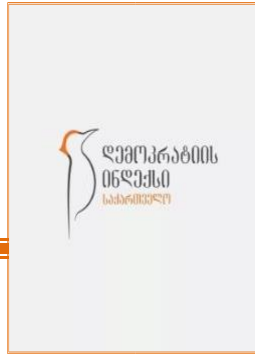


ს(ა)იპ დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
ს/კ – 405337764
მის: თბილისი ალ. ყაზბეგის გამზ. N2, 0160



+995 577 07 05 77 
democracyindexgeorgia@gmail.com 
@DemocracyIndex 

N 03-083-2021


22 მარტი 2021

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს
ანრი ოხანაშვილს

ბატონო ანრი,

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-9 პუნქტის და 107-ე მუხლის მესამე პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრებას „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საკანონმდებლო პაკეტის (07-3/39/10; 2.03.2021) თაობაზე.

პატივისცემით,

ეკატერინე ციმაკურიძე 
თავმჯდომარე

2021 წლის 9 მარტს ბიუროს სხდომაზე დარეგისტრირდა პარლამენტის წევრების ინიციატივა¹ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ. წარმოგიდგინოთ ორგანიზაცია “დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს” მოსაზრებას აღნიშნულ კანონპროექტზე.

უპირველეს ყოვლისა, ხაზი უნდა გავუსვათ იმ ფაქტს, რომ არსებული საარჩევნო კოდექსი ვერ უზრუნველყოფს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამის მოწესრიგებას და უდავოა, რომ საჭიროა არსებითი რეფორმის განხორციელება. აღნიშნული კიდეც ერთხელ დაადასტურა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა და იმ საერთაშორისო თუ ადგილობრივ ორგანიზაციათა შეფასებებმა, რომელებიც აქტიურად აკვირდებოდნენ საარჩევნო პროცესებს.

შემოთავაზებული ცვლილებები, მიუხედავად ცალკეული პოზიტიური ასპექტებისა, ფრაგმენტულია, ვინაიდან ვერ აწესრიგებს მთელ რიგ არსებით პრობლემებს. აღნიშნული ერთი მხრივ, შესაძლოა გამოწვეული იყოს იმით, რომ პროცესი ნაჩქარევია, ხოლო მეორე მხრივ საარჩევნო კანონმდებლობის ცვლილება ხდება ოპოზიციური პარტიების სრულფასოვანი ჩართულობის გარეშე რაც ნიშნავს, რომ კანონპროექტი არ არის ინკლუზიური პროცესის შედეგი. სათანადო საარჩევნო რეფორმის გასატარებლად საჭიროა ინიციატორებმა დამატებით გაითვალისწინონ ეუთო/ოდირის ის მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები², რომლებმაც ასახვა ვერ ჰპოვეს წარმოდგენილ კანონპროექტში.

ცალკეული პოზიტიური სიახლეების მიუხედავად, საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების პროცესი არ არის მონაწილეობითი, ნაჩქარევია და ძირითადად ემსახურება ერთჯერადი ამოცანების გადაჭრას. საარჩევნო კანონმდებლობის ხარვეზებად რჩება ისეთი საკვანძო საკითხები, როგორცაა:

- საარჩევნო კომისიების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის არასაკმარისი გარანტიები. კანონპროექტით იცვლება ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი, თუმცა ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო კომისიების პოლიტიკურ ნეიტრალობას.
- ცვლილებები შეეხება საარჩევნო დავების განხილვის პროცედურებს, თუმცა გასაჩივრებაზე უფლებამოსილ პირებთან მიმართებაში რჩება ბიუროკრატიული ბარიერები, არ იცვლება საჩივრის განუხილველად დატოვების კრიტერიუმები, რაც საარჩევნო დარღვევების პრაქტიკული გასაჩივრების შესაძლებლობას არ აუმჯობესებს.
- ცვლილება ითვალისწინებს გარკვეული საარჩევნო პროცედურების ელექტრონულად განხორციელებას, თუმცა ელექტრონულ პროცესებში არასათანადო ჩარევების თავიდან ასაცილებლად არ არის შემოთავაზებული შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო და გარანტიები.
- პროექტი არ ითვალისწინებს წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესში ცვლილებებს.

¹ საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საკანონმდებლო პაკეტი, 07-3/39/10, 2.03.2021. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21736>

² ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>

- კვლავ არ იქნება მიღებული რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების პრევენციას მაღალი დონის ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან, წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩართვის დროს.

