

საქართველოს სახელით

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის

გადაწყვეტილება №3/10/1715

2025 წლის 17 ოქტომბერი

ქ. ბათუმი

პლენუმის შემადგენლობა:

რევაზ ნადარაია – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი;

გიორგი თევდორაშვილი – წევრი;

ირინე იმერლიშვილი – წევრი;

გიორგი კვერენჩხილაძე – წევრი;

მანანა კობახიძე – წევრი;

ვასილ როინიშვილი – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

თეიმურაზ ტულუში – წევრი.

სხდომის მდივანი: დარეჯან ჩალიგავა.

საქმის დასახელება: თბილისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“ და 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე.

დავის საგანი: საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“ და 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 11 ივლისს კონსტიტუციური წარდგინებით (რეგისტრაციის №1715) მომართა თბილისის სააპელაციო სასამართლომ (მოსამართლე – შოთა გეწაძე). №1715 კონსტიტუციური წარდგინება, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს გადმოეცა 2022 წლის 13 ივლისს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2022 წლის 4 ნოემბრის №3/13/1715 საოქმო ჩანაწერით, №1715 კონსტიტუციური წარდგინება ნაწილობრივ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად.

2. №1715 კონსტიტუციურ წარდგინებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მომართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“



საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი და „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი.

3. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ სადავოდ გამხდარი ნორმები ადგენს მერის მიერ მისი პირველი მოადგილის და სხვა მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლების და, შედეგად, მათთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის წესს.

4. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება განამტკიცებს საჯარო საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების სხვადასხვა უფლებრივ კომპონენტს, მათ შორის, თანამდებობიდან პირის უსაფუძვლოდ/დაუსაბუთებლად გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიას.

5. №1715 კონსტიტუციურ წარდგინებაში აღნიშნულია, რომ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს წარმოებაშია საქმე, რომლის თანახმად, სადავო ნორმების საფუძველზე, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილე, მერის ბრძანებით, უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე, გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან, თანაც ისე, რომ ბრძანებაში გათავისუფლების რაიმე კონკრეტული მიზეზის არსებობის შესახებ, მითითებული არ ყოფილა.

6. კონსტიტუციური წარდგინების ავტორის განმარტებით, მართალია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მერის მოადგილის თანამდებობა ითვლება პოლიტიკურ თანამდებობად, თუმცა ისიც ფაქტია, რომ აღნიშნული თანამდებობის დაკავება ხდება არა არჩევით, არამედ დანიშნით. შესაბამისად, აქვს თუ არა მერის მოადგილის თანამდებობას წმინდად პოლიტიკური ხასიათი, უნდა დადგინდეს მის მიერ განსახორციელებელი ფუნქციების გაანალიზების ფონზე.

7. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების ანალიზის საფუძველზე, წარდგინების ავტორი მიიჩნევს, რომ მერის მოადგილის თანამდებობა არ არის მხოლოდ პოლიტიკური ფუნქციების მატარებელი. წარდგინების ავტორის პოზიციით, მერის მოადგილეს ადგილობრივ, მუნიციპალურ დონეზე გააჩნია ისეთი ფუნქციებიც, რომლებიც უახლოვდება პროფესიულ, ტექნიკურ და ორგანიზაციულ ფუნქციებს, მოითხოვს პროფესიულ კომპეტენციას და სტაბილურ სამუშაო გარემოს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წარდგინების ავტორი მიიჩნევს, რომ მერის მოადგილის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლება, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული მოწესრიგების საპირისპიროდ, საჭიროებს შესაბამისი საფუძვლისა და დასაბუთების არსებობას.

8. კონსტიტუციური წარდგინების ავტორის განმარტებით, მართალია, მერს ამა თუ იმ პირის საკუთარ მოადგილედ დანიშვნისას, არ მოეთხოვება რაიმეს დასაბუთება და სარგებლობს სრული დისკრეციით, თუმცა, ამ შემთხვევაში ადგილი აქვს პირის უფლებით აღჭურვას. აღნიშნულის საპირისპიროდ, მერის მოადგილის დაკავებული თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლება წარმოადგენს უფლებაში ნეგატიურ ჩარევას, რის გამოც, ამგვარი ღონისძიება საჭიროებს უფრო მაღალი კონსტიტუციური სტანდარტით შეფასებას და კონტროლს.

9. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური წარდგინების ავტორი ითხოვს, მერის მიერ საკუთარი მოადგილეების ვადაზე ადრე, ყოველგვარი დასაბუთებისა და რაიმე კონკრეტულ საფუძველზე მითითების გარეშე გათავისუფლების კონსტიტუციურობის შემოწმებას საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით.

