



სტრასბურგი, 20 მარტი 2021

CDL-AD(2021)009

მოსაზრება #1019/2021  
ODIHR-ის მოსაზრება #ELE-GEO/407/2020

ორიგინალი: ინგლისური

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად  
(ვენეციის კომისია)

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი  
(ეუთო/ODIHR)

საქართველო

ერთობლივი მოსაზრება

საარჩევნო კოდექსის 79<sup>1</sup> მუხლის კანონპროექტზე

დამტკიცებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 71-ე სხდომაზე  
(ონლაინ რეჟიმში, 2021 წლის 18 მარტს)

და მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 126-ე პლენარულ სხდომაზე  
(ონლაინ რეჟიმში, 2021 წლის 19-20 მარტს)

- ბ-ნი. ნიკოს ალივიზატოსის (წევრი, საბერძნეთი)
- ბ-ნი. ხოსეპ მარია კასტელა ანდრეუს (წევრი, ესპანეთი)
- ბ-ნი. მიქაელ ფრენდოს (წევრი, მალტა)
- ბ-ნი. დონ ბისონის (ექსპერტი, ეუთო/ODIHR)

კომენტარების საფუძველზე

Opinion co-funded  
by the European Union



## I. შესავალი

1. 2020 წლის 24 დეკემბრის წერილით, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ არჩილ თალაკვაძემ თხოვნით მიმართა ევროპულ კომისიას სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში „ვენეციის კომისია“) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს (შემდგომში „ეუთო/ODIHR“) მოემზადებინათ სასწრაფო მოსაზრება საარჩევნო კოდექსში<sup>1</sup> შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით. მისი თხოვნა იყო, რომ კომისიის მოსაზრება ხელმისაწვდომი ყოფილიყო 2021 წლის 18 იანვრის კვირაში.

2. ვენეციის კომისიის ბიურო დაჩქარებული პროცედურის წინააღმდეგ გამოვიდა ორი მიზეზით: გადაუდებელი აუცილებლობის დამაჯერებელი მიზეზის არარსებობის, და ასევე სადღესასწაულო სეზონის გამო მოთხოვნილ ვადებში ტექსტების შესწავლის და მნიშვნელოვანი კონსულტაციების ორგანიზების შეუძლებლობის გამო. შესაბამისად, მოსაზრება მომზადდა ჩვეულებრივი პროცედურის საფუძველზე. დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, მოსაზრება მომზადებულია ეუთო/ODIHR-თან ერთობლივად.

3. ბატონები ნიკოზ ალივიზატოსი, ხოსეპ მარია კასტელა ანდრეუ და მიქაელ ფრენდო მოქმედებდნენ, როგორც ვენეციის კომისიის მომხსენებლები. ბ-ნი დონ ბისონი დაინიშნა ეუთო/ODIHR-ის სამართლებრივ ექსპერტად.

4. 2021 წლის 11-12 თებერვალს ერთობლივი დელეგაცია შემდეგი შემადგენლობით - ბატონები ალივიზატოსი, კასტელა ანდრეუ და ფრენდო ვენეციის კომისიის სახელით და ბატონი ბისონი ეუთო/ODIHR-ის სახელით, რომლებსაც თან ახლდნენ ბატონები პიერ გარონე და გაელ მარტინ-მიქალეფი ვენეციის კომისიის სამდივნოდან და ქალბატონი ქსენია დაშუცინა ეუთო/ODIHR-დან - მონაწილეობდა მთელ რიგ ვიდეოკონფერენციებში ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებთან, იუსტიციის სამინისტროსთან, საქართველოს სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. მოცემული ერთობლივი მოსაზრება მხედველობაში იღებს ამ შეხვედრებზე მიღებულ ინფორმაციას. ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია მადლიერებას გამოთქვამენ საქართველოში ევროპის საბჭოს ოფისის მიმართ ვიდეო კონფერენციების კარგი ორგანიზებისთვის.

