

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის

გადაწყვეტილება №3/1/1298,1313

2021 წლის 23 აპრილი

ქ. ბათუმი

პლენუმის შემადგენლობა:

მერაბ ტურავა – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

ირინე იმერლიშვილი – წევრი;

გიორგი კვერენჩილაძე – წევრი;

ხვიჩა კიკილაშვილი – წევრი;

მანანა კობახიძე – წევრი;

ვასილ როინიშვილი – წევრი;

თეიმურაზ ტულუში – წევრი.

სხდომის მდივანი: დარეჯან ჩალიგავა.

საქმის დასახელება: თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტის, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მეორე წინადადების, 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის და მე-10 პუნქტის მე-2 და მე-3 წინადადებების და 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელის – თამაზ მეჭიაურის წარმომადგენელი – გიორგი გოცირიძე; მოპასუხის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი – ქრისტინე კუპრავა.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 28 თებერვალსა და 2018 წლის 25 აპრილს კონსტიტუციური სარჩელებით (რეგისტრაციის №1298 და №1313) მიმართა თამაზ მეჭიაურმა. №1298 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს გადაეცა 2018 წლის 5 მარტს, №1313 კონსტიტუციური სარჩელი კი – 2018 წლის პირველ მაისს.

2. 2018 წლის 19 ოქტომბრის №3/4/1298 საოქმო ჩანაწერით, №1298 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად იქნა მიღებული სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება



საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის და მე-10 პუნქტის მე-2 და მე-3 წინადადებების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან (2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქცია) მიმართებით. 2018 წლის 19 ოქტომბრის №3/5/1313 საოქმო ჩანაწერით კი, №1313 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად იქნა მიღებული სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტის, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მეორე წინადადების, 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის, მე-10 პუნქტის მე-2 და მე-3 წინადადებებისა და 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან (2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქცია) მიმართებით. ამავე საოქმო ჩანაწერით №1298 და №1313 კონსტიტუციური სარჩელები გაერთიანდა ერთ საქმედ. საქმის არსებითი განხილვა გაიმართა 2019 წლის 22 მარტს და 17 აპრილს.

3. №1298 და №1313 კონსტიტუციურ სარჩელებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 და მე-16 მუხლები.

4. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტი ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილებას, ამ კანონით დადგენილი წესით, უნდობლობა გამოუცხადოს მუნიციპალიტეტის მერს. ამავე კოდექსის 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულო გადაწყვეტილებებს იღებს ღია კენჭისყრით, ფარული კენჭისყრა კი იმართება თანამდებობაზე არჩევის, თანამდებობიდან გადაყენების და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტისას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20 პროცენტის წერილობითი ინიციატივა მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, ხოლო ამავე მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად, მერისათვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ამ საკითხს მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი, უნდობლობის გამოცხადება კი იწვევს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას. ამავე კოდექსის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი ადგენს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის ერთ-ერთ საფუძველს – მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ უნდობლობის გამოცხადებას.

5. საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ დააზუსტა საკუთარი სასარჩელო მოთხოვნა და განმარტა, რომ იგი სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას ითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით. კონსტიტუციის დასახელებული დებულების თანახმად, საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.

6. კონსტიტუციურ სარჩელებში აღნიშნულია, რომ მოსარჩელე თამაზ მეჭიაური არჩეულ იქნა თიანეთის მერის თანამდებობაზე. ამასთან, მოსარჩელე არის პარტია „ერთიანი საქართველოსთვის“ თავმჯდომარე. თიანეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში უმრავლესობას წარმოადგენს პოლიტიკური პარტია „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველოსათვის“. მოსარჩელის მითითებით, სადავო ნორმების საფუძველზე, თიანეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაძლებლობა აქვს, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, გამოუცხადოს უნდობლობა ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ მერს, რაც გამოიწვევს მისთვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეწყვეტას. შესაბამისად, მოსარჩელის პოზიციით, მერი, რომელიც დამოუკიდებელი კანდიდატია ან არ არის საკრებულოს უმრავლესობაში მყოფი პარტიის წევრი, მუდმივად დგას უნდობლობის გამოცხადების საფრთხის წინაშე.

7. მოსარჩელე ყურადღებას ამახვილებს იმ ფაქტზე, რომ მერი არჩეულია პირდაპირი წესით, ძალაუფლების უშუალო წყაროს, ხალხის მიერ და მას აქვს საკრებულოსგან დამოუკიდებელი ლეგიტიმაცია. მოსარჩელე განმარტავს, რომ, მართალია, საქართველოს კონსტიტუცია არ მოითხოვს მერის თანამდებობაზე არჩევას პირდაპირი არჩევნების გზით, თუმცა, როდესაც კანონმდებელი



თანამდებობის დაკავების ამ გზას ირჩევს, იგი ვალდებულია, გაითვალისწინოს მერის უფლებათა დაცვის გარკვეული მექანიზმები, მათ შორის, მისი თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების დაცვის გარანტია.

8. მოსარჩელემ საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე განმარტა, რომ მერის თანამდებობიდან გადაყენება უნდა უკავშირდებოდეს მის მიერ მანდატის ბოროტად გამოყენებას, დაკისრებული ვალდებულებების შეუსრულებლობას, კანონის დარღვევას ან სხვა რაიმე ობიექტურ გარემოებას. ამასთან, მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა უნდა ექვემდებარებოდეს დასაბუთებას. ამის საპირისპიროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 24-ე მუხლის სადავო დებულება, ამავე კოდექსის 51-ე მუხლთან ერთად, ქმნის იმგვარ შესაძლებლობას, რომ საკრებულომ საერთოდ არ მიუთითოს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების მიზეზები და მერის უფლებამოსილების შეწყვეტისათვის საკმარისი საფუძველი იყოს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების ინიციატივის მხარდაჭერა.

9. მოსარჩელე მხარე ასევე პრობლემურად მიიჩნევს, მერისათვის უნდობლობის საკითხის ინიცირებას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 20 პროცენტის მიერ. მისი განმარტებით, ხალხის მიერ არჩეული მერის გამოწვევის უფლება უნდა ჰქონდეს ამომრჩეველს პოლიტიკური გადაწყვეტილების შედეგად, თუმცა ამგვარ უფლებამოსილებას უნდა ახორციელებდეს უმრავლესობა და არა ამომრჩეველთა 20 პროცენტი. ამასთან, როდესაც მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესში ერთვება საკრებულო და ის იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას, იგი ვალდებულია, დაასაბუთოს საკუთარი პოზიცია და მიუთითოს ამ გადაწყვეტილების მიზეზები.

10. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ იმ პირობებში, როდესაც საკრებულოს არ ევალება მერის თანამდებობიდან გადაყენების დასაბუთება, არაკონსტიტუციურია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული ყველა ის პროცედურა, რომელიც დაკავშირებულია მერისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან. შესაბამისად, მოსარჩელე მხარის პოზიციით, მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების ინსტიტუტი, რომელიც უშვებს მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას მხოლოდ პოლიტიკური ანტიპათიის ან სხვა რაიმე მიზეზის გამო, დასაბუთების გარეშე, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებას.

11. მოპასუხე მხარის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელმა განმარტა, რომ, მართალია, თანამდებობის პირდაპირი არჩევნების გზით დაკავება და ამგვარი მაღალი ლეგიტიმაცია ასეთი თანამდებობის პირების უფლებებში ჩარევისას ზედმიწევნით ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს, თუმცა ხალხისგან სახელისუფლებო მანდატის მიღება ვერ იქნება თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელებაში ჩაურევლობის აბსოლუტური გარანტია. მოპასუხემ მიუთითა, რომ, რამდენადაც საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია მერის ანგარიშვალდებულება საკრებულოს წინაშე, სწორედ ამ მანდატისა და მაკონტროლებელი ფუნქციის განსახორციელებლად ენიჭება საკრებულოს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება. შესაბამისად, მოსარჩელე აღნიშნავს, რომ სადავო ნორმების ლეგიტიმური მიზანია საკრებულოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ეფექტური მექანიზმის შექმნა.

12. საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოპასუხემ განაცხადა, რომ არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში მერი არის აღმასრულებელი ორგანო, რომელსაც ევალება საკრებულოს გადაწყვეტილებების შესრულება და ამ ორი ორგანოს საქმიანობა მჭიდროდაა დაკავშირებული ერთმანეთთან. მოპასუხის პოზიციით, მერის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების არაჯეროვნად ან არაკეთილსინდისიერად გამოყენებამ შესაძლებელია, აღუსრულებელი დატოვოს საკრებულოს გადაწყვეტილებები, რაც ზიანს აყენებს ამ ორგანოს ეფექტურ ფუნქციონირებას და მუნიციპალიტეტის განვითარებას. აქედან გამომდინარე, მოპასუხე მიიჩნევს, რომ საკრებულოს უნდა ჰქონდეს მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების ბერკეტი, ხოლო ეს პროცესი პოლიტიკური გადაწყვეტილების ნაწილია და ვერ მოხდება მისი დასაბუთება.

13. მოპასუხე მხარის განმარტებით, ადგილობრივ თვითმმართველობაში მერი არის პოლიტიკური თანამდებობის პირი, როგორც მისი არჩევის წესის, ისე ფუნქციების გათვალისწინებით, ხოლო პოლიტიკური თანამდებობის პირები, განსხვავებით პროფესიულისაგან, სარგებლობენ თანამდებობიდან გაუმართლებელი გათავისუფლების საწინააღმდეგო განსხვავებული გარანტიებით. აქედან გამომდინარე, მოპასუხე მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირები შესაძლოა,



ექვემდებარებოდნენ თანამდებობიდან გათავისუფლებას, მათ შორის, პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე და ამგვარი მოწესრიგება არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას.

14. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, კანონმდებლობა შეიცავს რიგ დებულებებს, რომლებიც უზრუნველყოფს მერის ინტერესების დაცვას და ზღუდავს საკრებულოს დისკრეციას თანამდებობიდან მისი გადაყენების საკითხში. მოპასუხე ყურადღებას ამახვილებს უნდობლობის გამოცხადებისათვის დადგენილ მაღალ კვორუმზე, ასევე იმ ფაქტზე, რომ მერის არჩევიდან 6 თვისა და მისი უფლებამოსილების ვადის ბოლო 1 წლის განმავლობაში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ინიცირება. მოპასუხე მიუთითებს, რომ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადება არ არის აბსოლუტურად შეუზღუდავი პროცესი, ექცევა გარკვეულ საკანონმდებლო ჩარჩოებში და, საბოლოო ჯამში, იცავს მერის ინტერესებს, შეუფერხებლად განახორციელოს საკუთარი უფლებამოსილება.

15. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოპასუხე მხარე მიიჩნევს, რომ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების ინსტიტუტი არის ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლების შტოებს შორის კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი და ეს გადაწყვეტილება, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, წარმოადგენს პოლიტიკური პროცესის შედეგს, რომელიც ვერ დაექვემდებარება დასაბუთებას. შესაბამისად, მოპასუხის პოზიციით, სადავო ნორმები ემსახურება მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ მიზნებს და სრულად შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებს.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერით, უნდობლობა გამოუცხადოს მუნიციპალიტეტის მერს. ხოლო ამავე კანონის 51-ე მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად, უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას. კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს, თუ რა საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში შეუძლია საკრებულოს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ამავე დროს, იგი ვალდებული არ არის, დაასაბუთოს საკუთარი გადაწყვეტილება. შესაბამისად, კანონმდებელი, მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის მიერ მიზანშეწონილობის ფარგლებში მისაღებ გადაწყვეტილებად მიიჩნევს.

2. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემული დავის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად არღვევს მუნიციპალიტეტის მერის თანამდებობიდან მიზანშეწონილობაზე დაყრდნობით გათავისუფლების უფლებამოსილების საკრებულოსათვის მინიჭება საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებას. ამისათვის აუცილებელია, გაანალიზდეს საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლების არსი და მიზანი და შედეგად დადგინდეს, მუნიციპალიტეტის მერი წარმოადგენს თუ არა იმ ტიპის თანამდებობის პირს, რომელიც არ შეიძლება მიზანშეწონილობის მოტივით გათავისუფლდეს.

3. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 73-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი ვრცელდება, მათ შორის, თბილისის მერთან მიმართებითაც. ამასთან, ქალაქ თბილისის აღმასრულებელი ორგანოს მოწყობის წესი, სტრუქტურა და უფლებამოსილებები გარკვეულწილად განსხვავდება ყველა სხვა მუნიციპალიტეტის მერისგან. მოსარჩელე მხარეს არც კონსტიტუციურ სარჩელში და არც საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე არ მიუთითებია, რომ იგი სადავოდ ხდიდა, მათ შორის, თბილისის მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების წესს. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო, წინამდებარე დავის ფარგლებში, არ შეაფასებს თბილისის მერის თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების კონსტიტუციურობის საკითხს.

1. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დაცული სფერო



4. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი ადგენს ყოველი მოქალაქის უფლებას, ჰქონდეს წვდომა საჯარო თანამდებობაზე. დასახელებული კონსტიტუციური დებულება „სახელმწიფოს ავალდებულებს, დაადგინოს სახელმწიფო თანამდებობაზე საქმიანობის გონივრული პირობები და გაუმართლებლად არ შეზღუდოს მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო მართვაში, განხორციელოს საჯარო მნიშვნელობის ფუნქცია“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-18). კონსტიტუციის ამ დანაწესის შინაარსი არ ამოიწურება მხოლოდ საჯარო სამსახურის დაკავების უფლებით, იგი ბევრად უფრო ფართოა და ადგენს, ერთი მხრივ, საჯარო სამსახურის განხორციელების კონსტიტუციურ საფუძვლებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელებისა და თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისაგან დაცვის გარანტიებს (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). შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულია როგორც საჯარო თანამდებობის დაკავების, ისე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების უფლება და თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ/დაუსაბუთებლად გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტია.

5. განსახილველ შემთხვევაში, რამდენადაც დავის საგანს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი, პირველ რიგში, უნდა შეფასდეს, რამდენად წარმოადგენს იგი „საჯარო თანამდებობას“ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიზნებისათვის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ განუმარტავს, რომ საჯარო სამსახური ესაა პროფესიული საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, სხვა საჯარო ფუნქციის განხორციელების მიზნით ჩამოყალიბებულ ინსტიტუციებში (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).

6. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ქალაქის მერი ახორციელებს სხვადასხვა საჯარო ფუნქციას, კერძოდ, ხელმძღვანელობს და კოორდინაციას უწევს მუნიციპალიტეტის მერიის ორგანიზაციულ საქმიანობას, იღებს რიგ გადაწყვეტილებებს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო და ქონების მართვის/განკარგვის სფეროებში, ადასრულებს საკრებულოს მიერ მიღებულ სამართლებრივ აქტებს და სხვა. დასახელებული ფუნქციები, თავისი ხასიათით, საჯაროსამართლებრივი ბუნებისაა და, შესაბამისად, მერის თანამდებობა წარმოადგენს საჯარო თანამდებობას საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის გაგებით.

7. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია იცნობს როგორც წმინდად პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ან პროფესიული ნიშნით შერჩეულ, ისე შერეული ტიპის თანამდებობების პირებს, რომელთა საქმიანობა ხასიათდება როგორც პოლიტიკური, ისე პროფესიული თანამდებობისათვის დამახასიათებელი ნიშნებით. რა თქმა უნდა, თანამდებობათა ტიპებად დაყოფას არ გააჩნია მხოლოდ თეორიული დატვირთვა და იგი რეალურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციური უფლების შინაარსსა და თანამდებობის პირის დაცვის გარანტიებზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, „სახელმწიფო თანამდებობების თავისებურებების გათვალისწინებით უფლების დაცვის სხვადასხვა მასშტაბების და სტანდარტების გამო, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიზანშეწონილად მიიჩნევს ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს, ერთი მხრივ, თანამდებობები, რომელთა დაკავება სრულად პოლიტიკური პროცესის ნაწილს წარმოადგენს (მაგალითად, მთავრობის წევრების შერჩევა) და, მეორე მხრივ, თანამდებობები, რომლებზეც შერჩევა მხოლოდ პროფესიულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ხდება და მათი არჩევისას უფლებამოსილი ორგანო არ ხელმძღვანელობს კონკრეტული პირის შერჩევის პოლიტიკური მიზანშეწონილობით. საქართველოს კონსტიტუციის ... არსის საწინააღმდეგო იქნება, რიგ პოლიტიკურ თანამდებობებზე პოლიტიკური მიზანშეწონილობის გარეშე ამა თუ იმ პირის განწესების მოთხოვნა და პირიქით, ცალკეულ თანამდებობებზე პოლიტიკური მიზანშეწონილობით პირის განწესების დაშვება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 აპრილის №3/2/717 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები: მთვარისა კველიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-17). შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული უფლების შინაარსი და ფარგლები შეიძლება განსხვავებული იყოს სხვადასხვა თანამდებობებთან მიმართებით.



8. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების უმთავრესი ამოცანა თანამდებობის პირის შრომითი უფლებების დაცვა და მათ მიერ უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფაა. საჯარო სამსახური/თანამდებობები, თავისი არსით, საკმაოდ ვრცელი და მრავალფეროვანია, საჯარო თანამდებობებს შორის არსებული ფუნქციური, შინაარსობრივი თუ სხვა ტიპის განსხვავებები კი მნიშვნელოვნად განაპირობებს იმას, თუ ზემოხსენებულთაგან რომელი ამოცანის დაცვაზეა ორიენტირებული საქართველოს კონსტიტუციის დასახელებული დებულება.

9. ზოგიერთ თანამდებობასთან მიმართებით, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანი, უმთავრესად, შრომითი უფლებების დაცვაა, რაც მოიაზრებს შრომის სათანადო პირობების უზრუნველყოფას, თანამდებობრივი სარგოს მიღების შესაძლებლობას, უფლებამოსილების დაუსაბუთებლად შეწყვეტისაგან დაცვას და სხვა შრომით გარანტიებს. საქართველოს კონსტიტუციით შრომითი უფლებების დაცვის საჭიროება, უმთავრესად, მიმართულია პროფესიული თანამდებობის პირების ინტერესების დაცვისაკენ. ამ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილია პირის ინდივიდუალური უფლება, საკუთარი კვალიფიკაციის და შესაძლებლობების გათვალისწინებით, ეწეოდეს შრომით საქმიანობას საჯარო სამსახურში, იღებდეს შესაბამის ანაზღაურებას, ჰქონდეს კარიერული წინსვლის საშუალება და მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება დამოკიდებული არ იყოს რომელიმე პირის სუბიექტურ შეხედულებაზე. ამდენად, როგორც წესი, პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების აკრძალვის უმთავრესი მიზანი მისი შრომითი უფლების დაცვაა და არა საქმიანობის ფარგლებში დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნა.