პოზიტიური და აუცილებელი ცვლილებები ხორციელდება რიგი მიმართულებებით:

- ინერგება შემთხვევითი წესით შერჩეულ უბნებზე ხმათა გადათვლის მექანიზმი.
- რეგულირდება ამომრჩევლის აღრიცხვისა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების საკითხები.
- იცვლება შესწორების ოქმის შედგენის წესი.
- ინერგება გასაჩივრების ელექტრონული მექანიზმი.

თუმცა, მხოლოდ აღნიშნული ცვლილებები არ არის საკმარისი და ვერ ქმნის საარჩევნო პროცესის უმთავრესი პრობლემების მოგვარების სათანადო გარანტიებს.

1. ნეგატიური ტენდენციები

წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა შეიცავს ხარვეზებს და არ ითვალისწინებს ეუთო/ოდირის მიერ გაცემულ რიგ რეკომენდაციებს.³

1.1. საარჩევნო კომისიები და მათი დაკომპლექტების წესი

შემოთავაზებული ცვლილებების თანახმად, ცესკოს შემადგენლობა განისაზღვრება 17 წევრით, საიდანაც 8 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, პროფესიული ნიშნით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 9 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები.⁴ ამ ფორმით შემადგენლობის გაზრდა ხელს შეუშლის პროფესიული გადაწყვეტილებების მიღებასა და კომისიის ეფექტურ საქმიანობას. აღნიშნული არ წარმოადგენს არჩევნების მართვის საუკეთესო პრაქტიკას იმ თვალსაზრისით, რომ ცესკო არის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც არჩევნების მართვასთან დაკავშირებული ოპერატიული და ეფექტური გადაწყვეტილებები უნდა მიიღოს არა პოლიტიკურ, არამედ სამართლებრივ-ორგანიზაციულ საკითხებზე. ცესკოს წევრთა ძალზედ გაზრდილი რაოდენობა ვერ უზრუნველყოფს სამუშაო პროცესში კომისიის წევრთა სრულფასოვან ჩართულობას, სამაგიეროდ გაზრდის ამ პროცესის პოლიტიზირების საფრთხეს. ეუთო/ოდირის⁵ მიერ გამოქვეყნებულ საბოლოო დასკვნაში გაცემული რეკომენდაციის მიხედვით მნიშვნელოვანია საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა და პოლიტიკური წარმომადგენლობის ბალანსი, თუმცადა წევრთა რაოდენობის ზრდა არ წარმოადგენს აღნიშნული მიზნის მიღწევის ერთადერთ გზას. შესაძლებელია რეკომენდაციის იმპლემენტაცია იმგვარად, რომ გაიზარდოს არა კომისიის წევრთა რიცხვი, არამედ პოლიტიკურ პარტიათა წარმომადგენლობის პროპორციულობა პარლამენტის მიერ დანიშნულ წევრებთან მიმართებაში. მაგალითისთვის, წარმოდგენილი იყოს არა 9, არამედ 5 პოლიტიკური

³ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw. (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

⁴ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

პარტია, რომლებმაც ყველაზე მეტი ხმა დააგროვეს ბოლო არჩევნებში. მრავალფეროვანი პარტიული წარმომადგენლობა შესაძლოა უზრუნველყოფდეს დაინტერესებულ მხარეთა მაქსიმალურ ჩართულობას, თუმცადა წარმომადგენლობის მიზანია არა საბჭოს საქმიანობის პოლიტიზირება, არამედ ერთი პარტიის დომინირების შეზღუდვა, სამუშაო პროცესში თითოეული წევრის არსებითი ჩართულობა და გადაწყვეტილების მიღებისას ინტერესთა ბალანსის შენარჩუნება. შესაბამისად უნდა შემცირდეს საქართველოს პარლამენტის მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობაც რათა დაცული იქნას ასეთი ბალანსი.

პოლიტიკური წარმომადგენლობის ბალანსი ვერ მიიღწევა ცესკოს წევრების არჩევის შემოთავაზებული წესით. ცესკოს პროფესიული ნიშნით წევრობის კანდიდატების შერჩევისა და შემდგომ პარლამენტის მიერ დამტკიცების წესი ვერ უზრუნველყოფს მათ პარტიულ მიუკერძოებლობას.