5. წინამდებარე ერთობლივი მოსაზრება შემუშავდა მომხსენებლების კომენტარებისა და 2021 წლის 11-12 თებერვალს ჩატარებული ვირტუალური შეხვედრების შედეგების საფუძველზე. დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 71-ე სხდომაზე მისი განხილვისა და დამტკიცების შემდეგ (ონლაინ, 2021 წლის 18 მარტს) და ბატონ შალვა პაპუაშვილთან, საქართველოს პარლამენტის განათლების, მეცნიერების და კულტურის კომიტეტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილესთან აზრთა ურთიერთგაცვლის შემდეგ, იგი მიღებულ იქნა ვენეციის კომისიის მიერ 126-ე პლენარულ სხდომაზე (ონლაინ, 2021 წლის 19-20 მარტი).

## II. ერთობლივი მოსაზრების ფარგლები

6. ერთობლივი მოსაზრების ფარგლები მოიცავს მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლებიც ოფიციალურად იქნა წარდგენილი განსახილველად („შესწორებები“). ამრიგად, მოცემულ ფარგლებში, ერთობლივი მოსაზრება არ წარმოადგენს საქართველოში

<sup>1</sup> [CDL-REF\(2021\)002](#); იხ. [CDL-REF\(2021\)009](#).

არჩევნების და პოლიტიკური პარტიების მარეგულირებელი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს სრულ და ყოვლისმომცველ მიმოხილვას.

7. შემოთავაზებული რეკომენდაციები ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს, ნორმებსა და პრაქტიკას, როგორც ეს მოცემულია გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტში (ICCPR), ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში (ECHR) და მის დამატებით ოქმებში, აგრეთვე ეუთოს ადამიანის უფლებათა შესაბამის ვალდებულებებსა და ვენეციის კომისიის კოდექსში საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ. საჭიროების შემთხვევაში, ასევე მითითებაა გაკეთებული სხვა საცნობარო დოკუმენტებსა და წყაროებზე, აგრეთვე ეუთო/ODIHR-ის ან/და ვენეციის კომისიის წინა სამართლებრივ მოსაზრებებში მოცემულ შესაბამის რეკომენდაციებზე.

8. წინამდებარე ერთობლივი მოსაზრება ეფუძნება არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანს. შესაძლოა, თარგმანი შეიცავდეს გარკვეულ ცდომილებებს.

9. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ეუთო/ODIHR-ს და ვენეციის კომისიას სურს აღნიშნოს, რომ წინამდებარე ერთობლივი მოსაზრება არ ზღუდავს ეუთო/ODIHR-ს და ვენეციის კომისიას მომავალში მოამზადონ დამატებითი წერილობითი ან ზეპირი რეკომენდაციები ან კომენტარები შესაბამისი სამართლებრივი აქტის ან მასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის შესახებ საქართველოში პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კანონმდებლობის მარეგულირებელ სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ჩარჩოსთან დაკავშირებით.

### III. შემაჯამებელი შინაარსი

10. ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავენ საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის მნიშვნელობას, რაც წარმოადგენს საარჩევნო პროცესებისადმი საზოგადოების ნდობის წინაპირობას, და თავის მხრივ გულისხმობს, რომ საარჩევნო კანონმდებლობასა და განსაკუთრებით კი, მის ძირითად ელემენტებში ცვლილებები ყოველთვის მომდევნო არჩევნებამდე საკმარისი დროით ადრე უნდა იქნას შეტანილი.

11. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია კანონმდებლობის მნიშვნელობა, რომელიც აკმაყოფილებს საერთაშორისო ვალდებულებებსა და სტანდარტებს, ითვალისწინებს წინა რეკომენდაციებს და მიიღება ფართო კონსენსუსის საფუძველზე, ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან მრავალმხრივი კონსულტაციების გზით. ვენეციის კომისია და ეუთო/ODIHR-ი ასევე მიუთითებენ სახელმწიფოთა მიერ ნაკისრი პოლიტიკური ვალდებულებების მნიშვნელობაზე საარჩევნო კანონმდებლობის სრულყოფილად და კეთილსინდისიერად შესრულებასთან დაკავშირებით.

