**საქართველოს სახელით**

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო**

**პირველი კოლეგია**

**გ ა დ ა წ ყ ვ ე ტ ი ლ ე ბ ა**

**N1/2/213,243 თბილისი, 2005 წლის 16 თებერვალი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ ბესარიონ ზოიძის (სხდომის თავმჯდომარე), ვახტანგ გვარამიას, იაკობ ფუტკარაძისა (მომხსენებელი მოსამართლე) და ნიკოლოზ შაშკინის შემადგენლობით (სხდომის მდივანი დარეჯან ჩალიგავა), –

2005 წლის 4, 7 და 8 თებერვლის ღია სასამართლო სხდომებზე, რომლებშიც მონაწილეობდნენ მოსარჩელეები – ელისო ჯანაშია, გოჩა ღადუა და მათი წარმომადგენელი ვლადიმერ სანიკიძე, მოსარჩელე გიორგი ხმელიძის წარმომადგენლები - გიორგი ბერიშვილი და ლევან ჩხეიძე, მოპასუხის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები –საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის სასამართლოებში წარმომადგენლობის განყოფილების წამყვანი სპეციალისტი მარინე რობაქიძე და ამავე განყოფილების მოწვეული სპეციალისტი იოსებ ლომაშვილი, მოწმე – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატის თანამშრომელი ზურაბ ჯიბღაშვილი, –

**განიხილა საქმე:** ,,საქართველოს მოქალაქეები - უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”.

საქმე მოიცავს ორ კონსტიტუციურ სარჩელს, რომლებიც ცალ-ცალკე, სხვადასხვა დროს იქნა შემოტანილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საქართველოს მოქალაქეების – უტა ლიპარტიასა და გიორგი ხმელიძის 213-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში 2002 წლის 13 დეკემბერს შემოვიდა და იმავე წლის 31 დეკემბერს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის N1/15/213 საოქმო ჩანაწერით მიღებული იქნა არსებითად განსახილველად. საქართველოს მოქალაქეების – ელისო ჯანაშიასა და გოჩა ღადუას 243-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში 2003 წლის 3 სექტემბერს შემოვიდა. საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2003 წლის 3 ოქტომბრის N1/5/243 საოქმო ჩანაწერით იგი მიღებული იქნა არსებითად განსახილველად და ერთობლივი განხილვის მიზნით გაერთიანდა 213-ე ნომრით რეგისტრირებულ კონსტიტუციურ სარჩელთან ერთ საქმედ: ,,საქართველოს მოქალაქეები - უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”. განიხილა საქმე: ,,საქართველოს მოქალაქეები - უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”. საქმე მოიცავს ორ კონსტიტუციურ სარჩელს, რომლებიც ცალ-ცალკე, სხვადასხვა დროს იქნა შემოტანილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

213-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, დავის საგანს წარმოადგენს ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 39-ე მუხლებთან მიმართებით, ხოლო 243-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, დავის საგანია საკითხი - კონსტიტუციურია თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ბ” ქვეპუნქტი, მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის პირველი წინადადების ფრჩხილებით გამოყოფილი სიტყვები - ,,(ქ. ფოთის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების)” და 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ფ” ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება - ,,გამონაკლისს წარმოადგენს ქ. ფოთის მერი, რომელიც უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე”.

კონსტიტუციური სარჩელების შემოტანის საფუძველია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ვ“ ქვეპუნქტი, ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის ,,ე“ ქვეპუნქტი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტი, ,,საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

213-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის ავტორები – ქალაქ თბილისში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები უტა ლიპარტია და გიორგი ხმელიძე აღნიშნავენ, რომ ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი არღვევს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ მათ უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს. საერთოდ, იმ ქალაქების მერები, რომლებიც არ შედიან რაიონების შემადგენლობაში, აირჩევიან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ასე ირჩევენ რუსთავის, ქუთაისისა და ბათუმის მერებს მათივე თანამოქალაქეები. სადავო ნორმა კი, მოსარჩელეთა აზრით, აწესებს აშკარა დისკრიმინაციას მოქალაქეთა საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, რაც იმით გამოიხატება, რომ თბილისის მოქალაქეებს არა აქვთ უფლება აირჩიონ მერი საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე. სადავო ნორმის ძალით, მერს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