მისასაღებელია პროფესიული ნიშნით შესარჩევი კანდიდატების შერჩევის კომისიის მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციების შემადგენლობით დანიშვნა, რომლებსაც აქვთ არჩევნებზე დაკვირვების არანაკლებ 3-წლიანი გამოცდილება, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი კომისიის წევრების პოლიტიკური პარტიებისგან მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად. პრეზიდენტი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს კომისიის შემადგენლობას, რაც ვერ ახდენს წევრი ორგანიზაციების პოლიტიკური მიკერძოებულობის პრევენციას. აგრეთვე, კომისიას არ უჩნდება ვალდებულება დაასაბუთოს თუ რატომ შეირჩა კანდიდატი, რამაც 2020 წლის პარლამენტის არჩევნების წინ არასამთავრობო სექტორის მხრიდან კრიტიკა გამოიწვია.⁶

კომისიის მიერ პროფესიული ნიშნით შერჩეული კანდიდატების დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. შესაბამისად, მოქმედ ერთპარტიულ უმრავლესობას აქვს შესაძლებლობა დამოუკიდებლად პოლიტიკური გადაწყვეტილების საფუძველზე დანიშნოს ცესკოს 17 წევრიდან 9 წევრი, რომელთაგანაც 8 იქნება წარდგენილი პროფესიული, ხოლო 1 პარტიული ნიშნით. საბოლოო ჯამში, ცესკოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობა დანიშნული იქნება ხელისუფლების პოლიტიკური ნების შესაბამისად, რაც ვერ დაამკვიდრებს ცესკოში პოლიტიკური წარმომადგენლობის ბალანსს.

ამასთან, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ადმინისტრაციის შექმნისათვის მხოლოდ გაზრდილი პოლიტიკური წარმომადგენლობის კომპონენტი არასაკმარისია ეფექტური შედეგის მისაღწევად იმდენად, რამდენადაც წარმოდგენილი ცვლილებები არ გვთავაზობს წევრობის კანდიდატ პირთა შერჩევის კონკრეტულ კრიტერიუმებსა და მათი გავლენისაგან დაცვის ეფექტური მექანიზმებს. ცესკო არ არის პოლიტიკური ორგანო, შესაბამისად მისი როლი არა კანონმდებლის ფუნქციის შეთავსება, არამედ არსებულ საჭიროებებზე ეფექტური რეაგირება, კანონის აღსრულება და აუცილებლობის შემთხვევაში, კანონის შევსებაა.⁷ აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ მისი წევრები გამოირჩეოდნენ მაღალი პროფესიონალიზმით, დამოუკიდებლობითა და მიუკერძოებლობით. საარჩევნო კომისიის წევრი არ არის მისი დამნიშნელი/ამრჩევი სუბიექტის წარმომადგენელი. იგი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს

⁶ ISFED, ცესკოს პროფესიული წევრების შესარჩევ კონკურსში გამოვლენილი ხარვეზები, <https://bit.ly/3tpvaTH> [13:58 15.03.2021]

⁷ Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections OSCE/ODIHR pg.12

კონსტიტუციას, კანონსა და შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებს. საარჩევნო კომისიის წევრზე ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით.⁸ ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ მიუკერძოებელი პირი უნდა იყოს პასუხისმგებელი კანონის გამოყენებაზე.⁹ ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია კანონპროექტი მოიცავდეს კანდიდატისათვის დაწესებულ იმგვარ კრიტერიუმებს, რომელიც შესაძლებელს გახდის კომისია დაკომპლექტდეს ისეთი წევრებისაგან, რომელთა კვალიფიკაციაც არ ბადებს კითხვის ნიშნებს. ამასთან, მხოლოდ კვალიფიკაციის მოთხოვნის დაწესება არ იქნება ეფექტური, თუკი მას თან არ სდევს ის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს კომისიის წევრის დაცულობას და დამოუკიდებლობის გარანტიებს. აუცილებელია კომისია მუშაობისას იყოს თავისუფალი ყოველგვარი პარტიული ინტერესის გავლენისაგან, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ნდობის მაღალი ხარისხი. აღნიშნული საკითხი ეხება როგორც ცენტრალურ, ისე საოლქო საარჩევნო კომისიას.

ეთო/ოდირის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი სწორედ კომისიის წევრებზე პარტიული გავლენის შემცირებას ეხებოდა.¹⁰ ეს კი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც კომისიის წევრთა ნახევარზე მეტს პოლიტიკური ნიშნით შერჩეული პირები წარმოადგენენ. რეკომენდაციის მიხედვით, წევრის დაცვისა და სტაბილურობისთვის მნიშვნელოვანია არ მოხდეს მისი დაკავებული პოზიციიდან გათავისუფლება არჩევნებამდე გონივრული ვადით ადრე, რათა ეს მექანიზმი არ იქნას გამოყენებული პირის მანიპულაციისათვის. ამის ფონზე, წარმოდგენილი კანონპროექტი გვთავაზობს საპირისპირო მოწესრიგებას, რომლის მიხედვითაც პარტიას უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს, გარდა კენჭისყრის დღისა, გამოიწვიოს მის მიერ დანიშნული საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრი.¹¹ ცალსახაა, აღნიშნული დებულება წახალისებს მანკიერ პრაქტიკას ისედაც პოლიტიკური ინტერესებით დატვირთულ საარჩევნო კომისიაში.

