



სტრასბურგი, 2021 წლის 30 აპრილი

CDL-PI(2021)005

დასკვნა No. 1030/2021
ODIHR დასკვნა Nr ELE-GEO/408/2021

ორიგინალი შესრულებულია ინგლისურ ენაზე

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად
(ვენეციის კომისია)

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

საქართველო

დაჩქარებული წესით მიღებული ერთობლივი დასკვნა

საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის თაობაზე,

მიღებული
ვენეციის კომისიის რეგლამენტის 14(ა) მუხლის შესაბამისად

- ბ-ნი. ნიკოს ალივიზატოსის (წევრი, საბერძნეთი)**
- ბ-ნი. მიქაელ ფრენდოსის (წევრი, მალტა)**
- ქ-ნი კატარინა პაბელის (სათადარიგო წევრი, ავსტრია)**
- ქ-ნი მარლა მორის (ექსპერტი OSCE/ODIHR)**

კომენტარების საფუძველზე

Opinion co-funded
by the European Union



სარჩევი

I.	შესავალი.....	3
I.	ერთობლივი დასკვნის ფარგლები.....	3
II.	შემაჯამებელი დასკვნა	4
III.	არსებული ვითარების მიმოხილვა	6
IV.	ანალიზი და რეკომენდაციები	9
A.	საკანონმდებლო ბაზის სტაბილურობა	9
B.	საარჩევნო ადმინისტრაციის შემაჯამებლობა.....	10
C.	ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება	22
D.	არჩევნების დღეს აგიტაციის რეგულირება	24
	ცვლილებები კენჭისყრის შედეგების ოქმებში და ხმების გადათვლა	25
E.	საჩივრები და სარჩელები	28
F.	ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები - საარჩევნო.....	31
G.	ხმის მიცემა და .ხმის დათვლა ელექტრონული საშუალებებით	34
V.	ტექნიკური ხასიათის შენიშვნები.....	38

I. შესავალი

1. 2021 წლის 9 მარტის წერილით, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ არჩილ თალაკვაძემ თხოვნით მიმართა ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს (შემდგომში „ODIHR“) მოემზადებინა სასწრაფო დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შემოთავაზებული ცვლილებების პროექტთან დაკავშირებით (CDL-REF(2021)031). დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, დასკვნა მომზადებულია ერთობლივად ODIHR-ისა და ევროპის საბჭოს სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად ევროპული კომისიის მიერ (შემდგომში „ვენეციის კომისია“).
2. ბ-ნი ნიკოს ალივიზატოსი, მაიკლ ფრენდო და ქალბატონი კატარინა პაბელი მოქმედებდნენ, როგორც ვენეციის კომისიის მომხსენებლები. ქალბატონი მარლა მორი დაინიშნა ODIHR-ის იურიდიულ ექსპერტად.
3. 2021 წლის 12-13 აპრილს ერთობლივი დელეგაცია, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ ბ-ნი ალივიზატოსი, ბ-ნი კასტელა ანდრეუ და ბ-ნი ფრენდო და ქალბატონი პაბელი ვენეციის კომისიის სახელით, და ბ-ნი. მორი ODIHR-ის სახელით, ასევე ბ-ნი მიქაელ იანესნი და ქალბატონი მარტინა სილვესტრი ვენეციის კომისიის სამდივნოდან, და ქალბატონი ქსენია დაშუცინა ODIHR-დან - მონაწილეობდა ვიდეოკონფერენციების სერიაში ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებთან, საქართველოს სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციების და თბილისში არსებული სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. წინამდებარე ერთობლივ დასკვნაში გათვალისწინებულია ამ შეხვედრების ფარგლებში მიღებული ინფორმაცია. ODIHR-ი და ვენეციის კომისია მადლობას უხდებიან საქართველოს პარლამენტს და ევროპის საბჭოს საქართველოს ოფისს ვიდეოკონფერენციების მაღალ დონეზე ორგანიზებისათვის.
4. დაჩქარებული წესით მიღებული წინამდებარე ერთობლივი დასკვნა შემუშავდა ვენეციის კომისიის გადაუდებელი დასკვნების მომზადების შესახებ ოქმის შესაბამისად ([CDL-AD\(2018\)019](#)) და იგი ვენეციის კომისიას წარედგინება დასამტკიცებლად მის 127-ე პლენარულ სხდომაზე, რომელიც 2021 წლის 2-3 ივლისს გაიმართება.

I. ერთობლივი დასკვნის ფარგლები

5. წინამდებარე ერთობლივი დასკვნა შეეხება მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლებიც ოფიციალურად იყო წარდგენილი განსახილველად („ცვლილებები“). ამდენად, ერთობლივი დასკვნა არ წარმოადგენს საქართველოს არჩევნების მომწესრიგებელი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს სრულ და ყოვლისმომცველ მიმოხილვას.
6. განხილვის შედეგად შემოთავაზებული რეკომენდაციები ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს, ნორმებსა და პრაქტიკას, რაც გაწერილია გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტში (ICCPR), ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში (ECHR) და მის დამატებით ოქმებში, აგრეთვე ეუთოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროსთან დაკავშირებულ შესაბამის ვალდებულებებსა და ვენეციის კომისიის საარჩევნო სფეროში კარგი პრაქტიკის კოდექსში¹. საჭიროების შემთხვევაში, ასევე გათვალისწინებული იქნა სხვა სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტები და წყაროები,

¹ ვენეციის კომისია, [საარჩევნო სფეროში კარგი პრაქტიკის კოდექსი](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

აგრეთვე ODIHR-ის ან/და ვენეციის კომისიის წინა სამართლებრივ დასკვნებში მოცემული შესაბამისი რეკომენდაციები.

7. ეს ერთობლივი დასკვნა ეფუძნება ცვლილებების პროექტის არაოფიციალურ თარგმანს ინგლისურ ენაზე. თარგმანთან დაკავშირებული უზუსტობები/შეცდომები გამორიცხული არ არის.

8. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ODIHR-ი და ვენეციის კომისია აღნიშნავენ, რომ ეს ერთობლივი დასკვნა არ უშლის ხელს ODIHR-სა და ვენეციის კომისიას დამატებითი წერილობითი ან ზეპირსიტყვიერი რეკომენდაციების ან კომენტარების შემუშავებაში მომავალში, შესაბამისი სამართლებრივი აქტის, ან მასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის შესახებ, რომელიც საარჩევნო ურთიერთობების მომწესრიგებელ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოს შეეხება.

II. შემაჯამებელი დასკვნა

9. უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ არჩევნებთან და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაში ნებისმიერი წარმატებული ცვლილებები უნდა ემყარებოდეს სულ მცირე შემდეგ სამ ელემენტს: 1) მკაფიო და სრულყოფილი კანონმდებლობა, რომელიც შეესაბამება საერთაშორისო ვალდებულებებს და სტანდარტებს და რომელშიც ასახულია მანამდე გაცემული რეკომენდაციები; 2) კანონმდებლობის მიღება ფართო კონსენსუსის პირობებში, ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან ინტენსიური საჯარო კონსულტაციების შედეგად; და 3) პოლიტიკური ვალდებულების აღება კანონმდებლობის სრულფასოვნად და კეთილისინდისიერად აღსრულების თაობაზე. კერძოდ, ODIHR-ი და ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ღია და გამჭვირვალე კონსულტაციები და ცვლილებების ამ სახით შემუშავება ზრდის ნდობას მიღებული კანონმდებლობის, და ზოგადად, სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ.

10. შემდგომ, ODIHR-ი და ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობა საარჩევნო პროცესისადმი საზოგადოების ნდობის წინაპირობას წარმოადგენს, რაც გულისხმობს, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა, და განსაკუთრებით კი, მისი ფუნდამენტური ელემენტები, უნდა გადაისინჯოს მომდევნო არჩევნებამდე საკმარისი დროით ადრე. საქართველოში საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების ხშირად შეტანის პრაქტიკა საფრთხეს უქმნის საარჩევნო პროცესის მთლიანობისა და დემოკრატიის კონსოლიდაციაზე მიმართულ მიმდინარე ძალისხმევას.

11. წინამდებარე ერთობლივ დასკვნაში აღნიშნულია საარჩევნო კოდექსში შეტანილი დადებითი ცვლილებები, მათ შორის, ღონისძიებები მიმართული ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღკვეთისაკენ, არჩევნების შედეგების დადგენის პროცესის გაძლიერებისა და საარჩევნო დავების გადაწყვეტის პროცესის გაუმჯობესებისაკენ. თუმცა, ზოგიერთი შემოთავაზებული ცვლილება პრობლემატურად მიგვაჩნია, მაგალითად, საარჩევნო კომისიების შემადგენლობასთან დაკავშირებით შემოთავაზებული ცვლილებები. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ODIHR-ისა და ვენეციის კომისიის მიერ სამართლებრივ ჩარჩოში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით მანამდე მოწოდებული ზოგიერთი რეკომენდაცია გათვალისწინებული იქნა ამ საკანონმდებლო ინიციატივის ფარგლებში, მთელი რიგი არსებითი მნიშვნელობის საკითხები კვლავაც გაუთვალისწინებელი დარჩა. ჯერ კიდევ საჭიროა უფრო სრულყოფილი და სისტემური რეფორმის გატარება.

12. წინამდებარე საკანონმდებლო ინიციატივა არ წარმოადგენს კანონმდებლობის ფუნდამენტურ გადასინჯვას, არამედ იგი მიზნად ისახავს პოლიტიკური ჩიხის დაძლევას და პოლიტიკური ხასიათის პრობლემების გადაჭრას, რომლებიც 2020 წლის 31 ოქტომბერის საპარლამენტო არჩევნების პროცესში წარმოიშვა.

13. ODIHR-ი და ვენეციის კომისია შემდეგ ძირითად რეკომენდაციებს იძლევიან საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების კანონპროექტის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით:

ა) განხილული უნდა იქნეს კვალიფიციური (მაგ. ორი მესამედი) საპარლამენტო უმრავლესობის, ან ორმაგი უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემის მოთხოვნა (რაც გულისხმობს დეკლარაციების უმრავლესობას როგორც მმართველი პარტიებიდან, ასევე ოპოზიციური პარტიებიდან) ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) თავმჯდომარისა და უპარტიო წევრების არჩევას, და გათვალისწინებული უნდა იქნეს ჩიხური ვითარების თავიდან აცილების მექანიზმი. ცესკოს უპარტიო წევრების მიმართ უფრო მაღალი სანდოობა უნდა იქნეს მოთხოვნილი, და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს უფრო მრავალფეროვანი წევრობა შესარჩევი კომისიის შემადგენლობაში, რომელიც გამჭვირვალედ და დამსახურებებზე დაყრდნობით განახორციელებს კანდიდატთა ნომინაციის პროცესს.

ბ) გაუქმდეს პარტიის მიერ კომისიის წევრის დანიშვნის უფლებასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვები, რომლებიც გათვალისწინებულია მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტებში შესატანი ცვლილებების პროექტით, ანუ პირობები, რომლებიც დაკავშირებულია პარტიის უფლებასთან მიიღოს სახელმწიფო დაფინანსება, და რომ „პარტიას უნდა ჰყავდეს პარლამენტის სულ მცირე ერთი წევრი, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას“, რითაც გამოირიცხება პარტიები, რომლებიც პარლამენტს ბოიკოტს უცხადებენ.

გ) საოლქო საარჩევნო კომისიების (DEC) და საუბნო საარჩევნო კომისიების (PEC) წევრთა შერჩევის შესახებ მომწესრიგებელ დებულებებში დამატებით ცვლილებების შეტანა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს, inter alia, უპარტიო წევრების გამჭვირვალე და ჭეშმარიტად დამსახურებებზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესი, და აგრეთვე პარტიის მიერ საარჩევნო კომისიაში წევრის დანიშვნის უფლება, და სადაც ეს მიესადაგება, იმ პირობების გარეშე, რომ პარტიას უნდა გააჩნდეს სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლება, და რომ პარტიას უნდა ჰყავდეს პარლამენტის სულ მცირე ერთი წევრი, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას, „ბ“ პუნქტში მითითებული რეკომენდაციის შესაბამისად.

დ) კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავდეს, თუ რა საფუძველზე შეიძლება მოხდეს პარტიის მიერ წარდგენილი საარჩევნო კომისიის წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტა.

გარდა ამისა, ODIHR-ი და ვენეციის კომისია შემდეგ რეკომენდაციებს იძლევიან:

ა. კენჭისყრის დღეს პარტიების წარმომადგენლების ყოფნის და საარჩევნო კამპანიის აკრძალვა საარჩევნო უბნების მიმდებარე ტერიტორიებზე;

ბ. სრულყოფილი სამართლის ჩარჩოს მიღება, რომელიც განსაზღვრავს ხმების გადათვლის და შედეგების ბათილად ცნობის მკაფიო და ობიექტურ კრიტერიუმებს,

ხმების დათვლისა და შედეგების შეჯამების , და არჩევნების შემდგომი დავების გადაწყვეტისას გამჭვირვალე, სამართლიანი და ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრების უზრუნველსაყოფად;

გ. სასამართლოებში საარჩევნო დავების დროულად გადაწყვეტის ხელშეწყობა საჩივრების ელექტრონული საშუალებებით წარდგენის, საჩივრების წარდგენის ბოლო ვადის დადგენილი დღის შუალდამდე გადაწევა, და საქმის დისტანციურად განხილვის შესაძლებლობის გათვალისწინება;

დ. სააკველაციო საჩივრების წარდგენისა და განხილვის ვადების შემდგომი გახანგრძლივება და იმის უზრუნველყოფა, რომ ფორმალური საფუძვლები არ გამოიწვევენ საჩივრების სათანადოდ, არსებითად, განხილვის შეფერხებას;

ე. ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის წინა რეკომენდაციების გათვალისწინება, რომელთა შესაბამისადაც ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში უნდა იყოს ამომრჩეველთა თანაბარი ან მსგავსი რაოდენობა;

ვ. ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების დეტალური და ყოვლისმომცველი სამართლის ჩარჩოს შემუშავება. იმის გათვალისწინებით, რომ 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების დაწყებამდე მცირე დროა დარჩენილი, შესაძლოა, გარკვეული ელექტრონული ტექნოლოგიების საპილოტე პროექტის სახით განხორციელება ერთადერთი შესაძლებელი გამოსავალი იყოს მომდევნო არჩევნებისთვის.

14. ეს და დამატებითი რეკომენდაციები, რომლებიც მუქი შრიფტითაა გამოყოფილი, წინამდებარე ერთობლივი დასკვნის ტექსტშია მოცემული.

15. ვენეციის კომისია და ODIHR-ი მზად არიან დაეხმარონ საქართველოს ხელისუფლებას საარჩევნო კოდექსის შემდგომ გადახედვაში, მისი საერთაშორისო სტანდარტებსა და კარგი პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

III. არსებული ვითარების მიმოხილვა

16. 2020 წლის ოქტომბერში საქართველოში საპარლამენტო არჩევნები გაიმართა. წინასაარჩევნო პერიოდში გაიზარდა პოლიტიკური დაძაბულობა, რაც, სხვა მიზეზებთან ერთად, გამოწვეული იყო არსებულ საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებული უთანხმოებით. მთავარ ოპოზიციურ პარტიებსა და მმართველ პარტიას შორის 2020 წლის 8 მარტს ურთიერთთავაგების მემორანდუმის გაფორმების შედეგად შეთანხმება იქნა მიღწეული კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანისა და 2020 წლის არჩევნების შეცვლილი საარჩევნო სისტემის პირობებში ჩატარების შესახებ. ცვლილებები ითვალისწინებდა საარჩევნო სისტემის პროპორციული კომპონენტის გაზრდას და პარტიებისათვის პარლამენტში შესასვლელად საჭირო ბარიერის დროებით შემცირებას არსებული 5%-ის ნაცვლად 1%-მდე. არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე მიღებული საარჩევნო კანონმდებლობის შემდგომი ცვლილებები საკითხების ფართო სპექტრს მოიცავდა.

17. არჩევნების პირველი რაუნდის შემდეგ, მმართველმა პარტიამ და რვა ოპოზიციურმა პარტიამ გადალახა პარლამენტში შესასვლელად საჭირო ბარიერი, ასევე კანონით განსაზღვრული ბარიერი სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად. თუმცა, არჩევნების

შედეგები არ ცნო არცერთმა ოპოზიციურმა პარტიამ, არჩევნების შედეგების სავარაუდო მასშტაბური გაყალბების გამო. ოპოზიციურმა პარტიებმა ბოიკოტი გამოუცხადეს არჩევნების მეორე რაუნდს, რომელიც ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გაიმართა, და უარი განაცხადეს ახლადარჩეულ პარლამენტში შესვლაზე, და რიგგარეშე არჩევნების ჩატარება მოითხოვეს.

18. 2021 წლის იანვარში საერთაშორისო საზოგადოების შუამავლობით წარმართული მოლაპარაკებების შედეგად, ორმა პოლიტიკურმა პარტიამ შეთანხმებას მიაღწია მმართველ პარტიასთან და შევიდა პარლამენტში ორივე მხარეს შორის ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმების შემდეგ, რომელიც ღიაა სხვა ოპოზიციური პარტიებისთვის ხელმოსაწერად. მემორანდუმი მოიცავდა ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისათვის საარჩევნო სისტემასთან, საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირებასთან და საარჩევნო დავებთან დაკავშირებულ საკითხებს. თუმცა, დანარჩენი ექვსი ოპოზიციური პარტია, მათ შორის ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტია, კვლავ უარს აცხადებდა პარლამენტში შესვლაზე, ახალი საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნის თაობაზე მათი მოთხოვნის დაკმაყოფილებამდე. შესაბამისად, ახალ პარლამენტში ამჟამად შესულია მმართველი პარტია, 90 მანდატით, და 2 ოპოზიციური პარტია, რომელიც 150 მანდატიდან 6 მანდატს ფლობს. ვენეციის კომისიამ და ODIHR-მა ამასთან დაკავშირებით აღნიშნეს, რომ „დასანანია ოპოზიციის მიერ პარლამენტის სხდომების ბოიკოტირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება. მართალია, პარლამენტის ბოიკოტირება პოლიტიკურ დისკურსთან დაკავშირებული უკმაყოფილების გამოხატვის კანონიერი საშუალებაა, ხანგრძლივმა და მასშტაბურმა ბოიკოტმა შესაძლოა ხელი შეუშალოს ჯეროვან საპარლამენტო დიალოგს და ზეგავლენა მოახდინოს არჩეული წარმომადგენლების საშუალებით ადამიანების პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის უფლებაზე.“² 2021 წლის 19 აპრილს ორმა ოპოზიციურმა პარტიამ, რომლებმაც ურთიერთგაგების მემორანდუმს მოაწერეს ხელი, კიდევ ოთხმა ოპოზიციურმა პარტიამ და ორმა დამოუკიდებელმა დეპუტატმა ხელი მოაწერეს შესწორებულ მემორანდუმს მმართველ პარტიასთან, რომლის თანახმადაც მათ ვალდებულება იკისრეს შესულიყვნენ პარლამენტში და გაეტარებინათ რამდენიმე რეფორმა, მათ შორის საარჩევნო რეფორმა. ამასთან, სამმა პარტიამ, მათ შორის მთავარმა ოპოზიციურმა პარტიამ, ამ დოკუმენტს ხელი არ მოაწერა.