12. ხმის მიცემისა და კენჭისყრის უფლება მართალია შეიძლება დაექვემდებაროს მრავალ პირობას, მათ შორის, შესაბამის პირთა მოქალაქეობას, და მართალია შიდაპოლიტიკურ ცხოვრებაში პოტენციური უცხოური ჩარევის თავიდან აცილების მიზანი შეიძლება ამართლებდეს შემზღვეველ დებულებებს, საჭიროა მკაფიო სამართლებრივი პარამეტრების დადგენა. კერძოდ, ეუთოს/ODIHR-ის და ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, უცხოელთა შიდაპოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის შეზღუდვები შეიძლება შემოიფარგლოს პოლიტიკური პარტიების შექმნის, მაგრამ არა მათი წევრობის შეზღუდვით.

13. გარდა ამისა, პარტიის სიის რეგისტრაციის გაუქმების სანქცია მისი მოქმედი პოლიტიკური ლიდერის უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის გამო, არათანაზომიერი ღონისძიებაა, რადგან იგი გადამეტებულად ზღუდავს პარტიის სიაში წარმოდგენილი კანდიდატების კენჭისყრის და ამომრჩეველთა არჩევანის უფლებებს.

14. გარდა ამისა, ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია გამოთქვამს შეშფოთებას „პოლიტიკური ლიდერის“ ცნების მკაფიო და ობიექტური კრიტერიუმების არარსებობის გამო, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ამ ტერმინის ზედმეტად სუბიექტური და ბუნდოვანი ინტერპრეტაცია და შესაბამისად, სამართლებრივი გაურკვევლობა.

15. ვენეციის კომისია და ეუთო/ODIHR-ი ასევე შეშფოთებას გამოთქვამენ 79<sup>1</sup>-ე მუხლით გათვალისწინებული საჩივრებისა და გასაჩივრების პროცედურასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით განმცხადებელთა კატეგორიებთან და გასაჩივრების ვადებთან დაკავშირებით. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია კრიტიკას გამოთქვამენ იმასთან დაკავშირებით, რომ მოკლე ვადებიდან გამომდინარე არსებობს შესაძლებლობა არ მოხდეს იმ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული ხმების დათვლა, რომელთა რეგისტრაცია გაუქმდა, რის შედეგადაც დაიკარგება და გაბათილდება იმ ამომრჩეველთა ხმები, რომლებმაც კეთილსინდისიერად ისარგებლეს საარჩევნო უფლებებით.

16. დაბოლოს, ვენეციის კომისია და ეუთო/ODIHR-ი მიიჩნევენ, რომ შესწორება შეიძლება აღქმული იქნას როგორც *stricto sensu ad hominem* კანონმდებლობა, საკანონმდებლო ტექნიკა, რომელიც წარსულში ვენეციის კომისიის კრიტიკის საგანი გახდა.

17. პოლიტიკური პლურალიზმისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად, ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია წარმოადგენენ ერთ ძირითად რეკომენდაციას, რაც გულისხმობს შემოთავაზებული შესწორების მიღების შესახებ გადაწყვეტილების გადასინჯვას.

#### IV. ანალიზი

18. საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტის 1-ლი მუხლი ითვალისწინებს კოდექსში ახალ დებულებას, რომელიც შემდეგნაირად იკითხება:

**„მუხლი 79<sup>1</sup>. საარჩევნო სუბიექტის პასუხისმგებლობა მის წინასაარჩევნო აგიტაციაში ლიდერის რანგში იმ პირის მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რომელიც არ აკმაყოფილებს აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციისთვის საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ კრიტერიუმებს**

1. თუ საარჩევნო სუბიექტის წინასაარჩევნო აგიტაციაში ამ საარჩევნო სუბიექტის პოლიტიკური ლიდერის რანგში მონაწილეობს პირი, რომელიც არ აკმაყოფილებს აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციისთვის საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ რომელიმე კრიტერიუმს, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) განკარგულებით საარჩევნო სუბიექტს გაუუქმდება საარჩევნო რეგისტრაცია.