10. შრომითი უფლებების დაცვის მიღმა, რიგ თანამდებობებთან მიმართებით, კონსტიტუცია ქმნის სპეციალურ გარანტიებს. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლება ხდება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილი საფუძვლებით. რიგ თანამდებობის პირებთან მიმართებით, თანამდებობიდან გათავისუფლებისათვის დადგენილია იმპიჩმენტის პროცედურა და ა.შ. ამ შემთხვევაში წინა ხაზზე გამოდის თანამდებობის პირთა ფუნქციური დატვირთვა და მათი მნიშვნელობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში. კონსტიტუცია უშვებს, რომ მათ შეიძლება მოუწიოთ ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც არასასურველია სხვადასხვა დაინტერესებული პირისათვის. შესაბამისად, მათ მიერ უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფა მოითხოვს ნებისმიერი დაინტერესებული მხარისაგან დაცვის სპეციალურ გარანტიებს. პირობითად, პარლამენტის წევრი მისთვის კონსტიტუციით განსაზღვრულ საკანონმდებლო და მაკონტროლებელ ფუნქციებს ახორციელებს ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატის ფარგლებში. ამ ფუნქციათა დაუბრკოლებლად განხორციელება დემოკრატიის უპირობო მოთხოვნაა, რათა საფრთხე არ შეექმნას მმართველობის ღირებულებით სისტემას. შესაბამისად, ამ ტიპის თანამდებობებთან მიმართებით დადგენილი რეგულაციების კონსტიტუციურობის შეფასებისას აქცენტი, როგორც წესი, იმაზეა გადატანილი, თუ რა გავლენას ახდენს შეზღუდვა პირის მიერ მისი თანამდებობრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე.

11. რა თქმა უნდა, რიგ თანამდებობებთან მიმართებით, შეიძლება არსებობდეს როგორც თანამდებობის პირის შრომითი უფლებების დაცვის, ისე მისი უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფის მომეტებული კონსტიტუციური ინტერესი. ზოგიერთი თანამდებობის პირის მიერ საქმიანობის განხორციელება, ერთი მხრივ, უკავშირდება მნიშვნელოვან პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილებას, მეორე მხრივ კი, მათი საქმიანობის განხორციელება გულისხმობს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლის ეფექტურად განხორციელებისათვის მათ ესაჭიროებათ საქმიანობაში ჩაურევლობის გარანტიები. მაგალითად, მოსამართლის საქმიანობა, ერთი მხრივ, უკავშირდება კვალიფიკაციას, გამოცდილებას, პროფესიულ ცოდნას, მეორე მხრივ კი, საჭიროებს საქმიანობაში ჩაურევლობის მყარ გარანტიებს. ამდენად, სხვადასხვა საჯარო თანამდებობასთან მიმართებით შესაძლოა, მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს თანამდებობის პირის უფლებათა დაცვის გარანტიები. თუმცა, თითოეულ შემთხვევაში მისი თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების მოთხოვნა უკავშირდება პირის შრომითი უფლების დაცვას ან/და საქმიანობის სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფას. ამდენად, სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებისას, უპირველს ყოვლისა, უნდა შეფასდეს, მუნიციპალიტეტის მერის თანამდებობა რამდენად უკავშირდება პროფესიულ საქმიანობას, რომლის ფარგლებშიც შრომითი უფლებების დაცვის მიზნით პირის თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების კონსტიტუციური ინტერესი არსებობს.



ამავე დროს, უნდა შემოწმდეს, რამდენად აფერხებს საკრებულოს მიერ მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების არსებული მოდელი მერის მიერ უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელებას.

2. მუნიციპალიტეტის მერის თანამდებობის კონსტიტუციური ბუნება

12. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული გარანტიების ფარგლების განსაზღვრისას სახელმწიფო თანამდებობის/თანამდებობის პირის ბუნებას კონსტიტუციური სტატუსი და კონსტიტუციით მასზე დაკისრებული უფლებამოსილებები განაპირობებს. აღსანიშნავია, რომ პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების დასაშვები ფარგლების იდენტიფიცირებისას ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორია თანამდებობაზე დანიშვნის წესი და ის კრიტერიუმები, რომლებზე დაყრდნობითაც შეირჩევა იგი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც წესი, კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიიჩნევს პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას დაუსაბუთებლად, მიზანშეწონილობაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების შედეგად (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25).

13. ასევე აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევებში, კონსტიტუცია თავად ჩამოთვლის მიზანშეწონილობაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების საფუძველზე დანიშნულ/არჩეულ თანამდებობების პირებს, განსაზღვრავს მათ კონსტიტუციურ კომპეტენციებს, თანამდებობაზე არჩევის/დანიშვნის და უფლებამოსილების შეწყვეტის წესს. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ამასთან, თავად კონსტიტუციითვეა დადგენილი პარლამენტის წევრის არჩევის წესი საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების გზით, ისევე, როგორც პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველები. ანალოგიურად, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შედეგად კომპლექტდება საქართველოს მთვარობა და აირჩევა პრეზიდენტი.

14. საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს მოქალაქეები აწესრიგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს. ამავე კონსტიტუციური დებულებით განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების შედეგად და ფარული კენჭისყრით. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს – მერს, ამ შემთხვევაში საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს კონკრეტულ მოთხოვნას მისი არჩევისა თუ დანიშვნის წესთან მიმართებით.

15. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს არჩევის/დანიშვნის წესთან დაკავშირებით საყურადღებოა საქართველოს კონსტიტუციის ისტორიული ნება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადება (2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით ჩამოყალიბებული რედაქცია) ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა არჩევითობას. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები და მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის ზემოხსენებული წინადადება ამოღებულ იქნა. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა 101¹ მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. იდენტურ ჩანაწერს შეიცავს დღეს მოქმედი კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი. ეს გარემოება დამატებით მიუთითებს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნას არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების (მერის/გამგებლის) არჩევითობა.

16. იმ ფონზე, რომ საქართველოს კონსტიტუცია *a priori* არ განსაზღვრავს მერის თანამდებობის



დაკავების წესს, აუცილებელია, შეფასდეს მიხედულების რა ფარგლები რჩება კანონმდებელს მერის თანამდებობაზე განწესების საკითხზე შესაბამისი რეგულაციის მიღებისას. ძირითადი მიდგომების თანახმად, პროფესიულ თანამდებობებთან მიმართებით, კონსტიტუციის არსის საწინააღმდეგო შეიძლება იყოს პირის თანამდებობაზე დანიშვნა პოლიტიკური მიზანშეწონილობით მისი პროფესიული ცოდნისა და უნარების გაუთვალისწინებლად, ისევე როგორც, პოლიტიკური თანამდებობის დასაკავებლად სხვადასხვა პროფესიული და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაწესება.

17. საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა კომპეტენციები, კერძოდ, წარმომადგენლობითი ორგანოები იღებენ გადაწყვეტილებებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების შესახებ, ხოლო აღმასრულებელი ორგანოები აღასრულებენ მათ, ამასთან, ეს უკანასკნელნი ანგარიშვალდებულნი არიან წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამის დებულებათა ანალიზი მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული არ აქვს რაიმე სხვა კონკრეტული უფლებამოსილება-ვალდებულება, გარდა ერთისა – განახორციელოს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება.

18. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების შესახებ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს იღებს წარმომადგენლობითი ორგანო, ხოლო მერს ევალება მათი აღსრულება. საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება კი, თავის მხრივ, გულისხმობს მუნიციპალიტეტის განვითარებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის წარმართვის ზოგად ფუნქციას. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი პირი მჭიდროდაა დაკავშირებული პოლიტიკის განმახორციელებელ ორგანოსთან. აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოთა თანამშრომლობა და კოორდინაცია კი მეტწილად განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელისუფლებო ორგანოთა ეფექტიანობას, რაც უკიდურესად მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის განვითარებისათვის.

19. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მერი, თანამდებობრივად, საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქციით, ისევე როგორც წარმომადგენლობით ორგანოზე დამოკიდებულების ხარისხიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად განსხვავდება პროფესიული, წმინდად შრომითი ურთიერთობის განმახორციელებელი პირისაგან. ამგვარი არსებითი განსხვავებულობის გამო, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის მერის თანამდებობის დაკავება დაუქვემდებაროს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა ნებას, არჩევნების გზით კანდიდატისადმი გამოვლენილ ნდობას და არა პროფესიული ცოდნისა და უნარ-ჩვევების მიხედვით საუკეთესო კანდიდატის შერჩევის პრინციპს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „ზოგადად, აღიარებულია, რომ პირდაპირი არჩევნები ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების ერთ-ერთი საუკეთესო გზაა. პირდაპირი არჩევნების შემთხვევაში ხალხი უშუალოდ მონაწილეობს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების პროცესში, რაც ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლამე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-39).

20. ამდენად, ამკარაა, რომ მუნიციპალიტეტის მერის პროფესიული ნიშნით ან/და ამომრჩეველთა თავისუფალ ნებაზე დაფუძნებით შერჩევას შორის არჩევანის გაკეთება საქართველოს პარლამენტის ფართო დისკრეციის საგანს წარმოადგენს. პარლამენტი უფლებამოსილია, ხსენებული თანამდებობის დაკავება დაუქვემდებაროს როგორც ერთ, ისე მეორე კრიტერიუმს. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მერი თანამდებობაზე აირჩევა 4 წლის ვადით პირდაპირი, თანასწორი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნების შედეგად. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტმა ადგილობრივი თვითმმართველობის მერის თანამდებობის დაკავების გზად განსაზღვრა პირდაპირი არჩევნები, რაც გულისხმობს, რომ შესაბამისი პირის არჩევა მთლიანად მინდობილია ამომრჩეველის ნებას და დამოკიდებული არ არის პროფესიული ნიშნით საუკეთესო კანდიდატის შერჩევის პრინციპზე. მერის თანამდებობის დაკავება არ ხდება კანდიდატის პროფესიონალიზმის, კვალიფიკაციის შეფასების შედეგად და იგი არ წარმოადგენს პროფესიული მოხელის კარიერული განვითარების ეტაპს. ამ თანამდებობაზე პირის არჩევა დამოკიდებულია ამომრჩეველის ნებაზე, რაც გულისხმობს, რომ „არჩევნების გზით თანამდებობის



დაკავება სრულად არის მინდობილი პოლიტიკურ პროცესს და თანამდებობაზე აირჩევა არჩევნებში გამარჯვებული სუბიექტი. ასარჩევ თანამდებობასთან კანდიდატის შესაბამისობის საკითხი წყდება ამომრჩევლის ნების და არა კანონმდებლის მიერ დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-35). ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მე-2 წინადადების მიზანი ვერ იქნება მუნიციპალიტეტის მერის დაუსაბუთებელი გათავისუფლების მისი შრომითი უფლების დაცვის მოტივით აკრძალვა.

21. არჩევნების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, ისევე როგორც ამ ორგანოსთან ფუნქციურად დაკავშირებული აღმასრულებელი ორგანო/პირი - მუნიციპალიტეტის მერი, აირჩევა/ინიშნება იმ მიზნით, რომ მან შეძლოს საკუთარი მმართველობითი ფუნქციის განხორციელება. ამ შემთხვევაში, როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანოს და თანამდებობის პირების უფლებათა დაცვის გარანტია ეფუძნება არა მათი ინდივიდუალური ინტერესების დაცვის საჭიროებას – არ შეილახოს მათი შრომითი უფლებები, არამედ ამ ორგანოთა ეფექტური ფუნქციონირების მნიშვნელობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში. რა თქმა უნდა, ამ ორგანოში არჩეულ/დანიშნულ პირთა შრომითი უფლებების სერიოზულმა დარღვევამ შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე და, რიგ შემთხვევებში, შეუძლებელიც კი გახადოს თვითმმართველობის სრულყოფილად ფუნქციონირება, თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლთან მიმართებით, ამგვარი რეგულაციების კონსტიტუციურობის შემოწმებისას სასამართლოსათვის უმთავრესი ორიენტირი უნდა იყოს მისი გავლენა კონსტიტუციური ორგანოსათვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაზე.

22. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონსტიტუციური გაგებით, მერი გათანაბრებული ვერ იქნება წმინდად პროფესიული თანამდებობის პირთან, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის ფარგლებში, უმთავრესად, დაცულია ინდივიდუალური შრომითი უფლებების ასპექტში. მუნიციპალიტეტის მერის საქმიანობა დიდ როლს ასრულებს პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს საქმიანობის ეფექტურობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში. შესაბამისად, ამ თანამდებობის კონსტიტუციური სტატუსიდან და ფუნქციური სპეციფიკიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დადგენილი სათანადო საფუძვლის გარეშე თანამდებობიდან გათავისუფლების აკრძალვის მიზანია მერის მიერ თავისი ფუნქციების განხორციელების უზრუნველყოფის გარანტიების შექმნა. ამგვარად, სადავო რეგულაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება აღმოჩნდეს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან შეუთავსებელი, თუ დადგინდება, რომ იგი მუნიციპალიტეტის მერს ხელს უშლის თავისი სამსახურებრივი ფუნქციების სრულყოფილად განხორციელებაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე დგას საკითხი, შეამოწმოს, აფერხებს თუ არა სადავო ნორმები მუნიციპალიტეტის მერის საქმიანობის კონსტიტუციური ნების შესაბამისად განხორციელებას.

3. მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების წესის თავსებადობა კონსტიტუციის მოთხოვნებთან

23. მოსარჩელე მხარე მერის თანამდებობიდან დაუსაბუთებლად გათავისუფლების წესის არაკონსტიტუციურობის სამტკიცებლად მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ იგი ხალხის მიერ პირდაპირ არის არჩეული. მოსარჩელის აზრით, ვინაიდან მერი თავის ლეგიტიმაციას იღებს უშუალოდ ხალხისაგან, ეს გარემოება ავტომატურად გამორიცხავს გამართლებულობას იმისა, რომ საკრებულო უნდობლობას უცხადებდეს მას. ამასთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ მის მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლი (პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლება) და ამ მუხლით გათვალისწინებული კონსტიტუციური გარანტიები ვრცელდება მხოლოდ იმ თანამდებობებზე, რომლებიც კონსტიტუციის მიხედვით, ასარჩევად არის მიჩნეული და მისი შინაარსის გაფართოება დამოკიდებული ვერ იქნება კანონმდებლის დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, კანონმდებლობით ხალხის მიერ არჩევადი გახადოს ესა თუ ის თანამდებობა (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11). აქედან გამომდინარე, იმ მოცემულობის გათვალისწინებით, რომ მერის თანამდებობის არჩევითობა კონსტიტუციურ მოთხოვნას არ წარმოადგენს, საკანონმდებლო გადაწყვეტა, ხალხის პირდაპირი მონაწილეობის გზით მისი არჩევითობის თაობაზე, ვერ იქნება მერისათვის რაიმე დამატებითი კონსტიტუციური გარანტიების თავისთავად შემქმნელი.

24. მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის სადავო ნორმებით გათვალისწინებული წესი – უნდობლობის



გამოცხადება, შესაძლოა, პრობლემური იყოს იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდება, რომ მერს გააჩნია რაიმე იმგვარი ფუნქცია ან/და კომპეტენცია, რომლის აღსრულებაც საჭიროებს მისი ხელშეუხებლობის, საკრებულოს ინტერვენციისგან დაცვის გარანტიების არსებობას ან/და კანონმდებლობა ამკვიდრებს ისეთ მექანიზმს, რომელიც არსებითად ართულებს ან/და შეუძლებელს ხდის ხსენებული თანამდებობის დაკავებას და მერის მიერ თავისი საქმიანობის ეფექტურად განხორციელებას.

3.1. საკრებულოს ზემოქმედებისაგან მერის დაცვის საჭიროება

25. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 54-ე მუხლის თანახმად, მერის უფლებამოსილებები მოიცავს რამდენიმე სფეროს: მერიის ორგანიზაციულ საქმიანობას, საკრებულოსთან ურთიერთობას, საფინანსო-საბიუჯეტო ასპექტს, მუნიციპალიტეტის ქონების მართვასა და განკარგვას და აღმასრულებელ საქმიანობას. ამასთანავე, თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებისას მას ესაჭიროება საკრებულოს თანხმობა. მაგალითად, მერი შეიმუშავებს და საკრებულოს მისაღებად წარუდგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების პროექტებს, მულტიმუნიციპალური სივრცის დაგეგმარების გეგმის შემუშავებული ერთობლივი საბჭოს შემადგენლობასა და დებულების პროექტს, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილებების პროექტებს, კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტებს. ასევე, მუნიციპალიტეტის ქონების მართვა/განკარგვის სფეროში მას ესაჭიროება საკრებულოს თანხმობა სესხის ასაღებად, მუნიციპალიტეტის მოძრავი ან უძრავი ქონების განკარგვისათვის, პრივატიზებული ან/და სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების მიმღების ამ ქონებასთან დაკავშირებული პირობის (პირობების) შესრულების ვალდებულებისგან გათავისუფლების საკითხზე, მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ და სხვა.

26. მერის უფლებამოსილებათა ანალიზიდან იკვეთება, რომ მას დამოუკიდებლად არ შეუძლია ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ კომპეტენციებთან დაკავშირებით რაიმე ტიპის პოლიტიკის შემუშავება ან საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების დაგეგმვა. ყველა ძირითად და პრინციპულ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო და სწორედ წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებათა მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური დღის წესრიგის შექმნა, ხოლო მერის ფუნქცია შემოიფარგლება ამ გადაწყვეტილებათა აღსრულებით. მიუხედავად იმისა, რომ მერი შეიმუშავებს ბიუჯეტის პროექტს და დასამტკიცებლად წარუდგენს საკრებულოს, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 91-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საკრებულო უფლებამოსილია, ბიუჯეტის პროექტი შენიშვნებით დაუბრუნოს მერს, ხოლო ამავე მუხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად, თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ არ დაამტკიცა მუნიციპალიტეტის მერის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი ან მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში – ბიუჯეტის პროექტის პირვანდელი რედაქცია, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით დაამტკიცოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს, მხოლოდ საკრებულოს მიერ ამ მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი. შესაბამისად, ბიუჯეტის შემუშავების ასპექტშიც კი, რომელიც კლასიკური გაგებით აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, მუნიციპალიტეტის მერსა და საკრებულოს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში ამ უკანასკნელს თავად შეუძლია ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და დამტკიცება.

27. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლები ვერ შეფასდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთმიმართებისგან განყენებულად. მუნიციპალიტეტის მერს, მიუხედავად იმისა, რომ თავად არ განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის პოლიტიკას, ევალება საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება და, შესაბამისად, მჭიდროდაა დაკავშირებული პოლიტიკის განმახორციელებელ ორგანოსთან. აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოთა თანამშრომლობა და კოორდინაცია მნიშვნელოვნად განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელისუფლებო ორგანოთა ეფექტიანობას. საკრებულოს გადაწყვეტილებათა ეფექტურად აღსრულება უკიდურესად მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის განვითარებისათვის. საკრებულოსა და მერს შორის პოზიციების ურთიერთდაპირისპირება და ხედვათა შეუთანხმებლობა უკიდურესად გაართულებს მათ საქმიანობას და, შესაძლოა, გამოიწვიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მმართველობითი რგოლის



28. საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლი საკრებულოს განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოდ და მას ანიჭებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებათა მიღების კომპეტენციას. ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეთა მოწესრიგება გულისხმობს მუნიციპალიტეტის დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით პოლიტიკის განსაზღვრას, მათ შორის, ბიუჯეტის დამტკიცებასა და მისი შესრულების კონტროლს, მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებათა მიღებას, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების დამტკიცებას და მათ აღსრულებაზე ზედამხედველობას. ამასთან, რამდენადაც საკრებულო წარმომადგენლობითი ორგანოა და მას ირჩევს უშუალოდ ხალხი პოლიტიკური პროცესების შედეგად, ამომრჩეველთა გადაწყვეტილებაზე, თუ ვის დაუჭირენ მხარს საკრებულოს არჩევნებში, გავლენას ახდენს არა მხოლოდ ის, თუ როგორ დაიგეგმა მუნიციპალიტეტის პოლიტიკა საკრებულოს მიერ, არამედ ისიც, თუ როგორ მოხდა მისი აღსრულება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განხორციელებული საქმიანობა პირდაპირ გავლენას ახდენს საკრებულოს ეფექტურობაზე.

29. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე იკვეთება, რომ მუნიციპალიტეტის მერი საკრებულოს გადაწყვეტილებების მხოლოდ უპირობო აღმასრულებელია. მას არ გააჩნია საკრებულოს გადაწყვეტილების/ხედვების შეცვლის, კორექტირების, რაიმე ფორმით დაბალანსების შესაძლებლობა. გარკვეულ საკითხებზე შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, არ არსებობს კონსტიტუციით ან/და კანონით დაცული ინტერესი, არსებობდეს მერის ნების დაცვის და მის მიერ საკრებულოზე ზეგავლენის მოხდენის რაიმე ბერკეტი. პირიქით, არსებობს ინტერესი იმისა, რომ მერი ზედმიწევნით და ეფექტიანად ასრულებდეს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს. საკრებულოსა და მერს შორის სისტემური შეუთანხმებლობა, შეიძლება აფერხებდეს იმ კონსტიტუციურ პრინციპს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ საკრებულო წყვეტს მუნიციპალიტეტის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

30. რამდენადაც საქართველოს კონსტიტუციით ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული და, ამასთანავე, წარმომადგენლობით ორგანოს გააჩნია მერის საქმიანობის კონტროლის კონსტიტუციური კომპეტენცია, საკრებულოს ჩართულობა მერისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის პროცესში, თავისთავად, ვერ იქნება მიჩნეული კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების კონსტიტუციური ნების შესაბამისად გადაწყვეტა შეიძლება შეაფერხოს არა მხოლოდ მერის მიერ კანონის დარღვევამ ან უფლებამოსილების უკანონოდ გამოყენებამ, არამედ საკრებულოსა და მერს შორის სისტემურმა შეუთანხმებლობამაც კი, როდესაც ამას თან ახლავს საკრებულოს გადაწყვეტილებების დროული და ეფექტიანი აღსრულების შეფერხება მერის მხრიდან.

31. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს არ გააჩნია რაიმე იმგვარი კონსტიტუციური ან საკანონმდებლო დონეზე რეგლამენტირებული კომპეტენცია, რომელიც თვალსაჩინოს გახდიდა, რომ არსებობს, საკრებულოს ნების საწინააღმდეგოდ, მერის თანამდებობაზე დარჩენის საჭიროება. მუნიციპალიტეტის მერი არ წარმოადგენს საკრებულოს ძალაუფლების რაიმე ფორმით დამაბალანსებელ/გამაწონასწორებელ თანამდებობის პირს. ამგვარად, მერის სტატუსი და საქმიანობის ბუნება არ ქმნის საფუძველს, მივიჩნიოთ, რომ საკრებულოს შესაძლებლობა, პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საფუძველზე გაათავისუფლოს მერი თანამდებობიდან, დასაბუთებისა და კონკრეტული საფუძვლის დასახელების გარეშე, წარმოადგენდეს გარემოებას, რომელიც *per se* მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების რომელიმე ასპექტს აზრკოლებდეს.

3.2. მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების წესის გავლენა ამ ორგანოს ეფექტურობაზე

32. როგორც უკვე აღინიშნა, არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში პირს მერის თანამდებობის დასაკავებლად და მის ფარგლებში საქმიანობის განსახორციელებლად ესაჭიროება როგორც ხალხის, ისე ხალხის მიერ არჩეული საკრებულოს ნაწილის მხარდაჭერა. მსგავსი სისტემა, რიგ შემთხვევებში, შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, თუ იგი შეუძლებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ეფექტურ ფუნქციონირებას. თანამდებობის დაკავებისა და საქმიანობის განხორციელებისათვის ორმაგი თანხმობის საჭიროება წარმოშობს რისკებს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი შესაძლოა საერთოდ მერის გარეშე



დარჩეს და, შედეგად, თვითმმართველობის განხორციელება შეფერხდეს. ბუნებრივია, კანონმდებელმა არ უნდა შექმნას სისტემა, რომელიც ქმნის მერის უფლებამოსილების ხშირი შეწყვეტის შედეგად თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის პარალიზების რეალურ საფრთხეს.

33. რა თქმა უნდა, როდესაც ერთ ორგანოს გააჩნია თანამდებობის პირის უფლებამოსილების დაუსაბუთებლად შეწყვეტის შეუზღუდავი კომპეტენცია, ეს ფაქტი, თავისთავად, აჩენს კითხვებს, შესაძლებელი იქნება თუ არა მერის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების ეფექტურად განხორციელება იმ პირობებში, როდესაც მას ნებისმიერ დროს შეიძლება გამოუცხადონ უნდობლობა, რაც უფლებამოსილების შეწყვეტის უპირობო საფუძველია. ამ კუთხით, აუცილებელია, მხედველობაში იქნეს მიღებული ის საკანონმდებლო გარანტიები, რომლებიც მიმართულია აღმასრულებელი ფუნქციის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფისა და მერის ინტერესების დაცვისაკენ.

34. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოს არ შეუძლია, ნებისმიერ დროს გამოუცხადოს მერს უნდობლობა. ამ მხრივ კანონმდებლობა არაერთ დათქმას ითვალისწინებს. სახელდობრ: საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 51-ე მუხლის მე-12 პუნქტის თანახმად, მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირება და უნდობლობის გამოცხადება დაუშვებელია მერის არჩევიდან 6 თვის, აგრეთვე მერის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 1 წლის განმავლობაში. ამგვარი წესი უზრუნველყოფს, რომ მერს მიეცეს შესაძლებლობა, დაუბრკოლებლად განახორციელოს აღმასრულებელი ფუნქცია, ხოლო საკრებულოს ჰქონდეს საკმარისი დრო მისი საქმიანობის ეფექტურობის შესაფასებლად. გარდა ამისა, დასახელებული მუხლის მე-11 პუნქტი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მერისთვის უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, უნდობლობის საკითხის დასმა მომდევნო 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

35. თანამდებობიდან გაუმართლებელი გადაყენებისაგან დაცვის საგულისხმო გარანტიაა საკითხის კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტის წესი. კერძოდ, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 51-ე მუხლის მე-10 პუნქტის თანახმად, მერისთვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა. სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის მიერ გადაწყვეტილების მიღება ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი კვორუმია, რომელსაც საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ითვალისწინებს. საგულისხმოა, რომ ასეთ მაღალ კვორუმს ეს კოდექსი საკრებულოს თავმჯდომარის გადაყენებისთვისაც კი არ ითვალისწინებს: საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 34-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს თავმჯდომარე გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ამავე კოდექსის 61-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს იღებს საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა. რაც შეეხება ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებას, დასახელებული კოდექსის 91-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, ბიუჯეტის დამტკიცებისათვის საკმარის კვორუმად განსაზღვრულია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. აღნიშნული ცხადად მიუთითებს, რომ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადება ისეთ საკითხადაა მიჩნეული, რომელსაც საკრებულოს წევრთა შორის ფართო კონსენსუსი და დიდი უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდება. მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხზე გადაწყვეტილების მისაღებად ასეთი მაღალი კვორუმის არსებობა მნიშვნელოვნად ამცირებს დასახელებული მექანიზმის თვითნებურად ან ზედაპირულად გამოყენების რისკებს და უზრუნველყოფს, რომ მერს ამ საფუძვლით უფლებამოსილება შეუწყდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც საკრებულოს შესაძლებლად აღარ ესახება მასთან თანამშრომლობა და საკრებულოს გადაწყვეტილებების ეფექტიანი აღსრულების საფრთხის განეიტრალების, ანდა საკრებულოსადმი ხალხის ნდობის შენარჩუნების ლეგიტიმური მიზნებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიიჩნევა უნდობლობის გამოცხადების გზით მის გათავისუფლებას.

36. ამგვარად, როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, ზღუდავს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ინიცირების პერიოდს, ხოლო, მეორე მხრივ, საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისათვის მოითხოვს საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის თანხმობას. ეს ორი დასახელებული საკანონმდებლო გარანტია ერთობლიობაში, უზრუნველყოფს, რომ საკრებულომ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი არ გამოიყენოს უსაფუძვლოდ, არ შექმნას სახელისუფლო ვაკუუმი, არაეფექტური გახადოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, ისევე როგორც საკუთრივ საკრებულოს საქმიანობაც.



არსებული საკანონმდებლო მექანიზმი იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ დაბალანსდეს ჩართული ლეგიტიმური ინტერესები და მერის არც უსაფუძვლო გადაყენება მოხდეს თანამდებობიდან და არც მისი მმართველობის ხელოვნურად შენარჩუნება, როდესაც იგი სათანადო ეფექტურობით ვერ აღასრულებს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს ანდა რეპუტაციულ ზიანს აყენებს შესაბამისი თვითმმართველობის ხელისუფლებას.

37. აღსანიშნავია ისიც, რომ საკრებულოსა და მერს შორის კოორდინაციისა და თანამშრომლობის საჭიროებას თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს. კონსტიტუციითვე დადგენილი, რომ მერი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე, რაც გულისხმობს წარმომადგენლობითი ორგანოს აღჭურვას აღმასრულებლის მაკონტროლებელი ფუნქციით, ხოლო კონტროლის განხორციელება კი, ცხადია, ეფექტური უნდა იყოს. მართალია, კანონმდებლობით მერის მიერ თანამდებობის დაკავების პოლიტიკური სისტემა – პირდაპირი არჩევნები – არის გათვალისწინებული, თუმცა, ამ წესით მერის არჩევა არ წარმოადგენს კონსტიტუციის მოთხოვნას. რაც შეეხება თავისთავად იმ ფაქტს, რომ კანონმდებელმა სწორედ არჩევის წესზე შეაჩერა არჩევანი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს ვერ გახდება მერის დამატებითი თანამდებობრივი გარანტიებით აღჭურვის საფუძველი, ვერ შეასუსტებს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე მის ანგარიშვალდებულებას, ისევე როგორც საზოგადოდ, მის ვალდებულებას, დროულად და ეფექტიანად აღასრულოს საკრებულოს გადაწყვეტილებები. ამის შესაბამისად, საკრებულოს უფლება, უფლებამოსილება შეუწყვიტოს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ მერს, როდესაც ეს აუცილებელია თვითმმართველობის ეფექტიანი ფუნქციონირებისა და განვითარებისათვის, არ არის კონსტიტუციის საწინააღმდეგო მერის უფლებათა დაცვის იმ საკმარისი გარანტიების გათვალისწინებით, რაც კანონმდებლობით არის დადგენილი მისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურით.

38. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საკრებულოს მიერ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების კანონმდებლობით განსაზღვრული წესი არ არღვევს კონსტიტუციის მოთხოვნებს და რომ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტი, 51-ე მუხლის მე-10 პუნქტის მე-3 წინადადება და 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებას.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის პირველი, მე-5 და მე-11 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, 1¹, 1², 1³, 1⁴, 1⁵, მე-2, მე-4, მე-7, მე-8, 8¹, 8², მე-11, 12¹, მე-13, მე-15 და მე-16 პუნქტების და 44-ე მუხლის საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ა დ გ ე ნ ს:

1. არ დაკმაყოფილდეს №1298 და №1313 კონსტიტუციური სარჩელები („თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“).
2. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
3. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.



4. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

5. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

პლენუმის შემადგენლობა:

მერაბ ტურავა

ევა გოცირიძე

ირინე იმერლიშვილი

გიორგი კვერენჩილაძე

ხვიჩა კიკილაშვილი

მანანა კობახიძე

ვასილ როინიშვილი

თეიმურაზ ტულუში

