

„სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის (შემდგომ - რეგლამენტი) 87-ე მუხლის თანახმად უმაღლესი საბჭო კანონპროექტს ღებულობს სამი მოსმენით გარდა კანონპროექტის გამარტივებული წესით მიღებისა. რეგლამენტის 93<sup>1</sup>-ე მუხლის თანახმად გამარტივებული წესით კანონპროექტის მიღებისათვის აუცილებელია დასკვნა, რომელიც უნდა ერთვოდეს კანონპროექტს. დასკვნის შემთხვევაში, კანონპროექტის გამარტივებული წესით (ერთი მოსმენით) განხილვაზე გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს უმაღლესი საბჭოს ბიუროზე, წამყვანი კომიტეტის ან კანონპროექტის ინიციატორის დასკვნის საფუძველზე. თუ ბიურო არ დაეთანხმა კანონპროექტის გამარტივებული წესით განხილვას, აღნიშნული საკითხი კანონპროექტის განხილვის დაწყებამდე უნდა გადაწყვიტოს უმაღლესმა საბჭომ სხდომაზე.

უმაღლესი საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე 2013 წლის 28 იანვარს გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, მიმდინარე წლის 29 იანვარს დაგეგმილი იყო უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე სესია, რომლის დღის წესრიგში 6 საკითხიდან ერთ-ერთს წარმოადგენდა - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე - არც გამოქვეყნებულ დღისწესრიგში და არც კანონპროექტის სესიაზე განხილვის დაწყებამდე არანაირი ინფორმაცია არ იყო იმასთან დაკავშირებით, რომ უმაღლესი საბჭო აღნიშნული კანონპროექტის მიღებას აპირებდა გამარტივებული წესით. აღნიშნული ინფორმაცია (კანონპროექტის გამარტივებული წესით - 1 მოსმენით მიღების) ჩვენთვის ცნობილი გახდა კენჭისყრის პროცედურის დაწყების წინ, როდესაც მომხსენებელმა განაცხადა რომ კანონპროექტს იღებდნენ გამარტივებული წესით.

არც მომხსენებელს და არც თანამომხსენებელს არანაირი დასკვნა (იმასთან დაკავშირებით თუ რატომ უნდა ყოფილიყო მიღებული აღნიშნული პროექტი გამარტივებული წესით) უმაღლესი საბჭოს წევრებისათვის არ წარუდგენია. ხსენებულ პირებს არც იმ გარემოებაზე მიუთითებიათ, რომ აღნიშნული წესი/პროცედურა წინასწარ იყო განსაზღვრული ბიუროს მიერ. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მომხსენებლებს ჰქონდათ სამართლებრივი ვალდებულება, უმაღლესი საბჭოს წევრებისათვის წარედგინათ ის დასკვნა, რომელიც საფუძველად დაედო კანონპროექტის გამარტივებული წესით მიღებას, მათ ეს არ განუხორციელებიათ.

ცვლილების თანახმად, უსკოს წევრთა შერჩევაში აქტიური როლი ეკისრებათ იმ პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც რეგისტრირებული იყვნენ

ცესკოსა და უსკოში ბოლო საპარლამენტო და უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში<sup>1</sup>. როგორც უმაღლესი საბჭოს წევრები განმარტავენ, აღნიშნული ჩანაწერის განხორციელება კანონში ქმნის გამჭირვალობის მეტ შესაძლებლობას და სამოქალაქო სექტორს შესაძლებლობას აძლევს აქტიურად მიიღოს მონაწილეობა უსკოს დაკომპლექტებაში. ჩვენი მოსაზრებით, აღნიშნული ცვლილებით პოლიტიკური პარტიებს ეძლევათ შესაძლებლობა საარჩევნო ადმინისტრაციაზე „პოლიტიკური ზეწოლის“ განსახორციელებლად. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად უსკო შედგება თავმჯდომარის და 5 წევრისაგან, ხოლო საარჩევნო პერიოდში თავმჯდომარისა და 12 წევრისაგან. უსკოს 7 წევრს საარჩევნო პერიოდში ნიშნავენ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-13 მუხლით გათვალისწინებული პოლიტიკური პარტიები. პარტიის გადაწყვეტილება უსკოს წევრის დანიშვნის თაობაზე უნდა წარედგინოს უსკოს არჩევნების დანიშნვიდან არაუგვიანეს 3 კალენდარული დღის განმავლობაში. ხოლო ცვლილების განხორციელების შემდეგ პოლიტიკურ პარტიებს უკვე არასაარჩევნო პერიოდშიც ექნებათ შესაძლებლობა, აქტიური მონაწილეობა მიიღონ უსკოს დაკომპლექტებაში. იქედან გამომდინარე, რომ უმაღლესი საბჭოს წევრთა უმრავლესობას ქმნის დომინირებული პარტიის წევრები, იქნება იმის ალბათობა, რომ უსკოს წევრთა შერჩევაში ამ პარტიის ინტერესები აქტიურად იყოს წარმოდგენილი.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობა უსკოს წევრთა შერჩევაში ცალსახად დაუშვებელია.