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ საკითხზე ცესკოსთვის საჩივრით მიმართვის უფლება აქვს პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს ან რეგისტრირებულ ადგილობრივ დამკვირვებელ ორგანიზაციას. დაუშვებელია ცესკოსთვის შესაბამისი საჩივრით მიმართვა, თუ კენჭისყრის დღიდან 2 კალენდარულ დღეზე მეტია გასული. ცესკო საჩივარს განიხილავს 2 კალენდარული დღის ვადაში.
3. ამ მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის რეგისტრაციის გაუქმების გადაწყვეტილება ამავე სუბიექტმა მისი მიღებიდან 2 კალენდარული დღის ვადაში შეიძლება გაასაჩივროს თბილისის საქალაქო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 კალენდარული დღის ვადაში. თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება შესაბამისმა საარჩევნო სუბიექტმა გადაწყვეტილების გამოტანიდან 2 კალენდარული დღის ვადაში შეიძლება გაასაჩივროს სააპელაციო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 კალენდარული დღის ვადაში. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ გასაჩივრდება.
4. ცესკოს გადაწყვეტილება პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის საარჩევნო რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ ძალაში შედის საქალაქო ან სააპელაციო სასამართლოში ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადის ამოწურვის ან სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.
5. თუ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის საარჩევნო რეგისტრაცია გაუქმდება საარჩევნო ბიულეტენში ამ საარჩევნო სუბიექტის შეტანის ან კენჭისყრის დღის შემდეგ, არჩევნების შედეგები შეჯამდება ამ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული ხმების გაუთვალისწინებლად.“

19. ახალი 79<sup>1</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტი აწესებს პოლიტიკური პარტიის პასუხისმგებლობას, რაც გულისხმობს რეგისტრაციის გაუქმებას იმ პოლიტიკური პარტიისთვის, რომელმაც დაუშვა წინასაარჩევნო აგიტაციაში პოლიტიკური ლიდერის რანგში იმ პირის მონაწილეობა, რომელიც არ აკმაყოფილებს აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციისათვის საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ რომელიმე კრიტერიუმს.

20. ეუთო/ODIHR-სა და ვენეციის კომისიას დასაწყისშივე სურთ, მიუთითონ საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის აუცილებლობის პრინციპზე. ეს პრინციპი გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა საარჩევნო პროცესისადმი საზოგადოების ნდობის უზრუნველყოფისა და საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩოთი მანიპულირების ნებისმიერ ეჭვის გამორიცხვისთვის, როგორც ეს ხაზგასმითაა აღნიშნული ვენეციის კომისიის კოდექსში საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ და როგორც ეს შემუშავებულია განმარტებით დეკლარაციაში საარჩევნო კანონის სტაბილურობის შესახებ.<sup>2</sup>

21. გარდა ამისა, ეუთო/ODIHR-ი და ვენეციის კომისია კიდევ ერთხელ ამახვილებს ყურადღებას იმაზე, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის ნებისმიერი წარმატებული გადასინჯვა უნდა ეფუძნებოდეს სულ მცირე შემდეგ სამ ელემენტს: 1) მკაფიო და ყოვლისმომცველი კანონმდებლობა, რომელიც აკმაყოფილებს საერთაშორისო ვალდებულებებსა და სტანდარტებს და ითვალისწინებს წინა რეკომენდაციებს; 2) კანონმდებლობის მიღება ფართო კონსენსუსის საფუძველზე, ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან ფართო საზოგადოებრივი კონსულტაციების შემდეგ; და 3)

<sup>2</sup> ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), II.2; განმარტებითი დეკლარაცია საარჩევნო კანონის სტაბილურობის შესახებ ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

საარჩევნო კანონმდებლობის სრულყოფილად და კეთილსინდისიერად განხორციელების პოლიტიკური ვალდებულება. კერძოდ, ეუთო/ODIHR და ვენეციის კომისია აღნიშნავენ, რომ კონსულტაციისა და კანონპროექტის მომზადების ღია და გამჭვირვალე პროცესი ზრდის რწმენასა და ნდობას მიღებული კანონმდებლობის და ზოგადად სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ.

