



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო CONSTITUTIONAL COURT OF GEORGIA

N 01/535
02/11/2021

535-01-2-202111021334



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - თეიმურაზ ტულუშის და ირინე იმერლიშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 21 ოქტომბრის №3/2/1647 განჩინებასთან დაკავშირებით

1. გამოვხატავთ რა ჩვენი კოლეგებისადმი – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის წევრებისადმი პატივისცემას, ამავე დროს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის შესაბამისად, გამოვთქვამთ განსხვავებულ აზრს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 21 ოქტომბრის №3/2/1647 განჩინების სარეზოლუციო ნაწილის პირველ პუნქტთან დაკავშირებით. პლენუმმა დასახელებული განჩინების სარეზოლუციო ნაწილის პირველი პუნქტით არსებითად განსახილველად არ მიიღო №1647 კონსტიტუციური სარჩელი.

2. საქმეზე გასაჩივრებული იყო „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-8, მე-9 და მე-10 პუნქტები, რომელთა თანახმად, საარჩევნო სუბიექტებს ჰქონდათ ვალდებულება, 2028 წლამდე ჩასატარებელ მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საერთო არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად პარტიული სია დაერეგისტრირებინათ იმგვარად, რომ წარდგენილ სიაში ყოველი სამი კანდიდატიდან ერთი მაინც ყოფილიყო განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი, ხოლო, თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეულ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდებოდა უფლებამოსილება, მის ადგილს იკავებდა იმავე სქესის წარმომადგენელი, მაშინ, როდესაც წარდგენილ პარტიულ სიაში იმავე სქესის საკრებულოს წევრობის კანდიდატი აღარ იქნებოდა, მანდატი უქმდებოდა.

3. სასამართლოს არსებითად განსახილველად უნდა მიეღო სასარჩელო მოთხოვნა როგორც პარტიული სიის ყოველ სამეულში, მინიმუმ, ერთი ქალი

შესახებ სადავო ნორმასთან მიმართებით. მიგვაჩნია, რომ განჩინების დასაბუთებისას, ერთი მხრივ, არასათანადოდ არის შეფასებული კვოტირების სპეციალური ღონისძიების კონსტიტუციურობა, არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნის არსი, მისი საფუძვლიანობა და იდენტურობა საკონსტიტუციო სასამართლოს უკვე დადგენილ პრაქტიკასთან დაკავშირებით, ხოლო, მეორე მხრივ, საერთოდ არ არის გამოკვლეული მანდატის გაუქმების ინსტიტუტის დამოუკიდებელი მნიშვნელობა და არაზუსტად არის შეფასებული მისი შინაარსობრივი მიმართება საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში განხილულ ნორმებთან.

I. პარტიული სიის ყოველ სამეულში, მინიმუმ, ერთი ქალი კანდიდატის გათვალისწინების ვალდებულება

4. მიგვაჩნია, რომ მუნიციპალიტეტის არჩევნებში საარჩევნო სიის ყოველ სამეულში, მინიმუმ, ერთი ქალი კანდიდატის ყოფნის ვალდებულება არათანაზომიერად ზღუდავს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ საარჩევნო უფლებას და არის არაკონსტიტუციური. თუმცა, რამდენადაც არ მოგვეცა შესაძლებლობა, რომ უკვე არსებითი სხდომის ფარგლებში შეგვეფასებინა აღნიშნული მექანიზმის კონსტიტუციასთან თავსებადობა და დადგენილი შეზღუდვის თანაზომიერება, განსხვავებული აზრის ფორმატში წარმოვადგენთ ჩვენს პოზიციას.

ა. შეზღუდვის არსი

5. საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით გარანტირებული საარჩევნო უფლებიდან მომდინარე ერთ-ერთი უმთავრესი კონსტიტუციური მოთხოვნაა, რომ ხალხის ნების ფორმირებაში სახელმწიფოს როლი მაქსიმალურად მცირე იყოს. ამგვარი მოთხოვნა ვრცელდება არა მხოლოდ უშუალოდ არჩევნების დღეს მიმდინარე პროცესებზე, არამედ, აგრეთვე არჩევნების წინარე, მოსამზადებელ პერიოდზეც. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის თანახმად, ამომრჩევლის ნება უნდა ყალიბდებოდეს ქვემოდან ზემოთ და არა - პირიქით. ამ მხრივ, სასურველია, სახელმწიფოს მაქსიმალური დისტანცირება, მათ შორის, საარჩევნო სუბიექტების მიერ კანდიდატთა სიების შედგენის პროცესში.

6. თანამედროვე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ლეგიტიმაციის ერთადერთი შესაძლო წყარო არის თავისუფალი არჩევნები, რის უზრუნველსაყოფადაც, თავისთავად, გარდაუვალია გარკვეული რეგულირების არსებობა, მაგალითად, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვა ცალკეულ შემთხვევაში არათუ კონსტიტუციური, არამედ საარჩევნო უფლებიდან მომდინარე აუცილებელი, სავალდებულო ღონისძიება იქნება. მიუხედავად ამისა,

ხალხის ნების ფორმირებაზე ზეგავლენის მქონე თითოეული რეგულაციის მიღმა უნდა იკითხებოდეს, რომ იგი არის არჩევანის თავისუფლების გარანტია და არა შიშველი მიზნით განპირობებული მექანიზმი. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნებისთვის გათვალისწინებული კვოტირების შესახებ სადავო ნორმა ამგვარ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებს.

7. საგულისხმოა, რომ ჩვენი კოლეგები სადავოდ გამხდარ კვოტირების მექანიზმსა და საარჩევნო უფლებას შორის ურთიერთდაპირისპირებას არ უარყოფენ, ანუ უფლებაში ჩარევას ეჭვქვეშ არ აყენებენ, თუმცა, საკმარისად არ აფასებენ უფლების შეზღუდვის ცალკეულ მნიშვნელოვან გამოვლინებებს, რის გამოც, შეზღუდვის მძიმე ბუნება ყურადღების მიღმა, ხოლო საკითხის გადაწყვეტა ჯეროვანი დასაბუთების გარეშე რჩება.

8. კვოტირების შესახებ, ერთი შეხედვით, ნეიტრალური სადავო ნორმა, პრაქტიკაში ზღუდავს საარჩევნო უფლების როგორც აქტიურ, ისე პასიურ ელემენტებს. აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ვლინდება იმით, რომ გასაჩივრებული მექანიზმი არაპირდაპირ ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოებში ცალკეული პროპორციით ქალი წევრების რაოდენობას. შესაბამისად, ამომრჩევლის ნება, გარკვეულწილად, იზღუდება, რამდენადაც კონკრეტული გენდერული შემადგენლობა მისთვის წინასწარ არის დადგენილი სახელმწიფოს მიერ. მეორე მხრივ, იზღუდება პასიური საარჩევნო უფლება, რამდენადაც კანდიდატს, მათ შორის, შიდაპარტიულ ურთიერთობებში აქვს უფლება, მოითხოვოს და დამსახურების შემთხვევაში, მიიღოს პარტიულ სიაში რომელიმე კონკრეტული ადგილი. თავის მხრივ, საარჩევნო უფლების სუბიექტია ყველა ამომრჩეველი/კანდიდატი და არა ცალკეული გენდერული იდენტობის წარმომადგენელი თუ სხვა სოციალური ჯგუფი. ხოლო წარმომადგენლობითი ორგანოს თითოეული წევრი პასუხისმგებელია არა საზოგადოების რომელიმე ჯგუფის, არამედ მთლიანად ამომრჩევლების მიმართ.