19. 2021 წლის იანვრის ურთიერთგაგების მემორანდუმის საფუძველზე, საარჩევნო რეფორმის სამუშაო ჯგუფმა მუშაობა განაახლა პარლამენტში 2021 წლის თებერვალში. ჯგუფის შეხვედრებში მონაწილეობდნენ საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო). ამასთან, იმ პერიოდში ოპოზიციური პარტიების ბოიკოტის გამო, სამუშაო ჯგუფი მათი მონაწილეობის გარეშე მუშაობდა, რაც ამცირებდა პროცესის ინკლუზიურობასა და ლეგიტიმურობას. გარდა ამისა, კონსულტაციების პროცესი დაჩქარებული წესით წარიმართა. ამ პროცესში შემუშავებული იქნა მთელი რიგი წინადადებები საარჩევნო საკანონმდებლო ბაზაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. შეთავაზებული შესწორებები, რომლებიც წინამდებარე ერთობლივი დასკვნის საგანია, ეხება საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობას, ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებას, არჩევნების დღეს აგიტაციას, კენჭისყრის შედეგების ოქმებში ცვლილებების შეტანას და

² ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსში, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონსა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებებთან დაკავშირებით, [CDL-AD\(2021\)008](#), პარ. 10.

ხმების გადათვლას, საჩივრებსა და სარჩელებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისათვის საარჩევნო სისტემას, ასევე ხმის მიცემასა და ხმის დათვლას ელექტრონული საშუალებებით. ცვლილებების უმეტესობა ეფუძნება ურთიერთგაგების მემორანდუმს, ხოლო კანონპროექტი განხილული ზოგიერთი საკითხი - სამოქალაქო საზოგადოების წინადადებებს. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმება ითვალისწინებს კანონპროექტის შემდგომი შესწორებების მომზადებას მოკლე ვადაში.

20. ვენეციის კომისია და ODIHR-ი კიდევ ერთხელ ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ საარჩევნო სისტემა და არჩევნების ჩატარების პროცესის მარეგულირებელი სამართლის ჩარჩო უნდა ემყარებოდეს რაც შეიძლება ფართო კონსენსუსს არჩევნებში მონაწილე ყველა პარტიას შორის, და ყველა ძალისხმევა უნდა იყოს მიმართული, განსაკუთრებით საქართველოში ამჟამად არსებული ვითარების გათვალისწინებით, ამ პროცესისადმი საერთო ნდობის მისაღწევად. ამასთან, ამ პროცესისადმი ნდობა და ჩართულობა ყველა დაინტერესებულ მხარეებს შორის მხოლოდ დიალოგის გზით შეიძლება იყოს მიღწეული, რომელიც განპირობებულია ქართული დემოკრატიის დაცვისა და განმტკიცების რეალური სურვილით. სამართლებრივმა დასკვნებმა შეიძლება ხელი შეუწყონ ამ პროცესის ადგილზე წამოწყებას, მაგრამ ვერ ჩაანაცვლებენ ამ მხრივ ადგილობრივ დონეზე არსებულ მზაობას და ძალისხმევას. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ ვადები, რომელთა განმავლობაში შემოთავაზებული შესწორებების შემუშავება და განხილვა მოხდა, ძალიან მოკლე იყო, რაც არ იძლეოდა სათანადო საჯარო კონსულტაციების პროცესის ჩატარების საშუალებას.

21. ზემოხსენებული ცვლილებების შემუშავებამდე შემოთავაზებული ცვლილებები არსებითად ზღუდავდნენ იმ პარტიების მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას, რომლებიც ბოიკოტს მიმართავდნენ. ცვლილებების პროექტი ვენეციის კომისიამ და ODIHR-მა განიხილეს, და დაასკვნეს, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები არის გადაჭარბებული და არათანაზომიერი ზომა, რომელიც ზღუდავს პოლიტიკურ პლურალიზმს და ოპოზიციის უფლებებს.³ მათ ურჩიეს საქართველოს არ მიეღო ეს ცვლილებები; კანონპროექტი ჯერ კიდევ პარლამენტის მიერ განხილვის ეტაპზეა. ზოგიერთი ცვლილების პროექტი, რომელიც ამ ერთობლივი დასკვნის განხილვის საგანია, პირდაპირ უკავშირდება საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტს, რომელიც სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას შეეხება.

22. დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ODIHR-მა რეკომენდაცია გასცა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა გადაისინჯოს მომდევნო არჩევნებამდე საკმარისი დროით ადრე, და ფართო და ინკლუზიური კონსულტაციების გზით, რათა იგი უფრო მეტად შეესაბამებოდეს ეუთოს ვალდებულებებს, საერთაშორისო სტანდარტებს და კარგ პრაქტიკას.⁴ ასევე აღსანიშნავია, რომ ODIHR-ისა და ევროპის საბჭოს მიერ მანამდე გაცემული რეკომენდაციები გაუთვალისწინებელი დარჩა. იმავდროულად, საკანონმდებლო ცვლილების მიმდინარე ინიციატივა არ ემყარება კანონმდებლობის ყოვლისმომცველ მიმოხილვას, არამედ იგი მიზნად ისახავს პოლიტიკური ჩიხის დაძლევას და პოლიტიკური პრობლემების

³ ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსში, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონსა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებებთან დაკავშირებით, [CDL-AD\(2021\)008](#), პარ.13-16.

⁴ იხილეთ [ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში საქართველოს 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების თაობაზე](#).

გადაჭრას, რომლებიც საპარლამენტო არჩევნების პროცესში წარმოიშვა, და ძირითადად შეეხება საარჩევნო ადმინისტრაციას და არჩევნების შედეგების სანდოობას.

IV. ანალიზი და რეკომენდაციები

A. საკანონმდებლო ბაზის სტაბილურობა

23. საარჩევნო კანონი სტაბილურობის გარკვეულ ხარისხს უნდა ინარჩუნებდეს, რაც მას პარტიების მხრიდან პოლიტიკური მანიპულირებისგან იცავს. „კანონის სტაბილურობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საარჩევნო პროცესისადმი სანდოობისთვის, რაც თავისთავად მნიშვნელოვანია დემოკრატიის კონსოლიდაციისთვის. წესების ხშირად შეცვლამ, განსაკუთრებით კი რთული წესებისა, შესაძლოა ამომრჩეველში დაბნეულობა გამოიწვიოს. გარდა ამისა, ამომრჩეველმა შეიძლება დაასკვნას, სწორად თუ არასწორად, რომ საარჩევნო კანონი უბრალოდ იარაღია ძლიერთა ხელში, და რომ მის ხმას მცირე წონა აქვს არჩევნების შედეგების გადაწყვეტისას.“⁵ საქართველოში საარჩევნო კანონმდებლობის ხშირი შეცვლის პრაქტიკა საფრთხეს უქმნის საარჩევნო პროცესის მთლიანობას და სახელმწიფოს მიმდინარე ძალისხმევას დემოკრატიის კონსოლიდაციის მიმართულებით⁶. გარდა ამისა, ამან შეიძლება გამოიწვიოს ამომრჩეველთა, პარტიებისა და კანდიდატების დაბნეულობა, და ართულებს კომპეტენტური საარჩევნო ორგანოების მიერ კანონის გამოყენებას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს შეცდომები საარჩევნო პროცესში და, შესაბამისად, უნდობლობა არჩეული ორგანოების მიმართ.

24. გარდა ამისა, საარჩევნო კანონმდებლობაში ამჟამად შემოთავაზებული ცვლილებებისთვის შერჩეული დრო, ანუ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე (2021 წლის მეორე ნახევარში), შეიძლება არ იყოს შესაბამისობაში კარგ საერთაშორისო პრაქტიკასთან⁷, თუ ცვლილებები ეხება არჩევნების ფუნდამენტურ ასპექტებს, მათ შორის, გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისათვის საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტების ცვლილებებსა და საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის შესახებ ნორმების გადასინჯვას. საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის პრინციპიდან გამონაკლისი დასაშვებია, თუ ფართო კონსენსუსი არსებობს რეფორმასთან დაკავშირებით. პირველი შემთხვევა არ არის, როდესაც საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებები განხორციელდა საარჩევნო პერიოდამდე მცირე ხნით ადრე, ხოლო წინა სადამკვირვებლო მისიების შედეგებზე დაყრდნობით ODIHR-მა და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ აღნიშნეს, რომ ეს არ შეესაბამებოდა კანონმდებლობის სტაბილურობის პრინციპს⁸ და ამომრჩევლებში გაუგებრობა გამოიწვია.⁹

⁵ იხილეთ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, განმარტებითი ანგარიშის 63-ე პუნქტი; აგრეთვე 58-ე და 64-67 პუნქტები.

⁶ ბოლო მნიშვნელოვანი საარჩევნო რეფორმის პაკეტი პარლამენტმა 2020 წლის შუა პერიოდში მიიღო, ანუ წლის წინ.

⁷ საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის II. 2. ბ. სახელმძღვანელო პრინციპის თანახმად „საარჩევნო სისტემის ფუნდამენტური ელემენტები, საარჩევნო კომისიების წევრებით დაკომპლექტებასთან დაკავშირებული ნორმები, და საარჩევნო ოლქების საზღვრები არ უნდა ექვემდებარებოდეს ცვლილებებს არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე, ან კონსტიტუციით, ან ჩვეულებრივ კანონზე უპირატესო ძალის მქონე აქტით უნდა იყოს განსაზღვრული“.

⁸ იხილეთ ODIHR-ის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების 2020 წლის [ანგარიში](#).

⁹ იხილეთ PACE-ის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების 2016 წლის [ანგარიში](#).

B. საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობა

25. საარჩევნო ადმინისტრაციების ფორმირების კონკრეტული საერთაშორისო სტანდარტის არარსებობის პირობებში, თითოეულმა ქვეყანამ უნდა მოძებნოს ყველაზე შესაფერისი მოდელი, რომელიც შეესაბამება მის ადგილობრივ ტრადიციებს და დამკვიდრებულ კარგ პრაქტიკას, და დაეყრდნობა რამდენიმე სახელმძღვანელო პრინციპს, განსაკუთრებით კი, საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას, და ხელს შეუწყობს საარჩევნო პროცესებში ჩართული მხარეების ნდობას არჩევნების მართვის ორგანოებისადმი, და მთლიანი არჩევნების პროცესის გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას. როგორც საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსშია აღნიშნული, „როდესაც არ არსებობს ადმინისტრაციული ხელისუფლების პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე პირებისგან დამოუკიდებლობის კარგად დამკვიდრებული ტრადიცია, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი საარჩევნო კომისიები უნდა შეიქმნას ყველა დონეზე, ცენტრალური დონიდან დაწყებული და საარჩევნო უბნების დონით დამთავრებული“, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს არჩევნების სათანადოდ ჩატარება, ან თუნდაც დარღვევების თაობაზე სერიოზული ეჭვის აღმოფხვრა¹⁰. შემოთავაზებული შესწორებები ამის უზრუნველყოფის მცდელობად შეიძლება ჩაითვალოს, მაგრამ, როგორც ჩანს, შემდგომი გაუმჯობესება აუცილებელი, როგორც ქვემოთაა აღწერილი.

26. ეუთოს წევრ სახელმწიფოებში საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოების ფორმირების სხვადასხვა მოდელი არსებობს, მათ შორის, ცენტრალური საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოების ფორმირების, რომლებიც მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას ემყარება. ქვედა დონის კომისიების წევრებით დაკომპლექტება, ზოგადად ცენტრალური კომისიის ფორმირების პრინციპის ანალოგიურია. მრავალპარტიული წარმომადგენლობის საფუძველზე ცენტრალური საარჩევნო ორგანოს შექმნის მთავარი ღირებულება იმაში მდგომარეობს, რომ ეს ხელს უწყობს პროცესისადმი სანდოობის ამაღლებას და გამჭვირვალობის განმტკიცებას მთავარი პოლიტიკური ძალების არჩევნების ადმინისტრირებაში მონაწილეობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფის გზით. ძირითადი დაშვება იმაში მდგომარეობს, რომ არჩევნებში მონაწილე მთავარმა პოლიტიკურმა სუბიექტებმა უნდა შეძლონ პროფესიონალების იდენტიფიცირება, რომლებიც საზოგადოების პატივისცემით სარგებლობენ, და რომლებიც მათი პოლიტიკური მიკუთვნებულობის მიუხედავად, შეძლებენ სამართლებრივი ჩარჩოს კოლეგიური და კონსენსზე დაფუძნებული გზით გამოყენებას, კანონის სულისკვეთების და ნორმების შესაბამისად.

27. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-8, მე-10, მე-12, მ-14, 19-20-ე, 24-26-ე, 30-ე, 42-ე, 196-ე და 203.3-ე მუხლებში შემოთავაზებული ცვლილებები ეხება სამი დონის საარჩევნო კომისიების შემადგენლობას - ცენტრალური საარჩევნო კომისია (CEC) საოლქო საარჩევნო კომისიები (DEC) და საუბნო საარჩევნო კომისიები (PEC). კანონპროექტში შენარჩუნებულია ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიების შერეული შემადგენლობა (უპარტიო და პარტიების მიერ დანიშნული წევრები), მაგრამ შეტანილია ცვლილებები კომისიის წევრთა რაოდენობასა და დანიშვნის პროცესში. შემოთავაზებული ცვლილებებით ძირეულად შეიცვლება საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრობა შერეული შემადგენლობიდან სრულად უპარტიო წევრობით. საარჩევნო კომისიებში წევრთა

¹⁰ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD(2002)023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II 3.1.b.

დანიშვნის მნიშვნელოვნად გადასინჯული პროცესის გათვალისწინებით, ცვლილებების პროექტის მე-2 მუხლი წყვეტს კომისიებში პარტიების მიერ დანიშნული მუდმივი წევრების უფლებამოსილებას, რომლებიც ჩანაცვლებული უნდა იქნეს შესწორებული 196-ე მუხლის შესაბამისად. ამასთან, ცვლილებების შესაბამისად ცესკოს და საოლქო საარჩევნო კომისიების უპარტიო წევრების ხუთწლიანი უფლებამოსილების ვადა არ წყდება.¹¹

28. შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად, ცესკოს წევრების რაოდენობა ამჟამად არსებული 11 წევრის ნაცვლად (თავმჯდომარის გამოკლებით) 17 წევრი იქნება (ცესკოს თავმჯდომარის ჩათვლით). ცესკოს 8 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, კონკურსის გზით, მაშინ, როდესაც მანამდე მათი რაოდენობა 5 წევრს შეადგენდა; ხოლო 9 წევრს ნიშნავენ პარტიები, მაშინ როდესაც მანამდე მათი რაოდენობა 6 წევრს შეადგენდა.¹² რაც შეეხება პოლიტიკურ პარტიების მიერ კომისიის წევრების დანიშვნას, თითოეულ უფლებამოსილ პარტიას უფლება ექნება დანიშნოს თითო ცესკოს წევრი, რაც მნიშვნელოვანი ცვლილებაა მოქმედ წესთან შედარებით, რომელიც პროპორციულობის პრინციპს ეფუძნება (პარტიების მიერ წევრთა დანიშვნის პროცესთან დაკავშირებით ცვლილებების შემდგომი განხილვა იხილეთ ქვემოთ)¹³. ცესკოში პოლიტიკური პარტიების წევრების რაოდენობის ეს ზრდა ასახავს დღევანდელ პოლიტიკურ რეალობას, რომელიც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ჩამოყალიბდა.

29. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, და 2017 წლიდან, საპარლამენტო ფრაქციების მქონე პარტიებს უფლება აქვთ დანიშნონ საარჩევნო კომისიის წევრები ყველა დონეზე, ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მიღებული ხმების პროპორციულად.¹⁴ ODIHR-მა ბოლო არჩევნებთან მიმართებაში აღნიშნა, რომ ამან გამოიწვია მმართველი პარტიის დომინანტური წარმომადგენლობა საარჩევნო კომისიებში, რაც უარყოფითად აისახა საზოგადოების აღქმაზე საარჩევნო კომისიების მიუკერძოებლობის და დამოუკიდებლობის შესახებ, რაც საარჩევნო ადმინისტრაციის ქვაკუთხედს წარმოადგენს. თითოეული უფლებამოსილი პარტიის მიერ ცესკოში რამდენიმე წევრის (პროპორციულად) დანიშვნის ნაცვლად ერთი წევრის დანიშვნის პრინციპზე გადასვლა ნაწილობრივ ითვალისწინებს ODIHR-ის რეკომენდაციას, რომელიც მან 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გასცა, რომლის შესაბამისადაც: "საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობა შეიძლება გადაიხედოს მისი მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის გაზრდის მიზნით. წევრების დანიშვნის ფორმულის გადახედვაა მიზანშეწონილი უფრო დაბალანსებული პოლიტიკური წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად და ერთი პოლიტიკური პარტიის ფაქტობრივი დომინირების თავიდან ასაცილებლად."¹⁵

¹¹ საზოგადოებრივი მაუწყებლის საბჭოს კონტექსტში, 2013 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი ის კანონმდებლობა, რომელიც თანამდებობიდან ვადამდე ათავისუფლებს დამოუკიდებელ ორგანოში დანიშნულ პირს.

¹² საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის 10(1) მუხლი.

¹³ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მე-13 მუხლი.

¹⁴ 2017 წლამდე საპარლამენტო პარტიები საარჩევნო კომისიაში თითო წევრს ნიშნავდნენ.