22. შესაბამისად, ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ODIHR-ის უცვლელი რეკომენდაციაა, რომ საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩოში ცვლილებები მიღებულ იქნას მომდევნო არჩევნებამდე საკმარისი დროით ადრე, ისევე, როგორც საჯარო და ინკლუზიური პროცესის მეშვეობით, რომელიც პატივს სცემს კანონიერებისა და კანონის უზენაესობის პრინციპებს, შინაარსიანი დისკუსიის საშუალებს იძლევა და ხელს უწყობს ძირითადი დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონსენსუსის მიღწევას.<sup>3</sup>

23. უფრო მეტიც, საყოველთაო საარჩევნო უფლების გარანტია აღიარებულია, როგორც დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების ძირეული პრინციპი, როგორც ეს გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის #1 ოქმის მე-3 მუხლით და სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) 25 (ბ) მუხლით.<sup>4</sup> კოდექსი საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ ამ მხრივ ხაზს უსვამს, რომ „საყოველთაო საარჩევნო უფლება მოიცავს, როგორც აქტიურ (ხმის მიცემის უფლებას), ისე პასიურ საარჩევნო უფლებებს (კენჭისყრის უფლება). ხმის მიცემისა და კენჭისყრის უფლება შეიძლება დაექვემდებაროს რამდენიმე პირობას [...]. რომელთაგან ყველაზე გავრცელებულია ასაკი და მოქალაქეობა.“<sup>5</sup>

24. საქართველოს კონსტიტუციის 33-ე მუხლის („უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები“), მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ „სახელმწიფო უფლებამოსილია კანონით დააწესოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.“ დამატებით საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45.4 (ვ) მუხლი ადგენს, რომ „წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს, გარდა: [...] ვ) უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და ორგანიზაციისა; [...]“ საარჩევნო კოდექსის 79-ე მუხლის თანახმად კანონის მოთხოვნათა დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღებისათვის ჯარიმა შეადგენს 2 000 ლარს (დაახლოებით 497 ევრო).

25. როგორც ხაზგასმულია ეუთო/ODIHR-ისა და ვენეციის კომისიის ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებში პოლიტიკური პარტიების რეგულირების<sup>6</sup> შესახებ, „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-16 მუხლი საშუალებას აძლევს სახელმწიფოებს, შეზღუდონ უცხოელთა მიერ მე-10 და მე-11 მუხლებით გათვალისწინებული პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელება, როგორცაა პოლიტიკური პარტიის დაარსება და მის საქმიანობაში მონაწილეობა.“ თუმცა, ადამიანის

<sup>3</sup> 1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის პუნქტი 5.8, მოითხოვს, რომ „კანონმდებლობა მიღებულ იქნას საჯარო პროცედურის დასასრულს“. იხ. ვენეციის კომისია, კანონის უზენაესობის კითხვარი (CDL-AD(2016)007rev), II.A.5, გვ. 13, და II.B.4, გვ. 16.

<sup>4</sup> ICCPR, მუხლი 25(ბ).

<sup>5</sup> ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი (CDL-AD(2002)023rev2-cor), I.1.1, განმარტებითი ანგარიში, I.1.1.

<sup>6</sup> ეუთო/ODIHR – ვენეციის კომისიის ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ - მეორე გამოცემა (CDL-AD(2020)032), ნაწილი IV, 7 c, პუნქტი 149.

უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის მტკიცებით, მე-16 მუხლი ასახავს საერთაშორისო სამართლის მოძველებულ გაგებას [...] პერინცეკის საქმის სპეციფიურ კონტექსტში, რომელიც ეხებოდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით დაცულ გამოხატვის თავისუფლების უფლებას „საზღვრების მიუხედავად“ და, შესაბამისად, რომ დაუშვებელია რაიმე განსხვავებები მოქალაქეებსა და უცხოელების მიერ უფლების განხორციელებაში“.7 ამავე დროს, სასამართლომ დაადგინა, რომ მე-16 მუხლი უნდა განიმარტოს, როგორც მხოლოდ პოლიტიკურ პროცესზე პირდაპირი გავლენის მქონე „საქმიანობის“ შეზღუდვის დაშვებად. გარდა ამისა, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ N799(1977) რეკომენდაციაში გამოთქვა მოსაზრება, რომ ამაყმად უცხოელთა პოლიტიკური საქმიანობის მიმართ მე-16 მუხლით ნებადართული შეზღუდვები უნდა ამოღებული იქნას.8 მიუხედავად იმისა, რომ ეს რეკომენდაციები სამართლებრივად არასავალდებულოა, ვენეციის კომისია და ეუთო/ODIHR თავიანთ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპებში აღნიშნავენ, რომ მართალია შესაძლებელია უცხოელთა მიერ პოლიტიკური პარტიების შექმნის შესაძლებლობის შეზღუდვა მე-16 მუხლის საფუძველზე, იგი არ უნდა გავრცელდეს უცხოელთა პოლიტიკურ პარტიებში გაწევრიანებაზე.“9

26. დებულებები, რომლებიც მიზნად ისახავენ შიდაპოლიტიკურ ცხოვრებაში საგარეო პოლიტიკური ჩარევის აღკვეთას შესაძლოა ამრიგად გამართლებული იყოს ქვეყნის პოლიტიკური და რეგიონული კონტექსტიდან გამომდინარე, თუმცა მათ არ უნდა შეაფერხონ უცხოელ პირთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში, როგორც ასეთი. დასაშვებია უფრო მიზანმიმართული შეზღუდვები, რომლებიც აფერხებს პოლიტიკურ პროცესზე10 პირდაპირი გავლენის მქონე „საქმიანობას“, თუმცა ეს მოითხოვს მკაფიო პარამეტრების დადგენას, რათა აღიკვეთოს ამგვარი წესების სულისკვეთების დამახინჯების ცდუნება ოპოზიციური მოძრაობების, პარტიების ან კოალიციების ადგილობრივი პოლიტიკური ცხოვრებიდან იზოლირების გზით, რაც გაუმართლებელი იქნებოდა დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

27. საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის11 შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხზე აუცილებელია გაიმიჯნოს, ერთის მხრივ, უცხოელი, რომელსაც საქართველოს მოქალაქეობა მიენიჭება ნატურალიზაციის გზით, და საქართველოს ყოფილი მოქალაქე, რომელსაც ჩამოერთვა მოქალაქეობა და რომელიც, შესაბამისად, მოკლებულია საარჩევნო უფლებას. საქართველოს მოქალაქეობის მიღების პროცედურა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მეშვეობით მოქალაქეობის კომისიის დახმარებით ხორციელდება. ორივე უწყება შედგება საჯარო მოსამსახურეთაგან12 და მათ

7 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Perinçek v. Switzerland](#) (დიდი პალატა), განაცხადი no. 27510/08, 15 ოქტომბერი 2015, პუნქტი. 121. დამატებით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ICCPR არ შეიცავს გამონაკლის დებულებას, როგორცაა ECHR- ის მე-16 მუხლი.

8 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, [რეკომენდაცია 799 \(1977\)](#) უცხოელთა პოლიტიკური უფლებებისა და მდგომარეობის შესახებ.

