებით, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად განხორციელება. ამავე დროს, აღნიშნული სტანდარტების დაცვის აუცილებლობა არ გულისხმობს, რომ ადგილობრივი თვითმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნები კონსტიტუციით გათვალისწინებული საარჩევნო სისტემის ნაწილია და ის აუცილებლად კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ სფეროდ უნდა იქნეს მიჩნეული. აღნიშნულზე ასევე ნათლად მიუთითებს თავად საქართველოს კონსტიტუციის ნება, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან არჩევითად განსაზღვრავს მხოლოდ წარმომადგენლობით ორგანოს. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია თავადვე განსაზღვრავს ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისას პირდაპირი, საყოველთაო და ფარული არჩევნების ჩატარების საჭიროებას და ასეთ საჭიროებას არ ადგენს აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებით.
10. გადაწყვეტილებაში მართებულად არის აღნიშნული, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით გათვალისწინებული სტანდარტები გამომდინარეობს შესაბამისი სახელმწიფო თანამდებობის კონსტიტუციური სტატუსიდან, განსახორციელებელი საქმიანობის თავისებურებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით, სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმების პროცესში, სრულიად ადეკვატურად იქნა მხედველობაში მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მისი აღმასრულებელი ორგანოების კონსტიტუციური სტატუსი და საქმიანობის თავისებურებები. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მისი აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობასთან და ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური პრინციპები მხედველობაში მიიღება სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის 29-ე მუხლთან მიმართებით შემოწმებისას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, არ არსებობს ამ საფუძვლით მოცემული არჩევნების საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გათვალისწინებულ არჩევნებად განხილვის საჭიროება.
11. საქართველოს კონსტიტუცია თავადვე განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებამოსილების განმახორციელებელი ორგანოების დანიშვნის/არჩევის წესს. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრეზიდენტი პირდაპირი არჩევნების შედეგად არჩევითი თანამდებობებია. საქართველოს კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს უზენაესი, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების არჩევის/დანიშვნის, საქართველოს მთავრობის ფორმირების წესს. აშკარაა, რომ ამ ორგანოს წევრები პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების შედეგად არ აირჩევიან. ამავე დროს, ის, თუ რომელი ორგანო იქნება პირდაპირი წესით არჩევითი, არ წარმოადგენს ერთგვაროვნად შეთანხმებულ დემოკრატიული საზოგადოებისაგან განუყოფელ მოცემულობას. ეს, როგორც წესი, დამოკიდებულია საქართველოს კონსტიტუციაში გამოხატულ ნებაზე სახელმწიფო მოწყობის შესახებ. როგორც წესი, საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს პრეზიდენტი საერთოდ არ წარმოადგენს პირდაპირ წესით არჩევით ორგანოს და მას პარლამენტი ირჩევს. ამავე დროს, ზოგიერთ კონსტიტუციურ ორგანოსთან მიმართებით არჩევის წესის განსაზღვრას საქართველოს კონსტიტუცია კანონს მიანდობს, მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 861 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შექნის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.
12. აღნიშნული ერთმნიშვნელოვნად მოწმობს, რომ ამა თუ იმ ორგანოს კონსტიტუციური სტატუსი მისი პირდაპირი, საყოველთაო, ფარული არჩევნების გზით არჩევას თავისთავად არ გულისხმობს. საყოველთაო არჩევნების წესით თანამდებობის დაკავებას საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს ისეთ თანამდებობებთან მიმართებით, რომელთა არჩევაც სრულად არის მინდობილი პოლიტიკურ პროცესზე, ხალხის მიერ გამოხატულ სურვილზე, ფარულ ნებაზე, რომელიც დასაბუთებას არ საჭიროებს. სწორედ ასეთი თანამდებობის პირების არჩევნებში მონაწილეობის გარანტირებას ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი.