კანონპროექტი საოლქო და ცენტრალური კომისიებისაგან განსხვავებულ მოწესრიგებას გვთავაზობს საუბნო საარჩევნო კომისიის შემთხვევაში. საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს ირჩევს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, იმ პირობით, რომ მას მხარს დაუჭერს, მათ შორის, შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეული 3 წევრი მაინც.¹² აღნიშნული სისტემა პრაქტიკულად გამორიცხავს საუბნო საარჩევნო კომისიაში პოლიტიკური პარტიების როგორც პირდაპირ, ისე ირიბ წარმომადგენლობას. სამდონიან საკომისიო სისტემაში, საუბნო კომისია, განსხვავებით ორი ზედა დონის კომისიისაგან, რომლებიც უმეტესად იღებენ სამართლებრივ-ორგანიზაციულ გადაწყვეტილებებს, წარმოადგენს

⁸ საარჩევნო კოდექსის მე-8 მუხლის 21-ე ნაწილი

⁹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS CDL-AD(2002)023rev2-cor “an impartial body must be in charge of applying electoral law”.

¹⁰ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

¹¹ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი.

¹² „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-10 პუნქტი.

ადგილს, სადაც უშუალოდ ხდება ხმის მიცემის პროცესი და სადაც მაღალია ალბათობა იმისა, რომ შესაძლოა გამოვლინდეს ესა თუ ის უზუსტობა და ხარვეზები. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკური პარტიები წარმოდგენილნი იყვნენ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების სახით. ამასთან, ვენეციის კომისიის თანახმად პოლიტიკური პარტიები თანაბრად უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი საარჩევნო კომისიებში.¹³

იმდენად, რამდენადაც განსახილველი ცვლილებები ამოქმედდება უახლოეს არჩევნებამდე, აუცილებელია გათვალისწინებული იქნას არსებული პოლიტიკური კონტექსტიც. დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე, ინიცირებული კანონპროექტით განსაზღვრული წესით მთელი რიგი ოპოზიციური პარტიები ვერ შეძლებენ წარადგინონ საკუთარი კანდიდატურები ცენტრალურ და საოლქო საარჩევნო კომისიებში.¹⁴ შესაბამისად მიზანი - თანაბარი პოლიტიკური წარმომადგენლობა, ვერ იქნება მიღწეული წარმოდგენილი ცვლილებებით.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია შემოთავაზებული წესი, რომლითაც ის პარტია რომლის წარმომადგენელიც არ ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას პარლამენტის რეგლამენტის 224-ე მუხლის მე-10 პუნქტის (პარლამენტის წევრი არ ასრულებს უფლებამოსილებას თუ იგი არ არის რომელიმე კომიტეტის შემადგენლობაში) მიხედვით, ვერ დანიშნავს ცესკოს წევრს.

პარტიას არ აქვს სამართლებრივი მექანიზმები გავლენა მოახდინოს პარლამენტის წევრის საპარლამენტო საქმიანობაზე. შესაბამისად, მას არ უნდა დაეკისროს სანქცია (ცესკოს წევრის დანიშვნის შეზღუდვა) იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის მოწესრიგების უფლებამოსილებაც შეზღუდული აქვს. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით,¹⁵ პარლამენტის წევრი სარგებლობს დამოუკიდებელი მანდატით და მისი გამოწვევა შეუძლებელია. კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება განამტკიცებს პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობის, მის საქმიანობაში ჩაურევლობისა და უფლებამოსილების თავისუფლად განხორციელების საფუძველს.¹⁶ თავისუფალი მანდატი მოიცავს მისი წარმდგენი პარტიის ნებისგან დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.¹⁷ პარლამენტის წევრი პარტიისგან დამოუკიდებლად განსაზღვრავს გახდება თუ არა რომელიმე კომიტეტის წევრი და განახორციელებს თუ არა საქმიანობას. გამომდინარე აქედან, პარტია არ უნდა იყოს სამართლებრივად პასუხისმგებელი მის მიერ წარდგენილი დეპუტატის საპარლამენტო საქმიანობის განუხორციელებლობისთვის.