¹⁵ ODIHR-ის საარჩევნო პროცესებზე დამკვირვებელთა ანგარიშები 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნების და 2018 წლის საქართველოში ჩატარებული საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგების თაობაზე ასევე შეიცავდნენ რეკომენდაციებს საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის ფორმულის გადახედვის თაობაზე, უფრო დაბალანსებული პოლიტიკური წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად.

30. შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად, ცესკოს თავმჯდომარეს პარლამენტის მიერ არჩეულ ცესკოს წევრთაგან საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს ცესკო სიითი შემადგენლობის ორი მესამედით.¹⁶ ცვლილებების პროექტი არსებითად, თავმჯდომარის სტატუსს ცესკოს წევრის სტატუსს უთანაბრებს. საგულისხმოა, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები აუქმებენ მოთხოვნას, რომ პრეზიდენტმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კონსულტაციები ჩაატაროს ცესკოს თავმჯდომარეობის სამი კანდიდატის დასახელებასთან დაკავშირებით, და ამის ნაცვლად პრეზიდენტს მიეცემა ცესკოს ერთი წევრის თავმჯდომარედ წარდგენის შეუზღუდავი დისკრეცია.¹⁷ ცესკოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობისადმი ნაკლები ნდობის თაობაზე არსებული აღქმების ფონზე, ცენტრალური საარჩევნო ორგანოს მხრიდან ცესკოს ხელმძღვანელობასთან დაკავშირებულ საჯარო კონსულტაციებზე უარის თქმა მიზანშეწონილი არ არის. აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების როლის განმტკიცება ცესკოს თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის პროცესში, შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს საზოგადოების ნდობის ასამაღლებლად. უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს, რომ თავად პრეზიდენტის თანამდებობა არ სარგებლობს საზოგადოების სრული ნდობით, როგორც მექანიზმი, რომელიც თავისუფალია პოლიტიკური გავლენისგან ცესკოს თავმჯდომარის და უპარტიო წევრების თანამდებობებზე წარდგენების კონტექსტში, და აქედან გამომდინარე, კანდიდატურების დასახელების ალტერნატიულმა მექანიზმებმა შეიძლება უფრო ფართო ნდობა და აღიარება მოიპოვოს. თუმცა, რესპუბლიკის პრეზიდენტის პროცესიდან სრულად გამორიცხვისთვის საკონსტიტუციო ცვლილებაა საჭირო.¹⁸

31. ცვლილებების პროექტის შესაბამისად, თუ განსაზღვრულ ვადაში ცესკოს თავმჯდომარე ვერ აირჩა, საქართველოს პრეზიდენტი ცესკოს თავმჯდომარის იმავე კანდიდატურას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს, რომელიც ცესკოს თავმჯდომარეს აირჩევს.¹⁹ ვენეციის კომისია და ODIHR აცნობიერებენ, რომ უნდა არსებობდეს ჩიხიდან გამოსვლის საშუალება, თუ პირველი დადგენილი წესის შესაბამისად ვერ მოხდება თავმჯდომარის არჩევა. იმავდროულად, იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს მოთხოვნა, რომ პარლამენტის მიერ კანდიდატი არჩეულ იქნეს კვალიფიციური უმრავლესობით, ეს არსებითად ნიშნავს, რომ თავმჯდომარე მმართველ პარტიას წარმოადგენს. კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ ცესკოს თავმჯდომარის გარშემო კონსენსუსი მნიშვნელოვანი საკითხია ქართული დემოკრატიისთვის. აქედან გამომდინარე, ყველა ძალისხმევა უნდა წარიმართოს ცესკოს თავმჯდომარის კანდიდატურასთან დაკავშირებით რაც შეიძლება ფართო კონსენსუსის მისაღწევად. უნდა აღინიშნოს, რომ პრობლემატური სიტუაცია ბოიკოტის არარსებობის პირობებშიც შეიძლება შეიქმნას, თუ ცესკოს თავმჯდომარეობის კანდიდატი არ მიიღებს ოპოზიციის მხარდაჭერას, მაგრამ მაინც შეიძლება დაინიშნოს ხმათა უმრავლესობით. გარდა ამისა, შემოთავაზებული ცვლილებების პროექტი არ ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევას, როდესაც პარლამენტი არ დაამტკიცებს პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებულ კანდიდატს. **ცესკოს ხელმძღვანელობასთან დაკავშირებით ფართო კონსენსუსის უზრუნველსაყოფად,**

¹⁶ მოქმედი საარჩევნო კოდექსის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად ცესკოს თავმჯდომარის კანდიდატურას წარადგენენ და ირჩევენ არა-ცესკოს წევრები.

¹⁷ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მუხლი 10(3).

¹⁸ იხილეთ კონსტიტუციის 52-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის შესაბამისადაც საქართველოს პრეზიდენტი „ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში“

¹⁹ საარჩევნო კოდექსის მუხლი 10(5).

მიზანშეწონილია გათვალისწინებული იქნეს კვალიფიციური (მაგ. ორი მესამედი) საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემის, ან ორმაგი უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემის მოთხოვნა (რაც გულისხმობს დეპუტატების უმრავლესობას როგორც მმართველი პარტიებიდან, ასევე ოპოზიციური პარტიებიდან) ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) თავმჯდომარის არჩევისას, და გათვალისწინებული უნდა იქნეს ჩიხური ვითარების თავიდან აცილების მექანიზმი.

32. იმავდროულად, შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად, პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში არსებული საკონკურსო კომისია, რომლის შემადგენლობის ნახევარს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წარმოადგენენ, და რომელიც რეკომენდაციას უწევდა პარლამენტს ცესკოს შემადგენლობის უპარტიო წევრების კანდიდატებთან დაკავშირებით, ამჟამად სრულად სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებით იქნება დაკომპლექტებული.²⁰ მიუხედავად იმისა, რომ ეს სრულად სისტემური ცვლილება არ არის, ეს პოზიტიური ნაბიჯია მიუკერძოებელი ცენტრალური საარჩევნო ორგანოს არჩევის უზრუნველყოფისა და ცესკოს მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებისკენ, განსაკუთრებით წარსული გამოწვევების გათვალისწინებით ცესკოს წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებით, რომლებიც საზოგადოების სრული ნდობით სარგებლობენ. ამასთან, საჭიროა იმის უზრუნველყოფა, რომ კომისიაში მხოლოდ მიუკერძოებელი და მაღალი რეპუტაციის მქონე ორგანიზაციები შევიდნენ.

33. ამ მხრივ, კანონპროექტი ითვალისწინებს მოთხოვნას, რომ წევრ ორგანიზაციებს უნდა ჰქონდეთ არჩევნებზე დაკვირვების მინიმუმ სამწლიანი გამოცდილება. ქართულ კონტექსტში, ამ მიმართულებით სამწლიანი მუშაობის გამოცდილება შეიძლება ძალიან ხანმოკლე იყოს, რადგან ასეთ ახალგაზრდა ორგანიზაციებს არა აქვთ საჭირო გამოცდილება საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად მათი მუშაობის დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით. ამავე დროს, მოთხოვნა, რომ ორგანიზაციებს ჰქონდეთ არჩევნებზე სადამკვირვებლო საქმიანობის განხორციელების გამოცდილება, ძალიან შემზღვეველია, რადგან იგი გამორიცხავს შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებსა და ექსპერტებს, როგორცაა მაღალი რეპუტაციის მქონე აკადემიკოსები და ხანგრძლივი გამოცდილების მქონე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წევრები, რომლებიც მუშაობენ დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების საკითხებზე, მაგრამ შეიძლება სულაც არ ახორციელებდნენ ოფიციალურად არჩევნებზე დაკვირვებას. გარდა ამისა, ახალ დებულებებში არ არის განმარტებული, წარმოდგენილი უნდა იყოს თუ არა ყველა ასეთი ორგანიზაცია. სასურველია, რომ საკონკურსო კომისიის წევრობის კრიტერიუმები უზრუნველყოფდნენ მრავალფეროვან წევრობას; შეიძლება განიხილებოდეს პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლების ჩართვა (ოპოზიციური პარტიების ადექვატური წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა). გარდა ამისა, ცესკოს უპარტიო წევრების მიმართ უფრო მაღალი სანდოობის უზრუნველყოფაზე მიმართული მოთხოვნების დაწესება და თავად შერჩევის პროცესის განმტკიცება ხელს შეუწყობს ცესკოს მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას, და სასურველია ამასთან დაკავშირებით გათვალისწინებული იყოს გასაუბრება, გამჭვირვალობის გაზრდა, დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მოთხოვნა და გასაჩივრების უფლების მინიჭება.²¹

²⁰ საარჩევნო კოდექსის მუხლი 12(3).

²¹ საარჩევნო კოდექსის მუხლი 12(4) უაღრესად არამკაცრ კრიტერიუმებს ადგენს ცესკოს წევრებთან დაკავშირებით, კერძოდ, ცესკოს წევრობის კანდიდატი შეიძლება იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, აქვს არანაკლებ 3 წლის შრომითი გამოცდილება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი.

34. როგორც ზემოთ აღნიშნა, ცესკოს თავმჯდომარის პარლამენტის მიერ დანიშვნის შესაძლებლობის ანალოგიურად, საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ცესკოს უპარტიო წევრების არჩევის წესმა შეიძლება გამოიწვიოს კომისიის შემადგენლობაში მხოლოდ მმართველი პარტიის წარმომადგენლების დანიშვნა. შესწავლილი უნდა იქნეს ცესკოს უპარტიო წევრების წარდგენისა და/ან დანიშვნის ალტერნატიული მექანიზმების დანერგვის შესაძლებლობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს უფრო ფართო კონსენსუსი წევრობის კანდიდატებთან დაკავშირებით, გარანტირებული იყოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, და გაიზარდოს საზოგადოების ნდობა საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, განხილული უნდა იყოს კვალიფიციური (მაგ. ორი მესამედი) საპარლამენტო უმრავლესობის, ან ორმაგი უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემის მოთხოვნა, და ჩიხური ვითარების თავიდან აცილების მექანიზმი. ეს საკითხი კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს, თუ ცესკოს უპარტიო წევრების წილი პლუს მმართველი პარტიის მიერ დანიშნული წევრები, და ოპოზიციის მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობა იგივე დარჩება, რაც მოქმედი კანონმდებლობით და შემოთავაზებული კანონპროექტითაა გათვალისწინებული, რადგან მმართველ პარტიას ფაქტობრივად შესაძლებლობა აქვს დანიშნოს ცესკოს წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობა. ნებისმიერ შემთხვევაში, მიღწეული უნდა იქნეს კონსენსუსი ცესკოს წევრების დანიშვნის შესახებ ისეთ გარემოში, რომელშიც საარჩევნო ადმინისტრაცია არ სარგებლობს საზოგადოების მაღალი ნდობით.

35. საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოს შემადგენლობასთან დაკავშირებით შემოთავაზებული დებულებები სრულად არ შეესაბამება მრავალპარტიული წარმომადგენლობის მქონე საარჩევნო კომისიების ფორმირებასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო გამოცდილებას.²² საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ითვალისწინებს, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ პარტიების წარმომადგენლები, რომლებიც უკვე პარლამენტში არიან, ან ხმების დადგენილი პროცენტი მაინც დააგროვეს. ასეთი წევრობა უნდა ეფუძნებოდეს თანასწორობას, რომელიც მკაცრად, ან პროპორციულ საფუძველზე უნდა განისაზღვროს, პარტიების შეფარდებითი საარჩევნო უპირატესობის გათვალისწინებით.²³ შემოთავაზებული ცვლილებები არ ადგენენ კომისიაში წევრობის თანაბარ უფლებებს (მკაცრი ან პროპორციული პრინციპით), რადგან ისინი შეიცავენ დებულებას, რომლის შესაბამისადაც საპარლამენტო პარტიებს ცესკოს წევრის დანიშვნის უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვთ, თუ პარტიას კანონის შესაბამისად იღებს სახელმწიფო დაფინანსებას, და ჰყავს პარლამენტის სულ მცირე ერთი წევრი, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას, პარლამენტის რეგლამენტის 224-ე მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად.²⁴

²² იხილეთ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II 3.1.d.

²³ იხილეთ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი I 2.3 და II 3.1.d და e.

²⁴ იხილეთ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 13(1). მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონში შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად, რომლებიც გაკრიტიკებული იქნა ვენეციის კომისიის და ODIH-ის ერთობლივ დასკვნაში (CDL-AD(2021)008), და პოლიტიკურ პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს, რომელიც არ აიღებს მის მიერ მოპოვებული საპარლამენტო მანდატების სულ მცირე ნახევარს, არ გამოეყოფა სახელმწიფო დაფინანსება, და გარდა ამისა, თუ რომელიმე პარტიის ან ბლოკის პარლამენტის წევრთა ნახევარი, საპატიო მიზეზის გარეშე გააცდენს რეგულარული პლენარული სხდომების ნახევარზე მეტს წინა რეგულარული პლენარული სესიის განმავლობაში, პარტია ან ბლოკი არ მიიღებს სახელმწიფო დაფინანსებას

36. სავარაუდოდ, ზემოთხსენებული შეზღუდვები მიზნად ისახავენ პარლამენტის ბიოკოტირების პრობლემის გადაჭრას და პარლამენტის ფუნქციონირების ხელშეწყობას, მაგრამ ზღუდავენ ცალკეული პარტიებს საარჩევნო ადმინისტრაციაში მონაწილეობის დამკვიდრებული უფლებას, და არ წარმოადგენენ დასახული მიზნის მიღწევის სათანადო ან თანაზომიერ საშუალებას. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოები არ არიან ვალდებული მიანიჭონ პარტიებს არჩევნების ჩატარების უფლება, თუ არჩევნების ჩატარების სტრუქტურა მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას ეფუძნება, ეს უფლება ყველა პოლიტიკურ პარტიას უნდა მიენიჭოს, პარლამენტში მათი წარმომადგენლობის, ან არჩევნებში მოპოვებული ხმების რაოდენობით განპირობებული მათი წონიდან გამომდინარე. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს, თუ როგორ და როდის უნდა მოხდეს კომისიის წევრობის ცვლილებები პოლიტიკური პარტიის დაშლის და ახალი პარტიების წარმოქმნის შემთხვევაში, ან როდესაც შეიცვლება პარტიების შეფარდებითი ძალა და წარმომადგენლობა არჩეულ ინსტიტუტებში, ზემოთხსენებული ფაქტორების გამოყენება იმის დასადგენად, თუ რომელი პარტიების წარმომადგენლები უნდა შევიდნენ საარჩევნო ადმინისტრაციაში, პოლიტიკური დამაბულობის გაზრდის და საარჩევნო ადმინისტრაციისადმი ნდობის შელახვის რისკს ქმნის. ეს განსაკუთრებით იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ ოპოზიცია საპარლამენტო ბიოკოტს მიმართავს, რის შედეგადაც ბევრი პარტია დაკარგავს ცესკოში წევრების დანიშვნის უფლებას. კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური ჩიხის გადასალახად ყველაზე შესაფერისი მექანიზმია პოლიტიკური დიალოგი.

37. იმავდროულად, აღსანიშნავია, რომ ოპოზიციური პარტიების უმრავლესობის მიერ საპარლამენტო საქმიანობის ბიოკოტის პირობებში, თავიდან უნდა იქნეს არიდებული ნებისმიერი კანონის მიღება, რომელიც შეიძლება უპირატესად სადამსჯელო ხასიათის ინიციატივად აღიქმებოდეს, და რომელიც მიმართულია ოპოზიციური პარტიების წინააღმდეგ. როგორც ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, არსებობს იმის უზრუნველყოფის საჭიროება, რომ უმრავლესობამ ბოროტად არ გამოიყენოს მისი სხვაგვარად ლეგიტიმური უფლებები მხოლოდ იმიტომ, რომ მათ გაიმარჯვეს არჩევნებში.²⁵ მეტისმეტად მკაცრი შეზღუდვების დაწესება სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად ოპოზიციური პარტიებისათვის, რომლის მიღების უფლებაც მათ მოიპოვეს, წინააღმდეგობაში მოვა ზემოაღნიშნულ პრინციპთან, წარმოადგენს არასწორ გზავნილს, და სახიფათო პრეცედენტს ამკვიდრებს საარჩევნო პროცესში პარტიების პლურალიზმის და თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის მხრივ. ამ შესწორებით დასახული მიზნის მისაღწევად არსებობს სხვა უფრო თანაზომიერი და შესაბამისი საშუალებები, რომლებიც შეიძლება მოიცავდნენ პარლამენტის ცალკეულ წევრებზე პირდაპირი სანქციების დაკისრებას მათი ქმედებებისთვის, ნაცვლად პოლიტიკური პარტიის გამორიცხვისა საარჩევნო პროცესში მონაწილეობისგან სხვა პარტიებთან თანაბარ პირობებზე.

38. გარდა ამისა, შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად, თუ კვალიფიციური

მომდევნო ექვსი თვის განმავლობაში (იხილეთ პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 30 და 39-ე მუხლებში შემოთავაზებული ცვლილებები). პარლამენტის რეგლამენტის 224-ე მუხლის მე-10 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ თუ პარლამენტის წევრები არ ახორციელებენ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას, და/ან თუ ისინი არ მონაწილეობენ საპარლამენტო კომიტეტის საქმიანობაში, მათ დაუკავდებათ კანონით დადგენილი ხელფასი.

²⁵ ვენეციის კომისია, დემოკრატიულ საზოგადოებაში საპარლამენტო უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის ურთიერთობის პარამეტრები: საცნობარო ჩამონათვალი (CDL-AD(2019)015), პარ. 20.