მოსარჩელეები საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლზე მითითებით აღნიშნავენ, რომ სადავო ნორმა არღვევს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტს - ,,ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავისი ქვეყნის მართვაში მიიღოს მონაწილეობა უშუალოდ ან თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების მეოხებით”. ისინი მიუთითებენ აგრეთვე საქართველოს ორგანული კანონის - ,,საქართველოს საარჩევნო კოდექსის” მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებულ იმ უფლებაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრებს, გამგებელსა და მერს ამომრჩევლები ირჩევენ უშუალოდ. სარჩელში აღნიშნულია, რომ საარჩევნო კოდექსით აღიარებული ეს უფლება გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციიდან.

243-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის ავტორები – ქალაქ ფოთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა აღნიშნავენ, რომ ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი მიღებული იქნა 1997 წლის 16 ოქტომბერს და ამოქმედდა ამ კანონის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან, ანუ 1998 წლის ნოემბრიდან. მოსარჩელეთა აზრით, კანონი მრავალ ხარვეზს შეიცავდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის, რომ ისეთ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონულ დაქვემდებარებაში, არ ხორციელდებოდა თვითმმართველობა. ეს, მოსარჩელეთა თქმით, ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტს. 2001 წლის 2 აგვისტოს აღნიშნულ ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილებები და დამატებები. კერძოდ, ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტით – ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბაში, ქალაქში, აგრეთვე იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. იმავე მუხლის მე-3 პუნქტით კი – ადგილობრივ მმართველობას ახორციელებენ რაიონის ადგილობრივი მმართველობის, აგრეთვე იმ ქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. მოსარჩელეებს წინგადადგმულ ნაბიჯად მიაჩნიათ ისიც, რომ ორგანული კანონის მე-7 მუხლი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, ხოლო მე-8 მუხლში განსაზღვრულია ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენცია.

მოსარჩელეები მიუთითებენ, რომ სადავო ნორმის მიხედვით ქ. ფოთის მერს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, ქ. ფოთის საკრებულოს უფლება აქვს პრეზიდენტის წინაშე დასვას მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი და ქ. ფოთის მერი უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე, მაშინ, როცა სხვა ქალაქების -ქუთაისის, რუსთავის... მერებს ამომრჩევლები ირჩევენ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. სხვა ქალაქების საკრებულოები პრეზიდენტის წინაშე სვამენ მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს, რაც, მოსარჩელეთა აზრით, გულისხმობს რიგგარეშე არჩევნების ჩატარებას, ხოლო ქ. ფოთის საკრებულო პრეზიდენტის წინაშე სვამს მერის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს, რაც ნიშნავს, რომ ახალ მერს კვლავ პრეზიდენტი დანიშნავს და, რაც მთავარია – სხვა ქალაქების მერები თანამდებობიდან გადადგებიან და უფლებამოსილებას იხსნიან საკრებულოს წინაშე, ხოლო ქ. ფოთის მერი უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე.

ამასთან, მოსარჩელეების - უტა ლიპარტიასა და გიორგი ხმელიძის წარმომადგენელმა ლევან ჩხეიძემ საქმის არსებითად განხილვის დროს განაცხადა, რომ ახლახან საქართველო შეუერთდა ,,ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, რომლის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ,,ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. მე-13 მუხლში კი მითითებულია, რომ ,,ქარტიაში განსაზღვრული თვითმმართველობის პრინციპები გამოიყენება თითოეული მხარის ტერიტორიაზე არსებული ყველა კატეგორიის თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ”. აქედან გამომდინარე, ლ. ჩხეიძის განმარტებით, კიდევ ერთხელ დასტურდება მოსარჩელეთა საარჩევნო უფლების დარღვევა სადავო ნორმების მეშვეობით.