13. ამავე დროს, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოს მოქალაქის მიერ სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების ზოგად უფლებას კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. ეს უფლება დაკავშირებულია პირის მიერ სათანადო პროფესიული მოთხოვნების დაკმაყოფილებასთან, თანამდებობაზე დანიშვნის დასაბუთებულ, პირის კვალიფიკაციაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღებასთან და არა მხოლოდ და მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეების მიერ თავისუფალი, ფარული ნების გამოვლენასთან. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გარკვეულ შემთხვევაში, ამა თუ იმ თანამდებობის დაკავების წესად პირდაპირი, საყოველთაო და ფარული არჩევნების განსაზღვრა შეიძლება საქართველოს კონსტიტუცია 29-ე მუხლის მოთხოვნების დარღვევასაც კი წარმოადგენდეს. მაგალითად, მიუხედავად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კონსტიტუციური სტატუსისა, საქართველოს პარლამენტის მიერ მისი წევრების თანამდებობაზე დასანიშნად პირდაპირი, საყოველთაო ფარული არჩევნების ჩატარება, მას საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის დაცვის ქვეშ ვერ მოაქცევს. კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არ წარმოადგენს ისეთ დაწესებულებას, რომლის წევრების მოქალაქეთა ფარული, სრულად მათ სურვილზე დაფუძნებული ნების გამოვლენის საფუძველზე არჩევაც კონსტიტუციით არის დადგენილი. ასევე, სრულიად ალოგიკური იქნება 28-ე მუხლის დარღვევად იქნეს მიჩნეული საქართველოს პარლამენტის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში მონაწილეობის შეზღუდვა პროფესიული ან სხვა რომელიმე ნიშნით. შესაბამისად, მიდგომა, რომლის მიხედვითაც, კანონმდებლის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების პირდაპირი წესით არჩევის დადგენა, ხსენებული თანამდებობების დაკავებას საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დადგენილ გარანტიად აქცევს, მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მიზნებს და აუფერულებს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის დანიშნულებას. იმ შემთხვევაში, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციას სურს თანამდებობის დაკავება სრულად დაუკავშიროს მოქალაქეთა მიერ გამოვლენის თავისუფალ, ფარულ ნებას, ამას ის პირდაპირ მიუთითებს, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებით მსგავსი კონსტიტუციური ნება არ გამომდინარეობს მისი არც ერთი დებულებიდან.
14. კანონმდებლის მიერ ადგილობრივი თვითმმარველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის თანამდებობის დასაკავებლად პირდაპირი არჩევნების წესის განსაზღვრა თავად ამ თანამდებობის კონსტიტუციურ შინაარსს არ ცვლის. შესაბამისად, ამ თანამდებობის დაკავება უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის სტანდარტების დაკმაყოფილებას და არა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის საფუძველზე ჩატარებულ არჩევნებში გამარჯვებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელების თანამდებობაზე პირდაპირი არჩევნების გზით არჩევა მიჩნეულ იქნა როგოც საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის სტანდარტების დაკმაყოფილება, ხოლო სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვა - თანამდებობის დაკავების გაუმართლებელი შეზღუდვა. თუმცა ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს იმას, რომ მოსარჩელეებს აქვთ კონსტიტუციური უფლება, მოითხოვონ მერების/გამგებლების არჩევნების ჩატარება იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებელი ამ თანამდებობის დასაკავებლად სხვა წესს დაადგენს. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი ვერ დაიცავს იმ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას, რომლის გამართვის საფუძველს ის არ წარმოადგენს, რომლის ჩატარებასაც საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი არ ადგენს მერებისა და გამგებლების არჩევნების ჩატარების ვალდებულებას, შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის ამ დებულებით ვერც მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავება იქნება დაცული.
15. ვიზიარებთ გადაწყვეტილებაში გამოთქმულ მოსაზრებას, რომლის თანახმდაც, საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება მოითხოვს, თითოეული უფლების დაცული სფერო ამოკითხულ იქნეს შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებებში. „ბუნებრივია, ერთი და იგივე სამართლებრივი ურთიერთობა შესაძლოა კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლით დაცულ სფეროში მოექცეს, ისევე, როგორც საქართველოს კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლებით დაცული სფეროები გარკვეულწილად ფარავდეს (მოიცავდეს) ერთმანეთს. თუმცა საქართველოს 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 N1/7/561,568 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11). რამდენადაც გადაწყვეტილებით სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე, ისე 29-ე მუხლებით გარანტირებულ უფლებებთან მიმართებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაინახა ჩარევა როგორც სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების, ისე საყოველთაო საარჩევნო უფლებაში. სამწუხაროდ, ასეთი გადაწყვეტა, გარკვეულწილად, შლის უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებულ ზღვარს და ეწინააღმდეგება მიზანს - გამიჯნულიყო საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლებით დაცული სფეროები. პლენუმს საქმე განსახილველად სწორედ ამ მიზნით გადაეცა.
16. გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ „საარჩევნო უფლების სპეციფიკიდან და, ზოგადად, არჩევნების ბუნებიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ არჩევნების გზით თანამდებობის დაკავება მოითხოვს სპეციფიკურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიებსა და სტანდარტებს. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი მოიცავს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლისაგან განსხვავებულ, სპეციფიკურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგლამენტაციას, რომელიც უკავშირდება უშუალოდ არჩევნებსა და არჩევნებისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს“ (გადაწყვეტილება, II-13). საბოლოოდ, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვა ერთობლივად შეფასდა როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე, ისე 29-ე მუხლებთან მიმართებით. სამწუხაროდ, ეს გარემოება ეჭვქვეშ აყენებს გადაწყვეტილებაში განვითარებულ მსჯელობას, საყოველთაო საარჩევნო უფლების სპეციფიკური სტანდარტების შესახებ და შლის ზღვარს საყოველთაო საარჩევნო უფლებასა და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას შორის.
