



რეკომენდაციები საარჩევნო პროცესის ბაზემჯობესებისათვის

თბილისი
2011 წელი

I. საარჩევნო სისტემა

პრობლემის არსი:

მომავალი საპარლამენტო არჩევნებისთვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას მაჟორიტარი დეპუტატების არჩევის წესი იძენს. დღეს არსებული სისტემა, ერთის მხრივ, არასამართლიანად ანაწილებს მანდატების რაოდენობას საარჩევნო ოლქების მიხედვით და, მეორეს მხრივ, ვერ უზრუნველყოფს კონკრეტული პარტიის მიერ მიღებული ხმებისა და მის მიერ პარლამენტში მოპოვებული მანდატების პროპორციულობას.

მანდატების არასამართლიანად განაწილების ნათელი გამოხატულებაა, მაგალითად, ლენტეხისა და ქუთაისის შემთხვევა. დღევანდელი სისტემით ლენტეხს, რომლის ამომრჩეველთა რაოდენობა 6.000-ია და ქუთაისს, რომლის ამომრჩეველთა რაოდენობა 158.000-ია ერთნაირი რაოდენობის – ერთი – მაჟორიტარი დეპუტატი ჰყავთ. შესაბამისად, ლენტეხელი ამომრჩევლის ხმას 26-ჯერ მეტი წონა აქვს, ვიდრე ქუთაისელისას. საერთაშორისო სტანდარტის თანახმად, სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ამომრჩევლების ხმებს შორის სხვაობა 15-20%-ს არ უნდა აღემატებოდეს. საქართველოში ეს ციფრი, საკმაოდ ხშირად, 100%-ს აღემატება.

პარტიის მიერ მიღებულ ხმებისა და მოპოვებულ მანდატების თანაფარდობას რაც შეეხება, არსებული სისტემით თუ, მაგალითად, კონკრეტული პარტია პროპორციული სისტემით მიიღებს ხმების 35%-ს, ხოლო მაჟორიტარული სისტემით ყველა რაიონში მისი კანდიდატი გაიმარჯვებს, ის პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობით მოვა (მაჟორიტარული სისტემით გამარჯვებისათვის საჭიროა თითოეულ ოლქში არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებს შორის ყველაზე მეტი ხმის დაგროვება და არჩევნებზე მოსული ამომრჩევლების ხმათა არანაკლებ 30%-ის მოპოვება) ანუ, მაშინაც კი, როცა პარტიას საერთო ჯამში ამომრჩეველთა 30-35% უჭერს მხარს „პარლამენტში მას საკონსტიტუციო უმრავლესობის დაკომპლექტების შესაძლებლობა აქვს.

სამწუხაროა, რომ 2009 წელს პრეზიდენტის მიერ გაეროში გაკეთებული განცხადების მიუხედავად, სადაც მან თქვა, რომ ყველა ქალაქის მერი პირდაპირი წესით აირჩეოდა, 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისას თბილისის გარდა ყველა სხვა ქალაქის მერი საკრებულოებმა დანიშნეს. საქართველოს მოქალაქეებს არც გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევის შესაძლებლობა აქვთ. ამ დროს ადგილობრივ დონეზე არსებული პრობლემების მოგვარება, პირველ რიგში, სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების კომპეტენციაში შედის.

რეკომენდაცია

- პარტიის მიერ მიღებული ხმებისა და მის მიერ პარლამენტში მოპოვებული მანდატების ერთმანეთთან პროპორციულობა;
- მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის მანდატების სამართლიანი განაწილება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლების პირდაპირი წესით არჩევის შესაძლებლობა

II. ამომრჩეველთა ერთიანი სია

III. ამომრჩეველთა ერთიან სიაზე პასუხისმგებელი ორბანო ღა პირები საარჩევნო ადმინისტრაციაში

პრობლემის არსი:

დღეს მოქმედი “საარჩევნო კოდექსის” თანახმად, ამომრჩეველთა ერთიანი სია ცესკოს მიეწოდება სამოქალაქო რეესტრისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ, ხოლო ცესკო თავის მხრივ უფლებამოსილია/პასუხისმგებელია მხოლოდ მის კომპიუტერულ დამუშავებასა და დადგენილი წესით ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ცესკოს ვებ-გვერდზე განთავსებაზე (“საარჩევნო კოდექსი”-ს მე-9 მუხლის მე-4 ნაწილი).

დადგენილი წესი პრობლემებს ქმნის ამომრჩეველთა ერთიან სიაში ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში მათ შესწორებასთან დაკავშირებით; სამოქალაქო რეესტრსა და ცესკოს შორის მკაფიოდ განუსაზღვრელი უფლებამოსილება/პასუხისმგებლობა ხშირ შემთხვევაში პრობლემათა გადაწყვეტის გარეშე დატოვების საფუძველია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ მნიშვნელოვანია კანონმდებლობით განისაზღვროს ამომრჩეველთა ერთიანი სიის შედგენასა და კორექტირებაზე პასუხისმგებელი ერთი კონკრეტული ორბანო.

რეკომენდაცია

ამომრჩეველთა ერთიან სიაზე სრული პასუხისმგებლობა (მათ შორის ცვლილებების შეტანა, გადამოწმება, გასწორება და სხვ.) როგორც არასაარჩევნო, ისე საარჩევნო პერიოდებში უნდა დაეკისროს სამოქალაქო რეესტრს.

წინასაარჩევნო პერიოდში ცესკოს განესაზღვროს ვალდებულება სამოქალაქო რეესტრს მიაწოდოს ინფორმაცია საარჩევნო საზღვრების შესახებ, რომელთა შესაბამისადაც უნდა მოხდეს სამოქალაქო რეესტრის მოერ არჩევნებისათვის ამომრჩეველთა სიების ფორმირება.

საარჩევნო ადმინისტრაციის სამივე დონეზე განისაზღვროს 1 თანამდებობა, რომელიც თავისი იურისდიქციის ფარგლებში უშუალოდ იქნება პასუხისმგებელი სამოქალაქო რეესტრთან თანამშრომლობაზე, სიებთან მიმართებით.

მიგვაჩნია, რომ ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისებში ამომრჩეველთა ერთიან სიაზე პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეს (მუდმივმოქმედ წევრს).

საარჩევნო პერიოდში თავისი იურისდიქციის ფარგლებში ამომრჩეველთა ერთიან სიაზე ზედამხედველობა/პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეს.

საარჩევნო ადმინისტრაციის სამივე ინსტანციაში ამომრჩეველთა ერთიან სიაზე პასუხისმგებელი პირი გაწვრთნილი უნდა იქნეს სამოქალაქო რეესტრის მიერ, რათა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ჩაიბაროს ამომრჩეველთა ერთიან სიაში შესატანი ცვლილებები, დაამუშავოს შესაბამის ფორმატში და გადასცეს სამოქალაქო რეესტრის შესაბამის ტერიტორიულ ორგანოს.

ჩვენი აზრით ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია ქვემოთ მოცემული რამდენიმე საკითხი:

- ამომრჩეველთა ინფორმირება ამომრჩეველთა ერთიან სიასთან მიმართებით განახორციელოს სამოქალაქო რეესტრმა;
- “საარჩევნო კოდექსი”-ს მე-9 მუხლის მე-5 ნაწილით განსაზღვრული ორგანოების მიერ ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ფორმირების მიზნით ინფორმაციის მიწოდება მოხდეს სამოქალაქო რეესტრისათვის;
- ამომრჩეველს მიეცეს შესაძლებლობა რეგისტრაციის მისამართის მიხედვით პირდაპირ მიმართოს სამოქალაქო რეესტრის ტერიტორიულ ორგანოს კანონის შესაბამისად თავისი და თავისი ოჯახის წევრების პირადი რეკვიზიტების შეცვლის მოთხოვნით (მაგალითად, შეცდომა პირად რეკვიზიტებში, პირმა შეიცვალა რეგისტრაციის ადგილი, გარდაეცვალა ოჯახის წევრი და ა.შ.);
- ამომრჩეველთა ერთიან სიაში უზუსტუბის აღმოფხვრის მიზნით ამომრჩეველს მიეცეს უფლება პირდაპირ მიმართოს სამოქალაქო რეესტრის ტერიტორიულ ორგანოს, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება აღმოჩენილი ხარვეზის გამორკვევასა და საჭიროების მიხედვით შესწორებაზე. ხოლო სამოქალაქო რეესტრის უარი ხარვეზის გამოსწორებაზე შესაძლებელია გასაჩივრდეს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ხოლო შემდეგ სასამართლოში;
- საჯარო გახდეს საქართველოს მოქალაქის ამომრჩეველთა ერთიან სიაში რეგისტრაციის თარიღი. ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ეს კომპონენტი გაამარტივებს სიების მონიტორინგს. აღნიშნული მონაცემი დიდი ხნის განმავლობაში იყო საჯარო ინფორმაცია, გაუგებარია ამ მონაცემის არსებობა ამომრჩეველთა ერთიან სიაში, თუ იგი არ იქნა გამოყენებული როგორც მონიტორინგის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი და შესაბამისად არ გახდა საჯარო.
- ცესკომ საუბნო საარჩევნო კომისიის პირველივე შეკრებისთანავე უზრუნველყოს ამომრჩეველთათვის “შეტყობინების ბარათის” გაცემა. “შეტყობინების ბარათი” წარმოადგენს “ამომრჩევლის ბარათის” ანალოგს შემდეგი განსხვავებით: იგი ამომრჩეველს მიეწოდება “ამომრჩევლის ბარათზე” ადრე და უზრუნველყოფს ადრესატის დროულ ინფორმირებას სარეგისტრაციო მონაცემების შესახებ. ჩესკომ უნდა უზრუნველყოს საინფორმაციო კამპანია და აცნობოს მოქალაქეებს, რომ თუ მათ არ მიუღიათ “შეტყობინების ბარათი” ან მიღებულ ბარათში არის შეცდომა/შეცდომები, მიმართონ შესაბამის საუბნო საარჩევნო კომისიას. ამომრჩევლის ბარათის დარიგების ვადები უნდა გაიწეროს კანონით. ამომრჩეველთა სიის სრულყოფის მიზნით შესაძლებელია ასევე, რომ სამოქალაქო რეესტრს დაევალოს ტერიტორიული ორგანოების მეშვეობით წელიწადში ორჯერ დაურიგოს მოსახლეობას “შეტყობინების ბარათი”, რომლის საშუალებითაც უფრო პროაქტიული გახდება სიების გადამოწმება და მასში არსებული ხარვეზების გამოსწორება.

- ყველა იმ მსჯავრდებულს, რომელიც არ იხდის სასჯელს მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისათვის, უფლება უნდა ჰქონდეს ისარგებლოს აქტიური საარჩევნო ხმის უფლებით და არჩევნებზე გამოსატოს ნება მისთვის სასურველი სუბიექტის მხარდსაჭერად.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებული ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ფორმირების კონცეფცია ხელს შეუწყობს:

- ამომრჩეველთა სიების მართვა დროისა და ხარისხის თვალსაზრისით გახდეს მეტად სწრაფი და მოქნილი;
- განისაზღვრება ამომრჩეველთა ერთიანი სიაზე პასუხისმგებელი ერთი კონკრეტული ორგანო;
- ამომრჩეველთა სიებზე პასუხისმგებელმა ორგანომ (სამოქალაქო რეესტრი) მეტი დროით განასაჯაროს ამომრჩეველთა ერთიანი სია ამომრჩეველთა მიერ თავის გადამოწმების მიზნით. კერძოდ, სიები განსაჯაროვებულ იქნეს როგორც არასაარჩევნო, ისე საარჩევნო პერიოდებში საოლქო/საუბნო საარჩევნო კომისიებსა და სამოქალაქო რეესტრის ტერიტორიულ ორგანოებში;
- სწარფად და მოქნილად გადაწყდეს საარჩევნო კონტექსტში ბიომეტრული პ/მოწმობის გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები;
- ამომრჩეველთა ერთიანი სიის მიმართ მოსახლეობის ნდობის ამაღლებას;
- სამოქალაქო რეესტრისა და ცესკოს გამჭვირვალობის გაზრდას და შესაბამისად მათ მიმართ ნდობის ამაღლებას.

II.II. ამომრჩეველთა ერთიანი სიის დანართი

ამომრჩეველთა ერთიანი სიის დანართთან მიმართებით გთავაზობთ 3 ძირითად პრინციპს:

- სიის დანართში შეყვანა შესაძლებელი იყოს მხოლოდ საარჩევნო ოლქში/უბანზე ამომრჩევლის მიერ პირადად წარდგენილი ხელმოწერილი წერილობითი განცხადების საფუძველზე;
- იმ შემთხვევაში თუ ამომრჩეველი საპატიო მიზეზის გამო ვერ ახერხებს უბანზე პირადად მისვლას და სიის დანართში შეყვანის თაობაზე განცხადების ჩაბარებას, საუბნო საარჩევნო კომისიის 2 პარტიულ წევრს (გამოვლენილს წილისყრით) დაეკისროს ვალდებულება თავად მივიდნენ ამომრჩეველთან და პირადად მისგან ჩაიბარონ აღნიშნული განცხადება და შეადგინონ შესაბამისი ოქმი.
- განისაზღვროს მდივნის ვალდებულება ზემოაღნიშნული წესის შესაბამისად მიღებული განცხადების საფუძველზე მოახდინოს პირის შეყვანა ამომრჩეველთა სიის დანართში და ამომრჩეველთა ერთიანი სიაში აღნიშნული პიროვნების გვერდზე მითითების გაკეთება “გადაყვანილია სიის დანართში”.
- საარჩევნო კანონმდებლობით განისაზღვროს პასუხისმგებლობა აღნიშნული მოვალეობების დარღვევისათვის.