1.2. საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის არჩევის წესი

¹³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS CDL-AD(2002)023rev2-cor
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

¹⁴ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე "ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ" II-5.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PARLIAMENTARY MAJORITY AND THE OPPOSITION IN A DEMOCRACY: A CHECKLIST, Strasburg, 2019

ინიცირებული პროექტით შემოთავაზებული წესის მიხედვით, ცესკოს თავმჯდომარეს პარლამენტის მიერ არჩეულ ცესკოს წევრთაგან საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს ცესკო სიითი შემადგენლობის ორი მესამედით, ფარული კენჭისყრით, ან საქართველოს პარლამენტი, ამ მუხლით დადგენილი წესის გათვალისწინებით. ამასთან, თუკი განსაზღვრულ ვადაში ცესკოს თავმჯდომარე ვერ აირჩა, საქართველოს პრეზიდენტი ცესკოს თავმჯდომარის იმავე კანდიდატურას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტი 7 დღის ვადაში ირჩევს ცესკოს თავმჯდომარეს.¹⁸

ცესკო არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც თავისუფალი უნდა იყოს პოლიტიკური გავლენებისაგან, შესაბამისად იგი თავად უნდა ირჩევდეს საკუთარ ხელმძღვანელს. შემოთავაზებული მექანიზმი არ არის ქმედითი საშუალება რომელიც უზრუნველყოფდა ცესკოს წევრების ჩართულობას თავმჯდომარის არჩევის პროცესში. მანამ, სანამ პრეზიდენტი ცესკოს თავმჯდომარის კანდიდატურას პარლამენტს წარუდგენს, სასურველია გამოყენებული იყოს მაქსიმალური ძალისხმევა წევრებს შორის შეთანხმების მიღწევისათვის. პარლამენტი გადაწყვეტილებას მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, უკიდურესი და გამოუვალი სიტუაციის არსებობისას უნდა იღებდეს. ასეთი მექანიზმი შეიძლება იყოს პრეზიდენტის ალტერნატიული კანდიდატის წარდგენა, არსებული კანდიდატის ლობირება და მოლაპარაკება კომისიის იმ წევრებთან, რომლებმაც პირველი კენჭისყრისას მხარი არ დაუჭირეს კანდიდატურას. კანონპროექტში შემოთავაზებული მიდგომა არ ახალისებს კონსესუსს, შესაბამისად იქმნება მდგომარეობა, როდესაც დაწესებულ ხმათა მინიმალური ზღვარი მხოლოდ ფორმალური ხასიათისაა და არანაირ რეალურ ბერკეტს არ სთავაზობს განსხვავებული აზრის მქონე ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებს.

1.3. დავების განხილვის წესი

დავების განხილვის წესის ცვლილებები არ მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა გასაჩივრებაზე უფლებამოსილ პირთა წრის არსებითად გაფართოება და საჩივრის განუხილველად დატოვების კრიტერიუმების გადახედვა. საოლქო კომისიაში საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელს, კვლავ შეზღუდული აქვს საჩივრის წარდგენის უფლება, სპეციალური მინდობილობის გარეშე, რაც არალოგიკურ ბიუროკრატიულ ბარიერს წარმოადგენს. აუცილებელია, რომ პროცედურა იყოს მაქსიმალურად გამარტივებული და ნაკლებად ფორმალური, განსაკუთრებით დასაშვებობის კრიტერიუმების თვალსაზრისით.¹⁹ ეუთო/ოდირის რეკომენდაციების თანახმად კი ხარვეზების ეფექტურად აღმოფხვრისათვის მნიშვნელოვანია საარჩევნო კომისიებმა სათანადო ყურადღებით განიხილონ ყველა საჩივარი, წარმოდგენილი მტკიცებულება და საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენონ კანონის ინტერპრეტაცია.²⁰

¹⁸ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION AT ITS 52nd SESSION (VENICE, 18-19 OCTOBER 2002)“the procedure must be simple and devoid from formalism, in particular concerning the admissibility of appeals” CDL-AD(2002)023rev2-cor ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)).