9. გარდა ამისა, სასამართლო აღიარებს, რომ გასაჩივრებული კვოტირების მექანიზმი პარტიულად ნეიტრალური ბუნებისაა, თუმცა ფაქტობრივად პარტიების მხრიდან მეტ-ნაკლებად განსხვავებული ძალისხმევით გაღებას მოითხოვს, რამდენადაც ზოგიერთი პარტია, თავისთავად, დაკომპლექტებულია რომელიმე სქესის უმრავლესობით ან/და ზოგადად ჰყავს მცირე რაოდენობის წევრი. ნიშანდობლივია, რომ გასაჩივრებული მექანიზმი აგრეთვე ზღუდავს პარტიის მოქმედების თავისუფლებას არჩევნების პროცესში, კერძოდ, პარტიას ერთმევა შესაძლებლობა, ამომრჩეველს წარუდგინოს სია, რომელშიც საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად ექნება განსაზღვრული გენდერული შემადგენლობა და რომლითაც გააკეთებს პოლიტიკურ განაცხადს.

10. ინტენსიური შეზღუდვა, რომელიც პარტიათა შორის ბუნებრივი კონკურენციისა და შანსების თანასწორობის *status quo*-ს ცვლის, უნდა იყოს

გამოკვლეული არსებითად. საჯარო ხელისუფლებამ დაუშვებელია, მოახდინოს გავლენა შანსების თანასწორობაზე, რაც პირდაპირ შეიძლება აისახოს არჩევნების შედეგებში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს დაუძლეველი ინტერესი. ამ მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაც მიუთითებს სარჩევნო ურთიერთობებში დიფერენცირების განსაკუთრებულ სპეციფიკაზე. არჩევნების მთავარი დანიშნულება ხალხის ნების ადეკვატურ ასახვასა და სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებაში მდგომარეობს. საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით დაცულ სფეროში ჩარევა და საარჩევნო უფლების მქონე პირებისთვის პასიური თუ აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა კი ყოველთვის მკაცრ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ შეფასებას საჭიროებს (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-34).

11. სადავო ნორმა აწესებს საარჩევნო უფლების შეზღუდვას, რომელიც თავისი ბუნებით არის მძიმე და კიდევ უფრო ინტენსიური, ვიდრე №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში შეფასებული ღონისძიება. გარდა იმისა, რომ აქ საარჩევნო სიაში ყოველი მეოთხეს ნაცვლად უკვე ყოველი მესამე ქალი კანდიდატის ყოფნის ვალდებულებაა, აგრეთვე აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, მუნიციპალიტეტების სიმრავლიდან გამომდინარე, მოითხოვს კიდევ უფრო დიდი ადამიანური რესურსის მობილიზებას, რაც პოლიტიკაში ქალთა დაბალი ჩართულობის პირობებში, შეიძლება პოლიტიკური პარტიისთვის განსაკუთრებულ დაბრკოლებად იქცეს.

12. ამდენად, გასაჩივრებული რეგულაცია ინტენსიურად ზღუდავს დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საარჩევნო უფლების მრავალ ასპექტს და ცვლის პოლიტიკურ პარტიათა შორის შანსების თანასწორობის *status quo*-ს, რაც შეიძლება, გამართლდეს მხოლოდ დაუძლეველი ინტერესის არსებობის, მყარი კონსტიტუციური საფუძვლისა და თანაზომიერების მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში.

ბ. ლეგიტიმური მიზანი

13. სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნის განსაზღვრისას, განჩინებაში, მეტწილად, მითითებაა №1526 კონსტიტუციურ სარჩელზე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, რომლითაც საპარლამენტო არჩევნების პროცესში დადგენილი სავალდებულო კვოტირება გამართლდა პოლიტიკაში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით.

14. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ გონივრული არ იქნება რეალობაში არსებული პრობლემატიკის უარყოფა. კერძოდ, საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია, რომ ქართულ და არა მარტო ქართულ პოლიტიკაში ქალთა დაბალი წარმომადგენლობაა, რაც შესაძლოა, არასასურველი იყოს იმდენად, რამდენადაც იდეალურ შემთხვევაში, სოციუმის პოლიტიკურ-ეკონომიკური ინტეგრაცია უნდა გულისხმობდეს სხვადასხვა იდენტობის ჯგუფის პოლიტიკაში მეტ-ნაკლებად თანაბარ ჩართულობას. თუმცა პასუხი კითხვაზე, თუ რა მიზეზები შეიძლება იწვევდეს ამგვარ დისბალანსს, კომპლექსური ემპირიული ანალიზის გარეშე არ არსებობს. შედარებით დაბალ მონაწილეობას შეიძლება განაპირობებდეს ოჯახური თუ კულტურული ტრადიციები, გენდერული როლების აღქმა, პოლიტიკური გარემოს მიმართ დამოკიდებულება, ეკონომიკური სიდუხჭირე, განსხვავებული ინტერესები თუ საზოგადოების მოლოდინები, ნებელობა და ა.შ. განმაპირობებელი ფაქტორები შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად, იმის მიხედვით, პერსონალურად რატომ არ სურს ქალს პოლიტიკაში მონაწილეობა (მაგ., ინდივიდუალური ინტერესი; არსებული გარემოს მიმართ დამოკიდებულება) და სოციუმის მხრიდან რა უშლის ხელს (მაგ., საზოგადოების არაზუსტი მოლოდინები; ეკონომიკური სიდუხჭირის საერთო ფონი). ამდენად, სასამართლოს უმრავლესობის მიერ გაზიარებული ხედვა, რომ ქალებს უშუალოდ სოციალური სტერეოტიპები აბრკოლებს პოლიტიკაში მონაწილეობისგან, არის კომპლექსური რეალობის ერთ-ერთი სავარაუდო ახსნა, რომელსაც არ შეიძლება ჰქონდეს აბსოლუტურ ჭეშმარიტებაზე პრეტენზია.

15. ზოგადად, ნებისმიერი უთანასწორობის მიღმა შეიძლება, თუმცა არ არის აუცილებელი, არსებობდეს შანსების არათანაბრობა. კონსტიტუციის სულისკვეთებაც შესაძლებლობათა თანასწორობის უზრუნველყოფაა. ამ მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ კონსტიტუციის მე-11 მუხლის ზოგადი მოთხოვნა ირღვევა მაშინაც, როდესაც სახელმწიფო არსებითად უთანასწორო პირობებს ეპყრობა თანასწორად (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, II-10). მიუხედავად ამისა, არასწორი იქნება იმაზე აპელირება, რომ შანსების უთანასწორობის გამო მართებულია, შედეგებში გათანაბრების უზრუნველმყოფი ზომების შემოღება. კონსტიტუციის მოთხოვნა არ არის შედეგებში გათანაბრება, მეტიც, „თანაბარი შანსები იქნება თუ არა თანაბრად გამოყენებული, დამოკიდებულია კონკრეტული პირის უნარებზე. უნარების სახელმწიფოს ძალისხმევით გათანაბრების მცდელობა კი, უმეტესწილად, თავად იწვევს დისკრიმინაციას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27

დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-1).

