



სტრასბურგი/გარშვა, 2006 წლის 19 დეკემბერი  
მოსაზრება № 362/2005

**CDL-AD(2006)037**  
არაოფიციალური თარგმანი  
ინგლისურიდან

**ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით**  
(ვენეციის კომისია)

**ერთობლივი მოსაზრებები  
საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე**

2005 წლის 24 ივლისის ჩათვლით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით

მომზადებულია ვენეციის კომისიისა  
და ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის  
უფლებების ოფისის მიერ

მიღებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს  
მე-19 სხდომაზე  
(ვენეცია, 16 დეკემბერი, 2006წ.)  
და ვენეციის კომისიის 69-ე პლენარულ სხდომაზე  
(ვენეცია, 15-16 დეკემბერი 2006)

შემდეგი ავტორების კომენტარების საფუძველზე:  
პ-ნი იესე პილგრიმი (OSCE/ODIHR, ექსპერტი საარჩევნო საკითხებში)  
ქ-ნი მირიანა ლაზაროვა ტრაიკოვსკა (ვენეციის კომისიის წევრი,  
“ყოფილი იუგოსლავის მაკედონიის რესპუბლიკა”)  
ბ-ნი ბერნარდ ოუენი (ვენეციის კომისია, ექსპერტი, საფრანგეთი)

სარჩევიგვერდი

შესავალი	3
1. რეზიუმე	5
2. საარჩევნო სისტემები	12
3. კანდიდატად წარდგენის უფლება	19
4. საარჩევნო კომისიები	24
5. ამომრჩეველთა სიები	29
6. საარჩევნო კამპანიის მარეგულრებელი დებულებები	31
7. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები	31
8. კამპანიის დაფინანსება	32
9. კენჭისყრა და შედეგების შეჯამება	34
10. სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები	39

## შესავალი

1. 2005 წლის 3 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა თხოვნით მიმართა კენეციის კომისიას, წარმოედგინა თავისი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ. კენეციის კომისიასა და კვრთას უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის კველაზე ბოლო საერთო მოსაზრებები საარჩევნო კოდექსის შესახებ თარიღდება 2006 წლის 16 ივნისით და მოიცავს 2005 წლის 23 დეკემბრის ჩათვლით შეტანილ ცვლილებებს<sup>1</sup>. დამატებითი ცვლილებების მიღების შემდეგ OSCE/ODIHR და კენეციის კომისია დათანხმდა მიწოდებინა გადასინჯული ერთობლივი მოსაზრება. წინამდებარე იურიდიული განხილვა შესაბამისად წარმოადგენს 2006 წლის ივნისის მოსაზრების განახლებულ კერძიას და მოიცავს 2006 წლის 23 ივნისისა და 24 ივნისის კველაზე ბოლო ცვლილებებს.

2. წინამდებარე მოსაზრების წარმოდგენის ამოცანაა საქართველოს უფლებამოსილი ორგანოების საქმიანობის მხარდაჭერა, რომელიც მიზად ისახავს გამართული საქანონმდებლო ბაზისის შექმნას დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისთვის. როგორც ეს უკვე იყო განცხადებული კვრობაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (შემდგომში “OSCE/ODIHR”) და კვრობის საბჭოს კენეციის კომისიის მიერ, საარჩევნო კოდექსის თითოეული ცვლილების დადებითი გავლენის ხარისხი ცალსახად იქნება დამოკიდებული იმ სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და თანამდებობის პირების პოლიტიკურ ნებაზე, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნების განხორციელებასა და მხარდაჭერაზე.

3. წინამდებარე მოსაზრებაში განხილულია საქართველოს ერთიანი საარჩევნო კოდექსი და მოცემულია შესაბამისი კომენტარები. შეფასება ეფუძნება არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანს, რომელ შემდეგით 2003 წლის 28 ნოემბრის, 2004 წლის 16 სექტემბრის, 12 ოქტომბრის, 26 ნოემბრის და 24 დეკემბრის, 2005 წლის 22 აპრილის, 23 ივნისის, 9, 16 და 23 დეკემბრის, ასევე 2006 წლის 23 ივნისისა და 24 ივნისის ცვლილებები, რომლებიც ასახულია კვრობაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ მოწოდებული 118 გვერდიანი ტექსტისა და 131 მუხლისაგან. მანამდე, OSCE/ODIHR-მა და კენეციის კომისიამ უკვე წარმოადგინებს თავიანთი კომენტარები საქართველოში არჩევნების საკანონმდებლო ჩარჩოზე, რომელთა შინაარსიც ასევე ასახული იქნა საქართველოს არჩევნებზე OSCE/ODIHR-ის დამკირვებელთა მისიის დასკვნით ანგარიშებში. ერთობლივი მოსაზრება განხილული უნდა იქნას OSCE/ODIHR-ის და კენეციის კომისიის ადრე გაკეთებული კომენტარებისა და რეკომენდაციების დამატების სახით.

4. წინამდებარე 2006 წლის 23 ივნისისა და 24 ივნისის ცვლილებები ასახავს OSCE/ODIHR-სა და კენეციის კომისიის მიერ ზოგიერთ ადრე წარდგენილ რეკომენდაციას. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა განაგრძოს ამ

<sup>1</sup> ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ, 2005 წლის 23 დეკემბრის ცვლილებების მიხედვით (CDL-AD(2006)023; 16 ივნისი 2006).

რეკომენდაციების ინკორპორირება საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესების შეზნით.

5. უნდა აღინიშნოს, რომ 2005 წლის აპრილსა და დეკემბერში შეტანილმა ცვლილებებმა შეცვალა საარჩევნო სისტემა<sup>2</sup> საქართველოს პარლამენტის წევრებისათვის. ეს ცვლილებები მოღებული იქნა 2005 წლის 23 თებერვალს მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ, რომელმაც შეცვალა მანდატების რაოდენობა საპარლამენტო არჩევნებისათვის<sup>3</sup>. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით მოხდა საპარლამენტო მანდატების რაოდენობის შეცვლა და ტექსტი რომელიც შეეხებოდა ნაწილი მანდატების "პროპორციული სისტემით" და ნაწილის "მაურიტარული სისტემით" მიღებას უცვლესი დარჩა. თუმცა, ახალი საარჩევნო კოდექსი ცვლის ერთ მანდატიან საარჩევნო ოლქების მრავალ მანდატიანი საარჩევნო ოლქით მაურიტარული არჩევნების დროს, სადაც უკელა მანდატს იღებს ის პოლიტიკურ პარტია, რომელიც მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში ხმების სულ მცირე 30% მიიღებს.

6. საარჩევნო სისტემის არჩევანი სუვერენული არჩევანია. თუმცა, საქართველოს დემოკრატიის გარდამავალი ხასიათისა და მიხი ბოლო წლების საარჩევნო ისტორიიდან გამომდინარე, სადაც საზოგადოებამ უარი განაცხადა არჩევნების იმ შედეგების აღიარებაზე, რომელიც არ შეესაბამებოდა ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და უვრობის საბჭოს დემოკრატიული არჩევნების სტანდარტებს, რეკომენდირებულია, რომ პარლამენტმა დეტალურად განიხილოს ამ ახალი საარჩევნო სისტემის შესაბამისობის საკითხი. პარლამენტმა ასევე უნდა გაითვალისწინოს ვენეციის კომისიის მიერ ჩატარებული სამუშაო ახლადჩამოყალიბებული დემოკრატიისათვის საარჩევნო სისტემის შექმნის უფრო და ასევე გაითვალისწინოს წარმომადგენლობითი ორგანოსა და სტაბილურ მთავრობას შორის ურთიერთობების საუკეთესო მოდელის ჩამოყალიბება. <sup>4</sup>

7. ვენეციის კომისიამ ადრეც გააკეთა კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების საარჩევნო სისტემაში მომხდარი ცვლილებების შესახებ<sup>5</sup>. ის ძირითადი პრობლემები, რომელიც ვენეციის კომისიის მიერ გამოხატული იქნა ადგილობრივი არჩევნების მარეგულირებელ დებულებებთან დაკავშირებით კვლავ რჩება.

8. კომენტარები დაფუძნებულია შემდეგ დოკუმენტებზე:

- საქართველოს საარჩევნო კოდექსი 2006 წლის 24 ივნისის ცვლილებების ჩათვლით (CDL(2006)080),
- ორგანული კანონპროექტი "ორგანულ კანონში "საქართველოს საარჩევნო კოდექსში" ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ" (CDL-EL(2005)034),

<sup>2</sup> ფორმულა, რომლის მიხედვითაც პარტიის ან კანდიდატისათვის მიცემული ხმები გარდაიქმნა არჩეული ორგანოს მანდატებად.

<sup>3</sup> პარლამენტის 100 წევრი არჩეული იქნება პროპორციული საარჩევნო სისტემით, ხოლო 50 – მაურიტარულით.

<sup>4</sup> ის, ანგარიში საარჩევნო სისტემების შესახებ: შესაძლო გადაჭრის გზებისა და შერჩევის კრიტერიუმების განხილვა (CDL-AD(2004)003) (განსაკუთრებით ნაწილი 4, რომელი შეხება ზოგიერთ მოსაზრებას განვითარებადი დემოკრატიის სპეციფიკური სიტუაციის შესახებ).

<sup>5</sup> ის, მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ (CDL-AD(2005)042, 20 დეკემბერი 2005).

- საქართველოს ორგანული კანონები “საქართველოს ორგანულ კანონში საქართველოს საარჩევნო კოდექსში” ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” №№ 2208, 2263, 2414 და 2441 (კანონები მიღებულია 2005 წლის 9, 16 და 23 დეკემბერს),
- საარჩევნო ნორმათა კოდექსი (CDL-AD(2002)023rev),
- ანგარიში საარჩევნო სისტემების შესახებ: შესაძლო გადაჭრის გზები და შერჩევის კრიტერიუმის განხილვა.
- მოსაზრებები საქართველოს ერთიან საარჩევნო კოდექსშე (CDL-AD(2002)009),
- კომენტარები საქართველოს ერთიან საარჩევნო კოდექსშე 2003 წლის 14 აგვისტოს ცვლილებების გათვალისწინებით (CDL(2003)100),
- არჩევნები საქართველოში: კომენტარები საქართველოს საარჩევნო კოდექსშე და საარჩევნო ადმინისტრაციაზე (CDL-EL(2003)005) და
- არჩევნები საქართველოში: კომენტარები საარჩევნო კოდექსსა და საარჩევნო ადმინისტრაციაზე,
- მოსაზრება საქართველოს ერთიან საარჩევნო კოდექსშე 2003 წლის 14 აგვისტოს ცვლილებების გათვალისწინებით (CDL-AD(2004)005).
- მოსაზრება ორგანულ კანონპროექტზე – “ორგანული კანონში საქართველოს საარჩევნო კოდექსში” ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” (CDL-AD(2005)042).
- ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ (ჩ - (2006)023, 16ივნისი 2006),
- ანგარიში აჭარის რეგიონალური არჩევნების შესახებ, CLRAE (საქართველო; 20 ივნისი 2004წ.; CG/BUR(11)40).
- რეზოლუცია 224 (226) და რეკომენდაცია 205 (2006), ახევე ახენა-განმარტებითი მემორანდუმი (CG(13)32 PART2) საქართველოს 2006 წლის 5 ოქტომბრის აღილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შესახებ (CLRAE, 14-15 ნოემბერი 2006).

9. ეს ერთობლივი მოსაზრება არ იღებს პასუხისმგებლობას განხილული დოკუმენტების თარგმანის სისტორეზე, მათ შორის სხვადასხვა მუხლების, პუნქტებისა და ქვეპუნქტების ნუმერაციაზე. ნებისმიერი იურიდიულ განხილვაზე, რომელიც მოიცავს თარგმნილი კანონების განხილვას, შეიძლება ზეგავლენა პქმნდებ საკითხების ინტერპრეტაციას, რომელიც გამომდინარეობს თარგმანიდან.

10. წინამდებარე მოსაზრება მიღებულ იქნა ვენეციის კომისიის მიერ 69-ე პლენარულ სხდომაზე (2006 წლის 16 დეკემბერი)

## 1. რეზიუმე

11. წინამდებარე შეფასება წარმოდგენილია OSCE/ODIHR-ის და ვენეციის კომისიის მიერ და მიზნად ისახავს მხარი დაუჭიროს საქართველოს უფლებამოსილი ორგანოების მცდელობას გააუმჯობესონ არჩევნების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა, ეუთოს ვალდებულებებსა და ვენეციის კომისიის, აგრეთვე დემოკრატიული არჩევნების სხვა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, და დაამკვიდრონ დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების საუკეთესო პრაქტიკა. ვენეციის კომისია

და OSCE/ODIHR მზად არიან მხარი დაუჭირონ სახელმწიფო ორგანოებს მათ ძალის ხმელვაში.

12. საარჩევნო კოდექსი შეიცავს რიგ პოზიტიურ დებულებებს, რომელთა შორისაა:

- დებულებები, რომელიც დაკავშირებულია საარჩევნო კამპანიის გამჭვირვალობასა და საარჩევნო პროცესზე დაკვირვებასთან;
  - დებულებები მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების შესახებ, რომლებიც ადგენერ ადექვატურ პირობებსა და თანაბარ ხელმისაწვდომობას კანდიდატებისთვის;
  - ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მოვალეობა საარჩევნო ბიულეტენები დაბეჭდოს ქართულისგან განსხვავებულ ენებზე, როდესაც ეს აუცილებელია ადგილობრივი მოსახლეობისთვის;
  - კენჭისყრასთან დაკავშირებული დებულებები;
  - დებულებები, რომლებიც შეეხება საარჩევნო უბნების ხელმისაწვდომობას და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ამომრჩევლებისთვის ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების შეთავაზებას;
  - ამომრჩეველთა მარკირება, შესაძლო მრავალჯერადი ხმის მიცემისგან დაცვის მიზნით.

13. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ OSCE/ODIHR-ის და ვენეციის კომისიის რიგი ადრეული რეკომენდაციებისა არ იქნა გათვალისწინებული და პვლავ დარჩენილია პოტენციურად გასაუმჯობესებელი სფეროები. არსებული ფორმით, საარჩევნო კოდექსს გააჩნია სარგებები, ხოლო გარკვეულ დებულებებს – სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვის პოტენციალი. შედეგად, უფოს ვალდებულებისა და უკროპის საბჭოს სტანდარტების,<sup>6</sup> ისევე როგორც დემოკრატიული არჩევნების სხვა საერთაშორისო სტანდარტების დაკმაყოფილების მიზნით საჭიროა მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების განხორციელება. გარდა ამისა, ადგილი აქვს ტექნიკური ხასიათის სარგებებს, რომლებიც აღნიშნულია წინამდებარე შეფასებაში. ყველა ეს საკითხი საჭიროებს რეაგირებას, რათა დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისთვის შეიქმნას გამართული საკანონმდებლო ბაზა. ასევე, პარლამენტის მიერ საარჩევნო სისტემის შერჩევის დროს აუცილებლად უნდა იქნას გათვალისწინებული საქართველოს დემოკრატიის გარდამავალი ხასიათი და ის საჯარო პროცესი, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს.

14. ქვემოთ მიმოხილულია ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც საჭიროებენ გადაწყვეტას.

ახალი საარჩევნო სისტემის დანერგვა საპარლამენტო არჩევნებისათვის:

საარჩევნო ოლქები, მუნიციპალიტეტები

15. საარჩევნო კოდექსის მე-15 მუხლი აწესებს, რომ 19 მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქისათვის გამოყოფილია 50 საპარლამენტო მანდატი "გამარჯვებული იღებს ყველაფერს" სისტემის მიხედვით. მე-15 მუხლი

<sup>6</sup> შესაბამისად მოცემულია ეუთოს კოპენაგენის 1990 წლის დოკუმენტსა და ვენეციის კომისიის საარჩევნო ნორმების კოდექტში (CDL-AD(2002)023rev).

განსაზღვრავს იმ ადმინისტრაციულ ერთეულებს, რომლებსაც მოიცავს თოთოეულ მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი. თუმცა, მე-15 მულტი არ არის რაიმე ტექსტი, რომელიც განსაზღვრავს რომ მანდატების რაოდენობა თოთოეულ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში უნდა შეესაბამებოდეს ამომრჩეველთა ხმების თანასწორობის პრინციპს. მსგავსი ტექსტის არარსებობის გამო არ შეიძლება ითქვას, რომ მე-15 მულტი რომელიც საპარლამენტო არჩევნების მაურიტარული კომპონენტისთვის მრავალმანდატიანი ოლქების შექმნას შეეხება, შეესაბამება ხმის მიცემის თანასწორუფლებინობის უნივერსალურ პრინციპს. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსი შეიცავდეს ნორმებს, რომლებიც უზრუნველყოფს თოთოეულ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში მანდატების რაოდენობის შესაბამისობას საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებულ ეკროპის საბჭოს სტანდარტებთან და ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებთან<sup>7</sup>.

### საარჩევნო ბარიერი, მუხლი 105.6

16. პროპორციული საარჩევნო სისტემით საპარლამენტო მანდატების მოსაპოვებლად პარტიულმა სიამ უნდა მოიპოვოს “ამომრჩეველთა ხმების” 7 პროცენტზე მეტი, თუმცა საარჩევნო კოდექსში არ არის განმარტებული, თუ როგორ უნდა მოხდეს ამ ხმების რაოდენობის გამოანგარიშება. **რეკომენდირებულია**, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ზუსტად განსაზღვრავდეს ამ პროცედურას და ამისათვის მხედველობაში მხოლოდ ნამდვილი ხმები მიიღებოდეს. გარდა ამისა და რასაც ფუნდამენტური მნიშვნელობა გააჩნია ამ საკითხთან მიმართებით, გასათვალისწინებელია, რომ ეკროპული პრაქტიკის მიხედვით ამგვარი ბარიერის სიდიდე წვეულებრივ 3-5 პროცენტის ფარგლებში მერყეობს.

### დამოუკიდებელი კანდიდატები

17. საარჩევნო კოდექსი არ უშვებს დამოუკიდებელი კანდიდატების მიერ პარლამენტის და თბილისის საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას. ეს ეწინააღმდეგება ეუთოს 1990 წლის კოპენპაგენის დოკუმენტის 7.5 პუნქტით მოცემულ პრინციპს და შეუსაბამობაშია საქართველოს კონსტიტუციასთან (მუხლი 50.1). **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსში აღდგენილ იქნას თრივე სახის არჩევნებში დამოუკიდებელი კანდიდატების მონაწილეობის შესაძლებლობა.

### **ადგილობრივი მაურიტარული ოლქები ადგილობრივი არჩევნებისათვის, მუხლები 112 და 115**

18. მიუხედავად იმისა, რომ 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებებით ადგილი ჰქონდა მცდელობას მოგვარებულიყო ადგილობრივი არჩევნების გაურიტარული კომპონენტისათვის საარჩევნო ოლქების საზღვრების ფორმირებასთან დაკავშირებული ხარვეზები, პრობლემები ჯერ კიდევ რჩება. მიუხედავად იმისა, რომ 112-ე მუხლში ახლა ნათქვამია, რომ ყოველი

<sup>7</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, II 2.2. და კოპენპაგენის დოკუმენტის პუნქტი 7.3; ანგარიში საარჩევნო სისტემების შესახებ: შესაძლო გადაჭრის გზებისა და შერჩევის კრიტერიუმების განხილვა (CDL-AD(2004)003) (განსაკუთრებით ნაწილი 4, რომელიც ეხება ზოგიერთ მოსაზრებას განვითარებადი დემოკრატიის სპეციფიური სიტუაციის შესახებ).

დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს ერთ საარჩევნო ოლქს, ეს ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ხმის მიცემის თანასწორობის დაცვის სათანადო გარანტიას, ვინაიდან იგი არ განსაზღვრავს ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების ფორმირების საკითხს დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში. ამას გარდა, ძალიან ცოტა დრო რჩება ადგილობრივი საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისა და გამოცხადებისათვის. შესაბამისად რეკომენდირებულია, რომ საარჩევნო კოდექსმა დააწესოს ოლქების საზღვრების დადგენისათვის საჭირო კრიტერიუმები და არ მოხდეს საზღვრების ხელახლა დადგენა ყოველი არჩევნების წინ. გარდა ამისა, უნდა განისაზღვროს ამ საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებული ცენტრალურ საარჩევნო კომისიისა და საოლქო საარჩევნო კომისიების პასუხისმგებლობები.

### საარჩევნო ადმინისტრაცია

#### შემადგენლობის განმსაზღვრელი ფორმულა და დანიშვნის პროცედურა, მუხლი 27

19. მთლიანობაში, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების ახალი წესი<sup>8</sup> პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობას დომინანტურ როლს ანიჭებს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების შერჩევაში, რაც მათ აძლევს მთელი საარჩევნო ადმინისტრაციის ფართოდ გაკონტროლების საშუალებას. გამომდინარე იქნედან, რომ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები არიან, ეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დამოუკიდებლობას პოტენციურად სერიოზულ საფთხეს უქმნის. კანონმდებლობა უნდა უზრუნველყოფდეს მეტ გარანტიებს იმისთვის, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოების წევრობის კანდიდატურების დასახელება და ფუნქციონირება იყოს უფრო სრულყოფილი და წარიმართოს გამჭვირვალობისა და ჩაურევლობის პრინციპების დაცვით.

#### საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების (PEC) გამოწვევა, მუხლი 21.1.0

20. 2005 წლის ივნისში 21.5-ე მუხლში შეტანილი ცვლილების მიხედვით "დაუშვებელია საარჩევნო კომისიის წევრის გამოწვევა კენჭისყრამდე 15 დღით ადრე", რაც ხაზს უსვამს კანონმდებლის სურვლის, უფრო სტაბილური გახადოს საარჩევნო კომისიები. მიუხედავად ამისა, ეს ცვლილება ვერ პასუხობს იმ ფუნდამენტალურ პრობლემას, რაც გახდა რეკომენდაციის შემუშავების საბაზი<sup>9</sup>. პოლიტიკური პარტიებისა და ბლოკების უფლება "გამოიწვიონ" საუბნო საარჩევნო კომისიებში მათ მიერ დასახელებული წევრები, საფრთხეს უქმნის საარჩევნო კომისიის წევრების დამოუკიდებლობას და საარჩევნო ადმინისტრაციის სტაბილურობას. ვენეციის კომისიისა და OSCE/ODIHR-ის რეკომენდაცია ეხებოდა ამ საკითხის ხელახლ განხილვას<sup>10</sup>. აღნიშნული რეკომენდაცია კვლავ ძალაში რჩება.

#### საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განსაკუთრებული როლი, მუხლები 22.8 და 22<sup>1</sup>

<sup>8</sup> ეს ახალი ფორმულა შემოტანილი იქნა 2005 წლის აპრილის ცვლილებების დროს.

<sup>9</sup> ი.ღ.

<sup>10</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, II 3.1 ფ.

21. საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის არჩევისას, კომისიის თავმჯდომარეს გააჩნია კანდიდატურის დასახელების ექსკლუზიური უფლებამოსილება და გადამწყვეტი ხმის უფლება ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში. თავდაპირველად რეკომენდირებული იყო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განსაკუთრებული უფლებამოსილების გადახედვა. 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებებში იყო მცდელობა ამ საკითხის მოგვარებისა და კოდექსში ჩაიდო მოთხოვნა, რომ "საარჩევნო კომისიაში წამყვანი თანამდებობის" კანდიდატს უნდა ჰქონოდა 2 ნომინაციონის მხარდაჭერა. თუმცა, ამ ცვილების მეშვეობით მაიც არ მოხდა იმ ტექსტის გაუქმება, რომლის მიხედვითაც თავმჯდომარის მოადგილების კანდიდატს ასახელებს თავმჯდომარე. ამ ორი რეგულაციის მიხედვით ჩანს, რომ ერთ-ერთი ნომინაციონი თავმჯდომარე უნდა იყოს. ეს მუხლები საჭიროებენ დამატებით განმარტებას.

### კანდიდატად წარდგენის უფლება

ხელმოწერების შეგროვების მოთხოვნები, მუხლები 81.2 და 95.10 და 117.3

22. საარჩევნო კოდექსი ადგენს, რომ საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატურის წარდგენა უნდა დადასტურდეს არანაკლებ 50,000 ამომრჩევლის ხელმოწერით. იგივე ეხებათ პარტიებს, რომლებიც არ არიან წარმოდგენილი პარლამენტში და სურთ საპარლამენტო ან ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობა. ადნიშნული რიცხვი ძალზედ მაღალია. **რეკომენდირებულია** მხარდაჭერთა ხელმოწერების მინიმალური მოთხოვნილი რაოდენობა არ აღემატებოდეს იმ შესაბამისი საარჩევნო ერთეულის ელექტორატის 1%-ს,<sup>11</sup> რომელშიც არჩევნები ტარდება.

ხელმოწერების შემოწმება, მუხლები 41 და 42

23. კარგი იქნებოდა იმ დებულებების დამატებითი პროცედურული დაზუსტება, რომლებიც შეეხებიან ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ხელმოწრების შემოწმებას, შესაძლო გაყალბებების თავიდან აცილების მიზნით.

არჩევნებში ხმის მიცემის უფლებაზე უარის თქმა, მუხლი 5.4

24. პატიმრებს, რომლებიც სასამართლო გადაწყვეტილებით იხდიან სასჯელს, არ აქვთ ხმის მიცემის უფლება, მათ მიერ ჩადენილი დანაშაულის სიმძიმის მიუხედავად. **რეკომენდირებულია** ამ დებულებების შესაბამისობაში მოყვანა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ბოლოდროინდელ სამართლებლივ გადაწყვეტილებებთან<sup>12</sup>.

მანდატის ჩამორთმევა არჩევის შემდეგ, მუხლები 92.3, 107<sup>1</sup> და 100.2

25. დებულებები, რომელთა თანახმადაც "ნარკომანებს" ერთმევათ პასიური საარჩევნო უფლება, ისევე როგორც დებულებები, რომლებიც ადგენენ პარლამენტის წევრად არჩეული პირის მიერ "ნარკოლოგიური შემოწმების" გავლის ვალდებულებას, უარყოფითი შედეგის შემთხვევაში მანდატის დაკარგვის შესაძლებლობით, საჭიროებენ უფრო მკაფიო ფორმულირებას, რამდენადაც შეიძლება გამოყენებულ იქნან არამართალზომიერი განზრახვით

<sup>11</sup> იგივე დოკუმენტი, I 1.3.00.

<sup>12</sup> სასამართლო სარჩელის განხილვა პირსტი გაერთიანებული სამეცნიერო წინააღმდეგ, № 74025/01 (6 ოქტომბერი, 2005წ).

და, ასევე, გარკვეულ შეშფოთებებს იწვევენ ფუნდამენტურ პრინციპებთან და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესატყვისობის მიმართებით. ეს დებულებები უნდა გადაისინჯოს ან მთლიანად ამოღებული იქნას კოდექსიდან.

26. საარჩევნო კოდექსის 100.2-ე მუხლი აძლევს პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს უფლებას, განსაზღვრულ პირობებში გააუქმოს თავისი გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრობის კანდიდატის წარდგენის შესახებ. თუმცა აღნიშნული დებულების ფორმულირება გარკვეულწილად გაუმჯობესდა 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებებით, კვლავ გაუგებარი რჩება ნათარგმნი ტექსტიდან შესაძლებელია თუ არა კანდიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმება მას შემდეგ რაც იგი არჩეულია. თუ ეს შესაძლებელია, აღნიშნული დებულება წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან<sup>13</sup> და უთოს ვალდებულებებთან<sup>14</sup>. აუცილებელია შემოწმდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოქვეყნებული ოფიციალური ტექსტი რათა დადგინდეს ხომ არ არის ეს შეშფოთება გამოწვეული ნათარგმნი ტექსტის გამო.

### **საარჩევნო კამპანიის მარეგულირებელი დებულებები**

#### **საარჩევნო კამპანიის წარმოების უფლების შეზღუდვები, მუხლი 73**

27. საარჩევნო კამპანიის წარმოების უფლების შეზღუდვები გადახედილი უნდა იქნას აზრის გამოხატვისა და გაერთიანების უფლებების ძირითად პრინციპებთან შესატყვისობაში მოყვანის მიზნით. ეს შეზღუდვები ეწინააღმდეგება ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის უთოპული კონვენციის 1, 10 და 11 მუხლებს. ეს შეზღუდვები წინააღმდეგობაში მოდიან ვენეციის კომისიის მიერ მიღებულ საარჩევნო ნორმების კოდექსთანაც<sup>15</sup>.

#### **სრჩევნო კამპანიის ფინანსირების კონტროლი, მუხლი 48.6**

28. **რეკომენდირებულია** არჩევნების დასრულების შემდეგ საარჩევნო კამპანიის ფონდის აუდიტი ჩატაროს სახელმწიფო ორგანომ და არა კერძო აუდიტორულმა კომპანიამ.

#### **სანქციები საარჩევნო კამპანიის ფინანსირების მარეგულირებელი დებულებების დარღვევისთვის, მუხლი 48.8**

29. საარჩევნო კამპანიის ფინანსირების მარეგულირებელი დებულებების დარღვევის შემთხვევებისთვის დაწესებული სანქციები, კერძოდ ისინი, რომლებიც განაპირობებენ შესაბამისი საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების გაბათილებას არჩევნების შედეგების შეჯამებისას, არაპროპორციული ხასიათისაა და არ იძლევა სამართლიანი განხილვის პროცესის ჩატარების გარანტიებს. უფრო მეტიც, მას შემდეგ რაც განხილვის პროცესის ჩატარების უთმი ბიულეტენის ჩაგდებით ხმის მიცემა არ შეიძლება აღიშნული ხმის გაბათილება, გარდა იმ შემთხვევებისა როდესაც ადგილი აქვს მრავალგზის ხმის მიცემას, რაც სასამართლოს მიერ არის დადასტურებული. **რეკომენდირებულია** ამ დებულებების გადახედვა.

<sup>13</sup> მუხლი 52.1.

<sup>14</sup> კოპენგაგენის 1990 წლის დოკუმენტის პუნქტი 7.9

<sup>15</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I 2.3.

## კენჭისყრის პროცედურები

### ამომრჩეველთა მარკირება მუხლი 52<sup>1</sup>

30. სანამ არ მოხდება ამომრჩეველთა სიების მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება, კვლავ ძალაში უნდა დარჩეს ამომრჩეველთა მარკირების პროცედურა მას შემდეგ, რაც ისინი ყუთში მოათავსებენ თავიანთ ბიულეტენებს.

### საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრთა რაოდენობა

31. საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრთა რაოდენობის შემცირება თხუთმეტიდან ცხრამდე გაუგებარია, განსაცუთრებით თუ გავითვალისწინებო იმას რომ კენჭისყრის პროცედურები არ არის მარტივი და ამომრჩეველთა რაოდენობა საარჩევნო უბანზე არის მაღალი. რეკომენდირებულია გაუმჯობესებული იქნას საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების რაოდენობას, ამომრჩეველთა რიცხვსა და საარჩევნო უბნებზე გასავლელ საფეხურების რაოდენობას შორის ადექვატურობის ხარისხი. გარდა ამისა, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა რაოდენობის თხუთმეტიდან ცხრამდე შემცირება ზღუდავს საარჩევნო პროცესის ამ ეტაპზე ინკლუზიურობას. ცვლილება, რომლის მიხედვითაც "მუდმივი" კომისიის წევრების დამნიშვნავი პოლიტიკური პარტიები ასევე ასახელებენ "სარეზერვო" კომისიის წევრებს, მთლიანად ვერ წყვეტს ამ პრობლემას.

### დეტალური შედეგების გამოცხადება საუბნო საარჩევნო კომისიების მიხედვით

32. საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ შედგენილი შემაჯამებელი ოქმები უნდა შეიცავდნენ არჩევნების დეტალურ შედეგებს საარჩევნო უბნების მიხედვით, ხოლო საარჩევნო კოდექსი უნდა ითვალისწინებდეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდზე საარჩევნო უბნების მიხედვით წინასწარი შედეგების განთავსების შესაძლებლობას საოლქო საარჩევნო კომისიებისგან მათი მიღებისთანავე.

### განცხადებები და საჩივრები, არჩევნების ბათილად ცნობა

#### არჩევნების შედეგების გაბათილების შემთხვევები და პროცედურები, მუხლები 34.2. 38.2 63.4, 105. და 125.1

33. საარჩევნო კოდექსში ერთმნიშვნელოვნად უნდა იყოს განსაზღვრული თუ რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი არჩევნების შედეგების გაბათილებაზე. რეკომენდირებულია შესაბამისი პროცედურის მკაფიოდ განმარტება. დებულება, რომლის თანახმადაც კანონის "უხეშად" დარღვევის შემთხვევაში, საოლქო საარჩევნო კომისიას შეუძლია საარჩევნო უბანზე კენჭისყრის შედეგების გაბათილება, გადახედილი უნდა იქნას, ვინაიდან გაბათილება არ უნდა იყოს დამოკიდებული სუბიექტურ შეფასებაზე.

საარჩევნო კომისიის საქმიანობის განხილვის იურისდიქცია მუხლი 17.7 და 29.13

დავის განხილვის პროცედურა მუხლი 77

34. გასაჩივრების პროცედურა გამჭვირვალე და საზოგადოებისთვის დია უნდა იყოს, ხოლო განცხადებებსა და საჩივრებზე მიღებული გადაწყვეტილებები უნდა იყოს წერილობითი ფორმის და შეიცავდეს შესაბამის დასაბუთებას. გამსაჩივრებელი მხარის მიერ გასაჩივრების ორგანოს არჩევის შესაძლებლობა თავიდან უნდა იქნას აცილებული, რამდენადაც ეს ქმნის სამართლებლივი კონფლიქტების წარმოშობის შესაძლებლობას და ხელს უწყობს კანონის არათანამიმდევრულ აღსრულებას<sup>16</sup>.

35. წინამდებარე რეკომენდაციები მიზნად ისახავს საარჩევნო კოდექსში არსებული ხარვეზების გამოსწორებას. თუმცა, შეუძლებელია გადაჭარბებულად შეფასდეს საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნების კეთილსინდისიერი და სრული მოცულობით განხორციელება, რაც გადაწყვეტი მნიშვნელობის უნდა იყოს სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და თანამდებობის პირებისთვის, რათა არჩევნები ჩატარდეს ეუთოს ვალდებულებებისა და ევროსაბჭოს სტანდარტების შესაბამისად.

## 2. საარჩევნო სისტემები

36. საარჩევნო კოდექსი არეგულირებს საქართველოს შემდეგი დაწესებულებების და ინსტიტუტების არჩევის საკითხებს: პრეზიდენტი, პარლამენტი და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები.

### საარჩევნო სისტემა საპრეზიდენტო არჩევნებისათვის

37. პრეზიდენტის არჩევა ხდება პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ხუთი წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას ან ამომრჩეველთა 5-კაციან საინიციატივო ჯგუფს. ნებისმიერ შემთხვევაში, პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენა უნდა დადასტურდეს არანაკლებ 50 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით. ეს მოთხოვნა მოცემულია როგორც კონსტიტუციაში, ასევე საარჩევნო კოდექსში. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ხმის მიცემის უფლების მქონე რეგისტრირებულ პირთა რაოდენობა ქვეყანაში დაახლოებით 2,3 მილიონს შეადგენს<sup>17</sup>. მხარდამჭერ ამომრჩეველთა ხელმოწერების ზემოაღნიშნული რაოდენობა უნდა შემცირდეს, რამდენადაც ჩვეულებრივ მიღებულია, რომ კანდიდატად წარდგენისათვის საჭირო მხარდამჭერი ხელმოწერების რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს რეგისტრირებული ამომრჩევლების სრული რაოდენობის 1 პროცენტს<sup>18</sup>. რეკომენდირებულია საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატად წარდგენისათვის საჭირო ხელმოწერების რაოდენობის შემცირება, რაც მოითხოვს კონსტიტუციის 70-ე და, ასევე, 81-ე, 83-ე და 84-ე მუხლების შეცვლას.

<sup>16</sup> იგივე დოკუმენტი, II 3.3.ც.

<sup>17</sup> OSCE/ODIHR-ის შუალედური ანგარიში, შუზღუდული სადამკვირვებლო მისია, 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი არჩევნები, გვერდი 3.

<sup>18</sup> საარჩევო ნორმების კოდექსი, I.1.3.00

38. 2006 წლის ცვლილებებამდე 86-ე მუხლი თანახმად, არჩევნები “ჩატარებულად ითვლება, თუ მასში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობაში”. თუმცა, 87-ე მუხლი ჯერ კიდევ ადგესნ ამომრჩეველთა აქტოვობის მოთხოვნას არჩევნების მეორე ტურისათვის, ასევე იმ ხმების მინიმალურ პროცენტულ რაოდენობას, რომელიც კანდიდატმა უნდა მიიღოს არჩევისათვის. 87-ე მუხლის შესაბამისად, არჩევნების მეორე ტური “ჩატარებულად ითვლება თუ მასში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა სრული რაოდენობის ერთმა მესამედმა მაინც”. მეორე ტურში “არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს, მაგრამ არანაკლებ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1/5-სა”. მეორე ტურში ხმების თანაბრად განაწილების შემთხვევაში, “არჩეულად ჩაივლება ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნების პირველ ტურში ხმათა მეტი რაოდენობა მიიღო”.

39. თუ არჩევნები ჩატარებულად არ გამოცხადდა (ან თუ არჩევნები ჩატარდა, მაგრამ პირველ ტურში მონაწილეობას დებულობდა მხოლოდ ერთი კანდიდატი და მან ვერ მიიღო ხმების საჭირო რაოდენობა), უნდა მოეწყოს ხელახალი არჩევნები (მუხლი 88). ხელახალი არჩევნები უნდა დანიშნოს საქართველოს პარლამენტმა და ჩატარდეს საერთო არჩევნების დასრულებიდან ორი თვის ვადაში.

40. 87-ე მუხლი საჭიროებს დაზუსტებას, რამდენადაც მასში მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული თუ როგორ ხდება ამომრჩეველთა აქტივობის – “არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის” განსაზღვრა ამ მუხლითვე განსაზღვრული არჩევნების შედეგების დასადგენად. **რეკომენდირებულია** 87-ე მუხლის შეცვლა, რათა მკაფიოდ და თანმიმდევრულად იქნას ჩამოყალიბებული ამომრჩეველთა აქტივობის განსაზღვრის მეთოდი და კანდიდატის არჩევისთვის საჭირო ამომრჩეველთა ხმების მინიმალური რაოდენობა. ეს აუცილებლია, რათა პასუხი გაეცეს შეკითხვას, თუ როგორია გამოუყენებელი საარჩევნო ბიულეტენების, გაბათილებული ბიულეტენების და საარჩევნო ყუთიდან ამოდებულ ბიულეტენებსა და საარჩევნო უბანზე არსებულ ამომრჩეველთა სიაში ხელმოწერების რაოდენობას შორის განსხვავების სამართლებლივი შედეგები.

41. გარდა ამისა, არჩევნების მეორე ტურის ჩატარებულად გამოცხადებისთვის საჭირო ამორჩეველთა აქტივობასთან დაკავშირებული მოთხოვნების გამო შეიძლება წარმოიქმნას არშემდგარი არჩევნების გაუთავებელი ციკლი. **რეკომენდირებულია** არჩევნების ჩატარებულად გამოცხდება არ იყოს დამოკიდებული არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე და ამოდებულ იქნას ამომრჩეველთა აქტივობასთან დაკავშირებული მოთხოვნა.

### საარჩევნო სისტემა საპარლამენტო არჩევნებისათვის

42. საკონსტიტუციო რეფერენდუმის<sup>19</sup> შემდეგ, რომელიც 2003 წლის 2 ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნებთან ერთად ჩატარდა, საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე და 58-ე მუხლებში შევიდა ცვლილებები, რომელთა მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი “უნდა შედგებოდეს პროპორციული წესით არჩეული 100 [...] და მაჟორიტარული წესით არჩეული 50 წევრისგან ...”. აღნიშნული ცვლილებები ძალაში შევა მხოლოდ 2004 წლის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის

<sup>19</sup> რეფერენდუმზე დასმული იყო შემდეგი კითხვა: “ეთანხმებით თუ არა პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებას და წევრთა რიცხვის განსაზღვრას არაუმეტეს 150-ით?”

გასვლის შემდეგ. მომდევნო საპარლამენტო არჩევნები უნდა ჩატარდეს 2008 წლის გაზაფხულზე.

43. 2005 წლის 23 დეკემბერს, პარლამენტმა მნიშვნელოვნად შეცვალა პარლამენტის წევრების არჩევის მარეგულირებელი დებულებები. დღევანდელი საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, პარლამენტის 100 წევრი არჩეული უნდა იქნას მთელი ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებულ პროპორციულ, ხოლო 50 – მრავალმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში, “გამარჯვებული იდებს ყველაფერს” სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში. მრავალმანდატიანი მაჟორიტარული კონკურენციისთვის სათანადო პირობების შექმნის მიზნით, შეიქმნა 19 მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი, რომელიც მოცემულია საარჩევნო კოდექსის შესწორებულ მე-15 მუხლში, სადაც ასევე წარმოდგენილია თითოეული ოლქის შემადგენელი ადმინისტრაციული ერთეულები. თითოეულ ოლქზე მოსული საპარლამენტო ადგილების რაოდენობა ხუთიდან (თბილისისთვის) ორამდე მერყეობს.

44. მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მანდატების განაწილება ხდება “გამარჯვებული იდებს ყველაფერს” სისტემით საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება ერთი საარჩევნო სუბიექტის ყველა კანდიდატი საარჩევნო ოლქის მანდატების შესაბამისად, “რომელთა სიამ მიიღო სხვებზე მეტი ხმა, მაგრამ არანაკლებ არჩევნებში მონაწილეობა 30%-ისა” (მუხლი 105.5). აღნიშნული მრავალმანდატიანი ოლქები/”გამარჯვებული იდებს ყველაფერს” სისტემა პირველად საქართველოში აპრობირებული იქნა თბილისის საკრებულოს არჩევნებში, რომელიც 2005 წლის შუა პერიოდში ჩატარდა. აღსანიშნავია, რომ ეს სისტემა უწვეულოა საპარლამენტო არჩევნებისთვის.

45. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიცვალა საპარლამენტო მანდატების რაოდენობა, ჯერ კიდევ არ შეცვლილა ის ტექსტი, რომელიც აწესებს ზოგიერთი მანდატების “პროპორციული სისტემით”, ხოლო ზოგიერთის “მაჟორიტარული სისტემით” მიღებას. საქართველოს დემოკრატიის გარდამავალი ხასიათისა და მისი ბოლო წლების საარჩევნო ისტორიიდან გამომდინარე, როცა საზოგადოებამ უარი განაცხადა არჩევნების იმ შედეგების აღიარებაზე, რომელიც არ შეესაბამებოდა ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და ევროპის საბჭოს დემოკრატიული არჩევნების სტანდარტებს, რეკომენდირებულია, რომ პარლამენტმა დეტალურად განიხილოს ამ ახალი საარჩევნო სისტემის შესაბამისობის საკითხი საქართველოს დემოკრატიული განვითარების მოცემულ ეტაპზე. პარლამენტმა ასევე უნდა გაითვალისწინოს ვენის კონკურენციის მიერ ჩატარებული სამუშაო ახლადჩამოყალიბებული დემოკრატიისათვის საარჩევნო სისტემის შექმნასთან მიმართებაში.<sup>20</sup>

46. 2005 წლის დეკემბრის ცვლილებების მიხედვით საარჩევნო კოდექსიდან ასევე ამოღებულ იქნა დამოუკიდებელი კანდიდატის არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ შერეული პროპორციულ-მრავალმანდატიანი სისტემა არ უწყობს ხელს დამოუკიდებელი კანდიდატების მონაწილეობას, იგი თავისი შინაარსით არ გულისხმობს მათ სრულ

<sup>20</sup> იხ. ანგარიში საარჩევნო სისტემების შესახებ: შესაძლო გადაჭრის გზებისა და შერჩევის კრიტერიუმების განხილვა (CDL-AD(2004)003) (განსაკუთრებით ნაწილი 4, რომელიც ეხება ზოგიერთ მოსაზრებას განვითარებადი დემოკრატიის სპეციფიური სიტუაციის შესახებ).

გამორიცხვას პროცესიდან, ამიტომ შესაძლებელი უნდა იყოს გარკვეული განაწილების ფორმულის გამოყენება როგორც დამოუკიდებელი კანდიდატების, ასევე პოლიტიკური პარტიებისა და ბლოკების მონაწილეობისთვის როგორც პროპორციულ, ასევე მაჟორიტარულ არჩევნებში. კანონი უნდა აძლევდეს დამოუკიდებელ კანდიდატს ქვეყნის ეროვნულ პარლამენტში თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობას. ეუთოს კოპენაციების დოკუმენტის 7.5-ე პუნქტი აღიარებს მოქალაქეების უფლებას ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე დაიკავონ პოლიტიკური თანამდებობები ინდივიდუალურად ან როგორც პოლიტიკური პარტიების და ორგანიზაციების წარმომდგენლებმა. დამოუკიდებელი კანდიდატების არჩევნებზე წარდგენის შესაძლებლობის გამორიცხვა ასევე წინააღმდეგობაში გამოიყურება საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებთან (მუხლი 50.1).

47. საპარლამენტო არჩევნების პროპორციული კომპონენტი დაფუძნებულია კანდიდატთა სიების სისტემაზე. არჩევნებში მონაწილე თითოეულმა პოლიტიკურმა პარტიამ ან საარჩევნო ბლოკმა უნდა წარადგინოს კანდიდატთა ერთიანი საერთო სია მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

48. 95.10-ე მუხლი მოითხოვს, რომ პოლიტიკურმა პარტიამ, რომელსაც არ ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში, უნდა წარმოადგინოს მისი საარჩევნო სიის მხარდაჭერი არანაკლებ 50 000 ამომრჩევლის ხელმოწერა. ეს მოთხოვნა შეტანილია როგორც კონსტიტუციაში, ასევე – საარჩევნო კოდექსში. როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა დაახლოებით 3,2 მილიონს შეადგენს. მხარდაჭერობა ხელმოწერების ზემოთ აღნიშნული რაოდენობა უნდა შემცირდეს, რადგან ჩვეულებრივ მიღებულია, რომ საჭირო ხელმოწერების რაოდენობა არ უდა აღემატებოდეს რეგისტრირებული ამომრჩევლების საერთო რაოდენობის ერთ პროცენტს. **რეკომენდირებულია** საპარლამენტო არჩევნების პროპორციული კომპონენტისათვის კანდიდატის წარსადგენად საჭირო მხარდაჭერთა ხელმოწერების რაოდენობის შემცირება, რაც მოითხოვს კონსტიტუციის 50-ე და საარჩევნო კოდექსის 95.10 მუხლების შეცვლას.

49. რაც შეეხება პარლამენტის წევრთა მანდატების მიკუთვნებას, 105.6-ე მუხლი ადგენს, რომ " პარლამენტის წევრთა მანდატები მიეკუთვნება მხოლოდ იმ პარტიულ სიას, რომელმაც მიიღო არჩევნებში მონაწილეობა ხმების არანაკლებ 7%-ისა". თუმცა, საარჩევნო კოდექსი არ ადგენს, თუ როგორ ხდება „არჩევნებში მონაწილეობა ხმების“ რაოდენობის დადგენა. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსში ზუსტად განისაზღვროს თუ როგორ ხდება არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის დადგენა. ეს აუცილებლია, რათა დადგინდეს, თუ როგორია გამოუყენებელი საარჩევნო ბიულეტენების, გაბათილებული ბიულეტენების და საარჩევნო ეუთიდან ამოღებულ ბიულეტენებსა და საარჩევნო უბანზე არსებულ ამომრჩეველთა სიაში ხელმოწერების რაოდენობას შორის განსხვავების სამართლებლივი შედეგები. **რეკომენდირებულია** მოხდეს მხოლოდ ნამდვილი ხმების გათვალისწინება, კინაიდან მხოლოდ ნამდვილი ხმები ასახავენ რეალურ პოლიტიკური ნებას<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> იხილეთ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2006 წლის 24 იანვრის დებატების (მე-3 სხდომა) რეზოლუცია 1477 (2006) (იხ. დოკ. 10779, ევროპის საბჭოს ქვეყნების მიერ ვალდებულებებისა და მოვალეობების შესრულების ანგარიში (მონიტორინგის კომიტეტი). თანამიმდევრულებები: ბ-ნი ეორსი და ბ-ნი კირილოვი). ტექსტი მიღებულია ასამბლეის მიერ 2006 წლის 24 იანვარს (მე-3 სხდომა).

“10. ამიტომ, ასამბლეა მოუწოდებს საქართველოს უფლებამოსილ ორგანოებს:

## საარჩევნო ოლქების ფორმირება საპარლამენტო არჩევნებისათვის

50. OSCE/ODIHR-ის არჩევნებზე დამკირვებელთა მისიების ანგარიშებში არაერთხელ იქნა ხაზგასმული საპარლამენტო არჩევნებისათვის საარჩევნო ოლქების სიდიდეს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობა, რასაც ადგილი პქონდა წინა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქზე დაფუძნებული საარჩევნო სისტემის პირობებში<sup>22</sup>. აღინიშნებოდა, რომ ამგვარი განსხვავება არღვევდა ხმის მიცემის საყოველთაოობისა და თანასწორობის პრინციპს, რომელიც ჩვეულებრივ განისაზღვრება როგორც: “ერთი პირი – ერთი ხმა” და რომ პარლამენტის ყოველი წევრის მიერ წარმოდგენილი მოქალაქეების რაოდენობა უნდა იყოს დაახლოებით ერთნაირი.

51. ახალი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების სისტემის შექმნას არ გადაუწყეტია აღნიშნულ პრობლემა. ნაცვლად ამისა, როგორც ეს შეცვლილ მე-15 მუხლშია განსაზღვრული, ახლადშექმნილი 19 ოლქიდან თითოეულზე განაწილებული მანდატების რაოდენობა ინარჩუნებს ამ შეუსაბამობას, რაც განსაკუთრებით ქალაქის მოსახლეობის წარმომდგენლობის შემცირებაში გამოიხატება<sup>23</sup>.

52. ამ პრობლემისგან თავის დაღწევის მიზნით, საარჩევნო კოდექში ჩამოყალიბებული უნდა იყოს საარჩევნო ოლქების შექმნის ობიექტური სამართლებრივი კრიტერიუმები. საარჩევნო კოდექსი ასევე უნდა განსაზღვრავდეს იურიდიულად დასაშვებ ზღვრულ გადახრებს იდეალური ოლქის ზომებისგან, ყველაზე დიდ და ყველაზე პატარა საარჩევნო ოლქებს შორის და გადახრების დასაშვებად ცნობის პირობებს. რეკომენდირებულია საარჩევნო კოდექსში განისაზღვროს სარჩევნო ოლქების შექმნის მკაფიო და ობიექტური სამართლებლივი კრიტერიუმები<sup>24</sup>, დასაშვები გადახრების

(...)10.2. დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების მიმართებით:

(...) 10.2.3. მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებამდე, შემცირდეს 7%-იანი საარჩევნო ბარიერი ისე რომ ახალი ბარიერი არ აღემატებოდეს 5%-ს და უზრუნველყოფილი იქნას ყველა დონის საარჩევნო კომისიების ისეთი დაკომპლექტება, რომელიც იძლევა მათ სათანადო და მიუკერძოებელი ფუნქციონირების გარანტიას”.

<sup>22</sup> მაგალითითისთვის, 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ყაზბეგის საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებული იყო 5400 ამომრჩეველი, მათინ როდესაც ქუთაისში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რიცხვი 116 000 შეადგენდა. თითოეული ზემოაღნიშნულ ოლქზე მოდიოდა თითო მაჟორიტარული მანდატი. შედეგად, ქუთაისში მცხოვრებ ამომრჩეველს გააჩნდა ყაზბეგელი ამომრჩევლის ხმის 1/20-ის ძალის მქონე ხმა. ასევე იხილეთ OSCE/ODIHR-ის დასკნითი ანგარიში საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების შესახებ, 2 ნოემბერი, 2003წ., გვერდი 23.

<sup>23</sup> მაგალითად, თბილისში ერთი საპარლამენტო ადგილი მოდის 200 000-ზე მეტ მოქალაქეზე, ხოლო სვანეთში იგივე მაჩვენებელი დაახლოებით 11 000-ია (მოსახლეობის მონაცემები აღებულია 2002 წლის აღწერის შედეგებიდან), იმ დროს როდესაც ქვეყნის მასშტაბით ერთ ადგილზე მოსული მოქალაქეების საშუალო რაოდენობა დაახლოებით 93 000 შეადგენს.

<sup>24</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I 2.2 ით: ხმის მიცემის თანაბარი უფლება სხვა პირობებს შორის ნიშნავს “ადგილების მკაფიო და დაბალანსებულ განაწილებას საარჩევნო ოლქებს შორის განაწილების ერთ-ერთი შემდეგი კრიტერიუმის საფუძველზე: მოსახლეობის რაოდენობა, მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობა (უმცირესობების ჩათვლით), რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა და, შესაძლოა, ფაქტიურად მონაწილე ამომრჩევების რაოდენობა. შეიძლება გამოყენებულ იქნას ამ კრიტერიუმების სათანადო კომინინაცია”. ასევე იხილეთ საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I 2 2.2 ვთ: “მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქებისთვის, ადგილები უპირატესად გადანაწილებული უნდა იქნას ოლქის საზღვრების დარღვევის გარეშე, რაც, სადაც შესაძლებელია, უნდა ემთხვეოდეს ადმინისტრაციულ საზღვრებს.”

პროცენტული მაჩვენებელი და ამგვარი გადახრების მიზანშეწონილების დასაბუთების საფუძვლები. ჩვეულებრივ ითვლება, რომ დასაშვები შეიძლება იყოს საშუალო სიდიდიდან მაქსიმუმ 10%-იანი გადახრა<sup>25</sup>.

53. განხილულ უნდა იქნას საზღვრების დამდგენი კომისიის შექმნის შესაძლებლობა, რომელშიც შევლენ სხვადასხვა სფეროს სპეციალისტები, განსაკუთრებით კი გეოგრაფიის, სოციოლოგიისა და დემოგრაფიის სფეროში, ასევე შესაძლოა საჯარო მოხელეების ჩართვა, რომლებსაც გააჩნიათ ინფორმაცია ადმინისტრაციული საზღვრებისა და სპეციფიკის შესახებ<sup>26</sup>. ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა ისტორია, გეოგრაფია, გზები, კომუნიკაციის შესაძლებლობები და რეგიონალურ ცენტრებთან სიახლოვე, საზღვრების დადგენის პროცესს საკმაოდ რთულს ხდის.

54. მე-16 მუხლიდან გაუგებარია, თუ როგორ ხდება საქართველოს გარეთ მყოფი ამომრჩევლების მიეკუთვნება საარჩევნო ოლქებისთვის საპარლამენტო არჩევნებისას. მე- 16.6- მუხლის თანახმად: “სხვა სახელმწიფო საარჩევნო უბნებს ქმნის საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია. ეს საარჩევნო უბნები მიეკუთვნება № 01 საარჩევნო ოლქს”. ეს ისე შეიძლება იქნას გაგებული, რომ საქართველოს გარეთ მყოფი ყველა ამომრჩეველი მიეკუთვნება მხოლოდ № 1 საარჩევნო ოლქს, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს ხმის მიცემის თანასწორობის პრინციპის დარღვევა. ასევე, ეს დებულება საფუძველს უთხრის ამომრჩეველთა და პარლამენტართა შორის კავშირის აუცილებლობის კონცეფციას, რადგან ამ შემთხვევაში არანაირი კავშირი, გარდა ამ ამომრჩევლების № 1 საარჩევნო ოლქისთვის შემთხვევითად მიეკუთვნებისა, არ არსებობს. რეკომენდირებულია მე-16 მუხლის აღნიშნული ნაწილის შინაარსის დაზუსტება.

### საარჩევნო სისტემა ადგილობრივი არჩევნებისათვის

55. საარჩევნო სისტემა ადგილობრივი არჩევნებისათვის მნიშვნელოვნად იქნა შეცვლილი 2005 წლის 9 დეკემბერს (თბილისის საკრებულოსათვის) და 2005 წლის 23 დეკემბერს (სხვა “ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოებისთვის”). ეს ცვლილებები მიღებული იქნა ადგილობრივი მმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმის უფრო ფართო კონტექსტში.

56. თავდაპირველად პარლამენტმა შეიტანა ცვლილებები კანონში ქალაქ თბილისის შესახებ (1 ივლისი, 2005 წ.) 2005 წლის ივნისის ბოლოსა და ივლისის დასაწყისში, პარლამენტში შედგა საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების ორი მოსმენა, რომელიც შეეხებოდა თბილისის საკრებულოს. ეს ცვლილებები საბოლოოდ დამტკიცდა 2005 წლის 9 დეკემბერს და ითვალისწინებს 37-წევრიანი საკრებულოს შექმნას, რომლის 25 წევრი არჩეული იქნება მაჟორიტარული წესით, 10 მრავალმანდატიანი ადგილობრივ საარჩევნო ოლქიდან, ხოლო 12 ადგილი პროპორციულად განაწილდება იმ პარტიებს შორის, რომლებიც თბილისის ყველა ათივე ოლქში მოიპოვებენ არჩევნებში

<sup>25</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I.2.2 ივ, უფრო კონკრეტულად “განმარტებითი ბარათის” მე-15 პუნქტი.

<sup>26</sup> იხ. საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I.2.2.ვი.

მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%<sup>27</sup>. ოლქებზე განაწილებული 25 ადგილი მიეცემა ბლოკის პარტიულ სიას, "გამარჯვებული იდებს ყველაფერს" სისტემის საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც ის სია, რომელიც ოლქში მოიპოვებს ხმების უმრავლესობას, მიიღებს ამ ოლქზე განაწილებულ ყველა ადგილს. ამის შემდეგ, საკრებულო თავისი წევრებისგან, ხმების უბრალო უმრავლესობით ირჩევს თბილისის მერს. ვენეციის კომისიამ განიხილა და გააკეთა კომენტარი აღნიშნული ცვლილებების ირგვლივ<sup>28</sup>.

57. 2005 წლის 23 დეკემბერს, პარლამენტმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა დებულებებში, რომლებიც თბილისის გარდა, არეგულირებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს. დღევანდელ საარჩევნო კოდექსში ეს დებულებები შეადგენენ საარჩევნო კოდექსის ახალ XV, XVI და XVII თავებს.

58. ახალი დებულებების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევნები ტარდება ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ. კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევისთვის მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადგენს შერეულ საარჩევნო სისტემას, რომლის თანახმადაც 10 წევრი აირჩევა პროპორციული წარმომადგენლობის, ხოლო წევრების განსაზღვრული რაოდენობა მაჟორიტარული წესით ერთმანეთიანი საარჩევნო ოლქებიდან. "თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოების" შემთხვევაში, მაჟორიტარული სისტემით აირჩევა ხუთი წევრი, ხოლო "მუნიციპალიტეტის საკრებულოების" შემთხვევაში - "შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან, რომელიც შედის ამ რაიონის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისგან" (მუხლი 115).

59. კოდექსის 112.3-ე მუხლში შევიდა ცვლილება, რომილის მიხედვითაც საოლქო საარჩევნო კომისიებს ეკისრებათ ვალდებულება არჩევნების გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში მოახდინონ ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა და გამოქვეყნონ ეს ინფორმაცია არჩევნების დანიშვნიდან 3 დღის ვადაში. თუმცა, 115.2 მუხლში ნათქვამია, რომ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასაც აქვს განსაზღვრული უფლებამოსილება ამ ოლქების საზღვრების დადგენასთან მიმართებაში. წინა საერთო მოსაზრებაში ვენეციის კომისიამ და OSCE/ODIHR-მა წარმოადგინეს რეკომენდაცია, რომლის მიხედვითაც საჭირო იყო 112 მუხლის გადახედვა, ვინაიდან ადგილი პქონდა ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების არასტაბილურობას ერთი არჩევნებიდან მეორემდე და არ იყო განსაზღვრული კრიტერიუმი, რომელსაც ცენტრალური საარჩევნო კომისია გამოიყენებდა ამ საზღვრების ჩამოყალიბებისათვის. გარდა ამისა, საარჩევნო ოლქების საზღვრების გამოცხადებისათვის დაწესებული დრო ძალიან მცირე იყო პოტენციური კანდიდატებისთვის რათა მათ, პირველ რიგში, გაეგოთ თუ რომელ ოლქში დაეყენებინათ თავიანთი კანდიდატურა, და მეორეც, მოქმედინათ

<sup>27</sup> რამდენადაც სულ 12 ადგილია გასანაწილებელი, 4%-იანი ბარიერი უფრო თეორიული სასიათის შემცირება გამოიყერება. ერთი ადგილის მოპოვებისთვის, სინამდვილეში შესაბამის კანდიდატთა სიას ესაჭიროება ამომრჩეველთა 8,33%-ზე მეტი ხმების მიღება.

<sup>28</sup> მოსაზრება ორგანული კანონის პროექტზე "ორგანულ კანონში "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ", რომელიც მიღებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მე-15 სხდომაზე (ვენეცია, 15 დეკემბერი, 2005წ.) და ვენეციის კომისიის 65-ე პლენარულ სესიაზე (ვენეცია, 16-17 დეკემბერი, 2005წ.) (CDL-AD(2005)042).

საარჩევნო ოლქთან გაცნობა. 112-ე მუხლი შეიცვალა 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებებით. ახლა 112-ე მუხლი ადგენს, რომ ყოველი დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს ერთ საარჩევნო ოლქს. თუმცა, ეს მაინც ვერ აგვარებს საკითხს, რომლიც დაკავშირებულია ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის საზღვრების დადგენასთან დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულის შიგნით, რომელიც საარჩევნო ადმინისტრაციამ უნდა დაადგინოს 112.3 და 115.2 მუხლების მიხედვით. **რეკომენდირებულია**, რომ ორივე მუხლი, 112 და 115 უნდა შეიცვალოს ამ პრობლემების მოგვარების კუთხით და უფრო ნათლად ჩამოაყალიბოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა და საოლქო საარჩევნო კომისიების მოვალეობები მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებით, თანასწორი საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფის მიზნით.

60. მაშინ, როდესაც 108-ე მუხლის თანახმად არჩევნები უნდა დანიშნოს პრეზიდენტმა “საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არ უგაინეს 40 დღისა,” გარდამავალი დებულებით, რომლებიც მოცემულია კოდექსის 129<sup>1</sup> მუხლში განსაზღვრულია, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნების ჩატარების თარიღს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი. არჩევნების თარიღი უნდა განისაზღვროს არჩევნებამდე 40 დღით ადრე”. აღნიშვნულმა დებულებამ ექსტრაორდინალური უფლებამოსილებით აღჭურვა საქართველოს პრეზიდენტი 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების თარიღის დანიშნასთან დაკავშირებით.

61. 117.3 მუხლის მოთხოვნის მიხედვით პოლიტიკურმა პარტიამ, რომელსაც არ ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში, უნდა წარადგინოს არანაკლებ 50,000 მხარდაჭერის სია, რათა მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ არჩევნებში. ეს რაოდენობა ეფექტურად ზღუდავს ადგილობრივ ან რეგიონალურ პოლიტიკურ პარტიებს ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობისაგან, რაც მიუღებელია. მხარდაჭერთა ხელმოწერების საჭირო რაოდენობა უნდა შემცირდეს უფრო მისაღებ რაოდენობადმდე, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს ადგილობრივი არჩევნებისათვის შესაბამის ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩევლთა 1%. თუ ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის მიღებისათვის საჭირო ეს პირი ასერთოდ დარჩება, **რეკომენდირებულია** 117.3 მუხლის მიერ მოთხოვნილი ხელმომწერთა რაოდენობის მნიშვნელოვნად შემცირება.

### 3. კანდიდატად წარდგენის უფლება

62. ადამიანთა უნივერსალური სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლების შესაბამისად, თითოეულ მოქალაქეს აქვს უფლება ყოველგავრი დისკრიმინაციისა და არამარლოზომიერი შეზღუდვების გარეშე: (1) უშუალოდ ან თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლის მეშვეობით, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო საქმიანობის განხორციელებაში; (2) ხმა მისცეს ან არჩეულ იქნას ჭეშმარიტად პერიოდულ არჩევნებში, რომელიც ჩატარდება საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, და რომლის დროსაც უზრუნველყოფილი იქნება ამომრჩეველთა ნების თავისუფლად გამოხატვა; და (3) თანასწორუფლებიანობის ზოგადი პირობების საფუძველზე, უზრუნველყოფილ იყოს საჯარო სამსახურის

ხელმისაწვდომობა<sup>29</sup>. საარჩევნო კოდექსი სრული მოცულობით ვერ აქმაყოფილებს აღნიშნულ ძირითად პრინციპებს, რამდენადაც იგი შეიცავს დებულებებს. რომლებიც დაუშვებელად კრძალავენ ხმის მიცემის უფლებით სარგებლობას, ზღუდავენ კანდიდატის უფლებებს და ხელს უშლიან არჩეულ კანდიდატს მიღებული მანდატის განხორციელების დასრულებაში. ქვემოთ მოცემულია ამ დაუშვებელი შეზღუდვების განხილვა, იმ მიმდევრობით, რომლითაც ისინი წარმოდგენლია საარჩევნო კოდექსში<sup>30</sup>.

### მუხლი 5. ხმის მიცემის უფლების ჩამორთმევა

63. მუხლი 5.4-ის თანახმად, პირს “რომელიც სასამართლოს განაჩენით სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში იმყოფება არა აქვს არჩევნებსა და რეფერენცულში მონაწილეობის უფლება”. ეს დებულება ართმევს მსჯავრდებულებს ხმის მიცემის უფლებას. მუხლი 5.4-ის თანახმად, პასიური საარჩევნო უფლების ჩამორთმევა დაფუძნებულია ნებისმიერ სასჯელზე, მიუხედავად ჩადენილი დანაშაულის სიმძიმისა. პირსტი გაერთიანებული სამჯგოოს წინააღმდეგ (№ 2<sup>31</sup>) სარჩელთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებების ეკროპული სასამართლოს ზედა პალატამ დაადგინა, რომ მსჯავრდებულთაოვის ხმის მიცემის უფლების საყოველთაო შეზღუდვა, “მათი განაჩენის ვადის, მათ მიერ ჩადენილი დანაშაულის ხასიათის, სიმძიმის და პირადი გარემობებების გაუთვალისწინებლად”, წარმოადგენს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპის კონვენციის 1-ლი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევას. მე-5 მუხლში მოცემული საყოველთაო აკრძალვა ჩანს წინააღმდეგობაშია პირსტის საქმეში განცხადებულ პრინციპთან. რეკომენდირებულია მე-5 მუხლის სათანადოდ შეცვლა<sup>32</sup>.

### მუხლები 92 და 107<sup>1</sup> – კანდიდატის უფლებების შეზღუდვა

64. 92.3 მუხლის თანახმად, “საქართველოს პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს ნარკომანი ან ნარკოტიკების მომხმარებელი”. მუხლი 107<sup>1</sup>-ის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის წევრად არჩეულმა თითოეულმა პირმა უნდა გაიაროს ნარკოლოგიური შემოწმება. პარლამენტარი, რომელიც ვერ წარადგენს ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობას ან უარს განაცხადებს ნარკოლოგიური შემოწმების გავლაზე, გაირიცხება პარლამენტიდან და “ეს პირი კარგავს პასიურ საარჩევნო უფლებას, ვიდრე იგი ცხნტრალურ საარჩევნო კომისიას არ წარუდგენს ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობას, რომლითაც დასტურდება, რომ იგი ჯანმრთელია.” (მუხლი 107<sup>1</sup>.3).

<sup>29</sup> მაგალითისათვის იხილეთ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლი.

<sup>30</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, I. 1.1 დ. “ხმის მიცემისა და არჩევნებში მონაწილეობის უფლების ჩამორთმევა

ი. შესაძლოა განხორციელდეს ხმის მიცემისა და არჩევნებში მონაწილეობის უფლებისათვის დადგენილი პირობები შემდგენ კუმულატიური პირობების არსებობისას:

იი. აღნიშნული დადგენილი უნდა იყო კანონით;

იიი. აუცილებელია პროპორციულობის პრინციპის დაცვა, არჩევნებში მონაწილეობის უფლებისათვის დადგენილი პირობები შესაძლოა უფრო ნაკლებად მკაცრი იყოს ვიდრე საარჩევნო უფლების ჩამორთმევისათვის.

ივ. უფლების ჩამორთმევა უნდა ეფუძნებოდეს ფსიქიკურ ქმედუუნარობას ან მსჯავრის დადებას სერიოზული დანაშაულის გამო.

ვ. გარდა ამისა, პოლიტიკური უფლებების ჩამორთმევა ან პირის ქმედუუნარობ ცნობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე.

<sup>31</sup> განცხადება №. 74025/01 (6 ოქტომბერი, 2005წ).

<sup>32</sup> ასევე საქირო იქნება საქართველოს კონსტიტუციის 28.2 მუხლის შეცვლა.

65. ეს ორი მუხლი გაურკვეველია და შეიძლება გახდეს კანონის ბოროტად გამოყენების საფუძველი, რადგან მათში: (1) არ არის მითითებული შესაბამისი კანონმდებლობა, რომელიც განსაზღვრავს თუ რომელი ქიმიური ნაერთები წარმოადგენებ “ნარკოტიკებს” კანონის შესაბამისად, (2) არ არის განსაზღვრული თუ კონკრეტული ქიმიური ნაერთის (“ნარკოტიკის”) რა რაოდენობა უნდა იქნას აღმოჩენილი შემოწმების შედეგად პირის ორგანიზმში, რათა მოხდეს “ნარკომანობის” იურიდიული კვალიფიცირება, ან (3) არ არის დაკონკრეტებული თუ რამდენი ნარკოლოგიური შემოწმება უნდა გაიაროს პირმა დროის რა პერიოდში, იმისათვის რომ დადგენილ იქნას “ნარკომანობის” ფაქტი. პირისთვის მისი “ჯანმრთელად” ყოფნის დასაბუთების შესაძლებლობის მიცემა არ არის საკმარისი, რადგან “ნარკომანობის” დადგენის ტვირთვი მოდის სახელმწიფოზე და, ამიტომ, არ შეიძლება დაფუძნებული იყოს ერთჯერადი შემოწმების შედეგზე. ერთჯერადი შემოწმება არ ადგენს “ნარკომანობის” ფაქტს, არამედ იგი უბრალოდ განსაზღვრავს ქიმიური ნაერთის ერთჯერად შემცველობას ორგანიზმში.

66. ზემოაღნიშნული პრობლემების გარდა, გარკვეულ ქიმიურ ნაერთზე “დამოკიდებულება” შეიძლება განხილულ იქნას როგორც ფიზიკური, ან გონებრივი უუნარობა ან ორივეს კომბინაცია. საკანონმდებლო ორგანოების მიერ “ნარკომან” პირთა დისკრიმინირება, საარჩევნო უფლებით სარგებლობასთან მიმართებით, არაკანონიერი შეიძლება აღმოჩნდეს, თუ წინასწარ არ იქნა დადგენილი ფაქტობრივი საფუძველი იმისა, რომ “ნარკომანი პირის” კანდიდატად წარდგენის აკრძალვა ძალის აუცილებელია დემოკრატიული საზოგადოებისთვის. გარდა ამისა, ამგვარი აკრძალვა შეიძლება განხილული იქნას იმ საერთაშორისო სტანდარტების დარღვევად, რომლებიც იცავენ უუნარო მოქალაქეების მიერ თავიანთი საარჩევნო უფლების განხორციელებას.

67. ამ მუხლებს საერთაშორისო ანალოგები არ გააჩნიათ<sup>33</sup>. მუხლები 92 და 107<sup>1</sup> გარკვეულ შეშფოთებას იწვევს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით, რამდენადაც გაურკვეველია თუ რატომ არის მქაცრად აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისთვის „ნარკომანი პირის“ კანდიდატურის დაყენების აკრძალვა. ასევე, თუ როგორ შეუძლია ერთ შემოწმებას დაადგინოს “ნარკომანობის” ფაქტი. რეკომენდირებულია მუხლების 92 და 107<sup>1</sup> შეცვლა უკეთ ზემოაღნიშნულ პრობლემაზე რეაგირების მიზნით. შესაძლოა ამ კუთხით ერთადერთ დამაკმაყოფილებელ გადაწყვეტილებას საარჩევნო კოდექსიდან ამ დებულებების სრული ამოღება წარმოადგენდეს.

### მუხლი 111. ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატურის უფლების შეზღუდვა

68. 111-ე მუხლი ადგენს შეუთავსებლობას პარლამენტის წევრობასა და საკრებულოს წევრობის კანდიდატად დასახელებას შორის. ეს შეზღუდვა გადაჭარბებული ხასიათისაა. მართალია ფართოდ მიღებული პრაქტიკის თანახმად, მანდატების აკუმულირების საწინააღმდეგო შეზღუდვებს შეუძლიათ დაავალდებულონ ორი მანდატის მფლობელი, არჩევის შემდეგ, დათმოს ერთ-ერთი მანდატი, ამგვარი შეზღუდვა არ უნდა ვრცელდებოდეს არჩევნებში

<sup>33</sup> გაურკვეველია, თუ რატომ განეკუთვნება ეს მუხლები მხოლოდ პარლამენტის არჩეულ წევრებს და არა, ასევე, არჩეულ პრეზიდენტობის კანდიდატს.

კანდიდატურის დაყენებაზე. რეკომენდირებულია ამ დებულების შესაბამისად შეცვლა.

### მხარდამჭერთა ხელმოწერების მარეგულირებელი დებულებები

69. მუხლები 41 და 42 არეგულირებენ კანდიდატის მხარდამჭერთა სიებში ხელმოწერების შემოწმების პირობებს. მუხლი 42 საჭიროებს სრულყოფას.

70. მუხლი 42.2 მოითხოვს ხელმოწერების შემოწმებას შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე და, ამასთან – “არათანმიმდევრული სახით”. ფრაზა “არათანმიმდევრული სახით” საჭიროებს კორექტირებას. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ფრაზა შეიძლება მიზნად ისახავდეს იმის ხაზგასმას, რომ ხელმოწერებმა უნდა გაიარონ შემოწმება “შემთხვევითი შერჩევის” საფუძველზე, იგი სიტყვასიტყვით ნიშნავს, რომ სიების შემოწმებისას არ ხდება რაიმე ერთგვაროვანი წესების გამოყენება. ეს კი იძლევა არათანმიმდევრული წესების გამოყენების შესაძლებლობას, რის შედეგადაც შეიძლება მოხდეს ერთი და იმავე მიზეზით ერთი სიის უარყოფა და მეორეს მიღება. რეკომენდირებულია ამ დებულების ტექსტის გაუმჯობესება (თუ აქ არ არის თარგმანის პრობლემა).

71. 42.2 მუხლში მოცემული ხელმოწერების შემოწმების პროცედურა ასევე იწვევს გარკვეულ შემფოთებას. 42.2 მუხლი შეიძლება გამოყენებული იქნას საკმარისი რაოდენობის ნამდვილი ხელმოწრების გასაბათოლებლად, თუ მათ თან ახლავს ბათილი ხელმოწრების გარკვეული რაოდენობა. აღნიშნული არ წარმოადგენს შემოწმების პროცესის მიზანს. შემოწმების პროცესი გამიზნულია საკმარისი რაოდენობის ნამდვილი ხელმოწრების გამოსავლენად, რათა განისაზღვროს ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მინიმალური საჭირო დონე. იგი არ არის გამიზნული ამომრჩეველთა საკმარისი რაოდენობის ხელმოწერების გაბათილების ან დისკვალიფიცირებისათვის მხოლოდ იმიტომ, რომ სია შეიცავს ბათილი ხელმოწრების გარკვეულ პროცენტს. ამან შეიძლება გამოიწვიოს უფლებების ბოროტად გამოყენების პრეცენდენტი, როდესაც საარჩევნო კომისიას მიზნად აქვს დასახული საკმარისი რაოდენობის ბათილი ხელმოწერების აღმოჩენა მხოლოდ კანდიდატის უარყოფის მიზნით, ნაცვლად იმისა, რომ დაადგინოს კანდიდატის რეგისტრირებისთვის საკმარისი ნამდვილი ხელმოწრების რაოდენობა<sup>34</sup>.

72. შემდეგი მაგალითი უჩვენებს, თუ რატომ არის არასათანადო გადამოწმების აღნიშნული მეთოდი. მუხლი 97.7.ა მრავალმანდატიანი საპარლამენტო ოლქის კანდიდატისგან მოითხოვს სულ ცოტა 1,000 მხარდამჭერის ხელმოწერის შეგროვებას, რათა დააკმაყოფილოს კანდიდატად წარდგენისათვის დადგენილი პირობები. მუხლი 42.2-ის თანახმად “საარჩევნო კომისიამ უნდა [...] შეამოწმოს სიაში შეტანილი ხელმოწერების 20%-ის ნამდვილობა” და მოითხოვს მთელი სიის გაბათილებას, თუ ბათილი ხელმოწერების რაოდენობა მთელი სიიდან (რომლის 20% იქნა შემოწმებული) “არ არის 10%-ზე ნაკლები”. დავუშვათ, რომ ა კანდიდატმა შეაგროვა 1,500 მხარდამჭერის ხელმოწერა, რომელთაგან 34

<sup>34</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსის რეკომენდაციის (I. 1.3, § 8) თანახმად, “ხელმოწერების შემოწმების პროცედურა უნდა შესრულდეს ნათლად განსაზღვრული წესების შესაბამისად, განსაკუთრებით შემოწმების ვადების მიმართებით, და გამოყენებული უნდა იქნა ყველა ხელმოწერისთვის, ნაცვლად ხელმოწერების სანიმუშო ამონაკრებისა; თუმცა, როგორც კი შემოწმება გამოავლენს მოთხოვნილი რაოდენობის ხელმოწრების ნამდვილობას, დარჩენილი ხელმოწერები შეიძლება აღარ შემოწმდეს”.

ხელმოწერა ბათილია, დარჩენილი 1466 ხელმოწერა კი ნამდვილი. თუ ეს 34 ხელმოწერა მოხვდა შემოწმებულ ხელმოწერებს (რომლის 20%, ამ შემთხვევაში შეადგენს 300-ს) შორის, ეს უკვე აღემატება შემოწმებული ხელმოწერების რიცხვის 10%-ს. შედეგად, კანდიდატს, რომელსაც გააჩნია 1466 ნამდვილი ხელმოწერა 1,000-ის ნაცვლად, ეკრძალება არჩევნებში კანდიდატურის დაყენება 34 ბათილი ხელმოწერის გამო. ბათილმა ხელმოწერებმა არ უნდა გამოიწვიონ მხარდამჭერთა სიის სხვა ხელმოწერების გაბათილება. რეკომენდირებულია მუხლი 42.2-ის შესაბამისად შეცვლა.

### კანდიდატის გამოწვევა არჩევნებამდე

73. მუხლის თანახმად, კანდიდატებს უფლება აქვთ უარი თქვან არჩევნებში მონაწილეობაზე, ხოლო დამსახულებელ პარტიებს შეუძლიათ გააუქმონ თავიანთი გადაწყვეტილება კანდიდატის წარდგენის შესახებ არჩევნების დღემდე სულ ცოტა ორი დღით ადრე. აღნიშნული საბოლოო ვადა ძალზედ მოკლეა. საჭიროა დაწესებული იქნას უფრო რეალური ზღვრული პერიოდი, რომელიც უნდა ამოიწუროს საარჩევნო ბიულეტენების დაბეჭდვამდე. არ უნდა იქნას ნებადართული ბიულეტენების ხელით ჩასწორება, ადამიანური შეცდომის ან გაყალბების რეალური შესაძლებლობის გამო<sup>35</sup>. დამატებით, კანდიდატის არჩევნებიდან მოხსნისთვის განსაზღვრული უნდა იყოს ფორმალური პროცედურა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება დადგენილი თუ როგორი ქმედებები, მათ შორის საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება, უნდა იქნას გატარებული კანდიდატის მოხსნისას<sup>36</sup>, რათა ეს უკანასკრელი სამართლებრივად ჩაითვალოს. ამ პროცედურების გადასაჭრელად რეკომენდირებულია ცვლილებების შეტანა მუხლი 100 და 121.2 მუხლებში.

### კანდიდატის რეგისტრაციის გაუქმება/მანდატის ჩამორთმევა არჩევნების შემდგომ

74. საარჩევნო კოდექსი უშებს არჩეული კანდიდატის რეგისტრაციის გაუქმების შესაძლებლობას. მუხლი 100.2 უფლებას აძლევს პარტიას ან ბლოკს გააუქმოს თავისი გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრობის კანდიდატის წარდგენის შესახებ მაშინაც კი “როდესაც პარლამენტის არჩეული წევრის უფლებამოსილება ცნობილია”. ეს განაპირობებს იმპერატიული მანდატის სისტემის დაშეგებას და, როგორც გამოიყენება, წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციის დებულებასთან, რომლის თანახმადაც პარლამენტის არჩეული წევრის გამოწვევა დაუშვებელია (კონსტიტუციის მუხლი 52.1), ისევე როგორც უშუალოდ ეწინააღმდეგება 1990 წლის ეუთოს კოპენაგენის დოკუმენტს, რომლის 7.9 პუნქტი მოითხოვს, რომ “კანდიდატებს, რომლებსაც მიღებული აქვთ კანონით დადგენილი ხების აუცილებელი რაოდენობა, უნდა მიეცეთ სათანადო თანამდებობის დაკავების უფლება და შეუნარჩუნდეთ იგი

<sup>35</sup> მუხლის 51.13 შესაბამისად, “რომელიმე საარჩევნო სებიექტის არჩევნებიდან მოხსნის შემთხვევაში, საარჩევნო ბიულეტენის გაცემისას ბიულეტენში, სუბიექტის სახელის გასწვრივ დაისმება შტამპი “არჩევნებიდან მოხსნილია”. მუხლი 84.4 ამბობს, რომ “საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატურის მოხსნის შემთხვევაში, საარჩევნო ბიულეტენზე მისი სახელის გასწვრივ დაისმება შტამპი “არჩევნებიდან მოხსნილია””.

<sup>36</sup> მუხლი 100.3, რომელიც არეგულირებს საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე კანდიდატის მიერ კანდიდატურის მოხსნას, მოითხოვს სათანადო განცხადებით მიმართვას საარჩევნო კომისიისთვის, თუმცა, მასში სხვა დეტალები არ არის მოცემული. მსგავსი დებულებაა წარმოდგენილი 121.2 მუხლით აღგილობრივი არჩევნებიდან კანდიდატის მიერ კანდიდატურის მოხსნისთვის.

უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე ან სხვაგვარად ამოწურვამდე კანონით დადგენილი წესით, დემოკრატიული საპარლამენტო და კონსტიტუციური პროცედურების შესაბამისად". 100.2 მუხლი არ არის შესაბამისობაში დემოკრატიულ საპარლამენტო და კონსტიტუციურ პროცედურებთან<sup>37</sup> თუ ის უშვებს არჩეული კანდიდატის გამოწვევას. მანდატის ჩამორთმევა პარლამენტის არჩეული წევრისთვის მისი წარმდგენი პარტიის მიერ ეწინააღმდეგება დემოკრატიულ პრინციპებსა და ეუთოს ვალდებულებებს. თუმცა აღნიშნული დებულების ფორმულირება გაკრვეულწილად გაუმჯობესდა 23 ივნისის ცვლილებებით, რეკომენდირებულია მოხდეს საბოლოო დაგენილი წესით გამოქვეყნებული კანონის ოფიციალური ტექსტის გადახედვა, რათა დადგინდეს ხომ არ არის ეს შეშფოთება გამოწვეული თარგმანიდან გამომდინარე და თავიდან იქნას აცილებული არასწორი განმარტებები.

75. ანალოგიურად უჩვეულო სასიათისაა ორი დებულება, რომლებიც შეგანილია 2005 წლის 23 დეკემბრის ცვლილებებით და მდგომარეობს შემდეგში:

მუხლი 106.7: "თუ პარლამენტის გამოკლებული წევრი არჩეული იყო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიის პარტიული სიით, მის ადგილს ერთი თვის ვადაში იკავებს იმავე სიაში რიგით მომდევნო პარლამენტის წევრობის კანდიდატი, [...]. თუ პარტიულ სიაში ასარჩევი კანდიდატი აღარ არის, პარლამენტის წევრის მანდატი უქმდება".

მუხლი 106.9: "მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქიდან არჩეული პარლამენტის წევრის გამოკლების შემთხვევაში, მის ადგილს 1 თვის ვადაში იკავებს შესაბამის მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში წარდგენილ სარეზერვო კანდიდატთაგან რიგით მომდევნო პარლამენტის წევრობის კანდიდატი, [...]. თუ მაუორიტარული სარეზერვო კანდიდატი აღარ არის, პარლამენტის წევრის ეს მანდატი გაუქმებულად ჩაითვლება".

76. ეს დებულებები განპირობებულია ვაკანტური ადგილების შესავსებად შუალედური არჩევნების გაუქმებით. ისინი პრობლემატურია რამდენიმე მიმართებით: პროპორციულ მანდატებთან მიმართებით, მანდატის გაუქმება ცვლის პარლამენტში საარჩევნო ხელის წარმომადგენლობას დაწყებული მანდატის გაუქმების დღიდან საპარლამენტო ვადის დასრულებამდე. საარჩევნო ხელის საპარლამენტო მანდატებში გამოხატვის ცვლილებასთან ერთად, მაუორიტარული მანდატების შემთხვევაში, მანდატის გაუქმებამ შესაძლოა გამოიწვიოს შესაბამისი ოლქის წარმომადგენლობის შემცირება პარლამენტში და ხელი შეუშალოს ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპის განხორციელებას, რომელიც წარმოადგენს საარჩევნო ოლქების შექმნის საფუძველს. გარდა ამისა, თუ პარლამენტის 4-წლიანი მუშაობის პერიოდში ადგილი ექნება რამდენიმე მანდატის გაუქმებას, პარლამენტი შეიძლება

<sup>37</sup> მაგალითისთვის იხილეთ საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 52.1; ასევე იხილეთ სასამართლო საქმე ხადაკი და ხევები თურქეთის წინააღმდეგ, განცხადებების №№ 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 და 27101/95, ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო (11 ივნისი, 2002წ.) (მანდატის არჩევნების შემდგომი ჩამორთმევა შეუთავსებელია არჩევნებზე კანდიდატურის დაექნების და საპარლამენტო ადგილის მოპოვების უფლების ძირითად არსთან და ხელყოფს ელექტორატის შეუზღუდავ თავისუფლებას ისარგებლოს საყოველთაო და თავისუფალი ხმის მიცემის უფლებით).

გადაიქცეს მოსახლეობის უმცირესი ნაწილის მიერ არჩეულ ორგანოდ. **რეკომენდირებულია 106-ე მუხლის დებულებების ხელახალი განხილვა, რათა გათვალისწინებული იქნას ზემოაღნიშნული პრობლემები.**

#### 4. საარჩევნო კომისიები

##### შემადგენლობა

77. საარჩევნო ადმინისტრაციის, კერძოდ, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების საკითხები წლების განმავლობაში წარმოადგენს კამათის საგანს. გასული არჩევნების განმავლობაში მმართველ პარტიას დომინანტური ადგილი ეკავა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირებაში. OSCE/ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ ადრე უკვე გამოხატეს შეშფოთება მასზედ, რომ საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა ცალსახა უპირატესობას აძლევდა პრეზიდენტის მხარდამჭერ პარტიებს, იყო პოლიტიკურად დაუბალანსებელი და მთლიანობაში ვერ უზრუნველყოფდა კომისიებისთვის დამოუკიდებლად მოქმედების შესაძლებლობას<sup>38</sup>. თუმცა, მთავარ ოპოზიციურ პარტიებს ჰქონდათ ცენტრალურ, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში თავიანთი წარმომადგენლების დასახელების უფლება. ბოლო დრომდე, ცენტრალური საარჩევნო კომისია შედგებოდა 14 წევრისგან, რომელთაგან ხუთი დასახელებული იყო პრეზიდენტის, ხოლო დანარჩენი 9 – პოლიტიკური პარტიების მიერ.

78. 2005 წლის აპრილში საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, მოხდა საარჩევნო კომისიების ფორმირების წესების შეცვლა, რომლებიც არ პასუხობს OSCE/ODIHR-ის და ვენეციის კომისიის მიერ ადრე გამოქმულ შეშფოთებებს საარჩევნო კომისიების ფორმირების შესახებ. უფრო მეტიც, ამ ცვლილებებს გააჩნიათ გამჭვირვალობისა და თვითმყოფადობის შემდგრომი შესუსტების პოტენციალი. აღნიშნული ცვლილებები წარმოდგენილი იქნა როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის “პროფესიონალიზაციის” მცდელობა. ახალი დებულებით, საარჩევნო კომისია შედგება თავმჯდომარისა და ექვსი წევრისგან, რომლებიც საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, უნდა იყონ “უპარტიო” პირები<sup>39</sup> (მუხლი 27.4). მნიშვნელოვანწილად, პრეზიდენტს მიენიჭა საკვანძო როლი ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრაში. ახალი წესის თანახმად, პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს კანდიდატთა 12 კაციან სიას, საიდანაც არჩეული უნდა იქნას კომისიის 6 წევრი და ასახელებს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურას.

<sup>38</sup> იხილეთ OSCE/ODIHR-ის დასკვნითი ანგარიშები 2003 წლის ნოემბრის საპარლამენტო და 2004 წლის იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ; ასევე – ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის დოკუმენტი: მოსაზრება საქართველოს ერთიანი საარჩევნო კოდექსის შესახებ 2003 წლის 14 აგვისტოს ცვლილებების გათვალისწინებით (CDL-AD(2004) 005)

<sup>39</sup> OSCE/ODIHR-ის დასკვნით ანგარიშში 2003 წლის ნოემბრის ჩაშლილი საპარლამენტო არჩევნების შესახებ აღნიშნულია რომ: “ბოლო წლებში პარლამენტის წინაშე მდგარ ერთ-ერთ უმძიმეს სირთულეს წარმოადგენდა ჭეშმარიტი პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტებების საკითხებზე. მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის მცდელობები წარუამტებელი აღმოჩნდა იმ კანდიდატების გარდაცვალების გამო, რომლებიც სარგებლობდნენ ყველა მხარის ნდობით”.

79. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრობის კანდიდატთა განაცხადების დამუშავების მიზნით იქმნება “საკონკურსო კომისია”. ამ კომისიის დაკომპლექტების პროცესი არ არის ნათლად წარმოდგენილი და განსაზღვრული უნდა იყოს მუხლით 27.3. ეს მუხლი არ იძლევა ამ მიმართებით რაიმე ინსტრუქციებს და მასში უბრალოდ აღნიშნულია, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების არჩევის მიზნით უნდა მოხდეს “საკონკურსო კომისიის” ფორმირება. მართალია, მუხლი 27.3 ადგენს, რომ “საკონკურსო კომისია” იქმნება საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით, გაურკვეველი რჩება თუ როგორ და რა კრიტერიუმებით უნდა მოხდეს მისი წევრების შერჩევა და დანიშვნა. ეს მნიშვნელოვანი კომისია აკონტროლებს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების პირობებს, რამდენადაც იგი განსაზღვრავს და საქართველოს პრეზიდენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს შერჩეულ კანდიდატთა სიას (ერთ ადგილზე სულ ცოტა ორი, მაგრამ არაუმტებელი სამი კაცის შემადგენლობით), საიდანაც პრეზიდენტმა უნდა შეარჩიოს პარლამენტისთვის წარსადგენი კანდიდატურები. სავარაუდოდ, “საკონკურსო კომისიას” ძალზედ დიდი გავლენა გააჩნია კანდიდატთა წარდგენის პროცესზე, რამდენადაც მას შეუძლია შეარჩიოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში დასანიშნ კანდიდატთა გუნდი თექვსმეტი პირით, რომელთაგან თითოეული შეიძლება ერთი და იმავე პოლიტიკური ძალის წარმომადგენელი აღმოჩნდეს. ამდენად, “საკონკურსო კომისიის” დაკომპლექტების პროცესი საკმაოდ მნიშვნელოვანია, რათა მოთხოვნილი იქნას მისი შემადგენლობის განსაზღვრის წესების საარჩევნო კოდექსში შეტანა<sup>40</sup>. რეკომენდირებულია საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანა “საკონკურსო კომისიის” შემადგენლობის განსაზღვრის წესის ასახვის მიზნით და ამ პროცესის პოლიტიკურად დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე სახით ჩატარების უზრუნველყოფა.

80. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების შერჩევაში თავიანთი გადამწყვეტი როლის წევრებით, პრეზიდენტს და საპარლამენტო უმრავლესობას შეუძლიათ განახორციელონ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების ქმედითი და ფართო მოცულობის კონტროლი. ამასთან დაკავშირებით, რეკომენდირებულია ცვლილებების შეტანა საარჩევნო კოდექსში, რომლებიც უზრუნველყოფენ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრთა დასახელების და დანიშვნის პროცესის თვითმყოფადობას და დანიშნული წევრების დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. გარდა ამისა, რეკომენდირებულია სათანადო დამცავი მექანიზმების შეტანა საარჩევნო კოდექსში, რათა გამოირიცხოს რომელიმე პარტიის ან ბლოკის უპირატესობა საარჩევნო კომისიების ხელმძღვანელი თანამდებობების დაკომპლექტებისას. საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების საკითხები განხილულია საარჩევნო ნორმების კოდექსში და შეიძლება გამოყენებულ იქნას ამ მიმართებით გარკვეული სახელმძღვანელოს სახით<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> თუმცა, მუხლი 28.2-ის შესაბამისად, საკონკურსო კომისიის (და პრეზიდენტის) აზრი შეიძლება იგნორირებული იქნას პარლამენტის მიერ დასახელებული კანდიდატების “ჩაგდების” საშუალებით. ასეთ შემთხვევაში, პრეზიდენტმა უნდა დაასახელოს ახალი კანდიდატები, რისთვისაც აღარ იქნება საჭირო საკონკურსო კომისიის მონაწილეობა. თუ პარლამენტი კვლავ დებულობს მონაწილეობას საკონკურსო კომისია. არ არის ნათელი, თუ რომელი საკონკურსო კომისია მიიღებს მონაწილეობას ამ ახალ პროცესში, დაელი თუ ახალი.

<sup>41</sup> კერძოდ, იხილეთ, II 3.1, §§ 70-76

81. მუხლი 71.2-ის თანახმად, არჩევნებში მონაწილეები (პარტია, საარჩევნო ბლოკი, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი – მხოლოდ საპრეზიდენტო არჩევნების შემთხვევაში) უფლებამოსილი არიან დაასახელონ ორ-ორი წარმომადგენელი თითოეულ საარჩევნო კომისიაში, ამასთან, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს, რომელიც წარმოადგენს კანდიდატს ერთ ან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს, უფლება აქვს დაასახელოს თავისი ორი წარმომადგენელი მხოლოდ შესაბამის საოლქო და ქვემდებარე საუბრო საარჩევნო კომისიებში და არა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში. გაურკვეველია თუ რით არის გამოწვეულია ამგვარი განსხვავება სხვადასხვა სახის მონაწილეებს შორის, რამდენადაც საარჩევნო პროცესში მონაწილე თითოეულ მხარეს უნდა გააჩნდეს თანაბარი უფლება-მოვალეობები. თუ საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლების როლი კომისიების მუშაობაზე დაკვირვებაში და აღნიშნულის თაობაზე მათ მიერ აზრის გამოხატვაში მდგომარეობს, მაშინ უკელა მონაწილე თანაბრად უნდა იყოს წარმოდგენილი.

82. კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა ასევე იქონა გავლენა საოლქო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობაზეც. საოლქო კომისიების უკელა წევრი შეირჩევა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ. დღევანდელი მდგომარეობით, საოლქო კომისიები შედგება ხუთი წევრისგან, რომლებიც შეირჩევა “დია კონკურსის” საფუძველზე. წევრები არ უნდა წარმოადგენდნენ პარტიებს, ფლობდნენ “უმაღლეს განათლებას” და გააჩნდეთ “საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის” სერტიფიკატი (მუხლი 33.5). შესაბამისი სერტიფიცირების პროცესი ბადებს სერიოზულ კითხვებს, რომლებზეც ქვემოთ იქნება საუბარი. რამდენადაც საოლქო საარჩევნო კომისიის უკელა წევრი პირდაპირ სახელდება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ, ამიტომ ამ შემთხვევაშიც წარმოიშვება იგივე შეშფოთებები გამჭვირვალობისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის მიმართებით, რომლებსაც აღგილი პქონდა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების წესის მიმართ.

83. საუბრო საარჩევნო კომისიების სტრუქტურა (მუხლები 36 და 37) ასევე შეიცვალა 2005 და 2006 წლის ცვლილებების შედეგად. საუბრო საარჩევნო კომისიების წევრთა რაოდენობა შემცირდა თხუთმეტიდან მაქსიმუმ ცხრამდე<sup>42</sup>. აქედან, სამ წევრს ნიშნავს საოლქო საარჩევნო კომისია, როგორც უპარტიო წევრებს. საუბრო საარჩევნო კომისიებში საოლქო კომისიების მიერ დასახელებული წევრები წარმოადგენენ საოლქო კომისიისთვის კარგად ცნობილ პირებს, რომელთა შერჩევა ხდება კანდიდატთა კვალიფიკაციის და საარჩევნო გამოცდილების საფუძველზე. გარდა ამისა, წინა საპარლამენტო არჩევნებში პირველ სამ ადგილზე გასული პარტიები (დღეისთვის ეს პარტიებია ნაციონალური მოძრაობა, ახალი მემარჯვენები და ლეიბორისტული პარტია) სარგებლობენ საუბრო საარჩევნო კომისიებში ორ-ორი წევრის დანიშნვის უფლებით. საოლქო საარჩევნო კომისიების დამოუკიდებლობის შესახებ არსებული შეშფოთებები ასევე სამართლიანია საუბრო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის მიმართ. საუბრო საარჩევნო კომისიის 9 წევრიანი შემადგენლობიდან შეიძლება შედგეს უმრავლესობა, რაც ფაქტურად გამორიცხავს ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელი წევრების მონაწილეობას ამ კომისიების ხელმძღვანელი თანამდებობების

<sup>42</sup> თუმცა, ყოველი წარმომდგენი პარტია ასევე ნიშნავს ორ "სარეზერვო" წევრს, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ საუბრო საარჩევნო კომისიის საქმიანობაში მხოლოდ არჩევნების დღეს.

დაკომპლექტებისა (საუბნო კომისიების თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილე და მდივანი აირჩევა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების მიერ, მათივე შემადგენლობიდან) და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

84. საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში კანდიდატთა დასახელების მექანიზმების საშუალებით, ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაზე პრეზიდენტის და საპარლამენტო უმრავლესობის კონტროლი, როდესაც ისინი ერთსა და იმავე პოლიტიკურ ქალას მიეკუთვნებიან, ასევე ვრცელდება ქვედა დონის საარჩევნო კომისიებზე, რაც ჯამში პოტენციურად ქმნის მთელს საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემაზე აქტიური ზეგავლენის შესაძლებლობას.

85. კოდექსის 185.ა მუხლის შესაბამისად, ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში (წევრებად და თანამშრომლებად), ისევე როგორც საოლქო საარჩევნო კომისიებში მუშაობის უფლება გააჩნიათ მხოლოდ იმ პირებს, რომლებსაც მიღებული აქვთ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ გაცემული “საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა სერტიფიკატი<sup>43</sup>”. ცენტრალური საარჩევნო კომისია ადგენს სერტიფიცირების წესს და უზრუნველყოფს სერტიფიცირების პროცედურების ჩატარებას საარჩევნო კომისიების უველა წევრისა და პერონსალისთვის. მართალია სერტიფიცირების პროცესს შეუძლია ამაღლოს პროფესიონალიზმის დონე, ამასთან ერთად იგი ბადებს გარკვეულ კითხვებს და მოთხოვს პროცესის გამჭვირალედ და მიუკერძოებლად წარმართვის გარანტირებას, კერძოდ:

- ამგვარი სერტიფიცირების პროცესი მიუკერძოელბლად უნდა განხორციელდეს. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ წინასწარ უნდა დაადგინოს სერტიფიცირების მკაფიო და ობიექტური კრიტერიუმები. იდეალურ შემთხვევაში, ცენტრალური საარჩევნო კომისია უნდა ეცადოს ამ კრიტერიუმების დადგენას მრავალმხრივი კონსულტაციების პროცესის გამოყენებით.
- სერტიფიცირების პროცესის ჩატარების პირობები უნდა იყოს გამჭვირვალე და აძლევდეს პოლიტიკურ პარტიებსა და დამკვირვებლებს კრიტერიუმების ობიექტურობისა და მათი მიუკერძოებლად განხორციელების შემოწმების საშუალებას.
- მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული გააჩნია თუ არა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას სერტიფიკატების გაუქმების უფლება. თუ გააჩნია, სერტიფიკატის გაუქმება გამოიწვევს შესაბამისი პირის თანამდებობიდან განთავისუფლებას და, ამიტომ, საჭიროებს სათანადოდ რეგულირებას არამართალზომიერი განთავისუფლების თავიდან აცილების მიზნით.
- მკაფიოდ უნდა იქნას დადგენილი შეზღუდული არის თუ არა სერტიფიკატების მოქმედების ვადა. თუ შეზღუდულია, მაშინ ნათლად უნდა განისაზღვროს სერტიფიკატის განახლების ან განუახლებლობის პირობები.
- სერტიფიცირების პროცესი არ უნდა იქნას განხილული, როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის განთავისუფლება საარჩევნო უბნების კომისიების წევრებისთვის აუცილებელი მომზადების ჩატარებისგან.

<sup>43</sup> კოდექსის 129.2 მუხლის შესაბამისად, სერტიფიცირების მოთხოვნა უნდა ამოქმედებულიყო მხოლოდ 2006 წლის 1 იანვრიდან ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრებისთვის და 2006 წლის 1 ივლისიდან – საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის. 2005 წელს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში დაიწყეული წევრები განთავისუფლებული არიან სერტიფიცირების მოთხოვნისგან (მუხლი 129.5).

## სამართლებლივი სტატუსი და იურისდიქცია

86. ზოგიერთმა დებულებამ შესაძლოა საფთხე შეუქმნას საარჩევნო ადმინისტრაციის მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებას. მუხლი 17.1-ის თანახმად, „საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს“. ეს ტექსტი შეიძლება ისე იქნას გაგებული, თითქოს აგნარიშვალდებულება დაფუძნებულია საარჩევნო ადმინისტრაციის „კოლექტიურ“ მოქმედებაზე და არა კომისიების წევრების ინდივიდუალურ ქმედებებზე. **რეკომენდირებულია** დადასტურებული იქნას, რომ ეს ტექსტი არ ახდენს გავლენას ცალკეული კომისიების ან კომისიის წევრების მიერ ან მათ წინააღმდეგ სამართლებრივი ქმედებების განხორციელების უფლებაზე.

87. შეშფოთებას იწვევს აგრეთვე საარჩევნო კოდექსის ზოგიერთი დებულება, რომელიც შესაძლოა ეწინააღმდეგება კანონის უზენაესობის პრინციპებს. აღნიშვნულის მაგალითი არის 29.1კ მუხლი, რომლის მიხედვითაც იქმნება „სპეციალური ჯგუფები“ სპცეიალურად „განსაზღვრული უფლებამოსილებით“ გარკვეული საქმიანობის განსახორციელებლად. შეშფოთებას იწვევს აგრეთვე ის ფაქტი, რომ საარჩევნო კოდექსის მიხედვით საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს უფლება აქვს გამოსცეს იმავე დონის განკარგულება, რომელსაც საარჩევნო კომისიას გამოსცემს. ნახეთ 25-ე, 29-ე, 34-ე და 37-ე მუხლები.

88. 21.1.თ მუხლის თანახმად, კომისიის წევრის უფლებამოსილება წყდება, თუ ამ წევრის წარმდგენი პარტიის „საქმიანობა აიკრძალა ან მოხდა მისი ლიკვიდაცია“. ამ დებულების ლოგიკური მიზანშეწონილობა არ არის ნათელი და წინააღმდეგობაში მოდის მუხლში 19.3 მოცემულ პრინციპთან, რომლის თანახმადაც:

“საარჩევნო კომისიის წევრი არ არის მისი დამნიშვნელი/ამრჩევი სუბიექტის წარმომადგენელი. იგი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონს. საარჩევნო კომისიის წევრზე ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა აკრძალულია და ისჯება კანონით”.

89. **რეკომენდირებულია** 21.1.თ მუხლის ამოდება კანონიდან.

90. 21.1.ი მუხლის თანახმად, კომისიის წევრის უფლებამოსილება წყდება, თუ ეს წევრი „გამოწვეულ“ იქნა მისი დამნიშვნელი პარტიის მიერ<sup>44</sup>. 19.3 მუხლის გათვალისწინებით, გამოწვევის უფლების მიზანშეწონილება კითხვის ქვეშ დგას. სინამდვილეში, შეუძლებელია გონივრული დასაბუთება თუ რატომ „უნდა იყოს შესაძლებელი კომისიის წევრის დისკრეციული გამოწვევა, რაღაც ამგვარი გამოწვევის უფლება ხელს უშლის კომისიის წევრების დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. 2006 წლის ივნისში 21.5 მუხლში განხორციელებული ცვლილება, რომელიც განსაზღვრავს რომ „დაუშვებელია საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის გამოწვევა კენჭისეყრამდე 15 დღით ადრე“, უზვენებს, რომ კანონმდებელის ნებას უფრო სტაბილური გაეხადა საუბნო

<sup>44</sup> მუხლი 21.5 კრძალავს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის „გამოწვევას“ კენჭისეყრის დღემდე 15 დღით ადრე. მუხლში 37.6 „გამოწვევის“ ნაცვლად გამოიყენება წევრის „გამოყვანის“ ცნება, თუმცა აზრი აქაც იგივე რჩება.

საარჩევნო კომისიები. მიუხედავად ამისა, ეს ცვლილება მთლიანად ვერ არეგულირებს იმ პრობლემას, რომელიც გახდა რეკომენდაციის შემუშავების საბაბი. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეგანა, რომლებიც უზრუნველყოფენ საარჩევნო კომისიების წევრების სამართლებლივ დაცვას, რათა არ მოხდეს მათი უქანონო გამოწვევა პოლიტიკური პარტიების მიერ და გაიზარდოს მათ მიერ მოვალეობების დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად და პროფესიონალურად შესაძლებლობების<sup>45</sup>.

91. 22.8 მუხლის თანახმად, საარჩევნო კომისიის ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტი უფლება თავმჯდომარის ხმას ენიჭება. მიუხედავად იმისა, რომ საჭიროა გამოუვალი სიტუაციების თავიდან აცილება, თავმჯდომარისთვის გადამწყვეტი ხმის უფლების მინიჭება სინამდვილეში გადამჭრელ ძალაუფლებას აძლევს იმ პოლიტიკურ პარტიას, რომელიც აკონტროლებს საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის დანიშვნის პროცესს. დამატებით, ამ წესს გააჩნია საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ საზოგადოების ნდობის დაქვეითების გამოწვევის პოტენციალი, რადგან მისგან გამომდინარე, გადაწყვეტილების მიღება ცალსახად განპირობებულია იმ ძალაუფლებით, რომელიც თავმჯდომარის დანიშვნისას გააჩნია კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას. იმ პირობებში, როდესაც საარჩევნო ადმინისტრაციას ისედაც ახასიათებს პოლიტიკური პლურარიზმის დეფიციტი, თავმჯდომარისთვის გადამწყვეტი ხმის უფლების მიცემა კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს არასათანადო სიტუაციების წარმოქმნას. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კომისიებში გადაწყვეტილების მიღების მიმართებით განხილული იქნას “ერთი პირი – ერთი ხმა” პრინციპის გამოყენების მიზანშეწონილება.

92. ასევე პრობლემურია 22<sup>1</sup> მუხლი, რომელიც ეხება საარჩევნო ადმინისტრაციის ცალკეულ თანამდებობებზე კანდიდატურების წარდგენას. ამ მუხლის მიხედვით კომისიის თავმჯდომარეს აქვს მისი მოადგილის კანდიდატურის დასახელების მონოპოლური უფლებამოსილება. ადრე რეკომენდირებული იყო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განსაკუთრებული უფლებამოსილების გადახედვა. 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებით გამიზნული იყო ამ საკითხის მოგვარება, რაც გამოიხატებოდა იმ მოთხოვნაში, რომლის მიხედვითაც “წამყვანი თანამდებობის” კანდიდატს უნდა პქონოდა ორი ნომინანტის მხარდაჭერა. თუმცა, ამ ცვილებით მიხედვით ჯერ კიდევ ძალაშია ტექსტის ის ნაწილი, რომლის მიხედვითაც თავმჯდომარეს ჯერ კიდევ აქვს მოადგილის კანდიდატის დასახელების უფლება. ამ ორი რეგულაციის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ ნომინაცია საჭიროებს ორი ნომინანტის არსებობას, მაინც შეიძლება ითქვას, რომ ერთ-ერთი ნომინატორი თავმჯდომარეა. **რეკომენდირებულია** მუხლი 22<sup>1.2</sup>-ის უფრო მკაფიოდ განმარტება.

## 5. ამომრჩეველთა სიები

93. რეგულარულად განახლებადი ამომრჩეველთა სიების ინფორმაციის არსებობას გადამწყვეტი როლი ენიჭება დემოკრატიული არჩევნებისათვის. ზოგიერთი ამომრჩევლის გამორჩენა, ისევე როგორც ამომრჩეველთა შესაძლო მრავალჯერადი რეგისტრაცია არღვევს ხმის მიცემის საყოველთაობისა და თანსაწორობის პრინციპებს. საქართველოში ამომრჩეველთა სია გაიზარდა 2.3

<sup>45</sup> იხილეთ საარჩევნო ნორმების კოდექსი, II, 3.1 ვ

მილიონიდან (2004) 3.2 მილიონამდე (2006). ქვეყანაში, სადაც მთლიანი მოსახლეობის რაოდენობა 4 მილიონს მცირედ აღემატება, ეს შეიძლება ამომრჩეველთა სიების სიზუსტის შესახებ კითხვების წარმომობის საბაბი გახდეს. ამგვარად, მიუხედავად ამომრჩეველთა სიების მარეგულირებელი ადექვატური წესების არსებობისა, ჯერ კიდევ საჭიროა მათი გამოყენების საფუძველზე ჩამოყალიბდეს ამომრჩეველთა სია, რომელიც შეიძლება მიჩნეულ იქნას საკმაოდ ზუსტად.

94. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პარლამენტმა შეიმუშავა გარკვეული რაოდენობა დეტალური დებულებებისა, რომლებიც საკანონმდებლო წესით განამტკიცებენ ხმის მიცემის უფლების მქონე პირთა ზუსტი აღრიცხვისათვის საჭირო პროცედურებს. შესაბამისი ქმედებების განხორციელების საჭირობიდან გამომდინარე პარლამენტმა შეიმუშავა მუხლები რომლებიც ითვალისწინებდნენ "სპეციალურ ჯგუფების" შექმნას, 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე ამომრჩევლების კარდაკარ შესამოწმებლად. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სპეციალური ჯგუფების ეფექტურობა ერთგვარად შეზღუდული იყო მათი საქმიანობის მცირე დროის გამო, უნდა აღინოშნოს რომ პარლამენტმა გააცნობიერა, რომ ამომრჩეველთა ზუსტი სიების დასადგენად საჭიროა არამხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებები, არამედ მნიშვნელოვანი ადამიანური რესურსების გამოყოფაც. პოლიტიკური ნება და მხარდაჭერა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ზუსტი ამომრჩეველთა სიების ჩამოყალიბების საქმეში.

95. საარჩევნო კოდექსი ადგენს ქვეყნის მასშტაბით ცენტრალიზებულ და რეგულარულულად განახლებად ამომრჩეველთა სიის წარმოებას. მე-9 და 29-ე მუხლების თანახმად, ცენტრალური საარჩევნო კომისიას პასუხისმგებელია ამომრჩეველთა ერთიანი სიის შედგენაზე, ერთიანი სიის კომპიუტერულ დამუშავებასა და ელექტრონულ მონაცემთა ბაზის განახლებაზე და ამ სიის ინტერნეტში განთავსებაზე. ეს პოზიტიური დებულებებია, რომლებიც პასუხობენ ადრე გავრცელებულ საერთაშორისო რეკომენდაციებს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს დებულებები 2003 წლიდან ასახულია კანონში, აუცილებელია ამომრჩეველთა სიების ხარისხის მომდევნო გაუმჯობესება და როგორც ჩანს ამომრჩეველთა სიები კვლავ რჩება ძირითად პრობლემად არჩევნებისას საქართველოში – გამომდინარე დამკვირვებელთა ანგარიშებიდან, რომლებიც აღნიშნავენ რომ ამგვარი სუსტი მხარეები კვლავ დაფიქსირდა 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს.

96. 9.5 მუხლის შესაბამისად, ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის განახლებული მონაცემების მიწოდება სხვადასხვა სამთავრობო ორგანოს (იუსტიციის სამინისტრო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო და ა.შ.) ევალება. ეს ხდება წელიწადში ორჯერ (1 თებერვალს და 1 აგვისტოს), რის შემდეგაც ცენტრალური საარჩევნო კომისია ვალდებულია განაახლოს ამომრჩეველთა ერთიანი სიის მონაცემთა ელექტრონული ბაზა. (მუხლი 9.6). გარდა ამისა დამატებით, არჩევნებამდე სამი კვირით ადრე საუბნო საარჩევნო კომისიებს ეძლევათ დავალება შეიტანონ სათანადო დამატებები და ცვლილებები ამომრჩეველთა სიებში. თუმცა, გაურკვეველი რჩება თუ როგორი უნდა იყოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის გადაცემულ მონაცემთა ფორმატი. ამდენად, არჩევნების დღის მოახლოებასთან ერთად, ცენტრალური საარჩევნო კომისია შეიძლება დადგეს გადაულახვი ტექნიკური პრობლემების წინაშე.

97. OSCE/ODIHR-ის გასულ არჩევნებზე დაკვირვების ანგარიშებში მითითებული იყო ამომრჩეველთა სიების დაბალი ხარისხი და აღნიშნული იყო, რომ მართალია, საარჩევნო კოდექსს შეუძლია უზრუნველყოს ადექვატური სამართლებლივი ბაზისის არსებობა, ზუსტი და ცენტრალიზებული ამომრჩეველთა სიების შესადგენად, აღნიშნული პროცესისათვის შესაბამისი დროის, ძალისხმევისა და შესაძლებლობების<sup>46</sup> გამოყოფის შემთხვევაში, პრაქტიკაში რეგისტრაციის პროცესი არადამაკმაყოფილებელია ამომრჩეველთა სიების შედგენაში მონაწილე ინტენტუტების ვალდებულებების, შესაძლებლობებისა და კოორდინაციის არასაკმარისობის გამო. შექმნილი სიტუაცია ეწინააღმდეგება ხმის მიცემის საყოველთაოობისა და თანასწორობის ძირითად პრინციპებს. კიდევ ერთხელ რეკომენდირებულია საქართველოს შესაბამისმა უფლებამოსილმა ორგანოებმა ყველა ძალისხმევა გამოიყენონ, ინტეგრირებული მიდგომის საფუძველზე, ამომრჩეველთა ზუსტი სიების შესადგენად.

98. ვენეციის კომისიამ და OSCE/ODIHR-მა ადრე გააკეთეს რეკომენდაცია განხილულ იქნას იძლევა თუ არა არსებული საარჩევნო კოდექსი საკმარის დროს ამომრჩეველთა სიების საჯაროდ გამოქვეყნებისა და გაცნობისათვის. 2006 წლის 23 ივნისის ცვილებებით, ამომრჩეველს ეძლევა საკმარი საშუალება შეამოწმოს საკუთარი პირადი მონაცემები. უცილებელია აღინიშნოს პარლამენტის დამსახურება ამ კუთხით. თუმცა, აუცილებელია მოხდეს საზოგადოებრივი გაცნობის პერიოდის განმავლობაში შესწორებების დროული და სისტემური შეტანის უზრუნველყოფა.

## 6. საარჩევნო კამპანიის მარეგულირებელი დებულებები

99. 73-ე მუხლი განსაზღვრავს საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში დასაშვებ აქტივობებს. დასაშვები აქტივობების განსაზღვრა შეიძლება ისე იქნას გაბეჭული, რომ იმ ლეგიტიმური აქტივობების განხორციელება, რომლებიც არ არის შეტანილი 73-ე მუხლში – დაუშვებელია. ეს ქმნის გარკვეულ პრობლემებს, რადგან საარჩევნო კამპანიის აქტივობები თითქმის განუხრელად განასახიერებენ ინდივიდის მიერ აზრის თავისუფლად გამოხატვის და/ან

<sup>46</sup> ორ წელზე მეტი ხნის წინ OSCE/ODIHR-ის მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციაში აღნიშნული იყო რომ “ცენტრალური საარჩევნო კომისია ვალდებულია დაუყოვნებლივ დაიწყოს მონაცემების შეტანა და ამომრჩეველთა სიების კონსოლიდირება. დაუყოვნებლივ, საარჩევნო ციკლის დასრულების შედეგ, უფლებამოსილმა ორგანოებმა პრიორიტეტი უნდა მიანიჭონ ყოვლისმომცველი სტრატეგიის შემუშავებასა და განხორციელებას პირადი მონაცემებისა და ჩანაწერების, მათ შორის ამომრჩეველთა სიების შედგენის მართვის მიზნით”. ინილეთ რეკომენდაცია ხომერი 10, რომელიც მოცემულია საქართველოს რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნებზე OSCE/ODIHR-ის დამკაირვებელთა მისიის დასკვნითი ანგარიშის მე-10 გვერდზე. (4 იანვარი, 2004წ.) ინილეთ აგრეთვე ვენეციის კომისიის ექსპერტის ანგარიში (ნაწყვეტი) რომელიც შემუშავდა საქართველოს ცესკოს დახმარების მისიის ფარგლებში (2006 წლის 27-28 ივნისი) “ამომრჩეველთა წინასწარი სიები შედგენილ იქნა ცეკოს მიერ იუსტიციის სამინისტროს, უფრო კონკრეტულად სამოქალაქო რეგისტრაციის სააგენტოს მიერ მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე. წინასწარ სიებში აღმოჩენილ იქნა მრავალი გაორება, რომლის ზოგიერთი ნაწილი ცესკომ შეასწორა – წაშალდა. მიუხედავად ამისა, გარდაცვლილი პირები კვლავ არიან ამომრჩეველთა სიაში, საქართველოს ზოგიერთ რეგიონში გარდაცვლილ პირთა შესახებ ჩანაწერების არ არსებობის, აგრეთვე ამ პირთა შესახებ ელექტრონული მონაცემთა ბაზის არ არსებობის გამო.

გაერთიანების ძირეულ უფლებებს, რომლებიც წელიწადის თითოეულ დღეს დაცულია ევროპული კონვენციით ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ. ამ უფლებების ნებისმიერი შეზღუდვა მხოლოდ მაშინ დაიშვება, როდესაც ეს მკაცრად აუცილებელია დემოკრატიული საზოგადოებისთვის. გარდა ამისა, მუხლი 73.5 მკაფიოდ უკრძალავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობას. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს აქვთ გამოხატვის თავისუფლებისა და გაერთიანების უფლება, რაც მოიცავს მათ უფლებას გამოთქვან თავიანთი აზრი საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ (საარჩევნო კამპანია). ამდენად, როგორც ჩანს, 73.5 მუხლი წინააღმდეგობაში მოდის ადამიინის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის ევროპული კონვენციის პირველ, მე-10 და მე-11 მუხლებთან. **რეკომენდირებულია** 73-ე მუხლის სათანადო შეცვლა, ხემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრის მიზნით.

## 7. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები

100. საარჩევნო კამპანიის დროს მედიის მარეგულირებელი დებულებები მოცემულია მოცემულია 73 და 73<sup>1</sup>-ე მუხლებში. მიუხედავად იმისა, რომ ეს დებულებები ადგენერ ადექვატურ პირობებს არჩევნებში მონაწილე სუბიექტთა კამპანიის თანაბარ პირობებში წარმოებისათვის, ისინი პრობლემატური იმ კუთხით რომ საარჩევნო სუბიექტებმა უნდა დააკმაყოფილონ გარკვეული მოთხოვნები იმისათვის რათა მოიპოვონ თანაბარი მოპყრობის უფლება საეთერო დროის გამოყოფასთან დაკავშირებით. პირობები ჩამოთვლილია მუხლში 73<sup>1</sup>, რომელიც სპეციალურ წესებს ქმნის "კვალიფიციური სუბიექტებისათვის". თუმცა, სანამ საარჩევნო სუბიექტს მიენიჭება "კვალიფიციური სუბიექტის" სტატუსი, მან უნდა მოიპოვოს "პოპულარული მხარდაჭერის" განსაზღვრული დონე, წინა არჩევნებში წარმატების ან საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების მიხედვით. ახალი პოლიტიკური პარტიებისათვის, რომელთაც უნდა ჰქონდეთ ისეთივე შესაძლებლობები, როგორც წინა არჩევნებში მონაწილე პარტიებს, "კვალიფიციურობის" სტატუსის მინიჭება დამოკიდებულია საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგებზე. ეს არ შეესაბამება კარგ პრაქტიკას. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების ნამდვილობა/სისწორე და გამოყენებული მეთოდოლოგია ძნელად შესამოწმებელია და შეიძლება მისით მანიპულირება. უფრო მეტიც, ეს შეიძლება ნიშნავდეს, რომ თუ საერთოდ არ ჩატარდება ან არასაკმარისი რაოდენობით ჩატარდება საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, საარჩევნო სუბიექტი, რომელსაც მონაწილეობა არ მიუღია წინა არჩევნებში, ვერ მიიღებს უფასო საეთერო დროს.

101. ამ ახალი ნორმების მიხედვით მაუწყებელი თავად განსაზღვრას არის თუ არა საარჩევნო სუბიექტი უფლებამოსილი მიიღოს უფასო საეთერო დრო. **რეკომენდირებულია** ჩამოყალიბდეს იურიდიული კრიტერიუმები, ვიდრე ამ გადაწყვეტილების მიღება მაუწყებლებს მიენდოთ, ვინაიდან ეს შეიძლება გახდეს არამარლთზომიერი უარყოფისა და განხორციელების დროს შეუსაბამოებების საბაბი. **რეკომენდირებულია** 73<sup>1</sup> მუხლის დეტალურად განხილვა ამ პრობლემების აღმოფხვრის მიზნით.

102. ასევე შესაძლებელია 73 და 73<sup>1</sup> მუხლების გაუმჯობესება, ვინაიდან ამჟამად ისინი შემოიფარგლებიან კანდიდატებისთვის თანაბარი პირობების

შექმნით ამომრჩევლებისთვის მიმართვების გაკეთებისას, მაგრამ არ მოიცავენ საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო საქმიანობის ასახვას ახალი ამბების საინფორმაციო გამოშვებებსა თუ სხვა პროგრამებში. გარდა ამისა, მედია საშუალებები უფრო აქტიურად უნდა წარმოადგენდნენ ინფორმაციას საარჩევნო კამპანიისა და პროცესების შესახებ. **რეკომენდირებულია** ცვლილების შეგანა 73-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფ მედია საშუალებებს მოეთხოვებათ ყოვლისმომცველი ინფორმაციის გავრცელება საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტის შესახებ სხვადასხვა პროგრამების მეშვეობით, მიმდინარე უფასო რეკლამების ფარგლებს მიღმა, რათა ყველა სუბიექტისათვის შეიქმნას სადისკუსიო ფორუმი. ასევე **რეკომენდირებულია** 73-ე მუხლის შეცვლა რათა განისაზღვროს, რომ სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფ მედია საშუალებებს ევალებათ თანაბარი პირობების შექმნა ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის, არა მხოლოდ სპეციალურ საარჩევნო პროგრამებში, არამედ ყველა სხვა პროგრამის დროს, ახალი ამბების საინფორმაციო გამოშვებების ჩათვლით.

103. ვენეციის კომისიამ და OSCE/ODIHR-მა ადრე შეიმუშავეს რეკომენდაცია 73-ე მუხლის შეცვლის შესახებ, რათა მკაფიოდ ყოფილიყო განმარტებული მიესადაგება თუ არა საზოგადოებრივი მაუწყებლობის საშუალებებისთვის განკუთვნილი ვალდებულებები ადგილობრივ, ისევე როგორც ეროვნულ მაუწყებლობის საშუალებებსაც და უფრო ნათლად ყოფილიყო განსაზღვრული თუ რომელი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები შეიძლება ჩაითვალონ “საზოგადოებრივ მედიად”. მიუხედავად იმისა, რომ 2006 წლის 23 ივნისის ცვლილებებით იყო მცდელობა უფრო მეტად განემარტათ ეს საკითხი, გამოყენებული ტერმინები კვლავ არ არის ბოლომდე გასაგები და არ არის აღნიშნული, რას გულისხმობს “საზოგადოებრივი მაუწყებელი”, “ადგილობრივი მაუწყებელი” და “თემის მაუწყებელი”. კიდევ ერთხელ რეკომენდირებულია საარჩევნო კოდექსის შეცვლა ამ საკითხის მოგვარების თვალსაზრისით.

## 8. კამპანიის დაფინანსება

104. 46-დან 48-მდე მუხლები არეგულირებენ საარჩევნო კამპანიებში შემოწირულობების განხორციელებისა და კამპანიის ფონდებებთან დაკავშირებულ საკითხებს. ეს მუხლები პოზიტიურ ნაბიჯს წარმოადგენენ არჩევნების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხების გაუმჯობესების საქმეში. 47-ე მუხლი მოითხოვს კამპანიის ფონდების შესახებ ანგარიშების წარდგენას შესაბამისი საარჩევნო კომისიებისთვის. 2005 წლის 16 დეკემბრის ცვლილებების შეგანის შემდეგ, 46-ე და 48-ე მუხლებით შემოტანილია ახალი მარეგულირებელი მოთხოვნები. კამპანიის ფონდის დაფუძნების ვალდებულებისგან ახლა განთავისუფლებულნი არიან მხოლოდ ის კანდიდატები, რომლებიც კენჭს იყრიან “სოფლისა და თემის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს –საკრებულოს” არჩევნებში (მუხლი 46.2). ადრე ამ ვალდებულებისაგან ასევე თავისუფლდებოდნენ საპარლამენტო მაურიტარი კანდიდატებიც.

105. დამატებით, 2005 წლის 16 დეკემბრის ცვლილებების თანახმად, კამპანიის ფონდის მმართველს დაეკისრა შესაბამისი საარჩევნო კომისიისთვის ყოველთვიური ანგარიშების წარდგენისა და, არჩევნების პროცესის დასრულების შემდეგ, გარე აუდიტორის მიერ კამპანიის ფონდის აუდიტის ჩატარების ვალდებულებები. მუხლი 48.6-ის შესაბამისად, აუდიტი “უნდა

ჩაატაროს საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედმა აუდიტორმა (აუდიტორულმა კომპანიამ)". რეკომენდირებულია არჩევნების დასრულების შემდეგ, კამპანიის ფონდის საქმიანობის აუდიტი ჩაატაროს სახელმწიფო და არა კერძო აუდიტორულმა კომპანიამ.

106. 2006 წლის 23 ივნისის ერთ-ერთი ცვლილების შედეგად გაუმჯობესდა 48-ე მუხლი, რის შედეგადაც ეს მუხლი აწესებს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის საჯარობის უზრუნველყოფას სხვადასხვა გზებით, რომელშიც ასევე შედის ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდზე ინფორმაციის გამოქვეყნება. ამასთან ერთად, შესაძლებელია ამ მუხლების მომდევნო გაუმჯობესება. საზოგადოებისთვის საარჩევნო კამპანიის ფინანსირების შესახებ დროული და შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდების მიზნით, საარჩევნო კოდექსში შეტანილი უნდა იყოს არჩევნების წინ და დასრულების შემდეგ ფულადი შემოწირულობების წყაროებისა და ოდენობების, ისევე როგორც კამპანიის ჩატარების პერიოდში გაწეული დანახარჯების სახეობებისა და ოდენობების გამოქვეყნების მოთხოვნა. რეკომენდირებულია 48.6 და 48.11 მუხლში ცვლილებების შეტანა, რათა მოთხოვნილი იქნას კამპანიის დაფინანსების ანგარიშების გამოქვეყნება როგორც არჩევნების ჩატარების წინ, ასევე მისი დასრულების შემდგომ. არჩევნებისწინა გამოქვეყნება კენჭისყრის დღემდე საკმარისად ადრე უნდა მოხდეს, რათა ამომრჩევლები უზრუნველყოფილ იქნენ შესაფერისი და დროული ინფორმაციით. გარდა ამისა, რეკომენდირებულია მუხლების 48.6 და 48.11 შეცვლა, რათა მკაფიოდ იყოს განმარტებული, რომ გამოქვეყნებული ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს კამპანიის პერიოდში გაწეული დანახარჯების სახეობებსა და ოდენობებს.

107. საარჩევნო კამპანიის ფინანსირების მარეგულირებელი დებულებების დარღვევებთან დაკავშირებული სანქციები არაპროპორციულად და პოტენციურად პრობლემატურად გამოიყურება. კერძოდ, 2005 წლის 16 დეკემბრის ცვლილებების შემდეგ, მუხლი 48.8 ადგენს:

"საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც მიიღებენ ამ კანონით დადგენილი ხმების საჭირო რაოდენობას და დადგენილ ვადაში არ წარადგნენ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშს, ან დადასტურდება ამ კანონის 46-ე მუხლის მე-2, მე-3, მე-4, მე-5 და მე-7 პუნქტების, 47 მუხლის მე-4, მე-5 პუნქტების, ამ მუხლის მე-4, მე-5, მე-6 პუნქტების მოთხოვნათა დარღვევა შესაბამისი რაიონული/საქალაქო სასამართლო იხილავს და იღებს გადაწყვეტილებას ამ საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების გაუთვალისწინებლად არჩევნების შედეგების შეჯამების თაობაზე"

108. ამგვარი სანქცია, რომელიც განაპირობებს სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების გაბათილებას შედეგების შეჯამების დროს, მხოლოდ კამპანიის ანგრიშების დაგვიანებულად წარმოდგენის საფუძველზე არაპროპორციული ხასიათისაა და მარტივად შეიძლება გამოყენებულ იქნას არამართალზომიერი განზრახვით საარჩევნო სუბიექტის პროცესიდან "გამოსათოშად", მას შემდეგ რაც ცნობილი გახდება არჩევნების შედეგები. ასევე, გაურკვეველია თუ როგორ შეძლებენ სასამართლოები, რომლებიც ჩვეულებრივ არ არიან დაკავებული შედეგების შეჯამებით, ამგვარი საქმეების განხილვას. როგორც ჩანს, კოდექსში არ არის აღნიშნული, რომ სუბიექტი, რომლის მიერ მიღებული ხმები გაბათილებულია, ისარგებლებს იმავე ტიპის დაცვით, როგორითაც იგი ისარგებლებდა სრულმასშტაბიანი სასამართლო პროცესის ჩატარების

შემთხვევაში. და ბოლოს, კოდექსი არ განმარტავს შეუძლიათ თუ არა სასამართლოებს იმოქმედონ თავიანთი შეხედულებით, თუ მათთვის საქმეების მიწოდება უნდა განახორციელონ საარჩევნო კომისიებმა. ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრის მიზნით **რეკომენდირებულია** მუხლი 48.8-ს დებულებების შეცვლა.

## 9. კენჭისყრა და შედეგების შეჯამება

**სპეციალური დებულებები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე და უმცირესობების წარმომადგენელი ამომრჩევლებისთვის**

109. საარჩევნო კოდექსი შეიცავს პოზიტიურ დებულებებს, რომლებიც გამიზნულია ინგალიდი და შეზღუდული ფიზიკური შესაძლებლობების მქონე ამომრჩევლების დასახმარებლად. მუხლი 11-ის თანახმად, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ან ავადმყოფი ამომრჩევლები შეიძლება შეტანილი იქნან გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიაში. რაც შეეხება საარჩევნო უბნების მდებარეობას, მუხლი 50.2 შეიცავს სპეციალურ დებულებას, რომლის მიზანია სათანადო პირობების შექმნა საარჩევნო უბანზე ინვალიდი ამომრჩევლების მისასვლელად. რაც შეეხება საარჩევნო უბნებისთვის ბიულეტენების მომზადებას, მუხლი 51.2 ადგენს, რომ ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ უნდა უზრუნველყოს სათანადო ტექნიკური საშუალებების გამოყენება მხედველობის პრობლემების მქონე ამომრჩევლებისთვის ბიულეტენების დამოუკიდებლად შევსების შესაძლებლობის მისაცემად. მუხლი 66.5 მოითხოვს, რომ საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა, საარჩევნო კომისიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის გამოქვეყნებისას, მხედველობაში მიიღოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების პრობლემები და გამოიყენოს ეესტების ენა და/ან სათანადო სპეციალური ტექნოლოგოები. ეს არის პოზიტიური დებულებები, რომლებიც პასუხობენ ზოგიერთი შეზღუდული ფიზიკური შესაძლებლობების მქონე პირის მოთხოვნილებებს.

110. მუხლი 56 არეგულირებს გადასატანი ყუთის საშუალებით ხმის მიცემის საკითხებს. მუხლი 56 უნდა შეიცავდეს ზოგიერთ დამატებით დამცავ საშუალებას, რათა მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი გაყალბების შემთხვევები გადასატანი საარჩევნო ყუთის გამოყენების დროს. ერთი კონკრეტული პრობლემა არის ის, რომ 2006 წლის ცვლილებების შემდეგ მუხლი 56 ახლა არეგულირებს, რომ გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის პროცესის განხორციელება ხდება მხოლოდ ერთი საუბრო საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ. **რეკომენდირებულია** განხილული იქნას ცვლილების შეტანა 56-ე მუხლში, რომლითაც, სხვა პირობებთან ერთად, მოცემული იქნება შემდეგი დამცავი საშუალებები: (1) გადასატანი საარჩევნო ყუთით კენჭისყრის ჩატარებაში მონაწილეობა უნდა მიიღოს საუბრო საარჩევნო კომისიის ორმა წევრმა, ხოლო ეს ორი წევრი არ უნდა იყოს დანიშნული ერთი და იგივე სუბიექტის მიერ და (2) 56-ე მუხლში ხაზგასმით უნდა იყოს აღნიშნული, რომ ამომრჩეველის იდენტიფიცირების, საარჩევნო ბიულეტენის გაცემის, საარჩევნო ბიულეტენის დამოწმების, დაკვირვებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ყველა პროცედურა თანაბრად მიესადაგება გადასატანი ყუთით ხმის მიცემის პროცესს. პარლამენტმა გააუმჯობესა 56-ე მუხლი გადასატანი საარჩევნო ყუთით ხმის მიცემისათვის მოთხოვნის წარდგენის დადგენილი ვადის შეცვლით, როგორც ეს ადრე იყო რეკომენდირებული ვენეციის კომისიისა და

OSCE/ODIHR-ის მიერ – 18 საათიდან 2 დღით ადრე არჩევნებამდე. ზემოთ მოცემული ორი რეკომენდაცია ასევე დაეხმარება პარლამენტს უფრო დახვეწოს მუხლი 56.

111. მუხლი 51 ავალდებულებს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას დაბეჭდოს საარჩევნო ბიულეტენები ქართულისგან განსხვავებულ ენებზე, როდესაც ეს აუცილებლია ადგილობრივი მოსახლეობისთვის. ეს დებულება პასუხობს ადრე გავრცელებულ რეკომენდაციას. ამის მსგავსად მუხლში 129<sup>3</sup> მოცემულია ამომრჩეველთა სიების უმცირესობათა ენებზე დაბეჭდვის ვალდებულება. ეს პოზიტიური ცვლილებაა. პარლამენტმა კანონმდებლობის შეცვლის დროს, საარჩევნო პროცესში ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფის მონაწილეობის ხელშეწყობის გაითვალისწინებით შეიმუშაოს მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც სხვა საარჩევნო მასალები, როგორიცაა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა სახელმძღვანელოები, საარჩევნო კოდექსი და შემაჯამებელი ოქმები ასევე უნდა დაიბეჭდოს უმცირესობათა ენებზე.

### **დამკვირვებლების უფლებები**

112. მუხლები 65-დან 72-მდე ჩათვლით, უზრუნველყოფებ დამკვირვებლებს ფართო უფლებებით და მოითხოვენ საარჩევნო კომისიებისგან არჩევნების გამჭვირვალედ მომზადებას და ჩატარებას. ეს დებულებები გაუმჯობესდა 2006 წლის ცვლილებების შედეგად გამჭვირვალობის გაუმჯობესების კუთხით ადრე შემუშავებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით.

113. დამკვირვებელთა უფლებები უფრო გაუმჯობესდა 51<sup>1,2</sup> მუხლში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც ოქმებსა და მათ ასლებს გააჩნიათ ერთნაირი იურიდიული სტატუსი. ეს პოზიტიური ცვლილებაა, ვინაიდან იგი საშუალებას აძლევს დამკვირვებელს მისთვის გადაცემული ოქმი გამოიყენოს როგორც მტკიცებულება ნებისმიერი სასამართლო პროცესის დროს, ან ნებისმიერი საჩივრის დროს, რომელიც ეხება არჩევნების შედეგებს.

114. მუხლი 69.9.გ მოიცავს მოთხოვნას დამკვირვებლებისათვის, რომლის მიხედვითაც დამკვირვებლებმა დამკვირვებლის მოწმობაში უნდა მიუთითონ თავიანთი სახელი და საარჩევნო ოლქი და უბანი, სადაც უნდა განახორციელონ დაკვირვება. თუმცა 2006 წლის არჩევნების დროს რეალობაში შესაძლებელი იყო დაკვირვებისათვის რეგისტრაცია მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ეს დებულება შესაძლოა შემზღვეველი აღმოჩნდეს და ხელი შეუშალოს ეფექტური დაკვირვების პროცესს. ეს დებულება უნდა გაუქმდეს.

### **კენჭისყრის პროცედურები**

115. მუხლი 16.2-ის თანახმად, თითოეულ საარჩევნო უბანზე შეიძლება ხმა მისცეს 2,000-მდე ამომრჩეველმა. 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს დამკვირვებლებმა აღნიშნეს რომ ზოგიერთ საარჩევნო უბანზე ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატებოდა 2000. ეს რიცხვი დიდია და ზედმეტ აღმინისტრაციულ ტვირთად აწვება საუბნო საარჩევნო კომისიებს. რეკომენდირებულია თითოეულ საარჩევნო უბანზე განაწილებულ ამომრჩეველთა რიცხვის შემცირება შედარებით მარტივად მართვად რაოდენობამდე, მაგალითად 1000 ან 1500 ამომრჩევლამდე.

116. მუხლი 52<sup>1</sup> მოითხოვს თითოეული ამომრჩევლის მარკირებას (უხილავი მელნით დანიშვნას). ეს პოზიტიური მომენტია, რადგან ამომრჩევლის მარკირება (უხილავი მელნით დანიშვნა) მნიშვნელოვან დამცავ საშუალებას წარმოადგენს შესაძლო მრავალჯერადი ხმის მიცემის თავიდან ასაცილებლად, რაც ხელს უწყობს საზოგადოების ნდობის ამაღლებას. საჭიროა ამ დებულების შენარჩუნება უხელოესი პერიოდის განმავლობაში, მანამ არ მომზადდება ზუსტი საარჩევნო სიები და აუცილებელია სათანადო ნაბიჯების გადადგმა ამომრჩეველთა მარკირების მოთხოვნების ერთგვაროვნად განხორციელების უზრუნველსაყოფად. საუბრო საარჩევნო კომისიების წევრთა ტრეინინგების და საზოგდოებრივი საინფორმაციო კამპანიების ჩატარების საშუალებით ხაზი უნდა გაესვას ამომრჩეველთა მარკირების მნიშვნელობას და გადაიჭრას ზოგიერთი კონკრეტული პრობლემა, როგორიცა არის მელნის ხარისხი და მელნით მარკირებისადმი წინააღმდეგობა კულტურული თუ რელიგიური ხასიათის მოსაზრებებით.

117. უნდა აღინიშნოს, რომ კენჭისყრის ფარულობასთან დაკავშირებული წინა რეკომენდაცია, რომელიც ეხებოდა ამომრჩევლის მიერ უკვე შევსებულ ბიულეტენზე ბეჭდის დასმას გადაჭრილ იქნა. გარდა ამისა, ბოლო საერთო მოსაზრების წარდგენის შემდეგ კოდექსში შევიდა რამდენიმე პოზიტიური ცვლილება, რომელიც უზრუნველყოფს დამცავ მექანიზმებს: (1) მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც ამომრჩეველი თავად ათავსებს ბიულეტენს კონვერტში და (2) მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც ყველა საუბრო საარჩევნო კომისიის წევრის პქონდეს ინდივიდუალური ბეჭდი, რათა დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში შესაძლებელი გახდეს იმ დამრღვევი საუბრო საარჩევნო კომისიის წევრის განსაზღვრა, რომელმაც გასცა ბიულეტენი.

### არჩევნების შედეგების განსაზღვრა

118. მუხლები 57-დან 64-მდე ჩათვლით შეიცავენ საარჩევნო უუთის გახსნის დეტალურ დებულებებს და განმარტავენ კენჭისყრის შედეგების განსაზღვრის, შემაჯამებელი ოქმების შედგენის და არჩევნების შედეგების შეჯამების წესებს. თუმცა, შემფორთებას იწვევს გადასატან საარჩევნო უუთში ჩაშვებული საარჩევნო ბიულეტენების შეფასების პირობები.

119. მუხლი 58.4 მოითხოვს გადასატან საარჩევნო უუთში ჩაშვებული ყველა საარჩევნო ბიულეტენის გაბათილებას, თუ უუთში ჩაშვებული ბუილეტენების რაოდენობა აღემატება ამომრჩეველთა სიის დანართში (გადასატანი საარჩევნო უუთის სიაში) ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობას. საკითხავია, არის თუ არა საარჩევნო უუთში ერთი ზედმეტი ბიულეტენის არსებობა საკმარისი პირობა მოელი გადასატანი საარჩევნო უუთის შემადგენლობის გაბათილებისთვის. უკეთესი პრაქტიკა იქნებოდა გადასატან საარჩევნო უუთში ჩაშვებული ბიულეტენების რაოდენობის შეუსაბამობის ჩანიშვნა, რაც უზრუნველყოფდა დამასაბუთებელი საფუძვლის არსებობას შემდგომი განხილვის წარმოებისას, რათა დადგენილიყო არსებობდა თუ არა ზედმეტი ბიულეტენის არჩევნების შედეგზე გავლენის მათემატიკური შესაძლებლობა. რეკომენდირებულია განხილულ იქნას 58-ე მუხლის შეცვლის შესაძლებლობა აღნიშნულ საკითხზე რეაგირების მიზნით. გადასატან საარჩევნო უუთში ერთი ზედმეტი ბიულეტენის გამოვლენის შედეგად არ უნდა მოხდეს 100 კანონიერი და ნამდვილი ბიულეტენის გაბათილება.

120. მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ წინა რეკომენდაცია ამომრჩეველთა აქტივობის მოთხოვნის გაუქმების შესახებ ყველა არჩევნებისათვის გათვალისწინებულ იქნა. როგორც აღნიშნულია 36 პუნქტში (შეამოწმეთ რიცხვი საბოლოო ვერსიაში), ზოგიერთი შეუსაბამობა ამ საბოლოო ცვლილებასთან მიმართებით ჯერ კიდევ შემორჩენილია მუხლში 87.

121. საარჩევნო კოდექსი არ იძლევა "ყველას წინააღმდეგ" ხმის მიცემის საშუალებას. ეს პოზიტიური მხარეა. ვინაიდან არჩევნები წარმომადგენლობითი მოვლენაა ზოგიერთ ქვეყანაში დაშვებული "ყველას წინააღმდეგ" არჩევანი ძნელად დასაკავშირებელია წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სტანდარტულ განმარტებასთან - "ყველას წინააღმდეგ" ნიშნავს, რომ ამომრჩეველს შეუძლია აირჩიოს, საერთოდ არ იყოს წარმოდგენილი. ამომრჩევლის არჩევანი არ მიიღოს მონაწილეობა არჩევნებში ან გაფუჭოს ბიულეტენი შეიძლება ჩაითვალოს საკმაო საფუძვლად იმისათვის რომ ამომრჩევლი უკმაყოფილოა შემოთავაზებული კანდიდატებით. თუმცა, მუხლები 60.3, 63.2 და 64.3, რომელიც უკავშირდება შემაჯამებელი ოქმის შევსებას, ჯერ კიდევ ინარჩუნებს მოთხოვნას, ოქმში შეტანილ იყოს „ყველას წინააღმდეგ“ მიცემული ხმების რაოდენობა, მაშინ, როცა "ყველას წინააღმდეგ" არჩევანი არ არის წარმოდგენილი ბიულეტენზე და არ არის რაიმე ინსტრუქცია, თუ რას წარმოდგენს "ყველას წინააღმდეგ" არჩევანი. **რეკომენდირებულია** მოთხოვნა "ყველა საარჩევნო სუბიექტის წინააღმდეგ" მიცემული ხმების რაოდენობის შესახებ ამოღებული იყოს ზემოთ ხსენებული მუხლებიდან.

### შედეგების გამოქვეყნება

122. 63-ე მუხლი არეგულირებს საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ საარჩევნო ოლქებში არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმების შედეგენის საკითხებს. ამ მუხლის ტექსტი მკაფიოდ არ მოითხოვს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმში შეტანილი იყოს ამ ოლქში შემავალი ყველა საარჩევნო უბნის შედეგი. თუმცა, 2006 წლის ივნისში მიღებული ცვლილების მიხედვით ჩანს, თუმცა არც ისე გარკვეულად ინგლისურ თარგმანში, რომ ეს საკითხი ნაწილობრივ მოგვარებულია იმით, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიებს მოეთხოვებათ საუბნო საარჩევნო კომისიების ოქმების წარდგენა. **რეკომენდირებულია** 63-ე მუხლის შეცვლა, რათა საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ შედეგენილი ოქმი შემაღებელი ნაწილების სახით შეიცავდეს ოლქში შემავალი თითოეული საუბნო საარჩევნო კომისიის შედეგებს (ცხრილების ფორმატში), რითაც არჩევნებში მონაწილე პარტიებსა და დამკვირვებლებს მიეცემათ შედეგების შემოქმების შესაძლებლობა.

123. მუხლი 64.3<sup>1</sup>-ის თანახმად, "ცენტრალური საარჩევნო კომისია უზრუნველყოფს [საუბნო კომისიების] ოქმების მონაცემების ინტერნეტში განთავსებას". ამგვარი გამჭვირვალობის ხელმშემწყობი მექანიზმის გამოყენება მისასალმებელია, რადგან იგი დამკვირვებლებს და პოლიტიკურ პარტიებს აძლევს ცალკეული უბნების შედეგების და მათი შეჯამების სიზუსტის შემოწმების საშუალებას. თუმცა, ეს მუხლი კიდევ უნდა შეიცვალოს რათა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას დაკაისროს ვალდებულება დაუყოვნებლივ გამოაქვეყნოს თითოეულ საარჩევნო უბანზე კენჭისყრის წინასწარი შედეგები საოლქო საარჩევნო კომისიებისაგან მათი მიღების შემდეგ.

### შედეგების ბათილად ცნობა

124. არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის პირობების მარეგულირებელი დებულებები საჭიროებენ დაზუსტებას. სინამდვილეში, არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის პირობების არაადექვატურობა წინა არჩევნების გამოცდილებამაც უჩვენა<sup>47</sup>. გაუგებრობათა უმრავლესობა გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ როგორც ჩანს, კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობის უფლება, მუხლების 34.2.ვ, 38.2.ე და 63.4 თანახმად, შედის საოლქო საარჩევნო კომისიის კომპეტენციაში. თუმცა, 105 მუხლიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ბათილად ცნობის გარკვეული უფლებამოსილება ასევე ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასაც გააჩნია. გარდა ამისა, აქვე დატოვებულია ტექსტი, რომელშიც საუბარია ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებზე ახალი საარჩევნო სისტემის მაგივრად. **რეკომენდირებულია** უველა იმ მუხლის გულდასმით გადახედვა, რომლებიც შეეხება არჩევნების შედეგების გაბათილებას, და კოდექსში სათანადო ცვლილებების შეტანა რათა უზრუნველყოფილი იქნას შესაბამისი დებულებების მკაფიო და თანმიმდევრული ფორმულირება. ამ მუხლებიდან ცალსახად უნდა სჩანდეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილება არჩევნების შედეგების გაბათილების მიმართებით და კონკრეტულად უნდა იყოს იდენტიფიცირებული თუ რომელ არჩევნებს შეეხება აღნიშნული მუხლები – პროპორციულს თუ მაჟორიტარულს. ასევე **რეკომენდირებულია** ამ მუხლებით განმარტებული იყოს ის გარემოებები, როდესაც საჭირო არის პროპორციული არჩევნების მთლიანად ან ნაწილობრივ განმეორებით ჩატარება. დამატებით, რამდენადაც გაბათილებასთან დაკავშირებული საქმეების პირველი ინსტანციით განხილვა შესაძლოა საარჩევნო კომისიებში ჩატარდეს, **რეკომენდირებულია** შესაბამისი პროცედურებით გათვალისწინებული იყოს გადაწყვეტილების სათანადო კომპეტენციის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა<sup>48</sup>.

125. როდესაც ადგილი აქვს კენჭისყრის შედეგების გაბათილებას, ამომრჩეველთა (არჩევნებში მონაწილეთა), ისევე როგორც თავად ხმების რაოდენობა უნდა გამოაკლდეს შესაბამის ოქმებში მოცემულ საბოლოო შედეგებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ხდება კენჭისყრის განმეორება. ეს აუცილებელია, რადგან საარჩევნო უბნის შედეგების გაბათილებას შეუძლია გავლენა იქნიოს საარჩევნო ბარიერთან ახლოს მყოფ პარტიებზე. ამდენად, იმ შემთხვევებში, როდესაც ხდება საუბნო ან საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ გამოცხადებული შედეგების გაბათილება და განმეორებითი კენჭისყრა არ ინიშნება, მაშინ რეკომენდირებულია ამომრჩეველთა (მონაწილეთა), ისევე როგორც ხმების რაოდენობების გამოკლება საბოლოო შედეგებიდან ყველა შესაბამის ოქმში. ტერმინებმა ხმის მიცემის შედეგების “გაბათილება” (ანულირება) და “გაბათილებული” საარჩევნო ბიულეტენები შეიძლება გამოიწვიონ გაუგებრობა ოქმების შედგენისას. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსის გულდასმით შემოწმება და, თუ აუცილებელია, სათანადო ცვლილებების შეტანა ქართულ ტექსტში სწორი ტერმინების გამოყენების უზრუნველყოფის მიზნით, როდესაც საუბარია “ბათილ ხმებსა” და “გაბათილებულ ხმებთან” (არჩევნების შედეგების გაბათილებასთან) დაკავშირებულ საკითხებზე.

<sup>47</sup> ხელოსა და ქობულეთის საარჩევნო ოლქების შესახებ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილების დეტალური განმარტებებისთვის იხილეთ OSCE/ODIHR-ის დასკვნითი ანგარიში საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების შესახებ, ნაწილი 2, 28 მარტი 2004წ., გვერდი 23.

<sup>48</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, პუნქტი II 3.3

126. მუხლი 125.1 ამბობს: “საოლქო საარჩევნო კომისიას შეუძლია კენჭისყრის შედეგები ბათილად ცნოს იმ საარჩევნო უბანში, სადაც უხეშად დაირღვა ეს კანონი”. ეს დებულება განაპირობებს საოლქო საარჩევნო კომისიების აღჭურვას არაორდინალური უფლებამოსილებით გააუქმოს კენჭისყრის შედეგები საარჩევნო უბანში, რამდენადაც განსჯა კანონის “უხეშად” დარღვევის შესახებ სუბიექტური შეფასების საგანს წარმოადგენს. **რეკომენდირებულია** ამ დებულების, ასევე 105 მუხლიში მოცემული მსგავსი ტექსტის გადასინჯვა. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი შეიცავს რეკომენდაციას აღნიშნულის შესახებ და ამბობს, რომ შესაბამის კომისიებს “უნდა პქონდეთ უფლებამოსილება გააუქმონ არჩევნების შედეგები, თუ დარღვევებმა შეიძლება ზეგავლენა მოახდინონ შედეგზე, ანუ, მანდატების გადანაწილებაზე.”<sup>49</sup>

### საარჩევნო ბიულეტენების ხელახალი დათვლა

127. 29.1.6 მუხლის შესაბამისად, ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას ეძლევა საარჩევნო უბნების ბიულეტენების ხელმეორედ დათვლის განკარგულების გაცემის უფლება. თუმცა, არც მუხლი 29.1.6 არც საარჩევნო კოდექსის რომელიმე სხვა დებულება არ აღვენს რაიმე კრიტერიუმს, თუ როდის უნდა იქნას მოთხოვნილი ბიულეტენების ხელახალი დათვლა. **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსში შეტანილი იქნას ცვლილება, რომლითაც დადგენილი იქნება თუ რის საფუძველზე უდნა მოხდეს ბიულეტენების ხელახალი დათვლა და რომელი ბიულეტენები უნდა იქნან გადათვლილი. გარდა ამისა, **რეკომენდირებულია** საარჩევნო კოდექსში განისაზღვროს ხელახალი დათვლის პროცედურები და მოთხოვნილ იქნას დამკვირვებლებისთვის ხელახალი დათვლის შესახებ შეტყობინების დროული მიწოდება. სასურველია შეტყობინება შეიცავდეს გადათვლის დაწყებამდე საათების კონკრეტულ მინიმალურ რაოდენობას, რაც საკმარისი უნდა იყოს ხელახალ დათვლაზე დაკვირვებისთვის აუცილებელი მგზავრობისთვის.

### 10. სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები

128. კანონი უფრო ზუსტად უნდა განსაზღვრავდეს საარჩევნო უფლებების დაცვის საკითხებს. საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებები წარმოდგენილი უნდა იყოს მოკლე ვადებში. ასევე, საჭიროა ეს გადაწყვეტილებები იყოს მკაფიო, ზუსტი და უზრუნველყოფდეს სამართლებლივ სტაბილურობას<sup>50</sup>.

129. 77-ე მუხლი არებულირებს საარჩევნო დავების სამართლებლივი გადაწყვეტის საკითხებს. მართალია მასში მოცემულია საარჩევნო დავების გადაწყვეტის ძირითადი სამართლებრივი ჩარჩოები, კვლავ შესაძლებელი რჩება მისი მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება, რადგან დღევანდელი სახით იგი ვერ უზრუნველყოფს საკმარისი გარანტიების არსებობას საარჩევნო დავების სამართლებლივი გადაჭრის გამჭვირვალედ და თანმიმდევრულად განხორციელებისთვის. ყველაზე პრობლემურია 77-ე მუხლის სირთულე და არათანმიმდევრულობა, რაც გამომდინარეობს 22 სხვადასხვა საპროცედურო წესის განსაზღვრიდან, რომელიც დამოკიდებულია იმ აქტისა თუ ქცევის ხასიათზე, რომელიც ხდება საჩივრისა თუ სარჩელის საბაბი. გარდა ამისა,

<sup>49</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, II.3.3.ე.

<sup>50</sup> ანგარიში “მაკედონიის რესპუბლიკაში საარჩევნო პროცესების მიმართებით სამართლებლივი დამცავი საშუალებების უზრუნველყოფის შესახებ”. ქნი მირიანა ლაზაროვა ტრაიკოვსკა. CDL-EL(2005)050.

ზოგიერთი პროცესი, როგორიცაა განდიდატების რეგისტრაციის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული საჩივრები, შეიცავს არასწორ მითითებას იმ ორგანოზე, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. აღნიშნულის გამო, 77 მუხლის ამჟამინდელი ტექსტი ჩანს არ შეიცავს ასეთ საჩივრებთან დაკავშირებულ პროცედურებს. **რეკომენდირებულია**, რომ 77-ე მუხლი გულდასმით იქნას გადასინჯული, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ნათელი, გასაგები და ერთგვაროვანი პროცედურის ჩამოყალიბება ამომრჩეველთა უფლებების დაცვის მიზნით.

130. განცხადებებისა და საჩივრების მოსმენა და განხილვა უნდა იყოს გამჭვირვალე და ლიდ საზოგადოებისთვისა და დამკვირვებლებისთვის. გადაწყვეტილებები განცხადებებსა და საჩივრებზე უნდა მიიღებოდეს წერილობითი ფორმით და შეიცავდნენ დასაბუთებას შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმებისა და ფაქტების განმარტებით. ეს მოთხოვნები არ არის წარმოდგენილი 77-ე მუხლში. ყველაზე მეტი, სადამდეც მიდის 77 მუხლი ამ მინიმალურ სამართლებლივ დამცავ საშუალებებთან მიმართებით, არის მინიშნება საქართველოს სხვა კანონებზე. ეს საკმარისი არ არის. სინამდვილეში, სხვა კანონებზე დაყრდნობა გასული არჩევნების დროს წარმოშობილი დავების სამართლებლივი გადაწყვეტისას, შედეგად იწვევდა საქმეთა განხილვების დახურვას საზოგადოებისთვის<sup>51</sup>. **რეკომენდირებულია** 77-ე მუხლის შეცვლა, რათა საარჩევნო დავების განხილვისთან დაკავშირებული პროცედურები ლიდ იყოს საზოგადოებისათვის, დამკვირვებლთათვის და მედიიდსათვის. ასევე **რეკომენდირებულია** 77 მუხლის მეშვეობით არჩევნებთან დაკავშირებული დავების განხილვისათვის მარტივი და ხელმისაწვდომი პროცედურების დადგენა ისე, რომ მოქალაქეებმა და საარჩევნო სუბიექტებმა შეძლონ თავიანთი უფლებების დაცვა საქართველოს სხვადასხვა კანონების მრავალრიცხოვანი ასპექტებისა და ნიუანსების ცოდნის საჭიროების გარეშე. გარდა ამისა, **რეკომენდირებულია** ცვლილებების შეტანა საარჩევნო კოდექსში, რათა მოთხოვნილ იქნას განცხადებებსა და საჩივრებზე მიღებული გადაწყვეტილებების წერილობითი ფორმით მიწოდება, რომელშიც განმარტებულ უნდა იქნას შესაბამისი სამართლებრივი ნორმები და ფაქტები.

131. ზემოაღნიშნულ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით, ასევე განხილული უნდა იქნას 51<sup>2</sup> მუხლში ცვლილებების შეტანის საკითხი. ამ მუხლის თანახმად, პირი, რომელსაც გააჩნია საარჩევნო უბანზე ყოფნის კანონიერი უფლება, “უფლებამოსილია კენჭისყრის დღეს საარჩევნო პროცედურასთან დაკავშირებული პრეტეზიები, საჩივრები და შენიშვნები” შეიტანოს კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნში. მსგავსი დებულება მრავალ ქვეყანაშია მიღებული. თუმცა, წინა არჩევნების დროს იყო შემთხვევები, როდესაც ზოგიერთი სასამართლო არაკორექტულ ინტერპრეტაციას აძლევდა ამ დებულებას და არ დებულობდა საფუძვლიან საჩივრებს და სარჩელებს, თუ წარმდგენ პირს გამორჩებოდა ან არ ეძლეოდა საშუალება შეეტანა შენიშვნა კენჭისყრის დღის ჩანაწერების წიგნში. **რეკომენდირებულია** 51<sup>2</sup> მუხლის შეცვლა, რათა მკაფიოდ იქნას განცხადებული, რომ საგარაუდოდ უკანონო მოქმედების კენჭისყრის დღის ჩანაწერების წიგნში დაუფიქსირებლობა არ უნდა აფერხებდეს საჩივრის ან სარჩელის წარდგენას და, შესაბამისად, არ უნდა განაპირობებდეს ისეთი

<sup>51</sup> OSCE/ODIHR-ის დასკვნითი ანგარიში საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების შესახებ. ნაწილი მე-2, 28 მარტი, 2004წ.. ამ ანგარიშის 23-ე გვერდზე აღნიშნულია, რომ თბილისის საოლქო სასამართლომ საქმის დახურულად განხილვა და გამჭვირვალობის პრინციპის არასამარისად დაცვა დაასაბუთა სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 408-ე მუხლზე დაყრდნობით.

დასკვნის გამოტანას, რომლის მიხედვითაც საჩივარში აღნიშნული ქმედება არ მომხდარა.

132. მუხლის 77.1 შესაბამისად, საარჩევნო კანონის დარღვევა შეიძლება გასაჩივრდეს საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში. ერთდროულად, ერთსა და იმავე საკითხზე გადაწყვეტილების გამოტანამ სხვადასხვა ორგანოების მიერ შეიძლება წარმოშვას პრობლემები. ეს ასევე ქმნის “შესაბამისი ორგანოს არჩევის უფლებით მანიპულირების” შესაძლებლობას, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს გადაწყვეტილებებს შორის შეუსაბამობა. გასაჩივრების პროცედურები ხელს უნდა უწყობდეს საჩივრების გადაწყვეტის უფრო ერთიანი პროცესის ჩამოყალიბებას. რამდენადაც გადაწყვეტილებების მიღებისას მნიშვნელოვანია ერთგვაროვნებისა და თანმიმდევრულობის პრინციპების დაცვა, ამიტომ რეკომენდირებულია გადაწყვეტილების გამოტანის პრეროგატივა მიეცეს მხოლოდ ერთ ორგანოს, რომელიც განისაზღვრება საარჩევნო კოდექსით – სასამართლოს ან უფრო მაღალი დონის საარჩევნო კომისიას. თუ საარჩევნო კოდექსით ასეთ ორგანოდ საარჩევნო კომისია იქნება დასახელებული, მაშინ ამავე კოდექსით გათვალისწინებული უნდა იყოს ადმინისტრაციული პროცესის ამოწურვის შემდეგ, საკითხის სასამართლოში გასაჩივრების უფლება<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> საარჩევნო ნორმების კოდექსი, II.3.3.ა და გ