²⁰ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

1.4. ცესკოს მიერ გარკვეულ მოქმედებათა ელექტრონული საშუალებებით განხორციელება

შემოთავაზებული ცვლილებებით ცესკო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მომდევნო არჩევნებში საარჩევნო უბანზე მოსულ ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, ხმის მიცემა, ხმის დათვლისა და შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის პროცედურები ელექტრონული საშუალებებით განახორციელოს.²¹ ინიციატივა თავისთავად მნიშვნელოვანი და მისასალმებელია სისტემის მოდერნიზაციის თვალსაზრისით, თუმცა საგულისხმოა, რომ კანონი არ იძლევა დეტალურ განმარტებას იმისა, თუ რა წესით და როგორ უნდა ჩატარდეს აღნიშნული ელექტრონული პროცედურები. საკითხის ინტერპრეტირებისთვის ასეთი ფართო სივრცის ყოველგვარი ზედამხედველობის გარეშე დატოვება სერიოზულ რისკებთანაა დაკავშირებული. მიგვაჩნია, რომ ცესკოსთვის ასეთი წესის განსაზღვრის უფლებამოსილების სრულად დელეგირება ვერ უზრუნველყოფს დაინტერესებული პირებისა და საზოგადოების არსებით ჩართულობასა და ღიაობას. აღნიშნული საკითხი სასურველია გახდეს უფრო ფართო მსჯელობის საგანი, მეტად დაიხვეწოს კონკრეტული პროცედურები, დაზუსტდეს კანონში მოცემული დებულებები და უფრო განჭვრეტადი იყოს ცესკოს შემდგომი მოქმედებები აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში. მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტმა შექმნას კონკრეტული ჩარჩო და სანდოობის გარანტიები.

1.5. პროცესი ნაჩქარევი და არ არის ინკლუზიური

კანონმდებლობის სტაბილურობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საარჩევნო პროცესის სანდოობისთვის, რაც თავის მხრივ დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია. მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი საკითხების ცვლილება არ ხდებოდეს ხშირად, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც მომდევნო არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლები დროა დარჩენილი.²²

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიხედვით, სტაბილურობის დაცვა კიდევ უფრო მეტად სჭირდებათ საარჩევნო კოდექსის ისეთ სპეციფიკურ წესებს, როგორცაა მაგალითად საარჩევნო კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრა. სწორედ ასეთი წესები განიხილება, როგორც გადამწყვეტი ფაქტორი არჩევნების შედეგებისათვის, ამიტომ, მათი ცვლილებისას კრიტიკულად მნიშვნელოვანია თავიდან იქნეს აცილებული ყოველგვარი მანიპულირების მცდელობა მმართველი პარტიის მხრიდან.²³ ამდენად, ასეთ დროს მნიშვნელოვანია ოპოზიციის, როგორც მაკონტროლებლის აქტიური როლი ამ პროცესებში. იმ პირობებში, როდესაც ოპოზიცია პრაქტიკულად არ მონაწილეობს კანონპროექტის შემუშავებაში ცალსახაა, რომ ვერ ხდება ზემოხსენებული რისკების დაზღვევა.

სწორედ ნაჩქარევი და არაინკლუზიური პროცესის შედეგია ისიც, რომ გარდა ზემოთ აღნიშნული ნეგატიური ტენდენციების არსებობისა, არ არის გათვალისწინებული ნაწილი

²¹ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი პუნქტის 31-ე პუნქტი.

²² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION AT ITS 52nd SESSION (VENICE, 18-19 OCTOBER 2002) CDL-AD (2002)023rev2-cor

²³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION AT ITS 52nd SESSION (VENICE, 18-19 OCTOBER 2002) CDL-AD (2002)023rev2-cor 64

ისეთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციებისა, მაგალითად, რომლებიც შეეხება კამპანიის დაფინანსების წესსა და არსებითად შესაცვლელ საჩივრის განხილვის წესებს.

1.6. საკრებულოების დაკომპლექტების წესი

წარმოდგენილი ცვლილებები ვერ უზრუნველყოს ადგილობრივ დონეზე სამართლიანი საარჩევნო სისტემის დამკვიდრებას. წლების განმავლობაში, როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატები ტრადიციულად წარმოადგენდნენ მოქმედ ხელისუფლებას და ძირითადად მათ რაოდენობაზე არის დამოკიდებული თუ რამდენად მარტივად შეინარჩუნებს ხელისუფლება ერთპარტიულ უმრავლესობას. ამის მაგალითია 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები: ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოთა ჯამში 1088 მაჟორიტარი წესით განსაზღვრული მანდატიდან 92%-ზე მეტი სახელისუფლებლო პარტიამ მიიღო.²⁴ მიუხედავად იმისა, რომ პარტიის მიერ პროპორციული წესით დაგროვილი მხარდაჭერა კი 55%-ს შეადგენდა,²⁵ საერთო ჯამში მმართველმა გუნდმა, მაჟორიტარული წესის გამოყენებით, ქვეყნის მასშტაბით საკრებულოებში მანდატების 76.9% მოიპოვა.²⁶

პროექტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში მაჟორიტარების ნაწილი 33.3% დგინდება, ხოლო დიდ ქალაქებში 20%.²⁷ შერეული საარჩევნო სისტემის დატოვებით კვლავ ჩნდება საფრთხე, რომლითაც თუ რომელიმე პარტია 40%-ზე ნაკლებ მხარდაჭერას მიიღებს, მაჟორიტარი დეპუტატების მხარდაჭერით ადგილზე მაინც შექმნის უმრავლესობას.