16. შედეგებში სრულიად ან ნაწილობრივ გათანაბრების მცდელობები „დამსახურებაზე დაფუძნებული“ (ე.წ. *merit-based*) წარმატების პრინციპს აქარწყლებს. თანამედროვე ნეიტრალური კონსტიტუციური წესრიგი უნდა ქმნიდეს განვითარებისთვის თავისუფალ არენას და, ამდენად, პირებისთვის შანსების თანასწორობას. თავის მხრივ, მექანიკურად (ზემოდან ქვემოთ) შედეგებში გათანაბრების ფონზე რეალურად მწვავე საკითხი, შესაძლებლობათა უთანასწორობა საზოგადოების თვალთახედვიდან შეიძლება საერთოდ გაქრეს. ამიტომაც არის, რომ „საზოგადოება, რომლის მიზანს წარმოადგენს ადამიანებისთვის არა შესაძლებლობების თანასწორობის უზრუნველყოფა, არამედ მათი შედეგებში გათანაბრება, ძირს უთხრის როგორც თავისუფლების, ისე თანასწორობის იდეას“ (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - ირინე იმერლიშვილის და თეიმურაზ ტულუშის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, §9).

17. პლენუმის უმრავლესობა, კვლავ, როგორც საპარლამენტო არჩევნების პროცესში კვოტირების შეფასებისას, მიუთითებს, რომ სადავო ნორმებით განსაზღვრული ზომა მიმართულია ქალთა და მამაკაცთა შორის ფაქტობრივი თანასწორობის მიღწევის ხელშეწყობისკენ, რაც კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის მიერ სახელმწიფოსათვის უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად გასატარებელი ღონისძიებების დასაშვებ ფარგლებში ექცევა. თუმცა როგორც №3/3/1526 გადაწყვეტილების, ისე №3/2/1647 განჩინების ფარგლებში სასამართლომ არასაკმარისი სიცხადით განსაზღვრა კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის ფუნქცია და მოქმედების ფარგლები, აგრეთვე, სრულყოფილად არ შეაფასა პოლიტიკაში სქესთა დისბალანსის განმაპირობებელი სოციალური ფაქტორები, რაც მიუღებელია. ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს მომეტებული ვარაუდი, რომ სახელმწიფოს სპეციალური ღონისძიების ფაქტობრივი ეფექტი შედეგებში გათანაბრება იქნება, აუცილებელია საკითხის სიღრმისეული გამოკვლევა. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის დებულება არ ქმნის ამა თუ იმ სფეროში სავალდებულო კვოტირების შემოღებისთვის თვითკმარ საფუძველს. ფაქტობრივი უთანასწორობა კი შესაძლებელია, განპირობებული იყოს არა შანსების უთანასწორობით, არამედ სხვა მრავალი ზემოთ დაფიქსირებული სოციალური ასპექტით, რომელთა ემპირიული განაალიზების გარეშე, ცალკეული გენდერული კომპოზიციის წინასწარ

სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრა, იქნება სქესთა შორის უთანასწორობის ფონზე, შედეგებში გათანაბრება.

18. კონსტიტუციის განსახილველი დებულების მიზანია „სქესის, როგორც ინდივიდის სოციალური პოზიციის განმაპირობებელი ფაქტორის განეიტრალება,“ (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - ირინე იმერლიშვილის და თეიმურაზ ტულუშის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, §10), თუმცა ცალკეულ სფეროში დისბალანსის არსებობა, თავისთავად, ვერ იქნება შედეგებში მექანიკური გათანაბრების, წინასწარ სქესობრივი ბალანსის დადგენის ინდულგენცია. კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ სპეციალური ღონისძიებები მაქსიმალურად ესწრაფოდეს შანსების თანასწორობის უზრუნველყოფას და სოციალური ბარიერების განეიტრალებას. განსახილველ შემთხვევაში კი სავალდებულო კვოტირების *raison d'être* (არსებობის თავისთავადი მიზანი) არ არის ბარიერების განეიტრალება, არამედ შედეგის, კონკრეტული სქესობრივი ბალანსის დადგენა. კანონმდებელი ფოკუსირდება შედეგზე და არა შედეგამდე მისაღწევად აუცილებელ კომპლექსურ გზებზე.

19. გამომდინარე აქედან, სადავო ნორმით დადგენილი კვოტირების მექანიზმისთვის ლეგიტიმურ მიზანს არ განამტკიცებს ქართული კონსტიტუციური წესრიგი, კერძოდ, უზენაესი კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი არ უშვებს ამგვარი სპეციალური ღონისძიების არსებობას.

გ. გამოსადეგობა

20. ერთ-ერთი მთავარი დაკვირვების თანახმად, რომელიც №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში არის დაფიქსირებული, საქართველოში ყოველ მომდევნო არჩევნებზე ქალთა წარმომადგენლობა იზრდება, თუმცა უმრავლესობის აზრით, არასაკმარისი ტემპით, ამიტომაც სავალდებულო კვოტირება მეტად ქმედით ნაბიჯად იქნა დანახული. იმის გათვალისწინებით, რომ უმრავლესობამ გაიზიარა მითითებულ გადაწყვეტილებაში განხილული არგუმენტაცია, მუნიციპალიტეტის არჩევნებში სავალდებულო კვოტირების გამოსადეგობაზე მსჯელობისას გონივრული იქნებოდა, სასამართლოს, არსებითი სხდომის ფარგლებში, შეემოწმებინა, თუ რამდენად გამართლდა მათი მსჯელობა და სადავო ღონისძიებამ გაანეიტრალა თუ არა საზოგადოებაში არსებული სოციალური ბარიერები. ამ მხრივ, სასამართლოს, მეტწილად, შეეძლო, ეხელმძღვანელა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მიღებული მონაცემებით.

21. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ მომზადებული მონაცემების ანალიზი, 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებთან დაკავშირებით,