10. №1715 კონსტიტუციური წარდგინების ავტორი, საკუთარი არგუმენტაციის გასამყარებლად, მიუთითებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკას.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. სადავო ნორმების შინაარსი და შესაფასებელი მოცემულობა

1. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (შემდგომში – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი) 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტისა და ამავე კანონის 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მერი უფლებამოსილია, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს პირველი მოადგილე და მოადგილე. ადგილობრივი



თვითმმართველობის კოდექსის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი, მერის მიერ პირველი მოადგილისა და მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, დასახელებულ პირებს უფლებამოსილება უწყდება.

2. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში მერის მოადგილის (წინამდებარე გადაწყვეტილების მიზნებისათვის, მერის პირველი მოადგილისა და მოადგილის თანაბარი სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, ორივე თანამდებობის აღსანიშნავად გამოყენებული იქნება ერთიანი ტერმინი – მოადგილე) უფლებამოსილების შეწყვეტის კონკრეტული შემთხვევები მოწესრიგებულია 59-ე მუხლის პირველი პუნქტით. სადავო ნორმა, კერძოდ კი, 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, მერის მიერ საკუთარი მოადგილის გათავისუფლების და, შედეგად, მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევას ცალკე გამოყოფს. დასახელებული მუხლის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებისას, კანონმდებლობა მერს არ უდგენს რაიმე კონკრეტულ გარემოებაზე მითითების ვალდებულებას. შესაბამისად, მოქმედი ნორმატიული სივრცე, მერის მოადგილის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს, მუნიციპალიტეტის მერის მიერ მიზანშეწონილობის ფარგლებში მისაღებ გადაწყვეტილებად მიიჩნევს.

3. ხსენებულიდან გამომდინარე, მოცემული დავის ფარგლებში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად არღვევს მერის მიერ დაუსაბუთებლად, მიზანშეწონილობაზე დაყრდნობით, საკუთარი მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა ამ უკანასკნელის საჯარო თანამდებობაზე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების უფლებას. ამისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია, განიმარტოს საჯარო თანამდებობის შეუფერხებლად განხორციელების უფლების არსი და მიზანი, შეფასდეს მერის მოადგილის როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებაში, ისევე როგორც მის მიერ შესასრულებელი საქმიანობის ხასიათი და აღნიშნული თანამდებობის ბუნება. სწორედ ზემოთ მითითებული გარემოებების გაანალიზების შემდეგ უნდა დადგინდეს, კონსტიტუციურია თუ არა მერის მიერ, მიზანშეწონილობის მოტივით, თავისი მოადგილის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე, დაუსაბუთებელი გათავისუფლება.

4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აქვე აღნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის სადავოდ გამხდარი ნორმები არეგულირებს ზოგადად მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების და მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის წესს, ხოლო თბილისის მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის სპეციალური ნორმით, კერძოდ, 76-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, ცალკეა მოწესრიგებული. ეს უკანასკნელი ნორმა, წინამდებარე საქმის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოცემული დავის ფარგლებში, სადავოდ გამხდარი არ ყოფილა და, შესაბამისად, არც წარდგინების ავტორს გაუმახვილებია მასზე ყურადღება. თავის მხრივ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ არის უფლებამოსილი, საკუთარი ინიციატივით, გაზარდოს კონსტიტუციური წარდგინების ავტორის მიერ დაყენებული მოთხოვნის მოცულობა და იმსჯელოს იმ ნორმაზე, რომელსაც კონსტიტუციური წარდგინების ავტორის არგუმენტაცია შინაარსობრივად არ მიემართება. აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, წინამდებარე დავის ფარგლებში, არ შეაფასებს თბილისის მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების მომწესრიგებელი ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხს.

2. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დაცული სფერო და უფლების შეზღუდვა

5. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, „საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ განმარტა, რომ აღნიშნული კონსტიტუციური დებულება განამტკიცებს საჯარო სამსახურში „საქმიანობის შეუფერხებელი განხორციელების სხვადასხვა უფლებრივ კომპონენტს, მათ შორის, სამსახურიდან უსაფუძვლო/დაუსაბუთებელი გათავისუფლებისაგან დაცვის გარანტიას“ (იხ., 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-13; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5). შესაბამისად, ვინაიდან მოცემული კონსტიტუციური დებულება მიემართება საჯარო სამსახურში საქმიანობის განხორციელებას, მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების კონსტიტუციურობის შემოწმებამდე, პირველ რიგში, უნდა



დადგინდეს აღნიშნული თანამდებობა წარმოადგენს თუ არა საჯარო თანამდებობას საქართველოს კონსტიტუციის დასახელებული დებულების მიზნებისათვის.