II.III. ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ერთგვაროვნება

პრობლემის არსი

დღეს მოქმედი კანონმდებლობით ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ფორმირება ხდება სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებული სიების საფუძველზე. ცესკოსათვის მოწოდებულ სიების ბაზასთან მიმართებით არ არსებობს რაიმე სტანდარტი, რაც მნიშვნელოვან პრობლემებს ქმნის როგორც სიების თავსებადობასთან, ასევე სიების მონიტორინგთან მიმართებით.

რეკომენდაცია

შემუშავდეს ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ბაზის ერთგვაროვანი ფორმატი, რაც უზრუნველყოფს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებული სიების თავსებადობას ძირითად ბაზასთან.

II.IV. სხვა საკითხები

ამომრჩეველთა ერთიან სიასთან დაკავშირებით ვაწყდებით სხვადასხვა სახის პრობლემებს, როგორცაა მაგალითად უმისამართოები, ამოწერილები, დროებითი პირადობის მქონე პირები და სხვ.

აღნიშნულ პრობლემურ საკითხებზე ჩვენი ორგანიზაციები განვაგრძობთ მუშაობას და რეკომენდაციების წარმოვადგენთ უახლოეს მომავალში.

III. საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირება

საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი ყველა არჩევნების წინ დავის საგანი ხდება. დღესდღეობით, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების არჩევის საკითხი პოლიტიზირებულია და ამის მიზეზი პარლამენტში ერთი პარტიის დომინირებაა. კომისიის 13 წევრიდან, შვიდი სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელია, ხოლო დანარჩენი ექვსი პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი სიიდან პარლამენტის მიერაა დამტკიცებული. არასამთავრობო ორგანიზაციები უპირატესობას პროფესიული ნიშნით დაკომპლექტებულ საარჩევნო ადმინისტრაციას ვანიჭებთ, თუმცა დღეს არსებული სისტემა დახვეწას საჭიროებს.

ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი დასაწყისშივე გამჭვირვალე უნდა იყოს რაც პირველ რიგში პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისთვის კანდიდატების წარდგენის პროცესს ეხება. ამისთვის აუცილებელია, რომ საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი იყოს ინფორმაცია (ა) ყველა იმ კანდიდატის შესახებ, რომლებიც პრეზიდენტის ადმინისტრაციას თავიანთ კანდიდატურებს წარუდგენენ (მაგალითად, მათი სია და ბიოგრაფიები უნდა განთავსდეს პრეზიდენტის ვებგვერდზე), (ბ) იმ კომისიის წევრების შესახებ, რომლებიც, პრეზიდენტის დაავლებით, ამ კანდიდატებს შორის საუკეთესოებს არჩევენ და (გ) იმ კრიტერიუმების შესახებ, რომელთა საფუძველზეც შეარჩევენ კომისიის წევრები ამ საუკეთესო კანდიდატებს. საზოგადოებამ ზუსტად უნდა იცოდეს, თუ რითი ჯობდნენ შერჩეული კანდიდატები დანარჩენებს.

გარდა ამისა, საარჩევნო ადმინისტრაციის და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ მაღალი ნდობის უზრუნველყოფისთვის სასურველია, რომ პარლამენტი მას 2/3-ის უმრავლესობით ამტკიცებდეს და თავად ცენტრალური საარჩევნო კომისიაც მნიშვნელოვან (მაგალითად, ქვედა დონის კომისიების დაკომპლექტება, შემაჯამებელი ოქმების დამტკიცება, საჩივრების განხილვისას გადაწყვეტილებების მიღება და ა.შ.) გადაწყვეტილებებს ხმათა 2/3-ის უმრავლესობით ამტკიცებდეს.

ქვედა დონის საარჩევნო კომისიებს რაც შეეხება, ისევე როგორც წარსულში, არასამთავრობო ორგანიზაციები ახლაც მოეუწოდებთ ხელისუფლებას და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, რომ საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში აღარ მოხვდნენ ის პირები, რომლებზეც სადამკვირვებლო არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, მნიშვნელოვანი გადაცდომებისა და დარღვევების გამო, წინა არჩევნების დროს არაერთი საჩივარი მოამზადეს. არასამთავრობო ორგანიზაციები მზად ვართ ეს სია, დეტალური ინფორმაციით, კვლავ მივაწოდოთ ხელისუფლებას და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას.

რეკომენდაცია

- ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მაქსიმალურად გამჭვირვალედ დაკომპლექტება;
- საარჩევნო კომისიის მიმართ ნდობის გაზრდა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების ხმათა 2/3-ით მიღების გზით;

- საარჩევნო კომისიის წევრობაზე უარის თქმა იმ ადამიანებისათვის, რომელთა მიერ, წინა არჩევნების დროს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა დადასტურდა.

IV. გამონაკლის შემთხვევაში შექმნილი საარჩევნო უბნები

IV.1. ზოგადი დებულებები

პრობლემის არსი

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ე.წ. “სპეციალური საარჩევნო უბნები” შეიძლება შეიქმნას შემდეგ შემთხვევებში¹:

- სამხედრო ნაწილში, რომელშიც 50-ზე მეტი სამხედრო მოსამსახურეა. სამხედრო ნაწილში, სადაც 50-ზე ნაკლები ამომრჩეველია, საარჩევნო უბანი შეიძლება შეიქმნას სამხედრო უწყების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე
- საავადმყოფოში და სხვა სტაციონალურ დაწესებულებაში, რომელშიც 50-ზე მეტი ამომრჩეველია;
- კენჭისყრის დღეს ნაოსნობაში მყოფ გემზე;
- და სხვა შემთხვევაში.

გამონაკლის შემთხვევებში საარჩევნო უბანი შეიძლება შეიქმნას კენჭისყრამდე არაუგვიანეს მე-15 დღისა.

როგორც ვხედავთ, საარჩევნო კოდექსის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს გამონაკლის შემთხვევებში საარჩევნო უბნის შექმნის შესაძლებლობებს, და არა სავალდებულო წესს. შესაბამისად, ბუნდოვანია საკითხი, თუ რა შემთხვევაში იღებს საოქმოდ საარჩევნო კომისია გადაწყვეტილებას საარჩევნო უბნის შექმნის, ან არ შექმნის თაობაზე, როდესაც ამომრჩეველთა ოდენობა 50-ს აღემატება.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული ჩამონათვალი ამომწურავად არ განსაზღვრავს შემთხვევებს, თუ სად და რა საფუძველით შეიძლება შეიქმნას საარჩევნო უბანი. კერძოდ, მუხლში აღნიშნულია, რომ გარდა მოცემული ჩამონათვალისა, საარჩევნო უბანი შესაძლებელია შეიქმნას, ასევე “და სხვა” შემთხვევაში, რაც გამონაკლის შემთხვევაში შექმნილი უბნების თაობაზე დაუსაბუთებელი და შეუზღუდავი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს იძლევა.

საარჩევნო კოდექსის მე-16 მუხლი ასევე ადგენს: “სამხედრო ნაწილში, სადაც 50-ზე ნაკლები ამომრჩეველია, საარჩევნო უბანი შეიძლება შეიქმნას სამხედრო უწყების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე”. როგორც უკვე აღინიშნა, საარჩევნო კოდექსი არ ითვალისწინებს გამონაკლისი საარჩევნო უბნების შექმნის მიზეზებსა და საფუძველებს მაშინაც კი, როდესაც ამომრჩევლის ოდენობა უწყებაში 50-ზე მეტია. შესაბამისად, კოდექსის დათქმა “საარჩევნო უბანი შეიძლება შეიქმნას სამხედრო უწყების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე” ბუნდოვანია, ვინაიდან, გაურკვეველია, რა

¹ საარჩევნო კოდექსის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი;

შეიძლება იყოს 50-ზე ნაკლები ამომრჩევლიანი უბნის შექმნისთვის, დასაბუთებული მოთხოვნა, თანხმობა, ან უარი.

რეკომენდაცია:

- აუცილებელია საარჩევნო კოდექსმა გაითვალისწინოს ამომწურავი ჩამონათვალი იმ საფუძვლებისა და შემთხვევებისა, რა დროსაც შესაძლებელია მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება გამონაკლის შემთხვევებში შექმნილი საარჩევნო უბნების შექმნის თაობაზე.
- საარჩევნო კოდექსმა უნდა დაადგინოს მკაცრად განსაზღვრული კრიტერიუმები, თუ რა შემთხვევაში უნდა შეიქმნას, ან არ შეიქმნას სპეციალური საარჩევნო უბნები, როდესაც ამომრჩეველთა ოდენობა სამხედრო ნაწილში, ან სამედიცინო დაწესებულებაში 50-ს აღემატება, რათა მისი შექმნის, ან არშექმნის თაობაზე გადაწყვეტილება არ იქცეს მანიპულაციის საბაბად.

ვენეციის კომისიის და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის რეკომენდაციით, საარჩევნო კოდექსში უნდა იყოს ნათლად მინიშნებული, რომ სპეციალური უბნების შექმნა უნდა მოხდეს მკაცრად გამონაკლის შემთხვევებში და რომ სადაც შესაძლებელია, სამხედრო ამომრჩეველმა ხმა მისცეს საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ან იმ სამოქალაქო საარჩევნო უბნებზე (რომელიც მათი დისლოკაციის ადგილებთან ახლოს მდებარეობს).²

- საქართველოს საარჩევნო კოდექსმა უნდა გაითვალისწინოს იმ გარემოებების სია, რაც ჩაითვლება დასაბუთებულ მოთხოვნად გამონაკლისი საარჩევნო უბნის შექმნის მოთხოვნის დროს.

IV.II. სამხედრო ნაწილში შექმნილი საარჩევნო უბნები

პრობლემის არსი

მოქმედი “საარჩევნო კოდექსის” თანახმად, საარჩევნო უბანი შესაძლებელია შეიქმნას იმ სამხედრო ნაწილში, სადაც 50-ზე მეტი სამხედრო მოსამსახურეა.

აღნიშნულმა ნორმამ წარსულში არაერთი შეკითხვა წარმოშვა. აღნიშნული დეფინიციის ფარგლებში, გარდა სამხედრო ნაწილებისა, საარჩევნო უბნები იქმნებოდა, ასევე, პოლიციურ დანაყოფებში, საპრობილევებში, სახელმწიფო დაცვის სამსახურებში და ა.შ. შესაბამისად, ისმის კითხვა, არის თუ არა პოლიცია სამხედრო ნაწილი? არის თუ არა პოლიციაში, სახელმწიფო დაცვის სამსახურში, თავდაცვის სამინისტროში მომუშავე ყველა პირი სამხედრო მოსამსახურე?

² ვენეციის კომისიის და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის ერთობრივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, 2010 წლის მარტის შესწორებებით.

მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 33-ე შეხვედრაზე (ვენეცია, 3 ივნისი 2010) და ვენეციის კომისია 83-ე პლენარულ სესიაზე. (ვენეცია, 4 ივნისი 2010)

[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-e.asp) retrieved on 4 February 2011. para 60.

დღესდღეობით, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და სასამართლოს მიერ გაკეთებული ინტერპრეტაციის თანახმად, ტერმინ “სამხედრო ნაწილში” იგულისხმება ასევე, პოლიცია, ხოლო სამხედრო მოსამსახურეში - შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურე³. აღნიშნული ინტერპრეტაცია ეყრდნობა “პოლიციის შესახებ” საქართველოს კანონის პირველ მუხლს, რომლის თანახმადაც, “საქართველოს პოლიცია არის აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი, სპეციალური, პოლიციური და გასამხედროებული დაწესებულებების სისტემა...”

მიგვაჩნია, რომ ზემოაღნიშნული ნორმის ამგვარი ინტერპრეტაცია არასწორია რადგან, კანონის თანახმად, პოლიცია წარმოადგენს სხვადასხვა ტიპისა და დანიშნულების, მათ შორის გასამხედროებული დაწესებულებების სისტემას. ანუ, სიტყვა “გასამხედროებული” არ ვრცელდება პოლიციის ყველა ქვედანაყოფზე, არამედ, მხოლოდ გასამხედროებულ დანაყოფებზე. აღნიშნულს ადასტურებს საქართველოს პრეზიდენტის არაერთი განკარგულება⁴ “სამხედრო სავალდებულო სამსახურში მოქალაქეთა გაწვევის შესახებ”, რომელთა მიხედვითაც, საქართველოს პრეზიდენტი შინაგან საქმეთა სამინისტროს უდგენს წვევამდელთა ოდენობას, რომლებიც შსს-ს დაქვემდებარებულ გასამხედროებულ ქვედანაყოფებში უნდა გაიწვიონ, რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიციის ყველა დანაყოფი არ წარმოადგენს სამხედრო დანაყოფს.

აქვე, ერთ-ერთ ყველაზე საკამათო საკითხად იქცა სამხედრო მოსამსახურეების მიერ, რომლებიც მსახურობენ რეგისტრაციის მისამართისაგან განსხვავებულ ტერიტორიაზე, მაჟორიტარულ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. საქმე იმაშია, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი სპეციალურ სიაში შეყვანილი სხვა ამომრჩევლებისაგან განსხვავებით, სამხედრო მოსამსახურეებისათვის აწესებს გამონაკლისს მონაწილეობა მიიღონ მაჟორიტარულ არჩევნებში რეგისტრაციის მისამართისაგან განსხვავებულ საარჩევნო ოლქში.