პარტიების რაოდენობა 9-ზე მეტია, ცესკოს წევრის დანიშვნისას უპირატესობა ენიჭება იმ პარტიას, რომელსაც უფრო მეტი საბიუჯეტო დაფინანსება ეკუთვნის, და რომელმაც უფრო ადრე გაიარა საარჩევნო რეგისტრაცია,²⁶ მაშინ, როდესაც მოქმედი დებულების შესაბამისად, უპირატესობა მიენიჭება პარტიას, რომელმაც არჩევნებში მეტი ხმა დააგროვა. შემოთავაზებული დებულება არ შეესაბამება საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსს, რომელიც როგორც აღვნიშნეთ, რეკომენდაციას იძლევა, რომ პარტიების წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული ცენტრალურ საარჩევნო კომისიის შემთხვევაში, ან თითოეულ საპარლამენტო პარტიას უნდა ჰქონდეს წარმომადგენლობა კომისიაში, ან ყველა იმ პარტიას, რომელმაც მინიმალური დადგენილი ხმების პროცენტი მიიღო, უნდა ჰქონდეს კომისიაში წევრის დანიშვნის უფლება. გარდა ამისა, ისეთი არარეგულარული ფაქტორების გათვალისწინება, როგორცაა კუთვნილი სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა და არჩევნებზე რეგისტრაციის დრო, ძირს უთხრის პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო ადმინისტრაციაში მონაწილეობის მიზანს, ანუ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას საარჩევნო ადმინისტრაციის მიუკერძოებლობისადმი და საარჩევნო პროცესის სანდოობას. წინა პუნქტების გათვალისწინებით, ვენეციის კომისია და ODIHR-ი რეკომენდაციას იძლევიან გადაიხედოს პარტიების ცესკოს წევრების დანიშვნის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით შემოთავაზებული ცვლილებები და გადაისინჯოს საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის და მე-3 პუნქტის პროექტი, რათა ისინი შესაბამისობაში იქნეს მოყვანილი საარჩევნო პროცესში თანაბარი შესაძლებლობების საერთაშორისო პრინციპთან. კერძოდ, პარტიის მიერ ცესკოში წევრის დანიშვნის უფლებაზე მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტებით დაწესებული შესაბამისი შეზღუდვები, რაც გულისხმობს, რომ პარტიას უნდა ჰყავდეს პარლამენტის სულ მცირე ერთი წევრი, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას.

39. აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტში არ არის მკაფიოდ გაწერილი შემდგომი პროცედურა, თუ ცესკოს წევრის დანიშვნის უფლების მქონე პარტიების რაოდენობა 9-ზე ნაკლებია. როგორც ჩანს, ცვლილებების პროექტი ითვალისწინებს იმ შესაძლებლობას, რომ პარტიების მიერ დანიშნული ცესკოს წევრთა საერთო რაოდენობა შეიძლება 9-ზე ნაკლები იყოს, და ამ ვითარების მომწესრიგებელ თითოეულ დებულებაში, რომელიც ეხება ცესკოს ქვორუმს და გადაწყვეტილების მიღებას, ტექნიკური შესწორება შეაქვს, რაც გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებას დამსწრე „სიითი შემადგენლობის“ გარკვეული პროცენტის მიერ, ნაცვლად „სრული შემადგენლობის“ გარკვეული პროცენტისა.²⁷ მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინი „სიითი შემადგენლობა“ გულისხმობს დანიშნულ წევრებს, ეს წინადადება შეიძლება უფრო მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს ცვლილებების მთელ პროექტში და ჩაიწეროს „დანიშნული წევრები“.

40. ცესკოს შემადგენლობაში შემოთავაზებული ცვლილებების ანალოგიურად, ცვლილებების პროექტის თანახმად, საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების რაოდენობა 12-დან 17 წევრამდე გაიზრდება (თავმჯდომარის ჩათვლით). არჩევნების პერიოდში უფლებამოსილი პოლიტიკური პარტიების მიერ საოლქო საარჩევნო კომისიებში დანიშნულ წევრთა რიცხვი 6-დან 9-მდე გაიზრდება, ხოლო დანარჩენ 8 წევრს, ნაცვლად მანამდე არსებული 6-ისა, ცესკო დანიშნავს ყველა წევრის ხმათა უმრავლესობით.²⁸ პოლიტიკური პარტიების უფლებამოსილება დანიშნონ საოლქო საარჩევნო კომისიებში

²⁶ საარჩევნო კოდექსის მუხლი 13(2) და 13(3).

²⁷ იხილეთ, მაგალითად, 8(4) და 14(1)(ვ) მუხლებში შემოთავაზებული ცვლილებები.

²⁸ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის 19-20 მუხლები. საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ დანიშნული 8 წევრიდან 5 წევრი 5 წლის ვადით დაინიშნება, ხოლო 3 წევრი შესაბამისი არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებამდე დროის მონაკვეთით დაინიშნება.

წევრები და პროპორციული პრინციპით წევრების დანიშვნის ნაცვლად ერთი წევრის დანიშვნა თითოეული უფლებამოსილი პარტიის მიერ ანალოგიურია იმისა, რაც შემოთავაზებულია პარტიების მიერ ცესკოს წევრების დანიშვნის წესთან დაკავშირებით. საოლქო საარჩევნო კომისიის შემადგენლობასა და დანიშვნის პროცესთან დაკავშირებულ ცვლილებების პროექტთან მიმართებაში იგივე კომენტარი ვრცელდება, რაც ზემოთ გამოითქვა ცესკოს შემადგენლობაში შეთავაზებულ ცვლილებებსა და დანიშვნის პროცესთან მიმართებაში. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ წარსულში საოლქო საარჩევნო კომისიებისადმი საზოგადოების ნდობა არ იყო მაღალი, რაც ნაწილობრივ, იმიტომ იყო განპირობებული, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიების უპარტიო წევრების უმეტესობა პარტიების მიერ იყო დანიშნული საარჩევნო კომისიებში ან პარტიულ დამკვირვებლებად, ან ამ პირებთან იყვნენ დაკავშირებული. კრიტერიუმების დადგენა, რომელიც გამოირიცხავს ცესკოს მიერ ასეთი ტიპის დანიშვნებს და განსაზღვრავს დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის კრიტერიუმებს, დადებითი ნაბიჯი იქნება საოლქო საარჩევნო კომისიებში უპარტიო წევრების ეფექტიანი დანიშვნის უზრუნველსაყოფად. ასევე შეიძლება განხილული იქნეს შერჩევის პროცესის გაუმჯობესება, მათ შორის, გასაუბრებების ჩატარება და გადაწყვეტილებების დასაბუთება დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის უზრუნველსაყოფად. საზოგადოების შემდგომი განმტკიცების მიზნით, შეიძლება განხილული იქნეს კვალიფიციური უმრავლესობის (მაგ. ორი მესამედი) და არა ხმათა უმრავლესობის (და ჩიხური ვითარების პრევენციის მექანიზმის) მიერ წევრების არჩევა, ან არჩევის ალტერნატიული მეთოდების განსაზღვრა.

41. უნდა აღინიშნოს, რომ ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრთა რაოდენობის მნიშვნელოვანმა გაზრდამ, რაც თითოეული ამ ორგანოსთვის 17 წევრია, შეიძლება პრაქტიკაში გამოწვევები შეუქმნას საარჩევნო ადმინისტრაციას, განსაკუთრებით კონსენსუსის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებისას, რაც სასურველი მიდგომაა საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის შესაბამისად.²⁹ მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნების გამართვის უფლებამოსილების მქონე ორგანოების შერეული სტრუქტურა საერთაშორისო თვალსაზრისით მისაღებია, კომისიების შემადგენლობის გაფართოება, როგორც პოლიტიკური კრიზისის გადაწყვეტის გზა, არ არის ეფექტიანი მიდგომა და შეიძლება რეალურად შეარყიოს საზოგადოების ნდობა საარჩევნო ადმინისტრაციისადმი, განსაკუთრებით მაშინ, თუ ეს უარყოფითად აისახება მათ პროფესიულ საქმიანობაზე. ამ მხრივ, ODIHR-ის საპრეზიდენტო არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების ამსახველი 2018 წლის ანგარიშში მოცემულია რეკომენდაცია, რომ თითოეულ დონეზე კომისიის წევრთა რაოდენობა რეალური საჭიროების შესაბამისად განისაზღვროს. საუბნო საარჩევნო კომისიების შემთხვევაში ეს საკითხი შემოთავაზებული შესწორებებითაა გათვალისწინებული (იხ. ქვემოთ), მაგრამ ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრთა რაოდენობა შემცირების ნაცვლად, სინამდვილეში გაიზარდა. გარდა ამისა უნდა აღინიშნოს, რომ პარტიების მიერ დანიშნული ცესკოს/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა და უპარტიო წევრების თანაფარდობა იგივეა, რაც მოქმედი სისტემის პირობებში, ანუ უპარტიო წევრების რაოდენობა 50 პროცენტზე ნაკლებია. ამ თვალსაზრისით, გაურკვეველია, თუ რატომ გახდა საჭირო პარტიების მიერ დანიშნული წევრების რაოდენობის ექვსიდან ცხრამდე გაზრდის და პარიტეტული პრინციპის დანერგვის პარალელურად, რომელიც უზრუნველყოფს უფრო პლურალისტულ საარჩევნო ადმინისტრაციას, უპარტიო წევრების რაოდენობის პროპორციული გაზრდა, მით უფრო, რომ ამასთან დაკავშირებით არ არის შემოთავაზებული ადმინისტრაციული საჭიროების

²⁹ იხილეთ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II. 3.1 h და განმარტებითი ანგარიშის პარ. 80.

მკაფიო დასაბუთება. როგორც ჩანს, ეს მიდგომა მიზნად ისახავს უპარტიო/პარტიის მიერ დანიშნული წევრების თანაფარდობის შენარჩუნებას. ცესკოს/საოლქო საარჩევნო კომისიების მიმართ დაბალი სანდოობის გათვალისწინებით, რაც ასევე განპირობებულია გავრცელებული მოსაზრებით იმის თაობაზე, რომ მათი უპარტიო წევრები მმართველი პარტიის ლოიალური მხარდამჭერები არიან, მათ შემადგენლობაში იგივე პროპორციის შენარჩუნება ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციისადმი საზოგადოების ნდობის განმტკიცებას.

42. საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ითვალისწინებს, რომ საარჩევნო კომისიების წევრების დანიშვნის უფლებამოსილების მქონე ორგანოებს არ უნდა ჰქონდეთ უფლება თვითნებურად გაათავისუფლონ ისინი, და განმარტებით ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ ამ პრაქტიკამ შეიძლება ექვის ქვეშ დააყენოს მათი დამოუკიდებლობა.³⁰ დისციპლინური მიზეზების გამო წევრის გაწვევა დასაშვებია საარჩევნო ადმინისტრაციის მიუკერძოებელი და პროფესიული საქმიანობის უზრუნველსაყოფად, თუ ამის საფუძვლები მკაფიოდ და მკაცრად არის განსაზღვრული კანონით. აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული შესწორებებით ძალაში რჩება დებულებები, რომლებიც პარტიებს ანიჭებს სრულ დისკრეციას უფლებამოსილება შეუწყვიტონ მათ მიერ დანიშნულ კომისიის წევრებს³¹. ვენეციის კომისია და ODIHR-ი კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამენ დიდი ხნის რეკომენდაციას, რომ კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს კომისიის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლები, რათა კომისიის წევრები დაცულნი იყვნენ უფლებამოსილების ვადამდე უსაფუძვლოდ შეწყვეტისაგან.³²

43. ODIHR-ის მიერ საქართველოში ჩატარებულ არჩევნებზე დაკვირვების საფუძველზე გამოტანილი დასკვნის შესაბამისად, საზოგადოების ნდობა საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის მიმართ ყველაზე დაბალია საუბნო საარჩევნო კომისიების დონეზე. შემოთავაზებული ცვლილებებით არსებითად შეიცვლება საუბნო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა.³³ არსებული მოდელის შესაბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისია შედგება 12 წევრისგან, რომელთა ნახევარს ირჩევს საოლქო საარჩევნო კომისია, ხოლო ნახევარს კი ნიშნავს უფლებამოსილი პოლიტიკური პარტიები, რაც შემცირდა მინიმუმ 7 წევრამდე, და საუბნო საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში შედის დამატებით თითო წევრი საარჩევნო უბნის საზღვრებში რეგისტრირებულ ყოველ 300 ამომრჩეველზე, და საუბნო საარჩევნო კომისიის ყველა წევრს

³⁰ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II 3.1 f და განმარტებითი ანგარიშის პარ. 77. საარჩევნო კოდექსის 22-ე მუხლი ადგენს, რომ საარჩევნო კომისიაში დანიშვნის შემდეგ, წევრი იურიდიულად ვალდებულია იმოქმედოს დამოუკიდებლად, მაშინაც კი, თუ იგი დანიშნულია პოლიტიკური პარტიის მიერ.

³¹ პარტიის მიერ დანიშნული ცესკოს წევრების გაწვევა მათ პარტიებს შეუძლიათ ნებისმიერ დროს, გარდა საარჩევნო პერიოდისა, საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების გაწვევა მათ წარმდგენ პარტიებს შეუძლიათ ნებისმიერ დროს, არჩევნების დღემდე, ხოლო საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების გაწვევა შესაძლებელია არჩევნების დღემდე არანაკლებ 15 დღისა.

³² იხილეთ ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, CDL-AD (2011) 043, პუნქტები 42-43.

³³ გარდა საოლქო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობაში ცვლილებებისა, ასევე გადაისინჯა საარჩევნო კოდექსის 24-ე მუხლი, რომელიც ადგენდა, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში არ დაინიშნება პირი, რომელიც საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის საარჩევნო კომისიამ ან სასამართლომ გაათავისუფლა საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაკავებული თანამდებობიდან, – თანამდებობიდან გაათავისუფლების დღიდან 8 წლის განმავლობაში; მოცემული ვადა 4 წლამდე შემცირდა.

ირჩევს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია არაპარტიულ საფუძველზე, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.³⁴ როგორც ჩანს, ეს მოდელი წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს საარჩევნო ადმინისტრაციის რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით, და არა წინასწარ განსაზღვრულ რაოდენობაზე დაყრდნობით, რომელიც მიზნად ისახავს როგორც პარტიული, ასევე უპარტიო წევრების შემადგენლობაში შეყვანას. ეს შემადგენლობა უზრუნველყოფს არჩევნების დღეს კომისიების უფრო ეფექტიან ფუნქციონირებას და გადაჭრის პარტიების მხრიდან საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების არჩევნების წინა დღეს თვითნებურად გაწვევის და ჩანაცვლების პრობლემას, რადგან აღნიშნული ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა ლახავს ამ ორგანოების დამოუკიდებლობას და სტაბილურობას. ეს ასევე გააქარწყლებს მუდმივ ბრალდებებს იმის თაობაზე, რომ პარტიის მიერ დანიშნული საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრები ყოველთვის არ არიან სრულყოფილად ჩართული არჩევნების დღესთან დაკავშირებულ პროცესებში, არამედ უფრო დამკვირვებლების როლს ასრულებენ.

44. თუმცა, არსებითად, მრავალპარტიული წარმომადგენლობის მოდელზე უარის თქმა ვერ იქნება ეფექტიანი საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ დაინტერესებული მხარეების ნდობის მოსაპოვებლად, და სავარაუდოდ, კიდევ უფრო შეარყევს საზოგადოების ნდობას, საუბნო საარჩევნო კომისიის უპარტიო წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებული წარსული გამოწვევების გათვალისწინებით. ეს განსაკუთრებით იმ შემთხვევაშია მართებული, თუ ცესკოს, საოლქო საარჩევნო კომისიისა და საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრობისთვის დადგენილი შერჩევის კრიტერიუმები და პროფესიული ნიშნით დანიშვნის პროცესები ძირეულად არ გაუმჯობესდება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს უპარტიო წევრების ობიექტური, გამჭვირვალე და ჭეშმარიტად დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევა, მათ შორის, ყველაზე დაბალ დონეზე.³⁵ **სანამ საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემური რეფორმა არ განხორციელდება, სრულად არაპარტიულ მოდელზე გადასვლა არ არის მიზანშეწონილი.** მოცემულ ეტაპზე, საკითხის შუალედური გადაწყვეტილების სახით, საუბნო საარჩევნო კომისიის შერეული შემადგენლობა, როდესაც უპარტიო წევრებს საოლქო საარჩევნო კომისია ნიშნავს წევრთა ორი მესამედით, ან დანიშვნის ალტერნატიული მექანიზმების გამოყენება, შეიძლება ჩაითვალოს ყველაზე ეფექტიან

³⁴ იხილეთ ცვლილებების პროექტის მუხლი 24(2): "საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს ირჩევს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, იმ პირობით, რომ მას მხარს დაუჭერს, მათ შორის, შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიაში ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეული 3 წევრი მაინც.[...]. ანუ, მოქმედი კანონმდებლობის ანალოგიურად, საოლქო საარჩევნო კომისია ირჩევს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით, მათ შორის, სულ მცირე, სამი უპარტიო წევრის ხმების ჩათვლით, რომლებიც ხუთი წლის ვადით არიან არჩეული. ამავე მუხლში გამოყენებული ფრაზა „თუ ის არ არის კანდიდატის ოჯახის წევრი“, სავარაუდოდ, მცდარი თარგმანია, და იგულისხმება „თუ ის არის კანდიდატის ოჯახის წევრი“.

³⁵ სერტიფიცირებული საარჩევნო ადმინისტრატორების მონაცემთა ბაზის გამოყენება საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების პროფესიულ თანამდებობებზე დასანიშნი პირების პრიორიტეტული წესით შესარჩევად არის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი საარჩევნო ადმინისტრაციის პროფესიონალიზმის ასამაღლებლად, იმ პირობით, რომ ტრენინგი რეგულარულად უნდა ჩატარდეს და მონაცემთა ბაზა განახლდეს კანდიდატების საკმარისი რაოდენობის უზრუნველსაყოფად. საარჩევნო კოდექსის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული აკრძალვა საუბნო საარჩევნო კომისიაში იმ პირების დანიშვნასთან დაკავშირებით, რომლებიც პარტიების მიერ იყვნენ დანიშნული ნებისმიერ საარჩევნო კომისიაში ბოლო საყოველთაო არჩევნებზე, შეიძლება ასევე გავრცელდეს პარტიების მიერ წინა არჩევნებზე დანიშნულ წარმომადგენლებზე/დამკვირვებლებზე. გარდა ამისა, "ბოლო საყოველთაო არჩევნებში" დროის მონაკვეთი შეიძლება გაფართოვდეს და წინა ხუთი ან ათი წელი მოიცვას.

გზად საზოგადოების ნდობის ასამაღლებლად. რა მექანიზმიც არ უნდა იქნეს მიღებული, საზოგადოების ნდობის ასამაღლებლად გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა საუბნო საარჩევნო კომისიის უპარტიო წევრების გამჭვირვალე, და დამსახურებაზე დაფუძნებული დანიშვნის პროცესი.

