



რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისთვის

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო

სარჩევი

I. შესავალი	2
II. საარჩევნო სისტემა	2
III. სავალდებულო გენდერული კვოტა	5
IV. წინასაარჩევნო აგიტაცია	7
V. ადმინისტრაციული რესურსი.....	10
VI. საარჩევნო დავები.....	12
VII. ამომრჩევლის მოწყობა	19
VIII. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა	20

I. შესავალი

2011 წლიდან დღემდე, მას შემდეგ, რაც საქართველოს პარლამენტმა ახალი საარჩევნო კოდექსი მიიღო, საარჩევნო კანონმდებლობაში არაერთი ცვლილება შევიდა, რამაც ხელი შეუწყო მთელი რიგი საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრას. თუმცა, გასული არჩევნების გამოცდილებიდან გამომდინარე კვლავ რჩება პრობლემური საკითხები, რაც გასწორებას საჭიროებს. პრაქტიკამ გამოავლინა, რომ გარკვეული ნორმები არაერთგვაროვნად განიმარტება არჩევნებში ჩართული სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ. ამასთან, ნათლად გამოვლინდა იმის აუცილებლობა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა პასუხობდეს თანამედროვე ტექნოლოგიის განვითარებით წარმოქმნილ გამოწვევებს. ცვლილებების განხორციელება საჭიროა საარჩევნო დავების, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, აგიტაციის, ამომრჩეველთა მოსყიდვისა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

ასევე, კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საარჩევნო სისტემის გაუმჯობესება და მასთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოფხვრა, იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სამართლიანი შედეგის დადგომა.

გასული წლების წინასაარჩევნო, არჩევნების დღისა და შემდგომი პერიოდის პრაქტიკული და საკანონმდებლო ხარვეზების, ასევე, საერთაშორისო სტანდარტების გაანალიზების საფუძველზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ“, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებამ“ და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ შეიმუშავეს რეკომენდაციები, რომლებიც წინამდებარე დოკუმენტშია წარმოდგენილი. აღნიშნული რეკომენდაციები შეეხება საარჩევნო კანონმდებლობაში არსებული რიგი პრობლემების გადაჭრას, რომლის გათვალისწინება ხელს შეუწყობს უფრო კონკურენტული და ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს შექმნას.

II. საარჩევნო სისტემა

პრობლემის არსი

2017 წლის ოქტომბერში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები უნდა გაიმართოს. არჩევნების სამართლიანად და დემოკრატიულად ჩატარებას მნიშვნელოვნად განაპირობებს საარჩევნო სისტემა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს, საკრებულოს ფორმირება, შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ხდება, სადაც წევრთა ერთი ნაწილი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა, ხოლო მეორე ნაწილი - პროპორციული საარჩევნო სისტემით. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს.¹ რაც შეეხება პროპორციული

¹იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 149.

საარჩევნოსისტემას, მანდატების გადანაწილება ხდება იმ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებზე, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4% დააგროვებენ.²

არსებული საარჩევნო სისტემა დიდი ხანია წარმოადგენს კრიტიკის საგანს არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების მხრიდან მასში არსებული მნიშვნელოვანი ხარვეზების გამო. ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა არის ის, რომ საარჩევნო სისტემით არ არის დაცული ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი. კერძოდ, ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ზომებს შორის არის ძალიან დიდი სხვაობები. ამ პრობლემის შესახებ აღნიშნულია, ასევე, ვენეციის კომისიისა და ეუთოსდემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის ერთობლივ მოსაზრებაში და რეკომენდირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის გადაიხედოს საარჩევნო სისტემა ისე, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ხმის წონის თანაბრობა.³

ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი დარღვეული იყო ასევე საპარლამენტო არჩევნებზე, რაც საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო. ამის შედეგად, 2015 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელდა ცვლილებები და საპარლამენტო არჩევნებისთვის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქები გათანაბრდა. ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი ერთნაირად მნიშვნელოვანია როგორც საპარლამენტო, ასევე თვითმმართველობის არჩევნებისთვის. შესაბამისად, ამ პრინციპის დაცვა და ადგილობრივი მაჟორიტარული ოლქების გათანაბრება უნდა მოხდეს ასევე თვითმმართველობის არჩევნებისთვის.

გარდა აღნიშნული პრობლემისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის არსებული საარჩევნო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს პროპორციულობის პრინციპის დაცვას, კერძოდ, არ ხდება ამომრჩეველთა ხმების პროპორციულად გარდასახვა მანდატებში. შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში ხშირია შემთხვევები, როდესაც მცირე მხარდაჭერის მქონე პარტიები არჩევნებში მიღებულ ხმების რაოდენობაზე ნაკლებ მანდატებს იღებენ საკრებულოში. ან პირიქით, როდესაც, შედარებით ძლიერ პოლიტიკურ პარტიებს საკრებულოებში გაცილებით მაღალი პროცენტული წარმომადგენლობა ჰყავთ, ვიდრე არჩევნებში მიღებული პროცენტული მხარდაჭერა. აღნიშნულ დისპროპორციას განაპირობებს ის, რომ ძლიერი პარტიები დამატებით მანდატებს მაჟორიტარული სისტემის ხარჯზე აგროვებენ.

მაგალითისთვის შეიძლება დავასახელოთ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების საფუძველზე მანდატების გადანაწილებისას პარტიების მიღებულ ხმებსა და მანდატებში შორის არსებული დისპროპორცია:

მარნეულში „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 28.87% დააგროვა, ხოლო რეალურად მის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობამ საკრებულოს

² იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 148.

³European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(OSCE/ODIHR) Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, 19 December, 2011, pp.6-8

მთლიანი შემადგენლობის 18% შეადგინა. თელავში ამავე პარტიამ არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 24.54% მიიღო, საკრებულოში მიღებული მანდატების რაოდენობამ კი მხოლოდ 16% შეადგენდა.

უფრო მაღალი მხარდაჭერის მქონე პარტიების შემთხვევაში, როგორც აღინიშნა, დისპროპორცია მათ სასარგებლოდ მოქმედებს. ქარელში კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 57% დააგროვა, ხოლო მის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა 72% შეადგენს. თბილისში კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ ამომრჩეველთა ხმების 46%-იანი მხარდაჭერა მიიღო, ხოლო საკრებულოში მათი დეპუტატების რაოდენობა მთლიანი შემადგენლობის 74%-ია. მსგავსი ვითარება გვხვდება თითქმის ყველა საკრებულოში.⁴

თვითმმართველობის საარჩევნო სისტემის რეფორმას ჯერ კიდევ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ვითხოვდით არასამთავრობო ორგანიზაციები, რაზეც შესაბამისი რეკომენდაციებიც წარვადგინეთ.⁵ თუმცა, მიუხედავად მრავალჯერადი მოწოდებისა როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების ისე პარტიების მხრიდან, საარჩევნო სისტემის არსებითი რეფორმა, გარდა ორი პოზიტიური ცვლილებისა, არ განხორციელებულა. ამ ცვლილებებით დაწესდა მერის/გამგებლის პირდაპირი არჩევნები და შემოღებულ იქნა 50%-იანი ბარიერი. ასევე, საკრებულოს არჩევნებისთვის ბარიერი შემცირდა 4%-მდე.⁶

არსებობდა მოლოდინი, რომ 2017 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის მოხდებოდა საარჩევნო სისტემის არსებითად შეცვლა და დარჩენილი მნიშვნელოვანი ხარვეზების აღმოფხვრა, რაც არაერთხელ იქნა განხილული და აღნიშნული. სამწუხაროდ, არც ამჯერად მოხდა საარჩევნო სისტემის არსებით რეფორმაზე მუშაობის დროულად დაწყება.