აღნიშნული საკითხი არაერთი პოლიტიკური დისკუსიის საგანი გახდა. არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკურ სუბიექტებს უჩნდებათ ეჭვი, რომ არჩევნების დღემდე სამხედრო ნაწილების გადაადგილება სხვადასხვა საარჩევნო ოლქებში მიზნად ისახავს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის მაჟორიტარული წარმომადგენლის მხარდამჭერთა რიცხვის ხელოვნულ ზრდას.

რეკომენდაცია

- საქართველოს საარჩევნო კოდექსმა ცალსახად უნდა გაითვალისწინოს, რომ სპეციალური უბნები იქმნება მხოლოდ სამხედრო სამსახურში მყოფი იმ სამხედრო მოსამსახურეებისათვის, რომლებსაც სამსახურეობრივი ვალდებულების გამო არ

³ იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთ კოლეგიის 2008 წლის 10 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/1102-2008;

⁴ საქართველოს პრეზიდენტი 2008 წლის №80; 379; 658 ბრძანებულებები დას ხვ.

შეუძლიათ დატოვონ დისლოკაციის ადგილი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული თავდაცვის, თუ შინაგან საქმეთა სამინისტროში დასაქმებული არასამხედრო მოქალაქეების, თუ პოლიციელების არჩევნებში მონაწილეობა სპეციალური უბნების მეშვეობით.

- რაც შეეხება სამხედრო მოსამსახურეების მიერ მაჟორიტარულ არჩევნებში მონაწილეობის მიღების საკითხს (ისევე, როგორც ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის საკითხი), მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული პრობლემა უნდა გადაწყდეს შემდეგნაირად:

იგი შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს ამომრჩევლის რეგისტრაციის მისამართთან. კერძოდ, მსგავსად სპეციალურ სიაში შეყვანილი სხვა პირებისა, სამხედრო მოსამსახურე არ უნდა სარგებლობდეს მაჟორიტარულ, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის უპირატესობით, როდესაც იგი იმყოფება იმ ოლქის ფარგლებს გარეთ, სადაც იგი არის დარეგისტრირებული.

უფრო ზუსტად, სამხედრო მოსამსახურეებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, მონაწილეობა მიიღონ:

- ა) საქართველოს პარლამენტის პროპორციულ არჩევნებსა და საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებში, აგრეთვე რეფერენდუმში.
- ბ) საქართველოს პარლამენტის მაჟორიტარულ არჩევნებში, თუ რეგისტრირებული არიან შესაბამისი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე;
- გ) საკრებულოების პროპორციულ არჩევნებში, თუ რეგისტრირებული არიან შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე, აგრეთვე საკრებულოების მაჟორიტარულ არჩევნებში, თუ რეგისტრირებული არიან შესაბამისი ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე;
- დ) თბილისის მერის არჩევნებში, თუ რეგისტრირებული არიან თბილისში.

IV.III. სასჯელადსრულების დაწესებულებების თანამშრომელთა მონაწილეობა არჩევნებში⁵

პრობლემის არსი

2008 და 2010 წლების არჩევნებში სასჯელადსრულების დაწესებულებების თანამშრომელთა სრული შემადგენლობა ხმას სამუშაო ადგილის (და არა რეგისტრაციის ადგილის) მიხედვით აძლევდა. ეს იმით იყო გამოწვეული, რომ გაურკვეველი მიზეზების გამო სასჯელადსრულების დაწესებულებათა თანამშრომლებისგან არჩევნების დღეს სამსახურში მისვლას მოითხოვდნენ; სწორედ იქ აძლევდნენ ისინი ხმას.

შესაბამისად, 2010 წელს ასეთმა ამომრჩევლებმა იმ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (როგორც პროპორციული, ისე მაჟორიტარული

⁵ დამკვიდრებული პრაქტიკით, სპეცუბნები (მათ შორის ის სპეცუბნები, რომლებშიც სამხედრო მოსამსახურეები და საპყრობილეების თანამშრომლები იღებენ არჩევნებში მონაწილეობას) ხელისუფლების მხარდამჭერი ხმების მობილიზების ერთ-ერთი კარგი საშუალებაა. აქ ხმების 90% და მეტი პროცენტი მმართველ პარტიისა და მისი კანდიდატის ხმებზე მოდის.

წესით) დაკომპლექტებაში მიიღეს მონაწილეობა, რომელთა ქვემდებარე ტერიტორიაზედაც არ ცხოვრობდნენ.

ეს პრაქტიკა საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტს ეფუძნება. ამ ნორმის თანახმად, საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტროს (ისევე, როგორც რამდენიმე სხვა უწყების) ის თანამშრომლები, რომელთა სამსახურის პირობები მათ რეგისტრაციის ადგილისგან განსხვავებულ მისამართზე ყოფნას მოითხოვს, ამომრჩეველთა ერთიან სიაში სამუშაო ადგილის მიხედვით არიან შეყვანილი.

რეკომენდაცია

საჭიროა, ეს არასწორი პრაქტიკა შეიცვალოს და სასჯელაღსრულების დაწესებულებათა თანამშრომლებზე გავრცელდეს იგივე წესი, რაც ჩვენი რეკომენდაციის შესაბამისად სამხედრო მოსამსახურეებზე გავრცელდება.

V. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება წინასაარჩევნო კამპანიის დროს

ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენებასთან დაკავშირებული პრობლემები, საარჩევნო კანონმდებლობაში არსებულ ბუნდოვანებებთან ერთად, კანონის აღსრულების პრობლემებთან არის კავშირში. შესაბამისად, ამ საკითხის მოწესრიგება მხოლოდ ახალი რეგულირებების დამატებით ვერ მოხერხდება. აუცილებელია, რომ განსაკუთრებული ყურადღება საარჩევნო კანონმდებლობის სწორ ინტერპრეტირებასა და მისი მოთხოვნების სრულად დაცვაზე გამახილდეს. ამისთვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მართლზომიერებაზე ზედამხედველი ინსტიტუტის მანდატი უფრო ნათლად უნდა განისაზღვროს. განვიხილოთ არჩევნებმა ცხადყო, რომ ამ ეტაპზე ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) ამ ფუნქციას ეფექტიანად ვერ ასრულებს. ამდენად, საჭიროა მისი ეფექტიანობის ამაღლების დამატებითი მექანიზმების შემუშავება ან/და ამ სფეროსთვის სხვა პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრა.

VI. საარჩევნო კანონში ცვლილებების არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე შეტანის თავიდან აცილება

პრობლემის არსი

საკანონმდებლო ორგანოში უმრავლესობის მქონე პოლიტიკურ ძალას, არჩევნების წინა პერიოდში არსებული პოლიტიკური კონტექსტიდან გამომდინარე, თავისი ინტერესების შესაბამისად არ უნდა შეეძლოს საარჩევნო კანონის შეცვლა. გარდა ამისა, საარჩევნო ადმინისტრაციას, საარჩევნო სუბიექტებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს და საარჩევნო პროცესში ჩართულ სხვა მხარეებს უნდა ჰქონდეთ საკმარისი დრო, რომ, კანონის მოთხოვნების გათვალისწინებით, არჩევნებისთვის სათანადოდ მოემზადონ.

რეკომენდაცია

აქედან გამომდინარე, პარლამენტმა საარჩევნო კანონის გადახედვა არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე უნდა დაიწყო და საჭირო ცვლილებები მასში დროულად უნდა შეიტანოს. სასურველია, კანონში პირდაპირ ჩაიწეროს, რომ მისი შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ არჩევნებამდე არა უგვიანეს ექვსი თვისა.

VII. არჩევნების დღის დროულად დანიშვნა

პრობლემის არსი

არსებული კანონმდებლობით, არჩევნების დღეს არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების 2010 წლის 30 მაისს ჩატარების შესახებ პირველი საჯარო განცხადება მიხეილ სააკაშვილმა ჯერ კიდევ გასული წლის ივნისში გააკეთა, თუმცა ოფიციალურად ამ არჩევნების თარიღი, 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის და 2008 წლის რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების მსგავსად, არჩევნების თარიღის განსაზღვრის კანონით დადგენილი ვადის ამოწურვის ბოლო დღეს გამოაცხადა.

ადგილობრივი და საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციების საარჩევნო ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ არჩევნების დღის დადგენა ტექნიკური საკითხი არ არის; იგი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს წინასაარჩევნო კამპანიის დაგეგმვაზე.

რეკომენდაცია

იმისთვის, რომ პოლიტიკურ ოპონენტებს და საარჩევნო პროცესის მონაწილე სხვა მხარეებს (საარჩევნო ადმინისტრაციას, ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს და სხვ.) შექმნის დაგვარად თანაბარი სასტარტო პირობები ჰქონდეთ და არჩევნებისთვის სათანადოდ მომზადება შეძლონ, აუცილებელია, არჩევნების ოფიციალური თარიღი უფრო ადრე იყოს ცნობილი. კერძოდ, სასურველია, არჩევნების დღე არჩევნებამდე 90–120 დღით (და არა 60 დღით) ადრე დაინიშნოს.

V.III. საჯარო მოხელეთა მონაწილეობა წინასაარჩევნო კამპანიაში

პრობლემის არსი

საქართველოში საჯარო სამსახურის სრულყოფილი რეფორმა დღემდე არ განხორციელებულა. შედეგად, ჯერ კიდევ ხშირია შემთხვევები, როცა საჯარო მოხელეები პოლიტიკური ნიშნით ინიშნებიან, მათი დაწინაურება/გათავისუფლება აღნიშნულთან მჭიდრო კავშირშია. ამდენად, წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობისა თუ არმონაწილეობის თაობაზე გადაწყვეტილებებს საჯარო მოხელეები დამოუკიდებლად ვერ იღებენ. როგორც წესი, ბევრი საჯარო მოხელე აქტიურად არის ჩართული წინასაარჩევნო კამპანიაში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ.

რეკომენდაცია

იმისთვის, რომ პარტიულ საქმიანობასა და საჯარო სამსახურის საქმიანობას შორის უფრო მკაფიო ზღვარი გაივლოს, საჯარო მოხელეებს, წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობა საერთოდ უნდა აეკრძალოთ (მათ შორის, შვებულების დროს.)

V.IV. პოლიტიკური თანამდებობის პირების მონაწილეობა წინასაარჩევნო აბიტაციაში

პრობლემის არსი

2008 წლის 21 მარტს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს სრული თავისუფლება მიენიჭათ წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის თვალსაზრისით.

აღნიშნული საკითხი უარყოფითად შეფასდა როგორც ვენეციის კომისიამ,⁶ ასევე, საერთაშორისო, თუ ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციებმა.

⁶ ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე (2008 წლის ივლისის მდგომარეობით), დასკვნა №. 454/2007, 2009 წლის 9 იანვარი, სტრასბურგი;

კერძოდ, ვენეციის კომისიის დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის “76¹-ე მუხლის მე-2 პუნქტი პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ნებას რთავს საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ, (ან საწინააღმდეგოდ) წარმართოს საარჩევნო კამპანია და შეაზავოს აღნიშნული მისი სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელებასთან, რაც აფერმკრთალებს სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის დადგენილ ხაზს. აღნიშნული დებულებები წინააღმდეგობაში მოდის ეუთო-ს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებთან.“ ვენეციის კომისია აქვე მიუთითებს ეუთო-ს კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს და მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტს, რომლებიც მოუწოდებენ სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს ცალსახად გამიჯვნისაკენ და სახელმწიფოებს ავალდებულებენ, რომ “პოლიტიკური პარტიები უზრუნველყონ აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიებით, რათა მათ შორის კონკურენცია წარმართოს კანონისა და სახელმწიფო ორგანოთა მხრიდან თანასწორი მოპყრობის პირობებში.”

აღნიშნულ მოსაზრებას იმეორებს ეუთო-ს 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და „სამართლიანი არჩევნების“ 2008 წლის არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშები.

რეკომენდაცია

ჯანსაღი წინასაარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფისა და პოლიტიკური პარტიების თანაბარ პირობებში ჩაყენების მიზნით, წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლება უნდა დარჩეთ მხოლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ პოლიტიკური თანამდებობის პირებს და საერთო არჩევნების შედეგად არჩეულ სხვა თანამდებობის პირებს. ესენი არიან: პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრი, საკრებულოს წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი, ქ.თბილისის მერი.

V.V. ტერმინი „წინასაარჩევნო აბიტაცია“

პრობლემის არსი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-3 მუხლის „ნ“ ქვეპუნქტი ტერმინს „წინასაარჩევნო აბიტაცია“ განმარტავს, როგორც „ამომრჩეველთა მოწოდებას საარჩევნო სუბიექტის/სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ“.

;პ 23

კანონის 73-ე მუხლის მე-5 პუნქტში მოცემულია იმ საჯარო მოხელეების სია, რომლებსაც წინასაარჩევნო აბიტაციაში მონაწილეობის მიღების უფლება არა აქვთ. 2008 წლის რიგგარეშე საპრეზიდენტო და საპარლამენტო, ასევე 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს სახელისუფლებო სტრუქტურებისა და საარჩევნო ადმინისტრაციის წარმომადგენლები „აბიტაციაში მონაწილეობას“ „ამომრჩეველთა პირდაპირ მოწოდებად“ განმარტავდნენ. 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტში „წინასაარჩევნო აბიტაციის გაწევა“ და „წინასაარჩევნო აბიტაციაში მონაწილეობა“ ცალ-ცალკეა მოხსენიებული, რაც იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ მათ სხვადასხვა მნიშვნელობა აქვთ.