გარდა მაჟორიტარული წესით ასარჩევი საკრებულოს წევრების წილის შემცირებისა, აქედან გამოსავალი შესაძლოა იყოს ე.წ. ჩამკეტი მექანიზმი. პოლიტიკურ პარტიებს შორის 2020 წლის 8 მარტის შეთანხმების²⁸ შედეგად, ე.წ. ჩამკეტი მექანიზმი ამ ეტაპზე ინტეგრირებულია საქართველოს პარლამენტის არჩევნების წესში. 2024 წლის არჩევნებამდე, სანამ პარლამენტი სრულად პროპორციული წესით დაკომპლექტდება, დასახელებული მექანიზმის გამოყენებით, პარტია, რომელიც 40%-ზე ნაკლებ მხარდაჭერას მიიღებს ვერ მოახერხებს ერთპარტიულად უმრავლესობის შექმნასა და მთავრობის დაკომპლექტებას.²⁹

1.7. წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსება

საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტი არ მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხზე რეგულაციებს, რომლებიც ეხება საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესს.

²⁴ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო ადმინისტრაცია, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2017 წლის 21 ოქტომბრის არჩევნები, ანგარიში, 2017, გვ.86-183. <https://cesko.ge/res/docs/ParliamentAnnual2017.pdf> [15:39 15.03.2021]

²⁵ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ.გვერდი, <https://archiveresults.cec.gov.ge/results/20171021/index.html> [15:39 15.03.2021]

²⁶ Supra 18.

²⁷ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის 26-ე და 28-ე პუნქტები.

²⁸ ხელმისაწვდომია: <https://ge.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/165/GE-1202.pdf> [13:39 15.03.2021]

²⁹ იხ. 2020 წლის 29 ივნისის საკონსტიტუციო ცვლილებები, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4904761> [15:02 15.03.2021]

ეთო/ოდირისა და GRECO-ს რეკომენდაციების მიხედვით, უნდა აღმოფხვრილიყო საკანონმდებლო ხარვეზები, რომლებიც მოიცავდა მესამე პირთა მხრიდან პარტიული აქტივობების დაფინანსებას, აგრეთვე, საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, პარტიების შემოწირულობებისა და ხარჯებისთვის უნდა დაწესებულიყო ზედა ზღვარი. ხოლო აუდიტის სამსახურს კი, წინასაარჩევნო კამპანიის განმავლობაში პარტიების მიერ დახარჯული თანხების შესახებ ანგარიში ამომრჩევლებისთვის უნდა მიეწოდებინა დაუყოვნებლივ არჩევნების დღემდე.³⁰

მიუხედავად საერთაშორისო ორგანიზაციების მოწოდებისა, წარმოდგენილი კანონპროექტი წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესში ცვლილებებს არ ითვალისწინებს. აღნიშნული ხაზს უსვამს რეფორმის ფრაგმენტულობას.

1.8. ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება

შემოთავაზებული ცვლილებების მიხედვით, ფართოვდება იმ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი ვისაც სამუშაო საათებში ან სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების დროს ეზღუდება წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება. მათ შორის, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების პრევენციისთვის, იკრძალება საჯარო საგანმანათლებლო და აღმზრდელობითი დაწესებულებების პედაგოგებისა და სხვა თანამშრომლების შეკრება სამსახურეობრივი ნიშნით.³¹ მიუხედავად აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებისა, კვლავ შეუსრულებელი რჩება ეთო/ოდირის რეკომენდაცია, რომლითაც მკაცრად უნდა დარეგულირებულიყო მაღალი დონის თანამდებობის პირების, მათ შორის მერების, მიერ წარმოებული წინასაარჩევნო კამპანია.³²

2. პოზიტიური ცვლილებები

მიუხედავად რიგი ხარვეზებისა წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა ითვალისწინებს ისეთ ცვლილებებსაც, რომლებსაც ექნებათ პოზიტიური გავლენა საარჩევნო პროცესებზე და დააზღვევს პოლიტიკური პარტიებისა თუ სხვა პირების უკანონო ჩარევის რისკებს.