ცხადყოფს რამდენიმე გარემოებას, რომელიც შეიძლება, დახმარებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილობრივი არჩევნების პროცესში სავალდებულო კვოტირების შეფასებისას. მე-10 მოწვევის პარლამენტში წარმოდგენილი მანდატებიდან 30-ს იკავებს ქალი (20%), მათ შორის, 29 ქალი პარტიული სიით აირჩიეს, ხოლო ერთი - მაჟორიტარულით, რაც დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიული მაქსიმუმია. თუ კიდევ უფრო ღრმად გამოვიკვლევთ საარჩევნო სტატისტიკას, შევამჩნევთ ტენდენციას, რომელიც უფრო ამყარებს ჩვენს ვარაუდს, რომ სავალდებულო კვოტირება არათუ ქმნის თანაბარ შესაძლებლობებს, არამედ მექანიკურად განსაზღვრავს შედეგებს. კერძოდ, როგორც ირკვევა, თითქმის ყველა პარტიული სია ქალთა ზუსტად იმ რაოდენობას ითვალისწინებდა, რამდენსაც კვოტირების მექანიზმი ავალდებულებდა (მაგალითად, ქალების პროცენტული წილი პარტიებში „ქართული ოცნება“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ლელო“, „გირჩი“, „ევროპული საქართველო“ ზუსტად იყო 25-ის ტოლი ან 25-თან ახლოს). სპეციალური ღონისძიების მხოლოდ მექანიკურობაზე მიუთითებს ისიც, რომ პარტიების უმრავლესობა ქალებს არა სიის სათავეში, არამედ მეოთხე ნომრად ასახელებდა, რასაც ადასტურებს მონაცემი, რომლის მიხედვით, პარტიული სიების საერთო რაოდენობაში 44.3% ქალი იყო, თუმცა პარლამენტში მანდატი მოიპოვა მხოლოდ 24.2%-მა. ამდენად, საქართველოს ისტორიაში პირველად, სავალდებულო კვოტირების მოქმედების ფარგლებში ჩატარებული არჩევნებიდან მიღებული მონაცემების ანალიზი ცხადყოფს უმთავრესად იმას, რომ სპეციალური ღონისძიების განხორციელების შედეგი არის ის ეფექტი, რომელიც წინასწარ იყო ხელოვნურად დადგენილი. თუმცა საუბარი იმაზე, რომ მას ეფექტი ჰქონდა საზოგადოებაში არსებული სტერეოტიპების განეიტრალებაზე, როგორც მინიმუმ, საქმის არსებითი განხილვის ფორმატში უფრო სიღრმისეულ მოკვლევამდე, ჯერ კიდევ, ნაადრევია. უმრავლესობის მიერ მხოლოდ ქალთა წარმომადგენლობის რაოდენობრივ/მექანიკურ ზრდაზე აპელირება არ შეიძლება, იყოს საკმარისი საფუძველი იმის მტკიცებისთვის, რომ სპეციალური მექანიზმი გამოსადეგია, რამდენადაც, ამ შემთხვევაში, პლენუმის უმრავლესობა თავისსავე პოზიციას შეეწინააღმდეგება, რომლის მიხედვით, სპეციალური ღონისძიება არ იწვევს შედეგებში გათანაბრებას.

22. თავის მხრივ, ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი, რომელიც უმრავლესობამ გაიზიარა, ეფუძნება დაშვებას, რომ პოლიტიკაში კვოტირებით გაზრდილი ქალთა წარმომადგენლობა გაანეიტრალებდა საზოგადოებაში არსებულ სტერეოტიპებს. ამ მხრივ, ნიშანდობლივია, რომ ხელოვნურმა ჩარევამ და ქალთა სპეციალურად გამორჩევამ, შეიძლება, არათუ ხელი შეუშალოს, არამედ შეუწყოს საზოგადოებაში იმ აზრის გამყარებასა და გაფართოებას, რომელიც, უმრავლესობის აზრით, პოლიტიკაში დისბალანსის განმაპირობებელია. განსახილველ საქმეში ქალი

მოსარჩელები სწორედ აღნიშნული საფრთხის გააზრებაზე მიუთითებდნენ, რამაც განაპირობა მათი სურვილი, დავა ეწარმოებინათ საკონსტიტუციო სასამართლოში.

23. იმის გათვალისწინებით, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების ფარგლებში პირველად იქნა გამოყენებული სავალდებულო კვოტირება, მიზანშეწონილი იყო გასაჩივრებული მექანიზმის არსებით სხდომაზე შეფასება. საინტერესო იქნებოდა მხარეების პოზიციის მოსმენა, ჰქონდა თუ არა ეფექტი აღნიშნულ მექანიზმს სოციალური ბარიერების განეიტრალებაზე, თუ, უბრალოდ, ხელოვნურად გაიმეორა წინასწარ განსაზღვრული სქესობრივი კომპოზიცია. მონაცემებზე პირველადი დაკვირვება კი სწორედ ამ უკანასკნელი დასკვნის მართებულობაზე მიუთითებს. ამისგან დამოუკიდებლად, ცალსახაა, რომ არსებობს კიდევ უფრო მომეტებული რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის არჩევნების ფარგლებში სავალდებულო კვოტირებამ გააღვივოს საზოგადოებაში არსებული სტერეოტიპები. შესაბამისად, ღონისძიება რთულია, ჩაითვალოს დასახული ლეგიტიმური მიზნის გამოსადეგ საშუალებად.

დ. აუცილებლობა

24. მივიჩნევთ, რომ პლენუმის უმრავლესობა იზიარებს №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში წარმოდგენილ დასაბუთებას, მათ შორის, აუცილებლობის ელემენტზე, რამდენადაც საჭიროდ არ ჩათვალეს არსებითი სხდომის ფარგლებში რეგულაციის შეფასება. მითითებულ გადაწყვეტილებაში კი აუცილებლობის ეტაპზე ნათქვამი იყო, რომ ქალთა წარმომადგენლობა შესაძლოა, სახელმწიფომ გაზარდოს მრავალი ღონისძიებით, მათგან ზოგიერთი არის გრძელვადიანი, ზოგიერთი კი - მოკლევადიანი. ამ მხრივ, უმრავლესობამ დაადგინა ღონისძიების შერჩევის ასპექტში სახელმწიფოს მიხედულობის ფართო ფარგლები. სავალდებულო კვოტირება კი შეაფასა როგორც ყველაზე ქმედითი მექანიზმი, რომელიც, მინიმუმ, გარკვეული პროცენტით ქალთა წარმომადგენლობის გარანტიას ქმნის.

25. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ, ერთი მხრივ, არამყარი ლეგიტიმური მიზნის გამოკვეთის, გამოსადეგობის ელემენტთან დაკავშირებით მწვავე კითხვის ნიშნების არსებობის, კონსტიტუციის დებულების მეტად ბუნდოვანი განმარტების და, მეორე მხრივ, შეზღუდვის განსაკუთრებული ინტენსივობის გამო, უმრავლესობას არ უნდა დაედგინა/გაეზიარებინა სახელმწიფოსთვის მიხედულობის ისეთი ფართო ფარგლები, რომლებიც თავისთავად ამართლებს საზოგადოებაში პოლიტიკური ნების ისეთ ინჟინერიას, როგორიცაა სავალდებულო კვოტირება.

26. ნიშანდობლივია ისიც, რომ პლენუმის უმრავლესობა არასათანადო ყურადღებას უთმობს პოლიტიკაში ქალთა წარმომადგენლობის ბუნებრივი ზრდის დინამიკას, რომელიც დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში მეტ-ნაკლებად ყოველთვის პოზიტიური იყო (მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის წევრი ქალების პროცენტული წილი 1990 წელს მხოლოდ 6.4% იყო, შემდგომ მუდმივად (თუ არ ჩავთვლით 2007 წლიდან 2013 წლამდე პერიოდს) იზრდებოდა რაოდენობრივი წილი, ხოლო 2016 წელს 16 %-ს მიაღწია). პოზიტიური დინამიკა განსაკუთრებით შეიმჩნევა პროპორციულ სიებში, მაშინ, როდესაც მაჟორიტარული წესით არჩეული ქალები, სტატისტიკურად, ჯერ კიდევ უჩვეულო მოვლენაა. აგრეთვე აუცილებელია, აღინიშნოს, რომ პოლიტიკასა და ხელისუფლების განხორციელებაში გენდერული არათანაბრობა საკმაოდ განსხვავდება იმის მიხედვით, თუ ხელისუფლების რომელ შტოზეა საუბარი. მაგალითად, ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში, პარლამენტის, პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის აპარატებში ქალთა პროცენტული წილი ან ნახევართან ახლოს, ან ნახევარზე მეტია, ხოლო საქართველოს მთავრობაში მინისტრთა 33% ქალია.