რეკომენდაცია

აღნიშნული პრობლემის გადასაჭრელად აუცილებელია, ტერმინი „წინასაარჩევნო აგიტაცია“ უფრო კონკრეტულად და გასაგებად განიმარტოს. კერძოდ, 73-ე მუხლის მე-5 პუნქტში ჩამოთვლილ საჯარო მოხელეებს, რომელთაც ეკრძალებათ აგიტაციაში მონაწილეობა, უნდა აეკრძალოთ მასში ნებისმიერი სახით ჩართვა, მათ შორის წინასაარჩევნო ღონისძიების ორგანიზებაში ან უშუალოდ ღონისძიებაში მონაწილეობა, წინასაარჩევნო ღონისძიებებზე დასწრება, საარჩევნო მასალების შენახვა ან გავრცელება, ამომრჩეველთა ან/და მხარდამჭერთა სიებზე მუშაობა, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობებში ყოფნა და ა.შ.

V.VI. წინასაარჩევნო კამპანიისთვის სახელმწიფო და მუნიციპალური რესურსების (ბარდა შენობებისა) გამოყენების აკრძალვა

პრობლემის არსი

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის დროს სხვადასხვა სახელმწიფო და მუნიციპალური რესურსის გამოყენების უფლება ერთ საარჩევნო სუბიექტს მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა მიეცეს, თუ ანალოგიური რესურსის იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა ყველა სხვა საარჩევნო სუბიექტს (რომელიც ამის სურვილს გამოთქვამს) ეძლევა.

ბოლო წლების პრაქტიკამ აჩვენა, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საკომუნიკაციო, სატრანსპორტო და სხვა სახის ტექნიკური საშუალებები მმართველი პარტიისთვის გაცილებით ადვილად ხელმისაწვდომია, ვიდრე სხვა საარჩევნო სუბიექტებისთვის. გარდა ამისა, შეუძლებელია იმის გაკონტროლება, თუ ზუსტად რა დროითა და პირობებით იყენებს მმართველი პარტია ამა თუ იმ რესურსს.

საიას მიერ განხორციელებულმა მონიტორინგმა ცხადყო აღნიშნული ნორმის არაეფექტურობა, კერძოდ, გამოვლინდა ფაქტები, როდესაც ოპოზიციურ პარტიებს, განსხვავებით მმართველი პარტიისაგან, არ მიუწვდებოდათ ხელი ერთსა და იმავე ადმინისტრაციულ რესურსზე⁷. აღნიშნულ ფაქტებს, ასევე, ადასტურებს ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშიც⁸. გარდა ამისა, როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული « ერთი შეხედვით, ეს დებულება ახდენს თანაბარი შესაძლებლობის პრინციპის განმტკიცებას. თუმცა, ამ დებულების გამოყენება პრაქტიკაში შეუძლებელი იქნება მმართველი პარტიისათვის სხვადასხვა საშუალების (ტელეფონები, კომპიუტერები, მანქანები და სხვ.) უფრო ადვილი ხელმისაწვდომობის გამო⁹. «

⁷ საიას 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიისა და არჩევნების დღის მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, 5 ივნისი, 2008;

⁸ ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში, გვ. 25;

⁹ ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე (2008 წლის ივლისის მდგომარეობით), პარაგრაფი 50; 2009 წლის 9 იანვარი, სტრასბურგი;

რეკომენდაცია

გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული ნორმა ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკური პარტიების თანაბარ ხელმისაწვდომობას ადმინისტრაციულ რესურსებზე, მიგვაჩნია, რომ ადმინისტრაციული რესურსებით სარგებლობა აკრძალული უნდა იყოს.

გამონაკლისი უნდა დაწესდეს შენობა-ნაგებობებით სარგებლობისას, ოღონდ იმ პირობით, თუკი საარჩევნო კამპანიის ჩასატარებლად არ მოიპოვება სხვა შესაფერისი შენობა-ნაგებობა. მათთან დაკავშირებით კანონი დამატებით რეგულირებას უნდა ითვალისწინებდეს, კერძოდ, თვითმმართველობებს უნდა დაევალოს, რომ შენობების თანაბარი ხელმისაწვდომობა უზრუნველყონ. პირველ რიგში, მათ წინასაარჩევნო პერიოდის დაწყებისთანავე უნდა გამოაქვეყნონ იმ შენობა-ნაგებობების ნუსხა, რომელთა გამოყენებაც ყველა საარჩევნო სუბიექტს შეეძლება; გარდა ამისა, დეტალურად უნდა ჩამოაყალიბონ მათი გამოყენების უფლების მისაღებად სავალდებულო პროცედურები (შესაბამისი უწყებისადმი მიმართვის ფორმა, ვადა და სხვ.).

V.VII. სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან დაფინანსებული ღონისძიებების ღრუს კამპანიის ბაჭყვის აკრძალვა

პრობლემის არსი

წინასაარჩევნო პერიოდში სისტემატური სახე მიიღო სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან დაფინანსებული ღონისძიებების წინასაარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენებამ, რაც არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს საარჩევნო სუბიექტებს და ზრდის მმართველი პარტიის უპირატესობას.

წინასაარჩევნო კამპანიის განმავლობაში დაფიქსირდა ათობით შემთხვევა, როდესაც სხვადასხვა სახელმწიფო, თუ ადგილობრივი ბიუჯეტით განხორციელებული სამუშაოს პრეზენტაციისას მმართველი პარტიის კანდიდატები საჯარო მოხელეებთან ერთად იმყოფებოდნენ. ასეთი შემთხვევები იყო, მაგალითად, ახალი სამარშუტო ხაზის, სპორტული მოედნის, სკოლის, სკვერის, ბიბლიოთეკის, საჯარო რეესტრის ახალი შენობის პრეზენტაცია და ა.შ. მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატები არა მხოლოდ ესწრებოდნენ ამა თუ იმ ღონისძიებას, არამედ, საჯარო მოხელეებთან და შესაბამის უწყებებთან ერთად, აქტიურად მონაწილეობენ სხვადასხვა პროგრამის განხორციელებაში. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ აღნიშნული ღონისძიებები შუქდებოდა ცენტრალური, თუ ადგილობრივი მედია საშუალებების მიერ და შესაბამისად, დეპუტატობის კანდიდატები მოსახლეობის მხრიდან აღიქმებდნენ, როგორც განხორციელებული სამუშაოების ინიციატორები, ან ხელისშემწყობნი.

ზემოაღნიშნული ტენდენციები შეიძლება პირდაპირ არ არღვევდნენ საარჩევნო კოდექსის კონკრეტული მუხლს, მაგრამ, თავიანთი არსით, წარმოადგენენ საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებას და საარჩევნო სუბიექტებისათვის არათანაბარი პირობების ქმნიან.

რეკომენდაცია

საარჩევნო სუბიექტებს და წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილე ყველა სხვა პირს (მათ შორის, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს) უნდა აეკრძალოთ სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან დაფინანსებული ღონისძიებების წინასაარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენება (მათ შორის, ასეთი ღონისძიებების დროს აგიტაციის გაწევა, სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრებით შეძენილი პროდუქტების საარჩევნო სუბიექტების მიერ ან მათი მონაწილეობით დარიგება და სხვ.), ე.ი.:

- საარჩევნო კოდექსმა გაითვალისწინოს დებულება, რომლითაც საარჩევნო სუბიექტს/სუბიექტობის კანდიდატს აეკრძალება სახელმწიფო/ადგილობრივი ბიუჯეტის დაფინანსებით ორგანიზებულ ღონისძიებებში/პრეზენტაციებში მონაწილეობა;
- თავის მხრივ, თანამდებობის პირებს/საჯარო მოხელეებს აეკრძალოთ სახელმწიფო დაფინანსებით განხორციელებული სამუშაოების პრეზენტაცია საარჩევნო სუბიექტების თანხლებით.

V.VIII. აბიტაციის აკრძალვა საარჩევნო უბანსა და მის მიმდებარე ტერიტორიაზე

პრობლემის არსი

2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დღეს არაერთი საარჩევნო უბნის წინ რამდენიმე პირი იმას აღრიცხავდა, თუ რომელი ამომრჩეველი მონაწილეობდა არჩევნებში და რომელი არ იყო მოცემული დროისთვის საარჩევნო უბანზე გამოცხადებული, რაც, არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, გახლდათ ამომრჩეველის თავისუფალ ნებაზე ზემოქმედების მექანიზმი.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირვანდელი რედაქციის თანახმად (რომელიც შეიცვალა 2003 წლის 14 აგვისტოს №2965 კანონით), კენჭისყრის დღეს იკრძალებოდა საუბნო საარჩევნო კომისიის შენობასა და მისგან 100 მეტრის რადიუსში წინასაარჩევნო აგიტაცია და სააგიტაციო მასალის განთავსება-გავრცელება, ხოლო ამ ტერიტორიაზე ადრე გამოფენილი ყოველგვარი სააგიტაციო მასალა უნდა ჩამოსხნილიყო კენჭისყრის დღის წინა დღის 24 საათამდე.

მოქმედი კანონმდებლობა არჩევნების დღეს საარჩევნო უბანში აგიტაციას კრძალავს. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა *მოქმედი* კანონმდებლობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას *არჩევნების, რეფერენდუმის ან პლებისციტის დღეს* აგიტაციის შემთხვევაში.

2008 და 2010 წლების არჩევნების გამოცდილების გათვალისწინებით, სასურველია, საარჩევნო აგიტაცია ამ უბნის მიმდებარე ტერიტორიაზედაც აიკრძალოს. განვიხილოთ არჩევნებმა აჩვენა, რომ ზოგიერთ საარჩევნო უბანზე ბოროტად იქნა გამოყენებული ზემოაღნიშნული ცვლილება და გარკვეული უბნების მიმდებარე ტერიტორიაზე სააგიტაციო საქმიანობა განსაკუთრებული აქტიურობით მიმდინარეობდა, რაც, ხშირ

შემთხვევაში, ართულებდა მოქალაქეების მიერ კენჭისყრის პროცესში თავისუფალ მონაწილეობას.

უნდა აღინიშნოს, ასევე, ეუთოსა და ვენეციის კომისიის დასკვნები, რომლებშიც უარყოფითად არის შეფასებული არჩევნების დღეს საარჩევნო უბანზე აგიტაციის განხორციელების შესაძლებლობა¹⁰.

რეკომენდაცია

უნდა განისაზღვროს საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორიის ცნება. „საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორია“ შეიძლება განიმარტოს, როგორც „იმ შენობის მიმდებარე ტერიტორია 50 მეტრის რადიუსით, რომელშიც საარჩევნო უბანია განთავსებული“. ¹¹

შესაბამისად აიკრძალოს კენჭისყრის დღეს საუბნო საარჩევნო კომისიის შენობასა და მისგან 50 მეტრის რადიუსში წინასაარჩევნო აგიტაცია, სააგიტაციო მასალის განთავსება და გავრცელება, ხოლო ამ ტერიტორიაზე ადრე გამოფენილი ყოველგვარი სააგიტაციო მასალა, საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის დავალებით, კომისიის წევრების მიერ უნდა ჩამოიხსნას კენჭისყრის დღის წინა დღის 24 საათამდე.¹²

ამ დებულების დარღვევის შემთხვევაში განისაზღვროს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორიაზე არაუფლებამოსილი პირების მუდმივად ყოფნაც აიკრძალოს. კერძოდ, კი საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორიაზე ხანგრძლივად ყოფნის უფლება უნდა აეკრძალოს ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომელთაც საარჩევნო უბანზე მუდმივად ყოფნის უფლება აქვთ.

V.IX. პოლიტიკური რეკლამა

პრობლემის არსი

2008 და 2010 წლების არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდებში კერძო ტელემარშუტებმა პოლიტიკური რეკლამის ტარიფი საგრძნობლად გაზარდეს. შედეგად, მმართველი პარტიის გარდა არც ერთ სხვა პოლიტიკურ სუბიექტს არ ჰქონდა იმის შესაძლებლობა, რომ ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა გამოეყენებინა.

რეკომენდაცია

აღნიშნულ საკითხს უშუალო კავშირი არ აქვს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან, თუმცა წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკურ სუბიექტებს

¹⁰ ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე (2008 წლის ივლისის მდგომარეობით), პარაგრაფი 55; 2009 წლის 9 იანვარი, სტრასბურგი; ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში, საპარლამენტო არჩევნები, 2008 წლის 21 მაისი, მე-12 რეკომენდაცია;

¹¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო

¹² საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს. მსგავსი პრობლემის თავიდან ასაცილებლად კომერციულ ტელეარხებს უნდა აეკრძალოთ, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკურ რეკლამას სხვა (არაპოლიტიკურ) რეკლამებზე მეტი ფასი დაადონ. პოლიტიკური რეკლამის ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს წინასაარჩევნო პერიოდში (არაპოლიტიკურ) რეკლამებზე ფასის ორმაგ ოდენობას.

V.X. დეპუტატობის კანდიდატის არჩევნების დღეს უბანზე საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლობის უფლება

პრობლემის არსი

საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლობას საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 71-ე მუხლი აწესრიგებს; თუმცა ეს მუხლი მხოლოდ იმას განმარტავს, თუ რა უფლებები აქვს სუბიექტის წარმომადგენელს, იმაზე კი, ვის აქვს ან არ აქვს სუბიექტის წარმომადგენლობის უფლება, არაფერს ამბობს.

2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ოზურგეთში იყო შემთხვევები, როდესაც საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლებად თავად დეპუტატობის მაჟორიტარი კანდიდატები იყვნენ დარეგისტრირებული და ისინი 30 მაისს მთელი დღის განმავლობაში იმყოფებოდნენ საარჩევნო უბნებზე.