9 ეუთო/ODIHR – ვენეციის კომისიის ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ - მეორე გამოცემა ([CDL-AD\(2020\)032](#)), ნაწილი IV, 7 c, პუნქტი. 149. [ob. ასევე](#) გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის იმ პირთა უფლებების დეკლარაცია, რომლებიც არ არიან იმ ქვეყნის მოქალაქეები, სადაც ცხოვრობენ, მიღებულია გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 40/144 13 დეკემბერი 1985 ([ბმული](#)).

10 იქვე.

11 [საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ](#).

12 იქვე, მუხლი 24.1 და .2.

მნიშვნელოვანი, თუმცა არა გადამწყვეტი როლი<sup>13</sup> აკისრიათ, რადგან „საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების, შენარჩუნების, უარის თქმის ან შეწყვეტის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტი“<sup>14</sup>, სასამართლო განხილვის გარეშე, საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების გარდა<sup>15</sup>. ამრიგად, შესაძლოა ეჭვქვეშ დადგეს პროცესის ობიექტურობა, რომელიც უშვებს საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილებაზე პოტენციური პოლიტიკური მოსაზრებების ზეგავლენას, დამატებითი დაცვის მექანიზმების, მაგ. გასაჩივრების უფლების გარეშე.

28. 79<sup>1</sup>-ე მუხლის კანონპროექტით ქართულ კანონმდებლობაში დამატებითი სანქციის შემოღებასთან დაკავშირებით, აღნიშნულია, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქის კანდიდატურა პარლამენტში წინააღმდეგობაში მოვა კონსტიტუციასთან. თუმცა, პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო რეგისტრაციის გაუქმება, პოლიტიკური ლიდერის რანგში მოქმედ უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის შემთხვევაში არათანაზომიერი ღონისძიებაა, რომელსაც მიზანში ჰყავს პარტია, და არა აღნიშნულ უცხო ქვეყნის მოქალაქე. შედეგად, ეს დებულება შეიძლება წარმოადგენდეს ამ პარტიის სიაში მყოფი ნებისმიერი კანდიდატის კენჭისყრის უფლებაში ჩარევას და შეიძლება გადამეტებულად შეზღუდოს ამომრჩეველთა არჩევანის უფლება.

29. კანონის სხვადასხვა სახის დარღვევებისთვის სანქციების სპექტრი უნდა არსებობდეს, მათი სიმძიმისა და ზემოქმედების გათვალისწინებით, რაც უზრუნველყოფს თანაზომიერების პრინციპის პატივისცემას. ამის საწინააღმდეგოდ, შემოთავაზებული შესწორება მძიმე შედეგების მქონე სანქცია იქნება არჩევნების დროს ქვეყნის პოლიტიკური პლურალიზმის კონტექსტში. პოლიტიკურ საქმიანობაში საგარეო ჩარევის თავიდან აცილების მიზანი ასევე შეიძლება მიღწეულ იქნას თავად შესაბამისი უცხოელისთვის ან/და პარტიისთვის მაღალი ჯარიმების დაკისრებით, პარტიის საარჩევნო პროცესიდან მოხსნის გარეშე.

30. გარდა ამისა, შესწორების პროექტში მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული კრიტერიუმები, თუ ვინ მიიჩნევა საარჩევნო სიის ან პარტიის „პოლიტიკურ ლიდერად“, რაც ქმნის სამართლებრივ ბუნდოვანებას და, შესაბამისად, პარტიის ან „ლიდერისთვის“ რთული იქნება მათი ქვეყნის შედეგების განჭვრეტა. ამგვარმა არამკაფიო ტერმინოლოგიამ შეიძლება გამოიწვიოს კანონის არათანმიმდევრული, შესაძლოა წინააღმდეგობრივი გამოყენებაც. უფრო მეტიც, ეს ძირითადი კრიტერიუმების განსაზღვრას ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (შემდგომში „ცესკო“) ხელში ტოვებს. მართალია სასამართლოებს ექნებათ კონტროლი ამ საკითხზე, უზენაესი სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საბოლოო გადასინჯვის შესაძლებლობა არ არსებობს.