6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიზნებისთვის, საჯარო სამსახური ესაა პროფესიული საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში და სხვა საჯარო ფუნქციის შესრულების მიზნით ჩამოყალიბებულ ინსტიტუციებში. საჯარო თანამდებობის პირები ახორციელებენ და ხელს უწყობენ საჯარო ხასიათის საქმიანობას. ისინი საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ამზადებენ, იღებენ გადაწყვეტილებებს ან/და ზედამხედველობას უწევენ მათ აღსრულებას და, ამ გზით ემსახურებიან საჯარო ინტერესებს (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).

7. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად, მერის პირველი მოადგილე და მოადგილე წარმოადგენენ მერიის თანამდებობის პირებს. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოქმედების პირობებში, უკვე იმსჯელა მუნიციპალიტეტის მერიის თანამდებობის პირების, კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მერისა და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიერ შესასრულებელი საქმიანობის სამართლებრივ ბუნებაზე. აღნიშნული თანამდებობის პირებისათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ფუნქციების გაანალიზების შედეგად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ მერისა და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობები, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიზნებისათვის წარმოადგენს საჯარო თანამდებობებს (იხ., შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6 და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-13).

8. მუნიციპალიტეტის მერისა და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მსგავსად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, მერის მოადგილე ახორციელებს სხვადასხვა საჯაროსამართლებრივი ხასიათის ქმედებებს, კერძოდ, ხელმძღვანელობს მერიის უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებულ შესაბამის დარგს, ორგანიზებას უწევს და აკონტროლებს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტებისა და მერის დავალებების შესრულებას, ასევე გამოსცემს საჯაროსამართლებრივი ხასიათის, კერძოდ, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს საკუთარ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, განსაკუთრებულ სიტუაციებში, კერძოდ, მერის უფლებამოსილების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევაში, მერის უფლებამოსილების აღდგენამდე ან ახალი მერის არჩევამდე, მერის მოადგილე ასრულებს მერის მოვალეობებს. მერს ასევე შეუძლია, მოადგილეზე საკუთარი უფლებამოსილებების დელეგირება, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

9. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის გაგებით, მერის მოადგილის თანამდებობა წარმოადგენს საჯარო თანამდებობას და, შესაბამისად, მასზე ვრცელდება, საჯარო საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს კონსტიტუციის ამავე მუხლში მოაზრებული გარანტიები.

10. ამდენად, ვინაიდან მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის თანამდებობა მიჩნეულ იქნა საჯარო თანამდებობად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ მერის მიერ მიზანშეწონილობის მოტივით მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, მერის მოადგილის სამსახურიდან გათავისუფლება, რაც გულისხმობს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას, წარმოადგენს ჩარევას ამ უკანასკნელის საჯარო სამსახურის შეუფერხებლად განხორციელების უფლებაში და საჭიროებს შესაბამის გამართლებას საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების ფარგლებში.

3. საჯარო თანამდებობაზე საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების გარანტიები



11. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, საჯარო სამსახურის შეუფერხებელი განხორციელების გარანტიები, მათ შორის, თანამდებობიდან გათავისუფლების დასაშვები საფუძვლები, სხვადასხვა ტიპის საჯარო თანამდებობასთან მიმართებით, შესაძლოა, მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან. განსხვავებას, უპირველეს ყოვლისა, თავად საჯარო თანამდებობის ბუნება განაპირობებს. საქართველოს კონსტიტუცია იცნობს როგორც წმინდად პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ან პროფესიული ნიშნით შერჩეულ, ისე შერეული ტიპის საჯარო თანამდებობის პირებს. თანამდებობათა ტიპებად დაყოფას არ გააჩნია მხოლოდ თეორიული დატვირთვა და იგი რეალურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციური უფლების შინაარსსა და თანამდებობის პირის დაცვის გარანტიებზე. კერძოდ, იმისდა მიხედვით, საჯარო სამსახური/თანამდებობა მიეკუთვნება პროფესიულ, პოლიტიკურ თუ შერეული ტიპის თანამდებობას, როგორც წესი, განსხვავებულია საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების საფუძველზე პირის თანამდებობიდან გათავისუფლებისაგან დაცვის მიზანი და ინტერესი, რაც, თავის მხრივ, იწვევს აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების ფარგლებში კანონმდებლის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების განსხვავებულობას.