რაც შეეხება არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობას უსკოს წევრთა შერჩევაში იმ ფორმით რასაც აღნიშნული ცვლილება ითვალისწინებს, მიგვაჩნია არამიზანშეწონილად.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტის ჩანაწერიდან როგორც ირკვევა, იმისათვის, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციამ მონაწილეობა მიიღოს უსკოს თავმჯდომარის/წევრობის კანდიდატის შერჩევის კონკურსში სავალდებულოა იგი რეგისტრირებული იყოს ცესკოსა და უსკოში ბოლო საპარლამენტო და უმაღლესი საბჭოს არჩევნებზე.<sup>2</sup> ჩვენი მოსაზრებით, აღნიშნული ჩანაწერი გარკვეულ წინააღმდეგობაში მოდის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის 47-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, რომლის თანახმადაც, საერთაშორისო დამკვირვებელ ორგანიზაციას, აგრეთვე იმ ადგილობრივ დამკვირვებელ ორგანიზაციას, რომელიც დაკვირვებას ახორციელებს ერთზე მეტ საარჩევნო ოლქში, რეგისტრაციაში

<sup>1</sup> „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>2</sup> „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი.

ატარებს უსკო. თუ ერთდროულად ტარდება საქართველოს საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული საერთო და უმაღლესი საბჭოს არჩევნები, დამკვირვებელი ორგანიზაცია, თუ იგი რეგისტრირებულია ცესკოს მიერ, უსკოში დამატებით რეგისტრაციას არ საჭიროებს. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ბოლო საპარლამენტო და უმაღლეს საბჭოს არჩევნები ერთდროულად ჩატარდა (არსებობს მაღალი ალბათობა იმისა, რომ მომავალშიც დაემთხვევს პარლამენტის და უმაღლესი საბჭოს არჩევნები) დამკვირვებელ ორგანიზაციათა უმრავლესობამ რეგისტრაცია ცესკოში გაიარა. ხოლო მოცემული ცვლილება, სავალდებულოს ხდის რეგისტრაციის ფაქტის არსებობას როგორც ცესკოში, ისე უმაღლეს საარჩევნო კომისიაში, მაშინ, როდესაც ამის საჭიროებას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ცვლილება არათუ უზრუნველყოფს არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართულობის გაზრდას საარჩევნო პროცესებში, არამედ ქმნის დამატებით საკანონმდებლო წინაღობას იმ საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც ბოლო წლებში აქტიურად იყვნენ ჩართული საარჩევნო კანონმდებლობის დახვეწასა და გაუმჯობესებაში.

ამასთან მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ცვლილება ნაჩქარევად მოხდა. მისი მიღება ვერ გადაჭრის უმთავრეს პრობლემას, რაც საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკური გავლენებისაგან გათავისუფლებას გულისხმობს, პირიქით, უფრო გაამძაფრებს მას, ხოლო ასეთი ნაჩქარევი გადაწყვეტილება, მიუთითებს იმაზე, რომ საკითხი მიზნად საარჩევნო რეფორმას კი არა საკადრო ცვლილებების განხორციელებას ისახავს. ამ ექვს ადასტურებს თავად ინიციატორების, უმაღლესი საბჭოს და უსკოს წევრების სხვადასხვა განცხადებები.