რეკომენდაცია

- თვითმმართველობის არჩევნებამდე დარჩენილი მცირე დროის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ არსებული შერეული სისტემა უნდა შენარჩუნდეს, მაგრამ ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ზომები უნდა გათანაბრდეს, იმისთვის რომ უზრუნველყოს ხმის წონის თანაბრობა, რაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი და საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპია⁷ სამართლიანი არჩევნების ჩასატარებლად;
- მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ცვლილებები, რომლითაც საარჩევნო სისტემა უზრუნველყოს მანდატების გადანაწილებას არჩევნებში მიღებული ხმების პროპორციულად.

⁴ დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. „რატომ უნდა შეიცვალოს საარჩევნო სისტემა საქართველოში?“, <http://www.isfed.ge/main/783/geo/>

⁵ საიას, „სამართლიანი არჩევნებისა“ და საერთაშორისო გამჭვირვალობა- საქართველოს ერთობლივი რეკომენდაციები საარჩევნო სისტემაზე, ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.isfed.ge/main/1009/geo/>

⁶ 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი ხელმისაწვდომია აქ: http://www.electionportal.ge/uploads/reforms/13/Analysis_of_the_Amendments_Final_GEO.pdf

⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002

III. სავალდებულო გენდერული კვოტა

პრობლემის არსი

ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის ინდიკატორით, კერძოდ, ქალთა რაოდენობით პარლამენტში, დღეს საქართველო მსოფლიოში 120 ადგილს იკავებს, 193 ქვეყანას შორის. გლობალური გენდერის ინდექსის მიხედვით საქართველო 90-ე ადგილზეა 144 ქვეყანას შორის ქალთა ჩართულობით პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში, თუმცა უშუალოდ პოლიტიკური მონაწილეობით და პარლამენტში ქალთა რაოდენობით 114 ადგილს იკავებს.

აღნიშნული მონაცემებით საქართველო ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროპულ და დასავლურ სახელმწიფოებს, არამედ გაცილებით უფრო კონსერვატიულ სახელმწიფოებსაც, რაც გვამღვებს იმის თქმის საშუალებას, რომ საქართველოში ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობა არის ძალიან დაბალი და საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებას.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნები გარკვეულ წილად წინ გადადგმული ნაბიჯია ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდის თვალსაზრისით. 2012-2016 წლების პარლამენტში წარმოდგენილი იყო სულ 18 ქალი, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის, 150 დეპუტატის, 12%-ს წარმოადგენდა. 2016 წლის არჩევნების შედეგად საპარლამენტო მანდატი მოიპოვა 24-მა ქალმა, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის 16%-ია. მთავრობის ფორმირებისა და ზოგიერთი კანდიდატის მიერ საკუთარ მანდატზე უარის თქმის შემდეგ ეს რიცხვი 23 დარჩა.

არასახარბიელო სურათია ადგილობრივ თვითმმართველობებშიც. 2014 წლის მოწვევის წარმომადგენლობითი ორგანოების საკრებულოების შემადგენლობაში ქალთა წილი არის 11,6%. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებში ქალთა რაოდენობას, ის კიდევ უფრო დაბალია. 59 მუნიციპალიტეტიდან მხოლოდ ერთი არჩეული გამგებელია ქალი, 12 თვითმმართველი ქალაქიდან არცერთი მერი ქალი არ არის.

აღსანიშნავია, რომ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის რეკომენდაციის⁸ თანახმად, რომელიც ქალების და კაცების თანაბარ მონაწილეობას ეხება პოლიტიკური და საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, 40% წარმოადგენს იმ რეკომენდირებულ მინიმუმს, რომლის ქვემოთაც არცერთი სქესის წარმომადგენელი არ უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში.

რეკომენდაცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, პარტიული სიების წარდგენისას პარტიებს დაევალოთ დაიცვან სქესთა ბალანსი, ისე, რომ პარტიულ სიაში ყოველი მეორე წარადგინონ განსხვავებული სქესის კანდიდატი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ცენტრალური საარჩევნო კომისია პარტიას უბრუნებს სიას ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, ხოლო ხარვეზის აღმოუფხვრელობის შემთხვევაში პარტია ვერ გაივლის რეგისტრაციას. გარდა ამისა, საკრებულოს წევრის მიერ მანდატზე უარის თქმის შემთხვევაში, მისი ადგილი დაიკავოს იმავე სიაში რიგით მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატმა.

⁸ Recommendation Rec (2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>

შემოთავაზებული ფორმულირება

ა) საარჩევნო კოდექსის 143-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„5. პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავენ პარტიები და საარჩევნო ბლოკები იმდაგვარად, რომ სიის ყოველი მეორე იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. თუ პარტიის მიერ წარდგენილ სიაში არ არის დაცული ყოველი მეორე განსხვავებული სქესის 50%-იანი ბალანსი, პოლიტიკურ პარტიას უბრუნდება სია ხარვეზის აღმოსაფხვრელად. წინააღმდეგ შემთხვევაში პარტია ვერ გაივლის რეგისტრაციას.“

ბ) 154-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეულ საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდება საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება, შესაბამის საკრებულოში მის ადგილს 2 კვირის ვადაში იკავებს მისი ადგილმონაცვლე, იმავე პარტიულ სიაში რიგით მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატი, თუ მან შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის შეტყობინებიდან 10 დღეში თანხმობა განაცხადა საკრებულოს წევრობაზე. თუ წარდგენილ პარტიულ სიაში იმავე სქესის კანდიდატი აღარ არის, მანდატი უქმდება.