დეპუტატობის კანდიდატის უბანზე ყოფნამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ამომრჩევლებზე და საარჩევნო ადმინისტრაციის წარმომადგენლებზე.

რეკომენდაცია

ამიტომ აუცილებელია, საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლობის უფლება მაჟორიტარული თუ პროპორციული წესით წარდგენილ კანდიდატებს არ ჰქონდეთ. გამონაკლისის სახით, მაჟორიტარული წესით წარდგენილ კანდიდატებს უფლება ჰქონდეთ იყვნენ საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლები მხოლოდ იმ საარჩევნო ოლქებში, სადაც არ არიან კანდიდატად დარეგისტრირებულნი.

V.XI. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში საარჩევნო სუბიექტად დარეგისტრირებისას პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის აუცილებლობა

პრობლემის არსი

არსებული ტენდენციით საკრებულოს წევრობის კანდიდატად დასახელებისას საქართველოს პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება არ უწყდება. შესაბამისად არ გამოირიცხება იმის შესაძლებლობა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს პარტიამ თავდაპირველად სიაში ცნობილი პარლამენტის წევრები ჩასვას, მათი „გამოყენებით“ საკრებულოში ადგილები მოიპოვოს, შემდეგ ამ დეპუტატებმა პარლამენტში დარჩენა არჩიონ და საკრებულოში პოსტები სხვა, საზოგადოებისთვის ნაკლებად ცნობილმა ან სრულიად უცნობმა პირებმა (პარტიულ სიაში მომდევნო რიგითი ნომრების მქონე ადამიანებმა) დაიკაონ. 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ასეთი ტენდენცია არ

გამოვლენილა, თუმცა არსებული კანონმდებლობა მსგავსი ქმედების შესაძლებლობას იძლევა. ამიტომ არ არის გამორიცხული, რომ ის მომავალ არჩევნებში იქნეს გამოყენებული.

რეკომენდაცია

პარლამენტის წევრს ჰქონდეს უფლება, საკრებულოს წევრობის ან მერობის კანდიდატად დასახელდეს, თუმცა მანდატის მოპოვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება სავალდებულო წესით შეუწყდეს.

VI. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება

VII. სპეციალური დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანო

პრობლემის არსი

საქართველოს კანონმდებლობაში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების კანონიერების ზედამხედველობის მექანიზმები არასრულია: არ არსებობს ორგანო, რომელსაც ევალება დაფინანსების კანონიერების სრულყოფილი კონტროლი; არ არის დადგენილი, თუ ვისი კომპეტენციაა პარტიის მიერ ყოველწლიურად გამოქვეყნებული საფინანსო დეკლარაციის შემოწმება. ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია)¹³ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობებთან დაკავშირებით მომზადებული მოსაზრებების საფუძველზე შედგენილ „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ანგარიშში“ აღნიშნავს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა საერთოდ არ უზრუნველყოფს პარტიათა დაფინანსების ზედამხედველობის მექანიზმებს¹⁴.

საქართველოს კანონმდებლობით, პარტიის ფინანსების ყოველწლიურ აუდიტს, ასევე მისი, როგორც საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო კამპანიის ფონდის აუდიტს ატარებს დამოუკიდებელი კერძო აუდიტორი, რომელსაც თავად პარტია ირჩევს. კერძო კომპანიების მიერ პოლიტიკურ პარტიათა ფინანსების აუდიტორული შემოწმება უნდა განხორციელდეს ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 48-ე მუხლის 10¹ პუნქტის საფუძველზე ყოველი არჩევნებისთვის იქმნება ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი. მონიტორინგის ჯგუფი ყოველი არჩევნებისთვის იქმნება და მისი ფუნქციები საკმაოდ ბუნდოვანია. მისი საქმიანობა მხოლოდ რამდენიმე თვე გრძელდება. ჯგუფის წევრების ანაზღაურება 500 ლარს არ აღემატება. ჩვენ, ისევე როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მიაჩნია, რომ მისი მუშაობა არაეფექტიანია. ამის ერთ-ერთ მიზეზად ვენეციის კომისია და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (OSCE/ODIHR) საარჩევნო კოდექსში ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფის კომპეტენციის დამდგენი ნორმების არარსებობას ასახელებენ¹⁵. კოდექსით მართლაც არ არის განსაზღვრული ჯგუფის მანდატი და უფლებამოსილებები. იგი ზედაპირულ შემოწმებას ახორციელებს, ვინაიდან კოდექსი არ უზრუნველყოფს ჯგუფის ხელმისაწვდომობას პირველად დოკუმენტაციაზე

¹³ ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ორგანო კონსტიტუციურ საკითხებში.

¹⁴ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ანგარიში, სტრასბურგი, 2000 წლის 26 მაისი, I ნაწილის „ბ“ პუნქტი. [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)001-e.pdf)

¹⁵ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (OSCE/ODIHR), ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, სტრასბურგი/ვარშავა, 2010 წლის 9 ივნისი, აბზაცი 55. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-e.pdf)

(ხარჯების დამადასტურებელ ინვოისებსა და საბანკო გადარიცხვების დამადასტურებელ დოკუმენტებზე). პარტიებისგან ასეთი ინფორმაციის მიღება მხოლოდ მათ მიერ კეთილი ნების გამოჩენის შემთხვევაშია შესაძლებელი. მონიტორინგის ჯგუფს 2008 და 2010 წლების არჩევნების დროს არ შეუმოწმებია პირველადი დოკუმენტაცია, თუმცა წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვის საფუძველზეც კი არაერთი დარღვევა და შეუსაბამობა აღმოაჩინა პარტიების ანგარიშგებებში¹⁶. იმის გამო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ განმარტავს აღმოჩენილ დარღვევებსა და უზუსტობებზე რეაგირების ფორმებსა და პასუხისმგებლობის ზომებს, მონიტორინგის ჯგუფის მიერ მომზადებულ დასკვნას რეაგირება არ მოჰყოლია.

რეკომენდაცია

საქართველოს კანონმდებლობა საჭიროებს დახვეწას პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის, განსაკუთრებით – არჩევნების დროს, ზედამხედველობის მექანიზმების თვალსაზრისით. პრობლემის მოსაგვარებლად მიზანშეწონილია სპეციალური დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა, რომლის ფუნქციაც იქნება პარტიების როგორც რეგულარული (ყოველწლიური), ისე საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების კანონიერების საფუძვლიანი შემოწმება, მათთვის ფინანსური ანგარიშგების უფრო დახვეწილი წესების შემუშავება, პარტიების ფინანსური ანგარიშების შემოწმება და საზოგადოების შესაბამისი საჯარო ინფორმაციით უზრუნველყოფა.

ასეთი ორგანოს არსებობა სრულად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს; კერძოდ, ვენეციის კომისია თავის მიერ შემუშავებულ „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების სახელმძღვანელო პრინციპებში“ განმარტავს, რომ პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო დაფინანსების მიზნობრიობა და კანონიერება განსაზღვრულმა სახელმწიფო ორგანომ უნდა გააკონტროლოს¹⁷. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაციის მე-14 მუხლის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების დამოუკიდებელი მონიტორინგი, რომელიც მოიცავს პოლიტიკური პარტიების ანგარიშებისა და საარჩევნო კამპანიის ხარჯების მონიტორინგს¹⁸.

ევროპის ბევრ ქვეყანაში პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელი ორგანო დამოუკიდებელია ან რომელიმე სახელმწიფო დაწესებულებას ექვემდებარება. GRECO¹⁹-ს „პოლიტიკის დაფინანსების ანგარიშის“ მიხედვით, ასეთი ორგანოების

¹⁶ ავტორის ინტერვიუ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მოქმედ თაგმჯდომარესთან ზურაბ ხარატიშვილთან. 2008 წლის არჩევნების დროს ის ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფის წევრი იყო.

¹⁷ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების სახელმძღვანელო პრინციპები, სტრასბურგი, 2000 წლის 6 დეკემბერი, პუნქტი 13. [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)006-e.pdf)

¹⁸ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაცია. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹⁹ სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ; შექმნა ევროსაბჭომ 1999 წელს სახელმწიფოების მიერ ევროსაბჭოს ანტიკორუფციული სტანდარტების შესრულებასა და ქმედებების შესაბამისობაზე მონიტორინგის განსახორციელებლად.

დამოუკიდებლობა საეჭვოა, როდესაც ისინი საკანონმდებლო ან აღმასრულებელ ორგანოებს ექვემდებარებიან²⁰. საქართველოსთვის შეიძლება საინტერესო იყოს საფრანგეთის, ირლანდიისა და პოლონეთის მაგალითები, სადაც პარტიების დაფინანსების შემოწმება ხელისუფლებისგან სრულიად დამოუკიდებელ ორგანოებს ევალებათ.²¹ საფრანგეთის კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკის დაფინანსების მაკონტროლებელი ორგანო საარჩევნო პერიოდში, 33 მუდმივი თანამშრომლის გარდა, ქირაობს 170 დროებით თანამშრომელს, რომლებიც თვალყურს ადევნებენ გაზეთებს და ინფორმაციის სხვა საშუალებებს, რათა აღმოაჩინონ საარჩევნო კამპანიის ისეთი ხარჯები, რომლებიც აღრიცხული არ არის პოლიტიკურ პარტიათა ანგარიშებში²².

ფინანსური მონიტორინგის ორგანოს დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის შეიძლება პირობის დაცვა მიგვაჩნია მნიშვნელოვნად:

1. ფინანსური მონიტორინგის ორგანო უნდა იყოს მუდმივმოქმედი;
2. მისი წევრები უნდა აირჩიოს პარლამენტმა, ხოლო აპარატი თავად ამ ორგანომ დააკომლექტოს. ეს ორგანო შესაძლოა კონტროლის პალატასთან ან ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასთან არსებობდეს.
3. ორგანოს წევრები უნდა დაინიშნონ გარანტირებული ვადით, მაგალითად, 5–7 წლით. ამ ორგანოს წევრს არ უნდა ჰქონდეს აღნიშნული თანამდებობის განმეორებით დაკავების უფლება. ეს შეამცირებს თანამდებობის შენარჩუნების მიზნით ორგანოს წევრების მიკერძოებულობის რისკს.
4. ორგანოს გარანტირებული უნდა ჰქონდეს ადეკვატური დაფინანსება და ტექნიკური რესურსები.²³
5. დამოუკიდებლობასთან ერთად უმნიშვნელოვანესია, რომ ამ ორგანოს კანონით მიენიჭოს საკმარისი უფლებამოსილება, რათა რეალური კონტროლის შესაძლებლობა ჰქონდეს. აღნიშნულ ორგანოს უნდა შეეძლოს ჩაატაროს პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო აუდიტი და, ამავე დროს, უნდა გააკონტროლოს, რამდენად შეესაბამება პარტიების რეალური დანახარჯები მათ მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებულ მონაცემებს, ანუ ხომ არ ხდება ჩრდილოვანი ხარჯვა.
6. პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელი ორგანოს მუშაობისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხი. მას კანონით უნდა დაეკისროს ვალდებულება, დროულად გამოაქვეყნოს პარტიების ფინანსური ანგარიშები და საზოგადოებისთვის საინტერესო სხვა ინფორმაცია მათი საქმიანობის შესახებ.²⁴
7. გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია თვით ამ ორგანოს კონტროლიც. იგი ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე და

²⁰ GRECO, პოლიტიკის დაფინანსების ანგარიში, შეფასების მესამე რაუნდი, 2010 წლის 19 მაისი, აბზაცი 73. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco\(2010\)8_RapportYVDoublent_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco(2010)8_RapportYVDoublent_EN.pdf)

²¹ იქვე, აბზაცი 72

²² იქვე.

²³ TI POLICY POSITION No. 2/2005, POLITICAL FINANCE REGULATIONS: BRIDGING THE ENFORCEMENT GAP, ნაწილი 6.

http://www.transparency.org/content/download/1920/11242/file/02policy_brief_political_finance_regulations.pdf

²⁴ იქვე, ნაწილის 10.

ყოველწლიურად უნდა წარუდგინოს მას თავისი საქმიანობის წერილობითი ანგარიში.²⁵

ეს ფუნქცია შესაძლოა საქართველოს კონტროლის პალატამ ან ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ შეასრულოს, თუმცა ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე აუცილებელია, რომ (ა) გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები შერჩეული ორგანოს მიმართ საზოგადოების ნდობის განსამტკიცებლად და (ბ) ეს ორგანო აკმაყოფილებდეს ზემოთ ჩამოთვლილ შვიდ პირობას.

VI.II. ანგარიშების სისტემა

პრობლემის არსი

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის ხარისხის ასამაღლებლად საჭიროა დაიხვეწოს ანგარიშების რამდენიმე ტექნიკური დეტალი. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2003 წლის 4 ოქტომბრის №58/2003 განკარგულებით დამტკიცებულია საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო კამპანიისათვის გამოყენებული სახსრების ანგარიშის ფორმა. სწორედ ამ ფორმის მიხედვით წარედგინება საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში საარჩევნო კომისიას ყოველი არჩევნების დასრულების შემდეგ. რაც შეეხება პოლიტიკური პარტიის წლიური ფინანსური ანგარიშის ფორმას, იგი ნორმატიული აქტით საერთოდ არ არის დამტკიცებული. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ მიღებული პოლიტიკური პარტიების წლიური და საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშების ანალიზის საფუძველზე აშკარაა, რომ მათ მიერ წარდგენილი საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშები უფრო დეტალური და გასაგებია, ვიდრე წლიური ანგარიშები. პოლიტიკური პარტიების წლიური ანგარიშები არაერთგვაროვანია, ხარჯების კლასიფიკაცია კი სხვადასხვაგვარი, რაც ანგარიშების წაკითხვას და გაწეული ხარჯებისა და მიღებული შემოსავლების შესახებ რეალური სურათის შექმნას ართულებს.