მიუღებელია საარჩევნო კანონმდებლობის დაჩქარებული წესით, განსაკუთრებით წლის ბოლო დღეების განმავლობაში, სამოქალაქო სექტორის ფორმალური ჩართულობის ფონზე მიღება. აღნიშნული მანკიერი პრაქტიკის შედეგია დღეს მოქმედი საარჩევნო კოდექსი. უმაღლესი საბჭოს წევრებმა (კანონპროექტის ინიციატორებმა) მხოლოდ ერთი საჯარო დისკუსია გამართეს საკითხთან დაკავშირებით და წარმოადგინეს კანონპროექტი, რაც ვერ იქნება მიჩნეული სამოქალაქო სექტორის ჩართვად და არ აკმაყოფილებს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების არც ერთ სტანდარტს. გარდა ამისა, ინიციატივის განხილვა იყო შეჩერებული არასამთავრობო ორგანიზაციების და საქართველოს პარლამენტის მოწოდების შედეგად, უმაღლესი საბჭოს წევრების მხრიდან კი საუბარი იყო აჭარაში მოქმედ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად საკითხზე მსჯელობაზე. მიუხედავად ამისა, არ მომხდარა საკითხზე არც დამატებითი მსჯელობა, უფრო მეტიც, საკითხი უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე განიხილეს ერთი მოსმენით (შესაბამისი დასაბუთების/დასკვნის გარეშე).

როგორც აღინიშნა, უმაღლეს საბჭოს არ ჰქონდა არანაირი მიზეზი დაეჩქარებინა უმაღლესი საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების წესის განხილვა. იმ ფონზე, რომ უსკო მხოლოდ აჭარის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების დროს არის აქტიური, ხოლო ასეთი მორიგი არჩევნები 2016 წლამდე არ იგეგმება, ცხადია, უმაღლესი საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების წესი

ყველაზე ნაკლებ აქტუალურია საარჩევნო კანონმდებლობაში არსებულ ხარვეზებთან მიმართებით. შესაბამისად, არ არსებობს არც ერთი მიზეზი, რატომ უნდა განეხილა უმაღლეს საბჭოს ეს კანონპროექტი 2013 წლის იანვარში და არა მოგვიანებით. მაშინ, როდესაც სამოქალაქო სექტორი ჩაერთვებოდა საარჩევნო რეფორმაში და ცვლილება მოხდებოდა არა მხოლოდ ერთი საკითხის, არამედ გადაიხედებოდა მთელი კანონმდებლობა. აქ არ მივუთითებთ, მხოლოდ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებზე, რომელიც ერთიანი საარჩევნო სისტემიდან გამომდინარე ისედაც უნდა გაითვალისწინოს აჭარის კანონდებელმა, არამედ თავად აჭარის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ კანონზეც, რომელიც არაერთ ხარვეზსა და პრობლემას შეიცავს. სწორედ ეს მიზეზები გვაფიქრებინებს, რომ კანონის მიღების ერთადერთი მიზეზი უსკოს დღევანდელი შემადგენლობაში საკადრო ცვლილებების განხორციელებაა.

ასევე აღსანიშნავია, რომ კანონით გათვალისწინებული წესით დანიშნული პირების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა კანონის გარდამავალი დებულებებით (კანონპროექტის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი) დაუშვებელია, რამდენადაც ეს ეწინააღმდეგება კანონის უკუძალის აკრძალვის პრინციპს<sup>3</sup> და ხელყოფს სამართლებრივ სტაბილურობას.

გარდა ამისა, უმაღლესი საბჭოს წევრებისგან არაერთი განცხადება ისმოდა უსკოს მოქმედი შემადგენლობის მხრიდან კანონდარღვევის თაობაზე. თუმცა რეალურად სამართალდამცავ ორგანოებს მხოლოდ ერთმა პირმა მიმართა, ისიც მაშინ, როდესაც კანონპროექტი განიხილებოდა.

ასევე უნდა გაესვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ უმაღლესი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ გააკეთა განცხადება, სადაც მიუთითებდა ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან განხორციელებულ ზეწოლაზე. რაც ქვეყანაში არსებულ საკადრო პოლიტიკაში პოლიტიკური და სამართლებრივი ზეწოლის პრაქტიკას კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს და, აუცილებელია, ამ საკითხში სამართალდამცავი ორგანოების ჩარევა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ 2013 წლის 29 იანვარს მიღებული „აჭარის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ კანონის პროექტი არღვევს რიგ კონსტიტუციური ნორმებს, ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპს, მიღებულია პროცედურული დარღვევებით და წარმოადგენს პოლიტიკური ანგარიშსწორების ფორმას. სწორედ ამიტომ მოვუწოდებთ:

---

<sup>3</sup> იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1998 წლის 3 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „ავთანდილ ჭაჭუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს - არ მოაწეროს ხელი აღნიშნულ კანონპროექტს პროექტს (რათა და არ დაუშვას მისი ძალაში შესვლა), იხელმძღვანელოს საქართველოს ორგანული კანონის („აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“) 24-ე მუხლის მე-2 ნაწილით და შენიშვნებით დაუბრუნოს უმაღლეს საბჭოს.