27. ამდენად, საარჩევნო სისტემების განვითარების, მეტად პროპორციულ რეჟიმზე გადასვლის ფონზე, სავალდებულო კვოტირების გარეშე, ქალთა წარმომადგენლობა პრაქტიკულად მზარდია, ხოლო წარმომადგენლობის ორგანოთა მიღმა, პოლიტიკურ პროცესებში ქალთა ჩართულობა მეტად რეზონანსულია. შესაბამისად, ბუნდოვანია, თუ რატომ ჩათვალა სასამართლომ, რომ ბუნებრივ პირობებში პოლიტიკაში ქალთა წარმომადგენლობა ფაქტობრივად არ არის საკმაო ან არასაკმარისად მზარდია. მნიშვნელოვანია საერთო სურათის ანალიზი და არა ცალკეულ ორგანოში დაფიქსირებული შედეგი, რომელიც შეიძლება განპირობებული იყოს მთელი რიგი სხვა ფაქტორებით. ამას ემატება ისიც, რაც ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ მექანიკური ღონისძიებით საარჩევნო კონკურენციაზე დაწოლას შეიძლება ჰქონდეს არათუ პოზიტიური, არამედ ნეგატიური ეფექტი ზრდის ტენდენციასა და საზოგადოებაში არსებულ სტერეოტიპებზე.

28. მიგვაჩნია, რომ სადავო ნორმით გათვალისწინებული შეზღუდვა არ არის უფლების ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი საშუალება, რომელიც იმავე ეფექტიანობით უზრუნველყოფდა საზოგადოებაში არსებული დაბრკოლებების განეიტრალებას. თავის მხრივ, უფლების უფრო ნაკლებად მზღუდავი და არსებული პრობლემის წინააღმდეგ იმავე ეფექტიანობის მქონე საშუალების იდენტიფიკაცია შეუძლებელია, თუ სიღრმისეულად არ იქნა გაანალიზებული, მათ შორის, საქმის არსებითი განხილვის ფარგლებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გენდერული დისბალანსის გამომწვევი მიზეზ(ებ)ი.

ე. პროპორციულობა ვიწრო გაგებით

29. ამ ეტაპზე უნდა შეფასდეს ის საკითხი, რაც ლაიტმოტივად გასდევს წინამდებარე განსხვავებულ აზრს და ყველაზე მწვავედ წარმოაჩენს სავალდებულო კვოტირების არაკონსტიტუციურობას. კერძოდ, არსებითი სხდომის ფარგლებში მხარეთა პოზიციების მოსმენის შემდეგ, სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა, კვოტირება რა ხარისხით აზიანებს საჯარო და კერძო ინტერესებს და, შესაბამისად, შელახული ინტერესი გადაწონის თუ არა სქესთა შორის არსებული დისბალანსის მექანიკურ შემცირებას. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ რეგულირება განსაკუთრებული ინტენსივობით ერევა არჩევანის თავისუფლებაში, რაც თავისთავად გულისხმობს როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესების შეზღუდვას.

30. №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში სასამართლოს მოუწია, შეეფასებინა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს, პარლამენტის არჩევნებში სავალდებულო კვოტირების მექანიზმი. სასამართლომ მართებულად დაასკვნა, რომ პარლამენტის წევრობას არ განაპირობებს უშუალოდ პროფესიული კვალიფიკაცია, თუმცა უმრავლესობამ არ მიაქცია სათანადო ყურადღება იმ საფრთხეებს, რაც შეიძლება მოჰყვეს უმაღლესი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოში, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას განსაზღვრავს, სავალდებულო კვოტირებას. მოცემულ შემთხვევაში, სადავო ნორმა, საქართველოს პარლამენტის ნაცვლად, შეეხება საკრებულოს არჩევნებს, შესაბამისად, გონივრულია, რომ გასაჩივრებული მექანიზმიდან მომდინარე საფრთხეები ანალოგიური სტანდარტით არ შეფასდეს. დაუშვებელია საკრებულოს, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს მნიშვნელობის უგულებელყოფა და მიხედულობის ფართო სტანდარტით შეფასება, რამდენადაც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისთვის არსებითია ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს წარმომადგენლობითი ორგანოების ქმედითობას. სხვა სიტყვებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა იყოს „დემოკრატიის ლაბორატორია“, სადაც მაქსიმალური თავისუფლების უზრუნველყოფით, განსაზღვრულ ადგილთან დაკავშირებულ სოციუმს უნდა შეეძლოს გაბედული ექსპერიმენტების განხორციელება, რაც შეიძლება გახდეს ცენტრალური ხელისუფლებისთვის მაგალითის მიმცემი (დემოკრატიული მმართველობა ქვემოდან ზემოთ). საქართველოს კონსტიტუცია, მათ შორის, ამიტომ უყრის საფუძველს მოქალაქეების შესაძლებლობას, ადგილზე მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით დააკომპლექტონ საკრებულო და შემდგომ მოქმედებებში ისარგებლონ ავტონომიის მაღალი ხარისხით (საქართველოს

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ჭიჭინაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სეზისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-25).

31. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 23-ე და 24-ე მუხლები განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს, საკრებულოს არსსა და უფლებამოსილებებს. საკანონმდებლო მოწესრიგების დონეზე მუნიციპალიტეტის საკრებულოების უფლებამოსილება არ არის მცირე მნიშვნელობის. ამდენად, ის რისკი, რომ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები შეიძლება მიიღოს არასაკმარისი/ნაკლები კვალიფიკაციის მქონე პირმა, შესუსტდეს უშუალო დემოკრატიის გულისცემა და ამით პირდაპირი ზიანი მიადგეს საჯარო და კერძო ინტერესებს არა მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე, არამედ, „დომინოს ეფექტის“ გათვალისწინებით, ქვეყნის მასშტაბითაც, რეალურად დგას.

32. გარდა იმისა, რომ გასაჩივრებული ნორმა კიდევ უფრო ინტენსიურად ზღუდავს საარჩევნო თავისუფლებას, ვიდრე პარლამენტის არჩევნების პროცესში, აუცილებელია, ყურადღება გამახვილდეს შეზღუდვის შემოღების პერიოდზეც. 2020 წლის 2 ივლისის საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ შევიდა ცვლილება და მიეთითა, რომ 2028 წლამდე ჩასატარებელ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთო არჩევნებში პარტიის მიერ შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისათვის წარდგენილ სიაში ყოველი მეორე უნდა ყოფილიყო განსხვავებული სქესის კანდიდატი. მოგვიანებით, 2021 წლის 28 ივნისს კვლავ შეიცვალა საარჩევნო კოდექსის ცალკეული ნორმები და, მათ შორის, სავალდებულო კვოტირების შესახებ მიეთითა, რომ თვითმმართველობის არჩევნებში პარტიულ სიებში უნდა ყოფილიყო ყოველი მესამე განსხვავებული სქესის კანდიდატი. აღნიშნული ცვლილება ინიციატორების მიერ გამართლდა სწორედ იმ არგუმენტით, რომ პარიტეტული ვალდებულება პოლიტიკური პარტიებისთვის იქცეოდა რეალურ პრობლემად. მიგვაჩნია, რომ ისევ და ისევ იმ ფაქტზე დაყრდნობით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, მუნიციპალიტეტების სიმრავლიდან გამომდინარე, მოითხოვს კიდევ უფრო დიდი ადამიანური რესურსის მობილიზებას, პარტიებს მიეცათ არაგონივრულად მცირე დრო, რომ მოეხდინათ ეფექტური ორგანიზება და წინასწარ ეზრუნათ შესაბამისი რაოდენობის ქალი კანდიდატების მოძიებასა და პოპულარიზაციაზე. ამ ფაქტს ისიც ადასტურებს, რომ განსახილველ საქმეზე ერთ-ერთი მოსარჩელეა პარტია „ევროპული საქართველო“, რომელიც, ბუნებრივად, არათუ უჩივის პარტიის საქმიანობაში ქალთა დაბალ ჩართულობას, არამედ გამოირჩევა კიდევ სქესთა მეტ-ნაკლებად თანაბარი მონაწილეობით, თუმცა კონსტიტუციურ სარჩელში და