2.1. საუბნო საარჩევნო კომისია

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ცვლილება, რომელიც შეეხება საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა რაოდენობის განსაზღვრას. საუბნო საარჩევნო კომისია დაკომპლექტდება 7 წევრისგან, ხოლო თუ შესაბამისი საარჩევნო უბნის საზღვრებში რეგისტრირებულია 300 ამომრჩეველზე მეტი, საუბნო საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში შევა დამატებით თითო წევრი აღნიშნული საარჩევნო უბნის საზღვრებში რეგისტრირებულ ყოველ 300

³⁰ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

³¹ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-15 და მე-16 პუნქტები.

³² ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report GEORGIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 31 October 2020, 5 March 2021, Warsaw (<https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>)

ამომრჩეველზე.³³ წარმოდგენილი ცვლილება მნიშვნელოვანია რესურსის ოპტიმიზაციის მიზნებისათვის.

2.2. შემთხვევითი წესით შერჩეულ უბნებზე ხმათა გადათვლა

წარმოდგენილი კანონპროექტით შემოთავაზებულია ცვლილება, რომლის მიხედვითაც კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს მე-6 დღისა საოლქო საარჩევნო კომისია ვალდებულია საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე არსებული საარჩევნო უბნებიდან შემთხვევითი შერჩევის წესით კომისიის სხდომაზე გამოავლინოს 5 საარჩევნო უბანი, გახსნას ამ საარჩევნო უბნების კომისიებიდან მიღებული პაკეტები და ხელახლა დათვალოს საარჩევნო ბიულეტენები.³⁴ ცალსახაა, რომ აღნიშნული ცვლილება ერთი მხრივ იძლევა ჩატარებული სამუშაოს სიზუსტის შემოწმების შესაძლებლობას, ხოლო მეორე მხრივ ხელს უწყობს პროცესისადმი საზოგადოების ნდობის ამაღლებას.

2.3. შესწორების ოქმი

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე სხვადასხვა ავტორიტეტული სადამკვირვებლო მისიებისა და ოპოზიციური პარტიების მიერ არაერთხელ იქნა დაფიქსირებული პრობლემა შესწორების ოქმებთან მიმართებაში. შემოთავაზებული ცვლილებებით საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში მონაცემების შესწორება დაიშვება მხოლოდ საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებით, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს ოლქის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიიდან მიღებული დალუქული პაკეტების გახსნის, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობის და საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის შესახებ გადაწყვეტილებას. ამასთან, საუბნო საარჩევნო კომისიის ბეჭდის დალუქვის და მასზე ყველა კომისიის წევრის ხელმოწერის შემდეგ აკრძალულია კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შესწორების ოქმის შედგენა. აღნიშნული ცვლილება წინ გადადგმული ნაბიჯია ქართული საარჩევნო სისტემისათვის.

2.4. ამომრჩევლის აღრიცხვა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება

ქართულ საარჩევნო გარემოში კოორდინატორების ინსტიტუტი მრავალი წლის მანძილზე გამოწვევად რჩებოდა იმდენად, რამდენადაც სწორედ ეს მექანიზმი იყო ამომრჩევლის ნებაზე ზეგავლენის ერთ-ერთი ეფექტური და ფართოდ გამოყენებადი საშუალება. მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტი ამცირებს ამომრჩეველთა აღრიცხვის შესაძლებლობას. ამასთან უმჯობესდება სტანდარტი და 100 მეტრამდე იზრდება რადიუსი რა მანძილზეც დაუშვებელია ამომრჩევლის გადაადგილების ფიზიკურად შეფერხება.

პოზიტიურია ცვლილება წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა წრის შეზღუდვისა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ამკრძალავი ახალი წესის შესახებ.

2.5. დავების განხილვის წესი

³³ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-10 პუნქტი.

³⁴ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის მე-9 პუნქტი.

ეუთო/ოდირის არაერთი რეკომენდაცია ეთმობოდა საარჩევნო დავების საკითხთა მოწესრიგებას. წარმოდგენილ კანონპროექტში გათვალისწინებულია გასაჩივრების ვადების განსაზღვრასთან დაკავშირებული რეკომენდაცია. ასევე პოზიტიურია გასაჩივრების ელექტრონული მექანიზმის³⁵ დანერგვაც, რაც გაამარტივებს პროცედურას. მისასალმებელია ცვლილება, რომლის მიხედვითაც ცესკოს თავმჯდომარის, აგრეთვე ცესკოსგან უფლებამოსილი პირების (თანამდებობის პირების) მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.³⁶

³⁵ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის 22-ე პუნქტი.

³⁶ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი მუხლის 24-ე პუნქტი.