45. ODIHR-ის მიერ მანამდე გაცემული რეკომენდაციები პროცედურების კანონმდებლობაში გაწერისა და ქვედა დონის კომისიის წევრების დანიშვნის მკაფიო კრიტერიუმების შემუშავების შესახებ, რათა უზრუნველყოფილი იყოს არა-პარტიული ნიშნით გამჭვირვალე შერჩევის პროცესი, არ იქნა გათვალისწინებული. თუ საუბნო საარჩევნო კომისიები გარდაიქმნება სრულად არაპარტიული ნიშნით დაკომლექტებულ „პროფესიონალურ“ კომისიებად, კონკურსის პროცესში მეტი გამჭვირვალეობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი გახდება. ამავდროულად, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკური ნების გაძლიერება და პოლიტიკური კულტურის დამკვიდრება, რომლის პირობებში აღიარებულია სანდო საარჩევნო პროცესის მნიშვნელობა, ვერ მიიღწევა საკანონმდებლო ინიციატივით, რომელიც საარჩევნო ადმინისტრაციის მრავალპარტიული თუ უპარტიო წევრობის საფუძველზე დაკომპლექტებას ითვალისწინებს. სწორედ მიუკერძოებელი საარჩევნო ადმინისტრაციის არსებობა იქნება გადამწყვეტი მომავალი არჩევნებისთვის.

46. უნდა აღინიშნოს, რომ შერეული მოდელის შენარჩუნების შესახებ ნებისმიერი გადაწყვეტილება უნდა ითვალისწინებდეს, რომ 17 წევრიანი ცესკოს/საოლქო საარჩევნო კომისიის შერეული შემადგენლობის უბრალოდ დუბლირება, რა თქმა უნდა, პრაქტიკაში არ იქნება მიზანშეწონილი საუბნო საარჩევნო კომისიების დონეზე. ამ თვალსაზრისით, საუბნო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის განსაზღვრისას პრიორიტეტულობა უნდა მიენიჭოს ადმინისტრაციულ საჭიროებებს და არჩევნების დღეს უხარვეზო ფუნქციონირებას. თუ არ არსებობს მკაფიო ადმინისტრაციული მიზეზი იმისთვის, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში ამჟამად შემოთავაზებულ მინიმუმ 7 წევრზე უფრო მეტი წევრი იყოს, და ყოველ 300 რეგისტრირებულ ამომრჩეველზე ერთი წევრი დაემატოს, რეკომენდებულია ამ რაოდენობის შენარჩუნება, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი მოდელი იქნება გამოყენებული.

47. გარდა ამისა, საუბნო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის შერეული მოდელის შემთხვევაში, ცესკოს/საოლქო საარჩევნო კომისიების შემოთავაზებული შემადგენლობის ანალოგიურად, პოლიტიკური პარტიების მიერ თანაბარი თანაფარდობით დანიშვნის პრინციპი არსებულ კონტექსტში უფრო შესაფერისი მექანიზმია, ვიდრე არსებული პროპორციული პრინციპით პარტიების მიერ წევრების დანიშვნის პრინციპი. ნებისმიერ შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ უფრო მაღალი დონის კომისიებთან დაკავშირებით, სხვა მხრივ უფლებამოსილ პოლიტიკურ პარტიებს არ უნდა შეეზღუდოთ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების დანიშვნის უფლება იმის გამო, რომ ისინი არ იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას, ან მათი არჩეული პარლამენტის წევრები არ მონაწილეობენ საპარლამენტო საქმიანობაში.

48. ODIHR-ის ანგარიშში 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით აღნიშნულია, რომ „საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრობის კანდიდატების განცხადებების წარდგენისა და განხილვის ვადები შეიძლება გაგრძელდეს, კონკურსის უფრო ეფექტური ჩატარების უზრუნველსაყოფად“ და „საუბნო საარჩევნო კომისიების თანამშრომლების აყვანის პროცედურები და შერჩევის კრიტერიუმები შემდგომ დახვეწას საჭიროებენ უფრო ღია და ინკლუზიური პროცესის უზრუნველსაყოფად“.

შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად „საოლქო საარჩევნო კომისია საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს ირჩევს არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 46-ე დღისა, ხოლო რიგგარეშე არჩევნების შემთხვევაში არაუადრეს 50-ე დღისა და არაუგვიანეს 46-ე დღისა“. შემოთავაზებული ცვლილებით, საოლქო საარჩევნო კომისიებს მიეცემა შესაძლებლობა უფრო ადრე გამოაცხადონ კონკურსი და მეტი დრო დაუთმონ განცხადებების განხილვას.³⁶ ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ეს შესწორება საოლქო საარჩევნო კომისიებს საშუალებას აძლევს უფრო ეფექტურად ჩაატარონ შერჩევის პროცესი, იგი არანაირად არ ავალდებულებს მათ ამის გაკეთებას, და აქედან გამომდინარე, ამ პროცესის განხორციელებას საოლქო საარჩევნო კომისიებს სრულ მიხედულებაში ტოვებს. ამასთანავე, შემოთავაზებული დებულება მოითხოვს, რომ უპარტიო წევრების თანამდებობაზე შესაბამისი კანდიდატების სია გამოქვეყნდეს ცესკოს ვებგვერდზე, წევრების არჩევის დაწყებამდე. თუმცა, ამ სიის გამოქვეყნების კონკრეტული ვადა არ არის განსაზღვრული, რაც ამცირებს ამ ცვლილების პოტენციალს უზრუნველყოს გამჭვირვალობის გაზრდა. ამ ცვლილებების შეზღუდული ხასიათის გამო, **ODIHR-ის ზემოაღნიშნული რეკომენდაციები საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრობაზე განაცხადების წარდგენისა და განხილვის ვადების, აგრეთვე საუბნო საარჩევნო კომისიის პერსონალის აყვანის პროცედურების და კრიტერიუმების შესახებ, მოცემულ შემთხვევაშიც ვრცელდება.**

49. შემოთავაზებული ცვლილებებით პოლიტიკური პარტიის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიაში დანიშნულ წარმომადგენელს (რეალურად, პარტიის დამკვირვებლებს) ეძლევა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის განსაზღვრული შრომის ანაზღაურება არჩევნების ჩასატარებლად გამოყოფილი ფულადი სახსრებიდან.³⁷ პარტიების დამკვირვებლებისთვის შემოღებული ეს ანაზღაურება სავარაუდოდ პარტიის მიერ დანიშნული საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ანაზღაურების გაუქმების კომპენსირებას ისახავს მიზნად, რომლებიც მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად ანაზღაურებას იღებენ. სადაოა პარტიების მიერ დანიშნული დამკვირვებლების სახელმწიფო სახსრებით ანაზღაურების საჭიროება და მიზანშეწონილობა. რეკომენდებულია, რომ საარჩევნო სუბიექტებმა საკუთარი სახსრებიდან უზრუნველყონ თავიანთი დამკვირვებლების ხელფასის გადახდა, ან მოხალისეები შეარჩიონ. ამავე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ აკრედიტირებული დამკვირვებლები არ იღებენ ანაზღაურებას სახელმწიფო სახსრებიდან, აქედან გამომდინარე, პარტიის მიერ დანიშნული დამკვირვებლებისთვის უპარტიო დამკვირვებლებთან შედარებით უპირატესობის მინიჭება მიუღებელია. გარდა ამისა, სადავოა ანაზღაურებისთვის საჭირო სახსრების პოლიტიკური პარტიისთვის გადახდის, ნაცვლად პარტიის ცალკეული წარმომადგენლისთვის გადახდის თაობაზე წინადადების მიზანშეწონილობა, რადგან ეს შთაბეჭდილებას ქმნის, რომ ეს სახსრები წარმოადგენს პარტიების სახელმწიფო დამატებითი დაფინანსების ფორმას.

50. გარდა ამისა, შემოთავაზებული შესწორებები არ ითვალისწინებენ სხვა ხარვეზს, რაც ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის აზრით ძალიან მნიშვნელოვანია, კერძოდ: თითოეულ შენობაში, სადაც საუბნო საარჩევნო კომისია მუშაობს, ჩვეულებრივ რამდენიმე საარჩევნო ყუთია განთავსებული სხვადასხვა ოთახში. გასათვალისწინებელია, რომ საუბნო

³⁶ ამჟამად მოქმედი ვადები ინტერპრეტირებულია და პრაქტიკაში გამოიყენება, როგორც დაკომპლექტებისა და შერჩევისთვის განკუთვნილი ოთხდღიანი ვადა, რაც უჩვეულოდ მოკლე დროა საუბნო საარჩევნო კომისიის ათასობით პროფესიონალი წევრის არჩევისთვის.

³⁷ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მუხლი 42 და კოდექსის მუხლი 203.3.

საარჩევნო კომისიის წევრთა რაოდენობა არ არის საკმარისი, და ყველა პარტიის წარმომადგენლის მიერ სათანადო მეთვალყურეობა ყველა საარჩევნო ყუთზე არ არის უზრუნველყოფილი, როგორც ეს უნდა ხდებოდეს. ამ ხარვეზთან გასამკლავებლად, ანუ იმის უზრუნველსაყოფად, რომ თითოეულ საარჩევნო ყუთთან დაკავშირებულ საარჩევნო პროცედურას ზედამხედველობას უწევდეს მინიმუმ მმართველი პარტიის ერთი წარმომადგენელი და ოპოზიციური პარტიების ერთი წარმომადგენელი, შემოთავაზებულია, რომ რომელიმე პარტიის დამკვირვებლები იყვნენ მიმაგრებული საუბნო საარჩევნო კომისიების თითოეულ საარჩევნო ყუთზე ზედამხედველობის უზრუნველსაყოფად, ან საუბნო საარჩევნო კომისიების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდოს.

C. ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება

51. კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, საარჩევნო კამპანიაში თანაბარი შესაძლებლობები არჩევნებში მონაწილე ყველა სუბიექტისთვის უნდა იყოს გარანტირებული.³⁸ საარჩევნო კამპანიაში ყველა ტიპის ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების აკრძალვა მნიშვნელოვანია თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად. ODIHR-ის არჩევნებზე დაკვირვების ანგარიშების თანახმად, საარჩევნო კამპანიაში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება, განსაკუთრებით კი საჯარო სექტორის თანამშრომლების აქტიური მონაწილეობა კამპანიაში მათი სამუშაო საათების განმავლობაში, არაერთგზის დასახელდა როგორც მნიშვნელოვანი პრობლემა. ეს მოიცავდა პედაგოგთა, ექიმთა და სხვა საჯარო სექტორის თანამშრომელთა საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებში მონაწილეობას მმართველი პარტიის კანდიდატებთან შესახვედრად და მათ კამპანიაზე დასასწრებად, და აშკარად გამოიკვეთა მათზე ზეწოლის ნიშნები, რომ მონაწილეობა მიეღოთ ამ კამპანიაში. ეს პრობლემა ნაწილობრივ განპირობებულია კანონმდებლობის სიცხადის და დეტალიზაციის არარსებობით, და ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების შესახებ რეგულაციების არსებითი ხარვეზებით, ასევე, მოქმედი კანონის არასათანადო დაცვით. შემოთავაზებული შესწორებები გარკვეულ ცვლილებებს ითვალისწინებენ, რომლებიც მიზნად ისახავენ ადმინისტრაციული რესურსების ამგვარი ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლას.

52. კანონპროექტით გაფართოვდა იმ პირთა სია, ვისაც ეკრძალება საარჩევნო კამპანიის წარმოება და კამპანიაში მონაწილეობა.³⁹ კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობით აკრძალვა ვრცელდებოდა „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეებზე“ სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ უფლებამოსილებებს, რაც ამჟამად ჩანაცვლებულია „საჯარო მოსამსახურეებით“. მართალია, ეს ტერმინი განსაზღვრულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით, პირველი ფორმულირება დაინტერესებული მხარეების მიერ სხვადასხვა გზით იყო ინტერპრეტირებული იმასთან დაკავშირებით, თუ ვინ მოიაზრებოდა ამ კატეგორიაში.⁴⁰ ტერმინი „საჯარო მოსამსახურე“ აშკარად მოიცავს საჯარო სექტორის

³⁸ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი I. 2.3.

³⁹ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 45(4).

⁴⁰ ეს პირველი განსაზღვრულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 3(ე) მუხლში, როგორც პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ. იხილეთ 2011 წლის ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის

თანამშრომელთა მნიშვნელოვნად უფრო ფართო სეგმენტს, მათ შორის, შრომითი ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენლებს და მუნიციპალიტეტში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებულ სხვა პირებს.⁴¹ გარდა ამისა, აკრძალვა რომელიც ეხებოდა „საჯარო სკოლის პედაგოგებს“ აწარმოონ კამპანია სამუშაო საათებში ან უშუალოდ თავიანთი მოვალეობის შესრულებისას, ცვლილებებით განიმარტა და ასევე მოიცვა „სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დირექტორები, აღმზრდელ-პედაგოგები, აღმზრდელები, მასწავლებლები, იქ დასაქმებული სხვა პირები“.

53. იმავე მუხლში დამატებული აკრძალვა შეეხება „საჯარო მოსამსახურეების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დირექტორების, აღმზრდელ-პედაგოგების, აღმზრდელების, მასწავლებლების, იქ დასაქმებული სხვა პირების“ შეკრებას „სამსახურებრივი ნიშნით“.⁴² მიუხედავად იმისა, რომ ეს დებულება მიზნად ისახავს სახელმწიფო სექტორში ადრე არსებული პრაქტიკის თავიდან აცილებას, როდესაც საჯარო სექტორის ორგანიზაციები მათ თანამშრომლებს უბრძანებდნენ კამპანიის შეხვედრებზე შეკრებას, ეს დებულება არ არის საკმარისად მკაფიო და გარკვეულ პრობლემებს ბადებს შეკრების თავისუფლების უფლების კონტექსტში. საჯარო მოხელეების შეკრების თავისუფლების უფლებაზე დაწესებული ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს მოთხოვნებს, რომლებიც დადგენილია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტით. ეს ნიშნავს, რომ ასეთი შეზღუდვები უნდა ემყარებოდეს კანონს, ისახავდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს აუცილებელი და პროპორციული ამ მიზნის მისაღწევად. აქედან გამომდინარე, საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის კანონპროექტით შემოთავაზებული ახალი ფორმულირება, რომელიც საჯარო სექტორის მოსამსახურეთა გარკვეული ჯგუფების „სამსახურებრივი ნიშნით“ შეკრებებს კრძალავს, უფრო მკაფიოდ უნდა ჩამოყალიბდეს. ნათლად უნდა განისაზღვროს, რომ ეს აკრძალვა ეხება საარჩევნო კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების აკრძალვას.

ერთობლივი დასკვნა CDL-AD(2011)043 საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, 62-ე პუნქტი.

⁴¹ საჯარო მოსამსახურის ცნება განსაზღვრულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 3(დ) მუხლში, როგორც ყველა საჯარო სექტორის მოხელე, გარდა პოლიტიკური და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა.

⁴² საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 48(1)(დ) უკრძალავს „საჯარო მოსამსახურეების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დირექტორების, აღმზრდელ-პედაგოგების, აღმზრდელების, მასწავლებლების, იქ დასაქმებული სხვა პირების შეკრება სამსახურებრივი ნიშნით.“

54. ზემოხსენებული შემოთავაზებული ცვლილებები მნიშვნელოვანი ინიციატივაა, რომელიც მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების შემცირებას. თუმცა, ცვლილებებში არ არის გათვალისწინებული ODIHR-ისა და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) მიერ მიწოდებული წინა რეკომენდაციები ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად მნიშვნელოვანი ზომების გატარების თაობაზე, მათ შორის, სამართლებრივი დებულების გაუქმების მოთხოვნა, რომელიც მაღალი დონის საჯარო მოხელეების მიერ საარჩევნო კამპანიის შეუზღუდავად ჩატარების საშუალებას იძლევა; ასევე, რეკომენდაციები ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების გამო სანქციების გამკაცრების და ერთი ორგანოს განსაზღვრის თაობაზე, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თაობაზე საჩივრების განხილვაზე, ამ შემთხვევების გამოძიებაზე და შესაბამისი ზომების გატარებაზე.⁴³ გარდა ამისა, სამუშაო საათებში საჯარო მოხელეების მიერ ონლაინ კამპანიის წარმოება და ოფიციალური სახელმწიფო ვებგვერდების გამოყენება კამპანიის მიზნით, რაც საქართველოში ბოლო არჩევნების პერიოდში მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა, არ არის გათვალისწინებული კანონპროექტში. ასევე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების აკრძალვების გაძლიერებასთან ერთად საჭიროა ამ საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება. აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღკვეთაზე მიმართული ზომების უფრო სრულყოფილი და სისტემური რეგულირება. ასეთმა რეგულაციებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ საჯარო სექტორის თანამშრომლების მიერ ჩადენილ გადაცდომებთან დაკავშირებით დადგინდეს შესაბამისი (დისციპლინური) სანქციები და მათთან დაკავშირებული სხვა წესები.

D. არჩევნების დღეს აგიტაციის რეგულირება

55. ზეწოლისა და დაშინებისგან თავისუფალი ხმის მიცემა დემოკრატიული არჩევნების ფუნდამენტური ასპექტია. შემოთავაზებული ცვლილებები ამკაცრებენ საარჩევნო უბნების მიმდებარე ტერიტორიაზე აგიტაციასთან დაკავშირებულ დებულებას.⁴⁴ კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში ან კენჭისყრის შენობიდან 25 მეტრის მანძილზე ამომრჩევლის გადაადგილების ფიზიკურად შეფერხების აკრძალვა გამკაცრდა და ამჟამად, ეს მანძილი 100 მეტრს შეადგენს; გარდა ამისა, შემოთავაზებულია ახალი აკრძალვა, რომლის შესაბამისადაც დაუშვებელია ასევე კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობიდან 100 მეტრის მანძილზე ადამიანთა შეკრება ან ამომრჩეველთა აღრიცხვა. ეს დებულებები პოზიტიური ნაბიჯია საარჩევნო უბნების ტერიტორიაზე ამომრჩევლებზე გავლენისა და კონტროლის მცდელობების აღსაკვეთად, რასაც ადგილი ჰქონდა საქართველოში ჩატარებულ არჩევნებზე. მიუხედავად იმისა, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები ითვალისწინებენ დებულების გაუქმებას, რომელიც ამკარად გამორიცხავს არჩევნების დღეს ამ ტიპის დარღვევების სანქცირებას, დებულების პროექტი ცალსახად არ ითვალისწინებს რაიმე სანქციას ან მისი აღსრულების მექანიზმს, რაც ამცირებს ამგვარი ქმედებების ეფექტურიანად შეკავების შესაძლებლობას.