მოსარჩელეების – ელისო ჯანაშიასა და გოჩა ღადუას წარმომადგენელმა ვლადიმერ სანიკიძემ საქმის არსებითად განხილვის დროს განმარტა: მართალია, 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში შეტანილი იქნა ცვლილება, რომ ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია”, მაგრამ ეს ნორმა ამოქმედდება მხოლოდ ახალი ორგანული კანონის მიღების შემდეგ. მანამდე კი მოქმედებს ძველი ნორმა, რომელიც დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებს თბილისისა და ფოთის მოსახლეობას, ვინაიდან მათ, სხვა ქალაქების მცხოვრებთაგან განსხვავებით, არ შეუძლიათ აირჩიონ მერი. ასეთი მდგომარეობა კი, ვ. სანიკიძის აზრით, დაუსაბუთებელი და არადემოკრატიულია.

მოსარჩელეები მოითხოვენ სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად და ძალადაკარგულად ცნობას.

მოსარჩელეთა წარმომადგენლებმა საქმის არსებითად განხილვის დროს განაცხადეს, რომ, თუკი სასამართლო კოლეგიის გადაწყვეტილებით კონსტიტუციური სარჩელები დაკმაყოფილდება, მაშინ: ,,იმის გამო, რომ არ არსებობს სამართლებრივი ბაზა, გონივრული ვადით შესაძლებელია გადაიწიოს გადაწყვეტილების აღსრულება”; ,,მერები თავის თანამდებობაზე დარჩებიან მანამ, სანამ გადაწყვეტილების აღსრულება არ მოხდება, ახალი არჩევნებით არ გამოვლინდება მერი, მოქმედ მერს უფლებამოსილება არ შეუწყდება, სანამ ახალი არ იქნება არჩეული”; ,,სანამ ახალი ორგანული კანონი იქნება მიღებული და ახალი არჩევნები დაინიშნება, ძველი მერი იმუშავებს”.

მოპასუხე მხარის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლებმა მხარი არ დაუჭირეს სასარჩელო მოთხოვნებს. მათი სიტყვით, ,,ჩვენი კანონმდებლობა … არ არღვევს საერთაშორისო აქტებით ნაკისრ ვალდებულებებს”. მოსარჩელეთა მიერ დასახელებული საერთაშორისო აქტების ნორმები არანაირად არ გამორიცხავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირთა დანიშვნის შესაძლებლობას.

მოპასუხის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ სადავო ნორმები არ ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებს. კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სახეები და სამართლებრივი მდგომარეობა. ამიტომ სადავო ნორმების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მტკიცება ყოვლად უსაფუძვლოა. სადავო ნორმების შემცველი კანონების მიღება გამომდინარეობდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის იმ რედაქციიდან, რომელიც კონსტიტუციური სარჩელების შემოტანის დროისათვის მოქმედებდა. ისინი არ მოდიოდა წინააღმდეგობაში კონსტიტუციის იმ მუხლებთან, რომლებსაც მოსარჩელეები იყენებენ სასარჩელო მოთხოვნების დასასაბუთებლად. მათი მიმართება კონსტიტუციის მე-14 და 39-ე მუხლებთან ყოველგვარ ლოგიკასაა მოკლებული. სადავო ნორმების არსებობა ქვეყნის სუვერენიტეტის დაცვის აუცილებლობით იყო განპირობებული. დღეს ვითარება არსებითად შეიცვალა. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ახალი რედაქციით იქნა მიღებული. შემუშავებულია და პარლამენტში განიხილება კანონპროექტები, რომელთა მიხედვითაც თბილისისა და ფოთის მერების არჩევა მოხდება შესაბამისი საკრებულოების მიერ.

მოპასუხე მხარის წარმომადგენელთა აზრით, ,,მოსარჩელეებს არ ერღვეოდათ და არ დაერღვევათ კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები”. მათი კონსტიტუციური სარჩელები უარყოფილი უნდა იქნეს უსაფუძვლობის გამო.