თუმცა პრობლემები საარჩევნო კამპანიის ანგარიშების ფორმაშიც არის. ამ ფორმაში გვხვდება ისეთი ზოგადი კატეგორიები, როგორიცაა „კაპიტალური ხარჯები“, „დამქირავებელიდან ანარიცხები“ და „სხვა ხარჯები“. ბევრ შემთხვევაში „სხვა ხარჯები“ პარტიების მთლიანი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის 50%-ს აღემატება. საკმაოდ ხშირია არასწორად შევსებული ანგარიშებიც. ეს, ნაწილობრივ, იმით არის გამოწვეული, რომ ანგარიშების ფორმა არ არის მარტივად გასაგები. შესაძლო ხარჯების ჩამონათვალი მაქსიმალურად ფართო უნდა იყოს, ხოლო „სხვა ხარჯების“ გრაფაში საჭიროა იმის აღნიშვნა, რომ, თუ ხარჯის დასახელება სხვა გრაფებში არ არის აღნიშნული, ის „სხვა ხარჯის“ მითითებისას უნდა აღინიშნოს.

რეკომენდაცია

- მიზანშეწონილია პოლიტიკური პარტიის ფინანსური ანგარიშების ერთიანი ფორმის შექმნა, რომელშიც მაქსიმალურად დეტალურად იქნება

²⁵ იქვე, ნაწილის 9.

კლასიფიცირებული პარტიის შემოსავლები და ხარჯები. სასურველია, რომ ამ ფორმის შევსება შესაძლებელი იყოს ელექტრონული სახით და რომ აღნიშნული ანგარიშები მუდმივად ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოებისთვის პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელი ორგანოს ვებგვერდის მეშვეობით, როგორც ეს ხდება თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემთხვევაში (იხ. www.declaration.ge); სასურველია, პარტიების ფინანსური ანგარიშები ვებგვერდზე არა დასკანირებული სახით, არამედ სპეციალურ მონაცემთა ბაზაში განთავსდეს, რათა უფრო ადვილი იყოს საჭირო ინფორმაციის მოძიება, დახარისხება და ანალიზი²⁶.

ანგარიშების ერთიანი ელექტრონული ფორმის შექმნა მიზანშეწონილად მიჩნია GRECO-საც, რომელიც „პოლიტიკის დაფინანსების ანგარიშში“ დადებითად აფასებს ევროპის ქვეყნების, კერძოდ, ლუქსემბურგის, ირლანდიის, ნორვეგიის, ნიდერლანდის, გაერთიანებული სამეფოს და სლოვაკეთის პარტიების მიერ ერთგვაროვანი ელექტრონული ფორმების გამოყენებით ანგარიშგებას²⁷. ეს სხვადასხვა პარტიის მიერ სხვადასხვა დროს წარდგენილი ანგარიშების შედარების საშუალებას იძლევა.

- გამჭვირვალობის ხარისხის ასამაღლებლად სასურველია, რომ პოლიტიკურ პარტიებს ფინანსურ ანგარიშებთან ერთად კანონით მოეთხოვოთ ხარჯების დამადასტურებელი ინვოისებისა და საბანკო გადარიცხვების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარდგენა. ეს გაამარტივებს პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ იმის შემოწმებას, რამდენად რეალურია პარტიების მიერ ანგარიშებში ასახული ხარჯები. წარდგენილი დოკუმენტაცია, როგორც ღია, საჯარო ინფორმაცია, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისთვის კანონით დადგენილი წესით მისი გამოთხოვნის შემთხვევაში.
- ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულ ორგანოს კანონით დაეკისროს მისთვის წარდგენილი დოკუმენტაციის გარკვეული პერიოდის (მაგალითად, 5-6 წლის) განმავლობაში შენახვის ვალდებულება, რათა საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელი იყოს პარტიების ძველი ანგარიშების გადამოწმება.

VI.III. საარჩევნო კამპანიის ფონდის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

საქართველოში საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 46-ე–48-ე მუხლებით რეგულირდება; კერძოდ, საარჩევნო სუბიექტებისათვის სავალდებულოა საარჩევნო კამპანიის ფონდის გახსნა, რომელშიც უნდა აისახოს საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ყველა

²⁶ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანალიტიკოსის, დერეკ დოლერის, ბლოგპოსტი. <http://transparency.ge/blog/psamtavrobo-monatsemebi-tvalsachino-ar-aris-qoveltvis-gamosadegarip>

²⁷ GRECO, პოლიტიკის დაფინანსების ანგარიში, შეფასების მესამე რაუნდი, 2010 წლის 19 მაისი, აბზაცი 5. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco\(2010\)8_RapportYVDoublet_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco(2010)8_RapportYVDoublet_EN.pdf)

შემოწირულება და ხარჯი. საარჩევნო სუბიექტები არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში წარადგენენ არჩევნებისათვის გამოყენებული სახსრების ანგარიშებს. ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი ხდება ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის. საარჩევნო კამპანიის ფონდის მმართველი ვალდებულია საარჩევნო კამპანიის ფონდის გახსნიდან თვეში ერთხელ შესაბამის საარჩევნო კომისიას წარუდგინოს ინფორმაცია მიღებული შემოწირულებების შესახებ. აღნიშნული მარეგულირებელი ნორმები მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია საარჩევნო კამპანიის ხარჯების გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, თუმცა ისინი მაინც შეიცავს გარკვეულ ხარვეზებს, რომელთა გამოსწორებაც მნიშვნელოვნად აამაღლებს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

VI.IV. პარტიის მიერ გადარიცხული თანხების გამჭვირვალობა

პრობლემის არსი

დემოკრატიის მაღალი სტანდარტები მოითხოვს, რომ საარჩევნო კამპანიის ხარჯებისა და შემოწირულებების შესახებ ინფორმაცია უმოკლეს დროში გახდეს ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. სწორედ ამას ემსახურება საარჩევნო სუბიექტის ვალდებულება, არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში (წინასწარი შედეგებით გამარჯვებულისა კი – კენჭისყრის დღიდან 8 დღის ვადაში) გახადოს საჯარო შემოწირულებებისა და ხარჯების შესახებ ინფორმაცია. ამის პარალელურად, პოლიტიკური პარტია მხოლოდ წელიწადში ერთხელ (ყოველი წლის 1 თებერვლამდე) არის ვალდებული, საჯარო გახადოს თავისი ფინანსური ანგარიში. ამ ნორმის თანახმად, პოლიტიკურ პარტიას შეუზღუდავად შეუძლია საარჩევნო კამპანიის ფონდში შეიტანოს შემოწირულებები, რის შედეგადაც საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშთან ერთად საჯარო არ ხდება საარჩევნო კამპანიის ფონდში ჩარიცხული დიდი ოდენობის თანხების წარმომავლობა, ვინაიდან შემოწირველის სახით გვევლინება პოლიტიკური პარტია და არა ის ფიზიკური თუ იურიდიული პირი, რომელმაც რეალურად გაიღო ეს თანხები. ამან პრობლემები შექმნა 2008 და 2010 წლების არჩევნების დროს²⁸, რადგან საარჩევნო კამპანიის ფონდში ჩარიცხული თანხების წარმომავლობის დასადგენად მომდევნო წლის თებერვლამდე მოცდაა საჭირო, ასეთი დიდი ინტერვალი კი ამ ინფორმაციას ნაკლებად აქტუალურს ხდის.

²⁸ 2008 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საპრეზიდენტო კანდიდატის საარჩევნო კამპანიის ფონდმა შეადგინა დაახლოებით 23 მილიონი ლარი, რომლის დაახლოებით 45% ფონდს თავად „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ შესწირა. იმავე წლის საპარლამენტო არჩევნებზე საარჩევნო კამპანიის ფონდში მმართველმა პარტიამ გადარიცხა 11,9 მლნ ლარის დაახლოებით 80%, მოქალაქეთა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ კი – 0,104 მლნ ლარის 45%. 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე საარჩევნო კამპანიის ფონდში „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ ჩარიცხა 14,1 მლნ ლარის 96%, ხოლო „ეროვნულმა საბჭომ“ – 0,176 მლნ ლარის 54%. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ოფიციალურად გამოითხოვა პარტიების ანგარიშებზე შეტანილი შემოწირულებების შესახებ ინფორმაცია, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. ეს მოთხოვნა დააკმაყოფილა ყველა პარტიამ, გარდა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისა“.

რეკომენდაცია

პოლიტიკურ პარტიას თავისივე საარჩევნო კამპანიის ფონდში თანხის გადარიცხვა მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა შეეძლოს, თუ ფონდის ზოგად ანგარიშთან ერთად გადარიცხული თანხების წარმომავლობასაც განასაჯაროებს. ანუ, ის პოლიტიკური პარტია, რომელიც თანხებს თავის საარჩევნო კამპანიის ფონდში ჩარიცხავს, ფონდის ანგარიშებთან (როგორც არჩევნების წინა, ისე შემდგომ ანგარიშებთან) ერთად გამოაქვეყნებს იმავე საარჩევნო წლისთვის საკუთარ ანგარიშზე მიღებული შემოსავლების ანგარიშს.

VI.V. ანგარიშების გამოქვეყნების პერიოდულობა

პრობლემის არსი

საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში მიღებული შემოსულობებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა მიზნად ისახავს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების კანონიერების კონტროლს, თუმცა ეს არ არის მისი ერთადერთი ფუნქცია. ეს ინფორმაცია ეხმარება ამომრჩევლებს, მეტი იცოდნენ პარტიის საქმიანობაზე, რაც მათ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთებაში დაეხმარება.

რეკომენდაცია

უმნიშვნელოვანესია, რომ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში (მიმდინარე ინფორმაცია) გამოქვეყნდეს არა მხოლოდ არჩევნების შემდეგ, არამედ კენჭისყრამდე რამდენიმე (მაგალითად, 5–10) დღით ადრეც,²⁹ რათა მოქალაქეებს არჩევანის გაკეთებამდე ჰქონდეთ სათანადო ინფორმაცია საარჩევნო სუბიექტის საქმიანობის შესახებ.

ამასთანავე, ვენეციის კომისიისა და ეუთოს ერთობლივი მოსაზრების თანახმად, საარჩევნო კომისიისთვის შემოწირულებების შესახებ ინფორმაციის საარჩევნო კამპანიის ფონდის გახსნიდან მხოლოდ თვეში ერთხელ მიწოდება არაადეკვატურია³⁰. იმის გათვალისწინებით, რომ წინასაარჩევნო პერიოდი მხოლოდ ორ თვეს გრძელდება და ფონდის ანგარიში საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციიდან 5 დღის ვადაში იხსნება, აღნიშნული ინფორმაციის საარჩევნო კომისიისთვის მიწოდება ფონდის მმართველს წინასაარჩევნო პერიოდში მხოლოდ ერთხელ უწევს.

²⁹ იმის გათვალისწინებით, რომ საოლქო საარჩევნო შტაბების მიერ გაწეული ხარჯების საარჩევნო კამპანიის ფონდში ასახვა გარკვეულ დროს მოითხოვს, ნორმა შეიძლება ჩამოყალიბდეს ისე, რომ საარჩევნო სუბიექტს დაევალოს, არჩევნებამდე 5 დღით ადრე გამოაქვეყნოს საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში არჩევნებამდე მე-10 დღის მდგომარეობით.

³⁰ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (OSCE/ODIHR), ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, სტრასბურგი/ვარშავა, 2010 წლის 9 ივნისი, აბზაცი 52. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-e.pdf)

მიზანშეწონილია, რომ საარჩევნო კამპანიის ფონდის შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ ინფორმაცია პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელ ორგანოს წინასაარჩევნო პერიოდში ინტენსიურად (მაგალითად, კვირაში ერთხელ) მიეწოდებოდეს და რომ კანონით იყოს განსაზღვრული მისი ღიაობა. გრძელვადიან პერსპექტივაში, სასურველია შეიქმნას ელექტრონული სისტემა, რომლის საშუალებითაც მოხდება პარტიების მიერ მიღებული შემოწირულობებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ ინფორმაციის ავტომატურ რეჟიმში განახლება შესაბამის ვებ-გვერდზე.

VI.VI. ინფორმაციის უნიფიკაცია

პრობლემის არსი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საარჩევნო სუბიექტი საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშს, ისევე, როგორც ყოველთვიურ ინფორმაციას მიღებული შემოწირულობების შესახებ, შესაბამის საარჩევნო კომისიას წარუდგენს. ეს იმას ნიშნავს, რომ საარჩევნო ოლქში დარეგისტრირებული საარჩევნო სუბიექტი ამ ინფორმაციას საოლქო საარჩევნო კომისიაში, ხოლო ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში დარეგისტრირებული სუბიექტი – ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში წარადგენს³¹. ამიტომ საარჩევნო დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია სხვადასხვა ორგანოში იყრის თავს, რაც მის ხელმისაწვდომობას ართულებს.

რეკომენდაცია

მიზანშეწონილია კანონში არსებობდეს ნორმა, რომლითაც მოხერხდებოდა აღნიშნული ინფორმაციის პარტიების დაფინანსების მაკონტროლებელ ორგანოში თავმოყრა.