12. 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, არსებითად, მიმართულია პროფესიული თანამდებობის პირების ინტერესების დაცვისაკენ. ამგვარი მიდგომის ლოგიკა ეფუძნება პირის ინდივიდუალურ უფლებას, 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 (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9).

13. შრომითი უფლებების დაცვის მიღმა, რიგ თანამდებობებთან მიმართებით, საქართველოს 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. 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, რა გავლენას ახდენს შეზღუდვა პირის მიერ მისი თანამდებობრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-10).

14. ამასთანავე, არსებობს თანამდებობები, რომლებთან მიმართებითაც, შესაძლოა, წინა პლანზე იყოს წამოწეული როგორც თანამდებობის პირის შრომითი უფლებების დაცვის, ისე მისი უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფის მომეტებული კონსტიტუციური ინტერესი. მსგავსი ტიპის თანამდებობის პირების მიერ საქმიანობის განხორციელება, ერთი მხრივ, უკავშირდება მნიშვნელოვან პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილებას, მეორე მხრივ კი, გულისხმობს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლის ეფექტიანად განხორციელებისათვის მათ ესაჭიროებათ საქმიანობაში ჩაურევლობის გარანტიები. მაგალითად, მოსამართლის საქმიანობა, ერთი მხრივ, უკავშირდება კვალიფიკაციას, გამოცდილებას, პროფესიულ ცოდნას, მეორე მხრივ კი, საჭიროებს საქმიანობაში ჩაურევლობის მყარ გარანტიებს (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11).

15. მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების



უმთავრესი ამოცანა თანამდებობის პირის შრომითი უფლებების დაცვა ან/და მის მიერ უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველყოფაა. ამასთანავე, 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, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საქართველოს კონსტიტუციის დასახელებული დებულება (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მექიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8).

16. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე დადგენილია, რომ სხვადასხვა ტიპის საჯარო თანამდებობებთან მიმართებით, განსხვავებული შეიძლება იყოს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებით დაცული უფლების შინაარსი და ფარგლები.

17. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის გადაწყვეტისას, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შეფასდეს, რა მიზანს ემსახურება მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის თანამდებობის დაცვა და როგორია მისთვის საქართველოს კონსტიტუციით შეთავაზებული გარანტიები. ამ მიზნით, გამოსარკვევია მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის თანამდებობრივი სტატუსი, მისი თანამდებობაზე დანიშვნის წესი ისევე, როგორც არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების ფარგლებში მერის მოადგილის თანამდებობას დაქვემდებარებადი ამოცანების შინაარსი.

4. მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის თანამდებობრივი სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზნებისთვის და მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების მექანიზმის თავსებადობა კონსტიტუციის მოთხოვნებთან

18. მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის სტატუსთან, ისევე როგორც მისი დანიშვნის ან/და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესთან მიმართებით, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს რაიმე სახის პირდაპირ ჩანაწერს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან დაკავშირებით, საქართველოს კონსტიტუცია ექსპლიციტურად აწესრიგებს მხოლოდ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს ფორმირების წესსა და პროცედურას. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების შედეგად, ფარული კენჭისყრით. იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის ამავე მუხლით 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 ანგარიშვალდებულები 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 – განხორციელოს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მექიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“). შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნას არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების კონკრეტული ფორმით სტრუქტურირება.

19. ზოგადად, თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის სხვადასხვა მოდელია დამკვიდრებული. განსხვავებულია აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაკომპლექტების წესი და პროცედურა, აღნიშნულ ორგანოთა შორის ფუნქციათა გადანაწილება, პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ფორმები, ისევე როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და მათი კონსტიტუციური თუ ორდინალური კანონმდებლობის დონეზე რეგულირების ფარგლები. აღნიშნულ საკითხებს სახელმწიფოები ეროვნული კონსტიტუციური კონტექსტისა და სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით წყვეტენ. როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციამ უარი თქვა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსთან დაკავშირებული საკითხების, მათ შორის, ამ ორგანოს სტრუქტურის, სკრუპულოზურ კონსტიტუციურ რეგულირებაზე.



20. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონმდებელი უფლებამოსილია, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი თვითმმართველობის მოდელის ქმედითობის უზრუნველსაყოფად, თავად ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიის პრინციპის იდეისა და მიზნის შეუღლებად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა ფუნქციები გადაანაწილოს სხვადასხვა თანამდებობის პირებს შორის, მათ შორის, შექმნას იმგვარი თანამდებობა – მერის მოადგილე, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს – მერის კონსტიტუციური კომპეტენციის სათანადოდ განხორციელებას.

21. ამავდროულად, ფართო დისკრეცია კანონმდებელს არ ათავისუფლებს ვალდებულებისაგან, რომ შეიმუშაოს შერჩეულ სამართლებრივ სტატუსთან თანხვედრაში მყოფი მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი. იმის დასადგენად, რამდენად თავსებადია მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების არსებული მოდელი საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, მათ შორის, მერის მოადგილის თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებული საკითხისა და მისი ფუნქციების ანალიზს.

22. ამ კონტექსტში, უპირველესად, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, მერის პირველი მოადგილისა და მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნა მერის კომპეტენციას წარმოადგენს. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებისას, მერი შეზოჭილი არ არის კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნებით, მათ შორის, რაიმე შინაარსის ცენზითა თუ მერის მოადგილის თანამდებობისათვის დადგენილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნებით. შესაბამისად, ამკარაა, რომ მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნა, ერთმნიშვნელოვნად ექცევა მერის სრული დისკრეციის სფეროში და წარმოადგენს მიზანშეწონილობის საკითხს.

23. მერის მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნის საკითხის ანალიზის შემდგომ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ყურადღებას გამახვილებს ამ თანამდებობის სტატუსსა და მისთვის მიკუთვნებულ ფუნქციებზე. ამ კონტექსტში, საგულისხმოა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, ამ კანონის მიზნებისთვის, მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილე წარმოადგენს პოლიტიკური თანამდებობის პირს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ კონკრეტული თანამდებობის სტატუსი არ გამომდინარეობს მხოლოდ მისი ლეგალური დეფინიციიდან და, შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიზნებისთვის, მერის მოადგილის თანამდებობრივი სტატუსის დადგენისას, დასახელებული საკანონმდებლო დეფინიცია საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის ვერ იქნება მზოჭავი ხასიათის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მყარად დადგენილი პრაქტიკით, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დაცული გარანტიების ფარგლების განსაზღვრისას, საჯარო თანამდებობის/თანამდებობის პირის სტატუსს განაპირობებს შესაბამისი საქმიანობის ბუნება და კონსტიტუციით მასზე დაკისრებული ფუნქციების ხასიათი (იხ., *mutatis mutandis* 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-9).

24. მაშასადამე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში, მერის მოადგილის საქმიანობის ხასიათი და, პირველ რიგში, შეამოწმოს ხომ არ ასრულებს იგი მუნიციპალურ დონეზე პროფესიულ თანამდებობას.

25. საყურადღებოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მერიის თანამდებობის პირებიდან, მერისა (იხ., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 54-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები) და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისაგან (იხ., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი) განსხვავებით, მერის მოადგილის უფლებამოსილებათა და შესასრულებელ ფუნქციათა დეტალურ ჩამონათვალს არ იცნობს და შემოიფარგლება მხოლოდ ამავე კოდექსის 57-ე მუხლის მე-3 პუნქტში არსებული ზოგადი ჩანაწერით, რომლის თანახმად, მერის მოადგილე, ფუნქციათა განაწილების შესაბამისად, ხელმძღვანელობს მერიის უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებულ დარგს, ორგანიზებას უწევს და აკონტროლებს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და მერის დავალებების შესრულებას, მერიის დებულების შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. ამდენად, ნათელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ახდენს მხოლოდ მერის მოადგილის საქმიანობის გარკვეული ფორმების



განსაზღვრას და არ აკონკრეტებს მისთვის დასაკისრებელი შესაძლო დავალებების და პასუხისმგებლობის შინაარსს, რაც რეალურად განაპირობებს პირის თანამდებობრივ სტატუსს. აღნიშნულ მოსაზრებას, დამატებით, ამყარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 57-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად, მერის პირველი მოადგილისა და მოადგილის (მოადგილეების) უფლებამოსილებები განისაზღვრება მერიის დებულებით.

26. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მერს, ფაქტობრივად, ანიჭებს სრულ დისკრეციას, როგორც საკუთარი მოადგილის ფუნქციების განსაზღვრასთან, ისე მის დანიშვნასთან და გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად, მერის პირველი მოადგილე და მოადგილე წარმოადგენენ მერიის თანამდებობის პირებს. ამავე კოდექსის 50-ე მუხლის შესაბამისად, მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი, მერისადმი დაქვემდებარებული დაწესებულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.ე“ და „ა.ვ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად კი, მერი უნაწილებს ფუნქციებს მერიის მოსამსახურეებს, დავალებებს აძლევს მერიის თანამდებობის პირებს და ისმენს მათ ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე, მერიის დებულებით დადგენილი წესით, ახდენს მერიის თანამდებობის პირებისთვის უფლებამოსილებების დელეგირებას.

27. ამდენად, ნათელია, რომ საკანონმდებლო დონეზე, საქართველოს პარლამენტის მხრიდან განსაზღვრული არ არის მერის მოადგილის უფლებამოსილებები და მის მიერ შესასრულებელ ფუნქციათა ჩამონათვალი, ეს საკითხი, ფაქტობრივად, მერის სრულ კონტროლქვეშაა მოქცეული. კანონმდებლის მხრიდან მერის მოადგილის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განსაზღვრის მერის დისკრეციაში მოქცევის ფაქტს დამატებით ცხადყოფს თავად სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მერიის დებულებების ანალიზი, რომელშიც, როგორც წესი, ასევე არ არის განსაზღვრული მერის მოადგილის კონკრეტული უფლებამოსილებები და არ არის მითითება, მერის მოადგილის მიერ შესასრულებელ დავალებათა ხასიათზე. სანაცვლოდ კი, აღნიშნულია, რომ მერის მოადგილის სამუშაოთა აღწერილობებს განსაზღვრავს და ამტკიცებს მერი (იხ., მაგ., „დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ“ დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 8 დეკემბრის №27 დადგენილებით დამტკიცებული, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი), მერის მოადგილესთან მერიის სამსახურების დაქვემდებარების საკითხი რეგულირდება მერიის სტრუქტურით, რომელსაც ამტკიცებს მერი (იხ., მაგ., „თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების თაობაზე“ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 26 იანვრის №200 დადგენილებით დამტკიცებული, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი) და ა.შ.

28. შესაბამისად, ცალსახაა, რომ, არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში მერის მოადგილის არსებითი ფუნქცია მერის საქმიანობის ხელშეწყობა და მისი ეფექტიანობის უზრუნველყოფაა. იმავდროულად, ერთი მხრივ, მერის მიხედულების ფარგლებში ექცევა მოადგილის შერჩევის საკითხი, ხოლო, მეორე მხრივ, სწორედ მერი განსაზღვრავს საკუთარი მოადგილის საქმიანობათა მიმართულებებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, მერის, პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსის ანალიზი.

29. მერის სამართლებრივი ბუნება უკვე შეფასებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით. კერძოდ, არსებული კონსტიტუციური არქიტექტურის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ 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. იმავდროულად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, შესაბამისი დარგის კანონმდებლობის გაანალიზების შედეგად, დაადგინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული მოდელის პირობებში, მერი, თანამდებობრივად, საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქციით, ისევე, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოზე დამოკიდებულების ხარისხიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად განსხვავდება პროფესიული, წმინდად შრომითი ურთიერთობის განმახორციელებელი პირისაგან (იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-19).



30. ამკარაა, რომ მერი, რომელიც მოქმედებს ამომრჩევლის მიერ მინდობილი მანდატის ფარგლებში, პოლიტიკური მიზანშეწონილობით, თავად ირჩევს მოადგილეებს და მოიაზრებს მათ საკუთარი პოლიტიკის გამტარებლად. დემოკრატიული მმართველობისათვის დამახასიათებელია, არჩევნების შემდგომ, ამ თუ იმ პოლიტიკური თანამდებობის პირს მიეცეს საშუალება, პოლიტიკა, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზე, განახორციელოს საკუთარი პოლიტიკური გუნდის დახმარებით.

31. გარდა ამისა, საყურადღებოა ისიც, რომ მოქმედი კანონმდებლობა მერის მოადგილეს, ცალკეულ შემთხვევაში, მოიაზრებს მის უფლებამოსილებად. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, მერის უფლებამოსილების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევაში მის მოვალეობას, მერის უფლებამოსილების აღდგენამდე ან ახალი მერის არჩევამდე, ასრულებს მერის პირველი მოადგილე, თუ მერის პირველი მოადგილე თანამდებობაზე დანიშნული არ არის – მერის მოადგილე, ხოლო თუ მერს ორი ან ორზე მეტი მოადგილე ჰყავს – მერის უხუცესი მოადგილე. თუ მერის პირველი მოადგილე ან მერის მოადგილე დანიშნული არ არის, მერის მოვალეობას, მერის უფლებამოსილების აღდგენამდე ან ახალი მერის არჩევამდე, ასრულებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე. იმის გათვალისწინებით, რომ მერის უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტა, როგორც წესი, კრიზისულ სიტუაციასთანაა დაკავშირებული. ადგილობრივი ხელისუფლების უწყვეტად მუშაობის უზრუნველსაყოფად გარდამავალი მმართველის როლს ასრულებს მერის მოადგილე, რაც მას [მერის მოადგილეს], ერთი მხრივ, სრულფასოვნად აღჭურავს მერის უფლებამოსილებებით, ხოლო, მეორე მხრივ, აკისრებს მისსავე პასუხისმგებლობას.

32. იმავდროულად, ბუნებრივია, მერის მოქმედების ფართო არეალის გათვალისწინებით, არც ის გამოირიცხება, რომ ცალკეულ შემთხვევაში, მოადგილეს დაეკისროს გარკვეული ფუნქციების, იმგვარი ხასიათის დავალებების შესრულება, რომლებიც პროფესიულ ცოდნასა და გამოცდილებას საჭიროებს. არსებულ საკანონმდებლო წესრიგში, მერის მოადგილე მჭიდროდ არის დაკავშირებული კონკრეტული, სხვა თანამდებობის პირის – მერის მიერ განხორციელებულ საქმიანობასთან. როგორც აღინიშნა, მერის მოადგილის ძირითადი მოვალეობა, მერიის უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებული დარგების ორგანიზება, კონტროლი და ხელმძღვანელობაა. შესაბამისად, მერის მოადგილე, რიგ შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტის მერის კომპეტენციის სფეროში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიმღები, ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის განმახორციელებელი სუბიექტია და ის, თუ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში როგორი იქნება მისი მოქმედების ფარგლები და დისკრეციის მასშტაბი, დამოკიდებულია თავად მერის კომპეტენციის ფარგლებში პოლიტიკის განხორციელებასა და დისკრეციაზე.

33. ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, ცალსახაა, რომ მერის მოადგილის ფუნქცია მიზანმიმართულია მერის ეფექტიანი საქმიანობის ხელშეწყობისკენ. იმავდროულად, ერთი მხრივ, აღნიშნული თანამდებობის არსებობა არ განეკუთვნება კონსტიტუციის მოთხოვნას და, შესაბამისად, არ არსებობს კონსტიტუციით დადგენილი დაცვის სპეციალური გარანტიები, ხოლო მეორე მხრივ, არც კონსტიტუცია მოიაზრებს და არც კანონმდებლობა არ აკისრებს მერის მოადგილეს იმგვარ უფლებამოსილებებს, რაც წარმოშობდა მერის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების წინააღმდეგ მომეტებული, კონსტიტუციურსამართლებრივი გარანტიების შეთავაზების საჭიროებას.

34. ამასთანავე, როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მიზანს ასევე წარმოადგენს ამა თუ იმ თანამდებობის პირის შრომითი უფლებების დაცვა. მოცემულ შემთხვევაში, შრომითი უფლებების კონტექსტში, ხაზგასასმელია, რომ მერის მოადგილის თანამდებობისათვის განსაზღვრული საკანონმდებლო ჩარჩოს გათვალისწინებით, ამ თანამდებობაზე დანიშნული პირისათვის წინასწარვე ცნობილია მის მიერ დასაკავებელი პოზიციის არსი და მასთან დაკავშირებული გარანტიების მასშტაბი. მათ შორის, ცხადია, რომ აღნიშნული პოზიციის დაკავება დაკავშირებული არ არის ობიექტური და განჭვრეტადი კრიტერიუმების/მოთხოვნების დაკმაყოფილებასთან ან/და საკონკურსო პროცესთან. თანამდებობაზე განწესებული პირისათვის იმთავითვე ცხადია, რომ მისი დანიშვნა და საქმიანობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული კონკრეტული თანამდებობის პირის, მერის გადაწყვეტილებასა და მიხედულობის ფარგლებზე. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ ამგვარ პირს ვერ ექნება ინდივიდუალური შრომითი უფლებების დაცვის მაღალი მოლოდინი.