განმწესრიგებელ სხდომაზე აპელირებდა იმ პრაქტიკულ სირთულეებზე, რაც სადავო ღონისძიებამ შეუქმნა. ამდენად, რისკები რეალურია, რომ ამ ტიპის შეზღუდვის შემოღებამ არათანასწორ მდგომარეობაში ჩააყენა საარჩევნო სუბიექტები და შეცვალა პარტიებს შორის თავისუფალი კონკურენციის პირობებში არსებული შედეგების წონასწორობის ცენტრი.

33. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მივიჩნევთ, რომ სადავო ღონისძიება ვერ აკმაყოფილებს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს და გაუმართლებლად ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ საარჩევნო უფლებას.

ვ. კვოტირების არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ სასარჩელო მოთხოვნის საფუძვლიანობა

34. თავის მხრივ, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ უმრავლესობამ №1647 კონსტიტუციური სარჩელის მოთხოვნა იმ ნაწილში, რომელიც ეხებოდა საარჩევნო სიის ყოველ სამეულში ერთი ქალის ყოფნას, არსებითად განსახილველად არ მიიღო იმ საფუძვლით, რომ თითქოს არც სარჩელიდან და არც განმწესრიგებელი სხდომიდან არ გამოკვეთილა არგუმენტაცია, რომელიც წარმოაჩენდა სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის განსხვავებულ პერსპექტივას და მიზანშეწონილს გახდიდა საქმის კვლავ არსებითად განხილვა/გადაწყვეტას. განჩინებაში მითითებულია „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31¹ მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტზე, რომლის თანახმად, სარჩელში წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო მტკიცებულებები, რომლებიც დაადასტურებდა კონსტიტუციური სარჩელის საფუძვლიანობას.

35. ნიშანდობლივია, რომ ანალოგიური სპეციალური ღონისძიება, საკონსტიტუციო სასამართლომ №1526 კონსტიტუციური სარჩელის ფარგლებში განიხილა არსებითად და მიიღო კიდევ მის კონსტიტუციურობაზე გადაწყვეტილება. ამ მხრივ, მიგვაჩნია, რომ №1647 კონსტიტუციური სარჩელიც იყო, მინიმუმ, იმავე სტანდარტით დასაბუთებული და საფუძვლიანი იმისთვის, რომ იგი განხილული ყოფილიყო არსებითად.

36. თავის მხრივ, ჩვენი კოლეგების მიერ არსებითად განსახილველად მიუღებლობის ერთადერთი მართებული არგუმენტაცია იქნებოდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31³ მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტზე მითითებით იმის მტკიცება, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში დაფიქსირებული სადავო საკითხი უკვე გადაწყვეტილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ. შესაბამისად, უმრავლესობის პოზიცია შეიძლება ყოფილიყო ის, რომ საპარლამენტო არჩევნებში

ქალთა კვოტირების საკითხის კონსტიტუციურობა უკვე გადაწყვეტილია, ანალოგიური სტანდარტი ვრცელდება მუნიციპალიტეტის არჩევნებზეც და არ არსებობს სამართლებრივი პოზიციის შეცვლის აუცილებლობა, რასაც, როგორც ზემოთ მივუთითეთ, ასევე ვერ დავეთანხმებოდით. თუმცა კიდევ უფრო ბუნდოვანია განჩინებაში განვითარებულია არგუმენტაცია, რომ მოსარჩელემ ვერ შეძლო განმწესრიგებელ სხდომაზე სარჩელის დაკმაყოფილების რეალური პერსპექტივა წარმოეჩინა და ამიტომაც უარი ეთქვა მოთხოვნათა არსებითად განხილვაზე მაშინ, როდესაც №1526 კონსტიტუციურ სარჩელზე მეტწილად ანალოგიური დასაბუთება საკმარისი საფუძველი აღმოჩნდა, საკითხის არსებითად გადასაწყვეტად.

II. მანდატის გაუქმების შესახებ სადავო ნორმის დამოუკიდებელი მნიშვნელობა და მისი არსებითად განხილვის საჭიროება

37. მოსარჩელე ასევე სადავოდ ხდიდა „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-10 პუნქტს, რომელიც არეგულირებს მანდატების სქესის მიხედვით განაწილების საკითხს, როდესაც საკრებულოს წევრს ვადამდე უწყდება უფლებამოსილება. განჩინებაში მითითებულია, რომ სადავო ნორმით გათვალისწინებული მექანიზმი არის №3/3/1526 გადაწყვეტილებით კონსტიტუციურად ცნობილი სავალდებულო კვოტირების პრაქტიკაში სათანადოდ ოპერირებისთვის აუცილებელი, განუყოფელი ნაწილი და არ გამოკვეთილა რაიმე ახალი გარემოება, რაც წარმოაჩენდა კონსტიტუციური სარჩელის ამ ნაწილში არსებით ფორმატში განხილვის აუცილებლობას.

38. საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ დრომდე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მანდატის არსი და მისი გაუქმების საკითხი არსებითად არ შეუფასებია, თუმცა სასამართლოს პოზიცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში მანდატის ფუნქციასთან, მისი დამღევის სამართლებრივ კატეგორიასთან, უფლებაში ჩარევის განსაკუთრებულ ინტენსიურობასა და ამ ინსტიტუტის დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპთან მწვავე ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით, ზოგადად, ცნობილია. კერძოდ, სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, „ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების წარმომადგენლები არა მხოლოდ საკუთარ უფლებას განახორციელებენ, არამედ, პირველ რიგში, ხალხის მანდატის მატარებლები არიან, მათი სახელით მოქმედებენ და საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ამომრჩეველთა ინტერესებისთვის უნდა გამოიყენონ. ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სწორედ დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა

საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-13), „შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეული პირების თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტა, იმავდროულად, გულისხმობს ხალხის მანდატის შეჩერება/შეწყვეტას და წარმოადგენს თვითმმართველობის ავტონომიაში ყველაზე უხეშ ჩარევას. ამიტომ ეს უნდა ხდებოდეს მხოლოდ მკვეთრად გამოხატული და ძალიან მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური მიზნებისთვის, რომელთა დაუცველობა, პირველ რიგში, თავად ამომრჩევლის ინტერესებს შეუქცევადად არღვევს, ამასთან, უკიდურეს შემთხვევებში, როდესაც ეს არის ერთადერთი და აუცილებელი გზა, იმავდროულად, ზედმიწევნით განჭრეტადი, გასაგები, მკაცრად რეგლამენტირებული პროცედურით, რომელიც ეფუძნება ინტერესების სამართლიან ბალანსს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-14).

39. სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკა, მერის მანდატის გაუქმებასთან დაკავშირებით, მიუთითებს განსაკუთრებით მკაცრი შეფასების აუცილებლობაზე. აღნიშნული სტანდარტი მიზანშეწონილია, რომ გავრცელდეს პარტიულ სიაში მყოფ პირზე, რომელიც არის საკრებულოს იმ წევრის უფლებამონაცვლე, რომელსაც უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდა. პარტიულ სიაში უფლებამონაცვლე პირი, რომელმაც უნდა დაიკავოს გამოთავისუფლებული მანდატი, ასევე არის ხალხის ნების მატარებელი და მათი სახელით მოქმედი. კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძვლებისა და პირობების არსებობის შემთხვევაში, სწორედ მან უნდა დაიკავოს იმ პირის ადგილი, რომელსაც შეუწყდა უფლებამოსილება. მისი მანდატის გაუქმება საარჩევნო უფლებაში ინტენსიური ჩარევაა და აუცილებელია, უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურობა შეფასდეს მკაცრად, პირველ რიგში, საქმის არსებითი განხილვის ეტაპზე.

40. განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით ყურადსადემა, რომ მანდატის მეორადი განაწილების შესახებ ნორმა ამ რედაქციით და, რაც მთავარია, გაუქმებასთან დაკავშირებული ნორმატიული შინაარსით, რასაც მოსარჩელე სადავოდ ხდის, ჩამოყალიბდა საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, კერძოდ, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით 2021 წლის 28 ივნისს, არჩევნებამდე 3 თვით ადრე. ბუნდოვანია, არსებითად განხილვის გარეშე, როგორ მივიდა პლენუმის უმრავლესობა იმ დასკვნამდე, რომ სადავო ნორმით გათვალისწინებული მექანიზმი განუყოფელი ნაწილია №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში განხილული სავალდებულო კვოტირების, როდესაც 2020 წლის 25 სექტემბრამდე მანდატის ვადამდე გაუქმების მექანიზმი საერთოდ არ ყოფილა და თეორიულადაც ვერ

იქნებოდა მსჯელობის საგანი. ამას ემატება ის ფაქტიც, რომ განმწესრიგებელ სხდომაზე, როგორც მოსარჩელე, ისე მოპასუხე მხარეების წარმომადგენლები, სხდომის ფორმატიდან გამომდინარე, თავს იკავებდნენ სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურობის შესახებ არსებითი არგუმენტების წარმოდგენისგან სწორედ იმ მოტივით, რომ ასეთი არგუმენტაცია, მათი მხრიდან, უნდა წარმოდგენილიყო საქმის არსებითად განხილვის ფორმატში. ამდენად, პრაქტიკულად, სასამართლოს არ მოუსმენია საკითხზე მხარეების, განსაკუთრებით კი, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლების დასაბუთებული პოზიცია ნორმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.

41. კონსტიტუციური სარჩელის ამ ნაწილში არსებითად განსახილველად არმიღების კუთხით, უმრავლესობის პოზიცია, ძირითადად, ეყრდნობა იმ არგუმენტაციას, რომ სადავო ნორმა, რომელიც ცალკეული პირობების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელს ხდის მანდატის გაუქმებას, განხილული უნდა იყოს სავალდებულო კვოტირების სისტემასთან კავშირში, რამდენადაც უზრუნველყოფს ამ უკანასკნელის სათანადო ფუნქციონირებას. ჩვენი კოლეგებიც აღიარებენ, რომ „ერთი შეხედვით, მანდატის გაუქმების ინსტიტუტი არადემოკრატიულ ინსტიტუტს წარმოადგენს“ (იხ. განჩინების სამოტივაციო ნაწილის 44-ე პუნქტი), განსაკუთრებით მწვავედ ზღუდავს არა მხოლოდ საარჩევნო უფლებას, არამედ კონსტიტუციის ფუნდამენტურ პრინციპს. თუმცა უმრავლესობის მითითებით, სასამართლოს უკვე დამკვიდრებული პრაქტიკით, დემოკრატიის პრინციპს არ არღვევს პარტიულ სიაში გარკვეული რაოდენობით ქალების გათვალისწინების მოთხოვნა, მათ შორის, იმ პირობებში, როდესაც მისი დარღვევა არათუ ერთი მანდატის, არამედ მთლიანად პარტიული სიის რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველია. განჩინებაში არამართებულად არის ანალოგია გაკეთებული, ერთი მხრივ, სიების რეგისტრაციის პროცესში უარის თქმის და, მეორე მხრივ, მანდატის დაკარგვის სამართლებრივ ინსტიტუტებს შორის. გარდა იმისა, რომ ეს ინსტიტუტები საარჩევნო უფლებით დაცულ სხვადასხვა კომპონენტებს მიემართება, ისინი არსებითად განსხვავებული ინტენსივობით ზღუდავს საარჩევნო უფლებას. ერთ-ერთზე გაკეთებული სამართლებრივი შეფასება თუ დადგენილი სტანდარტი ავტომატურად არ გამოდგება მეორის გასამართლებლად.

42. განჩინებაში მითითებულია, რომ მანდატის გაუქმების ინსტიტუტისგან გამომდინარე საფრთხეები უაღრესად ჰიპოთეზურია და მათი პრევენცია მარტივად არის შესაძლებელი, თუმცა აღნიშნულთან დაკავშირებით, ისევ და ისევ განმწესრიგებელი სხდომის დანიშნულებიდან გამომდინარე, სასამართლოს ფაქტობრივად არ მოუსმენია მხარეების და, უპირველესად, მოპასუხის არსებითი არგუმენტაცია. თავის მხრივ, შეიძლება, ეჭვქვეშ არ დგება ის საკითხი, რომ მანდატის გაუქმების მექანიზმი პარლამენტის მიერ მართლაც კვოტირების

სისტემის ფუნქციონირებისთვის არის დამკვიდრებული, მაგრამ არამართებულია იმის მტკიცება, რომ ცალკეული ინსტიტუტი, რომელსაც შეიძლება პირდაპირი თუ გვერდითი შემხებლობა ჰქონდეს კვოტირების სისტემის ჯეროვან ფუნქციონირებასთან, არ უნდა იყოს არსებითად განხილული დამოუკიდებლად, როდესაც მისგან მომდინარე უფლების შეზღუდვის არსი არის განსაკუთრებით მწვავე.

43. კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებამდე, საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, მოსარჩელე მხარე ვალდებულია, რომ სასამართლო დაარწმუნოს სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნის საფუძვლიანობაში. აღნიშნული ვალდებულება, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ მოსარჩელე მხარემ სწორად უნდა გამოკვეთოს უფლების შეზღუდვის ფაქტი და სადავო ნორმის სარჩელში დასახელებულ კონსტიტუციურ დებულებასთან მიმართება. გარდა ამისა, პრაქტიკის განვითარების კვალდაკვალ, სასამართლომ მოთხოვნის საფუძვლიანობის ჩვენების ვალდებულებაში ასევე ამოიკითხა მოსარჩელის მოვალეობა, ნათლად წარმოაჩინოს სადავო რეგულირების შესაძლო არაკონსტიტუციურობა. მხარემ კონსტიტუციურ სარჩელში წარმოადგინა არგუმენტაცია, თუ რატომ თვლიდა მანდატის გაუქმების მექანიზმს დემოკრატიის პრინციპთან შეუთავსებლად. აგრეთვე, მართებულად გამოკვეთა უფლების შეზღუდვის ფაქტი და კონსტიტუციურ დებულებასთან მიმართება. სათანადო ხარისხით მიუთითა სადავო ნორმით გათვალისწინებული მძიმე შეზღუდვის შესაძლო არაკონსტიტუციურობაზე. ამდენად, დადგენილი პრაქტიკის შესაბამისად, მოსარჩელე არა მხოლოდ უფლების შეზღუდვის ფაქტზე აპელირებდა, არამედ დაასაბუთა მოთხოვნის საფუძვლიანობა იმ სტანდარტით, რაც აუცილებელია სასარჩელო მოთხოვნის არსებითად განსახილველად მისაღებად.