ასეთი ინფორმაციის ერთ ორგანოში თავმოყრა მიზანშეწონილად მიაჩნიათ ასევე ვენეციის კომისიას და ეუთოს. მათ ერთობლივ მოსაზრებაში მითითებულია, რომ ანგარიშების შესაბამის საარჩევნო კომისიაში წარდგენის ვალდებულება უმჯობესია შეიცვალოს მათი ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში წარდგენის ვალდებულებით³². ამის მიღწევა შეიძლება საოლქო საარჩევნო კომისიების დავალდებულებით, რომ ანგარიშები და სხვა სათანადო ინფორმაცია დადგენილ დროში ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში გადააგზავნონ. ელექტრონული ანგარიშგება, რომელზეც ზემოთ იყო საუბარი, ინფორმაციის უნიფიკაციის პრობლემას თავისთავად გადაჭრიდა.

³¹ მაგალითად, კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში პარლამენტარობის მაჟორიტარი კანდიდატი თავისი საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშს წარუდგენს იმავე ოლქის საოლქო საარჩევნო კომისიას და არა ცესკოს.

³² ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (OSCE/ODIHR), ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, სტრასბურგი, 2009 წლის 9 იანვარი, აბზაცი 81. [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)001-e.asp)

VI.VII. შემოწირულებები

VI.VII.I. კანონმდებლობაში წინააღმდეგობების აღმოფხვრა

პრობლემის არსი

კერძო პირებისგან მიღებული საარჩევნო შემოწირულებები პოლიტიკური პარტიის დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილია. ამიტომ აუცილებელია მათი სწორი სამართლებრივი რეგულირება. პარტიის მიერ შემოწირულებების მიღების საკითხებს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი აწესრიგებს, ხოლო საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო კამპანიის ფონდში შემოწირულებების მიღების საკითხებს – საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“. პოლიტიკურ პარტიას შეუძლია განუსაზღვრელი ოდენობის თანხები ჩარიცხოს თავის საარჩევნო კამპანიის ფონდში. შესაბამისად, საარჩევნო კამპანიის ფონდისა და არასაარჩევნო პერიოდში მიღებული შემოწირულებების მიზნობრიობის გამიჯვნა პირობითია.

ამ თვალსაზრისით, კანონმდებლობაში გარკვეული ხარვეზები და შეუსაბამობებია. მაგალითად, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონი (26-ე მუხლის მე-4 პუნქტი) ნებას რთავს პოლიტიკურ პარტიებს, შემოწირულებები საჯარო ღონისძიებების მეშვეობით მიიღონ, საარჩევნო კოდექსი კი ასეთ ნორმას არ ითვალისწინებს. იმავედროულად, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონი (26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი) კრძალავს შემოწირულებების მხოლოდ იმ საწარმოსაგან მიღებას, რომელშიც სახელმწიფო წილი 10%-ს აღემატება, ხოლო საარჩევნო კოდექსი (47-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი) კრძალავს საარჩევნო კამპანიის ფონდში შემოწირულებების მიღებას იმ საწარმოსაგან, რომელშიც არის სახელმწიფო წილი ნებისმიერი ოდენობით.

რეკომენდაცია

პოლიტიკური პარტიის მიერ საკუთარ ანგარიშზე და საარჩევნო კამპანიის ფონდში შემოწირულებების მიღებისათვის ერთი და იგივე შეზღუდვები უნდა არსებობდეს. საარჩევნო კოდექსი და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონი ისე უნდა შეიცვალოს, რომ პოლიტიკური პარტიის მიერ შემოწირულებების მისაღებად შეზღუდვების თვალსაზრისით ისინი ერთმანეთს შეესაბამებოდეს³³.

VI.VII.II. შემოწირულებები ბიზნესიდან

პრობლემის არსი

კომერციული საწარმოს მიერ შემოწირულებების გაღების რეგულირება სხვადასხვა ქვეყანაში არაერთგვაროვანია. ევროპის ზოგიერთი ქვეყანა მთლიანად კრძალავს ასეთ შემოწირულებებს, ზოგი კი შეზღუდვებს მხოლოდ გარკვეული ტიპის

³³ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), მოსაზრება საქართველოს ორგანულ კანონზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, სტრასბურგი, 2009 წლის 16 ივნისი, აბზაცი 11. [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)033-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)033-e.asp)

საწარმოებისთვის აწესებს. ეს შეზღუდვები, როგორც წესი, პოლიტიკური კორუფციის პრევენციას და აქციონერთა უფლებების დაცვას ემსახურება. კომერციული საწარმოს უმთავრესი მიზანი ფინანსური მოგების მიღებაა. შესაბამისად, ყოველთვის არსებობს საფრთხე, რომ ბიზნესის მხრიდან პოლიტიკური შემოწირულობების გაღება პოლიტიკოსებთან დაახლოებას და ამით გარკვეული არაკანონიერი უპირატესობების მოპოვებას ისახავდეს მიზნად. ბიზნესის მიერ პოლიტიკის დაფინანსება ყოველთვის შეიცავს კორუფციის რისკს. ამიტომ აუცილებელია შემოწირულობების გაღების სწორი სამართლებრივი რეგულირება. ერთადერთი შეზღუდვა, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს, არის ერთი იურიდიული პირისგან მიღებული შემოწირულობის ზედა ზღვრის დადგენა. ეს, რა თქმა უნდა, მისასაღებელია, თუმცა – არასაკმარისი. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კონკრეტული პირისგან მიღებული შემოწირულობის ზედა ზღვრის დამდგენი ნორმა ხარვეზებს შეიცავს; კერძოდ, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის 27-ე მუხლის თანახმად, „პარტიის მიერ მიღებული ფინანსური და მატერიალური შემოწირულობების მოცულობა წელიწადში არ უნდა აღემატებოდეს: ა) თითოეული ფიზიკური პირისაგან – 30 000 ლარს; ბ) თითოეული იურიდიული პირისაგან – 100 000 ლარს“; ეს „შეზღუდვები ვრცელდება ყველა სახის შემოწირულობაზე, მათ შორის, პარტიის მიზნებისათვის და მისი სახელით გაწეულ მომსახურებაზე“. ამის მიუხედავად, პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც საწარმოს მიერ ერთი წლის განმავლობაში საარჩევნო კამპანიის ფონდში და თავად პარტიისთვის გადარიცხული შემოწირულობების ოდენობა 100 000 ლარს აღემატება³⁴.

არსებობს ისეთი შემთხვევებიც, როცა ერთი და იმავე წლის მფლობელის საკუთრებაში არსებული იურიდიული პირები ცალ-ცალკე ახორციელებენ შემოწირულობებს. 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ხუთმა კომპანიამ – „თეგეტა თრაქ ენდ ბასმა“, „თეგეტა კონსტრაქშენ ექვიფმენტმა“, „თეგეტა ლოჯისტიკმა“, „თეგეტა მოტორსმა“ და „თეგეტა მოტორს ქუთაისმა“ – ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას³⁵ ჯამში 500 000 ლარი შესწირა. მათგან სამის წლის მფლობელი თემურ კოხოძეა, ხოლო ორისა – „თეგეტა მოტორსი“, რომლის მეწილეებში ასევე თემურ კოხოძე ფიგურირებს³⁵.

რეკომენდაცია

- მნიშვნელოვანია, კანონით ნათლად განისაზღვროს, რომ ერთი პირის მიერ წლის განმავლობაში გაღებული შემოწირულობების მაქსიმუმი ვრცელდება მის მიერ საარჩევნო კამპანიის ფონდისა და თვით პარტიისთვის შეწირული თანხების ჯამზე.

³⁴ მაგალითად, 2008 წელს ერთ-ერთმა იურიდიულმა პირმა – სს „ტრანსმშენმა“ (იურიდიული მისამართი: დოლიძის ქ. №2) „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საპრეზიდენტო კანდიდატის – მიხეილ სააკაშვილის საარჩევნო კამპანიის ფონდს შესწირა 100 000 ლარი (11 იანვარს, აღნიშნული ფონდის დახურვამდე), იმავე წლის 10 მარტს კი ამ პოლიტიკურ გაერთიანებას შესწირა 75 000 ლარი. ჯამში, ერთი წლის განმავლობაში ერთი იურიდიული პირისგან ერთი საარჩევნო სუბიექტისთვის შეწირულმა თანხამ შეადგინა 175 000 ლარი – კანონით განსაზღვრულ მაქსიმუმზე მეტი.

³⁵ ix. nawili 2. saarCevno kampaniis dafinanseba. qveTavi `2010 wels politikuri gaerTianebebis angariSebze ganxorciebuli Semowirulebebi~.

- გარდა ამისა, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაციის მე-5 მუხლის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა შეზღუდოს ან აკრძალოს შემოწირულებები არა მხოლოდ იმ საწარმოებიდან, სადაც მას წილი აქვს, არამედ იმ საწარმოებიდანაც, რომლებიც რომელიმე საჯარო დაწესებულებას საქონელს აწვდიან ან მომსახურებას უწევენ³⁶.
- შესაბამისად, საჭიროა კანონის ისეთი სახით ფორმულირება, რომ ერთმა და იმავე პირმა მის მფლობელობაში არსებული სხვადასხვა იურიდიული პირის საშუალებით ვერ შეძლოს ერთი პარტიისთვის 100 000 ლარზე მეტის გადარიცხვა.

კორუფციის რისკის შესამცირებლად სასურველია, არჩევნების წინა წელს და არჩევნების წელს სახელმწიფო შესყიდვებში გამარჯვებულ საწარმოებს აკრძალოთ შემოწირულებების გაღება, ხოლო პოლიტიკური პარტიის დამფინანსებელ საწარმოებს – არჩევნების წელს და არჩევნების მომდევნო წელს სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა. ეს განპირობებულია იმით, რომ ასეთ საწარმოებსა და სახელმწიფოს პირდაპირი ფინანსური კავშირი აქვთ, რაც პოლიტიკურ პარტიასა და ბიზნესს შორის უკანონო გარიგების – „ტენდერში გამარჯვების სანაცვლოდ შემოწირულების“ – რისკს წარმოშობს.

VI.VIII. ხარჯების მაქსიმუმის დაწესება

პრობლემის არსი

საქართველოს კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული ხარჯების კონტროლს არ ითვალისწინებს – არ იზღუდება არც მათი რაოდენობა და არც მიზნობრიობა (ამომრჩეველთა მოსყიდვის აკრძალვის გარდა), თუმცა, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაციის მე-9 მუხლის თანახმად, სახელმწიფომ საარჩევნო კამპანიის ხარჯების ზედა ზღვრის დაწესების გზით უნდა მოახდინოს პოლიტიკური პარტიების გადაჭარბებული დაფინანსების მოთხოვნილებების პრევენცია³⁷. საარჩევნო კამპანიის ხარჯების მაქსიმუმის დაწესების საჭიროებაზე მიუთითებს ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებული „პოლიტიკური პარტიების სფეროში საუკეთესო გამოცდილების კოდექსი“³⁸. იგი განმარტავს, რომ მაქსიმალური ლიმიტის განსაზღვრა შესაძლებელია სხვადასხვა კრიტერიუმის მიხედვით. მაგალითად, უნგრეთსა და ირლანდიაში ზედა ზღვარი დაწესებულია კანდიდატებისა და არჩევნების მიხედვით, იტალიაში კი ანალოგიურ ზედა ზღვარს ემატება შეზღუდვები იმ კანდიდატებისთვის, რომელთაც ჰყავთ

³⁶ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაცია. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

³⁷ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის (2003)4 რეკომენდაცია. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

³⁸ „პოლიტიკური პარტიების სფეროში საუკეთესო გამოცდილების კოდექსი“. [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)035rev-e.asp?PrintVersion=True](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)035rev-e.asp?PrintVersion=True)

წარმომადგენლები შესაბამის ორგანოში. ზოგიერთ ქვეყანაში მაქსიმუმად კონკრეტული ოდენობის თანხაა განსაზღვრული (მაგალითად, პორტუგალიაში – 3 მლნ ევრო ნებისმიერი საარჩევნო ციკლისთვის), ქვეყნების ნაწილი კი ზედა ზღვარს რაიმე ცვლადს უკავშირებს (მაგალითად, საფრანგეთი და ლატვია – მოსახლეობის ან ამომრჩეველთა რაოდენობას, ლიტვა – მინიმალურ ხელფასს)³⁹.

საქართველოში საარჩევნო კამპანიისათვის უსაზღვროდ დიდი თანხები იხარჯება. არჩევნების ორგანიზებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დახარჯული თანხების პარალელურად, წინასაარჩევნო კამპანიაზე დახარჯული რესურსები მნიშვნელოვანად იზრდება პარტიების მიერ მოზიდული თანხებით (შემომწირველი მხოლოდ ადგილობრივი ფიზიკური ან იურიდიული პირი შეიძლება იყოს).

ამას ადასტურებს 2008 და 2010 წლების არჩევნების დროს მმართველი პარტიის დაფინანსების შედარება ოპოზიციური პარტიების დაფინანსებასთან: 2008 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე მიხეილ სააკაშვილის საარჩევნო ფონდიდან დაახლოებით 31-ჯერ მეტი დაიხარჯა, ვიდრე ყველაზე მეტი შემოსავლის მქონე ოპოზიციური კანდიდატის (ლევან გაჩეჩილაძის) ფონდიდან (უფასო პოლიტიკური რეკლამების გამოკლებით). იმავე წლის საპარლამენტო არჩევნებზე მმართველი პარტიის ფონდი 17,5-ჯერ მეტი იყო ყველაზე მეტი დაფინანსების მქონე ოპოზიციური პარტიის („საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის“) ფონდზე, ხოლო 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ფონდი 14,7-ჯერ მეტი იყო ყველაზე მეტი დაფინანსების მქონე პოლიტიკური გაერთიანების („მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“) ფონდთან შედარებით.