35. გარდა ამისა, მერის მოადგილის უფლებამოსილებათა ანალიზის საფუძველზე, საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე დაადგინა, რომ იგი მნიშვნელოვნად განსხვავდება პროფესიული, წმინდად შრომითი ურთიერთობის განმახორციელებელი პირისაგან. ამასთანავე, მისი კომპეტენცია და საქმიანობა



სრულადაა დამოკიდებული მერის მიერ დაგეგმილ და განსაზღვრულ საქმიანობასა და პოლიტიკური დღის წესრიგზე. იგი თავისი შინაარსით არ არის დამოუკიდებელი უფლებამოსილებების მატარებელი სუბიექტი და მერის თანამდებობისაგან განცალკევებით არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკის რაიმე ფორმით განმახორციელებელ პირს. ფუნქციური თვალსაზრისით, მერის მოადგილე მერის პოლიტიკური გუნდის წევრი და დამხმარეა. შესაბამისად, მისი საქმიანობის არეალიც სრულად მერის პრეფერენციებზეა დამოკიდებული. ამრიგად, ნათელია, რომ მისი ძირითადი და უპირველესი მოვალეობა მერის საქმიანობის ხელშეწყობაა და, ამდენად, მისი მხრიდან საქმიანობის განხორციელების საჭიროება აღნიშნულის თაობაზე მერის შეხედულებით/საჭიროებით ისაზღვრება.

36. ხაზგასასმელია, რომ აღნიშნული მიდგომის ლოგიკა ეფუძნება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფას, რამდენადაც მერის უფლებამოსილებებისა და მისი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დატვირთვის რეალიზებისათვის აუცილებელია მერისა და მისი მოადგილის კოორდინირებული, ურთიერთშეთანხმებული საქმიანობა. აღმასრულებელი ფუნქციის აღსრულების კონტექსტში მერის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის გატარება, მისი მითითებების შესაბამისად, აღმასრულებელი საქმიანობის წარმართვა არსებითად გართულდება, ცალკეულ შემთხვევაში კი შეუძლებელი გახდება მერსა და მის მოადგილეს შორის ნდობის არარსებობის, პოლიტიკური ან/და სხვაგვარი შეუთანხმებლობის პირობებში. ამდენად, იკვეთება, რომ მერის მოადგილეს არ გააჩნია რაიმე სახის კომპეტენცია, რაც გაამართლებდა მერის ნების წინააღმდეგ მისი თანამდებობაზე დარჩენის საჭიროებას.

37. ამასთანავე, იმდენად, რამდენადაც პოლიტიკური თანამდებობის პირმა (მერმა) ეფექტიანად შეძლოს მასზე დაკისრებული ამოცანების რეალიზება, აუცილებელია მმართველობის სისტემა იმდაგვარად იყოს მოწყობილი, რომ გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირს ხელი არ შეეშალოს განსაზღვრული პოლიტიკის გატარებაში, ასევე, ნათელი იყოს პოლიტიკური პროგრამის განხორციელებაში პასუხისმგებლობის ჩარჩოები. ყოველივე ზემოაღნიშნული, უპირობოდ, წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საფუძველს, განამტკიცებს და სიცოცხლისუნარიანად აქცევს არჩევითი მმართველობის იდეას.

38. სწორედ მერისა და მისი მოადგილეების ურთიერთთანამშრომლობა, პიროვნული ნდობა და კოორდინაცია განაპირობებს აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ეფექტიანობას, რაზეც შეიძლება მნიშვნელოვნად იყოს დამოკიდებული მერის საქმიანობის ეფექტიანობა. ამდენად, მერის მოადგილის თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაკავშირება მერის მიზანშეწონილობასთან გონივრულად ახსნადია.

39. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასკვნის, რომ სადავო ნორმების საფუძველზე, მერის მიერ საკუთარი მოადგილის მიზანშეწონილობის მოტივით, დასაბუთების გარეშე, გათავისუფლება, არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციით დაცულ საჯარო საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების უფლებას. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტის სიტყვები „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“ და 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების მოთხოვნებს.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის, 21-ე მუხლის პირველი, მე-5 და მე-11 პუნქტების, 25-ე მუხლის პირველი და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 27³ მუხლის მე-2 პუნქტის, 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 43-ე მუხლის და 44-ე მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტების საფუძველზე,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო
ა დ გ ე ნ ს:



1. არ დადასტურდეს „თბილისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტის სიტყვების: „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“, 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების „... და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ...“ და 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის არაკონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით.

2. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.

3. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

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

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

პლენუმის შემადგენლობა:

რევაზ ნადარაია

ევა გოცირიძე

გიორგი თევდორაშვილი

ირინე იმერლიშვილი

გიორგი კვერენჩილაძე

მანანა კობახიძე

ვასილ როინიშვილი

თეიმურაზ ტულუში