17. გადაწყვეტილებაში განვითარებული მიდგომის მიხედვით, საყოველთაო საარჩევნო უფლების შინაარსის განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება კანონმდებლის მიერ მერებისა და გამგებლების თანამდებობის დაკავების კონკრეტული მოდელის - არჩევნების შემოღებას. მსგავსი მიდგომა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური უფლებების ეფექტურობასა და თვითმყოფადობას.
18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე, “კონსტიტუცია არა მხოლოდ აღიარებს და იცავს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, არამედ განსაზღვრავს მათ შინაარსსა და მოცულობას. შესაბამისად, კონსტიტუციური უფლება არსებობს კანონის მიერ მისი აღიარების, დეკლარირების გარეშეც, ის არსებობასა და მოქმედებას განაგრძობს მაშინაც, როდესაც კანონმდებლობით ამ უფლების რეალიზაციის საფუძვლები არ არის განსაზღვრული” (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 დეკემბრის N1/494 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ვლადიმერ ვახანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-494). აღნიშნულიდან გამომდინარე, „კონსტიტუცია თავადვე განსაზღვრავს მასში რეგლამენტირებული უფლების შინაარსსა და მოცულობას. კონსტიტუციური უფლებების შინაარსზე, ისევე როგორც კონსტიტუციური უფლების აღსაწერად გამოყენებულ ტერმინთა მნიშვნელობაზე, ზეგავლენას ვერ მოახდენს ის, თუ როგორ ხდება კანონმდებლობით მათი რეგლამენტაცია. საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის კანონი შესაფასებელ მოცემულობას წარმოადგენს და არა კონსტიტუციური სტანდარტების განმსაზღვრელ ინსტრუმენტს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5). შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დადგენილი უფლების შინაარსი არ არის დამოკიდებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების რეგულირების ფორმაზე.
19. თუ დავუშვებთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი იცავს მერებისა და გამგებლების თანამდებობის დაკავების უფლებას, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებელი ამ თანამდებობების დაკავების ფორმად არჩევნებს განსაზღვრავს, იქმნება მოცემულობა, რომ ამ კონსტიტუციური უფლების არსებობა სრულად არის დამოკიდებული კანონმდებელზე. კანონმდებელს სრულიად ლეგიტიმურად ექნება შესაძლებლობა, რომ შეცვალოს თანამდებობის დაკავების ეს ფორმა და გააუქმოს მერებისა და გამგებლების არჩევნები. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, ამ ურთიერთობას გამოიყვანს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფეროდან. ამგვარი დაშვება პრინციპულად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთებას, უფლების შინაარსის განსაზღვრა არ იყოს დამოკიდებული კანონზე, რათა არ შეიქმნას ნაყოფიერი ნიადაგი საკანონმდებლო თვითნებობისთვის. საკითხის ამგვარი განმარტებით სასამართლო ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის განმარტებასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულ ხანგრძლივ პრაქტიკას. კონსტიტუციური უფლების ეფექტურობის უზრუნველყოფისათვის უმნიშვნელოვანესია, რომ სასამართლომ არ გადაუხვიოს მისსავე არჩეულ გზას, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუციურ უფლებებს ავტონომიური, თვითმყოფადი შინაარსი და მოცულობა გააჩნია. ამ მიდგომიდან გადახვევამ შესაძლოა ეჭვქვეშ დააყენოს კონსტიტუციის უზენაესობის იდეა და კონსტიტუციური უფლებების დაცულობა დამოკიდებული გახადოს საკანონმდებლო გადაწყვეტებზე, რაც მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური კონტროლის არსს და საფრთხეს უქმნის მის ეფექტურობას.
20. ამგვარად, კონსტიტუციური ნორმ(ებ)ის სტრუქტურის, კონსტიტუციის სხვა ნორმებში მოცემული მსგავსი ტერმინების შინაარსის ანალიზით, კონსტიტუციის ისტორიული, სისტემური და ფუნქციური განმარტებით ერთმნიშვნელოვნად დგინდება, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლში მითითებული ტერმინი „არჩევნები“ არ მოიცავს მერებისა და გამგებლების არჩევნებს, ხოლო დანაწესი „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს ... სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება“ არ მოიაზრებს მერებისა და გამგებლების არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას.
21. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მივიჩნევთ, რომ სადავო ნორმებით დადგენილი წესი არ წარმოადგენს ჩარევას საყოველთაო საარჩევნო უფლებაში და საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვები „პარტიების/საარჩევნო ბლოკების“ და ამავე კანონის 1692 მუხლის მე-4 პუნქტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლს.

**პლენუმის წევრები:**

**ზაზა თავაძე**

**ლალი ფაფიაშვილი**