რეკომენდაცია

მიზანშეწონილია შეიზღუდოს საარჩევნო კამპანიისათვის ფულის ხარჯვა ხარჯების ზედა ზღვრის დაწესების გზით. უნდა დაიწყოს დისკუსია სახელისუფლებო, არასახელისუფლებო თუ სხვა საზოგადოებრივ ჯგუფებს შორის, რათა განისაზღვროს საარჩევნო კამპანიის ხარჯების ზღვრული ოდენობის დადგენის ისეთი კრიტერიუმი, რომელიც უზრუნველყოფს უფრო სამართლიანი საარჩევნო გარემოს შექმნას საქართველოში.

VII. პასუხისმგებლობის ზომები საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ბამო

VIII. საარჩევნო კომისიების წევრთა მონაცემთა ერთიანი ბაზა

პრობლემის არსი

დამრღვევი კომისიის წევრის მიერ საარჩევნო კომისიის წევრად განმეორებით მონაწილეობა.

კერძოდ, “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი” კომისიის წევრთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით შენიშვნას, გაფრთხილებას, ხელფასის/ხელფასის ნაწილის დაკავებას ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას ითვალისწინებს. მიუხედავად დარღვევის სიმძიმისა, ზემდგომი საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს, როგორც წესი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქ ფორმას, შენიშვნასა და გაფრთხილებას უფარდებდნენ; საარჩევნო ადმინისტრაციები ქვემდგომი კომისიის წევრების მიმართ ხშირად პასუხისმგებლობის არაეფექტურ ზომებს ატარებდნენ.

რეკომენდაცია

იმისათვის, რათა თავიდან იქნას აცილებული დამრღვევი კომისიის წევრის მიერ საარჩევნო კომისიის წევრად განმეორებით მონაწილეობა, მიგვაჩნია, რომ:

- ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და მისდამი დაქვემდებარებულმა კომისიებმა უნდა აწარმოონ იმ კომისიის წევრების მონაცემთა ბაზა, რომელთა მიმართაც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა დაადასტურა სასამართლომ, ასევე პირისა, რომელიც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის საარჩევნო კომისიამ ან სასამართლომ გაათავისუფლა საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაკავებული თანამდებობიდან;
- ასევე ყველა იმ საარჩევნო კომისიის წევრთა ნუსხა, რომელთაც შეეფარდათ დისციპლინური პასუხისმგებლობა მათ მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის.

ისევე როგორც წარსულში, არასამთავრობო ორგანიზაციები ახლაც მოეუწოდებთ ხელისუფლებას და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, რომ საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში აღარ მოხვდნენ ის პირები, რომლებზეც სადამკვირვებლო არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, მნიშვნელოვანი გადაცდომებისა და დარღვევების გამო, წინა არჩევნების დროს არაერთი საჩივარი მოამზადეს. არასამთავრობო ორგანიზაციები მზად ვართ ეს სია, დეტალური ინფორმაციით, კვლავ მივაწოდოთ ხელისუფლებას და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას.

VIII. სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა

მიგვაჩნია, რომ ცვლილებებს და დამატებებს საჭიროებს, ასევე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი. კერძოდ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია დამკვირვებლებისა და უბანზე ყოფნის უფლების მქონე პირების მიმართ

განხორციელებული ძალადობის და ბიულეტენების საარჩევნო ყუთში უკანონოდ ჩაყრის ფაქტების კრიმინალიზაცია, ვინაიდან აღნიშნული ქმედებები წარმოადგენენ გამჭვირვალე და სამართლიანი არჩევნების უზრუნველყოფის სერიოზულ საფრთხეს.

VIII. საარჩევნო დავები

VIII.I. გასაჩივრების პროცედურების მარაგშლირებულ ნორმების გამართივება

პრობლემის არსი

საარჩევნო კოდექსში გასაჩივრების პროცედურების ნორმათა ბუნდოვანება და ორაზროვნება საფუძველია კოდექსის ერთი და იგივე ნორმის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციისა როგორც საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოების, ისე საჩივრების ავტორთა მხრიდან. მსგავსმა ფაქტორებმა საჩივრების განხილვის არათანმიმდევრული და არაერთგვაროვანი პრაქტიკა შექმნა.

რეკომენდაცია:

მიგვაჩნია, რომ ახალ საარჩევნო კოდექსში ნათელი, მარტივი და განჭვრეტადი სახით უნდა ჩამოყალიბდეს გასაჩივრების საკითხებთან დაკავშირებული ნორმები, რათა ნორმათა ბუნდოვანება აღარ გახდეს ცალკეული საკითხების მრავალგვარი ინტერპრეტაციისა და სხვადასხვა გაუგებრობის საფუძველი.

VIII.II. კენჭისყრის დღეს წარღმენილი საჩივრების განხილვა

პრობლემის არსი

კოდექსის დღეს მოქმედი რედაქციის თანახმად, საარჩევნო უბანში კენჭისყრის პროცედურის დარღვევის შესახებ განცხადება/საჩივარი შედგენილ უნდა იქნეს საარჩევნო კოდექსის დარღვევის შემჩნევისთანავე, კანონით დადგენილი წესით, კენჭისყრის დღის 7 საათიდან საარჩევნო ყუთის გახსნამდე. ხოლო განცხადება/საჩივარი ხმის დათვლისა და კენჭისყრის შედეგების შეჯამების პროცედურების დროს ჩადენილი დარღვევების შესახებ შედგენილი უნდა იქნეს საარჩევნო ყუთის გახსნიდან კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენამდე.

რეკომენდაცია

მიგვაჩნია, რომ უნდა გადაიხედოს განცხადება/საჩივრის წარდგენის აღნიშნული ვადები, რათა გამორიცხოს დასაბუთებული საჩივრების წარდგენის შეუძლებლობა კენჭისყრის პროცედურის იმ დარღვევების შესახებ, რომელიც არ იქნა აღმოჩენილი კენჭისყრის პროცედურის შეწყვეტამდე.⁴⁰

⁴⁰ ვენეციის კომისიის და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის ერთობრივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, 2010 წლის მარტის შესწორებებით.

მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 33-ე შეხვედრაზე (ვენეცია, 3 ივნისი 2010) და ვენეციის კომისია 83-ე პლენარულ სესიაზე. (ვენეცია, 4 ივნისი 2010)

[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-e.asp) retrieved on 4 February 2011. para 71.

VIII.III. ვაღები

პრობლემის არსი

მიგვაჩნია, რომ საჩივრის/სარჩელის განხილვის ვადები როგორც საარჩევნო კომისიებში, ასევე სასამართლოებში არის მცირე და არასაკმარისი დავის ეფექტურად განხილვისა და გადაწყვეტისათვის.

რეკომენდაცია

იმისათვის, რომ საჩივრის წარდგენის და განხილვის პროცედურები უფრო ეფექტური გახდეს, მიგვაჩნია, ყველა ინსტანციაში როგორც საჩივრის წარდგენის, ისე საჩივრის განხილვის ვადა 3 დღემდე უნდა გაიზარდოს.

VIII.IV. სახელმწიფო ბაჟი

პრობლემის არსი

საარჩევნო სამართლებრივი ურთიერთობიდან გამომდინარე სარჩელებთან დაკავშირებით სახელმწიფო ბაჟი არის ერთ-ერთი დამაბრკოლებელი გარემოება ამომრჩევლებისათვის, საარჩევნო სუბიექტებისათვის და დამკვირვებელი ორგანიზაციებისათვის.

რეკომენდაცია

საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით სახელმწიფო ბაჟი უნდა გაუქმდეს, რატა სახელმწიფო ბაჟი არ იყოს დამაბრკოლებელი გარემოება მოსარჩელებისათვის მიმართონ სასამართლოს საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით. აღნიშნული გაზრდის სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობას.

VIII.V. სანქციათა სისტემატიზაციის ხარვეზები

პრობლემის არსი

საარჩევნო სამართალდარღვევებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომები საქართველოს კანონმდებლობაში არასისტემურად არის მოცემული. სანქციათა ნაწილი მოცემულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, ნაწილი გვხვდება თავად საარჩევნო კოდექსში; შესაბამისად, არასისტემატიზირებული და ზოგ შემთხვევაში დუბლირებული მუხლები საჭიროებს ცვლილებას.

რეკომენდაცია

საკანონმდებლო ტექნიკის მოსაზრებიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ სასურველია საარჩევნო დარღვევებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ყველა ზომამ გადაინაცვლოს, საარჩევნო კოდექსში, რაც გაამარტივებს მათი გამოყენების პროცედურებს და გაზრდის ნორმის მოქმედების ეფექტურობას.

VIII.VI. ბასაჩივრების ვადის ათვლა

პრობლემის არსი

საარჩევნო დავებისათვის დადგენილი მცირე ვადების გათვალისწინების ფონზე, უარყოფითად აისახება გასაჩივრების ვადის ათვლა გადაწყვეტილების მიღების მომენტიდან და არა მხარისათვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების გადაცემიდან. ეს ფაქტორი ერთ-ერთი ხელშემწყობელი მომენტია საჩივრის ავტორისათვის წარადგინოს დასაბუთებული საჩივარი მოცემულ გადაწყვეტილებზე.

რეკომენდაცია

გასაჩივრების ვადების ათვლა უნდა ხდებოდეს არა გადაწყვეტილების მიღებიდან, არამედ დასაბუთებული გადაწყვეტილების მხარისათვის გადაცემის დღიდან.

VIII.VII. არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის პროცედურა

პრობლემის არსი

მოქმედ კოდექსში არაფერია ნათქვამი საარჩევნო კომისიების მიერ საჩივრის განხილვის პროცედურებზე. აღნიშნული საკითხი მხოლოდ კანონქვემდებარე დონეზეა გადაწყვეტილი. გამომდინარე იქედან, რომ მოქალაქის როლი უნდა გააქტიურდეს საარჩევნო პროცესებში, უმჯობესია ერთ საკანონმდებლო აქტში იყოს თავმოყრილი საარჩევნო სამართლის უმნიშვნელოვანესი პრინციპები, მათ შორის საარჩევნო საჩივრის განხილვის კვაზისასამართლო ხასიათი.

რეკომენდაცია

საარჩევნო კომისიებში საჩივრის განხილვის უმნიშვნელოვანესი პრინციპები დაკავშირებით საარჩევნო კოდექსით უნდა იყოს გათვალისწინებული. კოდექსი უნდა უზრუნველყოფდეს როგორც საჩივრის ავტორის აზრის გამოთქმის უფლებას, ასევე, კომისიების მხრიდან მტკიცებულებების სათანადოდ გამოკვლევასა და მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გადაწყვეტილებების დასაბუთებას.

VIII.VIII. სარჩელის და საჩივრის ფორმები

პრობლემის არსი

საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით, სასამართლოში სარჩელისა და სააპელაციო საჩივრის წარდგენა ხდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული ფორმებით. აღნიშნული ფორმები არ არის მორგებული საარჩევნო დავების სპეციფიკას. ისინი, ჩვეულებრივ, გამოიყენება სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებზე, სადაც სარჩელის წარდგენის ვადა 1 თვემდე მერყეობს. მაშინ, როდესაც საარჩევნო დავებზე გასაჩივრების ვადა მინიმალურია, ძირითადად 2 დღე, მოქალაქეების და გასაჩივრების უფლების მქონე სხვა პირების მიერ სარჩელის არსებული ფორმების შევსება ან მათ შესავსებად შესაბამისი სამართლებრივი კონსულტაციის მიღება არ არის ადვილი.

რეკომენდაცია

მნიშვნელოვანია, რომ გასაჩივრების პროცედურა იყოს მარტივი, რასაც ხელს შეუწყობს ამომრჩევლებისათვის საჩივრის სპეციალური ფორმების მიწოდება.⁴¹ გამომდინარე იქედან, რომ საარჩევნო დაგეგმვაში ძალიან შემჭიდროვებულია, უპრიანი იქნება, თუ ახალი “საარჩევნო კოდექსი” იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს დაავალებს გაცილებით მარტივი ფორმების შემუშავებას ნებისმიერი საარჩევნო დავისათვის (საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების, მოქმედების და უმოქმედობის გასაჩივრება), იმის გათვალისწინებით, რომ მათი შევსების ვადები, სხვა შემთხვევებისაგან განსხვავებით, ძალიან მცირეა.

VIII.IX. საჩივრის განმხილველ ორგანოებს შორის უზღვრამოსილებათა ბაზიზონა

პრობლემის არსი

დღეს მოქმედი საარჩევნო კოდექსი, ზოგ შემთხვევაში, იძლევა საჩივრის ერთდროულად რამდენიმე ორგანოს წინაშე წარდგენის შესაძლებლობას. აღნიშნული ბუნდოვანება საჩივრის ავტორებს აიძულებს მიმართონ ორივე ორგანოს ერთი და იმავე მოთხოვნით, რათა მათი საჩივარი არ იქნეს ცნობილი დაუშვებლად. ასეთი ბუნდოვანება იწვევს საჩივრის განმხილველი ორგანოების ფუჭ გადატვირთვასაც, შესაბამისად, დღის წესრიგში დგას მისი აცილების აუცილებლობა.

რეკომენდაცია

ახალმა საარჩევნო კოდექსმა არ უნდა დაუტოვოს საჩივრის განმხილველი ორგანოს არჩევანის შესაძლებლობა არც საჩივრის ავტორს და არც საჩივრის განმხილველ ორგანოებს. თითოეულ შემთხვევაში ცალსახად უნდა იყოს დადგენილი ის ერთი ორგანო, რომელშიც შესაძლებელია შესაბამისი საჩივრის წარდგენა.

⁴¹ Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, Venice Commission, para. 96.