2. თუ საკრებულოს გამოკლებული წევრი არჩეული იყო საარჩევნო ბლოკის პარტიული სიით და პარტიულ სიაში აღნიშნული იყო, რომ იგი საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული ერთ-ერთი სუბიექტი პარტიის წევრია, მის ადგილს 2 კვირის ვადაში იკავებს პარტიულ სიაში იმავე პარტიის რიგით მომდევნო იმავე სქესის საკრებულოს წევრობის კანდიდატი, თუ მან ვაკანსიის წარმოშობიდან 10 დღეში თანხმობა განაცხადა საკრებულოს წევრობაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში ვაკანტურ ადგილს დაიკავებს პარტიულ სიაში იმავე პარტიის რიგით მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატი. თუ პარტიულ სიაში აღნიშნული არ იყო, რომ საკრებულოს გამოკლებული წევრი საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული ერთ-ერთი სუბიექტი პარტიის წევრია, მისი ადგილმონაცვლე განისაზღვრება ამ მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით.“

გ) 158-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„5. პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავენ პარტიები და საარჩევნო ბლოკები იმდაგვარად, რომ სიის ყოველი მეორე იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. თუ პარტიის მიერ წარდგენილ სიაში არ არის დაცული ყოველი მეორე განსხვავებული სქესის 50%-იანი ბალანსი, პოლიტიკურ პარტიას უბრუნდება სია ხარვეზის აღმოსაფხვრელად. წინააღმდეგ შემთხვევაში პარტია ვერ გაივლის რეგისტრაციას. პარტიული სიის შედგენისას გათვალისწინებული უნდა იყოს, რომ არჩევნების შედეგების მიხედვით პარტიის, საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მანდატები ნაწილდება სიის დასაწყისიდან თანამიმდევრობით.“

დ) 164-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. თუ პროპორციული წესით არჩეულ თბილისის საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდება საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება, შესაბამის საკრებულოში მის ადგილს 2 კვირის ვადაში იკავებს მისი ადგილმონაცვლე, იმავე პარტიულ სიაში რიგით მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატი, თუ იგი ცესკოს შეტყობინებიდან 10 დღის განმავლობაში თანხმობას განაცხადებს საკრებულოს წევრობაზე. თუ წარდგენილ პარტიულ სიაში კანდიდატი აღარ არის, მანდატი უქმდება.

2. თუ თბილისის საკრებულოს გამოკლებული წევრი არჩეული იყო საარჩევნო ბლოკის პარტიული სიით და პარტიულ სიაში აღნიშნული იყო, რომ იგი საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული ერთ-ერთი სუბიექტი პარტიის წევრია, მის ადგილს 2 კვირის ვადაში იკავებს პარტიულ სიაში იმავე პარტიის რიგით მომდევნო იმავე სქესის საკრებულოს წევრობის კანდიდატი, თუ მან ვაკანსიის წარმოშობიდან 10 დღეში თანხმობა განაცხადა საკრებულოს წევრობაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში ვაკანტურ ადგილს დაიკავებს პარტიულ სიაში იმავე პარტიის რიგით მომდევნო იმავე სქესის კანდიდატი. თუ პარტიულ სიაში აღნიშნული არ იყო, რომ საკრებულოს გამოკლებული წევრი საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული ერთ-ერთი სუბიექტი პარტიის წევრია, მისი ადგილს მონაცვლე განისაზღვრება ამ მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით.”

IV. წინასაარჩევნო აგიტაცია

ა) ტერმინის განმარტება

პრობლემის არსი

კონკურენტული საარჩევნო გარემოს შექმნის მიზნით მნიშვნელოვანია საარჩევნო კოდექსი პასუხობდეს ტექნოლოგიების განვითარებით შექმნილ გამოწვევებს. ბოლო პერიოდში სულ უფრო ხშირად ხდება აგიტაციის წარმოება ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. აღნიშნულთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი მიდგომა არ არსებობს და სხვადასხვაგვარად ხდება არსებული ნორმების გამოყენება. განსაკუთრებით მწვავედ ეხება ეს საჯარო მოხელეების მიერ სამუშაო საათებში ელექტრონული/სოციალური ქსელების საშუალებით აგიტაციას.

რეკომენდაცია

მნიშვნელოვანია ცალსახად განისაზღვროს, რომ საარჩევნო კოდექსით რეგულირდება არამარტო ტრადიციული, არამედ ასევე ელექტრონული საშუალებებით აგიტაციის განხორციელება.

შემოთავაზებული ფორმულირება

საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის 3¹ პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„3¹) წინასაარჩევნო აგიტაცია – ამომრჩეველთა მოწოდება საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ნებისმიერი საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას, ან/და რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს, მათ შორის, წინასაარჩევნო ღონისძიების ორგანიზებაში/ჩატარებაში მონაწილეობა, საარჩევნო მასალების შენახვა ან გავრცელება, მხარდამჭერთა სიებზე მუშაობა, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობებში ყოფნა. წინასაარჩევნო აგიტაციას, ასევე, წარმოადგენს ნებისმიერი ეს ქმედება განხორციელებული ელექტრონული/სოციალური ქსელების საშუალებით.“

ბ) სუბიექტთა წრე

პრობლემის აღწერა

ჯანსაღი და კონკურენტული საარჩევნო გარემოს შექმნის მიზნით საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილია გარკვეული წესები წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის შესახებ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45 მუხლის მე-4 პუნქტით განსაზღვრულია იმ პირობა წრე ვისაც არ აქვს აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება. მათ ჩამონათვალში შედის საქველმოქმედო ორგანიზაციები.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის დროს დაფიქსირდა ფაქტი, რომ საქველმოქმედო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაცია ააიპ „ქართული ოცნება - ჯანმრთელი მომავალი“ აგიტაციას ეწეოდა პარტია „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“-ს სასარგებლოდ,⁹ რაც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევას წარმოადგენს.

„სამართლიანმა არჩევნებმა“ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას მიმართა აგიტაციის წესების დარღვევის შესასწავლად. 2016 წლის 26 ივლისს ცესკოს თავმჯდომარემ არ დააკმაყოფილა ორგანიზაციის განცხადება და შეწყვიტა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება. ცესკოს თავმჯდომარის განკარგულებაში აღნიშნულია, რომ საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტში ხსენებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციად უნდა ჩაითვალოს მხოლოდ ის ორგანიზაცია, რომელსაც საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 32-ე მუხლის შესაბამისად მინიჭებული აქვს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი. გამომდინარე იქიდან, რომ ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე არსებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციათა რეესტრში ააიპ „ქართული ოცნება - ჯანმრთელი მომავალი“ რეგისტრირებული არ არის, მას არ აქვს მინიჭებული საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, შესაბამისად, იგი არ არის საარჩევნო კოდექსით დადგენილი აკრძალვის სუბიექტი.

საარჩევნო მიზნებისთვის ორგანიზაციის საგადასახადო ორგანოში საქველმოქმედო ორგანიზაციად რეგისტრაცია არ არის გადამწყვეტი. საგადასახადო ორგანოებში საქველმოქმედო ორგანიზაციად რეგისტრაცია გამოიყენება საგადასახადო მიზნებისთვის და რეგისტრაციის მიზანი გადასახადებისგან გათავისუფლების ინტერესია. შესაბამისად, საგადასახადო ორგანოში საქველმოქმედო ორგანიზაციად რეგისტრაცია არის უფლება და არა ვალდებულება ქველმოქმედების განმახორციელებელი ორგანიზაციებისთვის. კანონის ამგვარი ვიწრო განმარტებით ჩნდება საშიშროება, რომ ასეთი ტიპის ორგანიზაციები არასოდეს დარეგისტრირდებიან საგადასახადო ორგანოში, ვინაიდან მათი მიზანი არა საგადასახადო შეღავათების მიღება, არამედ კანონის გვერდის ავლით, რომელიმე პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა იქნება, რაც პოლიტიკური კორუფციის საშიშ ფორმას წარმოადგენს.