მოწმემ – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატის თანამშრომელმა ზურაბ ჯიბღაშვილმა აღნიშნა, რომ საერთოდ, მერებს ამომრჩევლები ირჩევენ უშუალოდ, თბილისისა და ქ. ფოთის მერის მიმართ კი საარჩევნო კოდექსში დაშვებულია გამონაკლისი, მაგრამ ამ ფაქტზე განმარტების გაკეთებას ცენტრალური საარჩევნო კომისია მიზანშეწონილად არ თვლის.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ საქმის არსებითად განხილვის შედეგად, - კონსტიტუციური სარჩელების, თანდართული მასალებისა და მხარეთა მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტების, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მონაწილეთა გამოსვლების გაანალიზების საფუძველზე გამოარკვია გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო გარემოებანი.

სასამართლო კოლეგია ვერ გაიზიარებს მოპასუხე მხარის წარმომადგენელთა მოსაზრებებს სადავო ნორმების საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 39-ე მუხლების დებულებებთან მიმართების თაობაზე. კოლეგიის აზრით, კონსტიტუციური სარჩელები დასაბუთებულია. აქედან გამომდინარე კი, სასამართლო კოლეგია მიიჩნევს, რომ უნდა დაკმაყოფილდეს მოსარჩელეთა შესაბამისი სასარჩელო მოთხოვნები და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი (1) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 39-ე მუხლებთან მიმართებით - ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ” კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება, (2) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით - ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ბ” ქვეპუნქტი, მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის პირველი წინადადების ფრჩხილებით გამოყოფილი სიტყვები - ,,(ქ. ფოთის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების)” და 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ფ” ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება - ,,გამონაკლისს წარმოადგენს ქ. ფოთის მერი, რომელიც უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის

წინაშე”.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი წესის მიხედვით, მერის თანამდებობა არჩევითია. საქართველოს ორგანული კანონის - ,,საქართველოს საარჩევნო კოდექსის” მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ,,საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრებს, გამგებელსა და მერს ამომრჩევლები ირჩევენ უშუალოდ”. კონკრეტულად კი, ამავე ორგანული კანონის 109-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ძალით, ,,ქალაქში, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია და ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში… გამგებელი, მერი აირჩევა მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე”. ასევე, ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ა” ქვეპუნქტის შესაბამისადაც, ,,იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, მერი არის ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელი, რომელიც … ირჩევა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით”.

ამ ზოგადი წესიდან მხოლოდ ორი ქალაქის – თბილისისა და ფოთის მიმართ არის დაშვებული გამონაკლისები, რომლებიც ასახულია სადავო ნორმებში. სახელდობრ, ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ” კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიხედვით, ,,ქალაქ თბილისის … მერს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი”. ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ბ” ქვეპუნქტის ძალით, ქალაქ ფოთის მერი ,,ქ. ფოთის საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ინიშნება და თანამდებობიდან თავისუფლდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ”. შესაბამისად, ამავე ორგანული კანონის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ფოთის საქალაქო საკრებულო უფლებამოსილია საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დასვას ქ. ფოთის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი, ხოლო 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ფ” ქვეპუნქტის საფუძველზე, ქ. ფოთის მერი, გამონაკლისის სახით, უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის (და არა საკრებულოს) წინაშე.

სასამართლო კოლეგია აღნიშნავს, რომ თბილისისა და ფოთის მერების მიმართ გამონაკლისს აწესებს აგრეთვე საქართველოს ორგანული კანონის - ,,საქართველოს საარჩევნო კოდექსის” 109-ე მუხლის მე-3 პუნქტი: ,,ქალაქში, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია და ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გარდა ქალაქ თბილისისა და ფოთისა, გამგებელი, მერი აირჩევა მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე”. სასამართლო კოლეგია ვერ იმსჯელებს უშუალოდ ამ ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე, ვინაიდან ეს საკითხი მოსარჩელეებს არ დაუყენებიათ, საკონსტიტუციო სასამართლო კი, ,,საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტიდან გამომდინარე, მოქმედებს მხოლოდ სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში.

ამგვარად, საქართველოს ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, როგორც ზემოთ მოყვანილი სამართლებრივი ნორმებიდან ჩანს, (1) ზოგადად დადგენილია მერის უშუალოდ არჩევა და (2) განსაზღვრულია მონაცემები, რომელთა მქონე ქალაქებში მერი უშუალოდ აირჩევა. აღნიშნული ქალაქების ჯგუფს თავიანთი მონაცემებით ქალაქი თბილისი და ქალაქი ფოთიც მიეკუთვნება, მაგრამ მათ მიმართ, მერის თანამდებობაზე განწესების თვალსაზრისით, შემოღებულია გამონაკლისი: ამ ორ ქალაქში, სხვებისაგან განსხვავებით, მერის თანამდებობა არჩევითი კი არა, არამედ დანიშვნითია. სწორედ ამ გარემოების გამო მიიჩნევენ მოსარჩელეები, რომ სადავო ნორმები დისკრიმინაციულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით. ისინი სამართლიანად მიუთითებენ, რომ მოქალაქეთა დისკრიმინაცია – კანონის წინაშე უთანასწორო მდგომარეობა დაწესებულია მათი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის ძალით, ,,ყველა ადამიანი … კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა”.

ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით უზრუნველყოფილია, რომ ყველა ადამიანი, მათი საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად, თანასწორია კანონის წინაშე. ამ კონსტიტუციურ პრინციპს აშკარად არ შეესაბამება და პირდაპირ არღვევს სადავო ნორმები. კანონის წინაშე უთანასწორობა გამოიხატება იმით, რომ ქალაქ თბილისსა და ქალაქ ფოთში მცხოვრებ ადამიანებს, მათ შორის – მოსარჩელეებსაც, სადავო ნორმების გამო არ შეუძლიათ თავ-თავიანთი მერის არჩევა მაშინ, როდესაც ასეთი უფლება მინიჭებული აქვს სხვა სათანადო ქალაქების მოსახლეობას.

სასამართლო კოლეგიის აზრით, კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპი გულისხმობს ყველა იმ ადამიანის უფლებების თანაბრად აღიარებასა და დაცვას, რომლებიც იმყოფებიან ერთსა და იმავე პირობებში და განსაზღვრული საკითხისადმი აქვთ ერთნაირი დამოკიდებულება. ეს პრინციპი მოიცავს საკანონმდებლო საქმიანობის მთელ სპექტრს, რათა თანაბარ პირობებსა და გარემოებებში მყოფ ადამიანებს მიენიჭოთ თანაბარი პრივილეგიები და დაეკისროთ თანაბარი პასუხისმგებლობა. განსხვავებული საკანონმდებლო მოწესრიგება, ცხადია, ყველა შემთხვევაში არ ჩაითვლება კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის დარღვევად. კანონმდებელს უფლება აქვს კანონით განსაზღვროს განსხვავებული პირობები, მაგრამ ეს უნდა იყოს დასაბუთებული, გონივრული და მიზანშეწონილი. ამასთან, ერთნაირ პირობებში მყოფი სუბიექტებისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დიფერენცირების თანაბარი დონე. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დისკრიმინაციის აკრძალვის დარღვევის დადგენისას ხელმძღვანელობს ისეთი კრიტერიუმებით, როგორიცაა (ა) დიფერენციული დამოკიდებულება (ბ) ერთნაირი შემთხვევების მიმართ (გ) გონივრული და ობიექტური საფუძვლების გარეშე და/ან (დ) თუ არ არის დაცული პროპორციულობა მისაღწევ მიზანსა და მის მისაღწევად გამოყენებულ საშუალებებს შორის. დისკრიმინაციის პრინციპზე დამყარებული ნორმები მიზანშეუწონელი და მიუღებელია. აღსანიშნავია, რომ ზემოთ მოყვანილ დებულებებზე დაყრდნობით იქნა გამოტანილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის 2003 წლის 7 ნოემბრის N2/7/219 გადაწყვეტილება იძულებით გადაადგილებულ პირთა საქართველოს რომელიმე რეგიონში მუდმივად დასახლებისა და რეგისტრაციაში გატარების გამო დევნილის სტატუსის დაკარგვის თაობაზე.