44. იმის გათვალისწინებით, რომ სადავო მექანიზმით საარჩევნო უფლების ინტენსიურ შეზღუდვაზე მოსარჩელე მხარის მიერ განვითარებული არგუმენტაცია დასაბუთებული იყო, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლების შეზღუდვა უნდა შეეფასებინა არსებითი განხილვის ეტაპზე თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებით. დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, სასამართლოს უმთავრესი ინსტრუმენტი, ძირითად უფლებაში ჩარევის შესაფასებლად, არის სწორედ თანაზომიერების ტესტი. სასამართლო აღნიშნულ ტესტს იყენებს სადავო საკითხის შესაფასებლად და მასზე მიღებული გადაწყვეტილების ჯეროვნად დასასაბუთებლად. საკონსტიტუციო სასამართლო მოსარჩელის ცალკეულ მოთხოვნას არსებითი განხილვის შემდგომ ან დააკმაყოფილებს, ან არა. თუმცა უმრავლესობა დასაბუთებულ გადაწყვეტილებამდე მიდის სწორედ მხარეთა არსებითი არგუმენტაციის გამოკვლევის და პოზიციების თანაზომიერების

პრინციპის მოთხოვნებთან შეჯერების შემდგომ. საარჩევნო უფლების განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე კი, აუცილებელია, თანაზომიერების პრინციპის თითოეული მოთხოვნა ზედმიწევნით იყოს გათვალისწინებული შეზღუდვის შეფასებისას. მიუხედავად იმისა, რომ მანდატის გაუქმების მექანიზმი შესაძლოა, ემსახურებოდეს იმავე მიზანს, რასაც სავალდებულო კვოტირება, აუცილებლად გამოსაკვლევია და შესაფასებელია, რამდენად არის ეს ღონისძიება მიზნის მიღწევის საშუალება, ხომ არ შეიძლება იმავე მიზნის მიღწევა უფლების უფრო ნაკლებად მზღუდავი საშუალებით და, რაც მთავარია, რამდენად არის დაცული პროპორციულობა მისაღწევ მიზანსა და შეზღუდულ უფლებას შორის. აღნიშნულ საკითხებს საკონსტიტუციო სასამართლო სწორედ საქმის არსებითად განხილვის ფორმატში არკვევს. სასამართლომ განსახილველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო კონტროლის ამგვარი პროცედურა არ გამოიყენა.

45. ფაქტობრივად სასამართლომ №3/2/1647 განჩინებით იმდენად გაამკაცრა კონსტიტუციური სარჩელის დასაბუთებულობის მოთხოვნა არსებითად განსახილველად მიღების ეტაპზე, რომ დადგენილი სტანდარტი შეიძლება შეფასდეს უკან გადადგმულ ნაბიჯად კონსტიტუციური უფლების ეფექტურად დაცვის პროცესში. საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა, პირის უფლების სათანადოდ დაცვასთან დაკავშირებით, ქმნის რისკებს არა მხოლოდ საარჩევნო უფლების შეზღუდვის ნაწილში, არამედ სამართლიანი სასამართლოს უფლებით ეფექტიანად სარგებლობასთან მიმართებით. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით დაცული სამართლიანი სასამართლოს უფლება შედგება არაერთი უფლებრივი კომპონენტისგან. ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი უფლებრივი ელემენტია, რომ სასამართლომ პირის სამართლებრივ მოთხოვნაზე მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სადავო რეგულირებით უფლებაში ჩარევის (არა)კონსტიტუციურობის შესახებ გადაწყვეტა კი შეიძლება დასაბუთებული იყოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც გამოყენებულია თანაზომიერების ტესტი. საარჩევნო უფლებასთან მიმართებით, დასაბუთებული გადაწყვეტისთვის სხვაგვარ მექანიზმს სასამართლოს პრაქტიკა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არ იცნობს. ამდენად, ბუნდოვანია, სასარჩელო მოთხოვნის ამ ნაწილში (არა)კონსტიტუციურობის რა პერსპექტივა ან უპერსპექტივობა დაინახა უმრავლესობამ განმწესრიგებელი სხდომის ეტაპზე.

46. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ მანდატის გაუქმება/შეწყვეტა, ზოგადად, მძიმე ხასიათის შეზღუდვას აწესებს როგორც აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებებთან, ისე დემოკრატიის არსთან მიმართებით. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფარგლებში მანდატის გაუქმების ინსტიტუტზეც უნდა გავრცელებულიყო ანალოგიური სტანდარტი. განსახილველ შემთხვევაში, გასაჩივრებული რეგულაციის

კონსტიტუციურობის საკითხის გადასაწყვეტად არ შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო იმ ნორმებთან დაკავშირებით განვითარებული მსჯელობა, რომლებიც №3/3/1526 გადაწყვეტილებაში პლენუმის უმრავლესობამ კონსტიტუციურად მიიჩნია. მათ შორის, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ამგვარ მექანიზმს, 2020 წლის 25 სექტემბრის მდგომარეობით, საარჩევნო კანონმდებლობა არ იცნობდა. გარდა ამისა, განმწესრიგებელ სხდომაზე, ფორმატის გათვალისწინებით, სასამართლოს არ მოუხმენია მხარეების და განსაკუთრებით მოპასუხის არსებითი არგუმენტაცია სადავო რეგულაციის შესახებ. ხოლო მოსარჩელემ მოთხოვნის საფუძვლიანობა იმ სტანდარტით დაასაბუთა, რაც აუცილებელი იყო სასარჩელო მოთხოვნის არსებითად განსახილველად მისაღებად. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ სასარჩელო მოთხოვნა არ მიიღო არსებითად განსახილველად და საარჩევნო უფლების განსაკუთრებით ინტენსიური შეზღუდვა არ შეაფასა სათანადო ფორმით თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებთან მიმართებით. საარჩევნო უფლებაში ინტენსიური ჩარევის გამართლების/გაუმართლებლობის შესახებ გადაწყვეტა კი დასაბუთებული შეიძლება იყოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც კონსტიტუციური კონტროლის ფარგლებში გამოყენებულია თანაზომიერების ტესტი. ამდენად, მოთხოვნის ამ ნაწილში სასამართლოს გადაწყვეტა არაჯეროვნად არის დასაბუთებული, რამაც მოსარჩელის სამართლიანი სასამართლოს უფლებით ეფექტიან სარგებლობასაც შეუქმნა საფრთხე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები:

თეიმურაზ ტულუში

ირინე იმერლიშვილი

ასლი დედანთან სწორია

საქართველოს საკონსტიტუციო

სასამართლოს მდივანი

მანანა კობახიძე



სასამართლოს წევრი
ხელმძღვანელობა