⁹ იხ. „სამართლიანი არჩევნების“ ანგარიში: <http://www.isfed.ge/main/1100/geo/> და განცხადებები: <http://www.isfed.ge/main/1076/geo/http://www.isfed.ge/main/1103/geo/>

რეკომენდაცია

მიგვაჩნია, რომ ნორმის ფორმულირება უნდა შეიცვალოს, იმისთვის, რომ არ გამოიწვიოს აზრთა სხვადასხვაობა და ეფექტურად უზრუნველყოს იმ მიზნის შესრულება, რატომაც საჭიროდ ჩათვალა კანონმდებელმა აკრძალვის დაწესება. წინააღმდეგ შემთხვევაში მის არსებობას აზრი დაეკარგება და აბსოლუტურად გამოუყენებელ ნორმად დარჩება.

საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის სულისკვეთებიდან გამომდინარე, საარჩევნო კოდექსისთვის საქველმოქმედოდ უნდა ჩაითვალოს ის ორგანიზაცია, რომლის საქმიანობას არსებითად ქველმოქმედება წარმოადგენს და არამხოლოდ ის, რომელიც რეგისტრირებულია საგადასახადო ორგანოში.

შემოთავაზებული ფორმულირება

45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით:

„ზ) საქველმოქმედო და რელიგიური ორგანიზაციებისა, ასევე იურიდიული პირებისა, რომლებიც საქველმოქმედო საქმიანობას ახორციელებენ;“.

გ) უცხო ქვეყნის მოქალაქის მონაწილეობა აგიტაციაში

პრობლემის აღწერა

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში გარდაბნისა და ბათუმის ოლქებში გამართული სააგიტაციო შეხვედრების დროს უცხო ქვეყნის მოქალაქე, კერძოდ, საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტი, უკრაინის მოქალაქე და იმ პერიოდში, უკრაინის ქალაქ ოდესის გუბერნატორი აგიტაციაში ჩაერთო კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით.¹⁰ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ განცხადებით მიმართა შესაბამისად №21 გარდაბნისა და №79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიებს აგიტაციაში სავარაუდოდ კანონის დარღვევით მონაწილეობის ფაქტის შესწავლისა და შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირების მიზნით. კომისიების თავმჯდომარეთა განმარტებით, უცხოელ მოქალაქეს ვერ დაეკისრებოდა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, ვინაიდან ინტერნეტით ან ჩანაწერით საქართველოს ტერიტორიაზე ტრანსლირება ვერ ჩაითვლებოდა მის მიერ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად, რადგან აღნიშნული პირი არ იმყოფებოდა საქართველოს ტერიტორიაზე.¹¹ აღნიშნულ გადაწყვეტილებებზე 2016 წლის 8 და 9

¹⁰ <https://gyla.ge/ge/post/gubernatoris-moadgile-samushao-saatebshi-socialur-qselshi-agitacias-etseoda>

¹¹ №79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის 2016 წლის 6 აგვისტოს №02-44 გადაწყვეტილება; №21 გარდაბნის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის 2016 წლის 8 აგვისტოს №69 გადაწყვეტილება.

ავგისტოს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ საჩივრები საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას წარუდგინა.¹²

საჩივრების განხილვის შედეგად, ცესკომ ჩათვალა, რომ საქმე ეხებოდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელიც ამავდროულად არ იმყოფებოდა საქართველოს ტერიტორიაზე და მის მიერ საარჩევნო კოდექსით აკრძალული ქმედების განხორციელება ვერ გახდებოდა მისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების, მათ შორის, სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის საფუძველი. შესაბამისად, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2016 წლის 10 აგვისტოს №326/2016 განკარგულებით,¹³ საჩივრები არ დაკმაყოფილდა და უცვლელი დარჩა საოლქო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარეთა გადაწყვეტილებები.

რეკომენდაცია

უცხო ქვეყნის მოქალაქის აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა განპირობებულია განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი ინტერესით. სწორედ ამიტომ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 ნაწილის ვ) პუნქტის თანახმად, უცხო ქვეყნის მოქალაქესა და ორგანიზაციას ეკრძალება აგიტაციის გაწევა და აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება. მსგავსი ტიპის სამართალდარღვევების პრევენციისა და სამართალდამრღვევი პირების მიმართ შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირების ზომების ეფექტურად გამოყენების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სააგიტაციო ღონისძიების ორგანიზატორის მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) წესების დარღვევად იქნას მიჩნეული წინასწარი შეცნობით იმ პირის მონაწილეობის უზრუნველყოფა აგიტაციაში, ვისაც აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ აქვს.

შემოთავაზებული ფორმულირება

საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის 7¹ პუნქტი:

„7¹) სააგიტაციო ღონისძიების ორგანიზატორის მიერ ამ კანონით დადგენილი წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) წესების დარღვევად მიიჩნევა წინასწარი შეცნობით იმ პირის მონაწილეობის უზრუნველყოფა აგიტაციაში, ვისაც აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ აქვს.“.

V. ადმინისტრაციული რესურსი

მართალია, 2013 წელს საარჩევნო კანონმდებლობაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებაზე შეზღუდვის დაწესების კუთხით,¹⁴ თუმცა, გასული წლების საარჩევნო ციკლის შეფასების შედეგებიდან გამომდინარე, უნდა ითქვას, რომ ამ მიმართულებით კვლავ რჩება პრობლემები, რომლებიც გარკვეულ საფრთხეს წარმოადგენს თანასწორი საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფისთვის.

¹² საჩივრების ცესკოში რეგისტრაციის №2719 და №2751.

¹³ <http://cesko.ge/res/docs/CG326.pdf>

¹⁴ http://www.electionportal.ge/uploads/reforms/12/analysis_interfaction_group_recommendations_GEO.pdf

ა) თანამდებობის პირების ჩართულობა საარჩევნო პროცესებში

პრობლემის არსი

გასული არჩევნების პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ხშირია შემთხვევები, როდესაც თანამდებობის პირები აქტიურად არიან ჩართულნი წინასაარჩევნო კამპანიაში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ. მართალია, პოლიტიკური თანამდებობის პირები საარჩევნო პროცესებში აქტიური მონაწილეობით კანონმდებლობას არ არღვევენ, მაგრამ ეს ხელს არ უწყობს თანაბარი საარჩევნო გარემოს შექმნას.

რეკომენდაცია

ადამიანური განზომილების შესახებ ეუთოს კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტში ჩამოყალიბებული მოსაზრების თანახმად, უნდა არსებობდეს „ნათელი განსხვავება სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის“.

კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს პარტიულ საქმიანობასა და საჯარო სამსახურს შორის უფრო მკაფიო ზღვრის გავლება. ამასთან, დაცული უნდა იყოს თავად საჯარო მოხელეთა უფლება აზრის თავისუფლად გამოხატვაზე.