სადავო ნორმები უთანაბრო და არახელსაყრელ პირობებს უქმნის მოსარჩელეებს, მათ თბილისელ და ფოთელ თანამოქალაქეებს იმ ქალაქების მოსახლეობასთან შედარებით, რომელთაც აქვთ მერის არჩევის უფლება. საქმის მასალებიდან არ ჩანს საფუძვლიანი მიზეზი, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა ასეთი მიდგომის დასაბუთება. ამის გარეშე კი სადავო ნორმების არსებობა შეუფერებელია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის.

სასამართლო კოლეგია მიუთითებს, რომ ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი განსაზღვრავს საკრებულოს აღმასრულებელ ორგანოთა ფორმირების წესს, რომელიც სხვადასხვაგვარია ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში. ამ განსხვავების საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ერთეულის ამომრჩეველთა რაოდენობა და სტატუსი, როგორიცაა სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი და ის ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. მაშასადამე, ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გამოყოფილია ცალკე კატეგორიად. ასეთი ქალაქებისათვის დაწესებულია მერის არჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე (გამონაკლისია ქ. ფოთი და ქ. თბილისი). ამ კატეგორიაში ორი ქალაქის გამოყოფა და მათთვის განსხვავებული წესის დაუსაბუთებლად დადგენა არის კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის დარღვევა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ სახელმძღვანელოდ მიღებული ზემოაღნიშნული ისეთი კრიტერიუმების საფუძველზე, როგორიც არის, კერძოდ, (ა) დიფერენციული დამოკიდებულება (ბ) ერთნაირი შემთხვევების მიმართ (გ) გონივრული და ობიექტური საფუძვლის გარეშე.

213-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელის ავტორები მიიჩნევენ, რომ სადავო ნორმა არღვევს კონსტიტუციის 39-ე მუხლს. ამ მუხლის თანახმად, ,,საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან”. ამ მუხლს მოსარჩელეები მიმართავენ იმ მოტივით, რომ საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ არ აწესრიგებს თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს.

კონსტიტუციის 39-ე მუხლის საფუძველზე, მოსარჩელეები მიუთითებენ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტზე, რომლის მიხედვითაც, ,,ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით”.

თავისთავად, ქვეყნის მართვა-გამგეობაში მონაწილეობისადმი ასეთი ალტერნატიული მიდგომა არ გამოდგება მოსარჩელეთა მოთხოვნის დასასაბუთებლად. სამაგიეროდ, სასამართლო კოლეგია მიუთითებს აღნიშნული დეკლარაციით აღიარებული უფლებების უზრუნველსაყოფად 1966 წელს მიღებული ,,სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის” 25-ე მუხლზე. ამ მუხლის თანახმად, თითოეულ მოქალაქეს, მე-2 მუხლში ნახსენები რაიმე დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელ შეზღუდვათა გარეშე, უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა, მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში როგორც უშუალოდ, ისე თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების საშუალებით. აქ ნახსენები მე-2 მუხლის შესაბამისად კი, პაქტის მონაწილე თითოეული სახელმწიფო და, მაშასადამე, საქართველოც კისრულობს ვალდებულებას, პატივი სცეს და მისი ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის უზრუნველყოს ამ პაქტით აღიარებული უფლებები იმ სხვადასხვაგვარი გარემოებების განურჩევლად, რომელთა შორის საცხოვრებელი ადგილიც მოიაზრება.

მოსარჩელეებს თავიანთი მოთხოვნების დასასაბუთებლად მოჰყავთ ,,ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, რომელიც რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის დადგენილებით. მართლაც, საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია N1415 (2004) ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით მოითხოვს, რომ ,,დასრულდეს ტერიტორიული და ადმინისტრაციული რეფორმა შემდგომ ადგილობრივ არჩევნებამდე და უზრუნველყოფილი იქნეს მისი განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ჭრილში, განსაკუთრებით როცა საქმე ეხება მერების არჩევას”.

სასამართლო კოლეგია მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები.

საკონსტიტუციო სასამართლო ითვალისწინებს, რომ 2004 წლის 6 თებერვალს მიღებული იქნა კონსტიტუციური კანონი ,,საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ”. იგი ამოქმედდა გამოქვეყნებისთანავე (გამოქვეყნდა იმავე წლის 7 თებერვალს), ხოლო მისი ამოქმედებიდან 2 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტი და მთავრობა უზრუნველყოფენ ამ კონსტიტუციური კანონის ამოქმედებამდე მიღებული სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობას და მასში გათვალისწინებული ნორმატიული აქტების მიღებას. კონსტიტუციური კანონით ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას შეეხება. ამ ახალი რედაქციის შესაბამისად, ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია”. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის ახალი რედაქცია ძალაში შევა მხოლოდ შესაბამისი ორგანული კანონის ამოქმედების შემდეგ. საქართველოს პარლამენტში უკვე წარდგენილია და განიხილება კანონპროექტები, რომლებითაც, სხვა საკითხებთან ერთად, გათვალისწინებულია ყველა (მათ შორის – ქ. თბილისისა და ქ. ფოთის) მერის არჩევა საკრებულოების მიერ.

ზემოაღნიშნულ გარემოებათა ერთობლივად გათვალისწინებით, ხელმძღვანელობს რა საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ვ” ქვეპუნქტითა და მე-2 პუნქტით, ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის ,,ე” ქვეპუნქტით, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტით, 25-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით, 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა” ქვეპუნქტითა და მე-2 პუნქტით, 43-ე მუხლის მე-2, მე-4, მე-7 და მე-8 პუნქტებით, ,,საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” კანონის 32-ე და 33-ე მუხლებით,

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო**

**ა დ გ ე ნ ს :**

1. დაკმაყოფილდეს (1) საქართველოს მოქალაქეების – უტა ლიპარტიასა და გიორგი ხმელიძის 213-ე ნომრით რეგისტრირებული და (2) საქართველოს მოქალაქეების – ელისო ჯანაშიასა და გოჩა ღადუას 243-ე ნომრით რეგისტრირებული კონსტიტუციური სარჩელები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ და შესაბამისად ცნობილი იქნეს არაკონსტიტუციურად (1) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 39-ე მუხლებთან მიმართებით - ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება, (2) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით - ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ,,ბ“ ქვეპუნქტი, მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის პირველი წინადადების ფრჩხილებით გამოყოფილი სიტყვები – ,,(ქ. ფოთის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების)“ და 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ფ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება - ,,გამონაკლისს წარმოადგენს ქ. ფოთის მერი, რომელიც უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე“;
2. ,,საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონისა და ,,ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნაწილები იურიდიულად ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი ამ გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან;
3. ეთხოვოს საქართველოს პარლამენტს გონივრულ ვადაში მიიღოს ,,საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ 2004 წლის 6 თებერვლის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის 25-ე მუხლის მე-3 და მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული შესაბამისი ნორმატიული აქტები;
4. ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტის გათვალისწინებით, ამ გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის I და II პუნქტების აღსრულება დასრულდეს ამავე გადაწყვეტილების III პუნქტში მინიშნებული შესაბამისი ნორმატიული აქტების საფუძველზე ქ. თბილისის მერისა და ქ. ფოთის მერის არჩევით;
5. ეს გადაწყვეტილება ძალაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომაზე მისი საჯაროდ გამოცხადების მომენტიდან;
6. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება;
7. ამ გადაწყვეტილების პირი გაეგზავნოთ მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას, საქართველოს უზენაეს სასამართლოსა და საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას;
8. გადაწყვეტილება 7 დღის ვადაში გამოქვეყნდეს ,,საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“.

***ბესარიონ ზოიძე (სხდომის თავმჯდომარე)***

***ვახტანგ გვარამია***

***იაკობ ფუტკარაძე (მომხსენებელი მოსამართლე)***