⁴³ იხილეთ [2018 წლის GRECO-ს საქართველოს შესაბამისობის მეორე ანგარიშის მეორე დანართი](#). აგრეთვე იხილეთ ODIHR-ის 2016, 2018 და 2020 წლების საქართველოს არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების ამსახველი ანგარიშები, რომლებიც შეიცავს რეკომენდაციებს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს განმტკიცების თაობაზე, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან ეფექტურად ბრძოლის მიზნით.

⁴⁴ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 45(12).

56. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ტიპის ფრაგმენტარული და ვიწრო ხასიათის შესწორებები არჩევნების დღეს აგიტაციისა და დაშინების თავიდან ასაცილებლად არ ითვალისწინებენ ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის მიერ მანამდე გაცემულ რეკომენდაციებს, რომელთა შესაბამისად უნდა დაწესდეს ზოგადი აკრძალვა არჩევნებამდე 24 საათით ადრე რაიმე სახის საარჩევნო აგიტაციაზე.⁴⁵ შემოთავაზებული შესწორება ასევე არ ეხება ODIHR-ის ბოლო სამი სადამკვირვებლო მისიის დასკვნების საფუძველზე შემუშავებულ რეკომენდაციებს, რომლებიც გარდა წინასაარჩევნო დუმილის პერიოდისა, ასევე ეხებოდნენ არჩევნების დღეს საარჩევნო უბნების ტერიტორიაზე პარტიების წარმომადგენელთა ყოფნის და საარჩევნო კამპანიის ჩატარების აკრძალვას. ეს რეკომენდაციები უფრო ფართო ზომებს ითვალისწინებენ იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ამომრჩევლებს შესაძლებლობა ჰქონდეთ ხმა მისცენ დაშინებისა და არასათანადო ზეგავლენის გარეშე, და ამრიგად, ამ რეკომენდაციებს კიდევ ერთხელ ვუსვამთ ხაზს.⁴⁶ ამგვარი აკრძალვების აღსრულების უზრუნველსაყოფად ასევე აუცილებელია კანონის უფრო ეფექტიანი დაცვა საარჩევნო უბნების გარეთაც.

ცვლილებები კენჭისყრის შედეგების შემაჯანბნელ ოქმებში და ხმების გადათვლა

57. ხმების სამართლიანი და კეთილსინდისიერი დათვლა დემოკრატიული არჩევნების ქვაკუთხედია. ეს სტანდარტი მოცემულია ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტის 7.4 პუნქტში, რომლის თანახმად, „ხმების დათვლა და აღრიცხვა კეთილსინდისიერად უნდა მოხდეს და ოფიციალური შედეგები უნდა გასაჯაროვდეს“. მთელი რიგი შემოთავაზებული შესწორებები, როგორც ჩანს, მიზნად ისახავენ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს ხმების დათვლის და ტაბულაციის თვალსაზრისით არსებული პრობლემების თავიდან აცილებას და საზოგადოების სანდოობის ამაღლებას არჩევნების შედეგების სანდოობის მიმართ.

58. შემოთავაზებული ცვლილებებით უქმდება საუბნო საარჩევნო კომისიის უფლება საჭიროების შემთხვევაში, არაუგვიანეს კენჭისყრის დღის მომდევნო დღისა შეადგინოს საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის შედეგების შემაჯანბნელი ოქმის შესწორების ოქმი შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებების ან/და სხვა სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლების არსებობისას⁴⁷. ახალი დებულება ადგენს, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის ბეჭდის დალუქვის და მასზე ყველა კომისიის წევრის ხელმოწერის შემდეგ აკრძალულია კენჭისყრის შედეგების შემაჯანბნელი ოქმის

⁴⁵ მაგალითად, იხილეთ ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, CDL-AD (2011) 043, პუნქტი 66.

⁴⁶ ასევე მიზანშეწონილია სანდოობის ამაღლებაზე მიმართული შემდგომი ღონისძიებების გატარება თავად კენჭისყრის პროცესთან დაკავშირებით. მაგ., პარტიის წარმომადგენლებისგან მოთხოვნა, რომ დატოვონ ის ოთახი, სადაც საარჩევნო ყუთს ათავსებენ კომისიის წევრები, ძალიან მკაცრად უნდა იყოს დარეგულირებული; მობილური ტელეფონების აკრძალვა ხმის მიცემის ჯიხურში არც ისე იშვიათია და სერიოზულად უნდა იქნეს განხილული, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ამომრჩევლების მიერ თავიანთი ბიულეტენების სურათის გადაღება გარე ზეწოლაზე საპასუხოდ, ან სარგებლის მიღების მიზნით იმ პარტიისთვის მტკიცებულების სახით წარსადგენად, ვის სასარგებლოდ ხმა მისცეს; საარჩევნო ბიულეტენის უფრო მკაცრი კონტროლი შეიძლება მიღწეულ იქნეს ელექტრონული საშუალებებით, შტრიხ კოდირებით, უფრო მეტი სანდოობის მოსაპოვებლად, რომ „კარუსელის“ პრაქტიკას არა აქვს ადგილი.

⁴⁷ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 13(2)(დ.1).

შესწორების ოქმის შედგენა.⁴⁸ შემოთავაზებული ცვლილებებით, საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში მონაცემების შესწორება დაიშვება მხოლოდ საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებით, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს ოლქის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიიდან მიღებული დალუქული პაკეტების გახსნის, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობის და საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის შესახებ გადაწყვეტილებას.⁴⁹ ეს ზომები გასაგებია 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში არსებული პრობლემების გათვალისწინებით, რამაც სერიოზულად შეარყია არჩევნების შედეგების სანდოობა არჩევნებში ჩართული მხარეების აზრით, და შეიძლება მომავალში არჩევნების პროცესში ასეთი პრობლემების აღმოფხვრის გარანტიას წარმოადგენდნენ.

59. ცვლილებების პროექტის შესაბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისია ვალდებულია გახსნას შესაბამისი საარჩევნო დოკუმენტაცია და ხელახლა დათვალოს კენჭისყრის შედეგები იმ შემთხვევაში, როცა საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში, ისე, რომ მას არ ახლავს შესწორების ოქმი, გადასწორებულია სუბიექტების მიერ მიღებული ხმები, ამომრჩეველთა რაოდენობა ან/და ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა.⁵⁰ ასევე მიზანშეწონილია მოთხოვნილი იქნეს სავალდებულო გადათვლა იმ შემთხვევებში, როდესაც ბათილი და მოქმედი ბიულეტენების აღრიცხული რაოდენობა აღემატება ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობას. საოლქო საარჩევნო კომისიისა და ცესკოს შედეგების შემაჯამებელი ოქმების მომზადების ვადები ქვემდგომი დონის კომისიების შემაჯამებელ ოქმებზე დაყრდნობით მნიშვნელოვნად გაგრძელდა შემოთავაზებული ცვლილებებით, რაც აშკარად განპირობებულია გარკვეულ გარემოებებში გადათვლის ჩატარებასთან დაკავშირებით შემოღებული ახალი ვალდებულებებით და არჩევნების დასრულების შემდგომ საჩივრების წარდგენის და განხილვის ვადების გაგრძელებით (იხ. ქვემოთ). შემაჯამებელი ოქმების მოსამზადებლად საოლქო საარჩევნო კომისიებს 14 დღე, ხოლო ცესკოს 25 დღემდე ვადა ექნება.⁵¹ ცვლილებებით ასევე შემოთავაზებულია, რომ არჩევნების დღის შემდეგ ჩატარდეს საარჩევნო უბნების შედეგების შემთხვევითი შერჩევის წესით შემოწმება.⁵² კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს მე-6 დღისა თითოეული საოლქო საარჩევნო კომისია ვალდებულია საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე არსებული საარჩევნო უბნებიდან შემთხვევითი შერჩევის წესით გამოავლინოს 5 საარჩევნო უბანი მათი შედეგების

⁴⁸ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 70(4.1).

⁴⁹ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 73(1.1)

⁵⁰ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 21(დ.1). 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს, ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიამ აღნიშნა, რომ იმ შემთხვევებში, როდესაც საოლქო საარჩევნო კომისიებმა ცვლილებები შეიტანეს საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ შემუშავებულ შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში საკუთარი ინიციატივით, ან საჩივრების საფუძველზე, ისინი თავიდან იცილებდნენ ბიულეტენების ხელახლა გადათვლას და მეტწილად ეყრდნობოდნენ საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ წარდგენილ განმარტებით მოხსენებებს და შესწორებულ ოქმებს. საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ.

⁵¹ 75(1) მუხლის შესაბამისად, საოლქო საარჩევნო კომისია უბნების დონეზე არჩევნების შედეგების ტაბულაციას ახორციელებს საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელი ოქმების საფუძველზე, საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის განხილვის ვადები შედეგების გათვალისწინებით, კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს მე-11 დღისა, რაც შემოთავაზებული ცვლილებების შესაბამისად 14 დღეს შეადგენს. 76 (1) და 125 (1) მუხლებში მოცემულია ვადები, ცესკოს მიერ შემაჯამებელი ოქმის შედგენასთან დაკავშირებით 19 დღიდან 25 დღემდე გაიზარდა.

⁵² საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის მუხლი 21(დ.1); უნდა აღინიშნოს, რომ შემოთავაზებული შესწორებები მოიცავს ორ დებულებას, რომლებიც 21(დ.1) მუხლის სახითაა მოხსენიებული.

შესამოწმებლად. შერჩევის მექანიზმი დადგენილი არ არის. გარდა ამისა, ცვლილებების პროექტი არ არის განსაზღვრული, თუ რა ზომების მიღება უნდა მოხდეს გადათვლის შემდეგ, თუ მაგალითად, რომელიმე ან ყველა გადათვლის შედეგად მნიშვნელოვანი შეუსაბამოები იქნება გამოვლენილი, რაც ზღუდავს ასეთი შემოწმების ეფექტურობას.

60. ზემოაღნიშნული დებულებები წარმოადგენს მნიშვნელოვან პოზიტიურ ზომებს, რომლებიც ეფექტურიანად უზრუნველყოფენ არჩევნების შედეგების სიზუსტის, ლეგიტიმურობისა და სანდოობის ამაღლებას. თუმცა, მიზანშეწონილია აგრეთვე განხილული იქნეს ალტერნატიული ზომების დანერგვის შესაძლებლობა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს საუბნო კომისიების დონეზე შედეგების კომპეტენტური და კეთილსინდისიერი დათვლა და აღრიცხვა, მაგალითად, კომისიის წევრების დანიშვნის პროცესის გაუმჯობესება მათი პროფესიონალიზმის და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად, და დამატებითი ტრენინგების ჩატარება შედეგების ამსახველი შემაჯამებელი ოქმების შედგენის საკითხზე. გარდა ამისა, სანქციების მკაცრი და თანმიმდევრული აღსრულება საარჩევნო თანამდებობის პირების მიერ დათვლისა და ტაბულაციის პროცესთან დაკავშირებული დარღვევებისთვის, შეიძლება ეფექტიანი შემაჯამებელი ფაქტორი იყოს. არჩევნების შედეგების ლეგიტიმურობასა და სანდოობას ასევე ხელს შეუწყობს კომისიებისა და სასამართლოების შესაძლებლობების გაძლიერება არჩევნების შემდგომ წარდგენილი საჩივრების ეფექტიანად განხილვის მიმართულებით.

61. არჩევნების შედეგების საბოლოო შეჯამებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკურად მგრძობიარე გარემოში შედეგების საბოლოო გამოცხადების გაუმართლებელმა გაჭიანურებამ შეიძლება სერიოზული უარყოფითი შედეგები გამოიწვიოს. პოლიტიკური და საზოგადოებრივი დამაბულობა შეიძლება წარმოიშვას, თუ არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებს და ამომრჩევლებს თვეების განმავლობაში მოუწევთ ლოდინი არჩევნების საბოლოო შედეგების გასაგებად. ყველაზე ცუდ შემთხვევაში, და როგორც ეს გარკვეულწილად საქართველოს შემთხვევაში მოხდა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს, შეიძლება საზოგადოებრივმა პროტესტმა იფეთქოს და ეს ძალადობაში გადაიზარდოს. ამ მხრივ მიზანშეწონილია, რომ არჩევნების საბოლოო შედეგები ერთხელ და სამუდამოდ განისაზღვროს არჩევნების დღიდან მაქსიმუმ ორი თვის განმავლობაში, არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმების შედგენისა და საჩივრების/სარჩელების ყველაზე მაღალ ინსტანციებში განხილვის ყველა ვადების გათვალისწინებით. ზემოთხსენებული სხვადასხვა საკანონმდებლო ვადების განსაზღვრისას მიზანშეწონილია ამ პრობლემის გათვალისწინება.

62. გარდა ამისა, საარჩევნო ბიულეტენების გადათვლასა და შედეგების ბათილად ცნობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ხარვეზი ლახავს არჩევნების შემდგომი დავების გადაწყვეტის პროცესის გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას; ეს განსაკუთრებით პრობლემურია მგრძობიარე პოლიტიკურ გარემოში, სადაც განუხრელად ისმის ბრალდებები არჩევნების გაყალბების შესახებ, და წლების განმავლობაში ამ მხრივ ვითარება მძიმდება. ამრიგად, მიზანშეწონილია სრულყოფილი სამართლის ჩარჩოს შემუშავება, რომელიც განსაზღვრავს ბიულეტენების გადათვლისა და ბათილად ცნობის მკაფიო და ობიექტურ კრიტერიუმებს, არჩევნების შედეგების დათვლისა და შეჯამების, და არჩევნების შემდგომი დავების განხილვის გამჭვირვალე, სამართლიანი და ერთიანი პრაქტიკის დამკვიდრების უზრუნველსაყოფად, როგორც ეს ODIHR-ის არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების ამსახველ ანგარიშებში აღინიშნა არაერთგზის წლების განმავლობაში.

E. საჩივრები და სარჩელები

63. საკანონმდებლო ჩარჩო საარჩევნო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა ითვალისწინებდეს საარჩევნო უფლებების დაცვის ეფექტიან პროცედურებსა და საშუალებებს და ადგენდეს, რომ თითოეულ ამომრჩეველს, კანდიდატს და პოლიტიკურ პარტიას აქვს უფლება შეიტანოს საჩივარი/სარჩელი კომპეტენტურ ორგანოში, როდესაც საარჩევნო უფლებების დარღვევას აქვს ადგილი.⁵³ ეუთოს ვალდებულებებისა და საერთაშორისო სტანდარტების და კარგი პრაქტიკის თანახმად, არჩევნების ჩატარების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ექვემდებარება გასაჩივრებას დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ სასამართლო ორგანოში.⁵⁴ საჩივრებისა და სარჩელების დასაშვებობის პროცედურები ისე უნდა იყოს შემუშავებული, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს დაზარალებული მხარეების უფლება მოითხოვონ დარღვევის გამოსწორება, და არ მოხდეს მოსარჩელების საჩივრების/სარჩელების დაუსაბუთებელი გამორიცხვა, ან საჩივრის/სარჩელის განხილვაზე უარის თქმა. საჩივრების/სარჩელების წარდგენისა და განხილვის ვადები უნდა უზრუნველყოფდნენ ბალანსს საარჩევნო ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების და მათი უმოქმედობის გასაჩივრების უფლების პატივისცემას და გადაწყვეტილების დროულად გამოტანის უზრუნველყოფასა, და მოსამართლეებისთვის საკმარისი დროის უზრუნველყოფის აუცილებლობას შორის, რათა მათ სათანადოდ გადასინჯონ, განიხილონ და გამოიკვლიონ გადაწყვეტილებები და სარჩელები. ვადების დადგენისას ყურადღება უნდა მიექცეს საჩივრების/სარჩელების განმხილველი ორგანოს დონეს და საჩივრების/სარჩელების ხასიათს.

64. ზოგიერთი შემოთავაზებული შესწორება მიზნად ისახავს საარჩევნო დავების გადაწყვეტის პროცესის დახვეწას, როგორც ჩანს, კომისიებისა და სასამართლოების მიერ არჩევნების შემდგომ წარდგენილი საჩივრების/სარჩელების არაეფექტიან განხილვაზე საპასუხოდ, რამაც მწვავე კრიტიკა და რეაგირება გამოიწვია პოლიტიკური წრეებისა და საზოგადოების მხრიდან 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. საარჩევნო კოდექსში ასახულ საჩივრების წარდგენის და განხილვის არსებულ ჩარჩოსთან დაკავშირებით ODIHR-მა და ვენეციის კომისიამ არაერთი რეკომენდაცია გასცა, მათ შორის, გასაჩივრების პროცესის გამარტივება; მოსარჩელეთა წრის გაფართოება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოქალაქეებს, რომელთა საარჩევნო უფლებებიც ირღვევა, უფლება ჰქონდეთ შეიტანონ საჩივარი დარღვევის გამოსასწორებლად; საარჩევნო ორგანოების და მათი თანამდებობის პირების ყველა გადაწყვეტილების (მოქმედებისა და უმოქმედების) სასამართლო განხილვის უფლების გათვალისწინება; საჩივრების წარდგენისა და გადაწყვეტის სამართლებრივი ვადების გადახედვა, რათა საკმარისი დრო

⁵³ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II.3.3 და განმარტებითი ანგარიშის პარ. 92-102. სახელმძღვანელო პრინციპის II.3.3.f თანახმად „შესაბამის საარჩევნო უბანზე რეგისტრირებულ ყველა კანდიდატს და ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს გასაჩივრების უფლება. ამომრჩეველთა მიერ არჩევნების შედეგების გასაჩივრებასთან დაკავშირებით შეიძლება დაწესდეს გონივრული ქვორუმი“.