კონკურენტული საარჩევნო გარემოს შექმნის მიზნით, უნდა დავიწროვდეს იმ პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე, რომლებსაც შეუზღუდავად შეეძლებათ არჩევნებში მონაწილეობა. შესაბამისად, საარჩევნო კოდექსში უნდა განხორციელდეს ცვლილება იმასთან დაკავშირებით, რომ მინისტრის მოადგილესა და სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს არ ჰქონდეთ წინასაარჩევნო კამპანიაში შეუზღუდავად მონაწილეობის უფლება, მათ შორის, სამუშაო საათებში.

ბ) პასიური აგიტაციის ცნების დამატება და გარკვეული კატეგორიის პირებისთვის კამპანიური ხასიათის ღონისძიებებზე დასწრების შეზღუდვა

პრობლემის არსი

საარჩევნო კოდექსით, აგიტაციისა და მასში მონაწილეობის ცნების არასათანადო განმარტება პრობლემებს ქმნიდა საარჩევნო სუბიექტებისა და სხვა დაინტერესებული პირებისთვის წინასაარჩევნო პერიოდში.¹⁵ მაგალითად, გაურკვეველი იყო, შეეძლოთ თუ არა წინასაარჩევნო ღონისძიებაზე დასწრება იმ პირებს, რომლებსაც საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის ან კამპანიის წარმართვის უფლება შეზღუდული აქვთ საარჩევნო კოდექსით,¹⁶ მათ შორის, არ იყო ნათლად განსაზღვრული, ჰქონდათ თუ არა წინასაარჩევნო ღონისძიებაზე დასწრების უფლება შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებს და რა პირობებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხთან მიმართებით 2013 წლის არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისმა კომისიამ გაითვალისწინა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული ინსტრუქციები და გამოსცა რეკომენდაცია, რომლითაც დაადგინა წინასაარჩევნო აგიტაციის ცნება და მონაწილეობის პირობები.¹⁷

¹⁵ <http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>

¹⁶ საარჩევნო კოდექსი, 45-მუხლი

¹⁷ <http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Frekomentaciebi%2Fpdf%2FRecommendations%2030%2009%202013.pdf>

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინსტრუქციის მიხედვით, პოლიციის თანამშრომლებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეეძლოთ წინასაარჩევნო ღონისძიებაზე დასწრება, როდესაც ისინი სამსახურებრივ მოვალეობას არ ასრულებდნენ და პოლიციელის ფორმა არ ეცვათ.¹⁸ ასე განმარტა ეს საკითხი როგორც რაიონულმა, ასევე სააპელაციო სასამართლომ, როცა დაადგინა, რომ სამოქალაქო ტანსაცმელში ჩაცმულ პოლიციელებს წინასაარჩევნო ღონისძიებაზე დასწრება არ ეკრძალებოდათ, რადგან ისინი სამსახურებრივ მოვალეობას არ ასრულებდნენ.

რეკომენდაცია

დაკონკრეტდეს აგიტაციის დეფინიცია და განიმარტოს, რომ აგიტაცია მოიცავს როგორც აქტიურ, ასევე პასიურ ქმედებებს, რაც გამოიხატება წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში ჩატარებულ შეხვედრებზე დასწრებაში. ასევე, დაზუსტდეს, თუ რა შემთხვევებშია შეზღუდული გარკვეული კატეგორიის პირებისთვის (სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, რელიგიური ორგანიზაციები და ა.შ.) კამპანიური ხასიათის ღონისძიებებზე დასწრება. კანონმდებლობით დარეგულირება აღმოფხვრის ამ საკითხთან დაკავშირებით გაუგებრობას და ყველა დაინტერესებული მხარისთვის ნათელი იქნება თუ რა რეგულაციები მოქმედებს გარკვეული კატეგორიის პირების მიერ სააგიტაციო ღონისძიებებზე დასწრების დროს.

VI. საარჩევნო დავები

ა) სუბიექტთა წრე

პრობლემის აღწერა

გასული წლების გამოცდილებიდან გამომდინარე საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით ერთ-ერთ პრობლემას წარმოადგენს საჩივრის განუხილველად დატოვება იმ მოტივით, რომ ერთიდა იმავე ფაქტის შესახებ საოლქო და საუბნო კომისიებში საჩივარი წარდგენილი იყო ორგანიზაციის სხვადასხვა დამკვირვებლის მიერ. ამ საფუძველით საოლქო კომისიებმა რამდენიმე შემთხვევაში არაუფლებამოსილ პირად ცნეს საოლქო კომისიაში საჩივრის წარმდგენი „სამართლიანი არჩევნების“ დამკვირვებელი და საჩივარი არ განიხილეს. ამასთან, მათი განმარტებით, საჩივარი საოლქო კომისიაში უნდა წარედგინა საუბნო კომისიაში მყოფ დამკვირვებელს, რომელმაც დააფიქსირა დარღვევა და საჩივარი წარადგინა შესაბამის საუბნო კომისიაში. მსგავსი განმარტება სრულიად მიუღებელია და ხელს უშლის სადამკვირვებლო მისიის განხორციელებას.

¹⁸ კონსტიტუციის 25-ე მუხლის და შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის 1.2-ე მუხლით, სამხედრო ძალების და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში მყოფ პირებს (მათ შორის, პოლიციელებს) შეკრების უფლება არ გააჩნიათ. გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის 45.4-ე მუხლით, მათ წინასაარჩევნო კამპანიის წარმართვის და მასში მონაწილეობის უფლება არ აქვთ. ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვის ევროპის კონვენციის მე-11 მუხლით, შეკრებების და გაერთიანებების თავისუფლების კანონიერი შეზღუდვის საფუძველი შეიძლება არსებობდეს, თუ ეს ეხება შეიარაღებულ ძალებს, პოლიციას ან სახელმწიფო ადმინისტრაციის წევრებს. ასევე, მნიშვნელოვანია ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტების, ადამიანის უფლებების ოფისის და ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის მიერ შედგენილი „სახელმძღვანელო პრინციპები მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ“ (მეორე გამოცემა, www.osce.org/odihr/73405), რომელშიც აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობით არ უნდა იყოს შეზღუდული სამართალდამცავების (მათ შორის, პოლიციელთა და სამხედროთა) ან სახელმწიფოს ოფიციალური პირების შეკრების თავისუფლება, თუ ეს შეზღუდვა მათი მოვალეობების აღსრულებასთან პირდაპირ არ არის დაკავშირებული. ამ შემთხვევაშიც, აღნიშნული შეზღუდვა ზუსტად იმ ხარისხის უნდა იყოს, რომელიც აუცილებელია მათი პროფესიული მოვალეობების აღსრულებიდან გამომდინარე.