31. საჩივრისა და გასაჩივრების პროცედურა შემდეგია: პირველ რიგში, პოლიტიკურ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს ან რეგისტრირებულ ადგილობრივ დამკვირვებელ ორგანიზაციას უფლება აქვს მიმართოს ცესკოს, პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის რეგისტრაციის გაუქმების საკითხის გასაჩივრებისთვის. ცესკოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს პირველი ინსტანციის თბილისის საქალაქო სასამართლოში; ხოლო თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო

<sup>13</sup> იქვე, მუხლი 24.9 და 25.1.

<sup>14</sup> იქვე, მუხლი 25.1. იხ. ასევე 21<sup>1</sup>.1 და 24.8.

<sup>15</sup> იქვე, მუხლი 29.1.



სასამართლოში. ვინაიდან პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის რეგისტრაციის გაუქმების გასაჩივრება შესაძლებელია არჩევნებიდან ორ დღეში,<sup>16</sup> გადაწყვეტილება შეიძლება მიღებული იქნას კენჭისყრის დღის შემდეგ.<sup>17</sup> ეს შემაშფოთებელია, რადგან ამომრჩეველმა შეიძლება კეთილსინდისიერად მისცეს ხმა პარტიას, რომელიც საბოლოოდ რეგისტრაციიდან მოიხსნება. ამასთან, რეგისტრაციიდან მოხსნილი პარტიების გასაჩივრების ვადები (ორი დღე თითოეულ ინსტანციაში) მეტისმეტად მოკლეა, იმის გათვალისწინებით, რომ კოდექსი საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ პირველ ინსტანციაში სამიდან ხუთ დღემდე ვადას ითვალისწინებს.<sup>18</sup>

32. ამასთან, ვიდუკონფერენციის შეხვედრების დროს მონაწილეთა უმრავლესობა დარწმუნებული იყო, რომ ახალი წესი მიმართულია არა ზოგადად უცხოელთა, არამედ საქართველოს კონკრეტული მოქალაქის, საქართველოში მირითადი ოპოზიციური პარტიის ისტორიული ლიდერის წინააღმდეგ, რომელმაც დაკარგა მოქალაქეობა და, შესაბამისად, აღარ შეუძლია საქართველოში რაიმე პოლიტიკური უფლებების განხორციელება. შესაბამისად, შესწორების პროექტი შეიძლება აღქმულ იქნას, როგორც *stricto sensu ad hominem* კანონმდებლობა, ანუ კანონმდებლობა, რომელიც მიმართულია კონკრეტული პირის ან პირთა ჯგუფის წინააღმდეგ, საკანონმდებლო ტექნიკა, რომელიც წარსულში ვენეციის კომისიის კრიტიკის საგანი გახდა.<sup>19</sup> ამგვარი კანონმდებლობის მიღება და გამოყენება მეტად პრობლემური იქნება კანონის უზენაესობის თვალსაზრისით.

---

<sup>16</sup> მუხლი 79<sup>1</sup>.2.

<sup>17</sup> მუხლი 79<sup>1</sup>.2.

<sup>18</sup> ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), II.3.3.g.

<sup>19</sup> იხილეთ მაგ. თურქეთი, 2016 წლის 15 ივლისის წარუმატებელი გადატრიალების შემდეგ მიღებული მოსაზრება საგანგებო განკარგულების კანონის შესახებ N667-676 ([CDL-AD\(2016\)037](#)), პუნქტი. 86, 91 და 227, პუნქტი 3. იხ. ასევე უნგრეთი, მოსაზრება 2017 წლის 4 აპრილის XXV აქტის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს შესწორებას 2011 წლის CCIV აქტში მესამე საფეხურის ეროვნული განათლების შესახებ ([CDL-AD\(2017\)022](#)), პუნქტი. 22.