⁵⁴ [1990 OSCE-ის კოპენჰაგენის დოკუმენტის](#) პუნქტი 5.10 ადგენს, რომ „ყველას უნდა ჰქონდეს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გამოსწორების ეფექტურ საშუალებაზე წვდომა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ძირითადი უფლებების პატივისცემა და სამართლებრივი დაცვა. [ICCPR](#) -ის 2.3 (ა) მუხლში ნათქვამია, რომ „ნებისმიერი პირი, რომლის წინამდებარე პაქტით აღიარებული უფლებები და თავისუფლებებიც დაირღვა, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალებებით...“

იყოს გამოყოფილი საქმეების სათანადოდ მომზადებისა და განხილვისთვის, და ამავდროულად, გათვალისწინებული უნდა იქნეს საქმის დაჩქარებული წესით განხილვის შესაძლებლობა; საჩივრის/სარჩელის დასაშვებობის ზედმეტად მკაცრი წესების დადგენისგან თავის შეკავება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ყველა საჩივრის/სარჩელის არსებითი განხილვა; საარჩევნო კომისიებში საჩივრების დისტანციურად წარდგენის შესაძლებლობის გათვალისწინება.⁵⁵ ზოგიერთი ზემოაღნიშნული რეკომენდაცია მთლიანად ან ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული შემოთავაზებულ ცვლილებებში. ამასთან, არ იქნა გათვალისწინებული საარჩევნო დავების გადაწყვეტის პროცესის ძირეული რეფორმის გატარების საჭიროება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს დავების დროული, გამჭვირვალე და ეფექტიანი გადაწყვეტა. რეკომენდებულია უფრო ყოვლისმომცველი რეფორმის გატარება, გრძელვადიან პერსპექტივაში მაინც. ამასთან დაკავშირებით, ვიდუკონფერენციების დროს რამდენიმე მონაწილემ ხაზი გაუსვა გამართული სასამართლო სისტემის მნიშვნელობას, როგორც საარჩევნო დავების გადაწყვეტის მექანიზმის ეფექტიანობისა და მისდამი მოქალაქეთა ნდობის წინაპირობას.

65. საარჩევნო კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტის მუხლი 77(5.3) ცალსახად ადგენს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიაში და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში საჩივრის წარდგენა დასაშვებია როგორც მატერიალური, ისე ელექტრონული ფორმით, და ამ უკანასკნელის წარდგენის წესს განკარგულებით განსაზღვრავს ცენტრალური საარჩევნო კომისია. ეს პოზიტიური ნაბიჯია, რომელიც ეფექტიანად შეუწყობს ხელს საჩივრების დროულად წარდგენას, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს ბევრი საჩივარის განხილვაზე მომჩივანებს უარი ეთქვათ საჩივრის წარდგენის ვადის გადაცილების გამო, რაც ამისთვის გამოყოფილი ხანმოკლე ვადებით იყო განპირობებული. სასამართლოს მიერ დავების დროულად განხილვის ხელშესაწყობად ასევე შეიძლება განხილულ იქნეს სასამართლოებში საჩივრების ელექტრონულად წარდგენის შესაძლებლობა, ასევე, საჩივრების წარდგენის ბოლო დღის შუალდამდე საჩივრების წარდგენისა და მათი დისტანციური განხილვის შესაძლებლობა იმ შემთხვევაში, როდესაც მხარეებს ან მოწმეებს არ შეუძლიათ სასამართლოში დროულად გამოცხადება.

66. საქართველოში ამომრჩეველს არა აქვს გასაჩივრების ფართო უფლებამოსილება, საარჩევნო უფლებების დასაცავად. შემოთავაზებული ცვლილების შესაბამისად, საარჩევნო კომისიაში/სასამართლოში არაუფლებამოსილი პირის (ანუ, პირის მიერ, რომელიც არ არის უფლებამოსილი წარადგინოს კონკრეტული ტიპის დარღვევაზე განცხადება/საჩივარი) ან უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტის არმქონე პირის მიერ შეტანილი განცხადება/საჩივარი განუხილველი დარჩება.⁵⁶ ამასთან დაკავშირებით ხაზგასასმელია პრინციპები, რომ საარჩევნო დავებზე მოსარჩელეთა წრე უნდა შეძლებისდაგვარად მაქსიმალურად გაფართოვდეს და გასაჩივრების წესი უნდა იყოს მარტივი და ყოველგვარი ფორმალისგან გათავისუფლებული, საჩივრების/სარჩელების დაუშვებლობის შესახებ გადაწყვეტილების თავიდან ასაცილებლად, განსაკუთრებით პოლიტიკურად მგრძობიარე შემთხვევებში.⁵⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წლის საპარლამენტო

⁵⁵ მაგალითად, იხილეთ ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, CDL-AD (2011) 043, პუნქტი 110; [ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში საქართველოს საპარლამენტო არჩევნების თაობაზე](#), 2020 წლის 31 ოქტომბერი, გვ. 24-26.

⁵⁶ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მუხლი 78(1.1).

⁵⁷ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II. 3.3 b და განმარტებითი ანგარიში.

არჩევნების დროს, არჩევნების შემდგომ წარდგენილი საჩივრების უმრავლესობა, საჩივრის დაგვიანებით წარდგენის გარდა, სხვადასხვა ტექნიკური მიზეზების გამო განუხილველი დარჩა.⁵⁸ ამან უდაოდ შეუწყო ხელი საზოგადოების უნდობლობას საარჩევნო დავების გადაწყვეტის პროცესისადმი და არჩევნების შედეგებისადმი.

67. საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი რეკომენდაციას იძლევა, რომ არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების წარდგენისა და განხილვისთვის 3-5 დღიანი ვადა განისაზღვროს, როგორც სათანადო ბალანსი სამართლებრივი დაცვის საშუალებაზე წვდომის უფლების პატივისცემასა და საარჩევნო დავების დროულ და ეფექტიან გადაწყვეტას შორის.⁵⁹ მისასალმებელია, რომ შემოთავაზებული შესწორებებით იზრდება საარჩევნო კომისიებისა და სააპელაციო სასამართლოების მიერ საჩივრების განხილვისთვის დადგენილი უაღრესად მოკლე ვადები: საოლქო საარჩევნო კომისიებისთვის ორი დღის ნაცვლად ოთხ დღემდე, და ცესკოსა და სააპელაციო სასამართლოებისთვის ერთი დღის ნაცვლად ორ დღემდე, რაც არსებითად ამ ვადების გაორმაგებას ნიშნავს.⁶⁰ ამასთანავე, ცესკოში საჩივრების წარდგენისა და ცესკოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თბილისის საქალაქო სასამართლოში გასაჩივრებისთვის გათვალისწინებული ზედმეტად მოკლე ვადები ერთი დღიდან ორ დღემდე გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ვადების გაზრდა მნიშვნელოვანი გაუმჯობესებაა, **ზემოაღნიშნული ვადები მაინც არ შეესაბამება სრულად კარგ საერთაშორისო პრაქტიკას, და ამ ვადების უმეტესობა ნაკლებია, ვიდრე საჩივრების წარდგენასა და განხილვასთან დაკავშირებით რეკომენდებული მინიმალური სამდღიანი ვადა, რაზედაც ზემოთ იყო საუბარი, და შესაბამისად, ვადები კიდევ ერთხელ უნდა გადაისინჯოს.**

68. გარდა ამისა, საოლქო საარჩევნო კომისიებში საჩივრების წარდგენის ორდღიანი ვადა, ასევე, პირველი ინსტანციის რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში სარჩელის შეტანის ორდღიანი ვადა, და სააპელაციო სასამართლოში სარჩელის წარდგენის ერთდღიანი ვადა, რაც არ გადასინჯულა, ასევე ნაკლებია, ვიდრე ზემოთ აღნიშნული საერთაშორისო სტანდარტით დადგენილი ვადა. დებულებებში ასევე შენარჩუნებულია ორდღიანი ვადა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ საარჩევნო დავების განსახილველად, რაც ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით, მათი სირთულიდან გამომდინარე, არასაკმარისი დროა საფუძვლიანი განხილვისა და გამოძიებისთვის. ორ დღეზე ვადაზე მეტი დრო საჩივრების წარდგენისა და განხილვისთვის საშუალებას მისცემს მოსარჩელეებს უკეთესად მოემზადონ საქმეები და სასამართლოებს კი - უფრო ეფექტიანი გადაწყვეტილება მიიღონ.

69. ცვლილებების პროექტის შესაბამისად, ცესკოს თავმჯდომარის, აგრეთვე ცესკოსგან უფლებამოსილი პირების (თანამდებობის პირების) მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე

⁵⁸ საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული საფუძველი იყო მოსარჩელის მიერ იმ დამკვირვებელი ორგანიზაციის მიერ გაცემული წარმომადგენლობის უფლებამოსილების დამადასტურებელი მინდობილობის წარუდგენლობა, რომელსაც იგი წარმოადგენდა, მაშინაც კი, თუ დამკვირვებელს ჰქონდა საკუთარი აკრედიტირებული დამკვირვებლის მოწმობა.

⁵⁹ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი II. 3.3 გ და განმარტებითი ანგარიში. განმარტებითი ანგარიშის 95-ე პარაგრაფში აღნიშნულია, რომ მიზანშეწონილია უფრო მეტი დრო მიეცეს მაღალი ინსტანციის სასამართლოებს არჩევნებთან დაკავშირებულ საქმეებზე გადაწყვეტილების მისაღებად.

⁶⁰ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მუხლი 77(2) და (4).

უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება სასამართლოში გასაჩივრდეს.⁶¹ ეს დებულება სასამართლოს უფლებამოსილებას ანიჭებს პირდაპირ დააკისროს ადმინისტრაციული სახდელი სამართალდამრღვევს, ან არ დააკმაყოფილოს სარჩელი. ეს დებულება ეხმიანება ODIHR-ის მიერ არაერთგზის გაცემულ რეკომენდაციას, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმა სასამართლო განხილვას უნდა დაექვემდებაროს. ანალოგიურად, შემოთავაზებული შესწორება ასევე წარმოადგენს იმავე საკითხზე საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილ სარჩელზე რეაგირებას, რომლის განხილვა მიმდინარეობს.⁶² იმავდროულად, სააპელაციო სასამართლოში სარჩელის წარდგენის ორდღიანი ვადა, და სასამართლოს მიერ საკითხის განხილვისთვის განსაზღვრული ათდღიანი ვადა, პირველ შემთხვევაში გაუმართლებლად მოკლეა, ხოლო მეორე შემთხვევაში კი ზედმეტად ხანგრძლივია, არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების/სარჩელების წარდგენასა და განხილვასთან დაკავშირებით მანამდე ნახსენები საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ სამ-ხუთდღიან ვადასთან შედარებით. **აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია საარჩევნო კოდექსის 93(8.1) მუხლით გათვალისწინებული გასაჩივრების ვადების გადასინჯვა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.**

F. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები - საარჩევნო სისტემა

70. საარჩევნო სისტემის არჩევანი არის სახელმწიფოს სუვერენული გადაწყვეტილება, იმ პირობით, რომ ეს სისტემა შეესაბამება ეუთოს ვალდებულებების დოკუმენტში ასახულ პრინციპებს, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსს და სხვა საერთაშორისო ნორმებს, მათ შორის გამჭვირვალობის, უნივერსალურობისა და ამომრჩეველთა ხმის უფლების თანასწორობის, და კანდიდატებსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის დისკრიმინაციის დაუშვებლობის მოთხოვნებს.⁶³ კანონის პროექტი ითვალისწინებს ადგილობრივ თვითმმართველოს არჩევნებისათვის არსებულ საარჩევნო სისტემაში გარკვეული ცვლილებების შეტანას, მაგრამ შერეულ პროპორციულ-მაჟორიტარულ ბუნებას.⁶⁴ ცვლილებების შესაბამისად, განისაზღვრა ადგილობრივ საკრებულოებში მანდატების საერთო რაოდენობა და შეიცვლება თანაფარდობა პროპორციულ და მაჟორიტარულ მანდატებს შორის, ასევე შემცირდება საარჩევნო ბარიერი პროპორციული წესით საკრებულოში მანდატების მოპოვებისათვის. ეს ცვლილებები სახელმწიფოს მიხედულებაში შედის. ამასთან, საქართველოში ადგილობრივ

⁶¹ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების პროექტის მუხლი 93(8.1).

⁶² 2020 წლის აპრილში, სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილი სარჩელით გასაჩივრებული იქნა ცესკოს თავმჯდომარის მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შეუძლებლობა. ამჟამად საქმე განხილვის ეტაპზეა.

⁶³ 1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის 7.3 პუნქტი ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს ავალდებულებს „უზრუნველყონ ზრდასრული მოქალაქეების საყოველთაო და თანასწორი ხმის უფლება.“ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა მიიღო ზოგადი კომენტარების დოკუმენტი (ზოგადი კომენტარი No25), რომელიც განმარტავს დემოკრატიული არჩევნების პრინციპებს, რომლებსაც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლი ადგენს. ასევე, იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი I. 2.2.

⁶⁴ არჩევნების პროპორციული ნაწილი ტარდება ერთ საარჩევნო ოლქში (თვითმმართველი ერთეულის ან ქალაქის მასშტაბით), პარტიული სიების საფუძველზე, ხოლო მაჟორიტარული ნაწილი ტარდება სხვადასხვა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში.

თვითმმართველოს ორგანოების არჩევნებთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ უნდა განისაზღვროს მოსახლეობის დაახლოებით თანაბარი რაოდენობის საარჩევნო ოლქები, და შესაბამისად, უზრუნველყოფილი იქნეს ხმათა თანასწორობა არსებული საარჩევნო სისტემისპირობებში. ამ მხრივ, ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის მიერ არაერთგზის გაცემული რეკომენდაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებისათვის საარჩევნო სისტემის გადასინჯვის თაობაზე, ხმების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, არ იქნა გათვალისწინებული.⁶⁵

71. შემოთავაზებული ცვლილებებით გადასინჯა ადგილობრივი მე-18, 140-ე, 148-ე, 155-ე და 162-ე მუხლებით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საარჩევნო სისტემა. ახალი 18(3) მუხლი ადგენს, რომ „მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემის არჩეული წევრების რაოდენობები განისაზღვრება ამ კანონით.“ გადასინჯული 140-ე მუხლი და 155(4) მუხლი ადგენს თითოეული ადგილობრივი საკრებულოს (64) წევრების რაოდენობას (18-დან 50-მდე) და ადგილების საერთო რაოდენობაში პროპორციულ და მაჟორიტარულ კანდიდატებს შორის თანაფარდობას.⁶⁶ პროპორციულ და მაჟორიტარულ ადგილებს შორის გადანაწილება შეიცვალა თითოეულ მუნიციპალიტეტში პროპორციული ადგილების მნიშვნელოვნად მაღალი წილის სასარგებლოდ.⁶⁷ გარდა ამისა, გადასინჯული 148-ე მუხლი ამცირებს საარჩევნო ბარიერს პროპორციული წესით გადასანაწილებელ მანდატებთან დაკავშირებით 4%-დან 3%-მდე, ყველა თვითმმართველი ერთეულისთვის (გარდა თბილისისა), ხოლო გადასინჯული 162-ე მუხლი ამცირებს ბარიერს თბილისის მუნიციპალიტეტისთვის 4%-დან 2.5%-მდე. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო ბარიერების საერთაშორისო სტანდარტი არ არსებობს, ბარიერის დაწევა პოტენციურად ხელს უწყობს პოლიტიკური პლურალიზმის გაზრდას და მანდატების ამომრჩეველთა ნებასთან დაახლოებას, „დაკარგული“ ხმების შემცირების გზით. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ბუნებრივი ბარიერის გამო, ბარიერის შემცირება ეფექტური იქნება მხოლოდ იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც დაახლოებით, სულ მცირე, 20-დან 25 მანდატია (საარჩევნო კვოტა შეადგენს ხმების 4%-ს საარჩევნო ოლქში, სადაც 25 პროპორციული მანდატია, და 5%-ს საარჩევნო ოლქში, სადაც 20 პროპორციული მანდატია გამოყოფილი).

72. მოქმედი კოდექსის 14(1)(ე) მუხლი ადგენს, რომ ცესკო ამ კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად, განკარგულებით ქმნის საარჩევნო ოლქებს ან/და აზუსტებს მათ საზღვრებს. კოდექსის 18(2) მუხლი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნებისთვის (მაჟორიტარული) საარჩევნო ოლქები იქმნება, მათი საზღვრები, სახელწოდებები და ნომრები ამ კანონის შესაბამისად განისაზღვრება ცესკოს განკარგულებით. ამასთან, კანონი არ მოითხოვს, რომ (მაჟორიტარული) საარჩევნო ოლქები იყოს თანაბარი, ან მსგავსი ზომის (გარდა თბილისის მუნიციპალიტეტისა), რაც ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო უფლებების

⁶⁵ ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, CDL-AD (2011) 043, პუნქტი 22.

⁶⁶ მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, პროპორციული სისტემით მანდატების რაოდენობა განსაზღვრულია; ასევე, მაჟორიტარული მანდატების რაოდენობა განსაზღვრულია ხუთი თვითმმართველი ქალაქისთვის, მაგრამ ნაწილობრივ ცვალებადია დანარჩენი მუნიციპალიტეტებისთვის, რაც დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობაზე.

⁶⁷ თბილისში და დანარჩენ ოთხ მუნიციპალიტეტში, მანდატების წილი, რომლებზეც კანდიდატების არჩევა პარტიული პროპორციული სიით მოხდება, 80% იქნება, ხოლო თვითმმართველ თემებში კი, საბჭოს წევრების ორი მესამედი იქნება.

ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს - ხმების თანასწორობას.⁶⁸ გარდა ამისა, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ადგილობრივი არჩევნებისთვის ელექტორატის დელიმიტაციის მკაფიო წესებს და არ განსაზღვრავს რაიმე კრიტერიუმებს საარჩევნო ოლქში კანონით დასაშვები გადახრებთან დაკავშირებით, და რაიმე დასაბუთებას გამონაკლისი შემთხვევების თაობაზე. კანონი ასევე არ ითვალისწინებს დამოუკიდებელი კომიტეტის შექმნას, რომელიც პასუხისმგებელია საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენაზე, როგორც ეს რეკომენდებულია საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსით.⁶⁹

73. 2010 და 2017 წლების ადგილობრივი არჩევნების დროს, მუნიციპალიტეტის მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობას შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები იყო.⁷⁰ 2010 წელს, ქვეყნის მასშტაბით, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა იმავე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულში; ზოგჯერ, 1,000 პროცენტზე მეტით. თბილისშიც კი, სადაც ამომრჩეველთა დიდი რაოდენობიდან გამომდინარე უფრო ადვილი უნდა ყოფილიყო მსგავსი ზომის საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა, დაახლოებით 30%-იანი განსხვავებები არსებობდა. 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მხოლოდ 20%-ში დაფიქსირდა თითოეულ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა საშუალო რაოდენობაში 15%-იანი გადახრა, ხოლო დანარჩენი 80% საარჩევნო ოლქების შემთხვევაში განსხვავება 15%-ზე მეტი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობაში გარკვეული გადახრა შეიძლება გარდაუვალი იყოს გეოგრაფიული ან დემოგრაფიული ფაქტორებიდან გამომდინარე, ასეთი დიდი გადახრები ძირს უთხრის ხმების თანასწორობის პრინციპს.⁷¹

74. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის მიერ არაერთგზის მიწოდებული რეკომენდაცია ითვალისწინებს, რომ ცვლილებები უნდა იქნეს შეტანილი საარჩევნო კანონმდებლობაში, რათა გათვალისწინებული იქნეს მოთხოვნა, რომ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობა თანაბარი ან მსგავსი უნდა იყოს, და კანონმდებლობა კონკრეტულად უნდა განსაზღვრავდეს, თუ როგორ უნდა

⁶⁸ რაც შეეხება თბილისის მუნიციპალიტეტს, მოქმედი კოდექსის 155(5) მუხლი ადგენს, რომ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონების ტერიტორიული ერთეულების საზღვრებისა და ამომრჩეველების რაოდენობის გათვალისწინებით, ცესკო განკარგულებით ქმნის ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივ ერთმანდატიან მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს და ადგენს მათ საზღვრებს.

⁶⁹ საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის 1.2.2.vii სახელმძღვანელო მითითების შესაბამისად, "ამ კომიტეტის შემადგენლობაში სასურველია შეიცავდეს გეოგრაფი, სოციოლოგი და პარტიების და, საჭიროების შემთხვევაში, ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების დაბალანსებული წარმომადგენლობა".

⁷⁰ ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში საქართველოში ჩატარებული ადგილობრივი არჩევნების შესახებ, 2010 წლის 30 მაისი, გვერდი 6; ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში საქართველოს ადგილობრივი არჩევნების შესახებ, 2017 წლის 21 ოქტომბერი და 12 ნოემბერი, გვერდი 5.

⁷¹ 1990 წელს ეუთოს მიერ მიღებული კოპენჰაგენის დოკუმენტის 7.3 პუნქტის შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, უზრუნველყონ ზრდასრული მოქალაქეების საყოველთაო და თანასწორი ხმის უფლება. საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის 1.2.2 სახელმძღვანელო პრინციპის შესაბამისად, მანდატები თანაბრად უნდა განაწილდეს საარჩევნო ოლქებში და რეკომენდაციას იძლევა, რომ ნორმიდან დასაშვები ცდომილება „არ უნდა იყოს 10%-ზე მეტი და, რა თქმა უნდა, არ უნდა აღემატებოდეს 15%-ს, გარდა განსაკუთრებული გარემოებებისა (რომელიმე ტერიტორიაზე მჭიდროდ დასახლებული უმცირესობების დაცვა, ნაკლებდასახლებული ადმინისტრაციული ერთეული).“

მოხდეს საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა ყველა ტიპის არჩევნებთან დაკავშირებით, მათ შორის, უნდა განისაზღვროს კონკრეტული კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებული და დაცული უნდა იქნეს.⁷² რეკომენდაციაში ასევე აღნიშნულია, რომ ის ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენაზე, უნდა იყვნენ დამოუკიდებლები და მიუკერძოებლები, დელიმიტაციის პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და ითვალისწინებდეს ფართო კონსულტაციებს საზოგადოებასთან, ხოლო კანონმდებლობით გათვალისწინებული უნდა იყოს საზღვრების პერიოდული გადასინჯვა, მოსახლეობაში ცვლილებების გასათვალისწინებლად.⁷³ შემოთავაზებული შესწორებები არ ითვალისწინებენ ამ რეკომენდაციის არცერთ ასპექტს, რის გამოც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისათვის დადგენილი საარჩევნო სისტემის მთავარ ნაკლოვანებები ძალაში რჩება. აქედან გამომდინარე, მოცემულ რეკომენდაციაზე კვლავ გამახვილებულია ყურადღება.

G. ხმის მიცემა და ხმის დათვლა ელექტრონული საშუალებებით

75. შემოთავაზებული გარდამავალი დებულებების შესაბამისად, ცესკო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მომდევნო არჩევნებში საარჩევნო უბანზე მოსულ ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, ხმის მიცემა, ხმის დათვლისა და შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის პროცედურები ელექტრონული საშუალებებით განახორციელოს.⁷⁴ მიუხედავად იმისა, რომ ელექტრონული საშუალებების გამოყენებამ შეიძლება შეამსუბუქოს პროცესი და შეამციროს ადამიანური შეცდომის ან განზრახ დარღვევის რისკები, ელექტრონული ხმის მიცემისა და ხმის დათვლის დროს თანდაყოლილი სირთულეები და რისკები არსებობს, ხოლო ელექტორატმა და პოლიტიკურმა ძალებმა შეიძლება ელექტრონულ კენჭისყრას უნდობლობა გამოუცხადონ. როგორც ასეთი, სახელმწიფოებისთვის ჩვეულებრივი პრაქტიკაა ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა საპილოტე საფუძველზე. გარდა ამისა, საკანონმდებლო ბაზა სათანადოდ უნდა არეგულირებდეს ნებისმიერი ახალი ხმის მიცემის ტექნოლოგიის გამოყენებას საარჩევნო პროცესში. ამასთან, კანონპროექტი არ ითვალისწინებს რაიმე დებულებას აღნიშნული პროცესების ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით განხორციელების შესახებ და მხოლოდ ადგენს, რომ ელექტრონული საშუალებების გამოყენების წესები და პირობები განისაზღვრება ცესკოს დადგენილებით. რეკომენდებულია, რომ ცვლილებების პროექტში ჩამოყალიბდეს მარეგულირებელი ჩარჩო მომდევნო ადგილობრივ არჩევნებში ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებასთან დაკავშირებით, საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, როგორც ქვემოთაა აღნიშნული.

⁷² იხილეთ ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, CDL-AD (2011) 043, პუნქტი 20.

⁷³ საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის 1.2.2.v. სახელმძღვანელო პრინციპის თანახმად: „ხმის მიცემის თანაბარი უფლების უზრუნველსაყოფად, მანდატების გადანაწილება უნდა გადაისინჯოს როგორც მინიმუმ, ყოველ 10 წელიწადში ერთხელ, სასურველია, არასაარჩევნო პერიოდში“.

⁷⁴ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის 203.1 და 203.2 მუხლები. მოცემული დებულებები მოითხოვენ, რომ ცესკო უზრუნველყოფს საარჩევნო ოლქების სულ მცირე იმდენ უბანში ელექტრონული მთვლელობით ბიულეტენების დათვლას, „რამდენიც საჭიროა ამ ოლქის სოციოლოგიურად ვალიდური შედეგების გამოსავლენად“.

76. ელექტრონული ხმის მიცემის, ხმის დათვლისა და შედეგების შეჯამების პროცესში ინფორმაციული ტექნოლოგიის გამოყენების პროცედურები და მოთხოვნები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს საარჩევნო კანონმდებლობაში. ხშირად, ამასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ასპექტები შეიძლება სხვა კანონმდებლობით რეგულირდებოდეს, მაგალითად, მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონით. პირველ რიგში, ამ საკითხების რეგულირება შეიძლება ძირითადად საარჩევნო კანონმდებლობით მოხდეს, ან საკანონმდებლო ბაზაში შეიძლება მხოლოდ ზოგადი წესები განისაზღვროს, დეტალები კი საარჩევნო ჩატარების უფლებამოსილების მქონე ორგანოს მიერ გამოცემულ სავალდებულო რეგულაციებში გაიწეროს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელი უფრო მიზანშეწონილია მოქნილობის თვალსაზრისით, ამ შემთხვევაში შეიძლება საარჩევნო პროცედურების მორგება მოხდეს ტექნოლოგიურ საჭიროებებზე, ნაცვლად საპირისპირო მიდგომისა, რის შედეგადაც მნიშვნელოვანი დაცვის გარანტიების უზღუდელყოფას შეიძლება ჰქონდეს ადგილი, თუ ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიის დანერგვასთან დაკავშირებული შეფერხებების გამო საკმარისი დრო აღარ დარჩება მის სათანადოდ განსახორციელებლად. მეორეც, მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში მკაფიოდ იყოს მითითებული, რომ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებული გარანტიები, რომლებიც ქალაქდზე დაფუძნებულ კენჭისყრაზე ვრცელდება, ასევე ვრცელდება კენჭისყრის ახალ ტექნოლოგიებზე, მიუხედავად იმისა, რომ ხმის მიცემის გზა განსხვავებულია.

77. საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ადგენს, რომ „ელექტრონული კენჭისყრა გამოყენებული უნდა იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის უსაფრთხო და საიმედოა; კერძოდ, ამომრჩევლებს უნდა შეეძლოთ მიიღონ თავიანთი ხმების დადასტურება და შეასწორონ ისინი, საჭიროების შემთხვევაში, ხმის მიცემის საიდუმლოების დაცვით.“⁷⁵ რაც შეეხება ელექტრონულ და არა ხელით დათვლას, საკანონმდებლო ბაზა უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამის დაცვის გარანტიებს და დებულებებს, რომ ბიულეტენების დათვლისას გამოყენებული ტექნიკისა და პროგრამული უზრუნველყოფის სისწორე და სანდოობა შეიძლება დამოუკიდებელ შემოწმებას დაექვემდებაროს. დამოუკიდებლად იმისა, გამოყენებული იქნება ხმების ხელით, მექანიკური ან ელექტრონული დათვლა, აუდიტისა და შემოწმების პროცედურები უნდა არსებობდეს სიზუსტისა და სანდოობის უზრუნველსაყოფად. ამ თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებული შესწორება კენჭისყრის შედეგების შემთხვევითი პრინციპით შემოწმების შესახებ, აშკარად გამორიცხავს გადათვლას იმ უბნებზე, სადაც ხმების დათვლის ელექტრონული მანქანები გამოიყენება.

78. ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიის მინიმალური კრიტერიუმების დადგენის გარდა, კონკრეტული სფეროები, რომლებიც ასევე უნდა იყოს განსაზღვრული კანონმდებლობით, შემდეგ საკითხებს მოიცავს:

⁷⁵ იხილეთ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, CDL-AD (2002) 023rev2-cor, სახელმძღვანელო პრინციპი I.3.2.iv. და განმარტებითი ანგარიშის პარ. 42-44.

- ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობის დონე, რომელიც დამკვირვებლებს, კანდიდატებს და პოლიტიკურ პარტიებს მიენიჭებათ;
- აუდიტსა და ხმების გადათვლასთან დაკავშირებული პროცედურული ნაბიჯები ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიის გამოყენებისას;
- ამომრჩეველთა მიერ დამოწმებული ქალაქის ჩანაწერის უპირატესი ძალა სამართლებრივი პრობლემების შემთხვევაში შედეგების დადგენისას;
- პროგრამული უზრუნველყოფის და ტექნიკის რეალიზატორების, სერთიფიცირების სააგენტოებისა და მომწოდებლების სახელშეკრულებო ვალდებულებების განსაზღვრა;
- საჯარო მოხელეებისა და საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული დებულებები;
- სისხლისსამართლებრივი სანქციები ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიის ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში;
- ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიის გამოყენებასთან დაკავშირებული საჩივრები და სარჩელები;
- მონაცემთა დაცვის რეგულაციები.

79. ზემოთ ჩამოთვლილ სფეროებში დეტალურად უნდა იქნეს გაწერილი კანონმდებლობაში არაპროფესიონალი მკითხველისთვის გასაგები ენით. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ შემთხვევებში, როდესაც ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა მაღალი ალბათობით, კანონმდებლობის გადასინჯვას მოითხოვს არჩევნებამდე პერიოდში და არჩევნების დროს. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ხმის მიცემის ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას თავისი უპირატესობები გააჩნია, ეს საარჩევნო პროცესისა და შედეგების მიმართ საზოგადოების ნდობის შელახვის საფრთხეს შეიცავს, განსაკუთრებით პოლიტიკურად სენსიტიურ გარემოში. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს საარჩევნო თაღლითობის შესახებ ფართოდ გავრცელებული ბრალდებების და შეტანილი საჩივრებისა და სარჩელების სიმრავლის გათვალისწინებით, რომელთა უმრავლესობაში გასაჩივრებული იყო ხმების დათვლის და შედეგების შემაჯამებელი ოქმების სიზუსტე, უაღრესად რეკომენდებულია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში სათანადოდ იყოს ასახული ზემოაღნიშნული საკითხები. რა თქმა უნდა, ქალაქში დაფუძნებული კენჭისყრიდან ელექტრონული დათვლის სისტემაზე გადასვლა არ უნდა იქნეს განხილული, როგორც იმ პრობლემების გადაჭრის პანაცეა, რომლებმაც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს იჩინეს თავი.

80. ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ ნებისმიერი ახალი ელექტრონული საშუალების გამოყენება კარგად უნდა დაიგეგმოს და წინასწარი მოსამზადებელი სამუშაოები უნდა განხორციელდეს; უნდა მოხდეს ამომრჩეველთა სათანადო განათლება და საარჩევნო ადმინისტრაციას შესაბამისი ტრენინგი უნდა ჩაუტარდეს.⁷⁶ გარდა ამისა, იქიდან გამომდინარე, რომ 2021 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე მცირე დროა დარჩენილი, შესაძლოა, გარკვეული ელექტრონული ტექნოლოგიების საპილოტე პროექტის სახით განხორციელდეს ერთადერთი შესაძლებელი გამოსავალი იყოს მომდევნო არჩევნებისთვის. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფრთხილად უნდა იქნეს გათვალისწინებული საპილოტე პროექტის ხასიათი და გამოყენების ფარგლები, იმის გათვალისწინებით, რომ ელექტრონული საშუალებების დანერგვა ურბანულ კონტექსტში უფრო შესაძლებელი და შესაფერისი იქნება, ვიდრე სოფლად. გარდა ამისა, სასურველია ნებისმიერი საპილოტე პროექტის შემდგომ მისი შედეგების კვლევა ჩატარდეს ცესკოს მიერ, რაც ძირითადი ინსტრუმენტი იქნება არჩევნებთან დაკავშირებული ტექნოლოგიების მომავალში უფრო ფართო მასშტაბით გამოყენების ეფექტური დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის. გარდა ამისა, ელექტრონული ხმის მიცემის ნებისმიერი ტექნოლოგიის დანერგვისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს ევროპის საბჭოს სტანდარტები ელექტრონული ხმის მიცემის სფეროში.⁷⁷

⁷⁶ 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნებისა და 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს ცესკომ შეზღუდული მოცულობით საპილოტე საფუძველზე გამოიყენა ელექტრონული მანქანები, კერძოდ, რვა საარჩევნო უბანზე.

⁷⁷ [მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია CM/Rec\(2017\)5 წევრი სახელმწიფოებისადმი ელექტრონული ხმის მიცემის სტანდარტების შესახებ; განმარტებითი მემორანდუმი მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციისადმი CM/Rec\(2017\)5 წევრი სახელმწიფოების მიმართ ელექტრონული ხმის მიცემის სტანდარტების თაობაზე; სახელმძღვანელო მითითებები ელექტრონული ხმის მიცემის შესახებ CM/Rec\(2017\)5 რეკომენდაციის დებულებების გამოყენების თაობაზე](#)

V. ტექნიკური ხასიათის შენიშვნები

81. მიუხედავად იმისა, რომ გასაგებია, რომ კანონპროექტის განხილული ვერსია შეიძლება ჯერ კიდევ არ იყოს საბოლოო, ყურადღება უნდა მიექცეს გარკვეულ ტექნიკურ ხარვეზებს, რომლებიც უნდა გამოსწორდეს. კანონპროექტის ზუსტი შემუშავებისას, დებულებები, რომლებიც უცვლელი რჩება, არ უნდა იყოს ასახული კანონპროექტში. მაგალითად, როდესაც მხოლოდ აზნაის ნომერი იცვლება, ეს ცვლილება შემდეგნაირად უნდა იყოს მითითებული: მაგ., „მე-6 პუნქტი გახდება მე-7 პუნქტი“, ხოლო როდესაც მხოლოდ პუნქტის ნაწილი იცვლება, მითითებული უნდა იყოს მხოლოდ ის, თუ რომელი სიტყვების ან წინადადებების ჩანაცვლება ან გაუქმება მოხდა, საიდანაც ნათელი ხდება, თუ რომელი სიტყვები და წინადადებები დარჩა უცვლელი. მოცემულ კანონპროექტში კანონმდებლობის შემუშავების ეს წესები ხშირად არ არის დაცული. ეს ამცირებს საკანონმდებლო ცვლილებების გამჭვირვალობასა და თანმიმდევრულობას, რადგან მკითხველს არ შეუძლია მკაფიოდ განსაზღვროს, თუ რა ცვლილებები განხორციელდა კანონმდებლობაში, ყველა გადასინჯული დებულების სრული შედარებითი ანალიზის ჩატარების გარეშე. მიზანშეწონილია კანონპროექტის შესწავლა ისეთი დებულებების და დებულებების ნაწილების ამოღების მიზნით, რომლებიც არ გადასინჯულა ან გაუქმებულა. გარდა ამისა, კანონპროექტში რამდენიმე ტექნიკური შეცდომაა, თუმცა ამის მიზეზი შეიძლება თარგმანში არსებული შეცდომები იყოს⁷⁸. ცვლილებების საბოლოო მიღებამდე, რეკომენდებულია ტექნიკური შეცდომების გამოვლენა და გამოსწორება.

⁷⁸ მაგალითად, შესწორებულ 10(4) მუხლში ნახსენებია „კანდიდატების წარდგენა“, მაშინ, როდესაც პროცედურა გადასინჯა და ცესკოს თავმჯდომარეობის რამდენიმე კანდიდატის ნაცვლად ერთი იქნება დასახელებული, ხოლო 10 (5) მუხლში მითითებულია „ამ მუხლის მე-5 პუნქტი“, მაგრამ სავარაუდოდ, უნდა იყოს მითითება ამ მუხლის მე-4 პუნქტზე.