ნებისმიერ აკრედიტირებული დამკვირვებელი სადამკვირვებლო საქმიანობის განხორციელებისას ორგანიზაციის მანდატით და სახელით მოქმედებს, ორგანიზაციისგან მიღებული ინსტრუქციის საფუძველზე. საჩივრის წარდგენაც სადამკვირვებლო საქმიანობის ნაწილია და არ შეიძლება მისგან განცალკევებით განიხილებოდეს. დამკვირვებლის წარდგენილი საჩივარი ორგანიზაციის მიერ წარდგენილ საჩივრად ითვლება და ამ შემთხვევაში კონკრეტული დამკვირვებლის სახელს და გვარს არ აქვს არსებითი მნიშვნელობა. ამასთან, არჩევნების დღის სპეციფიკიდან გამომდინარე სრულიად წარმოუდგენელია, რომელიმე დამკვირვებელმა დატოვოს საარჩევნო უბანი და საჩივრის წარდგენის მიზნით საოლქო კომისიაში წავიდეს. ეს არათუ ხელს შეუშლის, არამედ შეუძლებელს გახდის ორგანიზაციის მიერ დაკვირვების განხორციელებას და საზოგადოებისთვის სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდებას პროცესის შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ფაქტს არ აქვს მასშტაბური ხასიათი და მხოლოდ რამდენიმე საოლქო კომისიაში დაფიქსირდა, მნიშვნელოვანია ამ საკითხის ნათლად დარეგულირება კანონმდებლობით, რომ ისევ არ მოხდეს საოლქო კომისიების მიერ საჩივრების უსაფუძვლოდ დატოვება განუხილველად. საკითხის მოგვარების მიზნით, ცესკოს მიერ 2016 წელს დამტკიცებულ საარჩევნო დავების სახელმძღვანელოში გაკეთდა შესაბამისი განმარტება, თუმცა როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, ეს არ იყო საკმარისი და ეფექტური, ვინაიდან მსგავს ფაქტებს ისევ ჰქონდა ადგილი.

დამკვირვებელი არის დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციის წარმომადგენელი საარჩევნო უბანზე, რომელიც მოქმედებს ამ ორგანიზაციის ინტერესების შესაბამისად საარჩევნო ადმინისტრაციასა თუ სასამართლოში. ამასთან, საარჩევნო კოდექსი, კერძოდ, 78-ე მუხლი აყალიბებს რა სხვადასხვა ტიპის დავებზე მოსარჩელე პირთა წრეს, აწესებს დიფერენცირებულ მიდგომას დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციისა და მისი დამკვირვებლის მიმართ. აღნიშნულ მუხლში ერთი ტიპის დავებზე მოსარჩელედ დასახელებულია თავად ორგანიზაცია, ხოლო სხვა შემთხვევაში ორგანიზაციის დამკვირვებელი საოლქო თუ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ თითქმის მსგავსი ტიპის დავებზე, მაგალითად, საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრების შემთხვევაში, ზემდგომი საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულების გამო, სასამართლოში მიმართვის უფლება აქვს დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, ხოლო, საარჩევნო უბანში კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობის ან არცნობის შესახებ საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულების გამო, სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება აქვს მხოლოდ არჩევნების დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციის დამკვირვებელს, შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში. აღნიშნული გარკვეულ პრობლემებს უქმნის ადგილობრივ დამკვირვებელ ორგანიზაციებს, ეფექტურად მართონ საკუთარი რესურსები, თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ წინასაარჩევნო პერიოდი და, მით უფრო, არჩევნების დღე საკმაოდ დატვირთულ რეჟიმში მიმდინარეობს.

იმავდროულად, მნიშვნელოვანია გადაიხედოს 78-ე მუხლის ცალკეული პუნქტები, რომელთა მიხედვით, რიგ შემთხვევებში, დამკვირვებელ ორგანიზაციას არ აქვს უფლება, იყოს მოსარჩელე და სასამართლოში წარადგინოს სარჩელი საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისთვის.¹⁹

¹⁹ საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლის მე-10 პუნქტის მიხედვით, სასამართლომ არ დააკმაყოფილა საიას დამკვირვებლის სარჩელი და განმარტა, რომ დამკვირვებლის უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს საარჩევნო ბლოკის წარმომადგენლის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული საკითხების შესწავლა და მათზე რეაგირება (ზუგდიდის რაიონული სასამართლოს 19.06.2014 წლის განჩინება, საქმე #020310014526651(3/41-14)).

რეკომენდაცია

საარჩევნო კოდექსით ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული, რომ სადამკვირვებლო ორგანიზაციის ნებისმიერ დამკვირვებელს შეუძლია საჩივარი წარადგინოს იმ დარღვევაზე, რაზეც საჩივარი წარადგინა და დააფიქსირა ამავე ორგანიზაციის სხვა დამკვირვებელმა.

მიგვაჩნია, რომ არ უნდა არსებობდეს ასეთი მკვეთრი დიფერენციაცია და დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას უნდა ჰქონდეს საშუალება, თავადაც იყოს დასახელებული მოსარჩელედ ყველა იმ დავაზე, სადაც, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, სასამართლოში სარჩელის წარდგენის უფლება კონკრეტულ საარჩევნო კომისიაში მხოლოდ მის წარმომადგენელს აქვს.

აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, დაზუსტდეს სუბიექტთა წრე და საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლით დადგენილ ყველა შემთხვევაში გასაჩივრების უფლება ადგილობრივ სადამკვირვებლო ორგანიზაციებსაც განესაზღვროს (მაგალითად, საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლის რეგისტრაციის საკითხი).

შემოთავაზებული ფორმულირება

ა) 78-ე მუხლის მე-10 და 11-ე პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„10. პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის საარჩევნო რეგისტრაციისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის გამო სარჩელის სასამართლოში შეტანის უფლება აქვს:

ა) პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს ცესკოში (საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ ცესკოს თავმჯდომარემ რეგისტრაციაში არ გაატარა ეს პარტია, საარჩევნო ბლოკი, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი ან მათი წარმომადგენლები, ან გააუქმა მათი რეგისტრაცია;

ბ) პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში (ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ რეგისტრაციაში არ გაატარა ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი ან მათი წარმომადგენლები ან გააუქმა მათი რეგისტრაცია;

გ) პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს ცესკოში (საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ პარტია, საარჩევნო ბლოკი, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი რეგისტრაციაში საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით გატარდა;

დ) პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში (მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი რეგისტრაციაში საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით გატარდა.

11. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის, არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი პარტიული სიის, სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატების, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში წარდგენილი კანდიდატის, მერობის/გამგებლობის კანდიდატის რეგისტრაციის შესახებ საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულების გამო სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ:

ა) არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას/საარჩევნო ბლოკს, მაჟორიტარ კანდიდატს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს ცესკოში (საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისას), ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში (მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ ცესკოს თავმჯდომარემ რეგისტრაციაში არ გაატარა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატი, ქალაქ თბილისის მერობის კანდიდატი, პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი პარტიული სია, სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატები, ხოლო საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ რეგისტრაციაში არ გაატარა საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისას პარტიის/საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატები, საკრებულოს არჩევნებისას პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი პარტიული სია, სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატები, პარტიის/საარჩევნო ბლოკის/ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატები, თვითმმართველი ქალაქის (გარდა ქალაქ თბილისისა)/თემის მერის/გამგებლის არჩევნებისას პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი მერობის/გამგებლობის კანდიდატები, ან/და ამ კომისიების თავმჯდომარეებმა გააუქმეს მათი რეგისტრაცია;

ბ) საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე, არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას, რეგისტრირებულ საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა რეგისტრირებული საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს ცესკოში (საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ ცესკოს თავმჯდომარემ პარტიული/საარჩევნო ბლოკის სია, პარტიულ/საარჩევნო ბლოკის სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატები, საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატი, ქალაქ თბილისის მერობის კანდიდატი რეგისტრაციაში საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით გაატარა, აგრეთვე თუ პარტიულ/საარჩევნო ბლოკის სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატები ვერ აკმაყოფილებენ საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილ მოთხოვნებს ან მათი ეს მოთხოვნები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით დაკმაყოფილდა;

გ) საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე, არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას, რეგისტრირებულ საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში (მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებისას), დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ პარტიული/საარჩევნო ბლოკის სია, მაჟორიტარული წესით წარდგენილი ან პარტიულ/საარჩევნო ბლოკის სიაში შეყვანილი ცალკეული კანდიდატები ვერ აკმაყოფილებენ საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილ მოთხოვნებს ან მათი ეს მოთხოვნები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის

დარღვევით დაკმაყოფილდა.

ბ) 78-ე მუხლის 21-ე პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„21. საარჩევნო უბანში კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობის ან არცნობის შესახებ საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულების გამო სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ: პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს, მაჟორიტარ კანდიდატს, თვითმმართველი ქალაქის/თემის მერობის/გამგებლობის კანდიდატს, დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში.

გ) 78-ე მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის 25-ე პუნქტი:

„25. თუ საუბნო კომისიაში განცხადებელი/მომჩივანი არჩევნების დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციის დამკვირვებელია, ასეთ შემთხვევაში იმავე დარღვევაზე განცხადების/საჩივრის საოლქო საარჩევნო კომისიაში წარდგენის უფლება აქვს, ამ ორგანიზაციის რეგისტრირებულ სხვა დამკვირვებელსაც, ხოლო თუ განმცხადებელი/მომჩივანი საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელია საუბნო საარჩევნო კომისიაში, ასეთ შემთხვევაში ამ საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში.“.

ბ) სარჩელის და საჩივრის ფორმები

პრობლემის არსი

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

რეკომენდაცია

მნიშვნელოვანია, რომ გასაჩივრების პროცედურა იყოს მარტივი, რასაც ხელს შეუწყობს საჩივრის სპეციალური ფორმების არსებობა. გამომდინარე იქიდან, რომ საარჩევნო დავები ვადებში ძალიან შემჭიდროებულია, მართებული იქნება, თუ, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს დაევალება მარტივი ფორმების შემუშავება ნებისმიერი საარჩევნო დავისთვის (საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების, მოქმედების ან უმოქმედობის გასაჩივრება), იმის გათვალისწინებით, რომ მათი შევსების ვადები, სხვა შემთხვევებისგან განსხვავებით, ძალიან მცირეა.

გ) კენჭისყრის შედეგების შეჯამება საოლქო კომისიაში

პრობლემის აღწერა

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 124-ე მუხლი ადგენს, რომ საოლქო კომისია საუბნო საარჩევნო კომისიებისა და რაიონული/საქალაქო სასამართლოების გადაწყვეტილებების საფუძველზე აჯამებს კენჭისყრის შედეგებს. მუხლის ფორმულირებიდან გამომდინარე საოლქო კომისია არ არის ვალდებული კენჭისყრის შედეგების შეჯამებისას გაითვალისწინოს სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება. ამასთან კანონმდებლობით არაა გათვალისწინებული რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ საოლქო კომისიის მიერ კენჭისყრის შედეგების შეჯამების შემდეგ სააპელაციო სასამართლომ მაგალითად, ბათილად ცნო საუბნო კომისიის შედეგები ან სხვა გადაწყვეტილება მიიღო, რომელიც გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგებზე.

რეკომენდაცია

საოლქო კომისიამ კენჭისყრის შედეგები უნდა შეაჯამოს ყველა ინსტანციის სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებების გათვალისწინებით.

შემოთავაზებული ფორმულირება

124-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. საოლქო საარჩევნო კომისია საუბნო საარჩევნო კომისიების ოქმების, რაიონული/საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილებების საფუძველზე, თავის სხდომაზე აჯამებს კენჭისყრის შედეგებს და შეაქვს მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში.“.

დ) სასამართლოს გადაწყვეტილების ჩაბარება

პრობლემის არსი

საარჩევნო კოდექსი ითვალისწინებს რაიონული/საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილების მხარისათვის ჩაბარების ვადას, თუმცა ასეთი ვადა არაა დადგენილი სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მხარეებისთვის ჩასაბარებლად.

რეკომენდაცია

საარჩევნო კოდექსი უნდა ითვალისწინებდეს სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მხარისათვის ჩაბარების ვადას, როგორც ეს დადგენილია რაიონული/საქალაქო სასამართლოს შემთხვევაში.

შემოთავაზებული ფორმულირება

77-ე მუხლის მე-6 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„6. სასამართლოში სარჩელის/საჩივრის შეტანის შემთხვევაში სასამართლო ვალდებულია დაუყოვნებლივ აცნობოს შესაბამისად საოლქო საარჩევნო კომისიას/ცესკოს სარჩელის/საჩივრის მიღების, ხოლო გადაწყვეტილების გამოტანის შემდეგ – გადაწყვეტილების შესახებ. რაიონული/საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილება მომდევნო დღის 12 საათამდე უნდა გადაეცეს მხარეებს.“.

ე) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმის შედგენაზე საარჩევნო ადმინისტრაციის უარის გასაჩივრება სასამართლოში

პრობლემის არსი

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის განკარგულება²⁰ სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ გასაჩივრა თბილისის საქალაქო სასამართლოში. თუმცა სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ სარჩელი არ მიიღო წარმოებაში.²¹

სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებაზე სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში, სასამართლო არ იყო უფლებამოსილი განეხილა გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერება, რადგან სასამართლო მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნებოდა უფლებამოსილი ემსჯელა საკითხზე, თუკი ცესკო დააკმაყოფილებდა საჩივარს და სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტთან დაკავშირებით შეადგენდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმს. სასამართლომ ჩათვალა, რომ აღნიშნული სარჩელი არ განეკუთვნებოდა სასამართლოს განსახილველ საქმეთა კატეგორიას და სარჩელი წარმოებაში არ უნდა ყოფილიყო მიღებული.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ თბილისის საქალაქო სასამართლოს განჩინებასთან დაკავშირებით კერძო საჩივარი სააპელაციო სასამართლოში წარადგინა, რომლითაც მოითხოვა წარმოებაში მიღებაზე უარის თქმის შესახებ განჩინების გაუქმება და საქმის არსებითად განსახილველად თბილისის საქალაქო სასამართლოში დაბრუნება. სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ სრულად გაიზიარა თბილისის საქალაქო სასამართლოს არგუმენტები საქმის წარმოებაში მიღებაზე უარის თქმის შესახებ და არ დააკმაყოფილა კერძო საჩივარი.²²

რეკომენდაცია

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საარჩევნო კოდექსით პირდაპირ განისაზღვროს ცესკოს თავმჯდომარის, აგრეთვე ცესკოსა და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ უფლებამოსილი პირების (თანამდებობის პირების) მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმის შედგენაზე უარის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა.

²⁰ <http://cesko.ge/res/docs/CG326.pdf>

²¹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 14 აგვისტოს N3/6002-16 განჩინება.

²² თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 18 აგვისტოს N3ბ/1508-16 განჩინება.

VII. ამომრჩევლის მოსყიდვა

პრობლემის არსი

ამომრჩევლის მოსყიდვის საკანონმდებლო რეგულირება ბუნდოვანი და არაგანჭვრეტადია. ამასთან, დეფინიციები და შესაბამისი სანქციები მოცემულია სამ სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში, რაც განაპირობებს არსებული რეგულაციების ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოყვანის საჭიროებას. მნიშვნელოვანია აღნიშნული განმარტებების ჰარმონიზაცია და იმ ბუნდოვანებების ამოღება დეფინიციებიდან, რაც ამომრჩევლის მოსყიდვის ცნების ფართოდ და დაუსაბუთებლად განმარტების შესაძლებლობას ქმნის. მაგალითად, პრობლემურია სისხლის სამართლის ნორმის ის ჩანაწერი, რომელიც ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას „კანონით დადგენილი შეზღუდვებისათვის თავის არიდების მიზნით მოჩვენებითი, თვალთმაქცური ან სხვა გარიგების დადების გამო.“ ამ ჩანაწერით ნორმა სცილდება მის მიზნებს და განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას კანონით დადგენილი ნებისმიერი შეზღუდვისაგან თავის არიდების შემთხვევაში. ამასთან, სისხლის სამართლის მუხლის მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს მოსყიდვისათვის ამომრჩევლის სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას ჯარიმით ან სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით. კანონმდებელმა ზემოაღნიშნულის დეკრიმინალიზაცია უნდა მოახდინოს და ამ პროცესში გაითვალისწინოს არა მხოლოდ საერთაშორისო გამოცდილება, არამედ ქვეყნის კონტექსტიც, კერძოდ, ისეთი სოციალური ფაქტორები, როგორცაა: უმუშევრობის პრობლემა, სიღარიბის მაჩვენებელი, ამომრჩევლის ცნობიერების დაბალი დონე და სხვა.

გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის 47-ე მუხლით, ამომრჩევლის მოსყიდვისათვის სასამართლოს გადაწყვეტილებით უუქმდება რეგისტრაცია. მოსყიდვის პირველივე ფაქტზე ასეთი მკაცრი და ხისტი სანქციის გამოყენება არაა მიზანშეწონილი. სანქციის სიმკაცრიდან გამომდინარე პრაქტიკაში მისი გამოყენება საერთოდ არ ხდება. შესაბამისად, აღნიშნული ნორმის არსებობას აზრი ეკარგება.

რეკომენდაცია

ამომრჩევლის მოსყიდვის რეგულირება დაეფუძნოს შემდეგ პრინციპებს:

- მნიშვნელოვანია, მოხდეს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში მოცემული ამომრჩევლის მოსყიდვის ცნებების ჰარმონიზაცია;
- სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯად ქმედებად უნდა განიხილებოდეს, ამომრჩევლის მოსყიდვა საარჩევნო მიზნით - 300 ლარზე მეტი ოდენობით;
- საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო რეგისტრაცია გაუქმდეს იმ შემთხვევაში, თუ მოსყიდვა არსებით გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგებზე;
- ამოღებულ უნდა იქნეს სისხლის სამართლის ნორმის ის ჩანაწერი, რომელიც ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას „კანონით დადგენილი შეზღუდვებისათვის თავის არიდების მიზნით მოჩვენებითი, თვალთმაქცური ან სხვა გარიგების დადების გამო“;
- ამომრჩევლის მოსყიდვისთვის გამორიცხული უნდა იყოს მოსყიდვის ობიექტის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა;
- მოსყიდვის ობიექტს ადმინისტრაციულ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა უკანონო სარგებლის მიღებისთვის დაეკისროს, თუ მან ეს გააკეთა წინასწარი შეცნობით და პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლდეს აღიარების შემთხვევაში;
- „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონით დადგენილი

პასუხისმგებლობა ამომრჩევლის მოსყიდვისთვის გავრცელდეს ასევე დამოუკიდებელ კანდიდატზე.

VIII. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

პრობლემის არსი

მოქმედი კანონმდებლობით, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების მონიტორინგს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს. მაკონტროლებელი ორგანოს არსებობა, თავისთავად, დადებით ფაქტს წარმოადგენს. ამასთან აუდიტის სამსახურის ფუნქციებიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იყოს აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, რათა ექვექვემ არ დადგეს სამსახურის მანდატი და საქმიანობა.

ამის შესახებ აღნიშნულია ასევე კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) მესამე რაუნდის ანგარიშში, რომელიც ხელისუფლებას მოუწოდებს, შექმნას უსაფრთხოების გარანტია. კერძოდ, GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანო უნდა იყოს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური დაფინანსების ზედამხედველობის კუთხით.

რეკომენდაცია

მიგვაჩნია, რომ აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფისა და პოლიტიკური გავლენისაგან მისი დაცვის მიზნით, შეზღუდვები უნდა დაწესდეს აუდიტის სამსახურის მაღალი თანამდებობის პირების - გენერალური აუდიტორის და მისი მოადგილეების პოლიტიკურ/პარტიულ საქმიანობაზე, არა მხოლოდ თანამდებობაზე მათი ყოფნის მანძილზე, არამედ გარკვეული პერიოდით ადრე თანამდებობის დაკავებამდე და, ასევე, უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ. კერძოდ, ეს პირები თანამდებობაზე დანიშვნამდე 3 წლის და უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 3 წლის განმავლობაში არ შეიძლება დასახელებულნი იყვნენ კანდიდატებად რომელიმე არჩევით ორგანოში, გახდნენ პარტიის წევრები ან პოლიტიკური თანამდებობის პირები. ასეთი შეზღუდვა გამორიცხავს აუდიტის სამსახურის ზემოხსენებული თანამდებობის პირების კავშირს რომელიმე პარტიასთან, ასევე, მათ საქმიანობას პოლიტიკური ინტერესების გავლენით, რაც უზრუნველყოფს აუდიტის სამსახურის მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობას.