

# საარჩევნო დავების გადაწყვეტა და მოსამართლის როლი

საერთაშორისო გამოცდილება და  
საარჩევნო კანონმდებლობის  
განვითარების პერსპექტივები

მანია ვარაძე  
შოთა გენაძე

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



*“This publication was developed with the support of the Council of Europe in the framework of the Project “Supporting Transparency, Inclusiveness and Integrity of Electoral Practice and Process in Georgia”. The opinions expressed in this publication are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe”.*

*„წინამდებარე ნაშრომი მომზადებულია ევროპის საბჭოს პროექტის – „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“ – ხელშეწყობით. ნაშრომში გამოხატული მოსაზრებები არ უნდა იქნეს მიჩნეული ევროპის საბჭოს ოფიციალური პოლიტიკის ფარგლებში არსებულ თვალსაზრისად.*

All rights reserved.

No part of this publication may be translated, reproduced or transmitted, in any form or by any means, electronic (CD-Rom, Internet, etc.) or mechanical, including photocopying, recording or any information storage or retrieval system, without the prior permission in writing from the Directorate of Communications (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

ყველა უფლება დაცულია. დაუშვებელია წინამდებარე დოკუმენტის რომელიმე ნაწილის გამოქვეყნება, თარგმნა, ხელახალი პუბლიკაცია, ან გადაცემა ნებისმიერი ფორმით ან საშუალებით: ელექტრონულად (CD-Rom, ინტერნეტი, ა.შ.) ან მექანიკურად, მათ შორის, ასლის გადაღებით, ჩანერით, ან ინფორმაციის შენახვისა თუ ამოღების ნებისმერი სისტემის მეშვეობით, კომუნიკაციის დირექტორატის წინასწარი წერილობითი ნებართვის გარეშე (F-67075 სტრასბურგი Cedex ან publishing@ coe.int).

© ევროპის საბჭო. 2021

დაიბეჭდა სს „ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატში“  
თბილისი, მარჯანიშვილის 5

# **საარჩევნო დავების გადაწყვეტა და მოსამართლის როლი**

**საერთაშორისო გამოცდილება  
და საარჩევნო კანონმდებლობის  
განვითარების პერსპექტივები**

მაია ვაჩაძე  
შოთა გენაძე

თბილისი  
2021

ავტორები:

I–III თავები

**მაია ვაჩაძე**

უმენაესი სასამართლოს მოსამართლე

IV თავი

**შოთა გენაძე**

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლე

ენობრივი რედაქტორი თამარ გაბელაია

# სარჩევი

<b>წინასიტყვაობა</b>	<b>9</b>
<b>ავტორთა შესახებ</b>	<b>13</b>
<b>I ნაწილი</b>	<b>17</b>
<b>უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – საქართველოს საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების პრაქტიკა; საერთაშორისო გამოცდილება და ეროვნული პრობლემატიკა</b>	<b>19</b>
<b>I თავი. საკონსტიტუციო კონტროლი საარჩევნო დავებთან მიმართებით</b>	<b>19</b>
1. შესავალი	19
2. საკონსტიტუციო კონტროლის არსი	21
3. საკონსტიტუციო კონტროლი საარჩევნო დავებთან მიმართებით; საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლები არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის კონტროლის პროცესში	23
<b>II თავი. საარჩევნო დავები საქართველოს საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების პრაქტიკაში</b>	<b>28</b>
1. საარჩევნო უფლება და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები	30
1.1. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეობის და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის დადგენილი საარჩევნო ცენზების კონსტიტუციურობა	32
1.2. საინიციატივო ჯგუფისთვის საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებთან მიმართებით	40
1.3. საკრებულოს წევრის და მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავებისთვის დადგენილი ბინადრობის ცენზის კონსტიტუციურობა	49
2. წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის წარმოებასთან დაკავშირებული დავები	62
2.1. წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა	62
2.2. წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების საინფორმაციო უზრუნველყოფა	79

2.3.	პოლიტიკური პარტიების მიერ საარჩევნო კამპანიის დროს სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯებთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა	90
3.	ამომრჩეველთა სიების სათანადოდ წარმოებასთან დაკავშირებული დავები	94
3.1.	საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა	94
3.2.	ამომრჩეველთა სიების ფორმირებასთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა	101
4.	საარჩევნო გეოგრაფიის პრობლემები საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით	108
4.1.	მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირებისას ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპი	110
4.2.	მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირებისას საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების რისკები	115
5.	საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციაში გატარებასა და საარჩევნო დავების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავები	134
5.1.	საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციაში გატარებისათვის წინასწარი ფულადი თანხის შეტანის მოთხოვნასთან დაკავშირებით	134
5.2.	2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციასა და საარჩევნო დავების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავები საერთო სასამართლოთა პრაქტიკაში	144
6.	გენდერული კვოტირება და მასთან დაკავშირებული დავები საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოების პრაქტიკაში	153
6.1.	გენდერული კვოტირება და მასთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა	153
6.2.	გენდერულ კვოტირებასთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა	167
<b>III თავი. უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – ეროვნულ დონეზე არსებული პრობლემათიკის ურთიერთმიმართება ევროპულ სტანდარტებთან</b>		<b>173</b>
1.	შესავალი	173
2.	უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – მნიშვნელობა და ბუნება	174



3. საარჩევნო კამპანია	177
3.1. ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენება	181
3.2. მედიის როლი არჩევნებში	189
3.2.1. მედიის მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქება	192
3.2.2. უფასო საეთერო დრო	198
4. საარჩევნო პროცედურები	203
4.1. არჩევნებზე დაკვირვება	205
4.2. ხმების დათვლა	209
5. საარჩევნო დავები	213
6. დასკვნა	220
<b>II ნაწილი</b>	<b>221</b>
<b>მოსამართლის როლი საარჩევნო დავების განხილვისას</b>	<b>222</b>
<b>IV თავი. მოსამართლის როლი საარჩევნო დავების განხილვისას</b>	<b>222</b>
1. შესავალი	222
2. ადმინისტრაციული მოსამართლის ძირითადი მიზანი	225
3. სამოსამართლო კონტროლის არსი	234
4. საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლის ძირითადი მიზანი	241
4.1. სასამართლოს კომპეტენციის ფარგლები	244
4.2. არჩევნების გადავადება და სასამართლო კონტროლი	256
4.3. ამომრჩევლის ნამდვილი ნება, მისი დადგენა და ნების კონტროლი	259
5. არჩევნების/კენჭისყრის შედეგების ბათილობა	262
5.1. სამოსამართლო პრაგმატიზმი	263
5.2. კენჭისყრის სისწორის შეფასების კრიტერიუმები	265
5.3. ხმათა დისბალანსი, როგორც ბათილობის საფუძველი	269
5.4. ბათილობის სხვა საფუძველები	274
5.5. ბათილობის ტესტები	289
6. მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი საარჩევნო დავების განხილვისას	294

6.1	მტკიცების ტვირთისა და სტანდარტის ძირითადი არსი	294
6.2	მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში	298
6.3	მტკიცების ტვირთი საარჩევნო დავებში	303
6.4	მტკიცების სტანდარტი საარჩევნო დავებში	310
7.	ინკვიზიციურობის პრინციპი საარჩევნო დავების განხილვისას	315
7.1	ინკვიზიციურობის პრინციპის ძირითადი არსი	315
7.2	ინკვიზიციურობის პრინციპის დანიშნულება	319
7.3	ინკვიზიციურობის ფარგლები	323
7.4	ინკვიზიციურობის პრინციპი საარჩევნო დავებში	329

# წინასიტყვაობა

წინამდებარე გამოცემას მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს დისკუსიაში, თუ რა გავითვალისწინებთ და რა შეიძლება გავითვალისწინებთ, რათა არჩევნები ჩატარდეს სამართლიანად. ნაშრომი მკაფიო გზავნილს შეიცავს, რომ საარჩევნო პროცესის სანდოობას, სხვა ასპექტებთან ერთად, უზრუნველყოფს ეფექტიანი სასამართლო კონტროლი. წინამდებარე კვლევაში შერწყმულია, ერთი მხრივ, ავტორების მაღალი კომპეტენცია არჩევნების ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების სფეროში და, მეორე მხრივ, მათი პროფესიული გამოცდილება საარჩევნო კანონმდებლობის გამოყენებასა და საარჩევნო დავების გადანაცვლებაში. თვალსაჩინო განსახილველი თემის მნიშვნელობა ადამიანის უფლებებისა და სამართლის უზენაესობის თვალსაზრისით. როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა თავის პირველ გადანაცვებულ გადაწყვეტილებაში თავისუფალი არჩევნების უფლების შესახებ, ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა უკეთ იქნება უზრუნველყოფილი ეფექტიანი პოლიტიკური დემოკრატიის პირობებში და თავისუფალი არჩევნები ასეთი დემოკრატიის ერთ-ერთი დამახასიათებელი პრინციპია.<sup>1</sup>



## დმეტრო ტრეტიაკოვი

ევროპის საბჭოს  
ექსპერტი,  
ადამიანის უფლებათა  
ევროპული  
სასამართლოს რეესტრის  
უფროსი იურისტი,  
ევროპის საბჭოს  
ადმინისტრაციული  
ტრიბუნალის  
რეგისტრატორის  
მოადგილე

1 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987 წლის 2 მარტი, § 47, სერია A no. 113.

ქვეყნებს მიხედულების ფართო ფარგლები აქვთ გადაწყვეტილების მიღებისას – რომელი საარჩევნო სისტემა უკეთ ეხმიანება მათ პოლიტიკურ და სოციალურ რეალობას. წინამდებარე ნაშრომში საქართველოს მიერ არჩეული საარჩევნო სისტემა არის წარმოდგენილი. ამასთან, ევროპის ქვეყნებში არსებული განსხვავებული საარჩევნო სისტემების ეროვნული თავისებურებების მიუხედავად, არსებობს საარჩევნო სტანდარტების საერთო მემკვიდრეობა, რაც ასახულია ევროპის საბჭოს, ეუთოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების საერთაშორისო დოკუმენტებსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში.

ადმინისტრაციული და სასამართლო ორგანოები ამ ეროვნული კანონმდებლობითა და საერთაშორისო სტანდარტებით ხელმძღვანელობენ იმის უზრუნველსაყოფად, რომ არჩევნები ჩატარდეს სამართლიანად, რომ არჩეული ორგანოები წარმოადგენდნენ ამომრჩეველთა ნებას და რომ ნებისმიერი ხარვეზი ან გადაცდომა გამოსწორდება და გათვალისწინებული იქნება. საარჩევნო სფეროში უკვე არსებობს საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების მდიდარი სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც წინამდებარე ნაშრომში ვრცლად და სტრუქტურირებული სახით არის განხილული; ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მოსამართლეებს ჰქონდეთ წვდომა საარჩევნო სფეროში ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების შესახებ ამომწურავ და განახლებულ მასალებზე, როდესაც მათ მომავალში არჩევნებთან დაკავშირებული დავების განხილვა მოუწევთ.

დავების ეფექტიანი გადაწყვეტის თვალსაზრისით არსებული მთავარი გამოწვევა საკუთრივ არჩევნების ბუნებაშია – არჩევნები პერიოდულია და ტარდება მკაცრად განსაზღვრულ და მოკლე ვადებში. თუ საკანონმდებლო ორგანოს არჩევა გათვალისწინებულია ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ, ეს ნიშნავს, რომ მოსამართლეთა უმრავლესობისათვის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა არის არა რუტინული სამუშაო, არამედ გულისხმობს უფრო საგამონაკლისო წესით განსახილველ საკითხებს, რომლებზეც მხოლოდ რამდენიმე თვის განმავლობაში მუშაობენ და შემდეგ, მომდევნო საარჩევნო ციკლამდე, საარჩევნო დავების განხილვას აღარ მიუბრუნდებიან. იმისათვის, რათა მოსამართლეები მომზადებულნი შეხვდნენ ამგვარ გამოწვევებს, ძალიან სასარგებლოა, მათ ჰქონდეთ წვდომა ისეთ გამოცემებთან, როგორც, მაგალითად, წინამდებარე ნაშრომია. კვლევა გვთავაზობს ყოვლისმომცველ მიმოხილვას საარჩევნო სფეროში მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩოსა და საერთაშორისო სტანდარტების შესახებ, რომლებიც ხელს უწყობენ ეროვნული კანონმდებლობის სწორად შეფარდებას, ასევე, საარჩევნო დავების გადაწყვეტის სფეროში ეროვნული სასამართლოების კარგი პრაქტიკის ამომწურავ ანალიზს.

# FOREWORD

The present publication contributes to the important discussion of what is done and what can be further done to guarantee that elections are conducted in a fair manner. It conveys a clear message that the credibility of the electoral process is ensured, among other things, by the effective judicial control. This study combines the expertise of its authors in the national and international election standards and their professional experience in dealing with electoral legislation and in its application in election dispute resolution. The significance of the chosen topic for human rights and the rule of law is apparent. As the European Court of Human Rights put it in its very first judgment on the right to free elections, fundamental rights and freedoms are best maintained by an effective political democracy and free elections are one of characteristic principles of such democracy <sup>1</sup>.

Countries have a wide margin of discretion in choosing which electoral system better serves their political and social realities, and the system chosen by Georgia is presented in this study. However, despite national peculiarities of each electoral system in Europe there is a common heritage of electoral standards which is reflected in international documents of the Council of Europe, the OSCE and other international organisations, as well as in the case-law of the European Court of Human Rights.

These national rules and international standards guide the administrative and judicial bodies in ensuring that the elections are genuine, that the elected bodies do represent the voters, and that any shortcomings or mistakes are corrected and taken into account. There is already a significantly developed constitutional and general court's case-law which is covered in the present publication in a detailed and structured manner. It is also important that the judges have a comprehensive and updated overview of the relevant national and international standards when they need to deal with the disputes related to elections in the future.

---

1 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113.

The principal challenge for the effective election disputes resolution lies in the very nature of the elections which are periodic and take place in very strict and short time frame. If the choice of legislature is foreseen every four years, it means that for the majority of judges deciding cases related to parliamentary elections is not a routine work; but rather an exceptional task on which they have to focus for several months only and then not examine electoral disputes until the next election campaign. In order to be prepared for such a periodic challenge, it is very useful to have access to publications, like the present one, that provide a comprehensive picture of the existing legal framework, relevant international standards which help applying the domestic law in the right way, and the best practices of the domestic courts in resolving election disputes.

**Dmytro Tretyakov**

*Senior lawyer at the Registry of the European Court of Human Rights,  
Deputy Registrar of the Administrative Tribunal  
of the Council of Europe*

# აკოროთა შესახებ

მაია ვაჩაძე – დაიბადა 1962 წლის 29 აპრილს ქ. ამბროლაურში. 1979 წელს დაამთავრა ქ. ამბროლაურის I საშუალო სკოლა ოქროს მედალზე. 1984 წელს წარჩინებით დაამთავრა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის უირიდიული ფაკულტეტი.

1984 წლიდან 1995 წლამდე მუშაობდა საქართველოს რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტროში სხვადასხვა თანამდებობაზე; საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა წიგნის მომზადების სამმართველოს რედაქტორად, უფროს რედაქტორად; სასამართლო ორგანოების სამმართველოს კონსულტანტად, უფროს კონსულტანტად; საინფორმაციო განყოფილების გამგედ; საერთაშორისო სამართლისა და საერთაშორისო სამართლებრივ ურთიერთობათა სამმართველოს უფროსად; იუსტიციის სამინისტროს კოლეგიის წევრად. 1995 წლიდან 1998 წლამდე მუშაობდა ქ. თბილისის გლდანი-ნაძალადევის რაიონული სასამართლოს ადმინისტრაციულ მოსამართლედ; 1998 წლიდან 1999 წლამდე მუშაობდა ქ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა პალატის მოსამართლედ; 1999 წლიდან დღემდე მუშაობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ; 2013 წლიდან 2019 წლამდე ორჯერ იქნა არჩეული საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატის წევრად და თავმჯდომარედ.



მაია ვაჩაძე

მაია ვაჩაძე არის: იუსტიციის მრჩეველი, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ექსპერტი ზოგად ადმინისტრაციულ და ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში; მას აქვს მრავალწლიანი სამეცნიერო საქმიანობის გამოცდილება ზოგად ადმინისტრაციულ და ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში საქართველოს სხვადასხვა უნივერსიტეტში; ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტში, საქართველოს უნივერსიტეტში, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტსა და კავკასიის უნივერსიტეტში. მაია ვაჩაძე თანაავტორია შემდეგი პუბლიკაციებისა: საქართველოს ადმინისტრაციული

საპროცესო კოდექსის კომენტარები; „პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრანტი მოსამართლეებისათვის“ და სხვ. მაია ვაჩაძე არის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, ასისტენტ-პროფესორი.

---

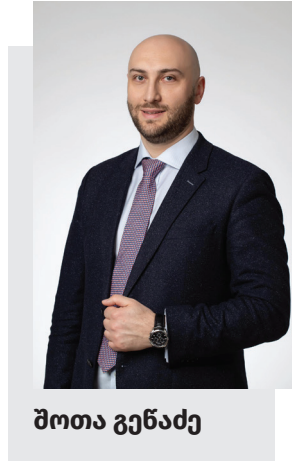
## BIOGRAPHY

**Maia Vachadze** - graduated with honors from the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Faculty of Law. From 1984 to 1995 she worked in various positions in the Ministry of Justice of Georgia: Editor-in-Chief of Department for Publishing Book of Laws; Senior Consultant of the Department for Judiciary Bodies; Head of Information Department; Head of the Division of International Law and International Legal Relations; a member of the Collegium of the Ministry of Justice. From 1995 to 1998 worked as administrative judge at the Gldani District Court, Tbilisi. From 1998 to 1999 worked as a judge of the Chamber of Administrative Law and Tax Law Cases at the Tbilisi District Court. Since 1999 and to date she has been working as a judge at the Supreme Court of Georgia. From 2013 to 2019 was twice elected as a member and chairman of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court of Georgia.

Maia Vachadze is an advisor to Justice, an expert/trainer of the High School of Justice of Georgia in general administrative and administrative procedural law. She has many years of experience of lecturing in the sphere of general administrative and administrative procedural law at various universities in Georgia: the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Tbilisi State University of Economic Relations, University of Georgia, Eastern European University and Caucasus University. Maia Vachadze is the co-author of various significant publications in the field, among them, Comments to the Administrative Procedure Code of Georgia, "Practical Recommendations on Administrative Procedural Law Issues for Magistrate Judges", etc. Maia Vachadze is a doctoral candidate, assistant professor at the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University.



შოთა გენაძე – დაიბადა 1982 წლის 12 ივლისს. დაამთავრა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი, სამართალმცოდნეობის სპეციალობით; 2015 წლის დეკემბრიდან დღემდე არის თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის მოსამართლე; 2011 – 2015 წლებში იყო თბილისის საქალაქო სასამართლოს მოსამართლე, ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის თავმჯდომარე; 2011 – 2017 წლებში იყო საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი; 2007 – 2009 წლებში მუშაობდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის სამდივნოს უფროსის თანამდებობაზე; 2006 – 2007 წლებში იყო მცხეთის რაიონული სასამართლოს აპარატის უფროსი; 2006 წელს იყო საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სამოსამართლო ეთიკისა და დისციპლინური სამართალწარმოების დეპარტამენტის კონსულტანტი; 2006 – 2003 წლებში იყო თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის თანაშემწე და სხდომის მდივანი.



**შოთა გენაძე**

არის: იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მასწავლებელი, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატისა (UNHCR) და მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრის (ICMPD) ექსპერტი ლტოლვილთა სამართალში, ევროპის საბჭოს ექსპერტი საარჩევნო სამართალში; 2015 წლიდან დღემდე – ლტოლვილთა სამართლის მოსამართლეთა საერთაშორისო ასოციაციის წევრი; იყო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სისტემის რეფორმის ხელშემწყობი სამთავრობო კომისიის წევრი.

## BIOGRAPHY

**Shota Getsadze** - graduated from the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Faculty of Law. Since December 2015 he has been a judge of the Administrative Chamber of the Tbilisi Court of Appeals. In 2011-2015 he was a judge of the Tbilisi City Court, the Chairman of the Panel of Administrative Cases. In 2011-2017 he was a member of the High Council of Justice of Georgia. In 2007-2009 he worked as the Head of the Secretariat of the Chamber of Administrative Cases of the Supreme Court of Georgia. In 2006-2007 he was the Head of the staff of the Mtskheta District Court. In 2006 he was a consultant at the Department of the Judicial Ethics and Disciplinary Proceedings of the High Council of Justice of Georgia. From 2006 to 2003 he was an assistant to judge and secretary of a court sessions at the Tbilisi Court of Appeals.

He is an expert/trainer at the High School of Justice, an associate professor at the Tbilisi Open University. He has provided expertise to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Center for Migration Policy Development (ICMPD) in the sphere of refugee law, to the Council of Europe - in the field of electoral legislation. From 2015 and to date he is a Member of the International Association of Refugee and Migration Judges. Mr. Getsadze was a member of the governmental commission on the reform of the administrative offenses system of Georgia.

**ინანილი**



# უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – საქართველოს საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების პრაქტიკა; საერთაშორისო გამოცდილება და ეროვნული პრობლემატიკა

## I ტაკვი

### საკონსტიტუციო კონსტრუქციული საარჩევნო დავებთან მიმართებით

#### 1. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებულია სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი, რაც გულისხმობს ყოველი მოქალაქის მონაწილეობას ხელისუფლების ფორმირებაში და ჩართულობას ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. „არჩევნები არის ის მექანიზმი, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს.“<sup>2</sup> წარმოდგენილია დემოკრატიული მმართველო-

2 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 განწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.

ბის არსებობა არჩევნების გარეშე. რაც შეეხება არჩევნების დანიშნულებას, იგი უმთავრესად ხალხის ნების ასახვას გულისხმობს და რეალიზებაში მოჰყავს სახალხო სუვერენიტეტი. „არჩევნებით თანამდებობის დაკავება წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის რეალიზების შეუცვლელ მექანიზმს.“<sup>3</sup> „არჩევნები არის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს „ხალხის მმართველობა“, ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია. არჩევნები თავისთავად აჩენს განცდას და რწმენას ადამიანებში, რომ ისინი უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში (ირჩევენ რა თავის რჩეულებს ან თავად არიან არჩეულნი).“<sup>4</sup>

„არჩევნები ხელისუფლებისთვის ბრძოლაა, მართალია, პოლიტიკური ბრძოლა, მაგრამ საკმაოდ მწვავე. მას, ჩვეულებრივ, თან სდევს კანონის გვერდის ავლით უპირატესობის მოპოვების მცდელობა. ამის ყველაზე მეტი შესაძლებლობა კი ქვეყნის მმართველ პოლიტიკურ ძალას აქვს. უკანონო ზემოქმედების შესაძლებლობის შესამცირებლად საარჩევნო კანონმდებლობით, ჩვეულებრივ, მთელი რიგი გარანტიებია გათვალისწინებული საარჩევნო პროცესის მონაწილეთათვის.“<sup>5</sup>

სასამართლო კონტროლი საარჩევნო სამართალში ის უმნიშვნელოვანესი ასპექტია, რომელიც უზრუნველყოფს როგორც ზოგადად საარჩევნო კანონმდებლობის სრულყოფას, ასევე ცალკეული საარჩევნო დარღვევების აღმოფხვრასა და შემდგომ პრევენციას. საარჩევნო დავების განხილვა-გადაწყვეტა საარჩევნო პროცესის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია, რომლის სათანადოდ განხორციელება მეტ ლეგიტიმაციას სძენს საარჩევნო პროცესს.

საერთო სასამართლოები იხილავენ საარჩევნო კანონმდებლობის და-

3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ვახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-10.

4 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-8.

5 ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბ., 2005, 189.

რღვევის შესაძლო შემთხვევებს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს დავას არჩევნებისა (რეფერენდუმის) და საარჩევნო კანონმდებლობის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.

## 2. საკონსტიტუციო კონტროლის არსი

საქართველოს კონსტიტუცია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნისა და ფუნქციონირების მნიშვნელოვან საფუძვლებს აყალიბებს. თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს, როგორც ფუძემდებლური კონსტიტუციური ღირებულების, ქვეშ მოაზრებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი სახელისუფლებო შტოთა შორის ურთიერთგამანონანსორებელი და ურთიერთმაკონტროლებელი მექანიზმის შექმნას ისახავს მიზნად. თანამედროვე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის კონსტიტუციური მიზანია, უზრუნველყოს სახელისუფლებო ძალის შეზღუდვა, რომელიც, ერთი მხრივ, ხელისუფლების შტოთა შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილებას, ხოლო, მეორე მხრივ, კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, ხელისუფლების ბოჭვის პრინციპს ეფუძნება. შაიო აღნიშნავს, რომ „კონსტიტუციები სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ არის დანერგილი, კონსტიტუციონალიზმის იდეებით განაყოფიერებული. კონსტიტუციის საგანი კი შეზღუდული ხელისუფლებაა.“<sup>6</sup> არსებითად, კონსტიტუციონალიზმი ემყარება კონსტიტუციის უზენაესობას, რაც გულისხმობს, რომ ნორმატიული აქტების იერარქიაში კონსტიტუციას უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტის სტატუსი ენიჭება.

„კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობაზე ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის დასაწყისში გამოთქვამდა მოსაზრებას ვენის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი ჰანს კელზენი. იგი თვლიდა, რომ, კონსტიტუციის, ვინაიდან იგი არის სახელმწიფოს უმთავრესი და ძირითადი კანონი, რომლის შინაარსიდანაც გამომდინარეობს ყველა სხვა კანონი, სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია კონტროლის განსა-

6 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ ჰოლმსის წინათქმით, თბ., 2003, 2.

კუთრებული სისტემის – დაცვის კონკრეტული გარანტიების – არსებობა.<sup>7</sup>

მიუხედავად ქვემდგომი საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციის პრინციპებსა და მოთხოვნებთან შესაბამისობის მოთხოვნისა, „კონსტიტუცია შესაძლოა დაირღვეს, როგორც მასზე უშუალო ზემოქმედების გზით, ისე საკანონმდებლო პროცესში ნებისმიერ თუ უნებლიეთ დაშვებული შეცდომებით.“<sup>8</sup> აღნიშნული ცხადყოფს, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლების საქმიანობის პროდუქტი ყოველთვის არ არის იდეალური – ზოგ შემთხვევაში კანონმდებლის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტები არ არის კონსტიტუციის შესაბამისი. ამდენად, სახელისუფლებო შტოთა ურთიერთშეპირისპირებული და ურთიერთშემაკავებელი სისტემით განპირობებული კონსტიტუციური კონტროლი არ არის საკანონმდებლო საქმიანობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის ერთადერთი გარანტი. საგულისხმოა, რომ, კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის სხვადასხვა მექანიზმის არსებობის მიუხედავად, იურიდიულ ლიტერატურაში კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ძირითად ინსტრუმენტად საკონსტიტუციო კონტროლია მიჩნეული. კონსტიტუციონალიზმში ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის ოციან წლებში დამკვიდრდა საკონსტიტუციო იუსტიცია (კონტროლი),<sup>9</sup> როგორც კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტი, რომელიც უზრუნველყოფს კონსტიტუციურობისა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სისტემაში.<sup>10</sup>

7 კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2008, 12, ციტირებულია: *Kelsen H., La garantie juridictionnelle de la Constitution, Revue du droit public et de la science politique en France, P., 1928, №2, 198.*

8 გიორგაძე ლ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის სახე და მისი თანამედროვე მოდელები: ბრძოლა უპირატესობისთვის, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, სტატიათა კრებული გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგნავას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2012, 57.

9 კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი).

10 გვეგნავა დ., საარჩევნო დავის განხილვის თავისებურებანი საკონსტიტუციო სასამართლოში: ქართული გამოცდილება და პერსპექტივები, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დიმიტრი გვეგნავას საერთო რედაქციით, თბ., 2013, 118.



### **3. საკონსტიტუციო კონტროლი საარჩევნო დავებთან მიმართებით. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლები არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის კონტროლის პროცესში**

---

არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ძირითად ნაწილს საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლი განსაზღვრავს. ამასთან, საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლები „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლით საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის დამატებით მინიჭებული რამდენიმე უფლებამოსილებით ფართოვდება. საგულისხმოა საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით გათვალისწინებული დანაწესი, კერძოდ, მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული რეფერენდუმისა თუ არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას. ანალოგიურ შინაარსს ითვალისწინებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე უფლებამოსილია, განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ.

ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ 2005 წლის 27 დეკემბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე მოქმედი საქართველოს კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს როგორც არჩევნებისა და რეფერენდუმის დანიშვნის, ასევე საარჩევნო პროცესში გამოვლენილი დარღვევების

კონსტიტუციურობის გადამონმების ფუნქციას ანიჭებდა.<sup>11</sup> კონტროლის ფარგლების ამგვარი გაფართოება შედეგად საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოთა კომპეტენციის აღრევას იწვევდა. საქართველოს კონსტიტუციაში 2005 წლის ბოლოს განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე,<sup>12</sup> უფლებამოსილება, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს ანიჭებდა არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის ყოველმხრივი შემონმების შესაძლებლობას, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა. საკონსტიტუციო ცვლილებებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის ფარგლები მნიშვნელოვნად დაავიწროვა, კერძოდ, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხის მხოლოდ მათი საკანონმდებლო საფუძვლების კონსტიტუციურობის ჭრილში განხილვის უფლებამოსილებით აღიჭურვა. ავტორთა განმარტებით, ცვლილებები საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების დაკონკრეტებას ისახავდა მიზნად.<sup>13</sup>

აღსანიშნავია, რომ არსებული ნორმატიული ბაზით უშუალოდ არჩევნებთან დაკავშირებით განსაზღვრული საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლები 2005 წლის 27 დეკემბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ და, მეტიც, არც 2018 წლის 16 დეკემბერს ძალაში შესული მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციით აღარ შეცვლილა. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ჩასატარებელი თუ ჩატარებული არჩევნების კონსტიტუციურობის შემონმება მთლიანად საარჩევნო კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენას დაუკავშირდა, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში მოიძებნება შემთხვევები, როდესაც სასამართლოს არჩევნები არაკონსტიტუციურად თავად არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის გადამონმების გარეშე გამოუცხადებია, კერძოდ, 1999 წელს საქართვე-

11 *კობახიძე გ.*, საკონსტიტუციო კონტროლი არჩევნებზე საქართველოში, საარჩევნო უფლებებისა და პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფლების დაცვა საკონსტიტუციო სასამართლოში, თბ., 2006, 19.

12 იხ. 2005 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ №2496-რს, გამოქვეყნების თარიღი: 04.01.2006 წ.

13 *გვეგნავა დ.*, საარჩევნო დავის განხილვის თავისებურებანი საკონსტიტუციო სასამართლოში: ქართული გამოცდილება და პერსპექტივები, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დიმიტრი გვეგნავას საერთო რედაქციით, თბ., 2013, 131.

ლოში ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნებისა და პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობის კონსტიტუციურობის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული საქმეები. ამ არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით, პარლამენტმა 1999 წლის 20 ნოემბერს მიიღო დადგენილება პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობის შესახებ. პარლამენტის წევრთა ცალკეული ჯგუფების სარჩელების საფუძველზე, საკონსტიტუციო სასამართლომ პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობიდან 7 თვის შემდეგ ერთ საარჩევნო ოლქში, ხოლო ერთი წლისა და 4 თვის შემდეგ კიდევ 3 საარჩევნო ოლქში მაჟორიტარული სისტემით ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნების შედეგები არაკონსტიტუციურად და ბათილად ცნო.<sup>14</sup> მიუხედავად ამისა, პარლამენტმა არ შეუწყვიტა უფლებამოსილება ამ საარჩევნო ოლქებიდან არჩეულ პარლამენტის წევრებს. ამის შემდეგ პარლამენტის წევრებმა საკონსტიტუციო სასამართლოში მოითხოვეს ზემოაღნიშნული საარჩევნო ოლქებიდან არჩეული პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობის შესახებ საქართველოს პარლამენტის 1999 წლის 20 ნოემბრის დადგენილების კონსტიტუციურობის შემოწმება. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონით (მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტი) დადგენილ ორკვირიან ვადაში მხოლოდ ერთი სარჩელი იყო შეტანილი; დანარჩენ სამ სარჩელზე ორკვირიანი ვადა უხეშად იყო დარღვეული, რაც გამოირიცხავდა მათ არსებითად განსახილველად მიღების შესაძლებლობას. რაც შეეხება იმ ერთ სარჩელს, რომელიც კანონით დადგენილ ვადაში იყო შეტანილი, მისი არსებითად განსახილველად მიღებაც გამოირიცხა, რადგანაც პარლამენტის ამ წევრს უკვე შეწყვეტილი ჰქონდა უფლებამოსილება, ოღონდ არა საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების აღსასრულებლად, არამედ იმის გამო, რომ მან დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გამო, საკონსტიტუციო სასამართლომ

14 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2000 წლის 13 ივნისის №3/122,128 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ორი ჯგუფი საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2001 წლის 30 მარტის №6/134-139-140 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა სამი ჯგუფი საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წინააღმდეგ, კრებულში: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. გადაწყვეტილებები, 2000-2001, თბ., 2003, 18-40, 73-94.

არ მიიღო ეს სარჩელები არსებითად განსახილველად და თავის 2002 წლის 5 მარტის განჩინებაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა.<sup>15</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სასარჩელო მოთხოვნები არც საჭიროებდნენ არსებით განხილვას, ვინაიდან თითოეულ მათგანში დასმული სადავო საკითხები არსებითად უკვე გადაჭრილი იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ადრე მიღებულ შესაბამის გადაწყვეტილებებში და, ფაქტობრივად, საქმე მხოლოდ მათ აღსრულებას შეეხებოდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ამ პირთა „დეპუტატობის საკითხი არ უნდა განიხილებოდეს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თვალსაზრისით საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ადგილი აქვს სადეპუტატო უფლებამოსილების შეწყვეტას სპეციფიკურ ვითარებაში, როცა იგი მთლიანად არჩევნების შედეგების არაკონსტიტუციურობას და ბათილად ცნობას ემყარება.“ გამომდინარე აქედან, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, საჭირო იყო „საქართველოს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობის შესახებ“ პარლამენტის 1999 წლის 20 ნოემბრის დადგენილებაში ამ სამართლებრივი აქტის მიმღებ ორგანოს, პარლამენტს, თავად შეეტანა შესაბამისი ცვლილებები. ამდენად, საქართველოს პარლამენტი თავად უნდა დაბრუნებოდა ამ დეპუტატების უფლებამოსილების ცნობის შესახებ დადგენილებას და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსასრულებლად სათანადო ცვლილებები შეეტანა მასში. მაგრამ პარლამენტმა არ გაითვალისწინა საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს განმარტებები და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები არ აღასრულა. ამის გამო პარლამენტის წევრებმა, რომელთა სადეპუტატო მანდატი ეფუძნებოდა საპარლამენტო არჩევნებს, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლომ შემდგომში არაკონსტიტუციურად და ბათილად ცნო, ბოლომდე დაასრულეს თავიანთი უფლებამოსილების ვადა.“<sup>16</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ მოხმობილი პრაქტიკა ცხად-

15 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 5 მარტის №1/2/122,134,139,140 განჩინება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

16 ხეყურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის კონსტიტუციურობის საკითხებზე, „მართლმსაჯულება და კანონი“ №3(42)'14, საქართველოს უზენაესი სასამართლოსა და საქართველოს მოსამართლეთა ასოციაციის იურიდიული ჟურნალი, 11-12.

ყოფს, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში საპარლამენტო არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხის შემოწმება ყოველთვის წინ უნდა უსწრებდეს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობას. იმ პირობებში, როდესაც საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებამდე არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ფარგლებში ექცეოდა, პარლამენტის კონკრეტული წევრის უფლებამოსილების საკითხის განხილვის შესაძლებლობა პარლამენტს ჰქონდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი კანდიდატი პარლამენტის წევრად არჩეულად სასამართლო გადაწყვეტილებით გამოცხადდებოდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლოა ითქვას, რომ არჩევნების კონსტიტუციურობის შემოწმება საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა. აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების კომპეტენციათა ურთიერთაღრევისაგან თავის არიდების მიზნით განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა იურიდიულ ლიტერატურაში კრიტიკაც დაიმსახურა. კრიტიკოსთა მოსაზრებით, ცვლილების შემდგომმა რედაქციამ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება მნიშვნელოვნად შეზღუდა, რამდენადაც პრაქტიკაში ძნელია მოიძებნოს შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობამ მთლიანად არჩევნების არაკონსტიტუციურად გამოცხადება გამოიწვია.

### საარჩევნო დავები საქართველოს საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების პრაქტიკაში

საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ კონსტიტუციურ ღირებულებათა თუ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა რაოდენობრივი განსაზღვრულობის მიუხედავად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მდიდარი პრაქტიკა აქვს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნის დღიდან – 1996 წლიდან – დღემდე საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგნად არაერთი სამართლებრივი საკითხი ქცეულა. გამონაკლისი არც საარჩევნო კანონმდებლობა იყო. სამართლებრივი ცნობიერების განვითარებამ და საარჩევნო გამოცდილების მიღებამ, ფაქტობრივად, გზა გაუხსნა საარჩევნო კანონმდებლობაში გარკვეული სამართლებრივი ნორმების კონსტიტუციურობის ეჭვქვეშ დაყენებას. თავის მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწის ზემოხსენებულ გზაზე ფუნდამენტურია, რამდენადაც სწორედ მისი აქტიური ჩართულობით იქნა შეფასებული დროში აქტუალური არაერთი სამართლებრივი პრობლემა საარჩევნო კანონმდებლობაში, რამაც შემდგომში არსებული საარჩევნო სისტემის დახვეწა თუ სხვაგვარად მოწესრიგება განაპირობა.

მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო დავებთან მიმართებით საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები რაოდენობრივი სიუხვით არ გამოირჩევა, საკონსტიტუციო სასამართლოს საარჩევნო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მრავალ საკითხთან დაკავშირებით აქვს ნამსჯელი. განსახილველი გადაწყვეტილებები შეეხება წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვას, წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების საინფორმაციო უზრუნველყოფას, კერძოდ, სარეკლამო დროის, როგორც რესურსის

გამოყენების თავისებურებებს, ამომრჩეველთა მონაცემებსა და სივრცეში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებულ ასპექტებს, საარჩევნო ოლქების შექმნისა და მათი საზღვრების დადგენის საკითხებს (მათ შორის, ე.წ. „ჯერიმანდერინგის“ აკრძალვას), პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციისათვის დადგენილ საკანონმდებლო მოთხოვნებს, განსაკუთრებით, საარჩევნო კანონმდებლობაში ბინადრობის ცენზის გათვალისწინების კონსტიტუციასთან თავსებადობას და კანდიდატის ინიცირებასთან დაკავშირებულ თავისებურებებს. ამასთან, საგულისხმოა, რომ ბოლოდროინდელმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა, კერძოდ, თანასწორობის უფლების ახლებური რედაქციით ჩამოყალიბებამ, გამოიწვია საარჩევნო კანონმდებლობაში სქესის ნიშნით სავალდებულო კვოტირების დამკვიდრება, რაც შემდგომში, კონსტიტუციასთან თავსებადობის თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგნად იქცა.

აქვე აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში საარჩევნო საკითხებთან/პროცესებთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებსა და თავისებურებების დროთა განმავლობაში ცვალებადობის შედეგად, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკამ შეძლო, პოზიტიური ზეგავლენა მოეხდინა საერთო სასამართლოების საქმიანობაზე. უფრო კონკრეტულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან დავის გადანაცვეტას მეტწილად მოჰყვებოდა საკანონმდებლო ცვლილებები. ცხადია, საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება ცალსახად უკეთესობისკენ ცვლიდა საარჩევნო კომისიების საქმიანობას, რაც შედეგად საერთო სასამართლოებში მართლმსაჯულების ხარისხის გაუმჯობესებასაც იწვევდა. თუმცა აღნიშნული შესაძლოა, ჩაითვალოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანაცვეტილებებით არა პირდაპირ, არამედ ირიბად გამოწვეულ პოზიტიურ შედეგად. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის შედეგად უპირველესმა და პირდაპირმა პოზიტიურმა ეფექტებმა საკანონმდებლო დონეზე იჩინა თავი. ამდენად, საარჩევნო დავებთან მიმართებით შესაძლებელია ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩინებულად შეასრულა თავისი როლი და კონსტიტუციური სარჩელის ბედის მიუხედავად, უმეტეს შემთხვევაში, საფუძველი ჩაუყარა მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ცვლილებებს საარჩევნო კანონმდებლობაში.

## 1. საარჩევნო უფლება და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები

საარჩევნო უფლება აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტით და განმტკიცებულია, რომ „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა.“ ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლი (საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 28-ე მუხლი), ისევე როგორც ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი, არ შეიცავს საარჩევნო უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების ზოგად ჩამონათვალს. საქართველოს კონსტიტუციის ძველი და ახალი რედაქციები (24.2 და 28.2 მუხლები) საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტებისგან ამორიცხავს კონკრეტულად განსაზღვრულ პირთა წრეს.<sup>17</sup> თუმცა საარჩევნო უფლება არ არის აბსოლუტური და მოქმედებს ე.წ. „ნაგულისხმევი შეზღუდვების“ ცნება. „ამ მიდგომის თანახმად, ხელშემკვრელი სახელმწიფოები თავისუფალნი არიან, დაეყრდნონ მიზანს, რომელიც არ არის მოცემული შეზღუდვის გამამართლებელ მიზანთა ჩამონათვალში, იმ პირობით, რომ მიზანი შესაბამისია კანონის უზენაესობისა და კონვენციის ზოგადი მიზნების დაცვა დასტურდება საქმის კონკრეტული გარემოებებით.“<sup>18</sup>

ამდენად, საარჩევნო უფლება არ განეკუთვნება აბსოლუტურ უფლებებს და შესაძლებელია მისი შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, თანაბომიერების პრინციპის დაცვით და, რაც მთავარია, საარჩევნო უფლებაზე დანესებული შეზღუდვები თავსებადი უნდა იყოს თავად საარჩევნო უფლებასთან და არ უნდა არღვევდეს მის არსს.

17 მაგალითისთვის, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მიიმე ნაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დანესებულიებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დანესებულიებაში“.

18 ევროპის საბჭო, საარჩევნო დავების გადაწყვეტა, მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის. შემუშავებულია ევროპის საბჭოს არჩევნებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის URSO-ს მეთოდოლოგიის მიხედვით, 2020, 34.



## ► საარჩევნო ცენზები

„არჩევნებში მონაწილეობის უფლება წარმოადგენს მთელ რიგ კონკრეტულ უფლებათა ერთობლიობას, რომელთაგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებები, რომლებიც ადამიანის პოლიტიკურ უფლებებს მიეკუთვნება, და მათი შემზღუდველი პირობები – საარჩევნო ცენზები.“<sup>19</sup> საარჩევნო სამართლის ერთ-ერთი ძირეული საკითხი სწორედ საარჩევნო ცენზებია და საარჩევნო სამართლის განვითარების პარალელურად აქტუალობას არ კარგავს. საარჩევნო ცენზები არის საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად და განსახორციელებლად დადგენილი შემზღუდველი ხასიათის გარკვეული პირობები, რომლებიც განსაზღვრავენ არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა წრეს. ზოგადად, საარჩევნო ცენზების დაწესება ხდება კონსტიტუციით ან თავად კონსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს კანონით საარჩევნო ცენზის დაწესების შესაძლებლობას. საარჩევნო ცენზები დადგენილია როგორც პასიურ, ასევე აქტიურ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით. ამასთან, საარჩევნო უფლების შეზღუდვის პირობები უფრო მეტი სიმკაცრით გვხვდება პასიურ საარჩევნო უფლებასთან, რასაც თავად ამ უფლების ბუნება განაპირობებს. აღნიშნულ მიდგომას აფიქსირებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც თავის პრეცედენტულ სამართალში.<sup>20</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, სახელმწიფოები მიხედულების უფრო ფართო ფარგლებით სარგებლობენ „პასიური“ ასპექტის მიმართ.<sup>21</sup>

ამასთანავე, საარჩევნო უფლების როგორც აქტიურ, ასევე პასიურ ასპექტზე დაწესებული შეზღუდვები უნდა იყოს გამართლებული. „სახელმწიფომ უნდა მოახდინოს შეზღუდვების აუცილებლობისა და პროპორციულობის დემონსტრირება. შეზღუდვები არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული და მათი ფორმულირება უნდა მოხდეს საკმარისი სიზუსტით,

19 ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბ., 2005, 159.

20 *Ždanoka v. Latvia* [GC], N 5827/00, §115, 16 მარტი 2006. *Melnitchenko v. Ukraine*, N 17707/02, §57, 19 ოქტომბერი 2004

21 *Etxeberria and Others v. Spain*, N 35579/03, §50, 30 ივნისი 2009; *Davydov and Others v. Russia*, N 75947/11, §286, 30 მაისი 2017.

რათა შეზღუდვები იყოს მკაფიო და განჭვრეტადი.“<sup>22</sup>

ყველაზე ხშირად შევხვდებით ასაკობრივ, მოქალაქეობის, ბინადრობის ცენზებს. საზოგადოებისა და სამართლებრივი ცნობიერების განვითარების პარალელურად ნაკლებად ვხვდებით ისეთ დისკრიმინაციულ ცენზებს, როგორებიცაა: რელიგიური, ქონებრივი, რასობრივი, სქესობრივი. მსგავსად საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობისა, საქართველოს კანონმდებლობაც ითვალისწინებდა და ითვალისწინებს საარჩევნო ცენზებს, რისი საჭიროებაც საარჩევნო პროცედურების სრულყოფილად წარმართვის მიზანს ემსახურება. უდავოა, ზოგადად, საარჩევნო ცენზების არსებობის აუცილებლობა, თუმცა დავას იწვევს გარკვეული საარჩევნო ცენზების არსებობის საჭიროება და გონივრულობა.

საარჩევნო სამართლის სრულყოფისა და დახვეწის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული როლი აქვს სასამართლო ხელისუფლებას საერთო სასამართლოებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს სახით. არაერთხელ გამხდარა საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი საარჩევნო სამართლის გარკვეული დებულებები. ერთ-ერთი სადავო საკითხი სწორედ საარჩევნო უფლების რეალიზაციისათვის დადგენილი საკანონმდებლო მოთხოვნების, საარჩევნო ცენზების კონსტიტუციასთან თავსებადობა იყო.

## **1.1 საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეთათვის და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის დადგენილი საარჩევნო ცენზების კონსტიტუციურობა**

პასიურ საარჩევნო უფლებაზე დადგენილ საარჩევნო ცენზებს უკავშირდება საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 9 ივლისის №2/3/250-269 გადაწყვეტილება საქმეზე – *მოსარჩელე – საქართველოს კო-*

22 ევროპის საბჭო, საარჩევნო დავების გადაწყვეტა, მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის, შემუშავებულია ევროპის საბჭოს არჩევნებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის URSO-ს მეთოდოლოგიის მიხედვით, 2020, 302.

ნსერვატიული (მონარქისტული) პარტიის თავმჯდომარე თემურ ჟორჯოლიანი და იგორ გიორგაძის ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, სადაც იმჟამად მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობის საკითხი დაისვა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 39-ე მუხლთან მიმართებით და საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 92-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულების – „...რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია არანაკლებ 10 წლისა...“ – მე-2 და მე-3 პუნქტების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

საქმე შეეხებოდა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეთათვის და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილი შეზღუდვების კონსტიტუციურობის საკითხს. კერძოდ, სადავო „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტი შეზღუდვებს აწესებდა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეთათვის, რომლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატი არ შეიძლება ყოფილიყო მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არც ერთ ქვეყანაში არ იდგა საქართველოს საკონსულო აღრიცხვაზე. საარჩევნო კოდექსის 92-ე მუხლის სადავო პუნქტებით კი განსაზღვრული იყო ის პირობები, რომლებიც უნდა დაეკმაყოფილებინა საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატს. კერძოდ, სადავო მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვებით – „რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია 10 წლისა“ – და მე-2 პუნქტით პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის დადგენილი იყო ბინადრობის ცენზი, ხოლო სადავო მე-3 პუნქტი კრძალავდა ნარკომანი ან ნარკოტიკის მომხმარებელი პირის პარლამენტის წევრად არჩევას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით<sup>23</sup> აღნიშნა, რომ თვით საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლი სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებას კანო-

23 საქართველოს კონსტიტუციის იმჟამად მოქმედი რედაქციის 29-ე მუხლის თანახმად, „1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. 2. სახელმწიფო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.“

ნით დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას უკავშირებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს კონსტიტუციით, დაუშვებელია კანონით დამატებითი მოთხოვნების გათვალისწინება. სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია საარჩევნო სამართლის მხოლოდ ძირითად პრინციპებს ადგენს, მათი რეგულირება კი ხდება სპეციალური კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელიც უფლებამოსილია, დაადგინოს საარჩევნო ცენზი, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პირი საარჩევნო ხმის უფლების მოსაპოვებლად. იქიდან გამომდინარე, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეს უფლება ჰქონდა, დაეკავებინა ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ ის დააკმაყოფილებდა კანონმდებლობის მოთხოვნებს, სასამართლომ საფუძვლიანად მიიჩნია საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მიერ საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისაგან აღნიშნული პირობების დაცვის მოთხოვნა.

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ კონსტიტუციის 28-ე მუხლით აღიარებული იყო არჩევნებში მონაწილეობის უფლება და ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება.<sup>24</sup> მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლომ ისიც აღნიშნა, რომ სამართლებრივი ქვეყნების საარჩევნო პრაქტიკიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს საარჩევნო უფლების განხორციელებაზე შეზღუდვების დადგენის ფართო ზღვარი აქვს მინიჭებული. მას შეუძლია, შეზღუდვას დაუქვემდებაროს როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლება, თუმცა ეს შეზღუდვები თვითნებური არ უნდა იყოს. თავისუფალი არჩევნების უფლების განხორციელებაზე შეზღუდვები დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი გონივრულია. დემოკრატიის თანამედროვე გაგების თანახმად, საარჩევნო უფლების ფარგლებში ჯერ კიდევ მოქმედებს გამორიცხვის პრინციპი, ანუ ქვეყნის კანონმდებლობა უთითებს იმ კატეგორიის პირთა სიას, რომლებიც საარჩევნო უფლებით არ სარგებლობენ.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმებში თავი-

---

24 საქართველოს კონსტიტუციის იმუამად მოქმედი რედაქციის 28-ე მუხლის მიხედვით, „1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება. 2. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ცნო ქმედუნაროდ ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში.“

სუფალი არჩევნების უფლებებზე არსებული შეზღუდვები არ შეიძლება შეფასებულიყო როგორც რაიმე დისკრიმინაცია.

საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადაწყვეტილება ასევე შეეხო სადავო შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოში „აბსტრაქტული კონტროლის“ პრინციპის საფუძველზე ფიზიკური პირის მიმართვის დაუშვებლობას. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ მოსარჩელებს თავად არ შელახვით საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით აღიარებული უფლებები, არამედ ისინი სადავოდ ხდიდნენ მათი სასურველი კანდიდატის უფლებების დარღვევას. იგორ გიორგაძის ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენლები ვერ გამოვიდოდნენ სხვისი უფლებების დასაცავად, რათა ედავათ ამ უფლების უშუალოდ დარღვევაზე ან დარღვევის შესაძლებლობაზე. აღნიშნული მიდგომა საკონსტიტუციო სასამართლომ დააფუძნა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის იმუამად მოქმედი რედაქციის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტს, რომლის თანახმად, „საკონსტიტუციო სასამართლოში ნორმატიული აქტის ან მისი ცალკეული ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს მოქალაქეებს, საქართველოში მცხოვრებ სხვა ფიზიკურ პირებს და საქართველოს იურიდიულ პირებს, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ დარღვეულია ან შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მათი უფლებანი და თავისუფლებანი“, ასევე მიუთითა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ პრინციპის განმარტებისას 2002 წლის 26 ივლისს მიღებული აქვს №2/13/197 განჩინება.

რაც შეეხება სადავო კანონის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლთან მიმართებით (რომელიც შეეხებოდა იმ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც არ იყო მოხსენიებული საქართველოს კონსტიტუციაში), სასამართლო კოლეგია დაეთანხმა მოპასუხის მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ ისეთი უფლებები, როგორებიცაა არჩევნებში მონაწილეობისა და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებები, რომლებიც, მოსარჩელეთა აზრით, დაარღვია სადავო ნორმამ, რეკულირდებოდა კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული მუხლებით. შესაბამისად, ისინი ვეღარ მოექცეოდნენ საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის მოქმედების ქვეშ; ხოლო მოსარჩელებს არ დაუსახელებიათ სხვა რაიმე კონკრეტუ-

ლი უფლება, რომელიც დაირღვა და არ იყო მოხსენიებული საქართველოს კონსტიტუციაში.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სადავო ნორმები ასევე შესაბამისობაში იყო სარჩელში მოყვანილ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ევროპის კონვენციის №1 ოქმის მე-3 მუხლთან. მაგალითის სახით გადანყვეტილებაში მოხმობილია საქმე *გიტონასი და სხვები საბერძნეთის წინააღმდეგ*, სადაც სასამართლომ არ დაადგინა პირველი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევა. ამ საქმეში შიდა სამართალი უკრძალავდა პიროვნებას არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობას, თუკი იგი სამ თვეზე მეტი ხნით მუშაობდა სახელმწიფო თანამდებობაზე შესაბამისი არჩევნების თარიღამდე სამი წლის განმავლობაში.

**შედეგად, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ სადავო მუხლები შესაბამისობაში იყო საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე, 29.1 და 39-ე მუხლებთან.**

საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადანყვეტილება აღსანიშნავია იმ კუთხითაც, რომ მოსარჩელები სადავო მუხლებს ხარვეზიანად მიიჩნევდნენ, რაც, მათი აზრით, მანიპულაციის საშუალებას აძლევდა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას გადანყვეტილების მიღებისას და ნორმის ორაზროვანი გამოყენებისა და სუბიექტური შეხედულებით გადანყვეტილების მიღების საშუალებას იძლეოდა. მოსარჩელეთა აღნიშნულ მოსაზრებას ნაწილობრივ მოპასუხეც ეთანხმებოდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოხმობილი არგუმენტები უფრო ნორმის მიზანშეწონილობას ეხებოდა. ხარვეზის არსებობა კანონმდებლობაში ყოველთვის არ იყო ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი. ასევე აღსანიშნავი იყო, რომ ნორმის არასწორ გამოყენებაზე საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ იმსჯელებდა, ვინაიდან იგი იხილავდა დავებს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის თაობაზე. სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმით მანიპულირებისა და მისი ორაზროვანი გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, საქართველოს პარლამენტს უნდა მოეხდინა მისი დაკონკრეტება და საკანონმდებლო ხარვეზის აღმოფხვრა. ამ მითითების მიუხედავად, არ განხორციელებულა ნორმის დაკონკრეტება და სხვაგვარი ფორმულირება, სადავო ნორმები უცვლელად დარჩა საარჩევნო კოდექსის ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე (10.01.2012წ.), როდესაც ამოქმედდა 27.12.2011 წლის საარჩევნო კოდექსი. პასიურ საარჩევნო უფლებასთან დაკავ-

შირებით საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატთან მიმართებით 27.12.2011 წლის საარჩევნო კოდექსის 96-ე მუხლმა შემოიტანა შემდეგი რეგულაცია: „საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში“, ხოლო საარჩევნო კოდექსში 2018 წლის 21 ივლისის განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად<sup>25</sup>, ეს მუხლი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: „საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც“. რაც შეეხება პასიურ საარჩევნო უფლებას საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატთან მიმართებით, 27.12.2011 წლის საარჩევნო კოდექსის 111-ე მუხლმა შემოიტანა შემდეგი რეგულაცია: „1. საქართველოს პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელმაც იცის ქართული ენა. 2. საქართველოს პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არც ერთ ქვეყანაში არ დგას საქართველოს საკონსულო აღრიცხვაზე. 3. საქართველოს პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს ნარკომანი ან ნარკოტიკების მომხმარებელი, ხოლო თუ ეს პირი შესაბამისმა საარჩევნო კომისიამ არჩეულად გამოაცხადა, საქართველოს პარლამენტს უფლება არა აქვს, ცნოს მისი უფლებამოსილება. 4. საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ შესაბამის საარჩევნო კომისიაში რეგისტრირებულ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და მაჟორიტარ კანდიდატს“. საარჩევნო კოდექსში 2012 წლის 28 ივნისის განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები<sup>26</sup> შეეხო საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის ასაკს და ნაცვლად 25 წლისა, დადგინდა 21 წელი. საარჩევნო კოდექსში 2018 წლის 21 ივლისის განხორციელებულმა აღნიშნულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის ასაკობრივ ცენზად კვლავ 25 წელი განსაზღვრა და 111-ე მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილებით დადგინდა, რომ საქართველოს

25 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (21.07.2018 წ., №3266-რს).

26 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (28.06.2012 წ., №6571-რს).

პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელს მაინც. პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა. საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ამოღებულ იქნა 111-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, ხოლო ნორმის მე-4 ნაწილი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: „საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ან რომლის მხარდაჭერა ამ კანონით დადგენილი წესით დადასტურებული არანაკლებ 25000 ამომრჩევლის ხელმოწერით“.

ბინადრობასთან დაკავშირებული მოთხოვნები საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით შესაბამისობაში მოდიოდა საკონსტიტუციო ცვლილებებთან.

**კანონმდებლობის აღნიშნული მიმოხილვა აჩვენებს, რომ დღემდე არაერთი ცვლილება განიცადა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატსა და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატთან მიმართებით პასიურ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებულმა საარჩევნო ცენზებმა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი რეგულაცია აღარ ითვალისწინებს იმ სადავო დებულებებს, რომლებიც საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეთათვის და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის აწესებდა უკანასკნელ პერიოდში საქართველოში 2-წლიანი ცხოვრების ვალდებულებას, პრეზიდენტობის კანდიდატის შემთხვევაში დადგენილია, ზოგადად, საქართველოში ცხოვრების 15 წელი მაინც, ხოლო საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის – საქართველოში ცხოვრების მინიმუმ 10 წელი.**

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში პრეზიდენტობის კანდიდატს ბინადრობასთან დაკავშირებით მოეთხოვებოდა საქართველოში ცხოვრების 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში უნდა ეცხოვრა საქართველოში. ბინადრობასთან დაკავშირებული ეს მოთხოვნები ზედმეტად შემზღვევად, დისპროპორციულად და ეუთოს წინაშე აღებული ვალდებულებებისა და სხვა საერთაშორისო



სტანდარტების საწინააღმდეგოდ იქნა მიჩნეული ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიშის მიხედვით.<sup>27</sup> აღინიშნა, რომ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს ადრე უკვე გამოცემული ჰქონდა რეკომენდაციები ამ შეზღუდვების მოხსნასთან დაკავშირებით.<sup>28</sup> დასახელებულ ანგარიშში კანდიდატების რეგისტრაციასთან დაკავშირებული დებულებების საერთაშორისო ვალდებულებებსა და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად რეკომენდაცია იქნა გაცემული ქვეყანაში ცხოვრების მოთხოვნებთან დაკავშირებული შეზღუდვების გადახედვის თაობაზე.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის სადავო დებულებებით დადგენილ ბინადრობის ცენზთან მიმართებით განახლებული მოთხოვნების პირობებში ჩატარდა. ამასთან, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით საარჩევნო კოდექსს დაემატა 203<sup>1</sup> მუხლი<sup>29</sup>, რომელმაც საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებში პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციისას პირი გაათავისუფლა ნარკოლოგიური შემონმების შესახებ ცნობის წარდგენის ვალდებულებისგან და განსაზღვრა აღნიშნულ არჩევნებში პარლამენტის წევრად არჩეული პირის მიერ ნარკოლოგიური შემონმების შესახებ ცნობის წარდგენის წესი, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებში პარლამენტის წევრად არჩეული პირი ვალდებული იყო, შესაბამისი კენჭისყრის დღიდან 7 დღის ვადაში წარედგინა ნარკოლოგიური შემონმების შესახებ ცნობა.

27 დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE), საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 28 ოქტომბერი და 28 ნოემბერი, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, საბოლოო ანგარიში, 28.02.2019 წ.

28 ეუთოს 1990 წლის „კოპენჰაგენის დოკუმენტის“ 7.3 პუნქტის მიხედვით, „მონაწილე სახელმწიფოებმა ზრდასრული მოქალაქეებისთვის საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლებების უზრუნველყოფა უნდა მოახდინონ.“ ამავე დოკუმენტის 24-ე პუნქტის მიხედვით, ნებისმიერი შეზღუდვა კანონის მიზნებსა და ამოცანებს უნდა ეხმიანებოდეს და მათი პროპორციული უნდა იყოს.“

29 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (18.09.2020 წ., №7163-ს).

## **1.2 საინიციატივო ჯგუფისთვის საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებთან მიმართებით**

საარჩევნო ცენზებს, კერძოდ, ბინადრობის ცენზს უკავშირდება საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ვახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, თუმცა ამ საქმის მიმოხილვამდე ყურადღება უნდა გამახვილდეს საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს კიდევ ერთ საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები: სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ<sup>30</sup>, რომელიც მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტების დადგენისა და კონსტიტუციის განმარტების თვალსაზრისით, არამედ კონსტიტუციის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის 28-ე და 29-ე მუხლების ურთიერთმიმართების კუთხითაც. სწორედ ამ საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე გამოთქმული განსხვავებული აზრი გახდა საფუძველი 2017 წლის 17 მაისს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მიერ მიღებული აღნიშნული №3/3/600 გადაწყვეტილების ფორმირებისა.

დასახელებული საქმის – საქართველოს მოქალაქეები: სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ – მიხედვით, დავის საგანი იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „პარტიების/საარჩევნო ბლოკების“ და ამავე კანონის 169<sup>2</sup> მუხლის მე-4 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლსა და 29-ე მუხლის 1-ლ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით. საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექ-

30 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება.

სის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 30 დღისა ქალაქ თბილისისა და თვითმმართველი ქალაქის მერობის, ასევე თემის გამგებლობის კანდიდატის წარდგენის უფლება ჰქონდათ პარტიებს ან/და საარჩევნო ბლოკებს. ეს სადავო ნორმა, მოსარჩელეების აზრით, საინიციატივო ჯგუფს ართმევდა უფლებას, წარედგინა თბილისის ან თვითმმართველი ქალაქის მერობისა და თემის გამგებლობის კანდიდატი. საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი კანდიდატის რეგისტრაციაში გატარებისათვის სავალდებულო წინაპირობად მიიჩნეოდა კანდიდატის წარდგენის შესახებ განცხადებას, რაც დამონმებული უნდა ყოფილიყო პარტიის/საარჩევნო ბლოკის ხელმძღვანელ პირთა ხელმოწერით. მოსარჩელეების განმარტებით, საინიციატივო ჯგუფის კანდიდატის წარსადგენად საჭირო განცხადება ამგვარი ხელმოწერით ვერ იქნებოდა დადასტურებული. საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 169<sup>2</sup> მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, რიგგარეშე არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, ამ კანონის 142-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული პარტია/საარჩევნო ბლოკი, აგრეთვე პარტია, რომელმაც რეგისტრაცია გაიარა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ბოლო არჩევნებში მონაწილეობისთვის, განცხადებით მიმართავდა ცესკოს არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 47-ე დღისა. იმავე ვადაში ცესკოს განცხადებით მიმართავდა პარტია, რომელიც ვერ აკმაყოფილებდა ზემოაღნიშნულ პირობას. ცესკო განცხადების მიღებისთანავე ასეთ პარტიას მხარდამჭერთა ხელმოწერების შესაგროვებლად პარტიის მხარდამჭერთა სიის ნიმუშს გადასცემდა. მოსარჩელეების აზრით, აღნიშნული ნორმის ანალიზიდან ნათელი ხდებოდა, რომ რიგგარეშე არჩევნებზე გამგებლობის/მერობის კანდიდატის წარდგენის უფლება ჰქონდა პარტიას/საარჩევნო ბლოკს და საინიციატივო ჯგუფი კვლავ გამორიცხული იყო ამ სუბიექტთა სიიდან.

**კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნული იყო**, რომ მოსარჩელეები წარმოადგენდნენ ქალაქ თბილისში მცხოვრებ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეებს. მოსარჩელეების განმარტებით, სადავო ნორმებიდან გამომდინარე, ისინი მოკლებულნი იყვნენ შესაძლებლობას, ყოფილიყვნენ ხუთკაციანი საინიციატივო ჯგუფის წევრები, რომლებსაც შესაძლებლობა ექნებოდათ, დაესახელებინათ ქალაქ თბილისის მერობის კანდიდატი. იმავდროულად, მოსარჩე-

ლევები არ იყვნენ არცერთი პარტიის წევრები და არცერთი რეგისტრირებული პოლიტიკური გაერთიანება არ გეგმავდა მათ დასახელებას ქალაქ თბილისის მერობის კანდიდატად. მოსარჩევეები ასევე განმარტავდნენ, რომ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატები არ არიან ასოცირებული რომელიმე პოლიტიკურ ძალასთან. საინიციატივო ჯგუფის მიერ კანდიდატის წარდგენა არის პარტიული ცხოვრების ალტერნატივა, რაც ამომრჩეველს აძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ არჩევით თანამდებობაზე იყოლიოს პირი, რომელიც თავისუფალი იქნება პარტიული ვალდებულებებისა და დისციპლინისაგან. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მოსარჩელე მხარემ საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე ყურადღება გაამახვილა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლებით დაცული სფეროების გამიჯვნის კრიტერიუმებზე. მოსარჩელე მხარემ განმარტა, რომ მოსარჩევეები, ერთი მხრივ, იყვნენ უფლებამოსილნი, ყოფილიყვნენ საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენლები და განეხორციელებინათ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილება – როგორც ამომრჩეველებს, თავისუფლად გამოეხატათ ნება და დაე-სახელებინათ მათთვის სასურველი კანდიდატი, ხოლო მეორე მხრივ, ისინი უფლებამოსილნი იყვნენ, თავად წარდგენილიყვნენ მერობის/გამგებლობის კანდიდატებად, რაც გარანტირებული იყო საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევდა, რომ სადავო ნორმები მას ართმევდა შესაძლებლობას, პარტიის შექმნის ან უკვე არსებულ პარტიაში განეწვრიანების გარდა, პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლება რაიმე ალტერნატიული გზით განეხორციელებინა. მოსარჩევეები მიუთითებდნენ საინიციატივო ჯგუფისა და პარტიის განმასხვავებელ ნიშნებზე.

რაც შეეხება სადავო საკითხთან დაკავშირებით **მოპასუხე მხარის პოზიციას**, საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე განიმარტა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების პროცესში კანდიდატის დასახელების უფლებამოსილების საკითხი საინიციატივო ჯგუფის მიერ საქართველოს კონსტიტუციით არ იყო მონესრიგებული, შესაბამისად, არჩევნების პროცესში კანდიდატის დასახელებასთან დაკავშირებით რეგულირების დადგენა საქართველოს პარლამენტის პრეზოგატივას განეკუთვნებოდა. ამასთან, მოპასუხე მხარის განმარტებით, მერობის/გამგებლობის კანდიდატთა დასახელების უფლებამოსილების მქონე პირთა წრე მხოლოდ პარტიას და საარჩევნო ბლოკს მოიცავდა,

რაც ემსახურებოდა გარკვეულ მიზნებს, კერძოდ, აღნიშნული უზრუნველყოფდა **ერთიანი კონსტიტუციური წყობილების შენარჩუნებას და გამორიცხავდა სეპარატიზმის საფრთხეებს**. მოპასუხემ სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად ასევე დაასახელა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების **ეფექტური ფუნქციონირება და პოლიტიკური ეფექტურობა**. მოპასუხის მიერ შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად ასევე დასახელდა **პარტიული სისტემის გაძლიერების ინტერესი**.

რაც შეეხება დასახელებულ საქმეზე **საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებას**, თავდაპირველად დავის ფარგლებში დადგინდა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლებით დაცულ უფლებებს შორის ურთიერთმიმართება. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „მოქალაქეებს უფლება აქვთ, არა მხოლოდ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით განახორციელონ საკუთარი სუვერენული ძალაუფლება, არამედ თავადვე იყვნენ წარმომადგენლები და აქტიური როლი შეასრულონ სახელმწიფო მმართველობის პროცესში. სწორედ ასეთ ურთიერთობებში ხდება ამ ორი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ღირებულების თანაკვეთა. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები ურთიერთდაკავშირებული კონსტიტუციური დებულებებია, რომლებიც ადგენენ მოქალაქეთა ძირითად უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო მმართველობის პროცესში. საყოველთაო საარჩევნო უფლება, რომელიც პასიურ საარჩევნო უფლებასაც გულისხმობს, და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება ერთობლივად ქმნიან მყარ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიას და დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების საფუძველს.“ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, „გაუმართლებელია საარჩევნო უფლების სხვადასხვა კომპონენტის იზოლირებულად განხილვა. შეუძლებელია, ასარჩევი პირის პასიური საარჩევნო უფლება განხილულ იქნეს განცალკევებულად, ამომრჩეველთა აქტიური საარჩევნო უფლების გათვალისწინების გარეშე. ამგვარად, სახელმწიფო თანამდებობის არჩევნების გზით დაკავებაზე უნდა გავრცელდეს საარჩევნო უფლებისათვის დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტები, მათ შორის, საარჩევნო უფლების პრინციპები – საყოველთაოობა, ნებაყოფლობითობა, ფარულობა, თანასწორობა და ა.შ.“. საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი იცავს პირის უფლებას, მოახდინოს პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაცია და არჩევნების გზით დაიკავოს სა-

ხელმწიფო თანამდებობა. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, „კანონმდებლის მიერ მერებისა და გამგებლების არჩევნების დადგენა უკავშირდება ამ ორგანოების მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსს და ემსახურება ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეს არჩევნები კონსტიტუციით მოაზრებული საარჩევნო სისტემის ნაწილს და, შესაბამისად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ არჩევნებს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებული საარჩევნო უფლება მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, კენჭი იყარონ და წარადგინონ კანდიდატი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში.“

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, მერები და გამგებლები, როგორც აღმასრულებელი ორგანოები, ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. ამდენად, ერთმნიშვნელოვანი იყო, რომ მერებისა და გამგებლების თანამდებობები წარმოადგენს სახელმწიფო თანამდებობას საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მიზნებისთვის. ამდენად, საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ სადავო ნორმებით დადგენილი წესი ადგენდა ბარიერს სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების მიმართ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა ამცირებს მოქალაქის შესაძლებლობას, მიიღოს მონაწილეობა საჯარო მმართველობაში და უშუალოდ განახორციელოს საჯარო ფუნქციები. სახელმწიფოს მმართველობის პროცესისა და მასში მონაწილეობის მაღალი ინტერესიდან გამომდინარე, ამ ურთიერთობიდან პირის დისტანცირება მხოლოდ მნიშვნელოვანი კონსტიტუციურსამართლებრივი ღირებულებით უნდა იყოს განპირობებული. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, დასაშვებია როგორც სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების, ისე საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, თანაბომიერი საშუალების გამოყენებით, იმგვარად, რომ არ იწვევდეს მოქალაქის დაუსაბუთებელ, არაგონივრულ დისტანცირებას საჯარო მმართველობის პროცესიდან.

საკონსტიტუციო სასამართლომ შეაფასა საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის მიერ დასახელებული უფლების შეზღუდვის თითოეუ-

ლი ლეგიტიმური მიზნის საფუძვლიანობა. თავდაპირველად საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოჰასუხის არგუმენტაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების **ფექტურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით** და აღნიშნა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფო მმართველობის პოლიტიკური სისტემა არა თუ გამორიცხავს და უარყოფს პლურალიზმს, არამედ ეფუძნება მას. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება გულისხმობს, რომ სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესი მაღალი საზოგადოებრივი ჩართულობით უნდა ხასიათდებოდეს და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფის პოზიცია და ინტერესი. დაუშვებელია, განსხვავებული პოლიტიკური თუ მსოფლმხედველობრივი შეხედულება გახდეს ამა თუ იმ პირისა თუ პირთა ჯგუფისათვის სახელმწიფო მმართველობაში მონაწილეობაზე უარის თქმის საფუძველი“. საკონსტიტუციო სასამართლომ პრინციპულად არასწორად მიიჩნია მიდგომა, რომლის მიხედვითაც, განსხვავებული შეხედულებების მქონე პირების დაშვება სახელმწიფო თანამდებობაზე შეზღუდულია იმის გამო, რომ შესაძლოა, არსებობდეს განსხვავებული მსოფლმხედველობის მქონე პირთა მიერ გადაწყვეტილებების ერთობლივად მიღების აუცილებლობა.

ამავე დროს, საკონსტიტუციო სასამართლომ საგულისხმოდ მიიჩნია ის გარემოება, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებში შესაძლოა, აირჩეს დამოუკიდებელი, საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილი კანდიდატებიც, ასევე, კანონმდებლობით ბუნებრივად შესაძლებელია, რომ ერთსა და იმავე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულში სხვადასხვა პოლიტიკური ძალა იქნეს წარმოდგენილი აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოებში.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე არ გაიზიარა მოჰასუხე მხარის მიერ დასახელებული **პოლიტიკური გაერთიანებების გაძლიერების ლეგიტიმური მიზანი**. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, პოლიტიკური სუბიექტების გაძლიერება და ჯანსაღი პოლიტიკური სისტემის შექმნა უმნიშვნელოვანესია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის, თუმცა მიუღებელია ერთი პოლიტიკური სუბიექტის გაძლიერება მეორე სუბიექტის უფლებების დარღვევის ხარჯზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, ეჭვქვეშ იდგა კანონმდებლის მიერ გამოყენებული

ღონისძიების გონივრულობა და ეფექტურობა. კერძოდ, ეჭვს იწვევდა, რა სარგებელი შეიძლება მოეტანა პოლიტიკური პარტიების განვითარებისათვის საინიციატივო ჯგუფებისათვის ამ შესაძლებლობის შეზღუდვას მხოლოდ თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებზე, იმ პირობებში, როდესაც იმავე დონეზე საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილ დამოუკიდებელ კანდიდატებს უფლება ჰქონდათ, მიეღოთ მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებში. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, ქვეყანაში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საარჩევნო სისტემის თავისებურებების გათვალისწინებით, ის პოზიტიური ეფექტი, რაც შესაძლოა, სადავო ნორმებს ჰქონოდათ პოლიტიკური პარტიების განვითარებაზე, ვერ გამოდგებოდა დამოუკიდებელი კანდიდატებისათვის საარჩევნო და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებების შეზღუდვის გასამართლებლად.

სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვა არათანაბრობიერად იქნა მიჩნეული **სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის ლეგიტიმურ მიზანთან** მიმართებითაც. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლის უფლებამოსილებების დამდგენი ნორმებისა და მათი საქმიანობის კონტროლის სამართლებრივი მექანიზმების ანალიზი მიუთითებს, რომ მერები და გამგებლები წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებს, ახორციელებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებებს და ექვემდებარებიან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ეფექტურ კონტროლს, რითაც შესაძლებელია, თავიდან იქნეს აცილებული სეცესიისა და ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის საფრთხეები. მოპასუხის არგუმენტაცია ასევე ეჭვქვეშ დგებოდა იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებზე საინიციატივო ჯგუფებს უფლება აქვთ, დაასახელონ საკუთარი კანდიდატები. შესაბამისად, გაუგებარი იყო, რატომ იქნა საფრთხის შემცველად დანახული დამოუკიდებელი კანდიდატების არჩევა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობებზე და ასეთი საფრთხე არ იქნა დანახული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების თანამდებობის პირებთან დაკავშირებით.



**შედგად, დაკმაყოფილდა კონსტიტუციური სარჩელი და არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვები „პარტიების/საარჩევნო ბლოკების“ და ამავე კანონის 169<sup>2</sup> მუხლის მე-4 პუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლსა და 29-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.**

აღსანიშნავია, რომ დასახელებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ორმა წევრმა გამოთქვა **განსხვავებული აზრი** „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 167-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების: „პარტიების/საარჩევნო ბლოკების“ და ამავე კანონის 169<sup>2</sup>-ე მუხლის მე-4 პუნქტის **საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში**. გაზიარებულ იქნა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებული პოზიცია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურობის თაობაზე. ამავე დროს, მიჩნეულ იქნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის დაკავების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით და არა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით. შესაბამისად, განსხვავებული აზრის მიხედვით, კონსტიტუციური სარჩელი უნდა დაკმაყოფილებულიყო ნაწილობრივ და ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა მომხდარიყო მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით.

განსხვავებული მოსაზრების მიხედვით, კონსტიტუციის 28-ე მუხლში გამოყენებულ ტერმინს – „არჩევნები“ აქვს ავტონომიური, კანონში გამოყენებული ტერმინებისაგან დამოუკიდებელი, მნიშვნელობა. ის, თუ რომელ და რა ფორმით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილეობას მოიაზრებს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი, თავად კონსტიტუციით განისაზღვრება და არ არის დამოკიდებული საკანონმდებლო დეფინიციებზე. საქართველოს კონსტიტუცია თავადვე განსაზღვრავს ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისას პირდაპირი, საყოველთაო და ფარული არჩევნების ჩატარების საჭიროებას და ასეთ საჭიროებას არ ადგენს აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებით.

განსხვავებული პოზიციის მიხედვით, „ამა თუ იმ ორგანოს კონსტიტუციური სტატუსი მისი პირდაპირი, საყოველთაო, ფარული არჩევნების გზით არჩევას თავისთავად არ გულისხმობს. საყოველთაო არჩევნების წესით თანამდებობის დაკავებას საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს ისეთ თანამდებობებთან მიმართებით, რომელთა არჩევაც სრულად არის მინდობილი პოლიტიკურ პროცესზე, ხალხის მიერ გამოხატულ სურვილებზე, ფარულ ნებაზე, რომელიც დასაბუთებას არ საჭიროებს. სწორედ ასეთი თანამდებობის პირების არჩევნებში მონაწილეობის გარანტირებას ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი.“ „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი ვერ დაიცავს იმ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას, რომლის გამართვის საფუძველს ის არ წარმოადგენს, რომლის ჩატარებასაც საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი არ ადგენს მერებისა და გამგებლების არჩევნების ჩატარების ვალდებულებას, შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის ამ დებულებით ვერც მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავება იქნება დაცული.“

განსხვავებულ მოსაზრებაში აღნიშნულია, რომ, გადანყვეტილების მიხედვით, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვა ერთობლივად შეფასდა როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე, ისე 29-ე მუხლებთან მიმართებით, რაც ეჭვქვეშ აყენებდა გადანყვეტილებაში განვითარებულ მსჯელობას საყოველთაო საარჩევნო უფლების სპეციფიკური სტანდარტების შესახებ და შლიდა ზღვარს საყოველთაო საარჩევნო უფლებასა და სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას შორის.

განსხვავებული აზრის მიხედვით, თუ დავუშვებთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი იცავს მერებისა და გამგებლების თანამდებობის დაკავების უფლებას, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებელი ამ თანამდებობების დაკავების ფორმად არჩევნებს განსაზღვრავს, იქმნება მოცემულობა, რომ ამ კონსტიტუციური უფლების არსებობა სრულად არის დამოკიდებული კანონმდებელზე. აღნიშნულმა შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს კონსტიტუციის უზენაესობის იდეა და კონსტიტუციური უფლებების დაცულობა დამოკიდებული გახადოს საკანონმდებლო გადანყვეტებზე, რაც მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური კონტროლის არსს და საფრთხეს უქმნის მის ეფექტურობას.

საინიციატივო ჯგუფებთან მიმართებით საარჩევნო უფლების დაცვის

კუთხით უდავოდ პოზიტიური ეფექტი ჰქონდა საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებულ გადაწყვეტილებას: არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი ის დებულებები, რომლებიც გაუმართლებლად ზღუდავდა საინიციატივო ჯგუფის უფლებებს და საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით<sup>31</sup> უზრუნველყოფილ იქნა საინიციატივო ჯგუფების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს არჩევნებში, ამ მიმართულებით საარჩევნო კოდექსი შესაბამისობაში მოვიდა საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებულ გადაწყვეტილებასთან და ცვლილებები შეეხო საარჩევნო კოდექსის არაერთ მუხლს. ასევე აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კოდექსს დასახელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად დაემატა ცალკე მუხლი 36<sup>1</sup> – ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი. უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ საინიციატივო ჯგუფებთან დაკავშირებით შესაბამისობაში მოიყვანა საარჩევნო კანონმდებლობა და აღმოფხვრა ის დაუსაბუთებელი გამიჯვნა, რაც არსებობდა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებზე საინიციატივო ჯგუფის საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით.

### **1.3 საკრებულოს წევრის და მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავებისთვის დადგენილი ბინადრობის ცენზის კონსტიტუციურობა**

სწორედ დასახელებული განსხვავებული პოზიციის მიხედვით დასაბუთდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2017 წლის 17 მაისს მიღებულ №3/3/600 გადაწყვეტილებაში<sup>32</sup> კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების ურთიერთმიმართება, სადაც სადავო იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 134-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების: „**და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ...**

31 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (22.06.2016 წ., №5438-III).

32 საქმე საქართველოს მოქალაქე ვახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

**მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“**, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვების: **„რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ... მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“**, 143-ე მუხლის მე-8 პუნქტის სიტყვების: **„საქართველოში ... მათ შორის, ბოლო 2 წლის, განმავლობაში მისი მუდმივად ცხოვრების ფაქტი და“** და ამავე კოდექსის 167-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების: **„და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში“** კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასა და 29-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით. სადავოდ ქვეული ნორმები განსაზღვრავდნენ მოთხოვნებს საკრებულოს წევრისა და მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავებისთვის. კერძოდ, ხსენებულ თანამდებობებზე შეიძლება არჩეულიყო პირი, თუ იგი საქართველოში მუდმივად ცხოვრობდა არჩევნებამდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მერის/გამგებლის სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლების კონსტიტუციით დაცულ სფეროსთან მიმართების საკითხი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე გადაწყვიტა 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილებით საქმეზე – *„საქართველოს მოქალაქეები: სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“*, რომლის თანახმად, მერისა და გამგებლის თანამდებობის დაკავების უფლება დაცულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე, ისე 29-ე მუხლებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა მიიჩნია, რომ ზემოთ დასახელებული გადაწყვეტილებით დადგენილი სტანდარტი უნდა შეცვლილიყო. კერძოდ, მერის/გამგებლის სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის შეზღუდვას და სადავო ნორმებით დადგენილი წესი, რომელიც უკავშირდება მერის/გამგებლის არჩევნებს, არ უნდა იქნეს განხილული როგორც ჩარევა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებულ საარჩევნო უფლებაში.

ამასთან, გადაწყვეტილების დასაბუთებისას მიეთითა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე, სადაც გაიმიჯნა საქართველოს კო-

ნსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დაცული სფეროები. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას იცავს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი, ხოლო სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის განხორციელების უფლებას – საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი“. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი „მოიცავს სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის შეუფერხებელი განხორციელების სხვადასხვა უფლებრივ კომპონენტს, მათ შორის, სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიას.“<sup>33</sup>

შესაბამისად, სადავო ნორმები, რომლებიც ადგენდა შებლუდებს საკრებულოს წევრის კანდიდატებთან მიმართებით, კერძოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 134-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები: „და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ... მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“ და ამავე კოდექსის 143-ე მუხლის მე-8 პუნქტის სიტყვები: „საქართველოში ... მათ შორის, ბოლო 2 წლის განმავლობაში მისი მუდმივად ცხოვრების ფაქტი და“ **საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ შეაფასა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადებით დაცული უფლების ფარგლებში**, ხოლო ნორმები, რომლებიც მიემართებოდა მერის/გამგებლის არჩევნებს, კერძოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 134-ე მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები: „რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ... მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“ და ამავე კოდექსის 167-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები „და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში“ შეფასდა **საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.**

**საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით საკრებულოს წევრობის კანდიდატის მიმართ დადგენილი შეზღუდვის კონსტიტუციურობა-**

33 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 აპრილის №3/2/717 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები მთვარისა კველიძევილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-13, 14.

**სთან დაკავშირებით** საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრის ან საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ბინადრობის ცენზს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობისათვის. შესაბამისად, სადავო ნორმებით დადგენილი ცენზი იყო საარჩევნო უფლების შეზღუდვა და საჭიროებდა შესაბამის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძვლებს. ამდენად, განსახილველი საქმის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლოს, უპირველესად, უნდა გამოეჩინა სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი საკრებულოს წევრობის კანდიდატებთან მიმართებით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ სფეროში ჩარევა და საარჩევნო უფლების მქონე პირებისთვის პასიური თუ აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ყოველთვის მკაცრ კონსტიტუციურსამართლებრივ შეფასებას საჭიროებს. საარჩევნო პროცესის დემოკრატიული ბუნებიდან გამომდინარე, ამგვარი შეზღუდვის გამამართლებელი ლეგიტიმური მიზანი ვერ იქნება უკეთესი, თანამდებობასთან უფრო შესაბამისი, კვალიფიციური კანდიდატის არჩევის უზრუნველყოფა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, პასიური საარჩევნო უფლებით დადგენილი შეზღუდვებიდან უნდა გამოიყოს შემთხვევები, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ უფლებაში ჩარევის ლეგიტიმური მიზანია არა კანდიდატის შესაბამისობის უზრუნველყოფა დასაკავებელ თანამდებობასთან, ან საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა, არამედ ამა თუ იმ პირის თანამდებობაზე არჩევით მომდინარე საფრთხეების პრევენცია. კანონმდებელი უფლებამოსილია, კონსტიტუციაში პირდაპირ მითითებული ცენზების გარდა, განსაზღვროს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული უფლების შეზღუდვის საფუძვლები, თუმცა ეს დაკავშირებული უნდა იყოს იმ საფრთხეების პრევენციასთან, რომლებიც მომდინარეობს ამა თუ იმ პირის თანამდებობაზე არჩევიდან და არა კანდიდატის არჩევის პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან. ამგვარი შეზღუდვები, რა თქმა უნდა, თანაბრობიერი უნდა იყოს და უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მოთხოვნებს.

ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, პასიური საარჩევ-

ნო უფლებით სარგებლობაზე კონსტიტუციის მიღმა ცენზების დადგენის საფუძველი და ლეგიტიმური მიზანი ვერ იქნება საუკეთესო კანდიდატის ან/და ასარჩევ თანამდებობასთან ობიექტურად ყველაზე მეტად შესაფერისი კანდიდატის შერჩევის უზრუნველყოფა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს სპეციალურ მოთხოვნებს, ცენზებს საკრებულოს წევრთან მიმართებით. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელს არ მიუთითებია რაიმე საფრთხეზე, რომლის პრევენციასაც სადავო ნორმები ემსახურებოდა და ეს არც სადავო რეგულირების არსიდან გამომდინარეობდა. მოპასუხის მიერ მოყვანილი არგუმენტაცია მხოლოდ უკეთესი, ასარჩევ თანამდებობასთან ობიექტურად ყველაზე შესაფერისი კანდიდატის შერჩევის უზრუნველყოფას მიემართებოდა, რაც ვერ გამოდგებოდა პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმურ საფუძვლად. შესაბამისად, მიჩნეულ იქნა, რომ სადავო ნორმები არათანაბრობიერად ზღუდავდა პასიურ საარჩევნო უფლებას.

**საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით შერობის/გამგებლობის კანდიდატის მიმართ დადგენილი შეზღუდვის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით** საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა: საკანონმდებლო ხელისუფლების კონსტიტუციურსამართლებრივი შეზღუდვა გულისხმობს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კონსტიტუციურობის თვალსაზრისით. ამ შემთხვევაში, კანონი, რომელიც განსაზღვრავდა მერისა და გამგებლის სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების პირობებს, ფორმალური და მატერიალური შინაარსით შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მოთხოვნებთან, მათ შორის, დაცული უნდა ყოფილიყო თანაბრობის პრინციპი. კერძოდ, პირის დისტანცირება საჯარო მმართველობის პროცესიდან უნდა მოხდეს შესაბამისი ლეგიტიმური საჯარო მიზნის არსებობისას. ამასთან, კანონმდებლის მიერ დადგენილი შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს ღირებულ ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს მიზნის მისაღწევად გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული საშუალება.

საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს პარლამენტის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნები შინაარსობრივად დაყო ორ ნაწილად: ა) ზოგადად საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ

ცხოვრებაში ჩართულობა; ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის საჭიროებების ცოდნა. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიზანშეწონილად მიიჩნია, ცალ-ცალკე შეეფასებინა თითოეული მათგანი და აღნიშნა, რომ „ბინადრობის ცენზი ვერ იქნება პირის სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის გარანტია, ამ გარემოების განმსაზღვრელი უპირობო ან უალტერნატივო საშუალება. პირის მიერ სადავო ნორმებით განსაზღვრული ცენზის დაკმაყოფილება თავისთავად ვერ უზრუნველყოფს პირის ჩართულობას სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ცალკე აღებული საქართველოს ტერიტორიაზე მუდმივად ცხოვრების ფაქტიც a priori არ მიუთითებს, რომ პირი ჩართულია სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ან გაცნობიერებული აქვს ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა. შესაძლებელია, პირი მუდმივად ცხოვრობდეს საქართველოში, თუმცა საერთოდ არ იცნობდეს/ნაკლებად იცნობდეს ქვეყანაში მიმდინარე სოციალურ-პოლიტიკურ მოვლენებს და, პირიქით, საქართველოში მუდმივად არმცხოვრებ პირს ჰქონდეს სრული, ზედმინევითი ინფორმაცია ქვეყანაში მიმდინარე მნიშვნელოვან პროცესებთან დაკავშირებით, გააჩნდეს ცოდნა სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოწყობის თაობაზე და ა.შ.“ ამდენად, აშკარა იყო, რომ ზოგადად სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ ცხოვრებაში ჩართულობასთან სადავო ნორმებით დადგენილ შეზღუდვას კავშირი არ გააჩნდა. იმავდროულად, გასათვალისწინებელი იყო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს აქვთ სპეციფიკური საჭიროებები და შესაბამისი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, უპირველესად, ადგილობრივ დონეზე არსებულ მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს, მაგალითად, მაღალმთიანი რეგიონები და ა.შ., თუმცა გასათვალისწინებელი იყო, რომ შეზღუდვა არ იყო მიმართული კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის საჭიროებების ცოდნაზე. კერძოდ, სადავო ნორმებით დადგენილ ცენზს პირი დააკმაყოფილებდა, თუ იგი მუდმივად ცხოვრობდა არჩევნების დანიშვნამდე 2 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე და არა კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულში.

სადავო ნორმებით დადგენილი ბინადრობის ცენზის დაკმაყოფილება არ იძლეოდა ლოგიკური ვარაუდის საფუძველს, რომ კანდიდატს გაცნობიერებული ჰქონდა კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის ინდივიდუალური საჭიროებები, ან/და, ზოგადად, ჩართული იყო სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში. კერძოდ, სადავო ნორმებით გათვა-



ლისწინებულ შეზღუდვას არ გააჩნდა ლოგიკური კავშირი ლეგიტიმურ მიზანთან და, შესაბამისად, სადავოდ გამხდარი ნორმით განსაზღვრული უფლების შეზღუდვის ფორმა იყო სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლების შეზღუდვის არათანაბომიერი საშუალება.

**შედეგად, კონსტიტუციური სარჩელი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ და არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი: ა) საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 134-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები: „და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ... მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“ და ამავე კოდექსის 143-ე მუხლის მე-8 პუნქტის სიტყვები: „საქართველოში ... მათ შორის, ბოლო 2 წლის, განმავლობაში მისი მუდმივად ცხოვრების ფაქტი და“ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით; ბ) საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 134-ე მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები: „რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია ... მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც“ და ამავე კოდექსის 167-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები: „და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში“, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილებაზე საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის გამიჯვნასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი წევრის მიერ გამოთქმულ იქნა განსხვავებული აზრი, რომლითაც მიჩნეულ იქნა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მითითებული გადაწყვეტილებით მოახდინა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლების შინაარსის ხელოვნური გამიჯვნა, 28-ე მუხლის შინაარსის ხელოვნური შემცირება და ამის საფუძველზე 29-ე მუხლის შინაარსის ხელოვნური გაფართოება მათი რეალური შინაარსის გათვალისწინების გარეშე, აღნიშნულით კი დაძლია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2//588 გადაწყვეტილება, რისი კონსტიტუციით განპირობებული საჭიროება და საფუძველი არ არსებობდა.

აქვე აღინიშნა, რომ სასამართლოს მიერ პრაქტიკის შეცვლა განსხვავებული რაკურსით კიდევ გასაგები იქნებოდა, კერძოდ, თუ ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორივე ორგანოს (არა მხოლოდ წარმომადგენლობითის, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების) არჩევნების (მათ შორის, ბარიერის/ცენზის) საკითხების (სადავო ნორმების) კონსტიტუციურობას შეაფასებდა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან შეფასების გარეშე. საყოველთაო საარჩევნო უფლების განხორციელება მოიცავს ასევე ბარიერისგან/წინააღმდეგარ/ცენზისგან დაცვის უზრუნველყოფასაც, შესაბამისად, ამ მხრივ, პრაქტიკის ჩამოყალიბების შემთხვევაში, შესაძლოა, გვეფიქრა მის პოზიტიურობაზე, მაგრამ ასეთი ხელოვნური გამიჯვნა, რაც პლენუმის უმრავლესობის მიერ იქნა შემოთავაზებული, საფუძველს მოკლებული იყო. არ იყო დასაბუთებული, თუ რატომ არ დგას საკრებულოს წევრობის კანდიდატებისთვის (პასიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში) დადგენილი ცენზის/ბარიერის/შეზღუდვის შეფასების საკითხი კონსტიტუციის 29-ე მუხლთან მიმართებით და რატომ არის ამ მხრის საკონსტიტუციო სასამართლოს ადრინდელი პრაქტიკის დაძლევის საჭიროება.

მოსამართლის შეფასებით, „როდესაც საკითხი შეეხება საყოველთაო საარჩევნო უფლების (რომელიც პასიურ საარჩევნო უფლებასაც გულისხმობს) განხორციელების საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების გზით სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (მათ შორის აღმასრულებელი ორგანოების) შესაბამისი თანამდებობის დაკავებას, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე და 29-ე მუხლები ურთიერთდაკავშირებული მუხლებია.“

მოსამართლემ არ გაიზიარა გადაწყვეტილებაში გამოხატული პოზიცია, რომ ხელოვნურ გაფართოებას გამოიწვევდა კონსტიტუციის 28-ე მუხლის დაცვის სფეროში ნებისმიერი ისეთი თანამდებობის მოქცევა, რომელიც, კონსტიტუციის მიხედვით, „სარჩევად არ არის მიჩნეული“ და აღნიშნა, რომ კონსტიტუციური მართლმსაჯულების ჯეროვანი განხორციელებისათვის აუცილებელია თითოეული მუხლის დაცული სფეროს სწორად იდენტიფიცირება. ამ მხრივ, დაცული სფეროების ხელოვნური დავიწროება არანაკლებ საფრთხის შემცველია კონსტიტუციური წესრიგისა და ამა თუ იმ უფლებით ეფექტურად სარგებლობისათვის.

განსხვავებული აზრის მიხედვით, „იმგვარი არჩევნების მოწესრიგება კანონმდებლობით, რომელიც კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის მოთხოვნილი, შესაბამისი თანამდებობის არჩევის წესს, თავისთავად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ სფეროში არ მოაქცევს.“ იმავდროულად, არ იქნა გაზიარებული მიდგომა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული სფერო, ფორმალურად, კონსტიტუციის პირდაპირ გათვალისწინებულ ორგანოთა/თანამდებობის პირთა არჩევნებით ამოიწურება. მოსამართლის მითითებით, მნიშვნელოვანია, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი არჩევნების კონსტიტუციურსამართლებრივი ბუნება მატერიალურად, შინაარსობრივად შეფასდეს. საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცული უფლების სფერო უნდა განიმართოს დემოკრატიული სახელმწიფოს საფუძვლებსა და სახალხო სუვერენიტეტის იდეასთან კონკრეტული არჩევნების შინაარსობრივი კავშირის სიმტკიცის გათვალისწინებით.

მოსამართლემ მიუთითა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტზე და მიიჩნია, რომ, კონსტიტუციის ღირებულებათა გათვალისწინებით, შეუძლებელია საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირება, სრულიად გამოვიყვანოთ კონსტიტუციის 28-ე მუხლის არეალიდან.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, განსხვავებული პოზიციის მიხედვით, მიჩნეულ იქნა, რომ კონსტიტუციურ სარჩელზე სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა სასამართლოს მიერ ერთდროულად უნდა შეფასებულიყო და სარჩელი დაკმაყოფილებულიყო საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

**ამდენად, დასახელებული საქმე მნიშვნელოვანია როგორც საკრებულოს წევრის და მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავებისთვის დადგენილი ბინადრობის ცენზის კონსტიტუციურობის შეფასების, ასევე კონსტიტუციის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის 28-ე და 29-ე მუხლების ურთიერთმიმართების კუთხითაც.** კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლებით დაცული უფლებების ურთიერთმიმართების საკითხი უდავოდ აღნიშვნის ღირსია, თუმცა, შედეგის თვალსაზრისით, დასახელებულ საქმეზე წარდგენილი კონსტიტუციური სარჩელით დასახული მიზანი მიღწეულ იქნა და არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი

სადავო დებულებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში აღნიშნული თანამდებობის პირების მიმართ არჩევნებამდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში საქართველოში მუდმივად ცხოვრების პირობის დადგენა. სადავო დებულებების არაკონსტიტუციურად ცნობის შედეგად საარჩევნო კოდექსში განხორციელდა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები<sup>34</sup> და საარჩევნო კოდექსის დებულებები შესაბამისობაში მოვიდა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით დადგენილ პირობებთან.

ბინადრობის ცენზი წარმოადგენს საარჩევნო უფლებასთან დადგენილ ერთ-ერთ გავრცელებულ შეზღუდვას, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოში ან მის ადმინისტრაციულ ერთეულში ცხოვრების მინიმალურ დროს, რომლის შემდეგაც პირი იღებს საარჩევნო უფლებას. აღსანიშნავია, რომ, ზოგადად, ბინადრობის ცენზის არსებობის მიზანი ადგილობრივ პრობლემებში პირის გარკვევის აუცილებლობას უკავშირდება. როდესაც საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე, ბინადრობის ცენზის დადგენა შესაძლოა, ემსახურებოდეს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის საჭიროებების ცოდნას. დასახელებული გადაწყვეტილებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს პარლამენტის მიერ მითითებული ლეგიტიმური მიზნები შინაარსობრივად დაყო ორ ნაწილად: ა) ზოგადად საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ ცხოვრებაში ჩართულობა და ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის საჭიროებების ცოდნა, და გადაწყვეტილებაში განვითარებული მსჯელობის მიხედვით მიიჩნია, რომ სადავო ნორმებით დადგენილი ბინადრობის ცენზის დაკმაყოფილება არ იძლეოდა ლოგიკური ვარაუდის საფუძველს, რომ კანდიდატს გაცნობიერებული ჰქონდა კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის ინდივიდუალური საჭიროებები, ან/და, ზოგადად, ჩართული იყო სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში. საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ შეზღუდვა არ იყო მიმართული კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის საჭიროებების ცოდნაზე. კერძოდ, სადავო ნორმებით დადგენილ ცენზს პირი დააკმაყოფილებდა, თუ იგი მუდმივად ცხოვრობდა არჩევნების დანიშვნამდე 2 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე და არა კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულში. შესაბამისად, მიჩნეულ იქნა,

34 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (26.07.2017 წ., №1274-რს).

რომ სადავოდ გამხდარი ნორმით განსაზღვრული უფლების შეზღუდვის ფორმა წარმოადგენდა სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლების შეზღუდვის არათანაბრობიერ საშუალებას.

**ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“<sup>35</sup> (შემდგომში – ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“)** გამოყოფს ევროპის საარჩევნო მექანიზმების ძირითად, ფუძემდებლურ პრინციპებს, ესენია: საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი, ფარული და პირდაპირი კენჭისყრა. ამასთან, არჩევნები უნდა ტარდებოდეს პერიოდულად. აღნიშნული პრინციპების დაცვა დემოკრატიის აუცილებელ პირობად არის მიჩნეული. მითითებული კოდექსის 1.1 პუნქტის მიხედვით, „საყოველთაო არჩევნების პრინციპი გულისხმობს, რომ ყველა ადამიანს აქვს უფლება, ხმა მისცეს და კენჭი იყაროს არჩევნებში. თუმცა ეს უფლება შეიძლება, და მართებულიც არის, ექვემდებარებოდეს გარკვეულ პირობებს“. 1.1 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი საყოველთაო საარჩევნო უფლების შეზღუდვის ერთ-ერთ ასეთ პირობად „საცხოვრებელ ადგილს“ ასახელებს. შესაძლებელია, დაწესდეს საცხოვრებელ ადგილთან დაკავშირებული საარჩევნო ცენზი. მითითებული ქვეპუნქტის მიხედვით, „ერთ ადგილზე ცხოვრების გარკვეული ხანდაზმულობის მოთხოვნა ამომრჩევლების მიმართ შეიძლება დაწესდეს მხოლოდ ადგილობრივი ან რეგიონალური არჩევნების შემთხვევაში (iii.); ამასთან, „იგი არ უნდა აღემატებოდეს ექვს თვეს; უფრო ხანგრძლივი დროის მოთხოვნა შეიძლება დადგინდეს მხოლოდ ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის მიზნით (iv).“ ხოლო სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) ზოგადი კომენტარის №25-ის მე-15 პუნქტში ნათქვამია: „[პირებს], რომელთაც, სხვა შემთხვევაში აქვთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, არ უნდა შეეზღუდოთ უფლებები არაგონივრული ან დისკრიმინაციული მოთხოვნებით, როგორცაა განათლება, საცხოვრებელი ადგილი ან წარმოშობა, ან პოლიტიკური ნიშნით“.

საარჩევნო კანონმდებლობის შესახებ ვენეციის კომისიის 2020 წლის ანგარიშზე დაყრდნობით, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პასიური

35 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დოკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი.

საარჩევნო უფლების კონტექსტში ბინადრობის ცენზის დაწესება დასაშვებია და ის არჩევნებში მონაწილეობის<sup>36</sup> უფლების თვითნებურ შეზღუდვას არ წარმოადგენს. თუმცა, ამასთან, არსებითად მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარმა შეზღუდვამ არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის უფლება არ მიაწიჭოს მხოლოდ იმ მოქალაქეებს, რომლებიც დიდი ხანია, ცხოვრობენ ქვეყანაში, შესაბამის რეგიონსა თუ საარჩევნო ოლქში.

საყურადღებოა, რომ ეს პრაქტიკა ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მასშტაბით სიახლე არ არის. ზოგიერთ მათგანში ბინადრობის ცენზი ბედმეტად ზღუდავს საარჩევნო უფლებას და წინააღმდეგობაში მოდის საერთაშორისო სტანდარტებთან. მაგალითად, ლიეტუვაში საპრეზიდენტო კანდიდატებმა არჩევნების დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში უნდა იცხოვრონ ქვეყანაში. მსგავსი მკაცრი შეზღუდვა ვრცელდება ევროსაბჭოს წევრ ზოგიერთ სხვა სახელმწიფოში ბინადრობასთან დაკავშირებით; არსებობს აგრეთვე აღნიშნულზე უფრო მკაცრი მოთხოვნებიც: მაგალითად: ამერბაიჯანში, ჩეხეთში, მოლდოვაში, უკრაინაში და ბოლო პერიოდამდე რუსეთის ფედერაციაში, სადაც მხოლოდ ისეთ მოქალაქეებს შეუძლიათ საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობა, რომლებიც არჩევნების დღემდე 10 წელი უწყვეტად ან 15 წლიდან ბოლო 10 წლის განმავლობაში ცხოვრობდნენ შესაბამის ქვეყანაში.<sup>37</sup> რუსეთის კონსტიტუციაში 2020 წელს განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით კი განისაზღვრა, რომ საპრეზიდენტო კანდიდატი ქვეყანაში მინიმუმ 25 წელი უნდა ცხოვრობდეს და, იმავდროულად, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა არასდროს არ უნდა ჰქონდეს მიღებული.<sup>38</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადაწყვეტილების მიხედვით, საცხოვრებელ ადგილთან დაკავშირებული საყოველთაო საარჩევნო უფლების შეზღუდვის პირობები, გარკვეულწილად, შესაბამისობაშია საერთაშორისო აქტებით დადგენილ მოთხოვნებთან. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების თანახმად, შეზღუდვას შეიძლება დაეყვამდებაროს როგორც აქტიური, ასევე პასიური საარჩევნო უფლება, თუმცა ეს შეზღუდვები არ უნდა იყოს თვითნებური და დასა-

36 იგულისხმება პასიური ასპექტი.

37 საარჩევნო კანონმდებლობის შესახებ ვენეციის კომისიის 2020 წლის ანგარიშზე – პარაგრაფი 89.

38 იხ. ბმული: [https://en.wikipedia.org/wiki/2020\\_amendments\\_to\\_the\\_Constitution\\_of\\_Russia#Proposed\\_amendments](https://en.wikipedia.org/wiki/2020_amendments_to_the_Constitution_of_Russia#Proposed_amendments)

შვებია მხოლოდ გონივრული შეზღუდვები. ერთ შემთხვევაში, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატად არჩევნებში მონაწილეთათვის და საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის დადგენილი შეზღუდვები საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით არ შეიძლება შეფასებულიყო როგორც რაიმე დისკრიმინაცია, ხოლო მეორე შემთხვევაში, საკრებულოს წევრის და მერის/გამგებლის თანამდებობის დაკავებისთვის დადგენილი ბინადრობის ცენზის დამდგენი ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.

**შეჯამების სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საყოველთაო საარჩევნო უფლებასა და მისი შეზღუდვის საფუძვლებთან მიმართებით საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მნიშვნელოვანი შეფასებები იქნა გაკეთებული, ხოლო არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საარჩევნო უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული რიგი დებულებებისა, რომლებმაც საფუძველი დაუდეს შემდგომ საკანონმდებლო ცვლილებებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოხმობილი გადაწყვეტილებები აღსანიშნავია არა მხოლოდ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების კუთხით, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებები ზოგადად განამტკიცებს საყოველთაო საარჩევნო უფლების დაცვის სტანდარტებს.**

„არჩევნები უზრუნველყოფს შესაბამისი სუბიექტების მიერ სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებას ხალხის ნების შესაბამისად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არჩევნები რომ კონსტიტუციის შესაბამისად ჩაითვალოს, არა მხოლოდ გაუმართლებელი დაბრკოლებები არ უნდა შეიქმნას არჩევნების გზით თანამდებობის დაკავების მსურველთათვის, არამედ უნდა უზრუნველყოს ამომრჩევლის ნების ადეკვატური ასახვა. ამდენად, არჩევნები, როგორც უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციურსამართლებრივი ინსტიტუტი, ემსახურება როგორც ამომრჩეველთა, ისე ასარჩევი პირების ინტერესების დაცვას, საერთო მიზნის, დემოკრატიული საჯარო მმართველობის უზრუნველსაყოფად.“<sup>39</sup>

39 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ჭინქლაძე, ნინო კვეციანი, ნინო ოდიშარია, დავით ჯანელიძე, თამარ ხითარიძევილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-10.

## 2. წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის წარმოებასთან დაკავშირებული დავები

### 2.1 წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა

ადმინისტრაციული რესურსის მუსტი დეფინიცია არ არსებობს, თუმცა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ შემუშავებულ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ სახელმძღვანელოში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციული რესურსი არის ქონება ან სხვა სახის რესურსი, რომელიც აუცილებელია სახელმწიფოებრივი ფუნქციების შესასრულებლად. ამავე სახელმძღვანელოში სხვადასხვა საერთაშორისო დოკუმენტსა და მეცნიერთა ანალიზზე დაყრდნობით, ჩამოყალიბებულია ადმინისტრაციული რესურსების შემდეგი სახეები:

- 1. სამართლებრივი (საკანონმდებლო და მარეგულირებელი) რესურსები** – გადანაცვლებების მიმღები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოებისა და სასამართლოების მმართველი პარტიის ან კანდიდატის პოლიტიკური ინტერესების სასარგებლოდ გამოყენება;
- 2. ინსტიტუციური რესურსები** – წინასაარჩევნო ღონისძიებების ორგანიზება-ჩატარებისთვის სახელისუფლებო სტრუქტურების საოფისე ტექნიკის, სატრანსპორტო საშუალებების, შენობა-ნაგებობების, დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეების და სახელმწიფოს თანხებით დაფინანსებული სხვა მატერიალური და ადამიანური რესურსების გამოყენება;
- 3. ფინანსური რესურსები** – ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო რესურსების მიმართვა მმართველი პარტიის ან კანდიდატის წინასაარჩევნო კამპანიის ხელშეწყობისთვის;
- 4. ძალისმიერი რესურსები** – პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერების და ამომრჩევლების წინააღმდეგ და მათზე უკანონო ზემოქმედებისთვის ძალადობრივი მექანიზმების გამოყენება;



**5. მედიაარესურსები** – სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან დაფინანსებული მედიასაშუალებების მიერ მმართველი პარტიის ან მისი კანდიდატის პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება.<sup>40</sup>

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკურ გაერთიანებათა შორის თანაბარი პირობების უზრუნველყოფის აუცილებლობა გათვალისწინებულია საქართველოსათვის სავალდებულო ძალის მქონე არაერთი საერთაშორისო აქტით (მაგ.: ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა შესახებ და სხვ.). ამავე აქტებით განსაზღვრულია პარტიათა სახელმწიფოსთან აღრევის დაუშვებლობა. ამ საკითხებთან დაკავშირებით, განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის თათბირის – ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990წ.). მასში აღნიშნულია, რომ აუცილებელია სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიას შორის მკაფიო გამიჯვნა, პარტია არ უნდა იყოს აღრეული სახელმწიფოსთან (მუხლი 5.4); ვალდებულია, პატივი სცეს ინდივიდის ან ჯგუფის უფლებას, სრული თავისუფლებით დააფუძნოს პოლიტიკური პარტია ან სხვა პოლიტიკური ორგანიზაცია და უზრუნველყოს ასეთი პოლიტიკური პარტიები და ორგანიზაციები აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიებით, რათა მიეცეთ მათ შესაძლებლობა, კონკურენცია გაუწიონ ერთმანეთს თანასწორობის საფუძველზე, როგორც კანონის ძალით და ასევე ხელისუფლების მხრიდან (მუხლი 7.6); სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს პოლიტიკურად და სამართლებრივად პოლიტიკური კამპანიის თავისუფალ და სამართლიან გარემოში წარმართვა, რომელშიც არც ადმინისტრაციული ქმედება, ძალადობა ან დაშინება არ უშლის ხელს არც პარტიებს და კანდიდატებს, თავისუფლად წარმოაჩინონ თავიანთი შეხედულებები და კვალიფიკაცია, არც ამომრჩეველს – შეიტყონ და განიხილონ [პარტიების და კანდიდატების შეხედულებები და კვალიფიკაცია] ან მისცენ ხმა სასჯელის შიშისგან თავისუფლად (მუხლი 7.7); სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ

40 ცესკოს იურიდიული დეპარტამენტი, სახელმძღვანელო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების 2014 წლის 15 ივნისის არჩევნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ, 2014, 2-3. იგივე შინაარსი აქვს ცესკოს.

**არანაირი სამართლებრივი ან ადმინისტრაციული დაბრკოლება არ შეიქმნას მედიის შეუზღუდავ არადისკრიმინაციულ ხელმისაწვდომობაში ნებისმიერი პარტიისა და ინდივიდისათვის, ვისაც აქვს სურვილი, მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო პროცესში (მუხლი 7.8).<sup>41</sup>**

საგულისხმოა, რომ „ყოველი არჩევნების დაწყებამდე ცესკო ატარებს ტრენინგებს საარჩევნო სუბიექტების, საოლქო საარჩევნო კომისიების, დამკვირვებელი ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლებისათვის, ასევე უზრუნველყოფს ტრენინგებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების იურისტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების წარმომადგენლებისათვის. ტრენინგების მოდულები მოიცავენ ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული რესურსებისა და საარჩევნო კამპანიის მიზნებში საბიუჯეტო სახსრების ბოროტად გამოყენებისა და საჯარო მოსამსახურეების წინასაარჩევნო საქმიანობაში მონაწილეობის აკრძალვა. ტრენინგი მიზნად ისახავს საარჩევნო საქმიანობაში ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების შემთხვევების პრევენციას საარჩევნო პროცესებში ჩართული მხარეების ინფორმირებისა და მათი ცნობიერების ამაღლების გზით. იგი, აგრეთვე, ხელს უწყობს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმების ერთგვაროვან გააზრებას. ყველა ეს ღონისძიება ერთობლივად მიმართულია საარჩევნო კამპანიების თავისუფალ და სამართლიან გარემოში ჩატარების ხელშეწყობისკენ.“<sup>42</sup>

**მიუხედავად საერთაშორისო დოკუმენტებით გათვალისწინებული გარკვეული ვალდებულებებისა და ამ ვალდებულებათა შესასრულებლად სახელმწიფოს მხრიდან პრაქტიკული ღონისძიებების გატარების მიმართ გამოხატული მზაობისა, გარკვეულ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების რისკებს საარჩევნო კანონმდებლობაში კონსტიტუციასთან შეუსაბამო**

41 ცესკოს იურიდიული დეპარტამენტი, სახელმძღვანელო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების 2014 წლის 15 ივნისის არჩევნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ, 2014, 3-4.

42 *ევროპის საბჭო*, საარჩევნო დავების გადაწყვეტა, მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის, შემუშავებულია ევროპის საბჭოს არჩევნებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის URSO-ს მეთოდოლოგიის თანახმად, 2020, 75.

სამართლებრივი ნორმების არსებობა წარმოშობს. ამის დასტურია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული რამდენიმე საქმე, კერძოდ, წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვასთან მიმართებით, განსაკუთრებით საყურადღებოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე – *მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, სადაც, წარდგენილი კონსტიტუციური სარჩელის ფარგლებში, დავის საგნად იქცა საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის სიტყვების: „იმ შემთხვევაში, თუ სხვა საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა“; „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების: „თუ სხვა საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა“; „გ“ ქვეპუნქტის სიტყვების: „თუ სხვა საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ მათი იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა“; ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით.*

საქართველოს კონსტიტუციის სადავო პერიოდში მოქმედი მე-14 მუხლი განსაზღვრავდა, რომ ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.

**მოსარჩელები კონსტიტუციურ სარჩელში** მიუთითებდნენ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი წინასაარჩევნო კამპანიის გამართვის დროს ითვალისწინებდა „მკაცრი“ პროპორციულობის პრინციპის დაცვის აუცილებლობას, რაც გულისხმობდა პოლიტიკური პარტიების თანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენებას, მიუხედავად იმისა, თუ როგორი იყო მათი მდგომარეობა წინა არჩევნების შედეგების მიხედვით. მოსარჩელებს მიაჩნდათ, რომ სადავო ნორმები ბუნდოვანების გამო რეალურად ვერ უზრუნველყოფდნენ ასეთ თანასწორობას. მათში არ

იყო განსაზღვრული, თანამდებობის პირზე სამსახურებრივად მიმაგრებული ავტომატური ან კომუნიკაციის საშუალებებით როგორ უნდა ესარგებლათ იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებსაც არ ეკავათ შესაბამის დანებსებულებაში რაიმე თანამდებობა და არ ჰქონდათ შეხება ამ ადმინისტრაციულ რესურსებთან. შესაბამისად, ადმინისტრაციული რესურსის აკრძალვის ზოგადი წესიდან გამონაკლისების დაშვება იწვევდა იმას, რომ ამ სიკეთეზე ხელი მიუწვდებოდა საარჩევნო სუბიექტების მხოლოდ მცირე ჯგუფს. ამასთან, სადავო ნორმები უპირატესობას ანიჭებდა არა მხოლოდ მმართველ პარტიას, არამედ იმ საარჩევნო სუბიექტებსაც, რომლებსაც წარმომადგენლობა ჰყავდათ სახელმწიფო ორგანოებში.

მოსარჩევეები მიიჩნევდნენ, რომ სადავო ნორმებით ხდებოდა მათი დისკრიმინაცია პოლიტიკური ნიშნით. მათი აზრით, განსხვავებული შეხედულებების მქონე ადამიანების სხვადასხვა პარტიად ინსტიტუციონალიზაცია, თანამდებობის დასაკავებლად კანდიდატთა შეჯიბრი სწორედ იყო რომ მათი პოლიტიკური შეხედულებების განსხვავებულობით, პლურალიზმის პრინციპის რეალიზებით შეიძლებოდა ყოფილიყო განპირობებული. პოლიტიკურ შეხედულებებს შორის სხვაობა რომ არა, არჩევნების დროს არ მოხდებოდა არჩევნებში მონაწილეთა სხვადასხვა საარჩევნო სუბიექტად ჩამოყალიბება. შესაბამისად, საარჩევნო სუბიექტების ნაწილისათვის ისეთი უპირატესობის მინიჭება, რითაც ვერ სარგებლობდნენ სხვა საარჩევნო სუბიექტები, მუსტად პოლიტიკური ნიშნით (განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების გამო) მათ დიფერენცირებას გულისხმობდა.

კონსტიტუციურ სარჩელში დამატებით იყო აღნიშნული, რომ სადავო ნორმა არღვევდა საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციის პრინციპს, რადგან უშვებდა საყოველთაო და საერთოსახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად განკუთვნილი რესურსების პარტიული მიზნებისთვის ხარჯვის შესაძლებლობას. ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვიდან გამონაკლისის დაშვება, მოსარჩელეთა აზრით, იწვევდა საჯარო სამსახურის ჩაყენებას იმ პოლიტიკური ჯგუფის (ჯგუფების) სამსახურში, რომლის წარმომადგენლებიც სახელმწიფო ორგანოებში კონკრეტულ თანამდებობებზე იყვნენ.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით, მოსარჩელეთა წარმომადგენელმა განმარტა, რომ ამ ნორმაში მითითებული ადმინისტრაციული რესურსის

გამოყენების წესი და პირობები არ იყო მოწესრიგებული ნორმატიული აქტებით, რაც თავისთავად გულისხმობდა იმას, რომ წინასაარჩევნო პროცესში ის მხოლოდ იმ სუბიექტის მიერ იქნებოდა გამოყენებული, ვისთვისაც სამსახურებრივად იყო ხელმისაწვდომი. ამ ვითარებას კი ვერ შეცვლიდა საარჩევნო კოდექსის 73-ე მუხლის მე-5 ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნა, რომლის თანახმად, საჯარო მოხელეებს ეკრძა-ლებოდათ საარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საჯარო მოხელე უფრო ვიწრო ცნებაა, ვიდრე საჯარო მოსამსახურე და ეს უკანასკნელი მოიცავს ასევე სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს, დამხმარე მოსამსახურეს და შტატგარეშე მოსამსახურეს. ამასთან, სადავო პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლეოდა ზუსტ განმარტებას, თუ როდის ასრულებდა მოსამსახურე სამსახურებრივ მოვალეობას. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეს შეეძლო, არასამუშაო დროს ყოფილიყო სამსახურში, ესარგებლა ადმინისტრაციული რესურსით და გამოეყენებინა თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა წინასაარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის.

მოსარჩელე მხარის განცხადებით, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის სადავო ნორმები, ერთი შეხედვით, მიზნად ისახავდა ადმინისტრაციულ რესურსებთან საარჩევნო სუბიექტების თანასწორ ხელმისაწვდომობას. თუმცა ეს თანასწორობა დეკლარაციული იყო, არ იყო გათვალისწინებული ის გარემოება, რომ საარჩევნო სუბიექტთა საწყისი პირობები განსხვავებულია და გარკვეულ საარჩევნო სუბიექტებს ადმინისტრაციული რესურსისადმი აქვთ უპირატესი წვდომის შესაძლებლობა. შესაბამისად, რეალური თანასწორობის მისაღწევად კანონმდებელი ვალდებული იყო, განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფ სუბიექტებს მოპყრობოდა განსხვავებულად და დაედგინა არა დეკლარაციული თანასწორობა, არამედ სპეციალური რეგულაციები იმ საარჩევნო სუბიექტებისათვის, რომელთაც ადმინისტრაციულ რესურსთან ნაკლები ხელმისაწვდომობა აქვთ.

მოსარჩელის აზრით, ბუნდოვანი ნორმების საფუძველზე, წინასაარჩევნო კამპანიის მიზნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების დაშვება იმ პირობებში, როდესაც საარჩევნო კოდექსი არ განსაზღვრავდა პროცედურულ წესებს, პასუხისმგებელ ორგანოს და ადმინისტრაციულ რესურსზე წვდომის ფარგლებს, ამასთან, კანონმდებლობაში არ მოიპოვებოდა მექანიზმი, რომლითაც საჯარო მოსამსახურეს დაუნესდე-

ბოდა კონტროლი ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებაზე, გზას უხსნიდა საჯარო მოსამსახურის თვითნებობას.

**საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა**, რომ მე-14 მუხლის არსის გაგებისთვის პრინციპული მნიშვნელობა ჰქონდა კანონის წინაშე თანასწორობის განსხვავებას გათანაბრებისგან. ამ პრინციპის ფარგლებში სახელმწიფოს ძირითადი მიზანი და ფუნქცია ადამიანების სრული გათანაბრება ვერ იქნებოდა, რადგან ეს თავად თანასწორობის იდეასთან, უფლების არსთან მოვიდოდა წინააღმდეგობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, თანასწორობის იდეა ემსახურებოდა შესაძლებლობების თანასწორობის უზრუნველყოფას, ანუ ამა თუ იმ სფეროში ადამიანების თვითრეალიზაციისთვის ერთნაირი შესაძლებლობების გარანტირებას. თანაბარი შანსები იქნებოდა თუ არა თანაბრად გამოყენებული, დამოკიდებული იყო კონკრეტული პირების უნარებზე. უნარების სახელმწიფოს ძალისხმევით გათანაბრების მცდელობა კი, უმეტესწილად, თავად იწვევდა დისკრიმინაციას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, დიფერენცირებული მოპყრობისას ერთმანეთისგან განსხვავებას ექვემდებარება დისკრიმინაციული დიფერენციაცია და ობიექტური გარემოებებით განპირობებული დიფერენციაცია. განსხვავებული მოპყრობა თვითმიზანი არ უნდა იყოს. დისკრიმინაცია იქნება, თუ დიფერენციაციის მიზეზები აუხსნელია, მოკლებულია გონივრულ საფუძველს. მაშასადამე, დისკრიმინაცია არის მხოლოდ თვითმიზნური, გაუმართლებელი დიფერენციაცია, სამართლის დაუსაბუთებელი გამოყენება კონკრეტულ პირთა წრისადმი განსხვავებული მიდგომით. შესაბამისად, თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას. ზოგადად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, კონსტიტუციურ უფლებებში ჩარევისას სახელმწიფომ კერძო პირებთან მიმართებით არ უნდა მიიღოს გონივრულ საფუძველს მოკლებული და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებები.

მოცემული დავის ფარგლებში სასამართლოს უნდა შეეფასებინა სადავო ნორმები: ა) ადგენდა თუ არა დიფერენცირებულ მოპყრობას საარჩევნო სუბიექტებს, როგორც არსებითად თანასწორებს, შორის; ბ) დიფერენციაციის არსებობის შემთხვევაში, განსხვავებული მოპყრობა იყო თუ არა დისკრიმინაციული.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ თანასწორობა ზოგადად საარჩევნო უფლების არსის შემადგენელი ნაწილი იყო. არჩევნების პროცესში სახელმწიფოს ჰქონდა თანასწორობის უზრუნველყოფელი პირობების შემოღების ვალდებულება. ამ პროცესში მისი ძირითადი ფუნქცია იყო, არ მოეხდინა ვინმეს შეზღუდვა ან პრივილეგირება გონივრული დასაბუთების გარეშე.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ „მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი შესაძლებლობა, მიაღწიონ ცვლილებებს არჩევნების გზით: ერთი მხრივ, ყველა ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს ერთნაირი შესაძლებლობა, აირჩიოს თავისი წარმომადგენელი. ამ თვალსაზრისით თითოეულს უზრუნველყოფილი უნდა ჰქონდეს მთელ საარჩევნო პროცესში მონაწილეობისა და მის შედეგებზე გავლენის მოხდენის ერთნაირი გარანტიები; ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პარტიებს თუ ცალკეულ კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი შესაძლებლობა, ამომრჩეველს შესთავაზონ რეალური პოლიტიკური არჩევანი. კანონმდებლობა უნდა იძლეოდეს საკმარის გარანტიებს იმისათვის, რომ პოლიტიკურ უმცირესობას ჰქონდეს რეალური შანსი, გახდეს უმრავლესობა, ანუ კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს უმცირესობის უნარების თვითრეალიზაციისთვის უმრავლესობასთან თანაბარ გარანტიებს, რათა, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ ძალთა, ხოლო, მეორე მხრივ, მათ მხარდამჭერთა შეტიბრი პოლიტიკურ პროცესში თანაბარ პირობებში წარიმართოს.“

სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლომ ცალ-ცალკე გააანალიზა თითოეული მათგანი.

საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის შინაარსიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიიჩნია მისი ერთიან კონტექსტში განხილვა, ბუნებრივია, საჭირო ფარგლებში, თითოეული ქვეპუნქტის თავისებურების გათვალისწინებით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, 76-ე მუხლის პირველ ნაწილში მოცემული იყო წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას შემდეგი ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვის ზოგადი წესი: სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, აგრეთვე იმ ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც ფინანსდებიან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, დაკავებუ-

ლი შენობების („ა“ ქვეპუნქტი), ამავე დანესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის („ბ“ ქვეპუნქტი), სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების („გ“ ქვეპუნქტი). იმავდროულად, მოცემული იყო დასახელებული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების საგამონაკლისო წესები: „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული რესურსი შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო, თუ სხვა საარჩევნო სუბიექტებს ჰქონდათ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა; „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული რესურსის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გამოყენება შეიძლებოდა, თუ სხვა საარჩევნო სუბიექტებს ჰქონდათ მათი იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა (ანუ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული ზუსტად იმ სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენების უფლება, რომელთაც რომელიმე საარჩევნო სუბიექტი იყენებდა).

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, 76-ე მუხლის პირველი ნაწილი იძლეოდა თითოეული ადმინისტრაციული რესურსის თანაბრად ხელმისაწვდომობის ზოგად შესაძლებლობას – თანაბარ შანსს ყველა საარჩევნო სუბიექტისთვის თითოეული ამ რესურსის გამოყენებაზე, რაც არ ნიშნავდა, რომ ის მიმართული იყო, უზრუნველყო, ყველა საარჩევნო სუბიექტს ყველა ეს რესურსი ერთნაირად (იდენტური ოდენობითა და ინტენსივობით) გამოეყენებინა. ასეთი ლოგიკით, თითოეულ რესურსს ყველა ერთნაირად (იდენტური ოდენობითა და ინტენსივობით) თუ არ გამოეყენებდა, მას ვერც ერთი ვერ გამოეყენებდა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სადავო ნორმის მიზანი იყო, თითოეულ სუბიექტს ჰქონოდა შესაძლებლობა, დასახელებული ადმინისტრაციული რესურსებიდან გამოეყენებინა მხოლოდ ის, რომელიც მას სჭირდებოდა და იმ შესაძლო ინტენსივობისა თუ ფორმის ფარგლებში, რაც ყველასთვის თანაბრად იქნებოდა დაშვებული.

**ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ნორმა არ შეიცავდა პასუხებს ადმინისტრაციული რესურსის პრაქტიკულად გამოყენების წესთან დაკავშირებით, თუმცა ნორმა, მისი მიზნებისა**



**და შინაარსის შესაბამისად გამოყენებისათვის, მისი ფორმულირება და მიზანმიმართულება ბუნებრივად მოითხოვდა ნორმატიული ბაზის არსებობას, სადაც განერილი იქნებოდა კონკრეტული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესაძლებლობები, წესი.**

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ 76-ე მუხლის პირველი ნაწილი იყო, ერთგვარად, **ნორმა-პრინციპი**, რომელიც ადგენდა: ა) ადმინისტრაციული რესურსის წინასაარჩევნო პროცესში დაშვების შესაძლებლობას (და არა აუცილებლობას); ბ) ასეთი შესაძლებლობის გამოყენებისთვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის გარანტიების არსებობის აუცილებლობას. ის, მისივე ფუნქციონირებისთვის, მოითხოვდა ასეთი წესების არსებობას და მათ შესაბამისობას მის მიერ დადგენილ მოთხოვნებთან, რადგან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის ვერ იმოქმედებდა, შესაბამისად, ვერ გამოიწვევდა ვერც დადებით და ვერც ნეგატიურ შედეგებს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ გაუკეთებია მითითება სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის გარკვევისთვის მისი სისტემური განმარტების აუცილებლობაზე, თუმცა მოცემულ საქმესთან დაკავშირებით, სასამართლომ მიიჩნია, რომ სასამართლო არ იდგა სადავო ნორმით გათვალისწინებული შინაარსის პრაქტიკული რეალიზებისათვის საჭირო დამატებითი რეგულაციების არსებობა-არარსებობის საკითხის გარკვევისა თუ არსებული ნორმების (დამატებითი რეგულაციების) შინაარსის გაანალიზების საჭიროების წინაშე, შემდეგი გარემოებების გამო:

- ა) შეუძლებელია, რომელიმე ნორმის მიმართ არსებობდეს პრეტენზია, რომ მან მოიცვას კონკრეტული ურთიერთობის სრულყოფილად მოწესრიგებისათვის საჭირო ყველა აუცილებელი რეგულაცია. ყველა საჭირო პირობისა თუ გარემოების ერთ ნორმაში არარსებობა თავისთავად მის არაკონსტიტუციურობას არ ნიშნავს. ამ დროს ერთ-ერთი მთავარი პირობაა, რომ ნორმა პირდაპირ ან არაპირდაპირ არ გამოორიცხავდეს დამატებით საჭირო რეგულაციის არსებობას, მისი შემოღების შესაძლებლობას თუ უშუალოდ მოქმედებას.

თუნორმა მოიცავს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო შინაარსს, ის გარემოება, რომ ის დამოუკიდებლად (დამატებითი რეგულაციების გარეშე) პრაქტიკულად ვერ წარმოშობს სამართლებრივ ურთი-

ერთობებს, მას კონსტიტუციურად ვერ აქცევს, ისევე როგორც, თუ ნორმა დამატებითი რეგულაციების გარეშე, ობიექტურად სამართლებრივ ურთიერთობას ვერ წარმოშობს, მაგრამ, იმავდროულად, კონსტიტუციის საწინააღმდეგო რეგულირებას არ შეიცავს, დამატებითი რეგულაციების არარსებობა ან, თუნდაც, დამატებითი არაკონსტიტუციური რეგულაციების არსებობა მას არაკონსტიტუციურად ვერ აქცევს.

მაშასადამე, ნორმის ქმედითუნარიანობის დამოკიდებულება სხვა ნორმების არსებობის აუცილებლობაზე, თავისთავად, არ იყო არგუმენტი მისი არაკონსტიტუციურობის სამტკიცებლად, თუ თავად ამ ნორმაში არ იყო კონსტიტუციის საწინააღმდეგო შინაარსი.

ბ) ამ თვალსაზრისით, მოსარჩელე თავადვე გამოიციხავდა საკუთარი არგუმენტების საფუძვლიანობას. კერძოდ: თუკი დამატებითი რეგულაციებით ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი მოსარჩელისთვის მოიხსნებოდა, ეს თავისთავად გულისხმობდა მოსარჩელის მიერ იმის არაპირდაპირ აღიარებას, რომ სადავო ნორმაში არაკონსტიტუციური დანაწესი არ არსებობდა. თუ სადავო ნორმაში იყო კონსტიტუციის საწინააღმდეგო დანაწესი, დამატებითი რეგულაციები მის კონსტიტუციურობას ვერც გამოიწვევდა და ვერც უზრუნველყოფდა. არაკონსტიტუციურ ნორმას კონსტიტუციურად ვერ აქცევდა დამატებითი კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების არსებობა.

გ) მოსარჩელის მიერ მოქმედი კანონმდებლობიდან დასახელებულ ნორმებთან სადავო ნორმის ერთობლივი წაკითხვის შედეგად მისი არსი, მიზანმიმართულება არ იცვლებოდა, არ იძლეოდა იმის მტკიცებისთვის საფუძველს, რომ ზუსტად სადავო ნორმა, დასახელებულ ნორმებთან ერთად, იწვევდა დიფერენცირებულ მოპყრობას. მოსარჩელის მოსაზრება სისტემური განმარტების შედეგების თაობაზე საფუძველშივე გამოწვეული იყო მის მიერ სადავო ნორმის შინაარსის მცდარი გაგებით.

სადავო ნორმის მთავარი გზავნილი და მიზანი იყო ადმინისტრაციული რესურსების წინასაარჩევნო ავითაციისთვის გამოყენების ნებისმიერ შემთხვევაში მისი თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა ყველა საარჩევნო სუბიექტისთვის – თუ ეს პირობა არ იყო უზრუნველყოფილი და დაცული, სადავო ნორმა კრძალავდა ნებისმიერ დროსა და ფორმატში ნებისმიერი სუბიექტისთვის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას.

თანასწორობის თვალსაზრისით, სხვაობა არ არსებობდა ადმინისტრაციული რესურსის ყველა სუბიექტის მიერ გამოყენების აბსოლუტურ შეუძლებლობასა და მისი გამოყენების ერთნაირ შესაძლებლობას შორის – თუ საარჩევნო სუბიექტები ადმინისტრაციულ რესურსს ერთნაირად ვერ გამოიყენებდნენ ან ერთნაირად გამოიყენებდნენ, ნებისმიერ შემთხვევაში, ისინი თანაბარ მდგომარეობაში იქნებოდნენ.

თუ ადმინისტრაციული რესურსი გამოყენებული იქნებოდა იმ შემთხვევაში, როდესაც არ არსებობდა თანაბარი ხელმისაწვდომობა, მისი გამოყენების ნებისმიერი შემთხვევა იქნებოდა ზუსტად სადავო ნორმის დარღვევა. ამ თვალსაზრისით, არ იყო სხვაობა, საარჩევნო სუბიექტი ადმინისტრაციულ რესურსს გამოიყენებდა მაშინ, როდესაც ეს აკრძალული იყო საერთოდ, თუ გამოიყენებდა იმ პირობების დარღვევით, რა პირობებშიც მისი გამოყენება იყო აკრძალული. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, ნებისმიერ შემთხვევაში კანონი დაირღვეოდა.

- დ) გარდა ამისა, თუ არაკონსტიტუციური შედეგების გამომწვევი მიზეზები სხვა არსებულ რეგულაციებში იყო, ზუსტად ის ნორმები უნდა გამხდარიყო მსჯელობის საგანი კონსტიტუციურობის თვალსაზრისით. საკონსტიტუციო სასამართლო შებლედული იყო სასარჩელო მოთხოვნით, რაც გამორიცხავდა მოცემული დავის ფარგლებში ნებისმიერი სხვა ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებას.

საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტთან მიმართებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ, ვინაიდან სადავო ნორმის მიხედვით აკრძალული იყო კონკრეტული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება და ნებადართული იყო სხვა ადმინისტრაციული რესურსი, აკრძალვის ზოგადი წესი რჩებოდა გამონაკლისის გარეშე – საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში გამოყენების საგამონაკლისო წესის არარსებობა ძალაში ტოვებდა მათი გამოყენების აკრძალვის თაობაზე ზოგადი წესის გამოყენებას. ნორმის გონივრული განმარტება გამორიცხავდა მისი სხვა შინაარსით, მათ შორის, მხარეების მიერ შემოთავაზებული ვერსიით ნაკითხვის შესაძლებლობას. მოპასუხემ თავადაც აღნიშნა, რომ ნორმა ამ თვალსაზრისით ხარვეზიანი იყო.

თავისთავად, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვა მოცემული დავის ფარგლებში არ იყო შეფასების ობიექტი. პრობლემური შეიძლებოდა ყოფილიყო მისი გამოყენების დაშვება, თუ ამ თვალსაზრისით თანასწორობა არ იქნებოდა უზრუნველყოფილი. ამ შემთხვევაში კი გამოდიოდა, რომ „ბ“ ქვეპუნქტით აკრძალული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების დაშვების საგამონაკლისო წესი არ არსებობდა, შესაბამისად, ნორმა შეფასებადიც არ იყო კონსტიტუციურობის თვალსაზრისით, რადგან ის პრაქტიკულად მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვას შეიცავდა.

**ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაინახა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის მე-2 ნაწილისა და ამავე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის ურთიერთმიმართების საკითხის გადაწყვეტის საჭიროება.**

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, სადავო ნორმებში საუბარი იყო სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული ავტომანქანების გამოყენების განსხვავებულ წესზე, რაც მიუთითებდა, რომ მათ მიერ დაცული სფეროებიც არაიდენტური იყო. ბუნებრივია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებს (პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი), როგორც წესი, საჯარო მოსამსახურეები იყენებდნენ სამსახურში ცალკეული ამოცანების შესასრულებლად, თუმცა 76-ე მუხლის მე-2 ნაწილს, „გ“ ქვეპუნქტისგან განსხვავებით, შემოჰქონდა დამატებითი კომპონენტი. აქ ყურადღება გამახვილებული იყო თავად საჯარო მოსამსახურეზე, რომელიც მისი ფუნქციური დატვირთვიდან და კონკრეტულ თანამდებობაზე შესასრულებელი ამოცანებიდან გამომდინარე, სარგებლობდა სამსახურებრივი ავტომანქანით. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, აქ საუბარი იყო საჯარო მოსამსახურეებზე, რომლებიც სარგებლობდნენ პერსონალური სამსახურებრივი ავტომანქანებით.

სასამართლოს უნდა შეეფასებინა, სადავო ნორმით ხდებოდა თუ არა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების დაუსაბუთებელი პრივილეგირება, როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობისას.

სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმა, მართალია, ითვალისწინებდა არსებითად თანასწორი პირების დიფერენცირებულ მოპყრობას, მაგრამ არა პოლიტიკური ნიშნით.

„მართალია, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების უმეტესობა, როგორც წესი, კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალასთან ასოცირდება, მაგრამ ეს გარემოება არ იძლევა სადავო ნორმის ფარგლებში პოლიტიკური ნიშნით დიფერენციაციის მტკიცების შესაძლებლობას.

სადავო ნორმა პოლიტიკური ნიშნით ნეიტრალურია იმიტომ, რომ ის თანაბრად ვრცელდება და გავრცელდება მომავალში ყველა პარტიის წარმომადგენელზე, ვინც კონკრეტულ სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობას დაიკავებს. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ნორმა გამიზნულია კონკრეტული თანამდებობებისადმი, რომლის დაკავების შესაძლებლობა ერთნაირად აქვს ყველა პოლიტიკურ ძალას და რომელიც სხვადასხვა დროს სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენელს შეიძლება ეკავოს. ამ თანამდებობების დაკავება დამოკიდებულია არა კონკრეტულ პოლიტიკურ კუთვნილებაზე, არამედ თანამდებობის დაკავების წინასწარ დადგენილ ზოგად წესზე, რომელიც ყველა პოლიტიკურ ძალას, არჩევნებში გამარჯვების შედეგად, აძლევს კონკრეტულ თანამდებობებთან უპირატესი წვდომის შესაძლებლობას.

მაშასადამე, სადავო ნორმით დადგენილი რეგულაცია კონკრეტული პირებისათვის ხელმისაწვდომია არა მათი პარტიული კუთვნილების, არამედ კონკრეტულ თანამდებობაზე ყოფნის გამო, რომელიც საშუალებას აძლევს მათ, ჰყავდეთ პერსონალური სამსახურებრივი ავტომანქანა სამსახურებრივი ფუნქციების განხორციელების მიზნით. ამ თვალსაზრისით, ისინი ბუნებრივად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში არიან იმ პირებთან შედარებით, რომლებსაც ეს თანამდებობები არ უკავიათ.“

საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 76-ე მუხლის მე-2 ნაწილის კონსტიტუციურობის შეფასებისას განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა **ავტომანქანის, როგორც ადმინისტრაციული რესურსის, დატვირთვაზე**. სასამართლომ განმარტა, რომ „ავტომანქანა არ ხასიათდება ექსკლუზიური თავისებურებებით, მაგალითად, როგორსაც წარმოადგენს საეთერო დრო. ერთი მხრივ, მასშედიით სარგებლობის შესაძლებლობა, პირდაპირპროპორციულად, გავლენას ახდენს საარჩევნო უფლების ეფექტურ რეალიზაციაზე,

რადგან ის არის ყველაზე უშუალო და მარტივი გზა ამომრჩევლებთან კომუნიკაციისა, მათი ინფორმირებულობისა, ზუსტად ის არის უშუალო წყარო (სხვა წყაროებთან ერთად), საიდანაც ამომრჩეველს შეიძლება შეეძინას წარმოდგენა ყველა საარჩევნო სუბიექტზე. ამ თვალსაზრისით, საარჩევნო სუბიექტების თანაბარი შანსები ამომრჩეველს აძლევს შესაძლებლობას, თანაბრად გაეცნოს თითოეული მათგანის წინასაარჩევნო პროგრამას, დაპირებებს, შესაძლებლობებს, შეაფასოს ისინი, შეადაროს ერთმანეთს და გააკეთოს მისთვის საუკეთესო არჩევანი. თანაბარი საეთერო დროის კანონმდებლობით გარანტირების გარეშე, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს შეუძლიათ, საერთოდ უარი უთხრან (საკუთარი შეხედულებისამებრ) ნებისმიერ სუბიექტს საეთერო დროის დათმობაზე.

ასეთი ან მსგავსი დატვირთვა ავტომანქანას არ გააჩნია. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ სადავო ნორმით, არსებული დიფერენციაციის კიდევ უფრო დავინროების მცდელობაა და, შესაბამისად, საარჩევნო სუბიექტების ერთმანეთთან დაახლოების დამატებითი შესაძლებლობა ის გარემოება, რომ საჯარო მოსამსახურეებმა სამსახურებრივი ავტომანქანები შეიძლება გამოიყენონ მხოლოდ სანჯავის ანაზღაურების პირობით. ამ სუბიექტებს შორის კონკრეტული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისას სხვაობას წარმოადგენს მხოლოდ მანქანით სარგებლობასთან დაკავშირებული თანხები (სანჯავის ანაზღაურების გარდა).“

შესაბამისად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმით არ ხდებოდა საარჩევნო სუბიექტების მკვეთრად განსხვავებულ პირობებში ჩაყენება. ანუ დიფერენციაცია არ იყო იმ ინტენსივობის, რაც მათ წინასაარჩევნო პერიოდში შანსების რეალური თანაბრობისგან არსებითად დააცილებდა.

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ დიფერენციაციის ინტენსიურობის შემოწმების კრიტერიუმად სასამართლოსთვის გადაამწყვეტი იყო არა მხოლოდ თავად რესურსის ბუნება და მისი მარტივი ხელმისაწვდომობა, არამედ მნიშვნელობა ჰქონდა იმ გარემოებას, რამდენად მკვეთრად ამორეზდა დიფერენცირება სუბიექტებს თანაბარი შესაძლებლობებისაგან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, „სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულება არ უკავშირდება მხოლოდ კანონმდებლობით გათვა-

ლისწინებულ სამუშაო საათებს. კონკრეტული სახელმწიფო სამსახურის წინაშე მდგარი ამოცანების შესასრულებლად, მისი ეფექტური და სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები, რომლებიც ზუსტად მათი სამსახურებრივი ფუნქციების სირთულიდან, მნიშვნელობიდან თუ სპეციფიკიდან გამომდინარე, ამავე ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, სარგებლობენ პერსონალური სამსახურებრივი ავტომანქანებით, სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულების საჭიროების წინაშე შეიძლება აღმოჩნდნენ დღის ნებისმიერ მონაკვეთში, მათ შორის, მაშინაც, როდესაც ისინი სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულების შემდეგ წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოებით არიან დაკავებული. ამასთან, კონკრეტული ამოცანის ზუსტად მცირე დროში შესრულება შეიძლება იყოს გადამწყვეტი სამსახურებრივი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებისათვის. ამიტომ სამსახურებრივ მანქანებთან დროული წვდომის (ხელმისაწვდომობის) არარსებობა შეიძლება საშიაო აღმოჩნდეს კონკრეტული სამსახურებრივი ფუნქციის შესრულებისთვის. ასეთი ვითარება მოითხოვს სახელმწიფოს შესაბამის ჩართულობას ინტერესების დაბალანსებისთვის, ამასთან იმ კონსტიტუციური ვალდებულების უპირობო დაცვით, რომ საარჩევნო სუბიექტები არსებითად თანასწორ სასტარტო პირობებში ატარებდნენ წინასაარჩევნო კამპანიას.

ამასთან, როგორც უკვე აღინიშნა, ზუსტად სხვა საარჩევნო სუბიექტებთან შანსების თანასწორობის შენარჩუნებისკენა მიმართული სანვავის ანაზღაურების ვალდებულება. ანუ იმისათვის, რომ დასახელებული საჭიროებებისათვის სამსახურებრივი ავტომანქანის გამოყენება გონივრული იყოს, სავალდებულოა სახელმწიფო რესურსის გამოყენების საკუთარი ხარჯებით კომპენსირება (დაბალანსება). ერთადერთი სხვაობა საარჩევნო სუბიექტებს შორის ამ თვალსაზრისით რჩება მანქანით სარგებლობასთან დაკავშირებული დანარჩენი (ბენზინის გარდა) თანხები, რაც პოტენციურად ვერ შექმნის ხელშესახებ განსხვავებას საარჩევნო სუბიექტებს შორის.“

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ასეთი რეგულაცია არ იწვევდა პირთა დისკრიმინაციას, ანუ მათი შანსების არსებითად არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენებას, რაც გავლენას მოახდენდა მათ მიერ საარჩევნო უფლებით თანაბრად სარგებლობაზე.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყო-

ფილებზე უარის თქმისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოსენებულ გადაწყვეტილებაში ცალსახად განიმარტა ადმინისტრაციული რესურსების თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეული ღონისძიებების გატარების აუცილებლობა. საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ კანონმდებლობა მოითხოვდა ადმინისტრაციული რესურსის პრაქტიკულად გამოყენების წესების დადგენას, სადაც კონკრეტულად იქნებოდა განერილი ამგვარი რესურსის გამოყენების შესაძლებლობა. მიუხედავად ამგვარი მოთხოვნისა, საარჩევნო კოდექსის არც გადაწყვეტილების მიღების შემდგომმა რედაქციამ და არც ახლად ამოქმედებულმა (დღეისთვის მოქმედმა) საარჩევნო კოდექსმა არ გაითვალისწინა ადმინისტრაციულ რესურსებზე პარტიათა თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფი წესები. მოქმედმა საარჩევნო კოდექსმა დაადგინა მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების კონტროლზე პასუხისმგებელი საზედამხედველო ორგანოს შექმნის ვალდებულება, კერძოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეების მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მიზნით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან იქმნება უწყებათაშორისი კომისია. აქვე საგულისხმოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2018 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიას, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს და სხვა ორგანიზაციებს შორის გაფორმდა ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი საარჩევნო კოდექსის 45-ე, 48-ე და 49-ე მუხლების ნორმების განმარტებასთან დაკავშირებით. ამავე მემორანდუმში აღინიშნა, რომ ადმინისტრაციული თუ სასამართლო წარმოების დროს გამოყენებული იქნებოდა მემორანდუმში მითითებული განმარტებები.<sup>43</sup>

43 ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი საქართველოს პრეზიდენტის 2018 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ, <https://cesko.ge/res/docs/20181018125635Memorandumi2018.pdf>



## 2.2 წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების საინფორმაციო უზრუნველყოფა

წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოებასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით ყურადსაღებია საარჩევნო სუბიექტთა მხრიდან სატელევიზიო რეკლამით, როგორც რესურსით, სარგებლობასთან დაკავშირებული დავა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 23 მაისის №2/3/591 გადაწყვეტილებით საქმეზე – *მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „თავისუფალი საქართველო“* და *„ახალი მემარჯვენეები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ* – კონსტიტუციური სარჩელი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ და საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის პირველი წინადადების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც **(ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებულ ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის გათვალისწინების გარეშე) ამავე ნორმით დადგენილ უფლებას საარჩევნო სუბიექტზე ავრცელებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მასში გაერთიანებული პარტია წარმოადგენდა საარჩევნო ბლოკის პირველ ნომერს.** ამასთან, კონსტიტუციური სარჩელი არ დაკმაყოფილდა სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის პირველი წინადადების იმ ნორმატიული შინაარსის არაკონსტიტუციურად ცნობას, რომელიც ამავე ნორმით დადგენილ უფლებას არ ავრცელებდა არაკვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებზე, გარდა ამ გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ზონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს თავიანთ ეთერში ყოველ საათში არაუმეტეს 60 წამით უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად განათავსონ თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მათთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა.

**კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად**, სადავო ნორმა არალეგიტიმური იყო და არათანაბარ პირობებში აყენებდა საარჩევნო სუბიექტებს, რადგან უფასო დროით სარგებლობის შესაძლებლობას ანიჭებდა მხოლოდ კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს და არა არჩევნებში მონაწილე ყველა პოლიტიკურ პარტიასა თუ გაერთიანებას. ამგვარად, სადავო ნორმა ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს.

საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ დამატებით მიუთითა, რომ მოცემულ შემთხვევაში პირთა შესადარებელ ჯგუფებს წარმოადგენდნენ, ერთი მხრივ, კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტები იმ პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით, რომლებმაც წინა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებულ არჩევნებში ვერ მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების შესაბამისად 4 % და 3 % და, მეორე მხრივ, კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტები იმ პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით, რომლებიც დასახელებული არჩევნების პერიოდში გაერთიანებული იყვნენ საარჩევნო ბლოკებში და წარმოადგენდნენ ბლოკის მეორე ან მომდევნო ნომერს. მოსარჩელის აზრით, პირთა შესადარებელ ჯგუფებს შორის დიფერენცირება ხორციელდებოდა **პოლიტიკური და ქონებრივი ნიშნით**.

მოსარჩელე მხარემ ასევე აღნიშნა, რომ განსაკუთრებით გაუგებარი იყო, თუ რა ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურებოდა საარჩევნო სუბიექტთა დიფერენცირება საარჩევნო ბლოკში მათთვის მინიჭებული რიგითობის საფუძველზე. კერძოდ, ობიექტურად, შეუძლებელი იყო, არჩევნებში მიღებული შედეგების მიხედვით ზუსტად განსაზღვრულიყო, ბლოკში შემავალმა პოლიტიკურმა პარტიამ ამომრჩეველთა ხმების რა რაოდენობა მიიღო, რაც სრულიად უსაფუძვლო და გაუმართლებელ უპირატესობას ანიჭებდა საარჩევნო ბლოკის პირველ ნომერს, მაშინ, როდესაც ბლოკის არარსებობის პირობებში შესაძლებელი იყო, მას ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მხრივ ყველაზე დაბალი შედეგი ეჩვენებინა.

მოსარჩელე მხარის მითითებით, საეთერო დრო ნებისმიერი მაუწყებლისათვის იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი აქტივი, მისი გაყიდვა სარეკლამო მიზნებისათვის კი – მათი შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყარო, განსაკუთრებით, კერძო მაუწყებელთა შემთხვევაში, რაც შესაბამის ასახვას პოვნებდა წინასაარჩევნო სარეკლამო დროის ფასზე. ამგვარად, უფასო სარეკლამო დრო ძალიან მნიშვნელოვანი ხასიათის შეღავათი იყო კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტებისათვის, რადგან წინასაა-

რჩევნო აგიტაციის პროცესში განეული ხარჯების უმეტესი ნაწილი სწორედ სარეკლამო დროის შეძენას უკავშირდებოდა და ამგვარი დროის უფასოდ მინიჭება საარჩევნო სუბიექტთა მხოლოდ გარკვეული ნაწილისათვის მნიშვნელოვნად დიფერენცირებულ მდგომარეობაში აყენებდა ამ უკანასკნელთ სხვა საარჩევნო სუბიექტებთან მიმართებით.

**საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით**, სადავო ნორმა არეგულირებდა საარჩევნო პროცესს და გარკვეულ საარჩევნო სუბიექტებს აღჭურავდა უფასო სატელევიზიო რეკლამით სარგებლობის უფლებით. უფასო სატელევიზიო რეკლამა იყო რესურსი, რომელსაც საარჩევნო სუბიექტები იყენებდნენ საკუთარი პოლიტიკური გზავნილების საზოგადოებაში მიტანისათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადავო ნორმის საფუძველზე, სახელმწიფო ხელს უწყობდა პოლიტიკურ სუბიექტებს, საზოგადოებისთვის მიწოდებისათვის ინფორმაცია საკუთარი გეგმების, დასახული ამოცანების შესახებ და, შედეგად, მიედნათ წარმატებისათვის არჩევნებში. ამდენად, წინასაარჩევნო პროცესში ყველა საარჩევნო სუბიექტის თანაბარი უფლება და ინტერესი იყო, ჰქონოდა თანასწორი საარჩევნო გარემო. არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით რეგისტრირებულ საარჩევნო სუბიექტს, სხვა სუბიექტების თანაბრად, ჰქონდა ინტერესი, განეხორციელებინა წინასაარჩევნო აგიტაცია და მის ფარგლებში გამოეყენებინა ყველა ის რესურსი, რომლით სარგებლობის შესაძლებლობას მოქმედი საარჩევნო კოდექსი იძლეოდა და რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება ურთიერთობა/ეფექტური ინტერაქცია საარჩევნო სუბიექტსა და ამომრჩეველს შორის. ერთ-ერთი ასეთი საშუალება კი უდავოდ იყო უფასო წინასაარჩევნო რეკლამა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმით დადგენილი ურთიერთობის ფარგლებში არჩევნებში მონაწილე ყველა საარჩევნო სუბიექტი არსებითად თანასწორად უნდა ყოფილიყო განხილული.

საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის პოზიცია დიფერენცირების ნიშანთან დაკავშირებით. სასამართლოს შეფასებით, საარჩევნო სუბიექტის პოლიტიკური შეხედულებები, ღირებულებები და გეგმები, რა თქმა უნდა, დიდწილად განაპირობებდა ამომრჩევლის მხარდაჭერას და, შესაბამისად, არჩევნებში მიღებულ შედეგებს, თუმცა სადავო ნორმის თანახმად, მასში ჩამოთვლილ მაუწყებელთა ეთერში უფასო სარეკლამო დროით სარგებლობა უკავშირდებოდა არა ამა თუ იმ სუბიექტის პოლიტიკურ შეხედულებებს, არამედ ამომრჩეველ-

თა მხარდაჭერის მაჩვენებელს, რომელიც განისაზღვრებოდა ისეთი მნიშვნელოვანი და სარწმუნო კრიტერიუმით, როგორც არის არჩევნებში მიღებული ხმების ოდენობა. სწორედ აღნიშნული კრიტერიუმი უნდა ჩათვლილიყო კვალიფიციურ და ჩვეულებრივ საარჩევნო სუბიექტებს შორის დიფერენცირების ნიშნად.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო ნორმით დადგენილი განსხვავებული მოპყრობა არ ეფუძნებოდა არც ქონებრივ ნიშანს, როგორც ამაზე მიუთითებდა მოსარჩელე მხარე. შესაძარებელ სუბიექტთა დიფერენცირება დაკავშირებული იყო წინა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებულ არჩევნებში მიღებულ ამომრჩეველთა მხარდაჭერასთან და არაფერი ჰქონდა საერთო მათ ქონებრივ მდგომარეობასთან. მეტიც, შესაძლებელი იყო, კონკრეტულ საარჩევნო სუბიექტს ჰქონოდა ფინანსური რესურსების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი, თუმცა უფასო სარეკლამო დროის მიზნებისათვის სულაც არ ყოფილიყო წარმოდგენილი კვალიფიციურ სუბიექტად, რადგან ბოლო არჩევნების შედეგების საფუძველზე ვერ ესარგებლა ამომრჩევლის საკმარისი მხარდაჭერით.

რაც შეეხებოდა იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც წინა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებულ არჩევნებში გაერთიანებული იყვნენ საარჩევნო ბლოკში, მათ შემთხვევაში დიფერენცირების ნიშანი იყო ბლოკში მათი რიგითობა. სადავო ნორმის საფუძველზე კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად ითვლებოდა მხოლოდ ის პოლიტიკური პარტია, რომელიც საარჩევნო ბლოკში განწესებული იყო პირველ ნომრად.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სატელევიზიო პოლიტიკური რეკლამა წინასაარჩევნო აგიტაციის პერიოდში იყო ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რესურსი, როგორც მისი ფუნქციური დატვირთვის, ასევე მასთან დაკავშირებული ხარჯების გათვალისწინებით. როგორც საარჩევნო სუბიექტების (ბოლო არჩევნების) საარჩევნო დეკლარაციებიდან და საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ თავიანთ ეთერში ამგვარი რეკლამების განთავსების პირობების ანალიზიდან ირკვეოდა, საარჩევნო სუბიექტთა ხარჯების ყველაზე დიდი ნაწილი სწორედ წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამის განთავსებისათვის საეთერო დროის შეძენას უკავშირდებოდა. ეს ეხებოდა, მათ შორის, იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც სადავო ნორმის მიზნებისათვის ითვლებოდნენ

კვალიფიციურ სუბიექტებად. ამავ დროს, საზოგადოებრივ მაუწყებელზე წინასაარჩევნო კამპანიის დროს პოლიტიკური რეკლამის განთავსების ღირებულება საკმაოდ სოლიდურ თანხებს აღწევდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელი იყო, რომ ამ უკანასკნელთათვის მინიჭებული უფასო სარეკლამო დრო მნიშვნელოვან ეკონომიას სწევდა და, ამგვარად, სადავო ნორმა მნიშვნელოვნად აცილებდა ერთმანეთისაგან კვალიფიციურ და ჩვეულებრივ სუბიექტებს, ქმნიდა რა მათთვის განსხვავებულ სასტარტო პირობებს წინასაარჩევნო აგიტაციის პროცესში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სადავო ნორმა საარჩევნო სუბიექტთა ნაწილს საშუალებას აძლევდა, წინასაარჩევნო აგიტაციის პროცესში ესარგებლათ უფასო სარეკლამო დროით საზოგადოებრივი მაუწყებლის, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს, აგრეთვე სათემო მაუწყებლის ეთერებში. პოლიტიკურ სუბიექტთა დაფინანსება პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ფორმით არაერთ ქვეყანაში დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა. უდავო იყო, რომ ამ უკანასკნელთ ესაჭიროებოდათ მნიშვნელოვანი რესურსები ჯეროვანი ფუნქციონირებისათვის, როგორც არჩევნებს შორის პერიოდში, აგრეთვე უშუალოდ წინასაარჩევნო პროცესში, თუმცა ფინანსური რესურსების მოპოვება არ უნდა გადაქცეულიყო პოლიტიკურ სივრცეში აღნიშნული სუბიექტების არსებობისათვის გადამწყვეტ ფაქტორად. ამიტომ სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებდა ვალდებულებას, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ფორმით განეხორციელებინა ამგვარ სუბიექტთა ფინანსური მხარდაჭერა, რაც, საბოლოო ჯამში, მიმართული იყო კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოსა და დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველყოფისაკენ.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „უფასო საეთერო დრო წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკური პლურალიზმის ხელშეწყობისა და ამ მიზნით პოლიტიკურ სუბიექტთა სუბსიდირების ერთ-ერთ არაპირდაპირ ფორმას. საარჩევნო სუბიექტებისათვის ამგვარი რესურსის უფასოდ გადაცემით სახელმწიფო მათ ხელს უწყობს თავიანთი პოლიტიკური გზავნილების საზოგადოებამდე მიტანასა და არჩევნებში წარმატების მიღწევაში. მიუხედავად იმისა, რომ დღევანდელი სწრაფი ტექნოლოგიური პროგრესის პირობებში სატელევიზიო და რადიო მედიასაშუალებები ნამდვილად აღარ წარმოადგენენ ამომრჩეველთან კომუნიკაციის ერთადერთ საშუალებას საარჩევნო სუბიექტებისათვის, ისინი ჯერ კიდევ ინარჩუნებენ მნიშვნელოვან როლს

ამგვარი კომუნიკაციის მიზნებისათვის. სარეკლამო დრო კი ითვლება ყველაზე უშუალო და მართვად გზად ამომრჩეველთან პირდაპირი ურთიერთობისათვის, თვით მედიასაშუალებების ჩარევისა და მათი მხრიდან პოლიტიკური გზავნილების ინტერპრეტაციის შესაძლებლობის გარეშე, თუმცა რეკლამა იმავდროულად დაკავშირებულია არცთუ უმნიშვნელო ფინანსურ დანახარებებთან. სახელმწიფოს მხრიდან უფასო დროის მიღების შესაძლებლობის შექმნა კი შესაძლებელს ხდის მსგავს პირდაპირ ინტერაქციას, ერთი მხრივ, ამომრჩეველთა ფართო მასასა და, მეორე მხრივ, საარჩევნო სუბიექტს შორის, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობს ქვეყნის საარჩევნო პროცესში პოლიტიკური სივრცის სიჭრელესა და, შედეგად, ამომრჩეველის მიერ ინფორმირებული და რეალური არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოს მიერ დაფინანსება, მათ შორის უფასო სარეკლამო დროის ფორმით, ხორციელდება პოლიტიკური პარტიების დახმარების გზით, ქვეყანაში პოლიტიკური პლურალიზმის ხელშეწყობისათვის.“

საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, „იმისათვის, რომ პოლიტიკური პლურალიზმი იქნეს უზრუნველყოფილი, აუცილებელია, ქვეყანაში შეიქმნას გარემო, რომელიც, პირველ რიგში, მისი არსებობის საშუალებას იძლევა. აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს პოლიტიკურ სუბიექტთა ფინანსური ხელშეწყობა სახელმწიფოს მხრიდან. ამგვარად, წინასაარჩევნო აგიტაციის პროცესში საარჩევნო სუბიექტებისათვის წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განთავსების შესაძლებლობის მინიჭება ემსახურება დემოკრატიული საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ მიზანს.“

სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვის პროპორციულობის შეფასებისას, უპირველეს ყოვლისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საეთერო დრო იყო შეზღუდული რესურსი. სახელმწიფოს არ ჰქონდა შესაძლებლობა, ყველა საარჩევნო სუბიექტი ადეკვატურა განუსაზღვრელი ან მათთვის სასურველი სატელევიზიო დროის გამოყენების უფლებით. როგორც საზოგადოებრივი, ასევე სათემო მაუწყებელი, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირდაპირი მითითების თანახმად, ორიენტირებული არ იყო მოგების მიღებაზე, მეტიც, საზოგადოებრივი მაუწყებელი იქმნებოდა და მოქმედებდა საჯარო დაფინანსების საფუძველზე. ამავე კანონის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი ადგენდა, რომ მის ეთერში კომერციული რეკლამა დღე-ღამის განმავლობაში არ უნდა აღმატებოდა 30 წუთს. საზოგადოებრივი მაუწყებ-

ლის სწორედ ამგვარი ბუნება განაპირობებდა მისი საეთერო დროის დაგეგმვის მიმართ ბევრად მკაცრ საკანონმდებლო პოლიტიკას კერძო მაუწყებლებთან შედარებით. სარეკლამო დროის ლიმიტის გარდა, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლში დეტალურად იყო განერილი ის შინაარსობრივი მოთხოვნები, რომელთა ერთობლივი გააზრება ნათელს ხდიდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის ვალდებულებას, გაეთვალისწინებინა პლურალისტური საზოგადოების მოთხოვნები და უზრუნველყო მრავალფეროვანი შინაარსის მქონე და საზოგადოების განსხვავებულ სეგმენტზე მორგებული პროგრამების განთავსება საკუთარ ეთერში. აქვე აღსანიშნავი იყო ისიც, რომ მოსარჩელის მხრიდან სადავოდ არ იყო გამხდარი სადავო ნორმით დადგენილი დროის ის 60-წამიანი ლიმიტი, რომელიც საათში ერთხელ უნდა ყოფილიყო გამოყოფილი თითოეული კვალიფიციური სუბიექტისათვის წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განთავსებისათვის. ამგვარად, იმ შემთხვევაში, თუკი მაუწყებელს დაეკისრებოდა ვალდებულება, უფასო სარეკლამო დრო იმ ოდენობით, რაც მითითებულია სადავო ნორმაში, თანაბრად გამოჰყოფოდა წინასაარჩევნოდ რეგისტრირებულ ყველა პოლიტიკურ სუბიექტს, შესაძლებელია, მიღებული ყოფილიყო საპირისპირო და გაუმართლებელი შედეგი. იმ პირობებში, როდესაც ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მონაცემებით 3,5 მილიონს აღწევდა, არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად კი რეგისტრაციისათვის საჭირო ხელმოწერების ოდენობა მათ 1 %-ს არ უნდა გადაჭარბებოდა, პოტენციურ საარჩევნო სუბიექტთა შესაძლო ოდენობა სრულიად არაპროპორციული იქნებოდა გამოყოფილი საეთერო დროისა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საეთერო დროის გამოყენების თვალსაზრისით, გარკვეული შეზღუდვების გამოყენების აუცილებლობა ბუნებრივად არსებობდა. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში უნდა შეფასებულიყო, რამდენად ეფექტიანად ახდენდა სახელმწიფო უფასო წინასაარჩევნო რეკლამის მიზნებისათვის გათვალისწინებული შეზღუდული სარეკლამო დროის განაწილებას საარჩევნო სუბიექტებს შორის.

ამავე დროს, სასამართლოს განმარტებით, პოლიტიკური პლურალიზმისა და დემოკრატიის გაძლიერებაზე არსებითი გავლენის მოხდენა შეეძლო არა პოლიტიკურ პარტიათა სიმრავლეს ფორმალურად, არამედ ისეთ სუბიექტებს, რომელთაც ჰქონდათ რეალური საზოგადოებრივი მხარდაჭერა. შესაბამისად, ლოგიკურ და ეფექტიან ნაბიჯად უნდა ყო-

ფილიყო მიჩნეული წინასაარჩევნო პერიოდში სახელმწიფოს მიერ შეზღუდული რესურსის იმ პოლიტიკური ძალების დასახმარებლად მიმართვა, რომელთაც არჩევნებში წარმატების მიღწევის და, შედეგად, სახელმწიფოს მართვაზე ზეგავლენის მოხდენის რეალური შესაძლებლობა ჰქონდა. წინასაარჩევნო პერიოდში ისეთი პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერა, რომელსაც არ გააჩნდა რეალური შესაძლებლობა, არჩეული ყოფილიყო სახელმწიფო ორგანოში, ეფექტურობის თვალსაზრისით ვერ იქნებოდა განხილული სხვა პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერის თანასწორ მექანიზმად.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ ძალებს შორის პოლიტიკური პლურალიზმის წყარო შეიძლება გახდარიყვნენ მხოლოდ ის საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც გადალახავენ 5%-იან საარჩევნო ბარიერს. სახელმწიფოს მიერ წინასაარჩევნო პერიოდში უფასო სარეკლამო დროის გამოყენების უფლების მინიჭება ისეთი საარჩევნო სუბიექტებისათვის, რომელთა მიერ ხსენებული ბარიერის გადალახვის პერსპექტივა დაბალი იყო, შესაძლოა, ერთგვარად სახელმწიფო რესურსის არაეფექტურ გამოყენებადაც კი ყოფილიყო მიჩნეული, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია საპარლამენტო მანდატის მიღების უფლებას არ ანიჭებდა ისეთ სუბიექტებს, რომელთა მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა 5 %-ზე ნაკლები იყო. შესაბამისად, სახელმწიფო საპარლამენტო პლურალიზმის ხელშეწყობის მიზანს ვერ მიაღწევდა მსგავსი საარჩევნო სუბიექტების მხარდაჭერით. ამგვარად, ბუნებრივია, სახელმწიფო უფლებამოსილი იყო, წინასაარჩევნო პერიოდში შეექმნა უფასო სარეკლამო დროის განაწილების ისეთი სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ასეთ სარეკლამო დროს იღებდნენ მხოლოდ ის სუბიექტები, რომელთაც რეალური შანსები ჰქონდათ, წარმატებით გადაელახათ ზემოაღნიშნული ზღვარი. თავის მხრივ, ამომრჩევლებს ასეთი გზით კარგი შესაძლებლობა ჰქონდათ, რეალურად შეეფასებინათ ის წარმოდგენილი პოლიტიკური სპექტრი, რომელიც სახელმწიფოს მართვაში მონაწილეობის მიღების რეალურ პოტენციალს ფლობდა.

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ არჩევნების ჩატარებამდე შეუძლებელი იყო ზუსტად შეფასება და ობიექტურად დადგენა, თუ რომელ საარჩევნო სუბიექტს ჰქონდა 5 %-იანი ბარიერის გადალახვის რეალური შესაძლებლობა. დემოკრატია მოითხოვდა, რომ პარტიების მხარდაჭერა დადგენილიყო არჩევნების შედეგების მიხედ-



ვით და არა გარკვეული პირების მიერ მათი მხარდაჭერის წინასწარი შეფასებით. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი საარჩევნო სისტემა პოლიტიკური სუბიექტების მხარდაჭერის საზომად არჩევნებში ნაჩვენებ შედეგებს განიხილავდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ არჩევნების წინა პერიოდში საარჩევნო სუბიექტების პოტენციური მხარდაჭერის საზომად წინა არჩევნებში ნაჩვენები შედეგების გამოყენება მიჩნეული უნდა ყოფილიყო გონივრულ და ობიექტურ კრიტერიუმად. ასევე გონივრულად უნდა ჩათვლილიყო მიდგომა, რომლის თანახმადაც, პოლიტიკური სუბიექტი, რომელმაც წინა არჩევნებში ვერ მოახერხა შესაბამისად 3- ან 4%-იანი მხარდაჭერის მოპოვება, არ იყო მიჩნეული ისეთ პოლიტიკურ ძალად, რომელსაც 5%-იანი ბარიერის გადალახვის რეალური შესაძლებლობა ჰქონდა. წინა არჩევნებში შედარებით დაბალი შედეგის ჩვენება, რა თქმა უნდა, არ გამორიცხავდა კონკრეტულ არჩევნებში პოლიტიკური ძალის მიერ მაღალი მხარდაჭერის მოპოვების შესაძლებლობას, მათ შორის, თუნდაც არჩევნებში გამარჯვებას. თუმცა პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერის ამსახველი უმთავრესი მონაცემი – წინა არჩევნების შედეგები ასეთი მხარდაჭერის არსებობაზე ობიექტურად არ მიუთითებდა, შესაბამისად, მსგავსი პოლიტიკური სუბიექტების მიმართ არ არსებობდა ობიექტური მტკიცებულება, რომ მათ მიერ 5%-იანი ბარიერის გადალახვა რეალური იყო.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, სადავო ნორმით დადგენილი დიფერენცირება ვერ იქნებოდა გამართლებული იმ პოლიტიკურ სუბიექტებთან მიმართებით, რომლებიც წინა საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებულ არჩევნებში გაერთიანებული იყვნენ საარჩევნო ბლოკში, რომელმაც მიიღო მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა, თუმცა არ წარმოადგენდნენ ამ ბლოკის პირველ ნომერს. იმ ბლოკში შემავალი სუბიექტი, რომელმაც წინა არჩევნებში მაღალი მხარდაჭერა მიიღო, ყველა შემთხვევაში ვერ იქნებოდა მიჩნეული ისეთ პოლიტიკურ ძალად, რომლის საარჩევნო წარმატების პოტენციალზე ობიექტური მონაცემები არ მიუთითებდა. ასეთ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, ბლოკის მიერ წინა არჩევნებზე მიღწეული წარმატება სახეზე იყო, ხოლო, მეორე მხრივ, შეუძლებელი იყო, ობიექტურად დადგენილიყო ბლოკში შემავალი თითოეული სუბიექტის წილი ამ წარმატებაში. შესაბამისად, შეუძლებელი იყო შეფასება, რომელი პოლიტიკური პარტია უნდა ჩათვლილიყო კონკურენტუნარიანად, არჩევნებში წარმატებული შედეგის მიღწევის რეალურ კანდიდატად და

რომელი არა. შესაძლოა, წინა არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილეობის შემთხვევაში, პირობითად, ბლოკის მე-10 ნომერს ამომრჩეველთა მეტი მხარდაჭერა მოეპოვებინა, ვიდრე პირველ ნომერს. ამგვარად, წინასწარჩევნო აგიტაციის პროცესში, უფასო სარეკლამო დროის მიზნებისათვის, საარჩევნო სუბიექტთა დიფერენცირება საარჩევნო ბლოკში არსებული რიგითობის საფუძველზე ვერ ჩაითვლებოდა გამართლებულად და საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის შესაბამისად.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფო უფლებამოსილი იყო, დაედგინა ისეთი რეგულირება, რომელიც ადკვეთდა გაზრდილი უფასო სარეკლამო დროის მიღების მიზნით ბლოკის ხელოვნურად შექმნას ან დაყოფას. ამავე დროს, სახელმწიფოს შესაძლებლობა ჰქონდა, შეემუშავებინა წესი, რომელიც, წინა არჩევნებში საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული ხმების გათვალისწინებით, გარკვეულ შემთხვევაში კვალიფიციურ სუბიექტად არ ცნობდა თითოეულ პარტიას და დაადგენდა ბლოკში შემავალ პარტიებს შორის სარეკლამო დროის განაწილების წესს ან ბლოკის წევრებს მისცემდა საშუალებას, თავად შეთანხმებულიყვნენ საარჩევნო ბლოკისათვის გამოყოფილი სარეკლამო დროის განაწილებაზე. თითოეული ეს რეგულირება, ცხადია, ცალკე დაექვემდებარებოდა კონსტიტუციურობის შემოწმებას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, თუმცა სადავო პერიოდში მოქმედი წესი, რომელიც უფასო სარეკლამო დროით სარგებლობის უფლების მქონე სუბიექტებიდან სრულად გამორიცხავდა საარჩევნო ბლოკის (მათ შორის ისეთის, რომელმაც წინა არჩევნებზე მაღალი მხარდაჭერა მოიპოვა) წევრებს (გარდა პირველი ნომრისა), არღვევდა საარჩევნო სუბიექტთა თანასწორობის უფლებას და ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს.

**ზემოთ განხილულ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით, საგულისხმოა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობამ საფუძველი ჩაუყარა მითითებულ ნორმასთან მიმართებით ცვლილებების განხორციელებას. კერძოდ, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (22.06.2016წ., №5438-III) საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის 22-ე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლი ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით:**

- ▶ „საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ზონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 50-ე დღიდან თავიანთ ეთერში ყოველ საათში 5 წუთი გამოყოფონ წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განსათავსებლად და ყოველ 3 საათში თანაბრად და არადისკრიმინაციულად განათავსონ თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მათთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა, იმ პირობით, რომ ამ პერიოდში ერთი საარჩევნო სუბიექტისათვის გამოყოფილი სარეკლამო დრო 90 წამს არ აღემატებოდეს (საარჩევნო სუბიექტს შეუძლია ეს დრო რამდენიმე ნაწილად დაეყოს). არ შეიძლება საარჩევნო სუბიექტის მიერ გამოუყენებელი დროის შემდგომ დამატება მისი კუთვნილი სხვა დროისათვის.“<sup>44</sup>

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ცვლილებების შემდგომ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტში ცვლილება ან/და დამატება არ შესულა და იგი ამგვარი რედაქციით დღესაც მოქმედებს. მეტიც, უფასო სარეკლამო დროის განაწილების საკითხების ანალოგიური მონესრიგება გათვალისწინებულია, ასევე, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (02.07.2020წ., №6723-რს) საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის 29-ე პუნქტში, რომლის საფუძველზეც საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლი საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებში არჩეული პარლამენტის მიერ სრული უფლებამოსილების შეძენისთანავე ახალი რედაქციით ამოქმედდება.<sup>45</sup>

ცხადია, არსებული საკანონმდებლო მონესრიგების კონსტიტუციურობის შეფასება საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანია, თუმცა ხაზგასასმელია, რომ საარჩევნო კოდექსში შესულმა ცვლილებებმა შემდგომი პერიოდისათვის გაითვალისწინა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული მსჯელობები და მომავალი წინასაარჩევნო პროცესებისათვის გაითვალისწინა საარჩევნო ბლოკებში გაერთიანებულ პარტიათა შორის სარეკლამო დროის რამდენიმე ნაწილად დაყოფის

44 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (22.06.2016 წ., №5438-III).

45 იხ. „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (02.07.2020 წ., №6723-რს).

შესაძლებლობა. ამასთან, საგულისხმოა ისიც, რომ მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობა უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებული ცვლილებების შემდგომ, 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნების მიზნებისათვის აღარ იცნობს „საარჩევნო ბლოკის“ ცნებას, შესაბამისად, გამორიცხავს სამომავლო არჩევნებში პარტიათა საარჩევნო ბლოკში გაერთიანების გზით საარჩევნო პროცესებში მონაწილეობას. ამდენად, შესაძლოა ითქვას, რომ საარჩევნო კოდექსში განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაში განვითარებულ მსჯელობებს პრაქტიკული თვალსაზრისით აქტუალობა დაუკარგა. იმის გათვალისწინებით, რომ მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობის ფარგლებში სამომავლოდ აღარ იარსებებს საარჩევნო ბლოკები, თავის მხრივ, დღის წესრიგში აღარ დადგება უფასო სარეკლამო დროის საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებულ პარტიათა შორის თანასწორი გადანაწილების საჭიროება.

### **2.3 პოლიტიკური პარტიების მიერ საარჩევნო კამპანიის დროს სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯებთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა**

2020 წლის ოქტომბერში გასამართი საქართველოს პარლამენტის არჩევნების მიზნებისათვის საარჩევნო კოდექსის მოქმედმა რედაქციამ გაითვალისწინა არა მხოლოდ უფასო სარეკლამო დროით პოლიტიკურ პარტიათა უზრუნველყოფის, არამედ, აგრეთვე, პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე საარჩევნო სუბიექტის მიერ საარჩევნო კამპანიის პროცესში განეული ხარჯების, მათ შორის, სატელევიზიო ხარჯების დაფინანსებისათვის სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან დამატებითი თანხების გამოყოფის საკითხებიც. უფრო კონკრეტულად, მაგალითად, საარჩევნო კოდექსის გარდამავალი დებულებებით, კერძოდ, 189-ე მუხლის პირველი პუნქტით განისაზღვრა, რომ საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებში მიიღებდა პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს ან 5%-ზე მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებდა არაუმეტეს 1 000 000 ლარს არჩევნების ორივე ტურში საარჩევნო კა-

მპანიის დროს განეული ხარჯების დასაფარავად. აღნიშნული საარჩევნო სუბიექტი ასეთ დაფინანსებას მიიღებდა საარჩევნო კამპანიის დროს განეული ხარჯების თაობაზე წარდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად.

ამასთან, მითითებული მუხლის მე-4 პუნქტი უშუალოდ შეეხო წინასაარჩევნო კამპანიის პროცესში სატელევიზიო რეკლამასთან დაკავშირებულ პარტიულ დანახარჯებს. საარჩევნო წელს პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიის ფინანსური მხარდაჭერისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით იქნებოდა გამოყოფილი დაფინანსება სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად. **ამ პუნქტით გათვალისწინებულ თანხას კი მიიღებდნენ მხოლოდ ის პარტიები, რომელთაც ბოლო საერთო არჩევნების შედეგების მიხედვით წარმოუშვათ შესაბამისი დაფინანსების მიღების უფლება.** ამავე პუნქტით განისაზღვრა შესაბამისი პარტიისათვის გამოსაყოფი თანხის გამოანგარიშების წესიც.

**ამ მხრივ აუცილებელია, ყურადღება გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის საარჩევნო კანონმდებლობაში დანერგილმა ზემოაღნიშნულმა საკანონმდებლო სიახლეებმა საერთო სასამართლოთა სისტემაში სატელევიზიო ხარჯების დაფინანსებასთან დაკავშირებული დავების წარმოშობა გამოიწვია. ერთ-ერთ ასეთ საქმეზე<sup>46</sup> მოქალაქეთა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას, მოპასუხის – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის – მიმართ და საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის მოსარჩელის სასარგებლოდ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 189-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად განსაზღვრული თანხის – 41 364 ლარის – დამატებით გამოყოფის (ანაზღაურების) დავალება მოითხოვა.**

მოსარჩელის განმარტებით, მან 2020 წლის 5 ოქტომბერს წერილით მიმართა საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას და საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“

46 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 15 ოქტომბრის №3/6555-20 გადაწყვეტილება.

189-ე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, როგორც კვალიფიციურმა საარჩევნო სუბიექტმა, მოითხოვა, ეცნობებინა, თუ რა ოდენობის თანხის ფარგლებში შეეძლო მაუწყებელთან ხელშეკრულების გაფორმება ფასიანი პოლიტიკური რგოლების დამზადებისა და განთავსების მიზნით. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 9 ოქტომბრის წერილით მას უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იმ საფუძველზე, რომ მოსარჩელე მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას მონაწილეობა არ ჰქონდა მიღებული 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში და, შესაბამისად, დაფინანსების მიღების უფლებაც არ ჰქონდა მოპოვებული.

მოსარჩელე აღნიშნავდა, რომ, მართალია, მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას მონაწილეობა არ ჰქონდა მიღებული 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში და მისთვის ბოლო საერთო არჩევნებს წარმოადგენდა საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნები, თუმცა ნიშანდობლივი იყო, რომ 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნებში მიღებული შედეგების გათვალისწინებით წარმოშობილი დაფინანსება და საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის 2016 წლის 22 ნოემბრის განკარგულებით განსაზღვრული თანხა მოსარჩელეს ეძლეოდა დღეის მდგომარეობითაც, რაც მიუთითებდა იმაზე, რომ სასარჩელო მოთხოვნა საფუძველიანი იყო და უნდა დაკმაყოფილებულიყო. ამდენად, მოსარჩელის განმარტებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებებისათვის ბოლო საერთო არჩევნები იყო იმ სახის არჩევნები, რომელიც სახის არჩევნებშიც იღებდა მონაწილეობას. შესაბამისად, მოსარჩელეს მიღებული ჰქონდა მონაწილეობა ბოლო საერთო არჩევნებში და მოპოვებული ჰქონდა დაფინანსებაც, რაც ქმნიდა საფუძველს იმისას, რომ მასზე გაცემულიყო დამატებითი დაფინანსება სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯის დასაფარავად.

განსახილველ საქმესთან მიმართებით, სასამართლომ მიუთითა საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-2 მუხლის (ტერმინთა განმარტება) „დ“ ქვეპუნქტზე, რომლის თანახმად, საერთო არჩევნები არის მორიგი ან რიგგარეშე არჩევნები; „დ.ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით კი, მორიგი არჩევნები არის არჩევნები, რომელიც ტარდება **საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს** ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების

ვადის გასვლის გამო საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებითა და სათანადო კანონებით დადგენილ ვადებში. ამავე მუხლის „დ.ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად კი, რიგგარეშე არჩევნები არის არჩევნები, რომელიც ტარდება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გამო.

ამდენად, სასამართლომ განმარტა, რომ მორიგი საერთო არჩევნები გულისხმობდა არა მხოლოდ იმავე სახის არჩევნებში – საქართველოს საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობას, როგორც ამას მოსარჩელე მიუთითებდა წარდგენილ სარჩელში, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებში მონაწილეობასაც, რომელიც 2017 წელს გაიმართა. ამდენად, სასამართლოს შეფასებით, ის გარემოება, რომ მოსარჩელე მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას მონაწილეობა არ ჰქონდა მიღებული 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებში, წარდგენილი სარჩელი უსაფუძვლო იყო და არ უნდა დაკმაყოფილებულიყო.

აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში წინასაარჩევნო კამპანიის ეფექტური წარმოება მნიშვნელოვნად განაპირობებს საარჩევნო სუბიექტის წარმატებას არჩევნებში. ამ მხრივ, ავტაცის ერთ-ერთი ფუნდამენტური ნაწილია სატელევიზიო რეკლამა, რომელიც ამომრჩეველთან კომუნიკაციის პირდაპირ შესაძლებლობას იძლევა. პოლიტიკური სუბიექტებისათვის მათ მიერ განეული ხარჯების დაფინანსებაში გამოხატული ფინანსური ხელშეწყობა პოლიტიკური პლურალიზმის ხელშეწყობისაკენ სახელმწიფოს მიერ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. სწორედ აღნიშნული მიზანი დაისახა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 189-ე მუხლმაც, მათ შორის, ამავე მუხლის მე-4 პუნქტმაც, რომელმაც განსაზღვრა პარტიის მიერ განეული სატელევიზიო ხარჯების ანაზღაურების საკითხები. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ მიმოხილული გადაწყვეტილების ჭრილში, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კანონმდებელმა საარჩევნო სუბიექტთა ფინანსური მხარდაჭერის პროცესში მხედველობაში მიიღო მათი პოტენციური მხარდაჭერის ხარისხი, კერძოდ, აუცილებელ კრიტერიუმად განსაზღვრა საარჩევნო სუბიექტთა უნარი, მაღალი აქტიურობით ყოფილიყვნენ ჩართულები საარჩევნო პროცესებში. უფრო კონკრეტულად, 189-ე მუხლის მე-4 პუნ-

ქტით ერთმანეთისაგან დიფერენცირდნენ ის საარჩევნო სუბიექტები, (1) რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს ბოლო საერთო არჩევნებში და მისი შედეგების მიხედვით წარმოეშვათ შესაბამისი დაფინანსების მიღების უფლება; და (2) რომელთაც ბოლო საერთო არჩევნებში მონაწილეობა არ მიუღიათ. აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულირება ემსახურებოდა მიზანს, სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხები განაწილებულიყო იმგვარად, რომ ამომრჩეველთან პირდაპირი კომუნიკაციის საშუალება მისცემოდა რეალურად აქტიურ საარჩევნო სუბიექტს.

წინასაარჩევნო აგიტაციის პროცესში ხარჯების განწვიის საკითხებთან მიმართებით მწირი სასამართლო პრაქტიკის მიუხედავად, შესაძლოა ითქვას, რომ თავიანთ კომპეტენციათა ფარგლებში გარკვეული სამართლებრივი საკითხების შეფასება მოუწიათ როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს, აგრეთვე, საერთო სასამართლოებს. მიმოხილული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ, მიუხედავად საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების კონტროლის თავისებურებათა განსხვავებულობისა, უშუალოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისას საარჩევნო სუბიექტის მიერ გაღებული სატელევიზიო სარეკლამო ხარჯების დაფინანსების საკითხთან მიმართებით, საერთო სასამართლოთა მხრიდან სათანადო ნორმატიული საფუძვლების გამოყენების პროცესში ცალსახად გამოიკვეთა საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებათა მხედველობაში მიღების ტენდენციები.

### **3. ამომრჩეველთა სიების სათანადოდ წარმოებასთან დაკავშირებული დავები**

---

#### **3.1 საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა**

არჩევნების კონსტიტუციურობა და მისი ლეგიტიმურობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ამომრჩეველთა სიების სათანადო ფორმირებაზე. არჩევნების შედეგების ლეგიტიმურობა, სხვა ბევრ ფაქტორთან ერთად, აქტიური საარჩევნო უფლებით აღჭურვილ პირთა კონსტიტუციური უფლების ჯანსაღ რეალიზაციას უკავშირდება. საარჩევნო სიების არასათანადო ფორმირებით ფაქტობრივად ხელი ეშლება იმ მოქალა-



ქეთა მიერ აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობას, რომლებიც გაუმართლებლად არ შეიყვანეს საარჩევნო სიებში. ყოველივე აღნიშნული კი, საბოლოოდ, აისახება ჩატარებული/ჩასატარებელი არჩევნების შედეგებზე. ამდენად, შესაძლოა ითქვას, რომ მოქალაქის ამომრჩეველთა ერთიან სიაში შეყვანა აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობის მნიშვნელოვანი საფუძველია, რაც ზრდის ამომრჩეველთა სიების ფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მხრიდან გულისხმიერების მაღალი ხარისხით გამოჩენის აუცილებლობას.

ამომრჩეველთა სიების სათანადოდ წარმოების აუცილებლობას ითვალისწინებს **ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“, (1.2. პუნქტი).**<sup>47</sup> ამავე კოდექსის განმარტებით მოხსენების მე-7 პუნქტის თანახმად, ამომრჩეველთა სიების სათანადოდ წარმოება საყოველთაო საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფის აუცილებელი პირობაა. ამასთანავე, დასაშვებია, რომ ესა თუ ის ამომრჩეველი ავტომატურად არ იქნეს შეტანილი საარჩევნო სიაში, მაგრამ **ეს მხოლოდ მისი თხოვნის საფუძველზე უნდა მოხდეს.** განმარტებით მოხსენებაში მითითებულია, რომ ამომრჩეველთა რეგისტრაციისას დაშვებული უზუსტობები შეიძლება დავის მიზეზიც კი გახდეს. მითითებული მე-7 პუნქტის (iv) ქვეპუნქტში კი აღნიშნულია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობას არარეგისტრირებულ ამომრჩეველთა სიებში შეყვანის უზრუნველსაყოფად.

ამომრჩეველთა ერთიანი სიების სათანადო წარმოების ვალდებულებასთან მიმართებით რელევანტურია საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 24 იანვრის №1/1/257, 268 გადაწყვეტილება საქმეზე – *საქართველოს მოქალაქეები – გურამ სანაძე და ირაკლი კოტეტიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ*, რომლითაც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს ორგანული კანონის – „საქართველოს

47 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დოკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი.

საარჩევნო კოდექსის“ მე-9 მუხლის მე-12 პუნქტი.

სადავო ნორმის – საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-9 მუხლის მე-12 პუნქტის – თანახმად, „აკრძალულია ამომრჩეველთა სიებში ცვლილების შეტანა არჩევნების დღემდე ბოლო 10 დღის განმავლობაში, ხოლო არჩევნების დღემდე მე-19-დან მე-10 დღემდე ცვლილება შეიტანება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით.“

**მოსარჩელე კონსტიტუციურ სარჩელში განმარტავდა, რომ** სადავო პუნქტი გამორიცხავდა ამომრჩეველთა დამატებითი სიების არსებობას. ამის გამო ამომრჩეველს, რომელიც არჩევნების დღემდე სხვადასხვა მიზეზით არ იყო ამომრჩეველთა ერთიან სიაში, არ ჰქონდა საშუალება, არჩევნების დღეს შეყვანილი ყოფილიყო დამატებით სიაში და მიეღო მონაწილეობა არჩევნებში, ანუ ესარგებლა აქტიური საარჩევნო უფლებით. ამგვარი შესაძლებლობის არარსებობა კი, მოსარჩელის აზრით, იყო საქართველოს კონსტიტუციის **28-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული და გარანტირებული საარჩევნო უფლების ხელყოფა.** დაუშვებელი იყო ამომრჩეველთა სიაში ცვლილების შეტანის აკრძალვა და ამ გზით საარჩევნო უფლების გაუქმება ნებისმიერი მოტივით, თუნდაც ეს ყოფილიყო გაყალბების თავიდან აცილება. ამ მოტივით საარჩევნო უფლების წართმევას (ან შეზღუდვას) არ ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუცია. საარჩევნო კოდექსის ნორმების სწორად და გონივრულად ჩამოყალიბების პირობებში გამორიცხული იქნებოდა გაყალბება. კონსტიტუცია არ ავალბებდა აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე პირს რაიმე ქმედების განხორციელებას საარჩევნო სიაში მისი შეტანის უზრუნველსაყოფად. საარჩევნო სიის სწორად შედგენა ხელისუფლების ვალდებულება იყო და სახელმწიფოს ჰქონდა ყველანაირი შესაძლებლობა, ბუსტად აღერიცხა თითოეული ამომრჩეველი.

ამასთან, მოსარჩელემ განმწესრიგებელ სხდომაზე განმარტა, რომ მისთვის არ იყო არსებითი – იქნებოდა თუ არა დამატებითი სიები ან რაიმე სხვა სია. მისთვის მთავარი იყო ის, რომ, როდესაც იგი მივიდოდა საარჩევნო უბანში პირადობის მონმობით, განხორციელებინა კონსტიტუციით მინიჭებული ხმის მიცემის უფლება, მიუხედავად იმისა, იქნებოდა თუ არა საარჩევნო სიაში. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ სწორედ არჩევნების დღეს დაბრუნდა მივლინებიდან, მივიდა საარჩევნო უბანში, სადაც უთხრეს, რომ იგი სიაში არ იყო და ამიტომ არ ჰქონდა ხმის მიცემის უფლება.

**საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ** საყოველთაო საარჩევნო უფლება არ იყო აბსოლუტური ხასიათისა და იგი განსაზღვრულ შემზღვევებს ექვემდებარებოდა. ამას არც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი გამოირიცხავდა. ასეთი შემზღვევები კონსტიტუციაში დაწესებული იყო პირდაპირ და არაპირდაპირი გზითაც იყო გათვალისწინებული. სასამართლომ გაითვალისწინა, რომ საყოველთაო საარჩევნო უფლების განხორციელებისათვის საჭირო იყო სათანადო პროცედურული წესების დადგენა, მაგრამ ამას არ უნდა გამოეწვია მოქალაქის აქტიური საარჩევნო უფლების დაუსაბუთებელი, უსაფუძვლო შემზღვევა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, ის პოზიცია, რომ საარჩევნო უფლებაზე დაწესებული შემზღვევები არ უნდა იყოს თვითნებური, განამტკიცა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 1987 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილებით საქმეზე – *მეთიუ-მოჰინი და კლერფეიტი ბელგიის წინააღმდეგ (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium)* (Application no. 9267/81).

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საარჩევნო უფლების განხორციელებაზე შემზღვევები დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი გონივრულია. გონივრულობა კი, განხილული საქმიდან გამომდინარე, შეიძლებოდა შეფასებულიყო პროპორციულობის პრინციპზე დაყრდნობით და ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური სიტუაციის გათვალისწინებით.

მოპასუხე მხარის წარმომადგენლები სადავო ნორმით დაწესებულ შემზღვევას ამართლებდნენ არჩევნების გაყალბების თავიდან აცილების მოტივით. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფოს სადავო ნორმით დაწესებული შემზღვევის ნაცვლად უნდა გამოენახა არჩევნების გაყალბების თავიდან აცილების შესაფერისი, ცივილიზებული საშუალება. არჩევნების გაყალბებასთან ბრძოლა არამც და არამც არ უნდა მომხდარიყო საერთოდ მოქალაქეთა უფლებებისა და, მით უფრო, ძირითადი, კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის ხარჯზე.

სასამართლო კოლეგიამ გაუმართლებლად და დაუშვებლად მიიჩნია ისეთი მდგომარეობა, როდესაც არჩევნების დღემდე მე-19-დან მე-10 დღემდე საარჩევნო სიებში ცვლილება შეიტანებოდა მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით და გამოირიცხებოდა სიების დაზუსტების სხვა საშუალება. სასამართლოსთვის კიდევ უფრო მიუღებლად იქნა მიჩნეული ისეთი ვითარება, როდესაც საერთოდ აკრძალული იყო ამო-

მრჩეველთა სიებში ცვლილების შეტანა არჩევნების დღემდე ბოლო 10 დღის განმავლობაში და, ამგვარად, გამოირიცხებოდა დარღვეული საარჩევნო უფლების დაცვის ნებისმიერი კანონიერი საშუალების გამოყენება. სასამართლომ განმარტა, რომ ასეთი სისტემა ვერავითარ შემთხვევაში ეფექტურად ვერ ჩაითვლებოდა. იგი ხელს უშლიდა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული აქტიური საარჩევნო უფლების განხორციელებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სწორედ ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, მათი საარჩევნო სიებში ჩართვა იყო არჩევნების საყოველთაოობის პრინციპის უზრუნველყოფის საშუალება.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამომრჩეველთა სიაში შეტანა უშუალოდ იყო დაკავშირებული მოქალაქის კონსტიტუციურ უფლებასთან – მონაწილეობა მიეღო არჩევნებში. კონსტიტუციით აღიარებული აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზაცია, საბოლოოდ, ხმის მიცემის პროცედურით გამოიხატებოდა. ამის წინაპირობა კი, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, იყო მოქალაქის რეგისტრაცია საარჩევნო სიაში. ამგვარად, საკონსტიტუციო სასამართლომ მოქალაქის ამომრჩეველთა ერთიან სიაში შეტანა აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობის საფუძვლად მიიჩნია. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო ნორმის ძალით არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ერთმეოდათ იმ ამომრჩევლებს, რომლებიც არ აღმოჩნდებოდნენ საარჩევნო სიაში და არჩევნებამდე 10 დღით ადრე ვერ შეძლებდნენ რეგისტრაციას. არჩევნებამდე მე-19-დან მე-10 დღემდე საარჩევნო სიაში ჩართვა მათ მხოლოდ სასამართლოს მეშვეობით შეეძლოთ.

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამომრჩეველთა სიების ფორმირება შესაბამის სახელმწიფო უწყებათა მოვალეობა იყო. სასამართლოს შეფასებით, საარჩევნო კოდექსს უნდა გაეთვალისწინებინა შესაბამისი კონსტიტუციური უფლების არა ფორმალურად, არამედ რეალურად განხორციელების შესაძლებლობა.

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოხსენებული მოწოდება არ დარჩენილა კანონმდებლის ყურადღების მიღმა. „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის (09.12.2005წ., №2208-III) პირველი მუხლის პირველი პუნქტის თანახ-

მად, მე-9 მუხლს დაემატა შემდეგი შინაარსის 11<sup>1</sup> პუნქტი: „11<sup>1</sup>. აკრძალულია ამომრჩეველთა სიებში ცვლილებების შეტანა არჩევნების (კენჭისყრის) დღეს, გარდა: ა) ამ მუხლის მე-10 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა; ბ) იმ შემთხვევისა, როდესაც ამომრჩეველი არ იმყოფებოდა საქართველოში ამომრჩეველთა ერთიანი სიის გამოქვეყნების დღიდან კენჭისყრის დღემდე. მისი შეყვანა შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის ამომრჩეველთა ერთიან სიაში მოხდება სახელმწიფო საზღვრის არჩევნების (კენჭისყრის) დღეს გადმოკვეთის დადასტურებით და საქართველოს მოქალაქის პირადობისა და რეგისტრაციის მონმობების საფუძველზე.“ საარჩევნო კოდექსის ამავე პერიოდში მოქმედი რედაქციის მე-9 მუხლის მე-10 პუნქტი კი განსაზღვრავდა საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულების ამომრჩეველთა მონაცემებში/სიებში ცვლილების შეტანაზე უარის თქმის შესახებ მისი გამოცემიდან 3 დღის ვადაში შესაბამის რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას.<sup>48</sup>

საარჩევნო კოდექსში 2006 წლის 23 ივნისს განხორციელებული ცვლილებების შემდგომ საარჩევნო კოდექსის მე-9 მუხლის 11<sup>1</sup> პუნქტი განსხვავებული ფორმულირებით ჩამოყალიბდა. მასში განისაზღვრა, რომ იმ ამომრჩევლის რეგისტრაციის საკითხს, რომელმაც კანონით დადგენილ ვადაში ვერ გაიარა რეგისტრაცია, განცხადებისა და შესაბამისი დოკუმენტების (პასპორტში ჩანაწერი საზღვრის გადაკვეთის შესახებ, ცნობა სტაციონარული სამკურნალო დაწესებულებიდან, სასჯელაღსრულების დაწესებულებიდან განთავისუფლების ცნობა) წარდგენის შემთხვევაში, წყვეტდა საოლქო საარჩევნო კომისია განკარგულებით. იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველი არჩევნებში მონაწილეობის მიღების მოთხოვნით საარჩევნო ადმინისტრაციას მიმართავდა კენჭისყრის დღეს, მას რეგისტრაციაში ატარებდა შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისია და ამომრჩეველთა სიებს დაურთავდა დოკუმენტების ფოტოასლებს. ამავე ცვლილებებით საარჩევნო კოდექსის მე-9 მუხლს დაემატა 11<sup>2</sup> პუნქტი, რომლითაც განისაზღვრა, რომ აკრძალული იყო ამომრჩეველთა სიებში ცვლილების შეტანა არჩევნების დღემდე ბოლო 12 დღის განმავლობაში, გარდა ამ მუხლის 11<sup>1</sup> პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა, ხოლო არჩევნების დღემდე მე-19-დან მე-12 დღემდე

48 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (09.12.2005 წ., №2208-III).

ცვლილება შეიტანებოდა მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით. 2008 წლის 15 ივლისის ცვლილებებით,<sup>49</sup> ზემოხსენებული 11<sup>2</sup> მუხლის შინაარსში შევიდა ცვლილება, კერძოდ, გაიზარდა ამომრჩეველთა სი-  
ებში ცვლილებების განხორციელების არჩევნების დღემდე დასაშვები  
პერიოდი („12 დღის“ მაგივრად – „10 დღე“, „მე-19-დან მე-12 დღე-  
მდე“ პერიოდის მაგივრად – „მე-13-დან მე-10 დღემდე“).

საბოლოოდ, საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი იძლევა იმ დას-  
კვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ სახელმწიფოს მხრიდან გატა-  
რებულ იქნა შესაბამისი ღონისძიებები საკონსტიტუციო სასამართლოს  
მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსასრულებლად. 2012 წლის 1  
ოქტომბრამდე მოქმედმა საარჩევნო კოდექსმა, ამომრჩეველთა სიებ-  
ში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობების თვალსაზრისით, არაე-  
რთხელ შეიცვალა ფორმულირება. უფრო კონკრეტულად, კანონმდე-  
ბელმა გაითვალისწინა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ამომრჩე-  
ველთა სიების მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაზუსტების  
არაეფექტურად მიჩნევა და საკანონმდებლო დონეზე დანერგა სიების  
დაზუსტების სხვა ალტერნატიული საშუალებებიც. საბოლოოდ, შესაძ-  
ლებელია ითქვას, რომ 2012 წლის 10 იანვარს ამოქმედებული ახალი  
საარჩევნო კოდექსის დღეს მოქმედი რედაქციის 31-ე მუხლის მე-12 და  
მე-13 პუნქტებით გათვალისწინებულ იქნა ამომრჩეველთა ერთიან სია-  
ში ცვლილებების შეტანის აკრძალვასთან მიმართებით ძველი საარჩე-  
ვნო კოდექსის უკანასკნელი რედაქციით (საკონსტიტუციო სასამართლოს  
გადაწყვეტილების შემდგომი რედაქციები) გათვალისწინებული და-  
ნაწესების მსგავსი სისტემა. ყოველივე აღნიშნული კი ნიშანია იმისა,  
რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით დადგენილი  
მოთხოვნები კანონმდებლის მიერ ეფექტურად იქნა გამოყენებული,  
რაც, საარჩევნო კანონმდებლობის დახვეწის თვალსაზრისით, პოზიტი-  
ურ შეფასებას იმსახურებს.

49 იხ. „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლი-  
ლებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონის (15.07.2008 წ., №231-  
რს) პირველი მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

### 3.2. ამომრჩეველთა სიების ფორმირებასთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა

აღსანიშნავია ისიც, რომ ამომრჩეველთა სიების ფორმირებასთან დაკავშირებული საკითხები არა მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს, არამედ საერთო სასამართლოთა სისტემაშიც ქცეულა მსჯელობის საგნად. უკანასკნელ პერიოდში ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამონვეული ინფექციის (COVID-19) მსოფლიო მასშტაბით გავრცელებამ ეროვნულ დონეზე გარკვეული გამოწვევები წარმოშვა. უფრო კონკრეტულად, ვირუსთან ბრძოლის მიზნებისათვის სახელმწიფოს მხრიდან საჭირო გახდა მთელი რიგი პრევენციული ღონისძიებების გატარება, მათ შორის, საყურადღებოა, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დაამტკიცა იზოლაციისა და კარანტინის წესები, რომლითაც პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირების მიზნით და ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის სამართავად ერთ-ერთ დროებით ღონისძიებად მოქალაქეთა იზოლაცია (კარანტინი, თვითიზოლაცია) განისაზღვრა. აღნიშნულმა შეზღუდვამ კი შედეგობრივად გამოიწვია ის, რომ კარანტინისა და თვითიზოლაციაში მყოფ პირებს აკრძალათ იზოლაციის ადგილის დატოვება.

ამასთან, ნიშანდობლივია, რომ მოგვიანებით საკონსტიტუციო სასამართლოში სხვადასხვა კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით დავის საგნად იქცა მოქალაქეთა თვითიზოლაციისა და საკარანტინო სივრცეებში მოთავსების მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობა.<sup>50</sup> მათ შორის, მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ სადავო ნორმები ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 (აღა-

50 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.*

მიანის თავისუფლება) და მე-14 მუხლებს (მიმოსვლის თავისუფლება). მიუხედავად იმისა, რომ წარდგენილი კონსტიტუციური სარჩელები დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ (მხოლოდ შრომის უფლებასთან (საქართველოს კონსტიტუციის 26.1 მუხლი) მიმართებით), საკონსტიტუციო სასამართლომ დანარჩენ ნაწილში არ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის პოზიცია და მიიჩნია, რომ სადავო რეგულირება არ ლახავდა ადამიანის ფიზიკური თავისუფლებისა და მიმოსვლის თავისუფლების კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებს და, ამდენად, იგი თავსებადი იყო საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 და მე-14 მუხლებთან.

**შესაბამისად, გამომდინარე იქიდან, რომ წინასაარჩევნო პერიოდსა თუ არჩევნების ჩატარების მომენტისათვის მოსალოდნელი იყო მოქალაქეთა გარკვეული ნაწილის საკარანტინო სივრცეებსა თუ თვითიზოლაციაში ყოფნა, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მოქალაქეთა აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზების ხელშეწყობის მიზნით, გაჩნდა საარჩევნო კანონმდებლობის არსებულ ფაქტობრივ მდგომარეობასთან შესაბამისობაში მოყვანის საჭიროება.**

ამდენად, საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2020 წლის 3 ივლისის საქართველოს ორგანული კანონით (დოკუმენტი №6723-რს) საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 10.01.2012, სარეგისტრაციო კოდი: 010190020.04.001.016032)) შეტანილი ცვლილებებით საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ (XX თავი (გარდამავალი და დასკვნითი დებულებანი)) 199-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: 1. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ვალდებულია, კენჭისყრამდე არაუგვიანეს მე-10 დღისა ცესკოს გადასცეს ინფორმაცია **სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებში მოთავსებული, ახალი კორონავირუსით ინფიცირებული და საკარანტინო სივრცეებში მყოფი ამომრჩევლების რაოდენობისა და მათი განთავსების ადგილების შესახებ**. ამავე სამართლებრივი ნორმის მე-5 პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: 5. ცესკო უფლებამოსილია, საჭიროებისამებრ, ახალი კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით,



დადგენილებით განსაზღვროს: ა) ამ კანონით უფლებამოსილ პირთათვის საარჩევნო კომისიების კუთვნილ ან/და საარჩევნო კომისიებისათვის გადაცემულ შენობებში შესვლის/გამოსვლის და შენობებში ყოფნის/გადაადგილების ისეთი სანიტარიულ-ჰიგიენური მოთხოვნები, რომლებიც გათვალისწინებულია მოქმედი კანონმდებლობითა და შესაბამის უწყებათა მიერ შემუშავებული რეკომენდაციებით; ბ) საარჩევნო კომისიების წევრთათვის, საარჩევნო კომისიების წარმომადგენელთათვის, საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენელთათვის, დამკვირვებელი ორგანიზაციების დამკვირვებელთათვის და აკრედიტაციის მქონე პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლებისათვის კენჭისყრის შენობაში თერმოსკრინინგის ჩატარების პირობები, ტემპერატურის დაფიქსირების დროს განსახორციელებელი ქმედებები, ასევე კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირების (მათ შორის, ამომრჩევლების) მიერ პირბადის სავალდებულო გამოყენების, სადებიზინფექციო საშუალებების გამოყენების, საჭიროებისამებრ, სოციალური დისტანცირების დაცვის წესები და ზემოაღნიშნულ პირთა მიერ ცესკოს დადგენილებით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულებაზე უარის თქმის შემთხვევებში მისაღები გადაწყვეტილებები. ცესკოს მიერ პირბადის ტარების ვალდებულების დადგენის შემთხვევაში ცესკო უზრუნველყოფს პირბადეების გადაცემას შესაბამისი პირებისათვის. პირბადის გარეშე პირი კენჭისყრის/საარჩევნო კომისიის შენობაში არ დაიშვება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პირბადის ტარება შეუძლებელია ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, რისი დადასტურებაც პირის მიერ უნდა მოხდეს შესაბამისი სამედიცინო დოკუმენტით; გ) ამ მუხლით განუსაზღვრელი სხვა ისეთი საკითხები, რომლებიც საარჩევნო პროცესის კანონმდებლობის შესაბამისად წარმართვასთან ერთად უზრუნველყოფს ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების პრევენციას.

**საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ 2020 წლის 19 ოქტომბერს მიღებულ იქნა №45/2020 დადგენილება „სტაციონარულ სამკურნალო დანესებულებებსა და იზოლაციაში (კარანტინი, თვითიზოლაცია) მყოფი ამომრჩევლების 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის, საარჩევნო უბნებისა და სპეციალური ჯგუფების შექმნის, ზოგიერთი საარჩევნო ღონისძიებისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“.**

მითითებული დადგენილების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტით განისაზღვრა, რომ სპეცჯგუფის წევრად შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, რომელიც აკმაყოფილებს ამ დადგენილებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. ამავე დადგენილების მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, თვითიზოლაციაში მყოფმა ამომრჩეველმა 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნით, სატელეფონო ზეპირი განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს სატელეფონო/საინფორმაციო ცენტრს (+995 32 251-00-51; შიდა ნომერი „0“), 2020 წლის 24 ოქტომბრიდან 2020 წლის 26 ოქტომბრის ჩათვლით, 10:00 საათიდან 22:00 საათამდე. ამ პუნქტით განსაზღვრული განცხადებების შესახებ ინფორმაცია დაუყოვნებლივ გადაეცემა ცესკოს ამომრჩეველთა სიებისა და საარჩევნო პროცესების მართვის დეპარტამენტს, გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიების შედგენის მიზნით.

**აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა საარჩევნო სიათა ფორმირების ჭრილში საერთო სასამართლოთა სისტემაში დავათა წარმოშობა განაპირობა. კერძოდ, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 26 ოქტომბრის №3ბ/1882-20 განჩინებით შეფასდა „სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში (კარანტინი, თვითიზოლაცია) მყოფი ამომრჩევლების 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის, საარჩევნო უბნებისა და სპეციალური ჯგუფების შექმნის, ზოგიერთი საარჩევნო დონისძიებისა და სანიტარულ-ჰიგიენური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების, როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერება. მითითებული განჩინებით სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა და უცვლელად დარჩა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 23 ოქტომბრის გადაწყვეტილება<sup>51</sup>, რომლითაც, თავის მხრივ, წარდგენილი საარჩევნო დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ; ბათილად იქნა ცნობილი „სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში**

51 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 23 ოქტომბრის №3/6726-20 გადაწყვეტილება.

**(კარანტინი, თვითიზოლაცია) მყოფი ამომრჩევლების 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის, საარჩევნო უბნებისა და სპეციალური ჯგუფების შექმნის, ზოგიერთი საარჩევნო ღონისძიებისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი მისი ბათილად ცნობის დღიდან; დანარჩენ ნაწილში სარჩეული არ დაკმაყოფილდა.**

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრულ სპეცჯგუფის წევრის ასაკობრივი ზღვრის (21 წლის ასაკიდან) საკითხთან დაკავშირებით, სასამართლოებმა მოიხმეს საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 24-ე მუხლის მე-4<sup>1</sup> პუნქტი, რომლის შესაბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 18 წლის ასაკიდან, რომელიც აკმაყოფილებს ამ კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.

ამდენად, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ კანონმდებელი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის ადგენდა ასაკობრივ ზღვარს 18 წლის ასაკიდან, ხოლო სპეციალური ჯგუფების წევრებზე ასევე ავრცელებს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისათვის საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილ მოთხოვნებს, სასამართლოებმა მიიჩნიეს, რომ სადავო საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი, რომელიც ადგენდა სპეცჯგუფის წევრისათვის 21 წლის ასაკიდან არჩევას/დანიშვნას (სპეცჯგუფის წევრად შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, რომელიც აკმაყოფილებს ამ დადგენილებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს) ეწინააღმდეგებოდა მოქმედ კანონმდებლობას, რაც მისი ბათილად ცნობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა. შესაბამისად, აღნიშნულ ნაწილში მოსარჩეულების მოთხოვნა საფუძვლიანი იყო და უნდა დაკმაყოფილებულიყო.

მეორე სადავო საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხებოდა თვითიზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლის მიერ 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, გადასატანი საარჩევნო ყუთის

მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნით ცესკოსთვის მიმართვის ვადას, სასამართლოებმა მიუთითეს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-7 პუნქტზე, რომლის შესაბამისად, ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული, თვითიზოლაციაში მყოფი ამომრჩეველი გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიაში შეიყვანება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნით ამ მუხლის მე-8 პუნქტით დადგენილ ვადაში მიმართავს ცესკოს, ხოლო მე-8 პუნქტის თანახმად, თვითიზოლაციაში მყოფმა ამომრჩეველმა 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნით, სატელეფონო ზეპირი განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს სატელეფონო/საინფორმაციო ცენტრს (+995 32 251-00-51; შიდა ნომერი „0“), 2020 წლის 24 ოქტომბრიდან 2020 წლის 26 ოქტომბრის ჩათვლით, 10:00 საათიდან 22:00 საათამდე. ამ პუნქტით განსაზღვრული განცხადებების შესახებ ინფორმაცია დაუყოვნებლივ გადაეცემა ცესკოს ამომრჩეველთა სიებისა და საარჩევნო პროცესების მართვის დეპარტამენტს, გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიების შედგენის მიზნით.

სააპელაციო პალატამ გაიზიარა საქალაქო სასამართლოს განმარტება, რომ ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) გავრცელების პრევენციასთან დაკავშირებული სპეციალური რეგულაციით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად, ცესკოს მიერ სპეციალური სია უნდა დამტკიცებულიყო კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 3 დღისა (28 ოქტომბერი). ამასთან, აღსანიშნავი იყო ის გარემოება, რომ სადავო დადგენილების მე-2 პუნქტის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტებში მითითებული პირების სპეციალურ სიაში შეყვანის მიზნით ცესკო ახორციელებდა შესაბამისი უწყებების მიერ ცესკოსთვის მიწოდებული სიის შედარებას სადავო დადგენილების მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტით დადგენილ ვადაში დაფიქსირებულ გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნებთან.

ამდენად, იმ პირობებში, როდესაც ცესკოს მიერ სპეციალური სიის ფორმირება საჭიროებდა შესაბამისი მონაცემების დამუშავებას, ხოლო სპეციალური სია უნდა დამტკიცებულიყო არჩევნებამდე არაუგვიანეს მე-3 დღისა (28 ოქტომბერი), სასამართლოთა შეფასებით, სადავო ნორმით (საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19

ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი) დადგენილი თვითიზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლის მიერ 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემის მოთხოვნით ცესკოსთვის მიმართვის ვადა, სპეციალური სიის საბოლოო ფორმირებისათვის დადგენილი პროცედურების გათვალისწინებით, წარმოადგენდა გონივრულ ვადას, ვინაიდან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ცესკოს არ ექნებოდა სპეციალური სიის ფორმირების შესაძლებლობა. **ამასთან, სააპელაციო სასამართლომ გაიზიარა საქალაქო სასამართლოს განმარტება, რომ მოცემული დავის ფარგლებში სასამართლო არ აფასებდა მიღებული კანონქვემდებარე აქტის მიზანშეწონილობას, არამედ ადგენდა მისი კანონშესაბამისობის საკითხს.** ამდენად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 19 ოქტომბრის №45/2020 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი შესაბამისობაში იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 199-ე მუხლით გათვალისწინებულ სპეციალურ რეგულაციასთან.

განხილული სასამართლო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საერთო სასამართლოთა კომპეტენცია კანონქვემდებარე აქტის მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის დადგენით შემოიფარგლება, თუმცა მხედველობაშია მისაღები ისეთი დასაშვები მდგომარეობაც, როდესაც შესაძლოა, თავად ორგანულ კანონში არსებული დანაწესი იყოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო. ასეთ დროს არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არაკონსტიტუციური საფუძვლის გამო ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემით კონსტიტუციის საწინააღმდეგო საჯარო მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელების რისკი. ამგვარი რეალობისაგან თავდაცვის მიზნით კანონმდებლის მხრიდან აუცილებელია ორგანული კანონის ნორმის იმგვარად ფორმულირება, რომ მაქსიმალურად იქნეს უზრუნველყოფილი მმართველობით საქმიანობათა კონსტიტუციასთან თავსებადობა. კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა დაუდგინოს ნორმაქვემდებარე საქმიანობის თავისუფლების მკაცრად განსაზღვრული კონსტიტუციური ფარგლები, საკანონმდებლო საქმიანობამ უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მხრიდან ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კონსტიტუციასთან მაქსიმალური შესაბამისობა.

## 4. საარჩევნო გეოგრაფიის პრობლემები საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

არჩევნები უნდა ასახავდეს ამომრჩევლის რეალურ ნებას, არჩევნების მიზანი ხალხის რეალური ნების გამოვლენაა. კანონმდებლობით განსაზღვრული საარჩევნო პროცედურები კი მხოლოდ ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად უნდა ფორმულირდეს. ყოველი საარჩევნო სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს ამომრჩევლის ხმათა პროპორციულ გარდაქმნას არჩევნების შედეგში, რამეთუ სწორედ საარჩევნო სისტემები განაპირობებს საარჩევნო ხმებისა და შესაბამისი მანდატების ურთიერთდამოკიდებულებას. მაჟორიტარულ სისტემაში ეს ნიშნავს საარჩევნო ოლქების დაახლოებით თანაბარ სიდიდეს და ამომრჩეველთა თანაბარ რაოდენობას, რათა ამომრჩეველთა ხმების თანაბარწონადაობა იყოს უზრუნველყოფილი, ხოლო პროპორციული სისტემის შემთხვევაში, ყოველ ხმას უნდა ჰქონდეს თანაბარი მნიშვნელობა პარლამენტში მანდატების გადანაწილებისას. **საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა, ისევე როგორც, ზოგადად, საარჩევნო სისტემები, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მთელი საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობაზე და საარჩევნო უფლების რეალიზაციაზე, რაც განაპირობებს აღნიშნული თემის აქტუალობას და დავას საარჩევნო გეოგრაფიის გარშემო. „ზოგადად, არჩევნების ადმინისტრირების პროცესში არსებობს რისკები, რომ რომელიმე პოლიტიკურმა ძალამ შექმნას მისთვის სასურველი საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების საზღვრები დაადგინოს იმგვარად, რომ სასარგებლო იყოს რომელიმე პოლიტიკური სუბიექტისთვის. ცხადია, კანონმდებელი ვალდებულია, შექმნას საკმარისი საკანონმდებლო გარანტიები და აღკვეთოს ასეთი მანიპულაციის შესაძლებლობა.“<sup>52</sup> საარჩევნო ოლქების ფორმირება უნდა ეფუძნებოდეს საარჩევნო უფლების თანასწორობის პრინციპს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ამომრჩეველთა ხმების თანაბარი წონა. თანასწორი საარჩევნო უფლების არსს წარმოადგენს ის, რომ „ყოველ ამომრჩეველს,**

52 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-28.

ისევე როგორც ყოველ კანდიდატს, არჩევნების შედეგებზე გემოქმედების ერთნაირი შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს. საარჩევნო უფლების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, რომ ყველა ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა ჰქონდეს. გარდა ამისა, აუცილებელია, რომ ყველა ხმას ერთნაირი წონა ჰქონდეს. ეს იმით მიიღწევა, რომ ყოველ დეპუტატს მცხოვრებთა ან ამომრჩეველთა დაახლოებით ერთნაირი რაოდენობა უნდა ირჩევდეს. სწორედ ამის გათვალისწინებით უნდა იქმნებოდეს საარჩევნო ოლქები.<sup>53</sup> „თითოეული ამომრჩევლის ხმამ უნდა შეძლოს, გავლენა მოახდინოს საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობაზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ხმის მიცემის უფლება, საარჩევნო პროცესი და, საბოლოო ჯამში, თვით დემოკრატიული წყობა, აზრს დაკარგავდა.“<sup>54</sup> ამასთან, „საარჩევნო საზღვრების გადასინჯვა, რაც ამომრჩეველთა რაოდენობის თვალსაზრისით არათანაბარი საარჩევნო ერთეულების შექმნას იწვევს, არ არღვევს პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლს, იმ პირობით, თუ ხალხის თავისუფალი ნება ბუსტად იქნება ასახული“.<sup>55</sup> იმავედროულად, მოსახლეობის რაოდენობა არ წარმოადგენს ოლქების განსაზღვრის ერთადერთ კრიტერიუმს, „შეიძლება მხედველობაში იქნეს მიღებული ასევე გეოგრაფიული კრიტერიუმი და ადმინისტრაციული, ან შესაძლოა, ისტორიული საზღვრებიც“.<sup>56</sup>

საარჩევნო გეოგრაფიის საკითხი აქტუალურია ქართულ საარჩევნო რეალობაშიც, რამდენადაც, ზოგ შემთხვევაში საარჩევნო ოლქები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ან ისტორიულ-ტერიტორიულ საზღვრებში იქმნება, სადაც ამომრჩეველთა ხმების წონა შეიძლება საგრძნობლად განსხვავდებოდეს. ამასთან, პრობლემურია საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების ე.წ. „ჯერიმანდერინგის“ საკითხი, რომელიც შეეხება საარჩევნო ოლქების ფორმირებას რომელიმე საარჩევნო სუ-

53 ავტორთა კოლექტივი, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბ., 2005, 161.

54 *Riza and Others v. Bulgaria*, N 48555/10, §148, 13 ოქტომბერი, 2015.

55 *Bompard v. France* (dec.), N 44081/02, 04 აპრილი, 2006.

56 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დოკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი, 2.2 პუნქტი (iii).

ბიექტისთვის უპირატესობის მინიჭების მიზნით. კანონმდებელი ვალდებულია, მოახდინოს საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების პრევენცია და, ამასთანავე, უზრუნველყოს, რომ ამომრჩევლებს ჰქონდეთ არჩევნების საბოლოო შედეგზე გავლენის მოხდენის თანაბარი შესაძლებლობები და გამოირიცხოს საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების შემთხვევები. საარჩევნო გეოგრაფიასთან დაკავშირებულ პრობლემებს ეთმობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები.

#### **4.1 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირებისას ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპი**

**მაჟორიტარულ არჩევნებში ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა და ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპი გახდა მსჯელობის საგანი საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ<sup>57</sup>, სადაც საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 110-ე მუხლის პირველი პუნქტის<sup>58</sup> და ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის (2011 წლის 27 დეკემბრის რედაქცია)<sup>59</sup> კონსტიტუციურობის საკითხი დაისვა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლსა და 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. **მოსარჩელის არგუმენტაციით**, ოლქებში მოსახლეობის რაოდენობა მნიშვნელოვნად განსხვავებული იყო და მანდატები არათანაბრად იყო გადანაწილებული, რაც მოქალაქეთა საარჩევნო ხმის „წონის“ შემცირებას იწვევდა. ცალკეულ შემთხვევებში დისპროპორცია იმდენად მაღალი იყო, რომ ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლების რაოდენობა 22-ჯერ მეტი იყო. **მოპასუხის წარმომადგენელი კი გა-****

57 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება.

58 რომლის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის იქმნება 73 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი, მათ შორის თბილისში – 10 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი“.

59 რომლის თანახმად, „საპარლამენტო არჩევნებისათვის თითოეული მუნიციპალიტეტი (თვითმმართველი ქალაქი, რაიონი), თბილისის გარდა, არის ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი“.



**ნმარტავდა,** რომ მაჟორიტარული არჩევნები გულისხმობს არა მოსახლეობის, არამედ ტერიტორიული ერთეულების – მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას, რაც იმით აიხსნება, რომ მაჟორიტარული არჩევნები თავის თავში გულისხმობს ტერიტორიულ წარმომადგენლობას.

**საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით,** „საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი განამტკიცებს რა საარჩევნო უფლებას, ადგენს ამ უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტანდარტებს და მოითხოვს, რომ შეიქმნას საარჩევნო უფლების რეალიზებისთვის საჭირო გარანტიები. საარჩევნო უფლება, თავისთავად, არ მოითხოვს რომელიმე კონკრეტული საარჩევნო მოდელის ჩამოყალიბებას. კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ არსებულმა საარჩევნო მოდელმა უზრუნველყოს ხალხის ნების თავისუფალი და თანასწორი ასახვა სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში.“

საკონსტიტუციო სასამართლო დადგა საჭიროების წინაშე, რომ, უპირველეს ყოვლისა, შემონმეხულიყო მოპასუხის არგუმენტი და დადგენილიყო, გულისხმობს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა თავის თავში ტერიტორიულ წარმომადგენლობას და მოიაზრება თუ არა ამ წარმომადგენლობაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების, მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, „საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით განმტკიცებული სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი თავის ერთ-ერთ გამოხატულებას პოვებს საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლში, რომელიც განსაზღვრავს, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი. ამავე დროს, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ტერიტორიულ წარმომადგენლობას.“ როგორც საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი თავად მიუთითებდა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ“ ითვალისწინებდა პარლამენტის ზედა პალატის – „სენატის“ შექმნას, რომელიც ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან შედგება. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპზე

დადუქნებული სისტემა მხოლოდ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ“ უნდა ამოქმედდეს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა თავის თავში a priori არ გულისხმობს, რომ უნდა მოხდეს ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა ემსახურება პერსონიფიცირებულ წარმომადგენლობას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მთელი საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობასა და საარჩევნო უფლებების რეალიზაციაზე. ხმათა თანასწორობა და ამომრჩევლებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების მინიჭება უნდა იყოს საარჩევნო ოლქების, საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრის უმთავრესი პრინციპი. საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა იყოს მოწოდებული, საარჩევნო ოლქების საზღვრები განისაზღვროს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს ხმათა თანასწორობა და ადეკვატური წარმომადგენლობა. ეს გულისხმობს, რომ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლების რაოდენობა შეძლებისდაგვარად თანასწორი იყოს, რათა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს ხმათა თანაბარი „წონა“.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე გაითვალისწინა, რომ შესაძლებელია, არ მოხერხდეს აბსოლუტური თანასწორობის მიღწევა, მაგრამ ასეთი უთანასწორობა მისაღებია მანამ, სანამ არსებობს მისი დასაბუთების ლეგიტიმური საფუძველი. საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებისას შესაძლოა, წარმოიშვას ფაქტობრივი სირთულეები და შეუძლებელი აღმოჩნდეს საარჩევნო ოლქების იმგვარი გადანაწილება, რომ ამომრჩევლების ხმებს იდენტური „წონა“ ჰქონდეს. თუმცა ხელისუფლება უნდა ცდილობდეს, რომ ასეთი უთანასწორობა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი და ამომრჩეველთა ნაწილის ხმის წონა მხოლოდ ადმინისტრაციული სირთულეების გამო არ შემცირდეს.

ტერიტორიული წარმომადგენლობის ელემენტის შემოტანამ არ უნდა გამოიწვიოს საარჩევნო ხმების აშკარა და გაუმართლებელი უთანაბრობა, ტერიტორიულ ერთეულებში რეგისტრირებული ამომრჩევლების ხმების გავლენა არ უნდა შემცირდეს იმდენად, რომ ხელისუფლების ფორმირების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა არსებითად შეზღუდოს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა ის გარემოებაც, რომ ხმების თანაბარწონადობის პრინციპი ფართოდ აღიარებულ საერთაშორისო სტანდარტს წარმოადგენდა და მაგალითის სახით მიუთითა ევროპული კომისიის რეკომენდაციებზე სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (**ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“**). ხმათა თანასწორობის პრინციპზე მითითებას შეიცავდა ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციისა (ეუთო) და „ვენეციის კომისიის“ რეკომენდაციები, რომლებიც უკავშირდებოდა საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, სადავო შემთხვევაში ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა საარჩევნო ოლქები მექანიკურად დაუკავშირა მუნიციპალიტეტებს იქ რეგისტრირებული ამომრჩევლების რაოდენობის გათვალისწინების გარეშე, რამაც ხმათა თანაბრობიდან მნიშვნელოვანი ხარისხის გადახრა გამოიწვია, არსებითად შეამცირა ამომრჩეველთა ნაწილის გავლენა საარჩევნო პროცესზე. არსებული გადახრა იმდენად მაღალი იყო, რომ იწვევდა არაპროპორციულ წარმომადგენლობას და არაადეკვატურად ასახავდა საქართველოს მოქალაქეების წარმომადგენლობას უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ იმ პირობებში, როდესაც სადავო ნორმიდან გამომდინარე, ამომრჩეველთა ერთი ნაწილის ხმის „წონა“ მრავალჯერ აღემატებოდა მეორე ნაწილის ხმის „წონას“, ეს იწვევდა მაღალი ხარისხის დისპროპორციას. ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში რეგისტრირებული ამომრჩევლების რაოდენობის გათვალისწინებით, ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილის გავლენა საარჩევნო პროცესებზე იმდენად შემცირებული იყო, რომ განაპირობებდა საარჩევნო უფლების გაუმართლებელ, დაუსაბუთებელ შეზღუდვას. ზოგ შემთხვევაში ხმათა თანაბრობის პრინციპიდან გადახრა შეიძლებოდა, თუმცა ეს გადახრა უნდა ყოფილიყო მინიმალური და განპირობებული ობიექტური ფაქტორებით.

წინამდებარე გადაწყვეტილებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ ხმათა თანაბრობის მოთხოვნიდან გადახვევა არ იყო გამართლებული მოპასუხის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნით – მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული წარმომადგენლობით, რადგან,

პირველ რიგში, დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტები არ წარმოადგენენ ისეთი კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსის მქონე სუბიექტებს, რომ სავალდებულო წესით ჰყავდეთ წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში. ამავე დროს, არ დადასტურდა, რომ არსებობდა სადავო ნორმებით გათვალისწინებული ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის – მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული წარმომადგენლობის ინტერესი, რაც გაამართლებდა სადავო ნორმით გათვალისწინებულ დიფერენცირებას.

**საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით** სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ თანასწორობის ძირითად უფლებას განსაკუთრებულად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საარჩევნო პროცესთან მიმართებით.

საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ მოცემულ შემთხვევაში შესაძარბეული ჯგუფები – სხვადასხვა ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლები წარმოადგენენ არსებითად თანასწორ სუბიექტებს. აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქეები საარჩევნო პროცესებთან მიმართებით არსებითად თანასწორები არიან, რამდენადაც მათ აქვთ თანაბარი ინტერესი, ჰქონდეთ წვდომა საყოველთაო არჩევნებზე და ამ გზით მონაწილეობდნენ ხელისუფლების მიერ გადამწყვეტილებათა მიღების პროცესში. რაც შეეხება უთანასწორო მოპყრობას, განსახილველ შემთხვევაში ამკარა იყო, რომ სადავო ნორმა იწვევდა არსებითად თანასწორი სუბიექტების – სხვადასხვა საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებული ამომრჩევლების – დიფერენცირებას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის 1/1/477 გადაწყვეტილების გათვალისწინებით,<sup>60</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამა თუ იმ კონსტიტუციური უფლების დარღვევა ყოველთვის, იმავდროულად, თანასწორობის უფლების დარღვევას არ გულისხმობს. მაგრამ, როდესაც ნორმა იწვევს კონკრეტულ საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებული მოქალაქეების საარჩევნო უფლების დარღვევას იმის გამო, რომ გაუმართლებლად ზრდის სხვა ამომრჩევლების ხმის წონას და ამით ახდენს ამომრჩეველთა გარკვეუ-

60 საქმე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-79.

ლი კატეგორიის დიფერენცირებას დანარჩენი ამომრჩევლებისგან, შეუძლებელია, ის კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციურ მოთხოვნებს პასუხობდეს.

**შედეგად, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 110-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები: „მათ შორის, თბილისში – 10 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი“ და ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი (2011 წლის 27 დეკემბრის რედაქცია) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლსა და 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.**

#### **4.2 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირებისას საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების რისკები**

**საარჩევნო გეოგრაფია მსჯელობის საგანი იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს ვიდევ ერთ საქმეზე<sup>61</sup>, სადაც საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-18 მუხლის პირველი ნაწილის, 110-ე მუხლის მე-5 ნაწილის, 110<sup>1</sup> მუხლის მე-3-42-ე პუნქტების კონსტიტუციურობის საკითხი დაისვა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან, 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, 49-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 50-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. საქართველოს კონსტიტუციის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის მე-14 მუხლი განამტკიცებდა დისკრიმინაციის აკრძალვის კონსტიტუციურ ნორმას, ხოლო 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული იყო არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება. 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე საქართველოს პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან“. 50-ე მუხლის**

61 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

პირველი პუნქტი განსაზღვრავდა საპარლამენტო არჩევნებში პასიური საარჩევნო უფლებით მონაწილეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სადავო ნორმები განსაზღვრავდა საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრებს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილებას, დაედგინა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც გათვალისწინებული იყო ორი ან ორზე მეტი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის შექმნა.

**კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად**, საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების საზღვრები სადავო ნორმებით დადგენილი იყო იმგვარად, რომ არ აღიკვეთა საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების შესაძლებლობა, სადავო ნორმებით არ შეიქმნა მითითებული პრევენციისათვის საკმარისი საკანონმდებლო გარანტიები. მოსარჩელეთა აზრით, სადავო ნორმები შესაძლებლობას იძლეოდა, ე.წ. „ჭერიმანდერინგის“ გზით მომხდარიყო მანიპულაცია არჩევნების შედეგზე, რაც ვერ უზრუნველყოფდა ამომრჩეველთა ნების თავისუფალ გამოვლენას. მოსარჩელეთა განმარტებით, 110<sup>1</sup> მუხლის მე-3-42-ე პუნქტებით, ხელისუფლებამ შექმნა მისთვის ხელსაყრელი საარჩევნო გეოგრაფია, კერძოდ, აღნიშნული სადავო ნორმები მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრებს ადგენდა იმგვარად, რომ ხელსაყრელი იყო მხოლოდ სახელისუფლებო პარტიებისთვის, და არა სხვა საარჩევნო სუბიექტებისთვის. კერძოდ, ხდებოდა ოპოზიციის მიერ მოგებული და კარგი შედეგების მქონე უბნებისა და ოლქების გადაჯგუფება, რათა დაბალანსებულიყო ოპოზიციის მიერ მოგებული ხმების რაოდენობა. ამასთან, მოსარჩელე მხარე აღნიშნავდა, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ერთი ნაწილის საზღვრები განსაზღვრული იყო კანონით – საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, ხოლო დარჩენილი მაჟორიტარული ოლქების საზღვრები დგინდებოდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებით. მოსარჩელე მხარისათვის ბუნდოვანი იყო, თუ რა ლეგიტიმური მიზანი ჰქონდა ნორმატიულ მოწესრიგებას დაქვემდებარებული ერთი საკითხის ცალკეულ შემთხვევაში კანონით გადაწყვეტას, ხოლო სხვა შემთხვევაში ცესკოს ადმინისტრაციული აქტით. მოსარჩელის აზრით, საარჩევნო ოლქების ნაწილის საზღვრების დადგენა ცესკოს განკარგულებით წინააღმდეგობაში მოდიოდა საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლთან, რომლის თანახმად, „მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში მონაწილეობის წესი

და პირობები განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით“. ამასთან, მოსარჩელე მხარის პოზიციით, სადავო ნორმები საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას გადასცემდა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების დადგენის უფლებამოსილებას სახელმძღვანელო კრიტერიუმების განსაზღვრის გარეშე, რაც საკუთარ თავში მოიცავდა საკითხის პოლიტიკური ნიშნით გადანყვეტის მაღალ რისკებს და ხელს უწყობდა რისკების რეალიზებას.

**მოპასუხე მხარე** მიუთითებდა საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებულ დათქმაზე მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა ოდენობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის, ოლქებში ამომრჩეველთა შეძლებისდაგვარად თანაბრად განაწილებისა და მოსაზღვრეობის პრინციპის შესახებ და აღნიშნავდა, რომ კანონმდებლის მხრიდან საარჩევნო ოლქების საზღვრების განსაზღვრისას მაქსიმალურად იქნა გათვალისწინებული საერთაშორისო სტანდარტები, ხმათა თანაბარწონადობისა და მოსაზღვრეობის პრინციპთა მოთხოვნები. საარჩევნო ოლქების სადავო განაწილება ემყარებოდა საქართველოს კონსტიტუციასა და საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილებაში<sup>62</sup> ჩამოყალიბებულ პრინციპებს, ასევე საერთაშორისო სტანდარტებს და ორგანულ კანონში – საარჩევნო კოდექსში აღნიშნული პრინციპებისა და კრიტერიუმების სახელდებით განერა გავლენას ვერ მოახდენდა ოლქების საზღვრების დადგენისას მათი გათვალისწინების ფაქტის შეფასებაზე.

**საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით**, სასარჩელო მოთხოვნა შინაარსობრივად შეეხებოდა ორ საკითხს: ა) საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 110<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3-42-ე პუნქტებით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების კონსტიტუციურობას, ბ) საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტითა და 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტით საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების (დაედგინა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც გათვალისწინებული იყო ორი ან ორზე მეტი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის შექმნა) კონსტიტუციურობას, საარჩევნო გეოგრაფიისა და საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა კონტექსტში.

62 საქმე საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ მარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების, ე.წ. „ჯერიმანდერიინგის“, კონტექსტში საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 110<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3-42-ე პუნქტებით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების კონსტიტუციურობასთან მიმართებით საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საარჩევნო სისტემის ფორმირება არის პოლიტიკური პროცესის ნაწილი, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის შესახებ ვერ იმსჯელებდა პოლიტიკური მიზანშეწონილობის კონტექსტში. აღნიშნულთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ მოიხმო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება,<sup>63</sup> სადაც განიმარტა, რომ „საარჩევნო უფლება, თავისთავად, არ მოითხოვს რომელიმე კონკრეტული საარჩევნო მოდელის ჩამოყალიბებას. კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ არსებულმა საარჩევნო მოდელმა უზრუნველყოს ხალხის ნების თავისუფალი და თანასწორი ასახვა სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში“.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, „მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, იგი, თავისთავად, მოიცავს გარკვეული რაოდენობის ამომრჩეველთა ხმების „დაკარგვას“. საარჩევნო გეოგრაფიით მანიპულირების გზით, შესაძლებელია „დაკარგული“ ხმების გაზრდა, შემცირება ან/და სხვაგვარი ბალანსის დადგენა რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ. კონკრეტული მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ინდივიდუალური მახასიათებლებიდან და შესაბამისი პოლიტიკური მოტივაციიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ პოლიტიკური თვალსაზრისით უპირატესობას ქმნიდეს ერთი კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტისთვის. ამდენად, საარჩევნო გეოგრაფიამ შესაძლოა, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობაზე და საარჩევნო უფლების რეალიზაციაზე.“ ამ თვალსაზრისით, ყურადღება უნდა გამახვილებულიყოს საარჩევნო გეოგრაფიისა და კონსტიტუციით აღიარებული საარჩევნო უფლების ცალკეული კომპონენტების ურთიერთმიმართებაზე.

63 საქმე საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ მარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-4.



**საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ „ჯერიმანდერინგი“, განსხვავებული პოლიტიკური ვითარების მიხედვით, შეიძლება განხორციელდეს არაერთი, წინასწარ განუჭვრეტელი სცენარითა და მეთოდით. მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლო საარჩევნო ოლქების საზღვრების დამდგენი სამართლებრივი ნორმების კონსტიტუციურობის შესახებ დავას ვერ შეაფასებდა აბსტრაქტულად, პოლიტიკური მიზანშეწონილობისა თუ სხვა სახის სუბიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით.**

მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების ცვლილებასთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ გაიზიარა მოპასუხე მხარის პოზიცია, რომ ცვლილების საჭიროება განპირობებული იყო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილებით. საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად ცნო ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპის დარღვევის გამო, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიერ დადგენილი სტანდარტების განხორციელება თავისთავად მოითხოვდა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების ცვლილებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილებით, განსაზღვრული სტანდარტების საარჩევნო კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისთვის შესაძლოდ არსებული რამდენიმე ალტერნატივიდან ერთის არჩევა კი, თავისთავად, „ჯერიმანდერინგზე“ არ მიუთითებდა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ, საარჩევნო გეოგრაფიის შესაძლოდ ბოროტად გამოყენების დასაბუთების თვალსაზრისით, ქვეყნისა თუ პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო გამოცდილება და არჩევნების შედეგები ნამდვილად არის ერთ-ერთი ვარგისი საშუალება. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეეფასებინა, სადავო შემთხვევაში, მოსარჩელის მიერ დასახელებული არჩევნების შედეგებს რამდენად შეიძლება მიეთითებინა საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენებაზე.

მოსარჩელის მიერ დასახელებული ორი არამოსაზღვრე ადმინისტრაციული ერთეულისგან შემდგარ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსაზღვრეობის პრინციპის დარღვევა, გარკვეულ შემთხვევებში, შეიძლება მართლაც მიანიშნებდეს საარჩევნო გეოგრაფიის დადგენის უფლებამოსი-

ლების ბოროტად გამოყენებაზე. სადავო შემთხვევაში მოსაზღვრეობის პრინციპი დარღვეული იყო მხოლოდ ერთ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქთან მიმართებით, ამასთან, აღნიშნული გადახვევის საჭიროება დასაბუთებული იყო ადმინისტრაციული საზღვრების ერთიანობის შენარჩუნების ლეგიტიმური მიზნიდან გამომდინარე. იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი საგამონაკლისო შემთხვევა იქნებოდა მრავლობითი (მოსაზღვრეობის პრინციპის დარღვევა მრავალჯერ, სხვადასხვა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების შემთხვევაში), ანუ, თუ მოსაზღვრეობის კრიტერიუმის დარღვევა კანონმდებლის მიერ განსაზღვრული იქნებოდა არა გამონაკლისის, არამედ წესის სახით, მაშინ ეს გააჩენდა მანიპულირების ეჭვს და ობიექტური დამკვირვებლის თვალში შექმნიდა საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების საფრთხის საფუძველს.

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ, ზოგადად, მოსარჩელის მიერ მითითებული მონაცემები არჩევნებთან დაკავშირებით ასახავდა სხვადასხვა კონსტიტუციური ორგანოს საარჩევნო ჩატარებული კენჭისყრის შედეგებს და ისინი არსებითად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან. აღინიშნა, რომ მოსარჩელე სასარჩელო მოთხოვნის გასამყარებლად, უმეტესწილად, იშველიებდა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგებს, რაც არ იყო შედარებადი და საკმარისი მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების შეფასების თვალსაზრისით. ამდენად, მოსარჩელე მხარის მიერ მოყვანილი არჩევნების შედეგების ანალიზი არ იძლეოდა მკვეთრად გამოხატულ სურათს კონკრეტული გეოგრაფიული ერთეულის პოლიტიკური განწყობის შესახებ და ვერ იქნებოდა მიჩნეული როგორც სამართლებრივად ვარგისი გარემოება საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების მტკიცებისთვის.

აღინიშნა, რომ კონსტიტუციურ სარჩელში მოყვანილი არგუმენტაცია, უმეტესწილად, ემყარებოდა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების სხვა წესით განაწილების შესაძლებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გამოორიხა, რომ ეარსება საარჩევნო გეოგრაფიის უკეთ დადგენის შესაძლებლობას, თუმცა ეს გარემოება თავისთავად „ჭერიმანდერი-ნგის“ ფაქტზე არ მიუთითებდა.

**რაც შეეხება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტისა და 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობასთან მიმართებით იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა საქა-**

**რთველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილებას, დაედგინა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც გათვალისწინებული იყო ორი ან ორზე მეტი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის შექმნა,** მოსამართლეების აზრები დაემთხვა ერთმანეთს და პლენუმის სხდომაზე დამსწრე წევრებმა სადავო ნორმები მითითებულ ნაწილში მიიჩნიეს კონსტიტუციურად. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ცალკეული მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილება თავისთავად არ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს.

**საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტის იმ ნორმატიული შინაარსის კონსტიტუციურობასთან მიმართებით, რომელიც შეეხებოდა საარჩევნო კოდექსით ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების არაკონსტიტუციურად გამოყენების საფრთხეს,** საარჩევნო კოდექსში საარჩევნო ოლქების შექმნის/საზღვრების განსაზღვრის/გეოგრაფიის დადგენის განჭვრეტადი კრიტერიუმების არარსებობის გამო, პლენუმის სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმები გაიყო თანაბრად. მოსამართლეების ერთმა ნაწილმა ამ ნაწილში მხარი დაუჭირა სასარჩევნო მოთხოვნის დაკმაყოფილებას; მოსამართლეების მეორე ნაწილმა ამ ნაწილში სასარჩევნო მოთხოვნის არდაკმაყოფილებას დაუჭირა მხარი. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-6 პუნქტის<sup>64</sup> შესაბამისად, კონსტიტუციური სარჩელი სასარჩევნო მოთხოვნის ამ ნაწილში არ დაკმაყოფილდა პლენუმის სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმათა გაყოფის გამო. შესაბამისად, ხმების თანაბრად გაყოფის შედეგად სადავო ნორმა კონსტიტუციასთან შესაბამისად ჩაითვალა კანონის კონსტიტუციურობის პრეზუმფციის ძალით, ხოლო გადაწყვეტილებაში აისახა მოსამართლეთა ორივე პოზიციის დასაბუთება.

**მოსამართლეების ერთი ნაწილის პოზიციის დასაბუთებისას აღინიშნა,** რომ კონსტიტუციურ სარჩელში სადავოდ არ იყო გამხდარი საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2016 წლის 31 მარტის

64 რომლის თანახმად, „თუ კონსტიტუციურ სარჩელზე გადაწყვეტილების მიღებისას პლენუმის ... სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმები თანაბრად გაიყო, კონსტიტუციური სარჩელი არ დაკმაყოფილდება“.

№161/2016 განკარგულება, რომლითაც განისაზღვრა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები თბილისის, რუსთავის, ქუთაისისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტებში, რის გაუსაჩივრებლობის მიზეზადაც კონსტიტუციური სარჩელის არსებითი განხილვისას გამოითქვა მოსაზრება, რომ იგი არ წარმოადგენდა ნორმატიულ აქტს და მასზე მსჯელობა არ მიეკუთვნებოდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას. აღნიშნულთან დაკავშირებით აღინიშნა, რომ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მიზნებისთვის ნორმატიული აქტის შინაარსი არ ამოიწურება ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული დეფინიციით და, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის განკარგულება რამდენჯერმე გამხდარა საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი. ამ განკარგულებამ დამოუკიდებელი კონსტიტუციური სამართლებრივი მსჯელობა გამოიწვია. აქედან გამომდინარე, ვინაიდან კონსტიტუციურ სარჩელში სადავოდ არ გამხდარა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2016 წლის 31 მარტის №161/2016 განკარგულება, საკონსტიტუციო სასამართლო მოკლებული იყო შესაძლებლობას, ემსჯელა აღნიშნული აქტით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილი იყო, ემსჯელა, თუ რამდენად ქმნიდა საარჩევნო კოდექსით დადგენილი სადავო რეგულაცია კონსტიტუციის დარღვევის საფრთხეს და ამ კონტექსტში შეაფასა საარჩევნო კოდექსით ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის საკითხიც.

მოსამართლეთა შეფასებით, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილების ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის გადაცემა, ფორმალური თვალსაზრისით, თავსებადი იყო საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებთან. მართალია, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ორგანული კანონით განსაზღვრა ქმნიდა სტაბილურობისა და პოლიტიკური დელიბერაციის მეტ გარანტიებს, მაგრამ კანონმდებლის მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე ცესკოსთვის მაჟორიტარული ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილების მინიჭება, ასევე, იყო ლეგიტიმური ალტერნატივა. მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა, უცნაური ან არაგონივრული იყოს საარჩევნო ოლქების ნაწილის ორგანული კანონით დადგენა, ხოლო მეორე ნაწილის ცესკოს მიერ, თუმცა ამგვარი „უცნაურობა“ არ განაპირობებდა სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურობას.

ამდენად, მიჩნეულ იქნა, რომ ცალკეული მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილების საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭება განპირობებული იყო ობიექტური საჭიროებით, ფორმალური თვალსაზრისით სრულ შესაბამისობაში იყო საქართველოს კონსტიტუციასთან და ამგვარი უფლებამოსილების საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭება, თავისთავად, არაკონსტიტუციურ რეგულირებას არ წარმოადგენდა.

ამასთან, აღინიშნა, რომ ცესკოსთვის ამოსავალი კრიტერიუმები იყო თანაბარწონალობა და მოსაზღვრეობა. კითხვაზე, თუ რა კრიტერიუმებით იხელმძღვანელა კიდევ ცესკომ, პარლამენტის წარმომადგენელმა და მოწმედ მონვეულმა პირებმა დამატებით რამდენიმე კრიტერიუმი მიუთითეს. კერძოდ, ყურადღება მიექცა ადმინისტრაციულ დაყოფას, გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობას, ოლქების ადმინისტრირების მოხერხებულობას, დასაშვები გადახრის მაჩვენებელს, ქალაქების გეოგრაფიულ მდებარეობას, ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიას, ადმინისტრაციული საზღვრების გათვალისწინებას. ეს ან სხვა რომელიმე კრიტერიუმი შესაძლოა, მნიშვნელოვანი იყოს ცესკოს მიერ საარჩევნო ოლქების შექმნისას, თუმცა აღნიშნული, იმავდროულად, ცხადყოფდა, რომ ორგანული კანონი არ გამორიცხავდა ცესკოს მიერ საარჩევნო ოლქების ჩამოყალიბებას სხვა ისეთ კრიტერიუმზე დაყრდნობით, რომელიც არ იყო კანონით განსაზღვრული და რომელსაც ცესკო მიზანშეწონილად მიიჩნევდა. ყოველივე ეს ცესკოს ანიჭებდა გაუმართლებლად ფართო დისკრეციას, ქმნიდა საფრთხეს, რომ ცესკოს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესაბამოდ გამოეყენებინა დისკრეციული უფლებამოსილება, დაუსაბუთებლად შეეცვალა ან გამოეყენებინა ესა თუ ის კრიტერიუმი, მათ შორის, მაშინაც, როდესაც ცესკო მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისას 110-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად მიიღებდა გადაწყვეტილებას ერთმანეთის მოსაზღვრე ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების სრულად ან ნაწილობრივ გაერთიანების შესახებ.

მოსამართლეთა მითითებით, მათ არ მიაჩნდათ, რომ ყველა საარჩევნო ოლქის საზღვარი აუცილებლად ორგანული კანონით უნდა ყოფილიყო განსაზღვრული, თუმცა, იმავდროულად, მიიჩნიეს, რომ საარჩევნო პროცესის სათანადო და გამართული ადმინისტრირებისათვის აუცილე-

ბელი იყო მკაფიო და ერთგვაროვანი კრიტერიუმებით, სახელმძღვანელო პრინციპებით სარგებლობა.

მოსამართლეთა შეფასებით, „საპარლამენტო არჩევნები წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ მოვლენას სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, შესაბამისად, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დამდგენი ორგანოს საქმიანობის გამჭვირვალობა. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გადაწყვეტილების მიღების მკაფიოდ განერილ წესს, პროცესის ინკლუზიურობას და დისკრეციული უფლებამოსილების შემზღვევას შესაბამისი კრიტერიუმებით.“

მოსამართლეთა შეფასებით, საარჩევნო ოლქების საზღვრების ცვლილებები პროგნოზირებადი და ახსნადი უნდა იყოს, ხოლო იმისათვის, რომ გამოირიცხოს ყოველგვარი ლეგიტიმური ეჭვი, იყენებს თუ არა ცესკო თავის უფლებამოსილებას მანიპულაციებისთვის, აუცილებელი იყო, კანონმდებელს მკაფიოდ განესაზღვრა, თუ რა კონკრეტული კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელოს ცესკომ საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრისას. კანონმდებლობა არ უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას საარჩევნო ადმინისტრაციას, არჩევნებამდე დარჩენილ ესოდენ მცირე ინტერვალში დაადგინოს/შეცვალოს საზღვრები, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როდესაც საზღვრების ცვლილება აუცილებელია ტექნიკური ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ან/და გარდაუვალია ამომრჩევლის ნების გამოვლენის უზრუნველსაყოფად. ამასთან, გასათვალისწინებელი იყო, რომ ორგანული კანონით მხოლოდ ხმების თანაბრობისა და მოსაზღვრეობის განსაზღვრა არ იძლეოდა საშუალებას, მანიპულაციების რისკები გამოირიცხულიყო, როდესაც საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა/ცვლილება ხორციელდებოდა არჩევნებამდე დარჩენილ მცირე პერიოდში.

**მოსამართლეების მეორე ნაწილის პოზიციის დასაბუთებისას** აღინიშნა, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია წარმოადგენს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლეს ორგანოს, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლემბისციტის გამართვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ამდენად, აღნიშნული ორგანოს მიერ კანონმდებლობით

გათვალისწინებულ შემთხვევებში საარჩევნო პროცესის რეგულირების მიზნით გამოცემული სამართლებრივი აქტები მიეკუთვნება საარჩევნო კანონმდებლობას. შესაბამისად, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილების ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის გადაცემა, ფორმალური თვალსაზრისით, თავსებადი იყო საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებთან.

მოსამართლეთა მითითებით, მოცემულ შემთხვევაში საქართველოს კონსტიტუცია აკეთებს ზოგად მითითებას პარლამენტის წევრის არჩევის წესის ორგანული კანონით განსაზღვრასთან დაკავშირებით, შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მიზანი არ არის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის ფორმალური, საკითხის ორგანული კანონით მონესრიგება. საკითხის ბუნებიდან გამომდინარე, პარლამენტი უფლებამოსილია, გარკვეულ შემთხვევაში მისი მონესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირება მოახდინოს. ამასთან, მართალია, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ორგანული კანონით განსაზღვრა ქმნის სტაბილურობის მეტ გარანტიებს, მაგრამ აღნიშნული საკითხის ორგანული კანონით მონესრიგება მიზანშეუწონელი იქნებოდა საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, ამასთან, შეიძლება, უარყოფითად ასახულიყო საარჩევნო პროცესზე, ვინაიდან ამგვარ მუნიციპალურ ერთეულებში დადგენილი საზღვრები, თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე, საჭიროებს პერიოდული დაზუსტების მოქნილ მექანიზმს, რაც შესაძლოა, ვერ უზრუნველყოს ორგანულმა კანონმა.

ასევე არასწორად იქნა მიჩნეული მოსარჩელის მოსაზრება კრიტერიუმების არარსებობის შესახებ და აღინიშნა, რომ საარჩევნო კოდექსის 110-ე მუხლიდან გამომდინარე, ცესკო ვალდებული იყო, ოლქების განსაზღვრისას დაეცვა ხმათა თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპი, ერთ ოლქში არ მოექცია არამეზობელ ადგილობრივ საარჩევნო ოლქში არსებული ტერიტორიები და დაეცვა ამ სფეროში არსებული სხვა საერთაშორისო სტანდარტები.

ამასთან, ის, რომ საარჩევნო ოლქების საზღვრების განმსაზღვრელი ცესკოს დადგენილება ექვემდებარება კონსტიტუციურობის დამოუკიდებლად შეფასებას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, ასევე აისახა მოსამართლეთა პოზიციაში.

მოსამართლეთა შეფასებით, იმ ფონზე, როდესაც ცესკოს განკარგულების კონსტიტუციურობის კონტროლი საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ხორციელდება, ამ აქტის საფუძველზე უფლების დარღვევის ჰიპოთეზურ შესაძლებლობაზე მითითება ვერ გამოდგებოდა კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობის არგუმენტად. ამ შემთხვევაში მოსარჩევეებს, ისევე როგორც ნებისმიერ ამომრჩეველს, რომელსაც ჰქონდა კითხვის ნიშნები ცესკოს მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით, სურდათ, „ობიექტური დამკვირვებლის თვალში“ მოეხდინათ საარჩევნო პროცესისადმი სანდოობის უზრუნველყოფა, ჰქონდათ სრული შესაძლებლობა, გაესაჩივრებინათ ცესკოს 2016 წლის 31 მარტის №161/2016 განკარგულების კონსტიტუციურობის საკითხი. კონსტიტუციური სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოში რეგისტრაციის მომენტისათვის (2016 წლის 1 ივნისი) უკვე გასული იყო საარჩევნო ოლქების საზღვრების დასადგენად ცესკოსათვის კანონით განსაზღვრული ვადა, შესაბამისად, მოსარჩევეებს ჰქონდათ იმის საკანონმდებლო გარანტია, რომ ცესკოს ხსენებული განკარგულების კონსტიტუციურობის შეფასების შემდეგ მისი შეცვლა აღარ მოხდებოდა და საარჩევნო პროცესი კონსტიტუციურ კონტროლს მიღმა არ დარჩებოდა. ამავე დროს, საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა ასევე იცნობდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩატარებული არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებისა და თავად არჩევნების კონსტიტუციურობის შეფასების უფლებამოსილებას, შესაბამისად, რა ეტაპზეც არ უნდა მომხდარიყო საარჩევნო კანონმდებლობის ცვლილება, მოსარჩევეთათვის მაინც გარანტირებული იყო მისი კონსტიტუციურობის კონტროლი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არ არსებობდა ცესკოს მიერ საარჩევნო ოლქების განმსაზღვრელი აქტის ცვლილებისა და მისი დროში მანიპულირების შედეგად საარჩევნო პროცესის კონსტიტუციური კონტროლს მიღმა დატოვების შესაძლებლობა.

**შედეგად, არ დაკმაყოფილდა კონსტიტუციური სარჩელი სასარჩევნო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის, 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტის (საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა ცესკოს უფლებამოსილებას, დაედგინა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრები იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც გათვალისწინებული იყო ორი ან ორზე მეტი მაჟორიტარული საა-**



რჩევნო ოლქის შექმნა), 110<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3–42-ე პუნქტების არაკონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან, 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, 49-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 50-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. ამასთან, კონსტიტუციურ სარჩელზე გადაწყვეტილების მიღებისას საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტით ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის თაობაზე (არაკონსტიტუციურად გამოყენების საფრთხის ნაწილში) საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმები თანაბრად გაიყო. შესაბამისად, კონსტიტუციური სარჩელი სასარჩელო მოთხოვნის ამ ნაწილში არ დაკმაყოფილდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან, 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, 49-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 50-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

საარჩევნო გეოგრაფიის პრობლემებთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადაწყვეტილებები საარჩევნო სამართლის ბევრ მნიშვნელოვან ასპექტს შეეხო. ასევე აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო გეოგრაფიასთან დაკავშირებულმა საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა გადაწყვეტილებამ საფუძველი დაუდო საარჩევნო ოლქების განსაზღვრას ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპის საფუძველზე და უდავოდ პროგრესული ნაბიჯი გადაიდგა მაჟორიტარული ოლქების დაკომპლექტების კუთხით, გაუმჯობესდა სადავო საკანონმდებლო მონესრიგება, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე კვლავ დაისვა საარჩევნო გეოგრაფიასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი, სადაც უკვე აქცენტი არა ხმათა თანაბრობაზე კეთდებოდა, არამედ სადავო იყო ე.წ. „ჯერიმანდერინგის“ გზით არჩევნების შედეგზე მანიპულაციის განხორციელება, საარჩევნო ოლქების იმგვარი გადაჯგუფება, რაც დააზიანებდა ოპოზიციურ პარტიებს. დასახელებულ გადაწყვეტილებებში განხილული საკითხები ადასტურებს საარჩევნო გეოგრაფიის მნიშვნელობას და, იმავდროულად, პრობლემურობას. აღიარებულია, რომ საარჩევნო გეოგრაფიით მანიპულირების გზით შესაძლებელია „დაკარგული“ ხმების გაზრდა, შემცირება ან/და სხვაგვარი ბალანსის დადგენა რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ და მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების ჩამოყალიბება იმგვარად, რომ პოლიტიკური

თვალსაზრისით უპირატესობას ქმნიდეს ერთი კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტისთვის, ასევე, მაჟორიტარული სისტემების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მაჟორიტარული ოლქების შექმნისას თითქმის შეუძლებელია ამომრჩეველთა ხმების თანაბარწილობის აბსოლუტური დაცვა, თუმცა კანონმდებელი ვალდებულია, მოახდინოს საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების პრევენცია და მაქსიმალურად უზრუნველყოს ამგვარი რისკების შემცირება, რამეთუ საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენება ართულებს სახალხო სუვერენიტეტის ეფექტურ რეალიზაციას და ამცირებს წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციას, ეჭვქვეშ აყენებს სახელმწიფოს დემოკრატიულობას.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად პარლამენტის შემადგენლობა განისაზღვრა პროპორციული სისტემით არჩეული 120 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 30 პარლამენტის წევრისაგან.<sup>65</sup> შესაბამისად, პარლამენტში პროპორციული წესით ასარჩევი დეპუტატების რაოდენობა 77-იდან 120-ამდე გაიზარდა, მაჟორიტარული მანდატები კი 73-იდან 30-ამდე შემცირდა. განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად საარჩევნო კოდექსის გარდამავალი დებულებების 196-ე მუხლი ეთმობა საქართველოს პარლამენტის პროპორციული საარჩევნო სისტემით გასამართ არჩევნებამდე საქართველოს პარლამენტის არჩევნების ჩასატარებლად მოსაყენებელ ზოგიერთ წესს და ვადას. დასახელებული მუხლის მე-7 ნაწილის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის იქმნება 30 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის მიღების დროისათვის მოქმედი ადმინისტრაციული საზღვრების შესაბამისად და მითითებულია შესაბამისი ადმინისტრაციული ერთეულები. ასევე აღსანიშნავია დასახელებული მუხლის მე-12 ნაწილი, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებიდან საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის ოქტომბრის არჩევნებამდე პერიოდში პარლამენტის შუალედური არჩევნები და რიგგარეშე არჩევნები ტარდება ამ მუ-

65 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (02.07.2020 წ., №6723-რს).

ხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში. ამ პერიოდში აღნიშნული საარჩევნო ოლქების საზღვრები უცვლელი რჩება, მიუხედავად მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული საზღვრებისა და ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების შესაძლო ცვლილებისა. როგორც წინამდებარე ნაშრომის II ნაწილშია აღნიშნული<sup>66</sup>, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის 30 მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობა რადიკალურად განსხვავდებოდა და, მოხმობილი ცხრილიდან ჩანს, რომ საარჩევნო ოლქების ამომრჩეველთა რაოდენობებს შორის მართლაც მნიშვნელოვანი განსხვავებებია.

აღნიშნულზე მითითებულია ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის შუალედურ ანგარიშში<sup>67</sup>, სადაც აღინიშნა, რომ საარჩევნო კოდექსმა საზღვრების კონსტიტუციური დაყოფის ფარგლებში ამომრჩეველთა თანაბარი გადანაწილება მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს. 30 საარჩევნო ოლქიდან 18-ში გადახრა 15 %-ზე მეტია, აქედან ყველაზე დიდ ოლქში გადახრა 3,5-ჯერ აღემატება ყველაზე პატარა ოლქში დარეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობას, ხოლო დანარჩენ შვიდ ოლქში ეს რიცხვი 10-იდან 15 %-ამდე მერყეობს.

როგორც აღინიშნა, ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“ ევროპის საარჩევნო მემკვიდრეობის ძირითად პრინციპებს შორის ასახელებს კენჭისყრის თანასწორობას, რაც, მითითებული კოდექსის მიხედვით, გულისხმობს: თანასწორი ხმის უფლებას – ყოველ ამომრჩეველს, როგორც წესი, უნდა ჰქონდეს მხოლოდ ერთი ხმა; იქ, სადაც საარჩევნო სისტემა უშვებს, რომ ამომრჩეველი შეიძლება სარგებლობდეს ერთზე მეტი ხმის უფლებით, ყველა ამომრჩეველს ხმათა ერთი და იგივე რა-

66 იხ. IV თავი, 249-250.

67 ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE, ODIHR), შეზღუდული სადამკვირვებლო მისია საქართველოში, საპარლამენტო არჩევნები, 31 ოქტომბერი, 2020 წელი; შუალედური ანგარიში 25 სექტემბერი – 10 ოქტომბერი, 2020 წელი; 2020 წლის 16 ოქტომბერი.

ოდენობა უნდა ჰქონდეს (2.1 პუნქტი). კენჭისყრის თანახმობა ასევე გულისხმობს საარჩევნო ოლქებს შორის ადგილებისა და ხმების თანაბრად გადანაწილების უფლებას (2.2 პუნქტი). ეს მოთხოვნა უნდა ვრცელდებოდეს პარლამენტის ქვედა პალატის, ასევე რეგიონალური და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებთან დაკავშირებით მაინც (i); იგი გულისხმობს საარჩევნო ოლქებს შორის ადგილების განაწილებას მკაფიო და დაბალანსებული წარმომადგენლობის პრინციპით, ერთ-ერთი ჩამოთვლილი კრიტერიუმების საფუძველზე: მოსახლეობა, მოქალაქეთა (მათ შორის არასრულწლოვანთა) რაოდენობა, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა, ან, შესაძლოა, უშუალოდ კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩევლების რაოდენობა. შეიძლება, გათვალისწინებული იყოს, აგრეთვე, ამ კრიტერიუმების გარკვეული კომბინაცია (ii); შეიძლება, მხედველობაში იქნეს მიღებული ასევე გეოგრაფიული კრიტერიუმი და ადმინისტრაციული, ან, შესაძლოა, ისტორიული საზღვრებიც (iii); დადგენილი ნორმებიდან დასაშვები გადახრა არ უნდა იყოს 10%-ზე მაღალი და, რა თქმა უნდა, არ უნდა სცდებოდეს 15%-ს, გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა (კომპაქტურად დასახლებული ეროვნული უმცირესობის დაცვა, არამჭიდროდ დასახლებული ადმინისტრაციული ერთეული) (iv); თანაბარი ხმის უფლების უზრუნველსაყოფად, ადგილების განაწილების გადახედვა უნდა ხდებოდეს ათ წელიწადში ერთხელ მაინც, სასურველია არასაარჩევნო პერიოდში (v); მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შემთხვევაში ადგილების გადანაწილება სასურველია, მოხდეს საარჩევნო ოლქის საზღვრების შეუცვლელად, რომლებიც, სადაც ეს შესაძლებელია, ადმინისტრაციულ საზღვრებს უნდა ემთხვეოდეს (vi). საარჩევნო ოლქის საზღვრების შესაძლო შეცვლა (მხოლოდ ერთმანდატიან სისტემაში) უნდა განხორციელდეს: მიუკერძოებლად; ეროვნული უმცირესობების ინტერესების დაცვით; სპეციალურად შექმნილი კომიტეტის რეკომენდაციის საფუძველზე. ეს კომიტეტი უნდა დაკომპლექტდეს უმთავრესად დამოუკიდებელი წევრებისაგან და სასურველია, მის შემადგენლობაში შედიოდნენ: გეოგრაფი, სოციოლოგი და სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენლები, ხოლო იქ, სადაც მიზანშეწონილი იქნებოდა, აგრეთვე ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებიც (vii).

დასახელებული კოდექსის განმარტებითი მოხსენების მე-13 პუნ-

**ქტის მიხედვით, ისეთ სისტემებში, რომლებიც არაპროპორციული შედეგებისაკენ იხრება, კერძოდ კი მაჟორიტარულ (ან პლურალურ) საარჩევნო სისტემებში, შეიძლება, ადგილი ჰქონდეს ოლქების ხელოვნური გამოყოფის საშუალებით შედეგების ერთი პარტიის სასარგებლოდ გადახრას.**

ყოველივე აღნიშნული ადასტურებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებებით განვითარებული მსჯელობისა და შეფასებების მიუხედავად, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის კვლავ პრობლემური იყო მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებთან დაკავშირებული საარჩევნო გეოგრაფიის საკითხები.

ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა პარლამენტის დაკომპლექტების წესი, რომლის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან<sup>68</sup>. აღნიშნული პროპორციული სისტემით პარლამენტი აირჩევა 2024 წელს. შესაბამისად, მორიგ საპარლამენტო არჩევნებში აღარ გვხვდება მაჟორიტარული სისტემა, რასთან დაკავშირებულ საარჩევნო გეოგრაფიის პრობლემებს დაეთმო საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებები. საარჩევნო კანონმდებლობიდან ამოღებულ იქნა ის დებულებები, რომლებიც მაჟორიტარული ოლქების განაწილების წესს ეხებოდა და რაც სადავო იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს დავის ფარგლებში. აღნიშნულის მიუხედავად, დასახელებულ გადანყვეტილებებში დასმული აქცენტები და პრინციპების დონეზე გაკეთებული განმარტებები მნიშვნელოვანია ნებისმიერი საარჩევნო სისტემისთვის. მართალია, აღნიშნული პრობლემები, უმეტესწილად, მაჟორიტარულ სისტემებში გვხვდება, თუმცა არც პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში გამოირიცხება ხმათა თანასწორობის პრინციპთან დაკავშირებული გარკვეული რისკები, რამდენადაც, როგორც აღინიშნა, პროპორციული სისტემის შემთხვევაში ყოველ ხმას უნდა ჰქონდეს თანაბა-

68 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 37; საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მუხ. 109.

რი მნიშვნელობა პარლამენტში მანდატების გადანაწილებისას, თუმცა, პროპორციული სისტემის მიხედვით, მხოლოდ ამომრჩეველთა იმ ხმებს აქვს არჩევნების შედეგზე გავლენა, რომლებიც დადგენილ ბარიერს გადალახავს.<sup>69</sup> ამასთანავე, აღნიშნული საკითხების აქტუალობასთან დაკავშირებით, საგულისხმოა ისიც, რომ საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის არჩევნებამდე პერიოდში პარლამენტის შუალედური არჩევნების და რიგგარეშე არჩევნების ჩატარება დადგენილია კვლავ ძველი, შერეული სისტემით, შესაბამისად, შესაძლოა, კვლავ შეგვხვდეს მაჟორიტარულ ოლქებთან დაკავშირებული საარჩევნო გეოგრაფიის პრობლემები.

საარჩევნო გეოგრაფიასთან დაკავშირებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეზე ასევე დაისვა საკითხი იმასთან დაკავშირებით, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ერთი ნაწილის საზღვრები განსაზღვრული იყო კანონით – საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, ხოლო დარჩენილი მაჟორიტარული ოლქების საზღვრები დგინდებოდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებით. შეფასდა საარჩევნო კოდექსით ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების არაკონსტიტუციურად გამოყენების საფრთხე. ამ მიმართულებით შესაძლოა, ყურადღება გამახვილდეს საკანონმდებლო ბაზასა და მის სტაბილურობასთან დაკავშირებით **ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“** მიერ გაკეთებულ მითითებებზე, სადაც აღნიშნულია, რომ, „არჩევნებთან დაკავშირებული ტექნიკური ხასიათის საკითხებისა და დეტალების მარეგულირებელი წესების გარდა, რომლებიც შეიძლება შეტანილ იქნეს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში, საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებული საკითხები სულ მცირე კანონით მაინც უნდა რეგულირდებოდეს. საარჩევნო კანონის ძირითადი ნორმები, კერძოდ კი თავად საარჩევნო სისტემის, საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის, საარჩევნო ოლქების ფორმირების წესის განმსაზღვრელი დებულებები შეიძლება შეიცვალოს არჩევნებამდე

69 აღნიშნულთან დაკავშირებით, დამატებით იხ. დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, სტატიათა კრებული, დიმიტრი გეგენავას და მარიამ ჭიქიას რედაქტორობით, *სიორიძე გ.*, ხმათა თანაბარონალობა და ქართული და გერმანული საარჩევნო სამართლის რეფორმების ანალიზი, თბ., 2017, 170-171, 189-191.

არაუგვიანეს 12 თვისა, ან უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციით ან რიგით კანონზე უფრო მაღალი იურიდიული ძალის მქონე აქტით.<sup>70</sup> დასახელებული კოდექსის განმარტებითი მოხსენების მიხედვით, „დაცვა ესაჭიროება არა იმდენად ძირითადი პრინციპების სტაბილურობას (მათი მნიშვნელოვანი შეცვლა ნაკლებ სავარაუდოა), რამდენადაც საარჩევნო კანონის ზოგიერთ უფრო კონკრეტულ დებულებას, კერძოდ უშუალოდ საარჩევნო პროცესთან, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტებასა და საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებულ წესებს. ეს სამი ელემენტი ხშირად არჩევნების შედეგების განმსაზღვრელ მთავარ ფაქტორად მიიჩნევა და აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ გამოირიცხოს მმართველი პარტიის სასარგებლოდ არამტყუ მათი მანიპულირება, არამედ ამგვარი მანიპულირების ნებისმიერი მცდელობაც კი.“ საარჩევნო ოლქების ფორმირებისა და მათი საზღვრების დადგენის წესების კონსტიტუციით ან რიგით კანონზე უფრო მაღალი იურიდიული ძალის მქონე საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრა დასახელებულია მანიპულაციის თავიდან აცილების ერთ-ერთ საშუალებად.

**ამასთან, ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“ განმარტებითი მოხსენება დასკვნის სახით აფიქსირებს: „მხოლოდ ის, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა შეიცავდეს ევროპის საარჩევნო პრინციპების შესაბამის დებულებებს, საკმარისი არ არის. ეს პრინციპები შესაბამის კონტექსტში უნდა მოიაზრებოდეს და გარანტირებული უნდა იყოს საარჩევნო პროცესის სამართლიანობა და საიმედოობა. ამისათვის აუცილებელია: პირველი, დაცული იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებები; მეორე, წესების სტაბილურობის ხარისხი იყოს იმდენად მაღალი, რომ გამოირიცხოს მათი მანიპულირების ყოველგვარი ეჭვი; და ბოლოს, კანონით განსაზღვრული პროცედურები უნდა უზრუნველყოფდეს ამ წესების ეფექტურ განხორციელებას პრაქტიკაში.“**

70 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დოკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი.

## 5. საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციაში გატარებასა და საარჩევნო დავების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავები

### 5.1 საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციაში გატარებისათვის წინასწარი ფულადი თანხის შეტანის მოთხოვნასთან დაკავშირებით

სახელმწიფოთა მთელი რიგის საარჩევნო კანონმდებლობებით გათვალისწინებულია კანდიდატების მიერ დეპოზიტის გადახდა, არასერიოზული კანდიდატების არჩევნებში მონაწილეობის თავიდან აცილების მიზნით. ამგვარი ზომები აძლიერებენ არჩევნებში მონაწილე პირთა პასუხისმგებლობას და ხელს უწყობენ არჩევნებში სერიოზული კანდიდატების მონაწილეობას და საჯარო სახსრების არაგონივრული ხარჯვის პრევენციას. შესაბამისად, ასეთი ზომა შეიძლება ემსახუროდეს ეფექტური და სათანადო წარმომადგენლობის გარანტირების კანონიერ მიზანს (*Sukhovetsky v. Ukraine* (Application no. 13716/02), §§61-62).<sup>71</sup>

მიუხედავად ამისა, დეპოზიტის ოდენობა უნდა იყოს პროპორციული, რათა ბალანსი იყოს დაცული, ერთი მხრივ, არასერიოზული კანდიდატების თავიდან აცილებასა და, მეორე მხრივ, სერიოზული კანდიდატების დარეგისტრირების საჭიროებას შორის. ამრიგად, სასამართლო ითვალისწინებს დანესებული თანხის ოდენობას, სახელმწიფოს მიერ გაწეული საარჩევნო კამპანიის მომსახურებას და არჩევნების ორგანიზებასთან დაკავშირებულ სხვა მნიშვნელოვან ხარჯებს, რომელთა გაწევასაც ასეთი დეპოზიტები დაეხმარება.<sup>72</sup>

71 *ევროპის საბჭო*, საარჩევნო დავების გადაწყვეტა, მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის, შემუშავებულია ევროპის საბჭოს არჩევნებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის URSO-ს მეთოდოლოგიის თანახმად, 2020, 251-252.

72 იხ. იქვე.



იმისათვის, რომ დავკმაყოფილდეს პროპორციულობის ტესტი, მოთხოვნილი დეპოზიტი არ უნდა ჩაითვალოს ზედმეტად დიდი მოცულობისად, რათა იგი არ ქმნიდეს გადაულახავ ადმინისტრაციულ ან ფინანსურ ბარიერს კანდიდატისთვის, რომელსაც სურს არჩევნებში მონაწილეობა, ან დაბრკოლებას საკმარისად წარმომადგენლობითი პოლიტიკური პროცესებისთვის, ან ჩარევას პლურალიზმის პრინციპში (*Sukhovetsky v. Ukraine* (Application no. 13716/02), §§72-73). საარჩევნო დეპოზიტის გადახდის მოთხოვნა და დეპოზიტის ან/და საარჩევნო კამპანიის ხარჯების ანაზღაურების პირობები დამოკიდებულია იმაზე, მიიღო თუ არა პარტიამ ხმების გარკვეული პროცენტი, საკმარისად წარმომადგენლობითი ნაკადების უზრუნველყოფას ემსახურება და გამართლებული და პროპორციულია №1 ოქმის მე-3 მუხლით, ამ საკითხში სახელმწიფოთა მიხედულების ფართო ზღვრის გათვალისწინებით (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, Applications nos. 55066/00 and 55638/00, §94). ეს მაშინაცაა ძალაში, როდესაც დეპოზიტის ანაზღაურება არ არის შესაძლებელი (*Sukhovetsky v. Ukraine*). მიუხედავად ამისა, საკითხი, შეიძლება თუ არა ანაზღაურდეს დეპოზიტი, შეიძლება იყოს დარღვევა პირველი ოქმის პირველი მუხლის საფუძველზე. საქმეზე – *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia* (Applications nos. 55066/00 and 55638/00) – სასამართლომ დაადგინა, რომ ეროვნულმა პროცედურამ, რომლის თანახმად, პარტიის მთელი სია გაუქმდა არასწორი ინფორმაციის გამო, რომელიც გარკვეულმა კანდიდატებმა წარადგინეს, დაარღვია სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპი. განმცხადებელ პარტიას უკვე ჰქონდა გადახდილი საარჩევნო დეპოზიტი. სასამართლომ, №1 ოქმის მე-3 მუხლის საფუძველზე დადგინილი დარღვევების გათვალისწინებით, მიიჩნია, რომ დეპოზიტის დაბრუნებაზე უარი არღვევდა №1 ოქმის პირველ მუხლს.<sup>73</sup>

აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციის მიზნით, ფულადი თანხის მოთხოვნის ვალდებულების დაწესების შესაძლებლობა გათვალისწინებულია, მათ შორის, **ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“ 1.3. პუნქტის (vi) ქვეპუნქტით**, რომლის თანახმად, თუ საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციაში

---

73 იხ. იქვე.

გასატარებლად არსებობს წინასწარი ფულადი თანხის შეტანის მოთხოვნა, უნდა მოხდეს მისი ანაზღაურება თუკი კანდიდატი ან პარტია მოიპოვებს ხმათა განსაზღვრულ რაოდენობაზე მეტს; საარჩევნო წინდის ოდენობა და მის ასანაზღაურებლად საჭირო ხმების რაოდენობა არ უნდა იყოს ძალიან მაღალი. ამავე კოდექსის განმარტებითი მოხსენების მე-9 პუნქტში აღნიშნულია, რომ კანდიდატის მხრიდან განსაზღვრული რაოდენობის ხელმოწერების შეგროვების მოთხოვნის პარალელურად, „შეიძლება არსებობდეს კიდევ ერთი მოთხოვნა, რომლის თანახმადაც კანდიდატებმა და პარტიებმა წინასწარ უნდა გადაიხადონ განსაზღვრული ფულადი თანხა, რომლის ანაზღაურებაც მოხდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატი ან პარტია მოიპოვებს ხმების გარკვეულ პროცენტულ ოდენობაზე მეტს. ამგვარი პრაქტიკა, ჩანს, უფრო ეფექტურია, ვიდრე მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება, თუმცა გადასახდელი თანხის მოცულობა და მის ასანაზღაურებლად საჭირო ხმების რაოდენობა ზედმეტად მაღალი არ უნდა იყოს.“<sup>74</sup>

საგულისხმოა, რომ კანდიდატის მიერ ფულადი თანხის წინასწარი შეტანის ვალდებულება არც საქართველოს კანონმდებლობისათვის ყოფილა უცხო. 2012 წლის 10 იანვარს ამოქმედებულმა საარჩევნო კოდექსის ჯერ კიდევ თავდაპირველმა რედაქციამ გაითვალისწინა მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის მიერ ცესკოს მიერ მითითებულ ანგარიშზე 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების საჭიროება. ნორმა უცვლელად მოქმედებდა მანამ, სანამ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 116-ე მუხლის მე-7 პუნქტი საკონსტიტუციო სასამართლოს დავის საგნად არ იქცა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/539 გადაწყვეტილებით, საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 116-ე მუხლის მე-7 პუნქტის სიტყვები: „...და მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის მიერ ცესკოს მიერ მითითებულ

74 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დოკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი.

**ანგარიშზე 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების დამადასტურებელი საბანკო დოკუმენტი**“. „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 116-ე მუხლის მე-7 პუნქტის მე-2 და მე-3 წინადადებების საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნის ნაწილში სამართალწარმოება შეწყდა.

მითითებულ საქმეზე დავის საგანი იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 116-ე მუხლის მე-7 პუნქტის სიტყვები: „...და მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის მიერ ცესკოს მიერ მითითებულ ანგარიშზე 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების დამადასტურებელი საბანკო დოკუმენტი“, ასევე, ამავე პუნქტის მე-2 და მე-3 წინადადებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით.

გასაჩივრებული ნორმის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის რეგისტრაციაში გასატარებლად ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელმა კენჭისყრამდე არა უგვიანეს 50-ე დღისა შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას უნდა წარუდგინოს კანდიდატის მხარდამჭერ ამომრჩეველთა სია და მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის მიერ ცესკოს მიერ მითითებულ ანგარიშზე 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების დამადასტურებელი საბანკო დოკუმენტი. აღნიშნულ დეპოზიტზე შეტანილი თანხა კანდიდატს სრულად უბრუნდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამის არჩევნებში მიიღებს არჩევნებში მონაწილეობის ხმების 10 %-ს მაინც. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს თანხა ირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში.

აქვე ხაზგასმით აღსანიშნავია, რომ დავის პროცესში მოსარჩელე კითხვის ნიშნის ქვეშ არ აყენებდა საარჩევნო დეპოზიტის არსებობას, რის გამოც ის საარჩევნო დეპოზიტის ინსტიტუტის, როგორც ასეთის, არაკონსტიტუციურად ცნობას არ ითხოვდა. მაგრამ მოსარჩელისთვის გაუგებარი, აუხსნელი იყო ასეთი რეგულაციის მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატების მიმართ დანესება.

**მოსარჩელის განმარტებით**, საქართველოს ყველა მოქალაქე, მიუხედავად რომელიმე პოლიტიკური ჯგუფისადმი კუთვნილებისა, არსებითად თანასწორია პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელებასთან მიმართებით. შესაბამისად, საარჩევნო სუბიექტები არჩევნებთან მიმართებით წარმოადგენენ არსებითად თანასწორ პირებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მიზნებისათვის.

მოსარჩელე მიუთითებდა, რომ სადავო ნორმით გათვალისწინებული 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების ვალდებულება მოქმედებდა მხოლოდ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატთან მიმართებით და ამგვარი ვალდებულება არ ეკისრებოდა არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიის ან შესაბამისი საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს. შესაბამისად, სადავო ნორმა არსებითად თანასწორ პირებს აყენებდა განსხვავებულ მდგომარეობაში.

ამასთან, მოსარჩელემ როგორც კონსტიტუციურ სარჩელში, ისე საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მიუთითა, რომ სადავო ნორმის საფუძველზე არსებითად თანასწორი პირების (ერთი მხრივ, საინიციატივო ჯგუფის და, მეორე მხრივ, პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილ მაჟორიტარობის კანდიდატების) დიფერენცირება ხდებოდა პოლიტიკური და ქონებრივი კუთვნილების ნიშნით. მოსარჩელის აზრით, იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატს არ სურდა მისი საქმიანობა დაკავშირებული ყოფილიყო რომელიმე პოლიტიკურ ძალასთან, იგი ვალდებული იყო, გადაეხადა სადავო ნორმით განსაზღვრული თანხა. მისი მტკიცებით, ეს შეზღუდვა პირს, გარკვეულწილად, აიძულებდა, გამხდარიყო რომელიმე კონკრეტული პარტიის წევრი და გაუმართლებელ ბარიერს უწესებდა კონსტიტუციით გარანტირებული პასიური საარჩევნო უფლების ეფექტურად განხორციელების პროცესში. აქედან გამომდინარე, სადავო ნორმა იწვევდა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ დეპუტატობის კანდიდატების დისკრიმინაციას პოლიტიკური კუთვნილების ნიშნით და იგი უწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს. იმავედროულად, მოსარჩელის აზრით, სადავო ნორმა უპარტიო ადამიანებისთვის 5000-ლარიანი დეპოზიტის გადახდის ვალდებულებით მათ ერთგვარად უდგენდა ქონებრივ ცენზს და იწვევდა დისკრიმინაციას ქონებრივი ნიშნით.

**საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოპასუხის არგუმენტაცია**, ერთი მხრივ, პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის, ხოლო, მეორე მხრივ, საინიციატივო ჯგუფის არათანასწორ პირებად განხილვასთან დაკავშირებით და განმარტა, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩევნებში მონაწილეობისას პასიური საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტები არსებითად თანასწორები იყვნენ საარჩევნო პროცესის მიმართ, იმისგან დამოუკიდებლად, მათ პოლიტიკური პარტია წარადგე-

ნდა თუ საინიციატივო ჯგუფი, რადგან ისინი ერთსა და იმავე პრინციპზე დაყრდნობით, ერთი სისტემის ფარგლებში, ერთი და იმავე მიზნის მისაღწევად იღებდნენ არჩევნებში მონაწილეობას. მიუხედავად იმისა, რომ მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების წარმდგენი სუბიექტები განსხვავებულები იყვნენ – პოლიტიკური პარტია, ბლოკი და ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი თვისებრივად განსხვავებული წარმონაქმნები იყო როგორც ორგანიზაციული ფორმით, ისე საქმიანობის შინაარსით, მიზნებით, ფუნქციონირების ხანგრძლივობითა და დღის წესრიგით, ეს გავლენას ვერ მოახდენდა მათ მიერ წარდგენილი კანდიდატების არსებითად თანასწორად განხილვის აუცილებლობაზე. ამ შემთხვევაში, როგორც პარტია (ან ბლოკი), ისე საინიციატივო ჯგუფი წარმოადგენდნენ მხოლოდ შესაძლებლობას, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ფარგლებში, პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობისათვის და ამ გზით არჩევნებში მონაწილეობისათვის. ამიტომ, ცხადია, დეპუტატობის ამ კანდიდატებს უნდა ჰქონოდათ თანაბარი სასტარტო პირობები და სამართლებრივი ბერკეტები, შესაძლებლობები ჯანსაღ პოლიტიკურ პროცესში წარმატების მიღწევისთვის. **საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ამ თვალსაზრისით, არსებითად თანაბარი შესაძლებლობების გარანტირება აუცილებელი იყო მთლიანად საარჩევნო პროცესში, შესაბამისად, კონსტიტუციური გარანტიები ამოქმედებას იწყებდა არა უშუალოდ პასიური საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტების საარჩევნო კონკურენციის ეტაპიდან, არამედ თავად პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობაზე საქართველოს მოქალაქეთა თანაბარი წვდომის გარანტირების ეტაპიდან. თუ ეს არ იქნებოდა უზრუნველყოფილი, გარკვეული ჯგუფები, მოქალაქეები საერთოდ ვერ შეძლებდნენ საკუთარი პასიური საარჩევნო უფლების გამოყენებას.**

საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელის მოსაზრება, რომ დიფერენციაცია ხდებოდა პოლიტიკური ნიშნით. სასამართლომ ასევე არ გაიზიარა მოსარჩელის მოსაზრება, რომ სადავო ნორმით ხდებოდა არსებითად თანასწორი პირების (ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატებისა და არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი კანდიდატების) დიფერენცირება ქონებრივი ნიშნით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, მართალია, საბოლოო ჯამში, გადაწყვეტილებას ამომრჩეველი იღებდა და ის მხოლოდ მისი აზრით ღირსეულ და მისი მოთხოვნების ადეკვატურ კანდიდატზე გააკეთებდა არჩევანს, მაგრამ სახელმწიფოს ვალდებულება იყო, მისთვის ხელი შეეწყო ამ პროცესში, როგორც ნების ფორმირების, ისე გამოხატვისა და შედეგებზე ადეკვატურად ასახვის უზრუნველყოფელი გარანტიების შექმნის გზით, მათ შორის, სახელმწიფოს უნდა გაენიჭებინა ის საფრთხეები, რომლებიც შესაძლოა, წარმოშობილიყო საარჩევნო პროცესისა და შედეგებისადმი არასერიოზულად განწყობილი პირების მონაწილეობით და ამ გზით საარჩევნო პროცესის ხელოვნურად გადატვირთვით. კერძოდ, რამდენადაც ბევრი არაპერსპექტიული, არასერიოზულად განწყობილი კანდიდატი მიიღებდა მონაწილეობას არჩევნებში, იმდენად გაძნელებოდა ამომრჩევლისთვის არჩევნების შედეგის განსაზღვრა, სრულყოფილად ინფორმირებული, გაცნობიერებული და პასუხისმგებელიანი არჩევანის გაკეთება; საარჩევნო კამპანია შესაძლოა, ყოფილიყო დესტრუქციული, რაც გამოიწვევდა ამომრჩეველთა დაბნევას; შესაბამისად, არსებობდა საფრთხე, რომ მათი ხმები დაიკარგებოდა ან „გაუფასურდებოდა“; შესაძლოა, მეტი საფრთხე შეექმნა პოლიტიკური ძალების პროპორციულ განაწილებას საკანონმდებლო ორგანოში და სხვ. ყოველივე ეს კი არ ნაადგებოდა (ხელს არ შეუწყობდა) დემოკრატიას.

ბუსტად ამიტომ, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს კანონმდებლობა პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობისათვის შესაძლოა, პირს უყენებდეს მთელ რიგ მოთხოვნებს, რომლებიც ხელს უწყობენ საარჩევნო პროცესისადმი პასუხისმგებლობის ამაღლებას, ე.წ. „უპერსპექტივო“ კანდიდატების საარჩევნო პროცესისგან ჩამოშორებას, შედეგად, სახელმწიფო სახსრების არაგონივრული ხარჯვის თავიდან აცილებას და, საბოლოო ჯამში, საარჩევნო უფლების ეფექტურ განხორციელებას, ამ უფლებით ბოროტად სარგებლობის პრევენციას. შესაბამისად, სწორედ ეს გარემოებები განიხილება ლეგიტიმურ მიზნებად, რომელთა მიღწევის გზებად დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობის მიერ, სშირ შემთხვევაში, შერჩეულია კანდიდატების მიერ საარჩევნო დეპოზიტის ან ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობის ხელმოწერების წარდგენის ვალდებულება.

მაშასადამე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საარჩევ-

ნო დეპობიტის დაწესებას ჰქონდა **ლეგიტიმური მიზანი** და ეს თავად საარჩევნო უფლებით ეფექტურად სარგებლობის, რეალიზაციისა და, საბოლოოდ, არჩევნების შედეგებზე ხალხის ნამდვილი ნების ასახვის უზრუნველყოფა იყო. სახელმწიფო ამ მიზნის მიღწევითვის ფართო მიხედვლების ზღვრით სარგებლობდა, რადგან ძალზე მნიშვნელოვანი იყო, რომ არჩევნების პროცესით მთლიანობაში (და ამ თვალსაზრისით მისი თითოეული პროცედურული ეტაპი) უზრუნველყოფილი ყოფილიყო ხალხის მმართველობა – ერთი მხრივ, საარჩევნო უფლების მქონე ყველა პირის მონაწილეობის შესაძლებლობა და, მეორე მხრივ, მათი ნების რეალური ასახვა შედეგებში.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ, ზოგადად, უფლებაში ჩარევის მოცემული გზა – საარჩევნო დეპობიტის გადახდის ვალდებულება – დასაშვები იყო, რადგან ის იყო მიზნის მიღწევის ვარგისი, გამოსადეგი საშუალება. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ გამოიკვლია მოპასუხის არგუმენტაცია და მიიჩნია: დაშვება, როგორც მოცემულობისა, რომ პარტიისა და ბლოკის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს არჩევნებისადმი უფრო სერიოზული დამოკიდებულება ექნებათ, ვიდრე საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს, საფუძველშივე მცდარი იყო. ორივე ჯგუფში შესაძლოა, ეარსება საარჩევნო პროცესისადმი სერიოზულად განწყობილი და „შემთხვევითი“ კანდიდატების წარდგენის ალბათობას. შესაბამისად, ორივე შემთხვევაში თანაბრად არსებობდა აუცილებლობა ე.წ. „არასერიოზული“ კანდიდატების წარდგენის საფრთხეების მინიმალიზებისა, განეიტრალებისა, ოღონდ ისე, რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო როგორც მიზნის მიღწევა, ისე კონკრეტული უფლებით სარგებლობა, გამოყენებულ იქნეს მიზნის მიღწევის ყველაზე მინიმალისტურად მზღუდავი და პროპორციული საშუალება, ამასთან, არცერთ მათგანს არ დაკისრებოდა მეორესთან შედარებით გაუმართლებლად უფრო მძიმე ტვირთი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო დეპობიტის ინსტიტუტი იყო ერთ-ერთი გზა დასახელებული მიზნის მიღწევისა, საარჩევნო დეპობიტის რეგულაცია, რომელიც მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს აკისრებდა დეპობიტის შეტანის ვალდებულებას, თითქოს კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებდა მას, როგორც მიზნის მიღწევის ვარგის საშუალებას; თუმცა, მეორე მხრივ, ვინაიდან კანონმდებლობა ითვალისწინებდა ამომრჩე-

ველთა ხელმოწერების წარდგენის ვალდებულებასაც როგორც პარტიის/საარჩევნო ბლოკის, ისე საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატებისათვის და ეს ბერკეტი მიჩნეული იყო საკმარის გარანტიად პარტიის მიერ წარდგენილი კანდიდატების სერიოზულობის სამტკიცებლად (პარტიის რეგისტრაციასთან ერთად), ლოგიკურად ჩნდებოდა იმის დამატებით დასაბუთების მოთხოვნილება, აუცილებლობა, რომ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნები საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატებთან მიმართებით, საარჩევნო დეპოზიტის გადახდის გარეშე, ვერ მიიღწეოდა. ასეთი არგუმენტაცია კი მოპასუხემ ვერ წარადგინა.

მაშასადამე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია: ვინაიდან მოპასუხემ ვერ დაასაბუთა, ვერ წარადგინა სარწმუნო არგუმენტები იმასთან დაკავშირებით, რომ ლეგიტიმური მიზნის მიღწევისთვის არსებობდა უპირობო აუცილებლობა მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატების მიმართ დამატებითი მოთხოვნის – საარჩევნო დეპოზიტის დაწესებისა, მოცემულ შემთხვევაში, **სადავო ნორმა ვერ იქნებოდა მიჩნეული როგორც უფლების ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი საშუალება**, რადგან საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატების მიმართ საარჩევნო დეპოზიტი გამოიყენებოდა ამავე მიზნის მიღწევის სხვა საშუალებასთან (**ამომრჩეველთა ხელმოწერების წარდგენა**) ერთად, რომელიც პარტიის/ბლოკის მიერ წარდგენილი კანდიდატების შემთხვევაში საკმარის გარანტიად იყო მიჩნეული მიზნის მიღწევისათვის. შესაბამისად, სადავო ნორმა გაუმართლებლად მძიმე ტვირთს აკისრებდა კანდიდატების მხოლოდ ერთ ჯგუფს. საარჩევნო დეპოზიტის მხოლოდ დამოუკიდებელ კანდიდატებზე გავრცელება უფლებაში გადამეტებული, საჭიროზე უფრო ძიმე ჩარევის გზით, დისკრიმინაციული იყო მათ მიმართ.

საკანონმდებლო ცვლილებების კუთხით, აღნიშვნას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 116-ე მუხლის მე-7 პუნქტმა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ, კერძოდ, 2013 წლის 25 ივლისის საქართველოს ორგანული კანონით – „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ – განიცადა ცვლილება, კერძოდ, მითითებული ნორმა ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის რეგისტრაციაში



გასატარებლად ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელმა კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 50-ე დღისა შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას უნდა წარუდგინოს კანდიდატის მხარდამჭერ ამომრჩეველთა სია.“

საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები ცხადყოფს, რომ კანონმდებელმა, ფაქტობრივად, უარი თქვა მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატებისათვის წინასწარი სადეპუზიტო თანხის შესაბამის ანგარიშზე განთავსების აუცილებლობაზე და დაუშვა მხოლოდ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა სიის წარდგენის საფუძველზე საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციის შესაძლებლობა. საგულისხმოა, რომ ნორმა ამ სახით უკანასკნელი საპარლამენტო არჩევნების (2020 წლის) საფუძველზე არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის მომენტამდე მოქმედებდა. უფრო კონკრეტულად, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2018 წლის 21 ივლისის ორგანული კანონის პირველი მუხლის 46-ე პუნქტით საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 116-ე მუხლი ამოღებულ იქნა, ხოლო მისი ამოქმედების დროდ საქართველოს პარლამენტის მომდევნო (2020 წელს გასამართ) არჩევნებში არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის მომენტი განისაზღვრა.<sup>75</sup> ზემოხსენებული ნორმის ამოღება განაპირობა საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებულმა ცვლილებებმა, რომლებითაც დამკვიდრდა პარლამენტის სრულად პროპორციული სისტემით ფორმირების კონსტიტუციური წესი. სხვა სიტყვებით, საქართველოს კონსტიტუციის უახლესი რედაქციით განისაზღვრა, რომ 2024 წლისა და მისი შემდგომი საპარლამენტო არჩევნები სრულად პროპორციული წესით ჩატარდება. შესაბამისად, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის დანაწესთა გათვალისწინებით, საარჩევნო კანონმდებლობა აღარ იცნობს არც მაჟორიტარი დეპუტატის ცნებას და, შესაბამისად, არც მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატად საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციისათვის საჭირო აუცილებელ მოთხოვნებს ითვალისწინებს. ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ კანონმდებელმა საარჩევნო კოდექსის 116-ე მუხლი შეუსაბამა კონსტიტუციური თანასწორობის მოთხოვნებს,

75 „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი (21.07.2018 წ., №3266-რს).

უახლესმა კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შედეგობრივად განაპირობა ზემოხსენებული მუხლის კოდექსიდან ამოღება.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ დეპოზიტის გადახდა ხელმოწერების შეგროვებაზე მეტად ეფექტურად იქნა მიჩნეული ვენეციის კომისიის „საარჩევნო ნორმათა კოდექსით“ (ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)). მეტიც, მოსაკრებლებისა და სადეპოზიტო სისტემა იძლევა ხელმოწერათა სისტემის სხვადასხვა ნაკლოვანებების თავიდან აცილების შესაძლებლობას (ხელმოწერათა შეგროვების პროცესის ხანგრძლივობა, ის ფაქტი, რომ ხელმოწერები არ არის საიდუმლო, მათი გადამოწმების აუცილებლობა). გარდა ამისა, ხსენებული სისტემები უფრო მარტივი და უსაფრთხოა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის პირობებში, მაგალითად, პანდემიის დროს. თუმცა მოსაკრებლები და სადეპოზიტო სისტემები ერთ მნიშვნელოვან ნაკლს შეიცავს: ხელმოწერათა სისტემისგან განსხვავებით, ისინი არჩევნებში მონაწილეობას არა მოქალაქეთა მხარდაჭერაზე, არამედ ფულად რესურსებზე ხდიან დამოკიდებულს. იქ, სადაც მოსაკრებლებისა და სადეპოზიტო სისტემა გამოიყენება, ანაზღაურებისთვის საჭირო თანხა და ხმების რაოდენობა არ უნდა იყოს გადაჭარბებული (CDL-AD(2003)023rev2-cor, Expl. Report para 9). საბოლოოდ, ევროპის ქვეყნებში არსებული დებულებები გონივრული ჩანს.

## **5.2 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაცია და საარჩევნო დავების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავები საერთო სასამართლოთა პრაქტიკაში**

**2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებს უკავშირდება საერთო სასამართლოების მიერ არაერთი დავის განხილვა. საქმეთა ნაწილი არსებითად იქნა განხილული, ხოლო ნაწილი განუხილველად იქნა დატოვებული ერთჯერადი გასაჩივრების წესის დარღვევისა თუ გასაჩივრების ვადის დარღვევის მოტივებით, ასევე ვხვდებით არაერთ დავას პროცედურის დარღვევისა და არაუფლებამოსი-**

ლი სუბიექტის მიერ გასაჩივრების გამო საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ. აღსანიშნავია საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციასთან დაკავშირებული დავები, სადაც ერთ-ერთი საქმე შეეხებოდა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო სუბიექტად საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების დარეგისტრირებასა და საქართველოს ორგანული კანონის საარჩევნო კოდექსის 197-ე მუხლის მე-9 ნაწილით გათვალისწინებულ ვადებში მხარდამჭერთა ნუსხის წარდგენის შესაძლებლობის მიცემას, თუმცა აღნიშნული საჩივარი საქალაქო სასამართლოს განჩინებით განუხილველად იქნა დატოვებული გასაჩივრებული აქტის – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულებისათვის, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 77-ე მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილი გასაჩივრების ორდღიანი ვადის დარღვევის გამო.<sup>76</sup> გასაჩივრებული აქტის – საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულებისათვის, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 77-ე მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილი გასაჩივრების ორდღიანი ვადის დარღვევის გამო, საპარლამენტო არჩევნებში რეგისტრაციასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი საჩივარი დარჩა განუხილველად საქალაქო სასამართლოს განჩინებით<sup>77</sup>, სადაც დავა შეეხებოდა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისა და მისი წარმომადგენლის რეგისტრაციას 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში.

ამასთან, საქალაქო სასამართლომ არსებითად განიხილა დავა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისათვის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისა და მისი წარმომადგენლის რეგისტრაციაში გატარების შესახებ, სადაც ასევე სადავო იყო საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ პარტიის თავმჯდომარის შესახებ ცნობის გაცემის საკითხი<sup>78</sup>. მოსარჩელე განმარტავდა, რომ

76 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 25 ივლისის განჩინება, საქმე №3/4484-20.

77 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 27 ივლისის განჩინება, საქმე №3/4521-20.

78 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 24 ივლისის გადაწყვეტილება, საქმე №3/4410-20.

მოქალაქეთა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ 2020 წლის ოქტომბერში საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობისათვის განცხადებით მიმართა საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, რომელმაც პოლიტიკური გაერთიანებისაგან რეგისტრაციის განხორციელების მიზნით მოითხოვა ცნობა პარტიის რეგისტრაციისა და პარტიის თავმჯდომარის შესახებ. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაცემულ ცნობაში კი პარტიის თავმჯდომარის შესახებ ინფორმაცია არ დაფიქსირდა. **საქალაქო სასამართლომ საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოების გათვალისწინებით მიიჩნია**, რომ გასაჩივრებული საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის განკარგულება „საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისათვის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების და მისი წარმომადგენლის რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ“ შესაბამისობაში იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მოთხოვნებთან, რამდენადაც საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 197-ე მუხლის მე-10 პუნქტის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო სამართლებრივად უფლებამოსილი იყო, უარი ეთქვა მოსარჩელისათვის საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციაზე. ამასთან, მართალია, მოსარჩელის მოთხოვნა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიმართ არ გამომდინარეობდა საარჩევნო კანონმდებლობიდან, თუმცა, ვინაიდან აღნიშნული უშუალოდ დაკავშირებული იყო საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებში მოსარჩელე მხარის საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციასთან, სასამართლომ მიზანშეწონილად მიიჩნია სწორედ მოცემული დავის ფარგლებში, საარჩევნო კანონმდებლობასთან მიმართებით, ერთობლიობაში განეხილა და შეეფასებინა მოპასუხე – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს გადაწყვეტილების (რეალაქტი) კანონიერების საკითხი. საქალაქო სასამართლომ შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების ანალიზის საფუძველზე მიიჩნია, რომ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2016 წლის 27 მაისს შეტანილი ცვლილებებისა და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2016 წლის 9 აგვისტოს №161 ბრძანებით დამტკიცებული „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების (პარტიების) რეესტრის წარმოების წესის“ გათვალისწინებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების (პარტიების) რეესტრში რეგისტრირებულ მონაცემებში, კერძოდ, საქართველოს ეროვნული

ერთიანობის პარტიის ხელმძღვანელობასა ან/და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის (პირების) შესახებ მონაცემი ექვემდებარება რეგისტრაციას, ამასთან, სარეგისტრაციო მოწმობა აუცილებლად უნდა შეიცავდეს პარტიის ხელმძღვანელი ან/და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის (პირთა) სახელს (სახელებსა) და გვარს (გვარებს). **საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ** საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაცემული ინფორმაცია სწორად ასახავდა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების რეგისტრაციის სამსახურში დაცულ მონაცემებს და შეესაბამებოდა ამავე სამსახურში დაცულ დოკუმენტაციას; საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში წარდგენილი იყო პარტიის გამგეობის სხდომის ოქმის N1(30.03.2020) ფოტოასლი, რომლის სისწორე დედანთან დამოწმებული იყო სანოტარო წესით. აღნიშნული სანოტარო მოქმედებით კი არ დგინდებოდა პარტიული ორგანოების შეკრებაზე ნოტარიუსის დასწრებისა და ყრილობის (სხდომის) მიმდინარეობის შესახებ საჯარო აქტის შედგენის ფაქტი, როგორც ამას ითვალისწინებდა შესაბამისი ნორმები. **საქალაქო სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სააპელაციო სასამართლოში, რომელმაც სააპელაციო საჩივარი არ დააკმაყოფილა.**<sup>79</sup>

**საქალაქო სასამართლოს კიდევ ერთი არსებითად განხილული საქმე შეეხება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისათვის საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციის საკითხს,<sup>80</sup> კერძოდ, სადავო გახდა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისათვის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების და მისი წარმომადგენლის რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულების კანონიერება, რომლის მიხედვითაც მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების მიერ წარდგენილი განცხადება არ აკმაყოფილებდა საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 197-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით დადგენილ მოთხოვნებს, კერძოდ: განცხადება საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში შეტანილი იყო ზემოაღნიშნული მუხლით დადგენილი ვადის გადაცილებით. **საქალაქო სასამართლომ დააკმაყოფილა****

79 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 28 ივლისის განჩინება, საქმე №3ბ/1249-20.

80 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება, საქმე №3/4328-20.

**მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების სარჩელი და ბათილად იქნა ცნობილი საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის სადავო განკარგულება.** საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ პოლიტიკურ გაერთიანებაზეც უნდა გავრცელებულიყო არჩევნებში მონაწილეობისათვის ცესკოსათვის მიმართვის იგივე ვადა და წესი, რაც დადგენილია პარლამენტის წევრების მყოლი პარტიებისათვის, რამდენადაც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად პარტიას მიღებული ჰქონდა 27 264 ხმა, ეს გარემოება კი ქმნიდა მხარდამჭერთა სიების შეგროვებისაგან მათი გათავისუფლების საფუძველს და, შესაბამისად, მათი რეგისტრაციის პროცედურა იდენტური ხდებოდა ისეთი პარტიების რეგისტრაციისა, რომელთაც ჰყავდათ მათივე წარდგენით არჩეული წარმომადგენელი პარლამენტში.

**საქალაქო სასამართლომ განიხილა საარჩევნო დავა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის რეგისტრირებული საარჩევნო სუბიექტის – პარტიისა და მისი წარმომადგენლების საარჩევნო რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულების კანონიერების თაობაზე.**<sup>81</sup> საქალაქო სასამართლომ მიუთითა საარჩევნო კოდექსის 115-ე მუხლის პირველ და მე-7 ნაწილებზე, ასევე 196-ე მუხლის პირველ და მე-10 ნაწილებზე და განმარტა, რომ, მოცემულ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისთვის რეგისტრირებული საარჩევნო სუბიექტები ვალდებულნი იყვნენ, საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში მათი პარტიული სიების წარდგენა განეხორციელებინათ არაუგვიანეს 2020 წლის 1 ოქტომბრისა. ამასთან, წარდგენილ პარტიულ სიებში პარლამენტის წევრობის კანდიდატთა რაოდენობა არ უნდა ყოფილიყო 120-ზე ნაკლები და 200-ზე მეტი. სასამართლომ საქმის მასალებით დადგენილად მიიჩნია ის ფაქტობრივი გარემოება, რომ პარტიის მიერ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში (არაუგვიანეს 2020 წლის 1 ოქტომბრისა) საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის არ ყოფილა წარდგენილი პარტიული სია. მეტიც, წარდგენილი იყო მხოლოდ პარლამენტის წევრობის კანდიდატთა ნაწილის (101 კანდიდატი) საადრიცხვო ბარათები, თანდართული დოკუმენტაციით, ხოლო

81 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 9 ოქტომბრის გადაწყვეტილება, საქმე №3/6900-20.

პარტიული სია და კანდიდატთა ნაწილის შესაბამისი დოკუმენტაცია ცესკოს წარედგინა მხოლოდ 2020 წლის 2 ოქტომბერს. სადავო განკარგულებით საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის რეგისტრირებულ საარჩევნო სუბიექტს – პარტიას და მის წარმომადგენლებს გაუუქმდათ საარჩევნო რეგისტრაცია, პარტიული სიის წარმოდგენლობის გამო. ამასთან, სასამართლომ ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებას, რომ მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელე მხარე სადავოდ არ ხდიდა მის მიერ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში და წესით 120 კანდიდატისაგან შემდგარი პარტიული სიის წარმოდგენლობის ფაქტს, თუმცა აპელირებდა იმ გარემოებაზე, რომ ეს გამოწვეული იყო საპატიო მიზეზით. სასამართლომ უსაფუძვლოდ მიიჩნია და არ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის აპელირება იმის თაობაზე, რომ კარანტინში მოხვედრის გამო ემიგრანტებმა ვერ შეძლეს სააღრიცხვო ბარათებზე დედანი ხელმოწერის დაფიქსირება. საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 115-ე მუხლის მე-7 და 196-ე მუხლის მე-10 ნაწილებით პირდაპირ არის დადგენილ ის ვადები და წესი, რომელიც უნდა დაიცვას რეგისტრირებულმა სუბიექტმა პარტიული სიის საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში წარდგენისას. კერძოდ, პარტიული სია უნდა შედგებოდეს არანაკლებ 120 და არაუმეტეს 200 კანდიდატისაგან და იგი ცესკოს უნდა წარედგინოს არჩევნებამდე არაუგვიანეს 30-ე დღისა. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი არ ადგენს მითითებული ნორმებიდან გამონაკლის წესს. შესაბამისად, ყველა საარჩევნო სუბიექტი სარგებლობს როგორც თანაბარი უფლებებით, ისე თანაბარი მოვალეობებითაც. **საქალაქო სასამართლომ საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებით არ დააკმაყოფილა პარტიის სარჩელი, რაც სააპელაციო წესით იქნა გასაჩივრებული; ხოლო სააპელაციო სასამართლოს განჩინებით არ დაკმაყოფილდა წარდგენილი სააპელაციო საჩივარი და უცვლელად დარჩა გასაჩივრებული გადაწყვეტილება.**<sup>82</sup>

**საქალაქო სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საარჩევნო დავაში<sup>83</sup> მოსარჩელე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება სა-**

82 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 13 ოქტომბრის განჩინება, საქმე №3ბ/1812-20.

83 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 4 სექტემბრის გადაწყვეტილება, საქმე №3/5572-30.

დავოდ ხდიდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგულებას, რომლითაც საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის რეგისტრაციაში გატარდა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება და მისი წარმომადგენლები, იმ მოტივით, რომ სადავო აქტის მიღებისას დარღვეული იყო საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 197-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების მოთხოვნები. სასამართლომ მიიჩნია, რომ დარღვეული არ იყო საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 197-ე მუხლის მოთხოვნები, ვინაიდან მესამე პირს არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ჰყავდა მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი. სასამართლომ მიუთითა, რომ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნებისათვის რეგისტრირებული იყო საარჩევნო სუბიექტი (ბლოკი), რომელშიც გაერთიანებული იყო ორი პარტია. ამასთან, დადგენილი იყო, რომ მათ მიერ წარდგენილი იყო პარლამენტის წევრობის კანდიდატთა სია, მათ შორის დ. ბ., რომელიც არჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტის წევრად. შესაბამისად, არ დაკმაყოფილდა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების სარჩელი, რაც სააპელაციო წესით იქნა გასაჩივრებული; ხოლო სააპელაციო სასამართლოს მიერ არ დაკმაყოფილდა წარდგენილი სააპელაციო საჩივარი და უცვლელად დარჩა გასაჩივრებული გადაწყვეტილება.<sup>84</sup>

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების მიერ განხილული დასახელებული საქმეების მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციასთან დაკავშირებული დავები, მართალია, მასშტაბურ ხასიათს არ ატარებდა, თუმცა სასამართლოს მიერ განხილულ საქმეებში სადავო იყო საარჩევნო რეგისტრაციასთან დაკავშირებული სხვადასხვა საკითხი, შესაბამისად, საგულისხმოა კონკრეტულ სადავო საკითხებთან მიმართებით სასამართლოს მიერ გაკეთებული შეფასებები.

ამასთან, საარჩევნო დავებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და პრობლემური საკითხია გასაჩივრების უფლების მქონე სუბიექტთა წრე და არაუფლებამოსილი პირის მიერ წარდგენილი საჩივრები/სარჩელები. გასა-

84 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 8 სექტემბრის განჩინება, საქმე №3ბ/1301-20.



ჩივრების უფლებასთან დაკავშირებულ კრიტიკას ვხვდებით ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშებშიც იმ კუთხით, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა სირთულით ხასიათდება და არაგონივრულად შემზღუდავია გასაჩივრების უფლების მქონე პირთა წრის განსაზღვრისას.<sup>85</sup> ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშის მიხედვით, რეკომენდაცია გაიცა საარჩევნო დავების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვის თაობაზე, საჩივრებთან დაკავშირებული პროცედურების გამარტივებისა და საჩივრების მიღებაზე არსებული შემზღუდავების გაუქმების მიზნით და აღინიშნა, რომ ყველას, ვისი საარჩევნო უფლებების დარღვევა მოხდა, უნდა ჰქონდეს საჩივრის შეტანის უფლება.<sup>86</sup> გასაჩივრების უფლებასთან, მათ შორის, გასაჩივრების უფლების მქონე სუბიექტებთან დაკავშირებული საკითხები იქნა განხილული საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის 2020 წელს გამოცემულ მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოშიც,<sup>87</sup> სადაც აღნიშნულია, რომ: „... გართულებული და ბედმეტად დეტალიზებული რეგულაცია ხშირად ხდება შეცდომით შეტანილი საჩივრების მიზეზი. პარტიებს და დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციებს ეშლება საჩივარზე ხელმოწერი პირის ვინაობის სწორად განსაზღვრა, ან შიდა ორგანიზაციული თუ ლოჯისტიკური მიზეზებით ვერ ახერხებენ კონკრეტული წარმომადგენლის სახელით საჩივრის შეტანას, რის გამოც ხშირია საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ საჩივრის განუხილველად დატოვების შემთხვევები იმ საფუძვლით, რომ საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილი პირის მიერ.“ მიუხედავად აღნიშნულ საკითხზე გამოთქმული კრიტიკული შეფასებებისა, იგი კვლავ ერთ-ერთ გამონაკვეთად დარჩა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზეც, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების მიერ განხილული დავების დიდი ნაწილი შეეხება **არაუფლებამოსილი სუბიექტის მიერ გასაჩივრების გამო საჩივრის განუხილველად დატოვების შემთხვე-**

85 იხ., მაგ., დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE), საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 28 ოქტომბერი და 28 ნოემბერი, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია – საბოლოო ანგარიში, 28.02.2019 წ.

86 იხ. იქვე.

87 ევროპის საბჭო, საარჩევნო დავების გადაწყვეტა, მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო საარჩევნო დავების სამართალწარმოების გაუმჯობესებისათვის, შემუშავებულია ევროპის საბჭოს არჩევნებში თანამშრომლობის ხელშეწყობის URSO-ს მეთოდოლოგიის თანახმად, დანართი I, კვლევა სასამართლოში საარჩევნო დავების გადაწყვეტის თაობაზე, ნ. ქადაგიძე, შ. ცხაკაია, 2020, 138-140, 145-151.

**ვებს**, რა დროსაც წარდგენილი საჩივრები, როგორც არაუფლებამოსილი პირის მიერ შეტანილი, საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლის მე-20 და 21-ე პუნქტების დარღვევის გამო განუხილველად იქნა დატოვებული, რაც იმუამად მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობის მიხედვით, გაზიარებულ იქნა სასამართლოს მიერ.<sup>88</sup> ამასთან, იმავე საფუძველზე განუხილველი დარჩა სასამართლოში წარდგენილი საჩივლი.<sup>89</sup> განხილულ საქმეებზე სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ამომწურავად ადგენდა იმ პირთა წრეს, რომელთაც ჰქონდათ უფლება, საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრების შემთხვევაში გემდგომი საოლქო საარჩევნო კომისიის შესაბამისი განკარგულების გამო შეეტანათ საჩივლი სასამართლოში და, ამასთან, განსაზღვრავდა, რომ სწორედ აღნიშნული პირები იყვნენ უფლებამოსილნი, შემაჯამებელი ოქმი გაესაჩივრებინათ შესაბამის საარჩევნო კომისიაშიც. კანონმდებელი ცალსახად ადგენდა, რომ შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრების უფლება ჰქონდა შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მხოლოდ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს. რაც შეეხება, საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მათი რეგისტრირებული წარმომადგენლები ვერ სარგებლობდნენ უფლებით, გაესაჩივრებინათ შემაჯამებელი ოქმები – ამგვარი უფლებამოსილება მხოლოდ თავად პარტიას, საარჩევნო ბლოკს ან დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას ჰქონდა. ამასთან, სასამართლომ ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებას, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლის მე-20 პუნქტში – 21.07.2018 წ. №3266 და 15.07.2020წ. №6855 – ცვლილებების განხორციელების შემდგომ,

88 იხ., მაგ.: თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილება საქმეზე – №3/7149-20, 08.11.2020 წ.; გადაწყვეტილება საქმეზე – №3/7105-20, 08.11.2020 წ.; გადაწყვეტილება საქმეზე – №3/7099-20, 08.11.2020 წ.; გადაწყვეტილება საქმეზე – №3/7148-20, 09.11.2020 წ.; გადაწყვეტილება საქმეზე – №3/7147-20, 09.11.2020წ.; თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინება საქმეზე – №3ბ/2058-20, 10.11.2020 წ.; განჩინება საქმეზე – №3ბ/2045-20, 10.11.2020 წ.; განჩინება საქმეზე – №3ბ/2041-20, 10.11.2020 წ.; განჩინება საქმეზე – №3ბ/2069-20, 10.11.2020 წ.; განჩინება საქმეზე – №3ბ/2073-20, 11.11.2020 წ.

89 თელავის რაიონული სასამართლოს 07.11.2020 წ. განჩინება საქმეზე – №3/100-20, სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 09.11.2020 წ. განჩინება საქმეზე – №3ბ/2031-20.

რომელიც ამოქმედდებოდა საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მითითებული ნორმა ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით, რომლის ამოქმედების შემდგომ როგორც ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის, ისე საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მიენიჭებოდათ უფლება, გაესაჩივრებინათ შემაჯამებელი ოქმი. სადავო სამართალურთიერთობის ფარგლებში მოქმედი რედაქციით კი, კანონმდებელი საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში ამგვარ უფლებამოსილებას არ ანიჭებდა.

შეჯამების სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო დავების განხილვის გამართული მექანიზმი უდავოდ მეტ ლეგიტიმაციას და სანდოობას სძენს საარჩევნო პროცესს, რაც უნდა იქნეს გათვალისწინებული საარჩევნო დავების მარეგულირებელი ნორმების დადგენისას.

## **6. გენდერული კვოტირება და მასთან დაკავშირებული დავები საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოების პრაქტიკაში**

---

### **6.1 გენდერული კვოტირება და მასთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა**

გენდერული კვოტირება ერთგვარი გზაა წარმომადგენლობით თუ აღმასრულებელ ორგანოებში ქალთა მონაწილეობის გასააქტიურებლად. კვოტირების მიზანია, უზრუნველყოს ქალთა მაქსიმალური ჩართულობა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. არა მხოლოდ ლიტერატურაში, არამედ სხვადასხვა საერთაშორისო დოკუმენტშიც კვოტირების სისტემა მიჩნეულია ქალთა პოლიტიკური იზოლაციის „დამარცხების“ ერთ-ერთ ეფექტურ მექანიზმად. სწორედ გე-

ნდერული კვოტების დანერგვა უზრუნველყოფს ხელისუფლების ორგანოებში გენდერულ თანასწორობას. საგულისხმოა, რომ ქალთა პოლიტიკაში ჩართულობის სხვა შესაძლო ალტერნატიული საშუალებებისაგან განსხვავებით, გენდერული კვოტირება იძლევა წარმომადგენლობით ორგანოებში იმ ქალი პოლიტიკოსების „კრიტიკული მასის“ შექმნის საკმაოდ სწრაფ შესაძლებლობას, რომლებსაც შეუძლიათ, ეფექტური საქმიანობით მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინონ პოლიტიკურ პროცესებსა და კულტურაზე. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს ისიც, რომ პარლამენტში ქალთა გარკვეული პროცენტულობით/რაოდენობით წარმოდგენის მიზნით საკანონმდებლო დონეზე გატარებული ღონისძიებები არ იძლევა ეფექტურ შედეგებს. გენდერული კვოტირება, როგორც სისტემა, დასახული მიზნის მიღწევისათვის „მუშაობს“ მხოლოდ მაშინ, თუკი მასთან ერთობლიობით სახელმწიფო მიმართავს ქალთა პოლიტიკურ ცხოვრებაში ინტეგრაციის სხვა შესაძლო მეთოდებსაც.

საგულისხმოა, რომ პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა თანასწორობის დაძლევის ეხება „ქალთა პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ და „ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ (მე-7 და მე-8 მუხლები) კონვენციები, განსაკუთრებით, 1995 წლის პეკინის დეკლარაცია და სამოქმედო პლატფორმა,<sup>90</sup> რომლითაც შემოთავაზებულია რეკომენდაციები:

- ▶ ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი წარმომადგენლობითობის მისაღწევად მოხდეს ქალთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი გაზრდა ყველა სახელმწიფო ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე და ამ მიზნით, საჭიროების შემთხვევაში, შემოღებულ იქნეს სპეციალური კვოტები;
- ▶ საარჩევნო სისტემის ფარგლებში მიღებულ იქნეს ზომები, რომლებიც პოლიტიკურ პარტიებს მისცემენ სტიმულს, წამოაყენონ ქალთა კანდიდატურები ხელისუფლების არჩევით და დანიშნით თანამდებობებზე;
- ▶ გათვალისწინებულ იქნეს საარჩევნო სისტემების გავლე-

90 Platform for Action and Beijing Declaration. World Conference on women Beijing, China, 4-15 Sept. 1995. Un, 1996.

ნა წარმომადგენლობით ორგანოში ქალების არჩევაზე და, საჭიროების შემთხვევაში, მოხდეს მათი კორექტირება ან რეფორმირება; დაცულ და წახალისებულ იქნეს ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი უფლება, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ საქმიანობაში, მათ შორის გახდნენ პოლიტიკური პარტიებისა და პროფკავშირების წევრები.<sup>91</sup>

საგულისხმოა, რომ კონფერენციაზე მონაწილე ქვეყნების მთავრობები შეთანხმდნენ ხუთწლიან სამოქმედო გეგმაზე, რომლის მიზანი იყო ქალის როლის გაძლიერება, თანასწორობისათვის აუცილებელი პირობების შექმნა, გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში, განსაკუთრებით გადაწყვეტილების მიღების დონეზე. საქართველომ, სხვა ქვეყნებთან ერთად, მონაწილეობა მიიღო პეკინის კონფერენციაში, რამაც ბიძგი მისცა ქვეყანაში ეროვნული გენდერული პროგრამების განვითარებას და გენდერული თანასწორობის პოლიტიკაზე მუშაობას.<sup>92</sup>

საყურადღებოა, აგრეთვე, ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“ 2.5. პუნქტი, სადაც აღნიშნულია, რომ სათანადო კონსტიტუციური საფუძვლის არსებობისას კანონის მოთხოვნა, რომ კანდიდატებს შორის ორივე სქესის წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა არ უნდა იყოს განსაზღვრულ მინიმალურ რაოდენობაზე ნაკლები, არ ეწინააღმდეგება თანასწორი საარჩევნო უფლების პრინციპს. ამავე კოდექსის განმარტებითი მოხსენების 24-ე პუნქტის თანახმად, თუ არსებობს სათანადო კონსტიტუციური საფუძველი, შეიძლება მიღებულ იქნეს წესები, რომლებიც უზრუნველყოფენ არჩევით ორგანოებში ორივე სქესის დაბალანსებულ წარმომადგენლობას, ან პარიტეტსაც კი. **ამგვარი კონსტიტუციური საფუძვლის არარსებობისას კანონის ასეთი დებულებები შეიძლება**

91 ქალთა საინფორმაციო ცენტრი, გენდერული კვლავი, როგორც პოლიტიკურ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მექანიზმი, 1, <http://www.parliament.ge/uploads/other/75/75724.pdf>.

92 საქართველოს პარლამენტი, გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში, „საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების დონისადიგებათა 2014–2016 წლების სამოქმედო გეგმა“, 2014 წლის შესრულების ანგარიში, 4-5.

## **მიჩნეულ იქნეს თანასწორობის პრინციპისა და გაერთიანების თავისუფლების საწინააღმდეგო მოთხოვნად.<sup>93</sup>**

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ისიც, რომ არსებობს გენდერული კვოტების სხვადასხვა ფორმა, თუმცა კვოტების დაჯგუფება, ძირითადად, შესაძლებელია მათი სავალდებულობის ხარისხის მიხედვით. ამ მხრივ გამოყოფენ სავალდებულო და ნებაყოფლობით კვოტებს. **სავალდებულო კვოტები** არის კანონით დადგენილი კვოტები, რომელთა შესრულებაც სავალდებულოა, განსხვავებით ნებაყოფლობითი კვოტებისაგან, რომლებიც შეიძლება იყოს როგორც კანონით დადგენილი, აგრეთვე, პოლიტიკური პარტიების მიერ აღიარებული, რომელთა დაცვა და შესრულება დამოკიდებულია პოლიტიკური პარტიების ნებაზე.<sup>94</sup> თავის მხრივ, სავალდებულო კვოტები ორი ფორმისაა – **(1) რეზერვირებული ადგილები და (2) საკანონმდებლო კვოტები.**

**რეზერვირებული ადგილები**, როგორც წესი, დგინდება ქვეყნის კონსტიტუციით, ხოლო ზოგ შემთხვევაში, საარჩევნო კანონმდებლობით. კვოტირების ასეთი სისტემა გულისხმობს ქალთა გარანტირებულ წარმომადგენლობას პარლამენტში, რამდენადაც რეზერვირებულ ადგილებზე შესაძლებელია მხოლოდ ქალი კანდიდატების არჩევა. ხაზგასასმელია, რომ ამ სისტემას არ იყენებს ევროპის არც ერთი ქვეყანა. ამას, ძირითადად, განაპირობებს ის ფაქტი, რომ, მართალია, რეზერვირებული ადგილები იძლევა ქალთა ზუსტად განსაზღვრული რაოდენობის უპირობო წარმომადგენლობას პარლამენტში, თუმცა ადგილების მკაცრი რაოდენობრივი შემოფარგვლა ფაქტობრივად აწესებს ქალთა წარმომადგენლობის ზედა ზღვარს. ამასთან, რეზერვირებული ადგილების სისტემის დანერგვის მეორე უარყოფით მხარედ შესაძლოა, მიჩნეულ იქნეს ის გარემოებაც, რომ არასრულყოფილი დემოკრატიული სისტემის მქონე ქვეყნებში ხელისუფლებამ შესაძლოა, რეზერვირებული ადგილების სისტემა თავის სასარგებლოდ გამოიყენოს და სპეციალურად შერჩეული ქალებით მიიღოს სახელისუფლებო ძალის კონტროლქვეშ მყოფი ქალთა ჯგუფი.

93 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება (მიღებული ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომებზე), დღკ. №9624, 2002 წლის 13 ნოემბერი.

94 ქალთა საინფორმაციო ცენტრი, გენდერული კვოტა, როგორც პოლიტიკურ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მექანიზმი, 3.

რაც შეეხება **საკანონმდებლო კვოტებს**, ისინი, როგორც წესი, დგინდება საარჩევნო კანონით, იშვიათ შემთხვევებში – კონსტიტუციით. საკანონმდებლო კვოტა არჩევნებში მონაწილე პარტიებს საარჩევნო სიებში არანაკლებ კანონით დადგენილი რაოდენობის ქალი კანდიდატების შეყვანის ვალდებულებას აკისრებს. ამგვარი საკანონმდებლო კვოტის შესრულება სავალდებულოა არჩევნებში მონაწილე ყველა პოლიტიკური პარტიისთვის.

**„ნებაყოფლობითი კვოტები** წარმოადგენს პარტიების მიერ ნებაყოფლობით დადგენილ კვოტას კანდიდატთა სიებში ქალთა გარკვეული პროცენტული წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად. ასეთი კვოტები შეიძლება იყოს აღიარებული პარტიების მიერ ზოგად ვალდებულებად ან გათვალისწინებულ იქნეს პარტიის წესდებით. სახელმწიფოს მიერ საკანონმდებლო დონეზე პარტიების მიერ ასეთი კვოტების შემოღების ვალდებულება არ ხდება, მაგრამ ასეთი კვოტების შემოღება შეიძლება იქნეს წახალისებელი (მაგალითად, გაეზარდოს პარტიას სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსება).“<sup>95</sup> ამასთან, საგულისხმოა, რომ ნებაყოფლობითი კვოტირების სისტემის პარტიათა მხრიდან გამოყენება არ გამოირიცხავს საკანონმდებლო კვოტის არსებობას.<sup>96</sup>

ყურადსაღებია ის ფაქტი, რომ გენდერული კვოტირება სიახლეა ქართულ საარჩევნო სისტემაში. კერძოდ, „საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2020 წლის 2 ივლისის საქართველოს ორგანული კანონის 53-ე პუნქტით, საარჩევნო კოდექსის XX თავი ჩამოყალიბდა შეცვლილი რედაქციით და 203-ე მუხლით განისაზღვრა პარტიულ სიათა კონკრეტული გენდერული პროპორციულობით შედგენის აუცილებლობა. შესაბამისად, პარტიულ სიათა გენდერული ბალანსის დაცვით ფორმირების მოდელის სულ ახლახან დანერგვის პირობებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა გენდერული კვოტების საკითხთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მწირია. მიუხედავად ნორმატიული სიახლისა, საკონსტიტუციო სასამართლოში მოეწერო 2020 წლის ოქტომბერში გამართული საპარლამენტო არჩევნებისათვის დანერგილი გენდერული კვოტირების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის მიმართ

95 ქალთა საინფორმაციო ცენტრი, გენდერული კვოტა, როგორც პოლიტიკურ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მექანიზმი, 5.

96 იხ. იქვე, 6.

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება. უფრო კონკრეტულად, განსახილველ თემასთან დაკავშირებით რელევანტურია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/3/1526 გადაწყვეტილება საქმეზე – ა(ა)იპ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „ახალი პოლიტიკური ცენტრი“, ჰერმან საბო, გურაბ გირჩი ჯაფარიძე და ანა ჩიქოვანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, რომლითაც არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ადგენს, რომ საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებამდე ჩასატარებელი საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის საარჩევნო სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს მამაკაცი, საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით. ამასთან, კონსტიტუციური სარჩელი არ დაკმაყოფილდა სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი, მე-3 და მე-4 წინადადების იმ ნორმატიული შინაარსის კონსტიტუციურობას, რომელიც ადგენს, რომ საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებამდე ჩასატარებელი საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის საარჩევნო სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს ქალი, საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით.

კონსტიტუციური სარჩელის წარდგენის დროისათვის სადავო ნორმა – საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტი – ადგენდა საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებამდე გასამართი საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ პარტიული სიის შედგენის წესს. კერძოდ, პოლიტიკურ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს ეკისრებოდათ ვალდებულება, არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 30-ე დღისა, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისათვის წარედგინათ იმგვარად შედგენილი პარტიული სია, რომ **სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც ყოფილიყო განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი**. ამასთან, თუკი პარტიული სია არ იქნებოდა შედგენილი ზემოაღნიშნული მოთხოვნის შესაბამისად, საარჩევნო სუბიექტს ეძლეოდა



შესაძლებლობა, 3 დღის ვადაში აღმოეფხვრა ხარვეზი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარტიული სია რეგისტრაციაში არ გატარდებოდა.

**კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად,** მოსარჩელე პოლიტიკური პარტიის პარტიული სიის ფორმირება ხორციელდება პარტიის პარტნიორთა მიერ ციფრული პორტალის საშუალებით. კერძოდ, პოლიტიკურმა პარტიამ დააფუძნა საკუთარი ციფრული ვალუტა – ქართული დოლარი (GeD), რომელიც გაიცემა იმ პირებზე, რომლებიც პარტიის სასარგებლოდ განახორციელებენ გარკვეული სახის მატერიალურ ან არამატერიალურ კონტრიბუციას. აღნიშნულის შემდგომ პარტიის პარტნიორები მათ მიერ გამომუშავებული ციფრული ვალუტის საფუძველზე იღებენ მონაწილეობას პარტიული სიის შედგენაში. ამდენად, პარტიის პარტიული სიის ფორმირება სრულად დამოკიდებულია პარტნიორთა გადაწყვეტილებაზე და სწორედ ეს ადამიანები განსაზღვრავენ, პარტიული სიის რომელ პოზიციას დაიკავებს კონკრეტული პოლიტიკოსი. მოსარჩელები მიიჩნევდნენ, რომ აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ სადავო ნორმა გამორიცხავდა ასეთ შესაძლებლობას, რადგან, კონსტიტუციური სარჩელის წარდგენის მომენტისათვის არსებული მდგომარეობით, პარტიის პარტიული სიის პირველ ათეულში წარმოდგენილი პოლიტიკოსები ერთი სქესის წარმომადგენლები იყვნენ. ამდენად, სადავო ნორმა მოსარჩელე მხარეს ავალდებულებდა, პარტიის 3 000-ზე მეტი პარტნიორის მიერ შედგენილი პარტიული სია შეეცვალა და ხელოვნურად, პარტნიორების ნების საწინააღმდეგოდ, ჩამოეყალიბებინა სხვაგვარად. კონსტიტუციური სარჩელის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოსარჩელებმა დააკონკრეტეს, რომ, ყოველივე ზემოხსენებულის გამო, მათ ეზღუდებოდათ როგორც პასიური, ისე აქტიური საარჩევნო უფლება.

მოსარჩელეთა არგუმენტაციით, მათთვის გაუგებარია, რის დაცვას ემსახურება სადავო რეგულირებით დადგენილი სავალდებულო კვოტირება იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს პოლიტიკაში ქალთა ჩაგვრის კონკრეტული მაგალითები. ამასთან, თუ ჩაგვრის წინააღმდეგ ბრძოლის ამგვარი ზოგადი მოტივით გამართლდება ქალების კვოტირების გზით პარლამენტში მოხვედრა, მომავალში შეიქმნება მოცემულობა, რომ ნებისმიერ ჩაგვრასთან ასოცირებული ჯგუფების ასეთივე გზით პარლამენტში წარმოდგენაც ლეგიტიმური იქნება.

ამასთანავე, მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ შედეგებში გათანაბრების იდეა ადამიანების დამსახურებასა და პროფესიონალიზმს, ფაქტობრი-

ვად, აზრს უკარგავდა და განვითარების შესაძლებლობას აფერხებდა. მოსარჩელის მოსაზრებით, კონსტიტუციის ზემოხსენებული ჩანაწერი შესაძლოა, მიმართული ყოფილიყო ქალისა და მამაკაცის გათანაბრებისკენ იმგვარ სფეროებში, სადაც მათთვის განსხვავებული სამართლებრივი წესები იყო დადგენილი, რასაც შეიძლება მოეცვა მათი საპენსიო ასაკის გათანაბრება ან/და სავალდებულო სამხედრო სამსახურის გავლის დავალდებულება ორივე სქესის წარმომადგენელთათვის.

მოსარჩელეთა განმარტებით, კონსტიტუცია, უპირველესად, ემყარება იმ იდეას, რომ განსხვავებული ადამიანები იყვნენ თანასწორები შესაძლებლობებში, და არა შედეგებში. ის ფაქტი, რომ საქართველოს პარლამენტში ქალთა პროცენტული რაოდენობა მცირე იყო, ბევრი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლებოდა ყოფილიყო გამოწვეული, მათ შორის, იმითაც, რომ ქალებს პოლიტიკა ნაკლებად აინტერესებთ. ზოგადად, გარკვეული პროფესიებისადმი ქალების დაინტერესება ნაკლებია, ვიდრე მამაკაცების, ზოგიერთ პროფესიაში კი პირიქით. მოსარჩელეთა აზრით, ეს გამოწვეულია იმ ფაქტორით, რომ ადამიანები სხვადასხვა ნიშნით განსხვავებულები არიან.

მოსარჩელეთა არგუმენტაციით, სახელმწიფოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანები ხვდებოდნენ საკუთარი უნარების, ცოდნისა და გამოცდილების საფუძველზე და არა მათი სქესიდან გამომდინარე. დამატებით, ამგვარი რეგულირება საზიანოა თავად ქალებისთვისაც, რადგან პოლიტიკოსი, რომელიც კვოტირების წესის შედეგად მოხვდება პარლამენტში, თავადვე იქნება ლეგიტიმაციას მოკლებული.

გარდა აღნიშნულისა, მოსარჩელეთა მითითებით, იმავე მიზნის მისაღწევად პარლამენტს შეეძლო უფრო ნაკლებ მზღუდავი ღონისძიების, მაგალითად, ფინანსური სანქციის გამოყენება.

ამასთან, მოსარჩელე მხარის წარმომადგენლის განმარტებით, ერთნაირად პრობლემურ შინაარსს შეიცავს პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში როგორც ქალი კანდიდატის, ასევე მამაკაცი კანდიდატის წარმოდგენის ვალდებულების დაწესება და სადავო რეგულირება ორივე შემთხვევაში არაკონსტიტუციურია.

**საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ, ზოგადად, დემოკრატიული მმართველობისათვის აუცილებელია, ხალხს არა მხოლოდ**

ფორმალურად ჰქონდეს ხმის უფლება, არამედ რეალურად შეეძლოს არჩევანის თავისუფლად გაკეთება. შესაბამისად, დემოკრატიის პრინციპის სანინააღმდეგო შეიძლება იყოს არა მხოლოდ უშუალოდ პირთა გარკვეული წრისათვის ხმის უფლების ჩამორთმევა, არამედ ასარჩევი პირების სახელმწიფოს მიერ შერჩევა. თუმცა სასამართლოს შეფასებით, განსახილველ შემთხვევაში, აშკარა იყო, რომ დაწესებულ შეზღუდვას, მისი შინაარსისა და ბუნების გათვალისწინებით, შემხებლობა არ ჰქონდა ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, პრინციპთან და ხელისუფლების მითვისების დაუშვებლობასთან. პარტიული სიის შედგენისას გარკვეული რაოდენობის პოზიციებზე განსხვავებული სქესის წარმოდგენის ვალდებულების დანერგვა ბუნებრივად ვერ გამოიწვევდა ხალხისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ძალაუფლების ჩამორთმევას ან გარკვეულ პირთა ჯგუფის მხრიდან მის მიტაცებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ მოპასუხემ სადავო ნორმით გათვალისწინებული შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად დაასახელა საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტიდან მომდინარე სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შესრულება და ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში – საქართველოს პარლამენტში სქესთა შორის არსებული ბალანსის გაუმჯობესება. ხსენებული კონსტიტუციური დებულების თანახმად, „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად“. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ დასახელებული კონსტიტუციური დებულება ქალებსა და მამაკაცებს შორის **რეალური თანასწორობის დამკვიდრებისკენ მიმართული ნორმაა**. „საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი სახელმწიფოს უდგენს ვალდებულებას, კონკრეტული სქესის წარმომადგენელთა სპეციალური საჭიროებების მხედველობაში მიღებით, მიიღოს განსაკუთრებული ზომები სქესის ნიშნით პირთა შორის არსებული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად და არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.“<sup>97</sup>

97 (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 5 ივნისის №1/7/1320 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – ელგა მაისურაძე, ირმა ვინტური და ლერი თოღაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-3).

საგულისხმოა, რომ სამართლის წინაშე თანასწორობის დამდგენ კონსტიტუციურ დებულებასთან მიმართებით საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს თანმიმდევრული პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი „არ გულისხმობს, ბუნებისა და შესაძლებლობების განურჩევლად, ყველა ადამიანის ერთსა და იმავე პირობებში მოქცევას. მისგან მომდინარეობს მხოლოდ ისეთი საკანონმდებლო სივრცის შექმნის ვალდებულება, რომელიც ყოველი კონკრეტული ურთიერთობისათვის არსებითად თანასწორთ შეუქმნის თანასწორ შესაძლებლობებს, ხოლო უთანასწორობებს პირიქით“

კონსტიტუციის ხსენებული დანაწესი იცავს კანონის წინაშე თანასწორობას, რაც გულისხმობს კანონით არსებითად თანასწორი პირობისათვის თანაბარი შესაძლებლობების დადგენის ვალდებულებას, მათ მიმართ გაუმართლებელი დიფერენცირების აკრძალვას. კანონის წინაშე თანასწორობის მოთხოვნა სახელმწიფოს განსხვავებული მოპყრობის დანეხების ვალდებულებას უდგენს მხოლოდ არსებითად უთანასწორო პირობებთან მიმართებით.

კანონის წინაშე თანასწორობის უფლების მიზანია, პირთათვის თანაბარი შესაძლებლობის მინიჭებით უზრუნველყოს მათი უნარების თანაბარი რეალიზება, საზოგადოებრივ სიკეთეებზე თანაბარი წვდომა, თუმცა ასევე აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა სფეროში კანონით თანაბარი მოპყრობა, ზოგ შემთხვევებში, ვერ უზრუნველყოფს ადამიანის შესაძლებლობების თანაბრად რეალიზებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სწორედ სამართლის მიღმა არსებული სოციალურ-პოლიტიკური უთანასწორობის წინააღმდეგ და შესაძლებლობების თანასწორად რეალიზების ხელშეწყობისკენ იყო მიმართული საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება. სასამართლოს შეფასებით, უდავოა, რომ უმრავლეს სფეროში ქალსა და მამაკაცს წარმატების მიღწევისა და წარმატებული საქმიანობის ერთნაირი უნარები აქვთ. აღნიშნულის მიუხედავად, სქესთა შორის რეალური თანასწორობის, არსებული ერთნაირი უნარების თანაბრად რეალიზების უზრუნველყოფა არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ მსოფლიოს, მათ შორის, განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებშიც კი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტმა სახელმწიფოს დაუდგინა ფაქტობ-

რივი საჭიროებიდან მომდინარე, მამაკაცების და ქალების თანასწორობის მიღწევისკენ მიმართული დამატებითი გარანტიების შექმნის უფლებამოსილება. ამ მექანიზმით, კონსტიტუცია გასცდა ვიწროდ სამართლის წინაშე თანასწორობის იდეას და აღიარა საზოგადოების წევრების უნარების თანასწორად რეალიზების მიღწევის საჭიროება და სახელმწიფოსაგან მოითხოვა სპეციალური ღონისძიებების გატარება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი არ მოითხოვს ნებისმიერ სფეროში განსხვავებული სქესის წარმომადგენელთა თანაბარი რაოდენობის უზრუნველყოფას. ხსენებული დებულების მიზანია ფაქტობრივი თანასწორობის ხელშეწყობი გარემოებების შექმნა და არა თანასწორობის ხელოვნურად უზრუნველყოფა. კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი ემსახურება იმის მიღწევას, რომ შექმნას ისეთი გარემო, რომელშიც ქალი და მამაკაცი თანაბარი შრომითა და უნარებით თანაბარ წარმატებას მიაღწევენ. ხსენებული კი შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს სქესთან დაკავშირებული და მისგან მომდინარე წარმატებისთვის ხელისშემშლელი ხელოვნური ბარიერების დამაბალანსებელი მექანიზმების შექმნით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს პარლამენტში ქალთა დაბალი წარმომადგენლობა პირდაპირ იყო კავშირში მათი უნარების რეალიზებასთან დაკავშირებული ხელოვნური ბარიერების არსებობასთან. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი აღჭურავდა სახელმწიფოს უფლებამოსილებით, მიეღო ზომები პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდისათვის.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტებით, მოჰასუხეს არ მიუთითებია, თუ რა ფორმით შეიძლება ყოფილიყო განპირობებული საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის ან სხვა დებულებიდან მომდინარე კონსტიტუციური მიზნების მიღწევისათვის კაცების სასარგებლოდ კვოტირების განხორციელება. იგი ცალსახად მიუთითებდა, რომ სადავო ნორმის მიღება ნაკარნახევი იყო საქართველოს პარლამენტში არჩეული ქალების სიმცირით.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმით დადგენილი მოთხოვნა, რომლის თანახმადაც, საარჩევნო სიის ყოველ ოთხეულში უნდა ყოფილიყო მინიმუმ ერთი კაცი, არ იყო რაციონალურ და

ლოგიკურ კავშირში საქართველოს პარლამენტის მიერ მითითებულ ლეგიტიმურ მიზანთან. ამავე დროს, საკონსტიტუციო სასამართლომ ვერ დაინახა, რა მიზანს შეიძლება დაფუძნებოდა რეგულირება, რომელიც ახდენდა კვოტირებას მამაკაცების სასარგებლოდ და სანაცვლოდ პოტენციურად ამცირებდა ქალების წარმომადგენლობას პარლამენტში. **აღნიშნულიდან გამომდინარე, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ადგენს, რომ პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში ერთი მაინც უნდა იყოს მამაკაცი, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებას.**

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ რეალური თანასწორობის უზრუნველყოფისაკენ მიზანმიმართული სადავო რეგულირება იყო ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი მექანიზმი დასახული მიზნის უზრუნველსაყოფად. კერძოდ, იგი ახდენდა პარლამენტში, როგორც მინიმუმ, გარკვეული პროცენტით ქალთა წარმომადგენლობის გარანტირებას. მისი მოქმედების პირობებში ვერც ერთი საარჩევნო სუბიექტი ვერ შეძლებდა კანონმდებლობის მოთხოვნისაგან განსხვავებულ სქესთა შორის ბალანსის მქონე პარტიული სიის დარეგისტრირებას. სხვაგვარი რეგულირების შემთხვევაში, როგორც შეიძლება ყოფილიყო სქესობრივად დაბალანსებული პარტიული სიის მქონე სუბიექტთა წახალისება ან ამგვარი ბალანსის არმქონე სუბიექტებისთვის ფინანსური სანქციის დაწესება, ვერ გამოირიცხებოდა შესაძლებლობა, რომ მათ უარი ეთქვათ დამატებითი დაფინანსების მიღებაზე ან ეზიდათ სანქციის სახით დაკისრებული ფინანსური ტვირთი, მაგრამ არჩევნებში მიეღოთ მონაწილეობა სქესობრივად დაუბალანსებელი პარტიული სიით. ამრიგად, ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის სხვაგვარი ღონისძიებები ვერ ჩაითვლებოდა იმავე ეფექტის მქონე ნაკლებად მზღუდველ საშუალებებად.

რაც შეეხება მოსარჩელის მოსაზრებას კვოტირების შედეგად თანამდებობის პირების კვალიფიკაციის შემცირებაზე, ამ თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ, როდესაც საქმე შეეხება პროფესიულ თანამდებობას ან სხვა პროფესიულ საქმიანობას, მართვის უკეთ განხორციელება და წარმატებული შედეგის მიღწევა პირდაპირ კავშირშია ამ პოზიციისთვის საუკეთესო ცოდნისა და გამოცდილების მქონე პირების შერჩევასთან. აღნიშნულის საპირისპიროდ,

საქართველოს პარლამენტის დაკომპლექტება ხდება სრულად ხალხის, როგორც სუვერენის, ნების შესაბამისად. პარლამენტის წევრები არ ხვდებიან პარლამენტში იმის გამო, რომ ობიექტური პირის მიერ მათი კვალიფიკაციის შეფასების შედეგად ისინი პარლამენტარის საქმიანობაში სხვაზე უფრო კვალიფიციურებად არიან მიჩნეული. მოქალაქეები პარლამენტარის თანამდებობაზე აირჩევიან სათანადოდ წარმართული საარჩევნო კამპანიის შედეგად, სხვადასხვა ფაქტორის გათვალისწინებით, ხალხის სიმპათიის მოპოვების გამო. პარლამენტარის საქმიანობის სათანადოდ განხორციელება არ არის დაკავშირებული ისეთ სპეციალურ უნარებთან, რომლებიც, როგორც წესი, მამაკაცებს ახასიათებთ. შესაბამისად, შეუძლებელია იმის მტკიცება, რომ ამა თუ იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, კაცები უკეთ ართმევენ თავს ხსენებულ საქმიანობას, ვიდრე ქალები და სწორედ ამიტომ არიან კვალიფიციური უმრავლესობით წარმოდგენილი პარლამენტში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმით დადგენილი სავალდებულო კვოტირება, მოსარჩელის მიერ მითითებული სფეროებისგან განსხვავებით, არ ახდენდა პარლამენტის საქმიანობის წარმატებით განხორციელების ხელშეშლას ან სხვა საჯარო მიზნის ხელყოფას. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის უმნიშვნელოვანეს ლეგიტიმურ მიზანს უპირისპირდებოდა მხოლოდ მოსარჩელეთა ინდივიდუალური უფლება და შეზღუდვით დაცულ და შელახულ ინტერესებს შორის კონსტიტუციური ბალანსის შეფასებისას მხოლოდ ეს საკითხი უნდა ყოფილიყო მხედველობაში მიღებული.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსარჩელეთა ინდივიდუალური უფლებისათვის მიყენებული ზიანის შეფასებისას სასამართლოს მხედველობაში უნდა მიეღო სადავო რეგულირების გავლენის მასშტაბურობა პოლიტიკური პარტიის და მათი წევრების შესაძლებლობაზე, სურვილისამებრ შეედგინათ საარჩევნო სია. ამ კუთხით, აღსანიშნავი იყო, რომ სადავო ნორმა პოლიტიკურ გაერთიანებებს უტოვებდა არჩევნებზე წარსადგენი პარტიული სიის შედგენის თავისუფლების მნიშვნელოვან წილს, კერძოდ, პარტიული სიის სამი მეოთხედი ნაწილის შედგენის სრული თავისუფლება ენიჭებოდათ თავად საარჩევნო სუბიექტებს, ხოლო დარჩენილ ერთ მეოთხედ წილთან მიმართებით დაწესებული იყო მდებარეობითი სქესის წარმომადგენლის გათვალისწინების ვალდე-

ბულება. შესაბამისად, მოსარჩელე მხარეს რჩებოდა პარტიული სიის სურვილისამებრ განსაზღვრის მნიშვნელოვანი თავისუფლების ფარგლები. ამდენად, ამჟამად იყო, რომ პარტიული სიის შედგენისას პოლიტიკურ პარტიათა თავისუფლების ფარგლები იზღუდებოდა იმ ხარისხით, რაც არსებით ბარიერს არ უქმნიდა საარჩევნო სუბიექტთა არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობასა და მასში წარმატების შანსებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი, მე-3 და მე-4 წინადადებების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ადგენს პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში, მინიმუმ, ერთი ქალის გათვალისწინების ვალდებულებას, არ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებას.

ამდენად, მოხმობილ გადაწყვეტილებაში განვითარებული მსჯელობები ცხადყოფს, რომ პარტიულ სიათა სქესის ნიშნით კვოტირების სისტემის შემოღება თანასწორობის უფლების განსხვავებულმა კონსტიტუციურმა მოწესრიგებამ განაპირობა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის ამოქმედების შედეგად იქამდე საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით მტკიცედ დანერგილი თანასწორობის უფლებაში მოაზრებულ შესაძლებლობებში გათანაბრების იდეა უშუალოდ სქესის ნიშანთან მიმართებით რეალური თანასწორობის, უფრო კონკრეტულად კი, ქალთა და მამაკაცთა შედეგობრივი გათანაბრების იდეად ტრანსფორმირდა. კონსტიტუციამ გაითვალისწინა ქალთა და მამაკაცთა ერთნაირი უნარების თანაბრად რეალიზების უზრუნველყოფის აუცილებლობა და სახელმწიფოს დააკისრა ვალდებულება, შედეგობრივად გენდერული თანასწორობის მიღწევის შემაფერხებელ ხელოვნურ ბარიერებთან ბრძოლის გზით აღმოეფხვრა ქალთა და მამაკაცთა უთანასწორო მდგომარეობა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს საკანონმდებლო ბაზამ გაითვალისწინა ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“ დებულებები და საარჩევნო კანონმდებლობაში პარტიული სიების ფორმირების ახლებური წესი საქართველოს კონსტიტუციაში არსებულ შესაბამის მოწესრიგებას (საქართველოს კონსტიტუციის 11.3 მუხლი) დააფუძნა.



## 6.2 გენდერულ კვოტირებასთან დაკავშირებული საერთო სასამართლოების პრაქტიკა

გენდერული კვოტირების სისტემის შემოღებამ დავათა წარმოშობა გამოიწვია არა მხოლოდ საკონსტიტუციო, არამედ, აგრეთვე, საერთო სასამართლოთა სისტემაშიც. საგულისხმოა, რომ თბილისის საქალაქო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელით სადავოდ იქნა გამხდარი საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის საარჩევნო სუბიექტის – „ჩვენი გაერთიანებული საქართველოს“ – მიერ წარდგენილი პარტიული სიის რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის 2020 წლის 9 ოქტომბრის განკარგულება.

მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ ზემოხსენებული განკარგულება იყო უკანონო, რადგან მათ მიერ საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში წარდგენილ პარტიულ სიაში სრულად იყო დაცული სქესთა შორის ბალანსი. პარტიული სიის პირველ ათეულში წარდგენილი იყო ოთხი ქალი კანდიდატი, ოცეულში წარდგენილი იყო ცხრა ქალი კანდიდატი, ხოლო ოცდაათ კანდიდატს შორის წარდგენილი იყო 15 ქალი კანდიდატი. სულ 120 ადამიანისგან შემდგარ საარჩევნო სიაში წარდგენილი იყო 55 ქალი კანდიდატი, ე.ი. პარტიულ სიაში 45%-ზე მეტი იყო ქალი, რაც ნიშნავდა იმას, რომ კანონის მოთხოვნა სრულად იყო დაცული. რაც შეეხებოდა პარტიულ სიაში დაფიქსირებულ დარღვევას, იგი გამოწვეული იყო ტექნიკური, „მისატყვებელი“ შეცდომით. მოსარჩელის განმარტებით, მისი განზრახვა არ იყო სქესთა შორის ბალანსის დარღვევა, მით უფრო, რომ აღნიშნულ პარტიულ სიაში 45%-ზე მეტი ქალი კანდიდატი იყო.

მოსარჩელის მითითებით, შეცდომა გამოიწვია ცესკოს მიერ საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 115-ე მუხლის მე-4, მე-7, მე-9 და მე-10 პუნქტებით დადგენილი ხარვეზის გასწორებამ, კერძოდ, პარტიული სიიდან კანდიდატების ამოღებამ დაარღვია სიის გენდერული ბალანსი მე-14, მე-20, 22-ე და 25-ე ოთხეულებში. აღნიშნული ტექნიკური შეცდომა კი არ უნდა გამხდარიყო მოსარჩელის პარტიული სიის რეგისტრაციაზე უარის თქმის მიზეზი.

ამდენად, მოსარჩელემ გასაჩივრებული განკარგულების ბათილად ცნობა და მოპასუხე საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომი-

სიისათვის საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის საარჩევნო სუბიექტის – „ჩვენი გაერთიანებული საქართველოს“ მიერ წარდგენილი პარტიული სიის რეგისტრაციის შესახებ ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალება მოითხოვა. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2020 წლის 12 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „ჩვენი გაერთიანებული საქართველოს“ სარჩელი არ დაკმაყოფილდა, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 15 ოქტომბრის განჩინებით კი, საარჩევნო სუბიექტის – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „ჩვენი გაერთიანებული საქართველოს“ სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა და უცვლელად დარჩა გასაჩივრებული გადაწყვეტილება.<sup>98</sup>

სასამართლოებმა მიუთითეს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 203-ე მუხლის მე-2 ნაწილზე, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 26 ოქტომბრის არჩევნებამდე ჩასატარებელი საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის პარტიული სიის შედგენის წესს განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტია ან საარჩევნო ბლოკი იმგვარად, რომ ცესკოს თავმჯდომარისათვის წარდგენილი პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. შესაბამისმა საარჩევნო სუბიექტმა პარტიული სია ცესკოს თავმჯდომარეს უნდა წარუდგინოს არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 30-ე დღისა. თუ საარჩევნო სუბიექტის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში არ არის დაცული ამ პუნქტით დადგენილი სქესთა შორის ბალანსი, საარჩევნო სუბიექტს უბრუნდება სია და ხარვეზის აღმოსაფხვრელად ეძლევა 3 დღის ვადა. თუ ხარვეზი არ აღმოიფხვრა, პარტიული სია რეგისტრაციაში არ გატარდება.

სასამართლოთა განმარტებით, მოსარჩელე მხარე, თავადვე არ უარყოფდა მის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიებში საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილი სქესთა შორის ბალანსის დარღვევის ფაქტს. ამასთან, სასამართლოებმა არ გაიზიარეს მოსარჩელის მოსაზრებები მის მიერ კანონით განსაზღვრული პირობის დარღვევის ტექნიკურ შეცდომად მიჩნევასთან

98 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 15 ოქტომბრის №3ბ/1866-20 განჩინება.

დაკავშირებით და ის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეეძლო, კიდევ ერთხელ გაეგრძელებინა მოსარჩელისთვის ხარვეზით დადგენილი ვადა. სასამართლოთა მითითებით, საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 203-ე მუხლის მე-2 ნაწილი იმპერატიულად განსაზღვრავდა, რომ, თუ საარჩევნო სუბიექტის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში არ იყო დაცული ამ პუნქტით დადგენილი სქესთა შორის ბალანსი, საარჩევნო სუბიექტს უბრუნდებოდა სია და ხარვეზის აღმოსაფხვრელად ეძლეოდა 3 დღის ვადა. თუ ხარვეზი არ აღმოიფხვრებოდა, პარტიული სია რეგისტრაციაში არ გატარდებოდა.

საბოლოოდ, სააპელაციო პალატამ გაიზიარა საქალაქო სასამართლოს შეფასება, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი არ ადგენდა მითითებული ნორმებიდან გამონაკლის წესს. შესაბამისად, ყველა საარჩევნო სუბიექტი სარგებლობდა თანაბარი უფლებებითა და მოვალეობებით. ამასთან, მოსარჩელე მხარის აპელირება იმის თაობაზე, რომ მან ხარვეზით დადგენილ ვადაზე უფრო ადრე წარადგინა განცხადება, არ შეიძლებოდა გამხდარიყო მის მიერ არასწორად წარდგენილი პარტიული სიის რეგისტრაციაში გატარების საფუძველი.

**მოხმობილ დავასთან მიმართებით, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ გენდერული კვოტირების მიზანია, უზრუნველყოს არა პარტიული სიების სქესის ნიშნით პროპორციული ფორმირება, არამედ ქალთა გარკვეული მასის პარლამენტში გარანტირებული წარმომადგენლობა. ამდენად, პარტიული სიის შედგენის პროცესში განმსაზღვრელია არა მხოლოდ ქალთა პროცენტული წარმომადგენლობა სიაში, არამედ კანონმდებლის მხრიდან გენდერული ბალანსის უზრუნველყოფისათვის შერჩეული გზაც. კერძოდ, პარტიული სიების შედგენისას კანონმდებელი არ ითხოვს მასში მხოლოდ ქალთა გარკვეული რაოდენობით შეყვანას. საარჩევნო კოდექსი ასევე ყურადღებას ამახვილებს იმაზეც, თუ როგორ უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი გენდერული თანასწორობა. კანონმდებლობა ხაზს უსვამს ყოველ რამდენიმე კანდიდატში განსხვავებული სქესის, უფრო კონკრეტულად კი, ქალი დეპუტატობის კანდიდატის გათვალისწინების აუცილებლობას. ცხადია, პოლიტიკური პლურალიზმისაკენ სწრაფვის პროცესში პარლამენტში მრავალპარტიულობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთი მიზანია. შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ ვერც ერთი პარტია ვერ შეძლებს,**

უზრუნველყოს ერთპარტიულობა, კერძოდ, წარდგენილ სიაში გათვალისწინებული ყველა კანდიდატის წარმომადგენლობა პარლამენტში. ამდენად, იმ შემთხვევაში, თუკი კანონმდებლობა არ გაითვალისწინებდა პარტიულ სიაში ყოველ რამდენიმე კანდიდატში, მინიმუმ, ერთი ქალი კანდიდატის განსაზღვრის საჭიროებას, პოლიტიკურ პარტიებს მიეცემოდათ ქალთა მხოლოდ პარტიული სიის ბოლო ადგილებზე გათვალისწინების შესაძლებლობა. ასეთ შემთხვევაში, პარტიულ სიაში, შესაძლოა, ფორმალურად დაცული ყოფილიყო გენდერული ბალანსი, თუმცა, საბოლოოდ, პარლამენტში განსხვავებული სურათი ყოფილიყო წარმოდგენილი.

ამდენად, საკანონმდებლო მოთხოვნა პარტიული სიის ყოველ ოთხეულში ერთი ქალი კანდიდატის განსაზღვრის საჭიროებაზე, არ არის კანონმდებლის თვითმიზანი. მას აქვს ეფექტურად მოქმედების უნარი და მისი განუხრელი დაცვა წარმოადგენს დასახული კონსტიტუციური მიზნის მიღწევის ერთადერთ გზას. შესაბამისად, ამ პროცესში მეორეხარისხოვანია მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების სუბიექტური დამოკიდებულება. პარტიული სიის ფორმირების დროს აუცილებელია საკანონმდებლო მოთხოვნათა ზედმიწევნითი შესრულება, სუბიექტური კრიტერიუმებით გამონაკლისების დაშვება კი გამოიწვევდა დასახული ლეგიტიმური მიზნის საწინააღმდეგო შედეგების წარმოშობას და საბოლოოდ გამოუსადეგარს გახდიდა ამ მიზნის მისაღწევად სახელმწიფოს მხრიდან შერჩეულ ღონისძიებებს.

აქვე, გენდერული კვოტირების მიზანშეწონილობის შეფასებისათვის მხედველობაშია მისაღები 2016 წლის საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგები, სქესობრივი ბალანსის თვალსაზრისით. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნების ანგარიშის მიხედვით, დასახელებულ არჩევნებზე არჩეული საქართველოს პარლამენტის 150 წევრს შორის, მხოლოდ 24 იყო ქალი, რაც საერთო რაოდენობის 16 %-ს შეადგენს. ამასთან, რამდენადაც საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 203-ე მუხლი საქართველოს პარლამენტის პროპორციული სისტემით არჩევის წესს შეეხება, კვოტირების მექანიზმის სტატისტიკური ეფექტურობის დასადგენად მეტად რელევანტურია 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე უშუალოდ პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული ქალი დეპუტატების რაოდენობა, კერძოდ, მითითებულ არჩევ-

ნებზე პროპორციული წესით არჩეული 77 წევრიდან მხოლოდ 18 ქალი იყო (საერთო რაოდენობის 23.38%).

სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს, რომ კვოტირების სისტემის არარსებობის პირობებში საარჩევნო კანონმდებლობა უშვებდა შესაძლებლობას, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებშიც დაფიქსირებულიყო ქალთა დაახლოებით მსგავსი ან უფრო მცირე პროცენტულობაც. შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულირების არარსებობა პარლამენტში გამორიცხავდა ქალთა გარკვეული პროპორციულობით წარმომადგენლობის გარანტირებას. 2020 წლამდე განვლილ არჩევნებზე (მაგალითად, 2016 წლის არჩევნები) დაკვირვება ცხადყოფს, რომ მხოლოდ ცალკეულ საარჩევნო სუბიექტებზე პარტიული სიების ფორმირების საკითხის მიხედვით პარლამენტში ვერ უზრუნველყო ქალთა და მამაკაცთა პროპორციული ბალანსი. საყურადღებოა ისიც, რომ, მართალია, 2016 წლის არჩევნებში პროპორციული წესით არჩეულ დეპუტატთა შორის ქალების რაოდენობა 23,38 %-ს შეადგენდა, თუმცა ეს რიცხვი ზოგიერთი ბარიერგადალახული საარჩევნო სუბიექტის პარტიულ სიაში იყო გაცილებით დაბალი, ზოგიერთის შემთხვევაში კი – მაღალი. შესაბამისად, გენდერული კვოტირების აუცილებლობის პირობებში, ყველა პარტიას დაეკისრებოდა საარჩევნო სიის მინიმუმ 25 %-ით ქალებით დაკომპლექტების ვალდებულება, რაც შედეგობრივად გამოიწვევდა პარტიულ სიებსა და, საბოლოოდ, პარლამენტში, ქალთა რაოდენობის გაზრდას.

**ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ის გარემოებაც, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში დანერგილი გენდერული კვოტირების სისტემა გათვალისწინებულია გარდამავალ და დასკვნით დებულებათა თავში, იგი ატარებს დროებით ხასიათს და საარჩევნო კოდექსით არ არის დადგენილი მისი 2032 წლისა და შემდგომი საპარლამენტო არჩევნებისათვის გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლები. თუმცა იმ შემთხვევაში, თუკი განსაზღვრულ დროში ვერ იქნა მიღწეული კონსტიტუციით დასახული ლეგიტიმური მიზანი, არ არის გამორიცხული, რომ გაჩნდეს პარტიული სიების ფორმირების მოქმედი წესის მომავალში ფუნქციონირების საჭიროებაც. შესაბამისად, მოქმედ საარჩევნო კოდექსში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში, შესაძლებელია, სამომავლო საპარლამენტო არჩევნებისთვისაც გაგრძელდეს გენდერული კვოტირების მექანიზმის მოქმედება.**

აქვე, პარტიულ სიათა ფორმირების გენდერული ნიშნის გათვალისწინებით განსაზღვრასთან მიმართებით, მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ევროპულ გამოცდილებაზეც. არსებული მდგომარეობით, ევროპის საბჭოს 10-ზე მეტ ქვეყანას შემოღებული აქვს საკანონმდებლო კვოტების სისტემა. მათგან პირველი იყო ბელგია, რომელმაც 1994 და 2002 წლებში მიღებული ორი კანონით დაამკვიდრა გენდერული კვოტირების მექანიზმი. სქესის ნიშნით კვოტირება დანერგილია, ასევე, ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, საფრანგეთში, სომხეთში, მაკედონიაში, სერბეთში, პორტუგალიაში, სლოვენიაში, ესპანეთში, ალბანეთსა და პოლონეთში. განსხვავებულია საბერძნეთის მიერ 2000 წელს შემოღებული კვოტირების სისტემა, რომელიც მხოლოდ რეგიონულ დონეზე ფუნქციონირებს.

აღსანიშნავია, რომ ჩამოთვლილმა ქვეყნებმა განსხვავებული პროცენტულობით განსაზღვრეს სქესის ნიშნით სავალდებულო კვოტების პროცენტულობა. უმეტეს შემთხვევაში, პროცენტული რიცხვი 50%-ზე ნაკლებია, თუმცა, მაგალითად, ბელგიასა და საფრანგეთს დადგენილი აქვთ 50%-იანი კვოტირების სისტემა. მეტიც, ბელგიაში ერთი სქესის წარმომადგენელთათვის დაუშვებელია პირველი ორი ადგილის დაკავება. რაც შეეხებათ დანარჩენ ქვეყნებს, მათში სავალდებულო კვოტების პროცენტულობა 40%-იდან 15%-ამდე მერყეობს.

ევროპული გამოცდილება ადასტურებს, რომ სქესის ნიშნით კვოტირების სისტემის საარჩევნო კანონმდებლობაში დანერგვა არის ეფექტური გზა პარლამენტში გენდერული დისბალანსის დასაძლევად. შესაბამისად, გასაკვირი არ არის, რომ ეს მეთოდი აქტიურად გამოიყენება მსოფლიოს 100-ზე მეტ ქვეყანაში. ხაზგასასმელია ისიც, რომ ევროპის საბჭოს ქვეყნებში საკანონმდებლო დონეზე გენდერული კვოტირების მექანიზმის დანერგვის შემდგომ შეინიშნებოდა პარლამენტში ქალთა რაოდენობის მაღალი ტემპით ზრდის ტენდენცია. ეს ფაქტი კიდევ ერთხელ ამტკიცებს კვოტირების ქმედით როლს ქალთა პოლიტიკაში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ამდენად, შესაძლოა, ითქვას, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებით ქართულ რეალობაში გენდერული კვოტირების მექანიზმის დანერგვა მისასაღმებელი საკანონმდებლო სიახლეა.

### III ტაკი

## უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – ეროვნულ დონეზე არსებული პრობლემატიკის ურთიერთმიმართება ევროკულ სტანდარტებთან

#### 1. შესავალი

უდავოა, რომ საარჩევნო უფლება ნებისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე ფუნდამენტურ ელემენტს წარმოადგენს. ეს პოლიტიკური უფლება დემოკრატიული საზოგადოების ერთგვარ ქვაკუთხედადაც შეიძლება მივიჩნიოთ, ვინაიდან ის ქვეყანაში დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობასა და მათ სათანადო ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს. საერთაშორისოსამართლებრივ ასპექტში საარჩევნო უფლება გარანტირებულია როგორც „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ პაქტის 25-ე მუხლით, ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით.

აღსანიშნავია, რომ ევროპული სამართლებრივი სივრცისთვის ამ გამოჩენილი მნიშვნელობის დოკუმენტში ის ფორმულირებულია როგორც „უფლება თავისუფალ არჩევნებზე“. კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის თანახმად:

*„მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს არჩევისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას“.*

## 2. უფლება თავისუფალ არჩევნებზე – მნიშვნელობა და ბუნება

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი „დემოკრატიული საზოგადოების საფუძვლად გონივრული პერიოდულობით არჩეული, წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს არსებობას მიიჩნევს“,<sup>99</sup> ანუ რეალურად ის არა მხოლოდ აწესებს თავისუფალი არჩევნების მოთხოვნას, არამედ ამასთან, განსაზღვრავს, რომ პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელება უნდა ექვემდებარებოდეს თავისუფლად არჩეულ საკანონმდებლო ორგანოს. საგულისხმოა, რომ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი ეყრდნობა მთლიანად ევროპული კონვენციით გავრცელებულ „დემოკრატიული საზოგადოების“ კონცეფციას და მოითხოვს, რომ კანონმდებლობა განხორციელდეს ისეთი ორგანოს მიერ, რომელიც ხალხის წინაშე იქნება პასუხისმგებელი.<sup>100</sup> შედეგად, როგორც კონვენციის პრეამბულასა<sup>101</sup> და სტრასბურგის სასამართლოს არაერთ პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაშია აღნიშნული, მოცემული უფლების დამდგენი ეს დანაწესი განამტკიცებს „ქმედითი პოლიტიკური დემოკრატიის ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებელს“.<sup>102</sup>

პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის შესახებ უნდა აღინიშნოს, რომ ის იმ დებულებათა მსგავსი ბუნების დანაწესია, რომლებშიც სხვა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებია გამყარებული, როგორცაა, მაგალითად, კონვენციის მე-10 (გამოხატვის თავისუფლება) და მე-11 მუხლები (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება). უდავოა, რომ თითოეულ ამ დანაწესს შორის არსებობს მჭიდრო კავშირი, კერძოდ, სამივე მათგანი ემსახურება „დემოკრატიულ საზოგადოებაში აზრთა პლუ-

99 დანია, შვედეთი, ნორვეგია, და ნიდერლანდი საბერძნეთის წინააღმდეგ, 18 ნოემბერი, 1969.

100 ჯეიკობსი, ვაითი, ოუვი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, 2017, 596.

101 „ქვემოთ ხელმოწერი მთავრობები... ვვლავაც ადასტურებენ თავიანთ ერთგულებას იმ ძირითადი თავისუფლებებისადმი, ... რომელთა საუკეთესო დაცვა ხორციელდება, ერთი მხრივ, ქმედითი პოლიტიკური დემოკრატიითა და, მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა საერთო გაგებითა და უზრუნველყოფით.“

102 *mathieu-mohin and Clerfayt v. Belgium* (მეთუე-მოჰინი და კლერფეიტი ბელგიის წინააღმდეგ), სერია ა N 113, 2 მარტი, 1987.



რალიზმის მიმართ პატივისცემის უზრუნველყოფას<sup>103</sup>, თუმცა ეს არ გულისხმობს, რომ თავისუფალი არჩევნების უფლებაში ჩარევა ისე უნდა შეფასდეს, როგორც ამას ახორციელებს სასამართლო მე-8–მე-11 მუხლებით დაცული უფლებების შემთხვევაში. სწორედ ამაზე მიუთითებს პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის მონესრიგების ფორმა – იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ **ეს დებულება სახელმწიფოს ინსტიტუციური წესრიგისთვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ატარებს**, ის უფრო კოლექტიური და ზოგადი ტერმინებითაა ფორმულირებული, ვიდრე სხვა პოლიტიკური უფლებების მომწესრიგებელი კონვენციური დებულებები.

უშუალოდ თავისუფალი არჩევნების უფლების ბუნების თვალსაზრისით, რელევანტურია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის განმარტება საქმეზე – *მდანოკა ლატვიის წინააღმდეგ*,<sup>104</sup> რომლის მიხედვითაც, „პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით გარანტირებული უფლებები საკვანძო მნიშვნელობისაა სამართლის უზენაესობის პრინციპზე დაფუძნებული, ქმედითი დემოკრატიის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნების კუთხით. **თუმცა აღნიშნული უფლებები არ არის აბსოლუტური.**“<sup>105</sup> აღსანიშნავია, რომ კონვენციის მოცემულ დანაწესთან მიმართებით სტრასბურგის სასამართლო აყალიბებს „ნაგულისხმევი შეზღუდვების“ კონცეფციას, რომელსაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ამ მუხლით დაცულ უფლებაში ჩარევის კონვენციასთან შესაბამისობის დასადგენად. საგულისხმოა, რომ აღნიშნული კონცეფცია განსხვავდება კონვენციის მე-8–მე-11 მუხლებში განვითარებული მიდგომისგან, რომელიც უფლებაში ჩარევის „ლეგიტიმური მიზნების“ კონკრეტული ჩამონათვალით ხასიათდება – თავისუფალი არჩევნების უფლების დარღვევის შეფასებისას ევროპული სასამართლო პარალელს არ ავლებს მოცემულ მიზნებთან და ხაზს უსვამს, რომ „ხელშემკრეფ სახელმწიფოებს ამ კუთხით უნდა მიეცეთ თავისუფალი შეფასების ფართო ფარგლები.“<sup>106</sup>

103 *Zdanoka v. Latvia* (*მდანოკა ლატვიის წინააღმდეგ*), N 58278/00, § 115, 16 მარტი, 2006.

104 *Zdanoka v. Latvia* – საქმე ეხებოდა პირისთვის პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვას იმ მიზეზით, რომ ის იყო სახელმწიფო გადატრიალების მცდელობაში ბრალეულად ცნობილი პარტიის წევრი (ამ მცდელობის დროისათვის, კერძოდ 1991 წელს). ევროპულმა სასამართლომ დარღვევა არ დაადგინა, რადგან, ლატვიის ისტორიული კონტექსტის გათვალისწინებით, ეს შეზღუდვა ქვეყანაში დემოკრატიული წესრიგის შესანარჩუნებლად პროპორციულ ზომად მიიჩნია.

105 იქვე, § 103.

106 იქვე.

შესაბამისად, ხსენებულ უფლებებში ჩარევის გასამართლებლად სახელმწიფოებს თავისუფლად შეუძლიათ, დაეყრდნონ იმ მიზანს, რომელიც ამ ჩამონათვალში არ შედის – კერძოდ, სასამართლოს დიდი პალატის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებული განმარტების შესაბამისად, „მთავარია, კონკრეტული საქმის გარემოებებით დასტურდებოდეს, რომ სახელმწიფოს მიერ დაწესებული ნებისმიერი სახის **შეზღუდვა მოცემულ უფლებაზე შეესაბამება სამართლის უზენაესობის პრინციპსა და კონვენციის ზოგად მიზნებს.**“<sup>107</sup>

„ნაგულისხმევი შეზღუდვების“ კონცეფციის კუთხით, აგრეთვე, აღსანიშნავია, რომ კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლთან მოცემული შეზღუდვების შესაბამისობის შეფასებისას სტრასბურგის სასამართლო არ იყენებს „აუცილებლობის“ ან „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროების“ ტესტებს, რომლებიც გამოიყენება მე-8–მე-11 მუხლების მიმართ. ის ყურადღებას ამახვილებს ორ კრიტერიუმზე:

- ▶ **ჰქონდა თუ არა ადგილი თვითნებობას ან პროპორციულობის ნაკლებობას, და**
- ▶ **დააბრკოლა თუ არა კონკრეტულმა შეზღუდვამ ხალხის მიერ აზრის თავისუფალი გამოხატვა.**<sup>108</sup>

ამასთან, იგი ხაზს უსვამს ნებისმიერი საარჩევნო კანონმდებლობის შეფასების აუცილებლობას შესაბამისი ქვეყნის პოლიტიკური ევოლუციის გათვალისწინებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ერთი სისტემისთვის მიუღებელი მახასიათებლები შეიძლება გამართლებული იყოს სხვა სისტემის მიმართ. სასამართლოს განმარტებით, „არსებობს საარჩევნო სისტემათა მონაცემისა და წარმართვის უამრავი გზა ისევე, როგორც უამრავი განსხვავება ევროპის ქვეყნებს შორის ისტორიული განვითარების, კულტურული მრავალფეროვნებისა თუ პოლიტიკური აზრის თვალსაზრისით. შესაბამისად, თითოეული ხელშემკვრელი სახელმწიფო უფლებამოსილია, ყველა ზემოთ განხილული გარემოების გათვალისწინებით, თავად განსაზღვროს დემოკრატიის საკუთარი ხელვა.“<sup>109</sup>

107 *Yumak and Sadak v. Turkey* (იუმაკი და სადაკი თურქეთის წინააღმდეგ), N 10226/03, § 119, 8 ივლისი, 2008.

108 იქვე.

109 *მდანოკა ლატვიის წინააღმდეგ*, საქმე N 58278/00, § 103, 16 მარტი, 2006.

საინტერესოა, რომ, კონვენციის ტრილში, პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის განმარტების კუთხით, წლების განმავლობაში აზრთა მნიშვნელოვანი სხვადასხვაობა არსებობდა. კერძოდ, საერთაშორისო სამართლის ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრებით, მოცემული დანაწესი მიზნად ისახავდა მის გამოყენებას არა ინდივიდების, არამედ მხოლოდ სახელმწიფოების მიერ. აღსანიშნავია, რომ ეს კონცეფცია საბოლოოდ უგულებელყო სტრასბურგის სასამართლომ ზემოთ განხილულ დიდი პალატის გადაწყვეტილებაში,<sup>110</sup> რომელშიც გაიმეორა ამ საკითხზე 1987 წელს მისი წინამორბედი ორგანოს (ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის) მსჯელობა<sup>111</sup> და დაადგინა, რომ აღნიშნული მუხლი აღიარებს ინდივიდუალურ უფლებებს, რომლებიც მოიცავს ხმის მიცემის („აქტიური“ ასპექტი) და არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას („პასიური“ ასპექტი). სწორედ ამ კონკრეტულ უფლებებში ჩარევის საკვანძო შემთხვევებს შეეხება შემდეგი ქვეთავები, რომლებშიც ქართულ რეალობაში რელევანტური გამონკვევების შუქზე დეტალურად იქნება განხილული საარჩევნო უფლებით ეფექტური სარგებლობის ევროპული სტანდარტები.

### 3. საარჩევნო კამპანია

აღსანიშნავია, რომ არჩევნების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს სამართლიან პირობებში ჩატარებული საარჩევნო კამპანია წარმოადგენს. საარჩევნო კამპანია შესაძლებელია განიმარტოს როგორც კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების მიერ განხორციელებული ორგანიზაციული და საკომუნიკაციო აქტივობათა სერია, რომელიც მიზნად ამომრჩეველთა მოზიდვას ისახავს.<sup>112</sup> დემოკრატიული საზოგადოებისთვის დამახასიათებელი საარჩევნო კამპანიის მთავარი იდეა ისაა, რომ პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, იმოქმედონ „თანასწორ პირობებში“.<sup>113</sup>

110 იქვე, § 102.

111 *მეთუ-მოჰინი და ქლერფეიტი ბელგიის წინააღმდეგ*, სერია ა N 113, §§ 46-51, 2 მარტი, 1987.

112 სამხრეთ აფრიკის საარჩევნო ინსტიტუტი, *არჩევნების მართვის, მონიტორინგისა და აკვირების პრინციპები*, 2003, 18 (იხ. ბმული: <https://www.eisa.org/pdf/pemmo.pdf>).

113 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, N CDL-AD(2020)023, § 146, 8 ოქტომბერი, 2020.

ამ კუთხით მნიშვნელოვანი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტია ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“ (ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), რომლის მიხედვით, სამართლიანი არჩევნების უზრუნველსაყოფად „მაქსიმალურად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი შესაძლებლობათა თანასწორობა სხვადასხვა კანდიდატთა და პარტიათა შორის. ეს გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული არიან, შეინარჩუნონ ნეიტრალური დამოკიდებულება, განსაკუთრებით ისეთ ასპექტებთან მიმართებით, როგორც:

- ▶ **საარჩევნო კამპანია;**
- ▶ **მედიის (განსაკუთრებით, სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი მედიის) მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქება;**
- ▶ **პარტიებისა და კამპანიების სახელმწიფო დაფინანსება.<sup>114</sup>**

ხსენებული კოდექსი ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, იყვნენ მიუკერძოებელი პარტიებისა და კანდიდატების მიმართ და არჩევნების ყველა მონაწილისთვის შექმნან საარჩევნო კამპანიის თანაბარი შესაძლებლობები. ყველა პარტიასა და კანდიდატს უნდა ჰქონდეს თავისუფლება და შესაძლებლობები, სათანადოდ მიაწოდოს საკუთარი პროგრამა და მიზნები ამომრჩევლებს სრულიად ქვეყნის მასშტაბით.

ამ პრინციპს ამყარებს ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი, რომელიც მიუთითებს კონვენციის მე-10 მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) და პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით დაცულ უფლებათა მჭიდრო კავშირზე. სტრასბურგის სასამართლოს შეფასებით, თავისუფალი არჩევნების უფლება გამოხატვის თავისუფლებასთან, განსაკუთრებით კი პოლიტიკური დებატის თავისუფლებასთან ერთად, ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის „აკვანს“ აყალიბებს.<sup>115</sup> ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით რელევანტურია სასამართლოს განმარტება საქმეზე – *ბოუმენი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*, რომლის მიხედვითაც:

---

114 მუხლი 2.3.ა.

115 *Lingens v. Austria* (ლინჯენი ავსტრიის წინააღმდეგ), სერია ა 103, §§ 41-42, 8 ივლისი, 1986.

„აღნიშნული ორი უფლება ურთიერთდაკავშირებულია და ერთმანეთის გამყარებაზეა ორიენტირებული. კერძოდ, გამოხატვის თავისუფლება წარმოადგენს ერთ-ერთ „პირობას“, რომელიც საჭიროა „საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნისას ხალხის აზრის თავისუფალი გამოხატვის უზრუნველსაყოფად. სწორედ ამ მიზეზის გამო **განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, არჩევნების წინარე პერიოდში დაშვებული იყოს ყველა სახის ინფორმაციისა და მოსაზრების თავისუფალი მიმოქცევა/ცირკულირება საზოგადოებაში**“.<sup>116</sup>

ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე არაერთი მცდელობის დამსახურებით, ევროპის მასშტაბით მრავალი ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობაში შეტანილმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მდგომარეობა არჩევნების მონაწილე პირებისთვის კამპანიის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის მიმართულებით. თუმცა აღსანიშნავია, რომ, ვენეციის კომისიის დაკვირვებით, დღესაც კი რამდენიმე სახელმწიფოში საარჩევნო კამპანიები საარჩევნო კანონმდებლობით არასათანადოდ (მაგალითად: კვიპროსში, ჩრდილოეთ მაკედონიაში) ან საერთოდ არაა რეგულირებული (მაგალითად: ავსტრიაში, ნორვეგიაში).<sup>117</sup> უფრო მნიშვნელოვანი და აქტუალური პრობლემა კი მისი იმპლემენტაციის საკითხია. სამწუხაროდ, ევროპის მასშტაბით ჩატარებულ რამდენიმე არჩევნებში ყველაზე ახლო წარსულშიც კი (მაგალითად აზერბაიჯანის არჩევნებში) ადგილი ჰქონდა რეალური კონკურენციის ნაკლებობას და პოლიტიკური დებატების არარსებობის გამო, ამომრჩევლებს, ფაქტობრივად, არ მიეცათ არსებითი არჩევანის გაკეთების საშუალება.<sup>118</sup>

საარჩევნო კამპანიის განხილვისას განსაკუთრებით საყურადღებო საკითხია მისი დანყების მომენტი და ხანგრძლივობა. როგორც წესი, მიიჩნევა, რომ საარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების კანდიდატა გამოცხადების მომენტიდან და სრულდება არჩევნების წინა დღეს.<sup>119</sup> თუმცა აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის 2013 წლის ერთ-ერთი

116 *Bowman v. the United Kingdom*, N 24839, § 42, 19 თებერვალი, 1998.

117 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, N CDL-AD(2020)023, § 146, 8 ოქტომბერი, 2020.

118 იქვე.

119 საარჩევნო კამპანია (ii. ვადები), საარჩევნო ცოდნის ქსელი (იხ. ბმული: <https://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb/lfb10a>).

ანგარიშის მიხედვით,<sup>120</sup> „საარჩევნო პროცესად“ უნდა იქნეს მიჩნეული ბევრად უფრო ხანგრძლივი პერიოდი, ვიდრე მხოლოდ ეროვნული საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრული საარჩევნო კამპანია, მისი ვიწრო გაგებით. ევროპის საბჭოს დაქვემდებარებული აღნიშნული კომისიის შეფასებით, ეს პერიოდი მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან მოვლენებს, როგორებიცაა: საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა, კანდიდატთა ნომინირება, დანიშვნა და ა. შ. ის მოიცავს ყველა აქტივობას, რომლებიც მიმართულია კონკრეტული კანდიდატის, პოლიტიკური პარტიის ან კოალიციის მხარდასაჭერად ან მის საინააღმდეგოდ.<sup>121</sup>

აღნიშნული პერიოდის ფართო განმარტება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც საარჩევნო უფლების კუთხით ევროპულ სტანდარტებთან შეუსაბამო პრაქტიკა ეროვნულ დონეზე შესაძლოა არსებობდეს საარჩევნო კამპანიის ფორმალურ დასაწყისამდე ბევრად უფრო ადრე. ხსენებული პრაქტიკა, როგორც წესი, უკავშირდება არჩევნებთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხებს, მაგალითად, ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასა და მედიის მიერ საარჩევნო პროცესების არასათანადო გაშუქებას, რომლებიც დეტალურად შემდეგ თავებში იქნება განხილული. ასეთი ტიპის პრობლემატიკა განსაკუთრებით აქტუალურია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, რაზეც მეტყველებს ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული პრეცედენტული სამართალი. საგულისხმოა, რომ ამის გამომწვევ მიზეზად ვენეციის კომისიის,<sup>122</sup> ისევე, როგორც სტრასბურგის სასამართლოს მიერ მიჩნეული სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის მკაფიო სადემარკაციო ხაზის გავლების უუნარობა, რითაც, განსაკუთრებით, კომუნისტური წარსულის მქონე ქვეყნები ხასიათდებიან.

120 ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შესახებ ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიში, CDL-AD(2013)033, § 9, 16 დეკემბერი, 2013.

121 ვენეციის კომისიისა და ოდირის ერთიანი გაიდლაინები საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან მიმართებით, N CDL-AD(2016)004, § 13, 14 მარტი, 2016.

122 იქვე, § 7.

### 3.1 ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საარჩევნო პროცესის ერთ-ერთ ძირითად თანმდევ გარემოებას ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება წარმოადგენს. საარჩევნო კანონმდებლობის შესახებ ვენეციის კომისიის 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით, დღეს ევროპის მასშტაბით ყველაზე უფრო საკვანძო, სტრუქტურული და აქტუალური გამოწვევაა საარჩევნო პროცესების განმავლობაში ადმინისტრაციული რესურსების<sup>123</sup> არასათანადო გამოყენება.

ვენეციის კომისიის თანახმად, აღნიშნული პრაქტიკა დამკვიდრებული და ფართოდ გავრცელებული ფენომენია ისეთ ევროპულ ქვეყნებშიც კი, რომლებიც დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების მრავალწლიანი ტრადიციით ხასიათდებიან. რაც ყველაზე სამწუხაროა, მრავალ სახელმწიფოში უფროსი თაობის წარმომადგენელ თანამდებობის პირთა და სხვა საჯარო მოხელეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი აღნიშნულ პრაქტიკას სრულიად ნორმალურ მოვლენად და საარჩევნო პროცესის შემადგენელ ნაწილად მიიჩნევს. მათი უმრავლესობა არც მოიაზრებს მას როგორც არჩევნებში მონაწილე სხვა კონკურენტების საწინააღმდეგოდ მიმართულ არალეგიტიმურ ქმედებას.<sup>124</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ეს ფენომენი ჩამოყალიბებული პოლიტიკური კულტურის ნაწილია და ასევე დაკავშირებულია არა მარტო იმ პრაქტიკებთან, რომლებიც უკანონოდ ითვლება, არამედ იმ პრაქტიკებთანაც, რომლებიც სახელმწიფო თანამდებობის პირთა მხრიდან საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული ეთიკური სტანდარტების არქონითაა გამოწვეული.

საგულისხმოა, რომ ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების მხრივ გამონაკლისი არც საქართველოა, სადაც საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებული ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია. აღნიშნულზე მეტყველებს უახლესი 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შეფასება, რომლის თანახმადაც:

123 ასევე მოიხსენიება როგორც საჯარო რესურსები.

124 ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შესახებ ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიში, CDL-AD(2013)033, § 10, 16 დეკემბერი, 2013.

**„წინასაარჩევნო გარემოში „გამყოფი ხაზი“ სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის ხშირად ბუნდოვანი იყო, რაც ეწინააღმდეგება ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და კარგ პრაქტიკას.“<sup>125</sup>**

სადამკვირვებლო მისიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემებით, დაახლოებით 35 საჩივარში იყო ხაზი გასმული მმართველი პარტიის მხარდასაჭერად, საჯარო მოხელეების, სახელმწიფო თანამდებობის პირებისა და საჯარო სკოლის მასწავლებლების მიერ განხორციელებული არაავტორიზებული კამპანიისა და ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების ფაქტებზე.<sup>126</sup>

ეუთოს მისიამ ასევე გააკრიტიკა საკანონმდებლო ჩარჩო ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან მიმართებით, რომელიც გამოირჩევა ისეთი ნაკლოვანებებით, როგორებიცაა:

- ▶ **სამართლებრივი მონესრიგება, რომელიც უშვებს მაღალი რანგის სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიერ საარჩევნო კამპანიის წარმოების ულიმიტო თავისუფლებას;**
- ▶ **დაბალი ჯარიმები ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებისთვის;**
- ▶ **ურთიერთთანმკვეთი უფლებამოსილებები სხვადასხვა ორგანოს შორის აღნიშნულ საკითხებზე საჩივრების განხილვისას;**
- ▶ **კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოს არარსებობა, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, გამოიძიოს და სათანადო ქმედითი ნაბიჯები გადადგას ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებულ საქმეებში.**

ქართულ საარჩევნო გარემოში ამ საკითხის მნიშვნელობის ხაზგასასმელად საგულისხმოა, ასევე, საქართველოს ადგილობრივ დამკვირვებელთა მიერ შედგენილი დოკუმენტი, რომელსაც ეროვნულ დონეზე მომუშავე 38 არასამთავრობო ორგანიზაცია აწერს ხელს. ხსენებული

125 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 10 (იხ. ბმული: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-statements/georgia/statements-11/4097-2020-parliamentary-4/file>)

126 იქვე.



დოკუმენტის, ეუთოს მისიის ანგარიშის მსგავსად, ზემოთ განხილული პრობლემის არსებობაზე მიუთითებს.<sup>127</sup>

ადმინისტრაციული რესურსების თვალსაზრისით, უნდა ითქვას, რომ საერთაშორისო სამართალში მისი უნიფიცირებული დეფინიცია არ არსებობს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ კუთხით არსებული უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი, ვენეციის კომისიის 2013 წლის ზემოთ ხსენებული ანგარიში შემდეგნაირად განმარტავს:

„ადმინისტრაციული რესურსებია ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, in natura<sup>128</sup> და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ სახელმწიფო თანამდებობის პირები და სხვა საჯარო მოხელეები საჯარო სექტორის პერსონალსა და ფინანსებზე მათი კონტროლისა და საჯარო დაწესებულებებზე მათი ხელმისაწვდომობის საფუძველზე; გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ რესურსებს განეკუთვნება ისეთი რესურსებიც, რომლებიც მომდინარეობს მხოლოდ საჯარო თანამდებობის დაკავების ფაქტიდან და რომლითაც შესაბამისი თანამდებობის პირები სარგებლობენ პრესტიჟის ან პოლიტიკური მხარდაჭერის ფორმით.“<sup>129</sup>

რაც შეეხება უშუალოდ ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებას, ეს ფენომენი მოიცავს როგორც შესაბამისი აღჭურვილობისა და აპარატის გამოყენებას (მაგალითად: ტელეფონების, ავტომობილების, საკონფერენციო ოთახების და სხვ.), ასევე წვდომას ადამიანურ რესურსებზე (მაგალითად, საჯარო მოხელეებზე, თანამდებობის პირებზე) სამინისტროებსა და ტერიტორიულ თუ ლოკალურ სახელმწიფო ინსტიტუტებში, რაც მიზნად ისახავს იმ დროისათვის კონკრეტულ თანამდებობებზე მყოფი პირების კამპანიის ხელშეწყობას. ამგვარი არასათანადო ქმედებები განაპირობებს უთანასწორობას კანდიდატთა შორის, განსაკუთრებით კი თანამდებობის პირებსა და იმ საარჩევნო სუბიექტებს შორის, რომლებსაც პარლამენტში ან შესაბამის ტერიტორიულ და თვითმმართველ ორგანოში წარმომადგენლობა საერთოდ არ გააჩნიათ.

127 იხ. ბმული: <https://osgf.ge/en/ngos-assessment-of-the-2020-parliamentary-elections/>

128 იგულისხმება სოციალური პროგრამებიდან მიღებული ბენეფიტები, მათ შორის საქონელი და ნატურალური რესურსები.

129 ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შესახებ ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიში, CDL-AD(2013)033, § 12, 16 დეკემბერი, 2013.

სწორედ ამ მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის ხელშეწყობას ემსახურება ვენეციის კომისიისა და ოდირის (ეუთოს ოფისი დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებებისთვის) ეგიდით შექმნილი ერთობლივი დოკუმენტი „**გაიდლაინები საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან მიმართებით.**“ მასში რეკომენდაციის სახით მითითებულია რამდენიმე ღონისძიებაზე, რომელთა გატარებაც უზრუნველყოფს ისეთი პრაქტიკის პრევენციას, როგორცაა სახელმწიფო თანამდებობის პირების მხრიდან საკუთარი პოზიციების არასამართლიანი უპირატესობის მოსაპოვებლად გამოყენება, მაგალითად, ოფიციალური საჯარო ღონისძიების ჩატარება უშუალოდ, საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის.

მოცემული გაიდლაინები აყალიბებს ზოგად პრინციპებს, რომელთა დაცვაც არის არსებითი წინაპირობა ადმინისტრაციული რესურსების სათანადო გამოყენების უზრუნველსაყოფად. ეს პრინციპებია:

- ▶ **სამართლის უზენაესობა**
- ▶ **პოლიტიკური თავისუფლებების პატივისცემა**
- ▶ **მიუკერძოებლობა**
- ▶ **ნეიტრალურობა**
- ▶ **გამჭვირვალობა**
- ▶ **თანაბარი შესაძლებლობებით უზრუნველყოფა<sup>130</sup>**

გარდა ამისა, აღნიშნული დოკუმენტი მნიშვნელოვანია იმ კუთხით, რომ ის მკაფიოდ ჩამოთვლის რეკომენდაციებს,<sup>131</sup> რომლებიც მიმართულია ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების უარყოფითი პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად. ვენეციის კომისიის შეფასებით, საჭიროა:

- ▶ **ერთმნიშვნელოვნად და ნათლად ჩამოყალიბდეს მოცემული საკითხის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ნორმები:**

---

130 ვენეციის კომისიისა და ოდირის ერთიანი გაიდლაინები საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან მიმართებით, N CDL-AD(2016)004, 6-8, 14 მარტი, 2016.

131 იქვე, 8-11.

- ▶ შესაბამისი კომპეტენტური ორგანოს (მაგალითად, არჩევნების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს) რეგულაციით მკაფიოდ განისაზღვროს, თუ რა აქტივობები მიიჩნევა კამპანიასთან დაკავშირებულ აქტივობებად;
- ▶ არსებობდეს ან არარსებობის შემთხვევაში შეიქმნას სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელი და სათანადო რესურსებით აღჭურვილი ინსტიტუცია, რომელიც განახორციელებს აუდიტს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიერ საარჩევნო პროცესების განმავლობაში ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებით;
- ▶ სახეზე იყოს მოცემული პრობლემის გადაჭრისკენ მიმართული, ცალსახად გამოვლენილი პოლიტიკური ნება. საჭიროების შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანოებს ეძლევათ რეკომენდაცია, გააკეთონ მკაფიო განცხადებები იმის ხაზგასასმელად, რომ არც ერთ საჯარო მოხელეს ან მის ნათესავს არ უნდა ეშიონდეს სამსახურის დაკარგვის რომელიმე პოლიტიკური პარტიის მხარდაჭერის ან მასზე უარის თქმის შედეგად. ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ არანაირი ზენოლა საჯარო მოხელეებზე არ იყოს შეწყნარებული;
- ▶ სახელმწიფო ორგანოების, მათ შორის არჩევნების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მიერ განხორციელდეს ფართომასშტაბიანი საინფორმაციო აქტივობები, რაც ორიენტირებული იქნება საარჩევნო სუბიექტების, საჯარო მოხელეებისა და, ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე მოცემულ საკითხთან მიმართებით.
- ▶ საკანონმდებლო ნორმები აყალიბებდნენ გასაჩივრების ეფექტურ სისტემას, რომელიც ბოლო ინსტანციად აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს სასამართლოს.<sup>132</sup> შესაბამის დავათა განმხილველი ორგანო ვალდებულია, ხანმოკლე დროში უზრუნველყოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება;
- ▶ საკანონმდებლო ნორმები ითვალისწინებდნენ მკაფიო, განჭვრეტად და პროპორციულ სანქციებს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისათვის, დაწყებული ადმინისტრაციული ჯარიმებიდან, დამთა-

132 საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, II. 3.3 a.

ვრებული არჩევნების შედეგების გაუქმებით, თუ დადასტურდება, რომ დარღვევებმა გავლენა მოახდინა საბოლოო შედეგზე.<sup>133</sup> კანონდარღვევაში ბრალდებული შესაბამისი საჯარო მოხელეები უნდა დაექვემდებარონ სისხლისსამართლებრივ და დისციპლინურ სანქციებს, მაგალითად, სამსახურიდან გათავისუფლებას.

ხსენებული გაიდლაინები საკვანძო მნიშვნელობისაა, ვინაიდან მათი თანმიმდევრული და სტრუქტურული დანერგვა არჩევნების დემოკრატიული პრინციპების დაცვით ჩატარების ერთგვარი გარანტორიაა. შესაბამისად, ის რეგულაციურია ყველა სახელმწიფოსთვის, რომელიც მიზნად ისახავს მათ ეროვნულ დონეზე, სამართლიანი და თანასწორი წინასწარჩევნო გარემოს შექმნას.

რაც შეეხება უშუალოდ ქართულ რეალობაში არსებულ გამოწვევებს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ საკვანძო საკითხები იკვეთება როგორც უშუალოდ ამ კანონსაწინააღმდეგო პრაქტიკის მომწესრიგებელი ნორმების, ისე მათი პრაქტიკაში იმპლემენტაციის თვალსაზრისით.

**საკანონმდებლო ნორმების** თვალსაზრისით, ყველაზე უფრო საყურადღებო პრობლემაა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომელიც კამპანიის მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების უფლებას იძლევა იმ პირობით, რომ ყველა კანდიდატისა და პარტიისთვის ისინი თანაბრად ხელმისაწვდომი იქნება. მოცემული ნორმა მკაცრად იქნა გაკრიტიკებული საარჩევნო კოდექსის პროექტზე ვენეციის კომისიისა და ეუთოს ერთობლივ მოსაზრებაში, რომელმაც ხაზი გაუსვა ამ დანაწესის განსაკუთრებით სარისკო ხასიათს. მათი შეფასებით:

**„ერთი შეხედვით, ეს დებულება თანასწორი შესაძლებლობის პრინციპს იცავს, თუმცა პრაქტიკულად ამგვარი თანასწორობა სწრაფად შეიძლება შეილახოს, რადგანაც სახელისუფლებო პოლიტიკურ პარტიებს უფრო ადვილად მიუწვდებათ ხელი ამგვარ რესურსებზე (სახელმწიფო დაწესებულებებზე, ტელეფონებზე, კომპიუტერებსა და მანქანებზე). მეტიც, 48-ე მუხლის მეორე ნაწილი ნებას რთავს საჯარო მოხელეებს მათი ოფიციალური მანქანების საარჩევნო კამპანიის**

133 საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, II. 3.3 a.

მიზნით გამოყენებაზე იმ პირობით, თუ საწვავის ხარჯი სრულად იქნება ანაზღაურებული.<sup>134</sup>

დასკვნის სახით, ევროპის საბჭოსა და ეუთოს შესაბამისმა ორგანოებმა მკაფიოდ დააფიქსირეს საკუთარი პოზიცია საქართველოში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის თაობაზე. კერძოდ, მათი განმარტებით, **„კოდექსის დებულებები ბუნდოვანს ხდის ხაზს სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის და არ შეესაბამება ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებს.“**<sup>135</sup>

კიდევ ერთ მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტი, რომელიც ქართულ რეალობაში აღნიშნული პრაქტიკის არსებობას ეხმიანება, არის **ევროპის საბჭოს კორუფციის საწინააღმდეგო ორგანოს (GRECO)-ს 2018 წლის ანგარიში საქართველოს შესახებ.**<sup>136</sup>

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით, GRECO მიუთითებს რამდენიმე პრობლემურ საკითხზე. მისი შეფასებით:

- ▶ შეშფოთების საფუძველს იძლევა საკანონმდებლო დანაწესები, რომლებიც უშვებს მაღალი რანგის **სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიერ საარჩევნო კამპანიის წარმოების ულიმიტო თავისუფლებას.**
- ▶ განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს **ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებული დავების განხილვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების ურთიერთთანმკვეთი უფლებამოსილებები.** აღსანიშნავია, რომ ამ ორგანოების რიცხვს მიეკუთვნება ცესკო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სასამართლოები და არცთუ ისე დიდი ხნის წინ ჩამოყალიბებული, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან არსე-

134 საარჩევნო კოდექსის პროექტზე ვენეციის კომისიისა და ეუთოს ერთობლივი მოსაზრება, CDL-AD(2011)043, § 11, §60, 19 დეკემბერი, 2011.

135 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 3. (იხ. ბმული: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-statements/georgia/statements-11/4097-2020-parliamentary-4/file>).

136 GRECO-ს 2018 წლის ანგარიში საქართველოს შესახებ, GrecoRC3(2018)2, 19 დეკემბერი, 2018.

ბული, უწყებათაშორისი კომისია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის. ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციული ორგანოს შეფასებით, უფლებამოსილებების სხვადასხვა ორგანოსთვის მიკუთვნება დაზარალებულისთვის უფრო ბუნდოვანს ხდის მისთვის ხელმისაწვდომი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმს და შედეგად, უფრო ამცირებს დაცვის ქმედითი საშუალებით ეფექტურად სარგებლობის ალბათობას. ამდენად, GRECO-ს რეკომენდაციით, წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეფასდება, თუ განისაზღვრება კონკრეტული სახელმწიფო ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, გამოიძიოს და სათანადო ქმედითი ნაბიჯები გადადგას ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებულ საქმეებში.

- ▶ ყველაზე საყურადღებო პრობლემაა **ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებისთვის დაწესებული მსუბუქი სანქციები**. კერძოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 88-ე მუხლის თანახმად:

*„წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისას და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებისას ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა გამოიწვევს დაჯარიმებას 2 000 ლარის ოდენობით.“*

ანტიკორუფციული ორგანო ხაზს უსვამს, რომ სანქციის მსუბუქი ხასიათი, როგორც წესი, ხელს უშლის აკრძალული ქმედების სათანადო პრევენციას და სწორედ აღნიშნულ პრობლემასთან გვაქვს ამ შემთხვევაში საქმე. გრეკოს შეფასებით, მიუხედავად საქართველოს მოსახლეობის შედარებით შეზღუდული სოციალური და ეკონომიკური შესაძლებლობისა, **2000 ლარის (დაახლოებით 840 ევრო) ოდენობის ადმინისტრაციული ჯარიმის დაწესება საარჩევნო კანონმდებლობის ასეთი საზიანო დარღვევისთვის ვერ შეფასდება დანაშაულის პროპორციულ სანქციად<sup>137</sup> და, შესაბამისად, ამ მანკიერი პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად, მისი გამკაცრება არსებითი მნიშვნელობისაა.**

ამ კუთხით ევროპის საბჭოს ეს ორგანო, ფაქტობრივად, იმეორებს მისი მეორე ორგანოს – ვენეციის კომისიის დადგენილ, ზემოთ განხილულ პრინციპს, რომლის მიხედვითაც:

137 GRECO-ს 2015 წლის ანგარიში საქართველოს შესახებ, Greco RC-III (2015) 4E, § 47, 11 აგვისტო, 2015.

„საკანონმდებლო ნორმები უნდა ითვალისწინებდეს... პროპორციულ სანქციებს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისათვის“.<sup>138</sup>

### 3.2 მედიის როლი არჩევნებში

უდავოა, რომ თანამედროვე მსოფლიოს ნებისმიერი ქვეყნის საარჩევნო პროცესში მედიის როლი განუზომელია. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მედიის როლი არანაკლებ არსებითია დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველყოფის საქმეში. მედიასაშუალებების მნიშვნელობაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ისინი არა მარტო ქმნიან პლატფორმას საარჩევნო კანდიდატებისთვის მათი პოლიტიკური მოსაზრებების გასაუღერებლად, არამედ ასევე, აწვდიან ინფორმაციას ამომრჩევლებს და მთავრობის ქმედებების შეფასების კუთხით მოქმედებენ როგორც საზოგადოების სადარაჯოზე მყოფი სუბიექტები.<sup>139</sup>

შესაბამისად, საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში მედიის როლი ორმხრივია: ერთი მხრივ, მედიამ პოლიტიკური კამპანიის ფარგლებში, ელექტორატზე პირდაპირი წვდომით უნდა უზრუნველყოს კანდიდატები და პარტიები; ხოლო, მეორე მხრივ, მან საარჩევნო სუბიექტთა და პოლიტიკურ საკითხთა გაშუქების გზით უნდა მოახერხოს ამომრჩევლის სათანადოდ ინფორმირება. ამასთან, საგულისხმოა, რომ თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები არ გულისხმობს მხოლოდ მოქალაქეთა უზრუნველყოფას იმ შესაძლებლობით, რომ ხმა მისცენ კონკრეტულ კანდიდატს სათანადო პირობებში. ის, აგრეთვე, მოიაზრებს, რომ ისინი უზრუნველყოფილნი იყვნენ შესაბამისი ინფორმაციით პოლიტიკურ პარტიებზე, კანდიდატებსა და, ზოგადად, საარჩევნო პროცესზე, რათა მოახერხონ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთება.<sup>140</sup>

138 ვენციის კომისიისა და ოდირის ერთიანი გაიდლაინები საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენებასთან მიმართებით, N CDL-AD(2016)004, 11, 14 მარტი, 2016.

139 DRI and The Carter Center, საერთაშორისო სამართლის გამყარება, 37.

140 IDEA, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტები: საარჩევნო კანონმდებლობის შემომწმების გაიდლაინები (იხ. ბმული: <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/international-electoral-standards-guidelines-reviewing-legal-framework>).

ინტერნეტისა და სოციალური მედიის მნიშვნელობის სწრაფი ზრდის მიუხედავად, აღსანიშნავია, რომ, არჩევნებისა და მასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების კუთხით, მოქალაქეებისთვის მნიშვნელოვან საშუალებად დღემდე რჩება სამაუწყებლო და ბეჭდური მედია. მაგალითად, ევროპის მასშტაბით, ქვეყნების უმრავლესობაში ტელევიზია კვლავაც ინარჩუნებს ინფორმაციის მთავარი წყაროს სტატუსს. შედეგად, ტრადიციული მასმედია, როგორც კანდიდატებს შორის დებატებისა და ამომრჩევლის მისამართით მკაფიო გზავნილების განხორციელების პლატფორმა, საარჩევნო კამპანიის პერიოდში ჯერ კიდევ საკვანძო როლს ასრულებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ მედიაგაშუქებასა და არჩევნებს შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს, გონივრული ნაბიჯია მედიის პოლიტიკურ გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხების საკანონმდებლო რეგულირება. ვენეციის კომისიის ზემოთ განხილული, 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით,<sup>141</sup> საარჩევნო კამპანიის მედიის მიერ გაშუქების ასპექტები ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში დეტალურადაა მოწესრიგებული საარჩევნო კანონმდებლობით, მაგალითად ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ალბანეთი ან ჩრდილოეთ მაკედონია, თუმცა ბევრ ქვეყანაში საარჩევნო კანონმდებლობის მედიასთან დაკავშირებული დებულებები საკმაოდ ზოგადი ხასიათისაა.

აქვე საგულისხმოა, რომ, როგორც წესი, აუდიოვიზუალური მედია რეგულირების უფრო მაღალი ხარისხით ხასიათდება, ვიდრე ბეჭდური მედია, ხოლო ევროპის მასშტაბით, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ყველაზე ნაკლებად რეგულირებულ ან, ხშირ შემთხვევაში, საერთოდ მოუწესრიგებელ ფენომენად რჩება სოციალური მედიის მოქმედება წინასაარჩევნო პერიოდში და მისი ზეგავლენა საარჩევნო პროცესებზე.<sup>142</sup> ამ კუთხით გამონაკლისი არც **საქართველოა, რომლის საარჩევნო კანონმდებლობაში სოციალური მედია საერთოდ არ არის ნახსენები**. იმის გათვალისწინებით, რომ დღევანდელი მდგომარეობით დებინფორმაციის ყველაზე გავრცელებულ საშუალებას სოციალური მედია წარმოადგენს, ამ „შეუზღუდავი“ სივრცის რეგულირება (თავდაპირველად, თუნდაც **მინიმალური** ხარისხით) ყველა განვითარებადი ქვე-

141 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 162, 8 ოქტომბერი, 2020.

142 იქვე.



ყნის, მათ შორის **საქართველოს ინტერესშიც, უნდა შედიოდეს.**

ამ პრობლემის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მეტყველებს ასევე უახლესი საერთაშორისო და ეროვნული გამოცდილება. მაგალითად, როგორც ცნობილია, სოციალური მედიის საშუალებებში დეზინფორმაციის მავნებელი მექანიზმის არარსებობამ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ამერიკის შეერთებული შტატების 2016 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგზე,<sup>143</sup> ხოლო რაც შეეხება მსგავსი პრობლემატიკის არსებობას ეროვნულ დონეზე, აღსანიშნავია, რომ არაერთი საერთაშორისო თუ ლოკალური არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ბოლო წლების განმავლობაში ყურადღება იქნა გამახვილებული ქართულ სოციალურ მედიაში ე.წ. ბოტების შექმნისა და გამოყენების შემაშფოთებელ პრაქტიკაზე, რაც, საბოლოო ჯამში, კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტის მიმართ პოლიტიკური კეთილგანწყობის ამაღლებას ისახავს მიზნად.

**უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია, სოციალურ მედიასთან დაკავშირებულ ამ და სხვა მსგავსი ტიპის გამონკვევებს დროულად მიეცეს სათანადო შეფასება და გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები მათი პრევენციის მიზნით.**

კიდევ ერთ საყურადღებო საკითხს, რომელზეც ამ თვალსაზრისით ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს, არის **მედია მონიტორინგი**. როგორც წესი, ეს მექანიზმი საარჩევნო კამპანიის კონტექსტში ძალიან მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს, ვინაიდან ის სამაუწყებლო სივრცეზე თავისუფალ, თანაბარ და სამართლიან ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს. სწორედ ამ მიზნის მიღწევის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს ევროპის საბჭოს სხენებული ორგანოც. ძირითად რეკომენდაციას, რომელსაც ის ამ კუთხით გასცემს, არის **ნეიტრალური, საზედამოებლო ორგანოს შექმნა, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, განახორციელოს მედიის მონიტორინგი და განიხილოს საჩივრები საარჩევნო კამპანიის დროს მედიასაშუალებების ქმედებებთან მიმართებით.**<sup>144</sup> საქართველოს შემთხვევაში ამგვარ უწყებას წარმოადგენს კომუნიკაცი-

143 (იხ. ბმული: [https://en.wikipedia.org/wiki/Russian\\_interference\\_in\\_the\\_2016\\_United\\_States\\_elections#:~:text=In%20the%20July%202018%20indictment.election%20boards%2C%20and%20secretaries%20of](https://en.wikipedia.org/wiki/Russian_interference_in_the_2016_United_States_elections#:~:text=In%20the%20July%202018%20indictment.election%20boards%2C%20and%20secretaries%20of) ).

144 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 164, 8 ოქტომბერი, 2020.

ების ეროვნული კომისია, რომელიც ზემოთ განხილული უფლებამოსილებების მქონე მუდმივმოქმედი ორგანოა. თუმცა ისეთი გარემოებების არსებობის პირობებში, როგორებიცაა პოლარიზებული მედიასივრცე და პოლიტიზებული საარჩევნო გარემო, ვენეციის კომისიის შეფასებით, არსებითი მნიშვნელობისაა, რომ მედიამონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანო:

- ▶ ხასიათდებოდეს დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით,
- ▶ არ იყოს შეზღუდული ადჭურვილობის კუთხით ან სხვა ინფრასტრუქტურული თვალსაზრისით, და
- ▶ დაკომპლექტებული იყოს კვალიფიციური და გადამზადებული პერსონალით.<sup>145</sup>

### 3.2.1 მედიის მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქება

დემოკრატიული არჩევნები დიდწილად დამოკიდებულია მედიის უნარსა და ნებაზე, მიუკერძოებლად და მაღალი პროფესიონალიზმით იმუშაოს საარჩევნო კამპანიების მიმდინარეობისას. მედიის შეუძლებლობა, მიუკერძოებელი ინფორმაცია მიაწოდოს ამომრჩეველს საარჩევნო კამპანიებსა და კანდიდატებზე, დღემდე საარჩევნო გარემოსთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ ყველაზე დიდ გამოწვევად რჩება. იმის გათვალისწინებით, რომ მედიის მიერ პარტიებისა და კანდიდატების დაბალანსებული გაშუქება ევროპის მასშტაბით მრავალ ქვეყანაში პრობლემური საკითხია, ევროპის საბჭოს მიერ მის დაქვემდებარებაში მყოფი სხვადასხვა ორგანოს ეგიდით ამ მიმართულებით შემუშავებულ იქნა არაერთი რეგულაციური დოკუმენტი.

**მათგან მნიშვნელოვანია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია „საარჩევნო კამპანიების მედიაგაშუქებასთან დაკავშირებული ზომების შესახებ“, რომელიც საზგასმით აღნიშნავს, რომ:**

„[წინასაარჩევნო პერიოდში საარჩევნო კანდიდატების მიმართ] შესაძლებლობათა თანასწორობის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს ნეიტრალურ დამოკიდებულებას სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი ან

145 იქვე.

მის მიერ კონტროლირებადი მაუწყებლობების მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქებასთან მიმართებით.“<sup>146</sup>

ამ დოკუმენტის მეორე პარაგრაფის მეორე ნაწილი კი წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, „უზრუნველყონ, რომ საარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი მედიასაშუალებებისა და კერძო მაუწყებლების ახალი ამბების და მიმდინარე მნიშვნელოვანი მოვლენების შესახებ გადაცემები (მათ შორის ისეთი პროგრამები, როგორებიცაა ინტერვიუები ან დებატები) იყოს სამართლიანი, დაბალანსებული და მიუკერძოებელი.“<sup>147</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლები უმეტეს შემთხვევაში ხარისხზე დაფუძნებულ გადაცემებს სთავაზობენ აუდიტორიას, ვენეციის კომისიის შეფასებით<sup>148</sup>, ზოგიერთ ქვეყანაში ამკარად შეიმჩნევა მაუწყებლების მხრიდან მთავრობისადმი მიკერძოებული დამოკიდებულება. მაგალითად, ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: უნგრეთი, პოლონეთი, რუსეთი, სერბეთი და თურქეთი, მოქმედი თანამდებობის პირებისა და მმართველი პარტიის აქტივობები საზოგადოებრივი ან მთავრობასთან აფილირებული კერძო მაუწყებლობებისგან ამკარად სარგებლობენ ვრცელი, კრიტიკისგან თავისუფალი და, ზოგიერთ შემთხვევაში, პოპულარიზაციისთვის ხელშემწყობი გაშუქებითაც კი.

რაც შეეხება კერძო მაუწყებლებს, „საერთაშორისო სამართალზე დაყრდნობით, ისინი რაიმე მბოჭავი ძალის მქონე საერთაშორისო აქტივ არ არიან ვალდებულნი, თანაბარი ხელმისაწვდომობა უზრუნველყონ არჩევნებში მონაწილე ყველა კანდიდატისთვის.“<sup>149</sup> აღსანიშნავია, რომ საყოველთაოდ აღიარებული დისკრიმინაციის აკრძალვის სტანდარტი, ჩვეულებრივ, ვრცელდება კერძო მედიაზეც. მაგალითად, წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში თუ პოლიტიკური რეკლამის შესაძლებლობა დაშვებულია, კერძო მედიასაშუალება ვალდებულია, ყველა პარტიასა და კანდიდატს ერთი და იგივე საფასური დაუწესოს.<sup>150</sup> გარდა ამისა, ვე-

146 CM/Rec(2007), 2007 წლის 7 ნოემბერი. (იხ. ბმული: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680645b44>).

147 იქვე, § 2.2.

148 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 173, 8 ოქტომბერი, 2020.

149 DRI and The Carter Center, საერთაშორისო სამართლის გამყარება, 37.

150 მედია და არჩევნები, საარჩევნო ცოდნის ქსელი (იხ. ბმული: <https://aceproject.org/ace-en/topics/ff/ffb/ffb09>).

ნეციის კომისიის მიერ ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობის შესახებ 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით,<sup>151</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კერძო მაუწყებლები კომერციულ სანარმოებს წარმოადგენენ, მათ უნდა დაიცვან პროფესიული სტანდარტები და ეთიკის ნორმები.

საგულისხმოა ასევე, რომ ევროსაბჭოს ზოგიერთ ქვეყანაში არა მხოლოდ საზოგადოებრივი, არამედ კერძო მაუწყებლებიც ვალდებული არიან, მიუკერძოებლად გააშუქონ საარჩევნო სუბიექტები. თუმცა, სამხუხაროდ, სერიოზული შეშფოთების საფუძველს იძლევა პოლიტიკური და ბიზნესინტერესებისგან გამოთავისუფლებული სარედაქციო ავტონომიის ნაკლებობა, რითაც ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მასშტაბით მრავალი სამაუწყებლო კომპანია ხასიათდება. ზოგიერთ ქვეყანაში, ვენეციის კომისიის დაკვირვებით, „კერძო მედია-საშუალებები პოლიტიკური და ფინანსური თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად არიან ასოცირებული პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ელიტასთან. **მეტიც, ზოგიერთ სახელმწიფოში მსხვილი მედიასაშუალებების პოლარიზაცია ძირს უთხრის საარჩევნო კამპანიის სამართლიანი და მიუკერძოებელი გაშუქების შესაძლებლობას, როგორც ამას აქვს ადგილი საქართველოს შემთხვევაში.**“<sup>152</sup>

საქართველოში არსებულ პოლარიზებული მედიის პრობლემას ხაზი გაუსვა აგრეთვე 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შესახებ გაკეთებულ შუალედურ ანგარიშში ეუთოს სადამკვირვებლო მისიამ, რომელმაც 28 სექტემბრიდან წინასაარჩევნო კამპანიის დასრულებამდე (30 ოქტომბრამდე) ორი საზოგადოებრივი მაუწყებლის<sup>153</sup> და ხუთი ნაციონალური კერძო ტელეარხის<sup>154</sup> პრაიმტაიმის (18:00-იდან 00:00 საათამდე პერიოდი) მონიტორინგი განახორციელა. საერთაშორისო დამკვირვებელთა შეფასებით, მონიტორინგს დაქვემდებარებული ყველა კერძო მაუწყებელი შესამჩნევად მიკერძოებული იყო. გარდა ამისა, კონკრეტული პოლიტიკური პროგრამების შესახებ დისკუსიების, ნამდვილი საგამოძიებო სიუჟეტებისა და ანალიტიკური ჟურნალისტიკის არარსებობის პირობებში და იმის გათვალისწინებით, რომ

151 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 174, 8 ოქტომბერი, 2020.

152 იქვე.

153 იგულისხმება საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი და აჭარის ტელევიზია.

154 იგულისხმება: „ფორმულა“, „იმედი“, „მთავარი“, „პირველი“ და „რუსთავი 2“.

ძირითად პოლიტიკურ პარტიებს შორის მხოლოდ რამდენიმე დებატი გაიმართა, **ამომრჩევლების მიერ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების საშუალება შეზღუდული იყო.**<sup>155</sup> ხოლო რაც ყველაზე სამწუხაროა, საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიის მონიტორინგის შედეგებზე დაყრდნობით, ცალსახად იყო შესაძლებელი იმ დასკვნის გაკეთება, რომ მრავალფეროვანი და პლურალისტური **მედიაგარემო პოლიტიკურ მიმართულებებს და ბიზნესინტერესებს შორის იყო პოლარიზებული.**

ეს დასკვნები კიდევ უფრო მკაფიოდ მეტყველებს საქართველოში მედიის მიერ არჩევნების გაშუქების კუთხით არსებულ სერიოზულ ხარვეზებზე და ამ მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობაზე მიუთითებს. აღსანიშნავია, რომ, საერთაშორისო სამართლებრივი თვალსაზრისით, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ზემოთ განხილული რეკომენდაციით განსაზღვრული მოთხოვნის<sup>156</sup> გარდა, მნიშვნელოვანია ამ კუთხით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული პრეცედენტული სამართალიც. რაც, ეროვნულ დონეზე ევროპული სტანდარტების იმპლემენტაციის მიზნით, შესაძლოა, ძალიან ეფექტური მექანიზმი იყოს.

სტრასბურგის სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ სწორედ ამგვარ პრეცედენტად შეგვიძლია მივიჩნიოთ მისი გადაწყვეტილება საქმეზე – *რუსეთის კომუნისტური პარტია და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ*,<sup>157</sup> რომელშიც სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტებები გააკეთა **მედიის მიერ არჩევნების გაშუქების საკითხთან დაკავშირებით** და, რაც ყველაზე მთავარია, ამ მიმართულებით, **ფაქტობრივად, დაადგინა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების არსებობა.**

ამ საქმეში მომჩივნები (რამდენიმე პარტია და ინდივიდუალური საარჩევნო სუბიექტი) დავობდნენ, რომ რუსული მედიის მიერ 2003 წლის რუსეთის საპარლამენტო არჩევნების მიკერძოებულმა გაშუქებამ უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა ოპოზიციურ პარტიებსა და კანდიდა-

155 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 24. (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

156 მოთხოვნა საჯარო თუ კერძო მედიის მიერ საარჩევნო პერიოდის სამართლიანი, დაბალანსებული და მიუკერძოებელი გაშუქების შესახებ.

157 *Communist Party and others v. Russia*, N 29400/05, 19 ივნისი, 2012.

ტებზე. ისინი ხაზგასმით აღნიშნავენ: მედიის მიერ არჩევნების არათანაბარი გაშუქება გულისხმობდა, რომ არჩევნები არ იყო „თავისუფალი“, რაც შედეგად მიუთითებდა პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლთან მის შესაბამობაზე. მომჩივანთა განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთის კანონმდებლობა უზრუნველყოფდა სამაუწყებლო კომპანიების ნეიტრალურობას, აღნიშნული პრინციპი არ იყო დაცული პრაქტიკაში, რადგან სატელევიზიო გაშუქება თავიდანვე მტრულად იყო განწყობილი ოპოზიციური პარტიებისა და კანდიდატების მიმართ და ეს ყოველივე პოლიტიკური მანიპულაციის შედეგზე მიუთითებდა.

აღსანიშნავია, რომ სტრასბურგის სასამართლოს წინაშე სამართალწარმოების დაწყებამდე, ეროვნულ დონეზე, რუსეთის უზენაესმა სასამართლომ განიხილა ეს საჩივარი. მართალია, მან ვერ დაადგინა, რომ მედიაგაშუქება ყველამხრივ თანაბარი იყო, თუმცა საკმაოდ თანმიმდევრული მსჯელობა განავითარა იმის შესახებ, რომ პოლიტიკური მანიპულაციის დამადასტურებელი მტკიცებულება მომჩივნების მიერ წარდგენილ საკასაციო საჩივარში არ მოიძებნებოდა ისევე, როგორც არ იკვეთებოდა კაუზალური კავშირი მედიის მიერ შესაბამისი პარტიების გაშუქებასა და არჩევნებში მათ მიერ დაფიქსირებულ შედეგებს შორის. სტრასბურგის სასამართლო დაეყრდნო რა მე-4 ინსტანციის დოქტრინას, გაიზიარა რუსეთის უზენაესი სასამართლოს დასკვნა და აღნიშნა, რომ საკასაციო სასამართლოს მიერ წარმოდგენილი არგუმენტები ვერ მიიჩნეოდა თვითნებურად ან დაუსაბუთებლად.

თუმცა აღსანიშნავია, რომ სტრასბურგის სასამართლომ თავისი ინიციატივით შეაფასა ის საკითხი, პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის შესაბამისად, ეკისრებოდა თუ არა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება, „უზრუნველყო სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი მასმედიის მიერ საარჩევნო პროცესების დაბალანსებული და „თავისუფალი არჩევნების“ პრინციპის სულისკვეთებასთან თავსებადი გაშუქება, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც არ იკვეთებოდა გამიზნული მანიპულირების დამადასტურებელი პირდაპირი მტკიცებულება“.<sup>158</sup> სასამართლომ დაადგინა, რომ ამგვარი პოზიტიური ვალდებულება ვრცელდებოდა ხელშემკვრელ სახელმწიფოებზე და, არსებული თვალსაზრისით, ის მოიცავდა როგორც პროცედურულ, ასევე არსებით კომპონენტს. პრო-

158 კომუნიკაციური პარტია და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ, N 29400/05, § 123, 19 ივნისი, 2012.

ცედურული ხასიათის პოზიტიური ვალდებულება გულისხმობს, რომ „ნევრმა სახელმწიფომ ისეთი ეროვნული სისტემის არსებობა უნდა უზრუნველყოს, რომელიც საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებული ინდივიდუალური საჩივრებისა და სარჩელების ეფექტურ შემოწმებას განახორციელებს.“<sup>159</sup> რაც შეეხება პოზიტიური ვალდებულების არსებით ასპექტს მედიის მიერ არჩევნების გაშუქების კონტექსტში, სასამართლომ აღნიშნა, რომ „აუდიოვიზუალური მაუწყებლობის სფეროში, სადაც სახელმწიფო საზოგადოებრივი სამაუწყებლო სისტემის შექმნის გადანაცვტილებას იღებს,.. ეროვნული კანონმდებლობა და პრაქტიკა უნდა უზრუნველყოფდეს, რომ აღნიშნული სისტემა მაყურებლებს პლურალისტურ მომსახურებას სთავაზობდეს.“<sup>160</sup> აგრეთვე, ამ კონტექსტში სახელმწიფოს არსებითი ხასიათის პოზიტიურ ვალდებულებად შესაძლებელია, მიჩნეულ იქნეს „გარკვეული პოზიტიური ზომების მიღება მოსაზრებათა პლურალიზმის უზრუნველსაყოფად.“<sup>161</sup>

პროცედურული პოზიტიური ვალდებულების თვალსაზრისით, სასამართლომ დაადგინა, რომ საარჩევნო საკითხებში სამართლებრივი დაცვის საშუალებების არსებული სისტემა სახელმწიფოს მიერ აღნიშნული ვალდებულების შესრულებულად ცნობისთვის საკმარისი იყო. რაც შეეხება ვალდებულების არსებით ასპექტს და მომჩივნის ბრალდებას, რომ სახელმწიფოს უნდა უზრუნველყოს აუდიოვიზუალური მედიის ნეიტრალურობა, სასამართლომ დაასკვნა, რომ სახელმწიფომ გადადგა გარკვეული ნაბიჯები რუსულ სატელევიზიო სივრცეში თოზიციური პარტიებისა და კანდიდატების გარკვეული ცნობადობის ამაღლების, მაუწყებელთა სარედაქციო დამოუკიდებლობისა და მედიის ნეიტრალურობის უზრუნველსაყოფად. მართალია, აღნიშნულმა ზომებმა ვერ უზრუნველყო არჩევნებში მონაწილე ყველა პოლიტიკურ ძალას შორის დე ფაქტო თანასწორობა, სატელევიზიო ეკრანებზე გატარებული დროის თვალსაზრისით, თუმცა, სტრასბურგის სასამართლოს შეფასებით, ამ მიმართულებით სახელმწიფოსთვის მინიჭებული ფართო შეფასების ფარგლების გათვალისწინებით, მოცემულ საქმეში მოპასუხე სახელმწიფოს ქმედება/უმოქმედობა პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევად ვერ ჩაითვლებოდა.

159 იქვე, § 124.

160 იქვე, § 125.

161 იქვე.

ეს საქმე რელევანტურია იმ კუთხით, რომ მასში წარმოდგენილია თავისუფალი არჩევნების უფლებასა და კონვენციის მე-10 მუხლით დაცული გამოხატვის თავისუფლებას შორის არსებული მჭიდრო კავშირი ისევე, როგორც დადგენილია სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების არსებობა საარჩევნო პროცესების მედიის მიერ გაშუქებისას.

### 3.2.2 უფასო საეთერო დრო

მედიის მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქების არსებით ელემენტს საარჩევნო სუბიექტებისთვის უფასო საეთერო დროის გამოყოფა წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიმართულებით თითოეული ქვეყნისთვის დამახასიათებელი, სპეციფიკური რეგულაციები განსხვავებულია, ევროსაბჭოს წევრ თითქმის ყველა სახელმწიფოში საზოგადოებრივი მაუწყებლები ვალდებული არიან, საარჩევნო სუბიექტებს თანაბრად გამოუყონ უფასო საეთერო დრო ყველა საინფორმაციო პლატფორმაზე, განსაკუთრებით კი სატელევიზიო სივრცეში.

**პოლიტიკურ პარტიათა რეგულაციების შესახებ ვენეციის კომისიისა და ეუთოს მიერ მიღებული სახელმძღვანელო მითითებების** შესაბამისად, უფასო საეთერო დროის გამოყოფა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ყველა პარტიამ, მათ შორის კი მცირე პარტიებმა მოახერხონ საკუთარი საარჩევნო პროგრამის წარდგენა ამომრჩეველთა უმრავლესობისთვის. მართალია, სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი მედიის მიერ უფასო საეთერო დროის გამოყოფა საერთაშორისო სამართლით დადგენილ ვალდებულებას არ წარმოადგენს, თუმცა ერთმნიშვნელოვნად რეკომენდებულია მსგავსი რეგულაციების საკანონმდებლო დონეზე ასახვა, ვინაიდან ინფორმირებული ელექტორატის უზრუნველსაყოფად ის კრიტიკული მნიშვნელობის საშუალებად მიიჩნევა. უფასო საეთერო დრო, რომელიც ხელმისაწვდომია საზოგადოებრივ მაუწყებელზე, გონივრულად და თანასწორობის პრინციპის დაცვით უნდა გადანაწილდეს ყველა საარჩევნო სუბიექტზე.<sup>162</sup>

აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს თანაბარი მოპყრობა შესაბამის დროსა და სივრცეში. მაგალითად, კონკრეტულ პარტიებს სა-

162 პოლიტიკურ პარტიათა რეგულაციების შესახებ ვენეციის კომისიისა და ეუთოს მიერ მიღებული გაიდლაინები, CDL- AD(2010)024, § 147, 25 ოქტომბერი, 2010.



ეთერო დროდ შერჩევითად არ უნდა გამოეყოთ დროის ისეთი მონაკვეთები, რომლებშიც მაცურებელთა აქტივობა ცალსახად მაღალი ან დაბალია. ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ განმარტებით ბარათის თანახმად, თანაბარი მოპყრობა შესაძლოა იყოს ორი სახის: **მკაცრი** და **პროპორციული**. ეს კი დამოკიდებულია იმაზე, პოლიტიკურ პარტიათა მიმართ მოპყრობისას მხედველობაში მიიღება თუ არა მათი პარლამენტში წარმომადგენლობის ან ამომრჩეველთა მხარდაჭერის ხარისხი.<sup>163</sup> მაგალითად, გერმანიაში, სადაც ითვალისწინებენ პარტიების კუთვნილ მანდატთა ოდენობას, მოქმედებს „პროპორციული“ მოპყრობის კონცეფცია, ხოლო საქართველოში „მკაცრი“ მოპყრობის კონცეფცია.

განსხვავებით საზოგადოებრივი მაუწყებლებისგან, რომლებზეც პოლიტიკურ პარტიათა და კანდიდატთა პირდაპირი წვდომის აუცილებლობა საყოველთაოდ არის აღიარებული, კერძო მედიასაშუალებებთან მიმართებით განხილვის საგანია ის საკითხი, უნდა დაევალოთ თუ არა მათ ყველა საარჩევნო სუბიექტის პოლიტიკური კამპანიის გაშუქება (როგორც უფასოდ, ასევე შესაბამისი ანაზღაურების სანაცვლოდ). ამ კუთხით საყურადღებოა ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ დანაწესი, რომელიც ხაზს უსვამს, რომ უნდა იქნეს მიღებული იმგვარი საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც არჩევნებში მონაწილე ყველა სუბიექტისთვის უზრუნველყოფს კერძო აუდიოვიზუალურ მედიაზე მინიმალური ხარისხის წვდომას, როგორც საარჩევნო კამპანიის, ასევე რეკლამირების თვალსაზრისით.<sup>164</sup>

საეთერო დროის თანაბარი გადანაწილება პრობლემური საკითხია ქართულ რეალობაშიც. აღნიშნულზე მიუთითებს ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შესახებ, რომლის თანახმადაც:

„სამაუწყებლო მედიას მნიშვნელოვანი ოდენობის უფასო საეთერო დროის გამოყოფა და მხოლოდ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლების მქონე პარტიების დებატებზე მონვევა ევალებოდა. იმ პო-

163 საარჩევნო ნორმათა კოდექსის განმარტებითი ბარათი, § 18, CDL-AD(2002)23rev2-cor.

164 ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“ (საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი) I. 2.3c.

ლიტიკურ პარტიებს, რომლებსაც სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლება არ ჰქონდათ, გაცილებით უფრო ნაკლები უფასო საეთერო დრო დაეთმოთ და ისიც მხოლოდ საზოგადოებრივ მედიასაშუალებებში, რამაც უთანასწორო პირობები შექმნა.<sup>165</sup>

ეს გამოწვევა ქართული საარჩევნო გარემოსთვის სიახლეს არ წარმოადგენს. მსგავს პრობლემებიცაა ყურადღება გაამახვილა ასევე ვენეციის კომისიამ 2011 წლის საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ცვლილებასთან დაკავშირებით მომზადებულ დასკვნაში, სადაც, აგრეთვე, ხაზი გაესვა სამართლებრივი დაცვის ეფექტური მექანიზმების მნიშვნელობას, განსაკუთრებით კი საარჩევნო პროცესში მედიასაშუალებების მხრიდან გამოვლენილ უსამართლო მოქმედებებთან მიმართებით.<sup>166</sup>

ამ მიმართულებით კიდევ ერთი საყურადღებო დოკუმენტია **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია „საარჩევნო კამპანიების მედიაგაშუქებასთან დაკავშირებული ზომების შესახებ“**. მასში ჩამოყალიბებულია მოცემულ საარჩევნო თემატიკასთან დაკავშირებული ძირითადი გაიდლაინები, რომლებიც ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის, მათ შორის საქართველოსთვის. რეკომენდაციის ერთ-ერთი დანაწესის მიხედვით:

**„ყველა წევრ სახელმწიფოში, სადაც უფასო საეთერო დრო იქნება უზრუნველყოფილი, აღნიშნული უნდა განხორციელდეს სამართლიანი და დისკრიმინაციის გამომრიცხავი ფორმით, გამჭვირვალე და ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით.“**<sup>167</sup>

უფასო საეთერო დროის გამოყოფის თვალსაზრისით, საინტერესოა ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული პრაქტიკა, რომელიც მოცემული საკითხის განხილვისას შეფასების საკმაოდ ფართო ფარგლებს ადგენს. ეს მიდგომა ნათლად ჩანს სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებაში საქმეზე – *ორანი თურქეთის წინააღმდეგ*, რომელიც საერთაშორისო სამართლის ფორუ-

165 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 25. (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

166 ვენეციის კომისიის მოსაზრება 2011 წლის საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ცვლილებასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2009)001, 13 დეკემბერი, 2008.

167 ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია „საარჩევნო კამპანიების მედიაგაშუქებასთან დაკავშირებული ზომების შესახებ“, CM/Rec(2007)15.

მეზზე ცხარე კრიტიკის საგანი გახდა. წინამდებარე საქმე ეხებოდა მომჩივანს, რომელიც, როგორც დამოუკიდებელი კანდიდატი, მოკლებული იყო შესაძლებლობას, ესარგებლა საეთერო დროით თურქეთის ეროვნულ რადიოსა და ტელევიზიაში. მომჩივანი დავობდა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა, რომელიც პოლიტიკური პარტიებისგან განსხვავებით, დამოუკიდებელ, უპარტიო კანდიდატებს მთლიანად, ქვეყნის მასშტაბით საეთერო დროით სარგებლობის შესაძლებლობას უსპობდა, იყო თავისუფალ არჩევნებზე მისი უფლების დარღვევა.

ამ საქმეზე სასამართლომ 4 ხმით 3-ის წინააღმდეგ დაადგინა, რომ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი არ დარღვეულა. უმრავლესობის მოსაზრებით, მართალია, მომჩივანმა ვერ მოახერხა, ეწარმოებინა საარჩევნო კამპანია მთელი ქვეყნის „დაფარვის მქონე“ ეროვნულ სამუხრციელო პლატფორმაზე, თუმცა ის სარგებლობდა სრული თავისუფლებით, გამოეყენებინა კამპანიის წარმოების ნებისმიერი სხვა მეთოდი, რაც ხელმისაწვდომი იყო ყველა დამოუკიდებელი კანდიდატისთვის. სასამართლოს შეფასებით, ამ შეზღუდვას ხელი არ შეუშლია მისთვის, ეწარმოებინა კამპანია იმ საარჩევნო ოლქში, სადაც ის კენჭს იყრიდა, შესაბამისად, ის ვერ შეფასდებოდა არაპროპორციულ ჩარევად სახელმწიფოს მხრიდან.<sup>168</sup>

ამ მსჯელობის საპირისპიროდ განსაკუთრებით საინტერესოა ერთობლივი, განსხვავებული აზრი გადანყვეტილების განმხილველი 3 მოსამართლისა, რომლებმაც უმრავლესობის არგუმენტაცია მწვავედ გააკრიტიკეს. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო სისტემათა მოწყობის კუთხით, ყველა წევრი სახელმწიფო თავად განსამზღვრავს დემოკრატიის საკუთარ ხედვას, უმცირესობის განმარტებით, **„საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებულ მაუწყებლობაზე ხელმისაწვდომობის საკითხის შესაფასებლად სათანადო კრიტერიუმად ვერ მიიჩნევა მხოლოდ ის უბრალო ფაქტი, საარჩევნო სუბიექტი დამოუკიდებელ კანდიდატს წარმოადგენს თუ პოლიტიკურ პარტიას.“**<sup>169</sup> ამ შეფასებაზე დაყრდნობით, განსხვავებული აზრის ავტორმა მოსამართლეებმა მიიჩნიეს, რომ **„სახელმწიფოს მიერ დასახულ ლეგიტიმურ მიზანსა და მის**

168 *Oran v. Turkey*, N 28881/07, 37920/07, § 76-77, 15 აპრილი, 2014.

169 იქვე, მოსამართლეების – საიოს, კელერისა და ლემენსის განსხვავებული აზრი, § 14.

**განსახორციელებლად გამოყენებულ საშუალებას შორის გონივრული და პროპორციული ურთიერთმიმართება არ არსებობდა, რაც შედეგად პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევას განაპირობებდა.**<sup>170</sup>

მოცემულ თემატიკასთან დაკავშირებით რელევანტურია, ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განჩინება საქმეზე – *Partija “Jaunie Demokrāti” and Partija “Mūsu Zeme” ლატვიის წინააღმდეგ*, რომელიც ზემოხსენებული გადაწყვეტილების მსგავსად შეეხებოდა სხვადასხვა კანდიდატისთვის საეთერო დროის თანაბრად მინიჭების საკითხს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ საქმეზე წარდგენილი საჩივარი სტრასბურგის სასამართლომ არასაკმარისი დასაბუთების გამო დაუშვებლად ცნო, ეს განჩინება მაინც საკვანძო პრეცედენტად უნდა მივიჩნიოთ, რაზეც მასში ჩამოყალიბებული მნიშვნელოვანი განმარტება მეტყველებს. სასამართლოს შეფასებით, „მიუხედავად იმისა, რომ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი, როგორც წესი, არ განამტკიცებს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის უფლებას საეთერო დროზე, აღსანიშნავია, რომ **სერიოზული პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას საგამონაკლისო გარემოებებში, მაგალითად, ისეთ შემთხვევებში, როდესაც წინასაარჩევნო პერიოდში ერთ კონკრეტულ პარტიას უარი ეთქვა საეთერო დროის გამოყოფაზე, ხოლო სხვა პარტიებზე აღნიშნული შეზღუდვა არ გავრცელებულა**“.<sup>171</sup>

საეთერო დროის გადანაწილების საკითხზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიმოხილვის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ სტრასბურგის სასამართლო ამ მიმართულებით სახელმწიფოების შეფასებაში ჩარევის კუთხით განსაკუთრებულ სიფრთხილეს იჩენს, რაც, გარკვეულწილად, სხვადასხვა სახელმწიფოში არათანაბარი წინასაარჩევნო გარემოს ფორმირების რისკებს მნიშვნელოვნად ზრდის.

170 იქვე.

171 *Partija “Jaunie Demokrāti” and Partija “Mūsu Zeme” v. latvija*, N 10547/07, N 34049/07, 29 ნოემბერი, 2007 (იხ. ბმული: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:%22ENG%22},{%22appno%22:\[%2210547/07%22,%2234049/07%22\]},{%22documentcollectionid%22:\[%22CLIN%22\]},{%22itemid%22:\[%22002-2431%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:%22ENG%22},{%22appno%22:[%2210547/07%22,%2234049/07%22]},{%22documentcollectionid%22:[%22CLIN%22]},{%22itemid%22:[%22002-2431%22]})).

## 4. საარჩევნო პროცედურები

აღსანიშნავია, რომ არჩევნების დემოკრატიულობის ხარისხის შეფასებისას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება არჩევნების დღეს შესაბამისი საარჩევნო პროცედურების სათანადო დაცვას. ეს პროცედურები მოიცავს სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან მისაღებ მთელ რიგ ზომებს, რომლებიც ამომრჩეველთა მიერ საკუთარი საარჩევნო უფლებებით ეფექტურად სარგებლობის უზრუნველყოფას ემსახურება.

აუცილებელია, დემოკრატიული მისწრაფებების მქონე ნებისმიერი ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობა პატივს სცემდეს იმ საყოველთაო პრინციპს, რომლის მიხედვითაც, „თავისუფალი, სამართლიანი და ლეგიტიმური არჩევნების ერთ-ერთი ძირითადი ფუნდამენტი არის კენჭისყრის **ფარულობა**. მიუხედავად იმისა, რომ, როგორც წესი, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ეს პრინციპი აღიარებულია, ზოგიერთ შემთხვევაში ის **სათანადოდ უზრუნველყოფილი არაა**, რაც, ძირითადად, **საარჩევნო უბნებში ხალხის სიმჭიდროვითა და შესაბამისი, საარჩევნო ჯიხურების არაგონივრული გადანაწილებითაა გამოწვეული**.<sup>172</sup>

საარჩევნო სტანდარტებთან შეუსაბამო კიდევ ერთ პრაქტიკას წარმოადგენს ე.წ. „**ოჯახური ხმის მიცემა**“, რაც ისეთ შემთხვევებს გულისხმობს, როდესაც ოჯახის წევრები საარჩევნო ჯიხურში ერთად შედიან, ან, როდესაც ხდება საარჩევნო უბანში ერთი ოჯახის წევრის მიერ მეორისთვის მკაფიო ინსტრუქციის მიცემა კონკრეტული არჩევანის გაკეთების მიზნით. ამ ფენომენს ეხმიანება ასევე ვენეციის კომისია, რომელიც მიუთითებს აღმოსავლეთ ევროპის პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში ამ პრაქტიკის გავრცელების მაღალ დონეზე, კერძოდ, ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ალბანეთი, ლიეტუვა, ლატვია, პოლონეთი და კოსოვო.<sup>173</sup> მისი განმარტებით, მართალია, უმრავლეს სახელმწიფოში ეს კანონით აკრძალული ქმედებაა, თუმცა, საერთაშორისო დამკვირვებლების ანგარიშებზე დაყრდნობით, პრაქტიკაში ასეთი დარღვევის მიმართ შემწყნარებლური დამოკიდებულება იკვეთება.

ეს პრობლემური საკითხი შესაძლოა, რელევანტური იყოს საქართვე-

172 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 207, 8 ოქტომბერი, 2020.

173 იქვე, § 208.

ლოსთვისაც, რომელსაც, საარჩევნო კულტურის თვალსაზრისით, საბჭოთა წარსულიდან მრავალი მანკიერი პრაქტიკა აქვს შემკვიდრებით მიღებული, თუმცა ქართულ რეალობაში ხმის მიცემის პროცედურებთან დაკავშირებულ მთავარ გამოწვევებს **საარჩევნო უბნების მიმდებარე ტერიტორიაზე ამომრჩევლისთვის უსიამოვნო და დამაშინებელი გარემოს შექმნა წარმოადგენს**, რაც კიდევ უფრო დეტალურად მომდევნო თავში იქნება განხილული. ამაზე მიუთითებს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში, რომლის თანახმადაც:

*„მონიტორინგს დაქვემდებარებული საარჩევნო უბნების უმრავლესობის გარეთ პარტიების კოორდინატორები და აქტივისტები იმყოფებოდნენ, რომლებიც, სავარაუდოდ, ამომრჩევლების დაშინებას უწყობდნენ ხელს და ხშირად ამომრჩეველთა აღრიცხვას ეწეოდნენ.“<sup>174</sup>*

ამ კუთხით მნიშვნელოვან დანაწესს ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ 27-ე მუხლი წარმოადგენს. ის, საარჩევნო პროცედურების ძირითადი ასპექტების თვალსაზრისით, მკაფიო რეკომენდაციებს გასცემს, რომლებიც განსაკუთრებით რელევანტურია ქართული რეალობისთვის. ამ დებულების თანახმადაც:

*„ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლენის უფლება, უნინარეს ყოვლისა, მოითხოვს კენჭისყრის პროცედურის მკაცრ დაცვას. ამომრჩევლებს შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ, ხმა მისცენ რეგისტრირებულ პარტიებსა და კანდიდატებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ კენჭისყრის შენობაში მათ უნდა მიიღონ საარჩევნო ბიულეტენები, რომლებზეც კანდიდატების სახელებია მითითებული და მათ უნდა შეეძლოთ ამ ბიულეტენის საარჩევნო ყუთში მოთავსება. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს კენჭისყრის პროცესისათვის აუცილებელი ფართი. ამომრჩევლები დაცული უნდა იყვნენ შექარისა და მათი ნება-სურვილის გამოვლენების ყოველგვარი შეზღუდვისაგან, მიუხედავად იმისა, თუ ვისგან მომდინარეობს იგი – ხელისუფლებისა თუ ცალკეული პირებისაგან. სახელმწიფო ვალდებულია, აღკვეთოს და სათანადო სანქციები განახორციელოს ამგვარი პრაქტიკის წინააღმდეგ.“*

174 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 32. (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

საერთაშორისო დამკვირვებლების შეფასებით, არჩევნების დღეს კიდევ ერთი პრობლემური ასპექტი ხმის მიცემის პროცესის ვიდეოფოტოგადაღება იყო. მათი განმარტებით, „მონიტორინგს დაქვემდებარებულ ზოგიერთ უბანზე ამომრჩევლების მიერ ხმის მიცემის პროცესის მუდმივი ვიდეო და ფოტოგადაღება პოტენციურად დაშინების გარემოს შექმნას უწყობდა ხელს“.<sup>175</sup> ამ ასპექტის საკანონმდებლო მონესრიგების თვალსაზრისით, საყურადღებოა, რომ საარჩევნო კოდექსი საარჩევნო უბნებზე ყოფნის უფლების მქონე პირებს საარჩევნო პროცესის ფოტო- და ვიდეოგადაღების უფლებას აძლევს, თუმცა იმ პირობით, რომ ხმის მიცემის ფარულობა არ უნდა დაირღვეს და პირადი მონაცემების გამჟღავნება არ უნდა მოხდეს. იმის გათვალისწინებით, რომ პრაქტიკაში ხშირად ხდებოდა ამომრჩევლების მხრიდან ფოტოვიდეოგადაღების მიზნით ტექნიკური საშუალებების უკონტროლო გამოყენება, შესაძლოა, უფრო ჯანსაღი და ნაკლებად დამთრგუნველი საარჩევნო გარემოს შესაქმნელად გამართლებული იყოს საარჩევნო უბანზე გამოსხადებული პირებისთვის ფოტოვიდეოგადაღების უფლების უფრო შეზღუდვა, მინიმუმ იმ ოთახში მაინც, სადაც საარჩევნო ჯიხურია მოთავსებული.

როგორც აღინიშნა, ამომრჩევლების მიერ საკუთარი საარჩევნო უფლებებით ეფექტურ სარგებლობაზე უდიდესი გავლენა აქვს საარჩევნო პროცედურების სათანადო განხორციელებას. აღსანიშნავია, რომ ზემოთ განხილული კონკრეტული გამონკვევების მსგავსად, არანაკლებ მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული ისეთი არსებითი საკითხები, როგორებიცაა არჩევნებზე დაკვირვება და ხმების დათვლა.

#### 4.1 არჩევნებზე დაკვირვება

არჩევნებზე დაკვირვების კუთხით, უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო პროცესის შემადგენელი ეს საკვანძო ელემენტი ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებს არჩევნების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისა და მის მიმართ ნდობის ჩამოყალიბების საქმეში, განსაკუთრებით ისეთ პირობებში, როდესაც საარჩევნო გარემო მნიშვნელოვნად პოლიტიზებულია.

175 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 32. (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ თანახმად, დაკვირვების პროცესი მაქსიმალურად ფართო უნდა იყოს და მოიცავდეს როგორც პარტიის დამკვირვებლებს, ასევე არაპარტიზანულ<sup>176</sup> და საერთაშორისო დამკვირვებლებს.<sup>177</sup> თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ კუთხით უარყოფითი პრაქტიკა შეინიშნება ევროპის მასშტაბით. კერძოდ, ბოგიერთი ევროპული სახელმწიფოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უწყებები უშვებენ დამკვირვებელთა მხოლოდ შეზღუდულ რაოდენობას ან მხოლოდ კონკრეტული ტიპის დამკვირვებლებს, რაც სხვა დანარჩენ პირებს ართმევს მონაწილეობის შესაძლებლობას. მაგალითად: ავსტრიაში შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმის საპარლამენტო არჩევნების შესახებ აქტის საფუძველზე, დაკვირვების შესაძლებლობა ეძლევათ მხოლოდ ეუთოს დამკვირვებლებს, მაგრამ არა ადგილობრივ დამკვირვებლებს. მსგავსი რეგულაციების არსებობის გამო, არჩევნებზე დამკვირვებელ ავსტრიის მოქალაქეთა ორგანიზაცია „wahlbeobachtung.org“-ს უარი ეთქვა აკრედიტაციაზე ავსტრიის არჩევნებში;<sup>178</sup> ანალოგიური მოწესრიგება უნგრეთშიც, სადაც, ავსტრიის მსგავსად, საარჩევნო პროცესში ადგილობრივი დამკვირვებლების მონაწილეობა არაა დაშვებული; საბერძნეთში კი, მაგალითად, კენჭისყრისა და ხმების დათვლის პროცესის მონიტორინგის უფლება თითოეულ საარჩევნო უბანზე, მაქსიმუმ, 3 პარტიის წარმომადგენლებს აქვთ.

აღსანიშნავია, რომ ამ კუთხით საქართველოში ევროპული სტანდარტების შესაბამისი მდგომარეობაა – საარჩევნო კანონმდებლობა ითვალისწინებს როგორც ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლების, ასევე საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლების მიერ არჩევნებზე დაკვირვების შესაძლებლობას, ხოლო საარჩევნო კოდექსის დებულებები დეტალურად აყალიბებს დამკვირვებელთა უფლება-მოვალეობებს და მათ საარჩევნო პროცესის ყველა ეტაპზე შეუფერხებელი მუშაობის შესაძლებლობას აძლევს. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშის მიხედვით, **დაკვირვების პროცესი ინკლუზიურობით გამოირჩეოდა**, რაც ცალსახად წინ გადადგმული ნაბიჯია. აღსანიშნავია, აგრეთვე, რომ საერთაშორისო

176 იგულისხმება დამოუკიდებელი, არააფილირებული.

177 საარჩევნო ნორმათა კოდექსის განმარტებითი ბარათი, § 87, CDL-AD(2002)023rev.

178 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 189, 8 ოქტომბერი, 2020.



დამკვირვებლების შეფასებით, „რამდენიმე ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაცია არჩევნებს ხანგრძლივად დააკვირდა, არჩევნების დღეს უბნებზე მოკლევადიანი დამკვირვებლები გააგზავნა, რამაც პროცესის ზოგად გამჭვირვალობას ხელი შეუწყო“.<sup>179</sup>

რაც შეეხება საარჩევნო პროცესზე დაკვირვების კუთხით არსებულ სხვა პრობლემურ ასპექტებს, ვენეციის კომისიის მიერ ევროპის მასშტაბით იდენტიფიცირებული ერთ-ერთი ასეთ გამოწვევაა **ხელისუფლებისადმი დადებითად განწყობილი საერთაშორისო დამკვირვებლების მონევა და ხელისუფლების მხარდამჭერი ადგილობრივი დამკვირვებლების შერჩევითი აკრედიტაცია**. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებული ეს შემაშფოთებელი ტენდენცია დემოკრატიული სტანდარტებისგან შორს მდგომი საარჩევნო პროცესის ლეგიტიმაციას ემსახურება. კომისიის შეფასებით, სწორედ მსგავსი არასამართლიანი პრაქტიკა გამოვლინდა აზერბაიჯანის უახლეს არჩევნებში, სადაც **ადგილობრივ დამკვირვებელთა ჯგუფების დამოუკიდებლობის ნაკლებობა** და მათი **პოლიტიკური აფილირება** სერიოზული შეშფოთების საფუძველს იძლეოდა.<sup>180</sup>

აღსანიშნავია, რომ მსგავსი პრობლემატიკა უცხო არაა არც საქართველოსთვის. მართალია, ეს გამოწვევა იმავე სიმძაფრით არ დგას ქართულ რეალობაში, თუმცა უდავოა, რომ მისი გადაჭრის გზების ძიება დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველსაყოფად გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს. აღნიშნულზე მეტყველებს ზემოთ განხილული ერთ-ერთი სადამკვირვებლო მისიის საკმაოდ ხისტი შეფასება, რომელიც 2020 წლის არჩევნებზე დაფიქსირებულ ხარვეზებზე საუბრობს. საერთაშორისო დამკვირვებელთა ანგარიშის თანახმად:

„მონიტორინგს დაქვემდებარებულ საარჩევნო უბნებზე პროცედურები, ძირითადად, დაცული იყო, თუმცა ადგილზე **პარტიებთან აფილირებული სადამკვირვებლო ჯგუფების დიდი რაოდენობით კონცენტრირება საარჩევნო უბნებზე** ხალხმრავლობას განაპირობებდა. კარგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი სადამკვირვებლო ჯგუფების გარდა, ადგილზე **ახალი ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციებიც**

179 ერთ-ერთი სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 30 (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

180 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 190, 8 ოქტომბერი, 2020.

იმყოფებოდნენ, რომლებიც, როგორც ჩანს, **პარტიების წარმომადგენლები** იყვნენ და, ძირითადად, მმართველ პარტიასთან იყვნენ აფილირებული. ზოგ შემთხვევაში **აღნიშნული დამკვირვებლები საუბრო საარჩევნო კომისიების წევრების მუშაობაში ერეოდნენ ან წყვეტდნენ, ვინ უნდა შესულიყო საარჩევნო უბნებზე.**<sup>181</sup>

ამ კუთხით ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა, რომ საქართველომ მხედველობაში მიიღოს ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ ზემოთ განხილული დანაწესი და, აგრეთვე, შეასრულოს ეუთოს წინაშე ნაკისრი ვალდებულებები. საქართველომ უნდა განაგრძოს თანმიმდევრული და სტრუქტურული მუშაობა ამომრჩევლებისთვის უსაფრთხო და თავისუფალი საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბების მიმართულებით, კერძოდ:

- ▶ **უზრუნველყოს ამომრჩეველთა დაცულობა** მექარისა და მათი ნება-სურვილის გამოვლინების ყოველგვარი შეზღუდვისაგან, მიუხედავად იმისა, თუ ვისგან მომდინარეობს იგი – **ხელისუფლებისა თუ ცალკეული პირებისაგან;**
- ▶ **აღკვეთოს ამომრჩევლის დაშინებისა** და მის თავისუფალ ნებაში ჩარევის **ინციდენტები, განსაკუთრებით არჩევნების დღის განმავლობაში;**
- ▶ **განახორციელოს სათანადო სანქციები** ამგვარი არადემოკრატიული პრაქტიკის წინააღმდეგ.<sup>182</sup>

ზოგადად, არჩევნებზე სადამკვირვებლო პროცესის დემოკრატიზაციის მიზნით საყურადღებოა ასევე ვენეციის კომისიის უნივერსალური რეკომენდაცია, რომელიც ყველა სახელმწიფოსთვის რელევანტურია, რომელიც სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას ისახავს მიზნად. ევროპის საბჭოს ამ უმნიშვნელოვანესი ორგანოს შეფასებით:

- ▶ საჭიროა, კომპეტენტურ, სანდო და დამოუკიდებელ ადგილობრივ და საერთაშორისო დამკვირვებლებს, რომლებიც შესაბამისობაში არიან საარჩევნო პროცესის მონიტორინგის საერთაშორისო

181 ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, 32. (იხ. ბმული: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/469020.pdf>).

182 ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ (საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი) 3.2.1 მუხლი.

რისო სტანდარტებთან, მიეცეთ საარჩევნო პროცესებზე დაკვირვების ფართო შესაძლებლობა;

- ▶ საარჩევნო პროცესზე დაკვირვება არ შეიძლება შემოიფარგლებოდეს არჩევნების დღეს ხმის მიცემისა და ხმების დათვლის პროცედურის მონიტორინგით, არამედ იგი უნდა მოიცავდეს მთელ საარჩევნო პროცესს;
- ▶ დამკვირვებლებმა უნდა მოახდინონ ადაპტაცია იმ ახალ გამოწვევებთან, რომლებიც თანამედროვე ტექნოლოგიებს და ციფრული მედიის მზარდ გავლენას უკავშირდება;
- ▶ უნდა გადაიდგას ნაბიჯები სოციალურ მედიასა და ონლაინპლატფორმებზე საარჩევნო კამპანიისა და დებატების მონიტორინგის ხარისხის გაუმჯობესების მიმართულებით.<sup>183</sup>

## 4.2 ხმების დათვლა

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ ხმების სამართლიანი, კეთილსინდისიერი და გამჭვირვალე დათვლა დემოკრატიული არჩევნების არსებითი კომპონენტია. იმისათვის, რომ ხმების დათვლის პროცესი იყოს ღია და გამჭვირვალე, **საჭიროა, ის წარმართოს კანდიდატების, პარტიების წარმომადგენლებისა და არჩევნების დამკვირვებელთა თანდასწრებით**<sup>184</sup> (ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად საფრანგეთსა და ესპანეთში, ხმის დათვლის პროცედურა საჯაროა). ვენეციის კომისიის ბემოთ განხილული 2020 წლის ანგარიშზე<sup>185</sup> დაყრდნობით, უფლებამოსილ პირებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, დათვლის პროცესში ჩარევის გარეშე, სრულად შეეძლოთ წვდომა მის მიმდინარეობაზე. ამ კუთხით რელევანტურია ასევე ევროპის საბჭოს საარჩევნო ნორმათა კოდექსის დანაწესი, რომლის შესაბამისადაც **რეკომენდებულია შედეგების შემცველი ოქმების მიწოდება დამკვირვებლებისა და პარტიის წარმომადგენლებისთვის, ასევე მათი გამოქვეყნება საარჩევნო**

183 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 191, 8 ოქტომბერი, 2020.

184 DRI and The Carter Center, საერთაშორისო სამართლის გამყარება, 46.

185 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 230, 8 ოქტომბერი, 2020.

**უბანზე.**<sup>186</sup> საყურადღებოა, რომ აღნიშნული დებულებები ევროპის საბჭოს მასშტაბით ყველა ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობაში არ არის იმპლემენტირებული, მაგალითად, ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: საბერძნეთი, მონტენეგრო და სლოვაკეთი. საკანონმდებლო დონეზე შესაბამისი რეგულაციების დანერგვის შემთხვევაშიც კი, დამკვირვებლები და პარტიის წარმომადგენლები ზოგჯერ მოკლებული არიან შესაძლებლობას, მოიპოვონ საარჩევნო ოქმების ასლები.

რაც შეეხება ხმების დათვლის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან ძირითად სტანდარტებს, ამ სახელმძღვანელო პრინციპებს ჩამოთვლის გემოთ ხსენებული ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“. საარჩევნო უფლებით სარგებლობის კუთხით, ევროპის საბჭოს ამ უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტის თანახმად, **სასურველია, ხმების დათვლა მოხდეს საარჩევნო უბანზე, უბნის დახურვისთანავე, და არა ამისთვის სპეციალურად გამოყოფილ ადგილებში.**<sup>187</sup> აღნიშნულს აქვს შედეგების სწრაფად განსაზღვრის უპირატესობა და მიზნად ისახავს საარჩევნო ყუთებისა და საარჩევნო დოკუმენტაციის ტრანსპორტირებასთან დაკავშირებული რისკების თავიდან აცილებას. თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში დალუქული საარჩევნო ყუთების ტრანსპორტირება ხდება ხმების დათვლისთვის სპეციალურად გამოყოფილ ადგილებში შესაბამისი საარჩევნო ოლქის (ისლანდია) ან ეროვნულ დონეზე (მალტა).

უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ **ხმების დათვლის პროცედურა სწორად ჩატარდეს**, რაც დამოკიდებულია მკაფიო პროცედურების არსებობაზე, პერსონალის სათანადო გადამზადებასა და პროცესის მიმართ მათ პასუხისმგებლიან დამოკიდებულებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ხმების დათვლის პროცედურა გონივრულად არის განერილი ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების უმეტესობაში, ზოგიერთი ტექნიკური თუ პოლიტიკური პრობლემა ზოგჯერ მაინც იჩენს თავს. ვენეციის კომისიის შეფასებით,<sup>188</sup> ბოლო პერიოდში ჩატარებულ არჩევნებშიც კი, ზოგ შემთხვევაში, ხმის დათვლის სავალდებულო პროცედურები ზედმინევით არ იქნა დაცული ან მოხდა მათგან გადახვევა, რამაც, საბოლოო ჯამში,

186 ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“ (საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი) განმარტებითი ბარათი, § 46, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

187 იქვე, § 45.

188 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 228, 8 ოქტომბერი 2020.

დათვლის და დაჯამების პროცესში ხარვეზების არსებობა გამოიწვია. ზოგიერთ შემთხვევაში ცალსახა იყო გაყალბების მცდელობები, სახეზე იყო ისეთი დარღვევები, როგორებიცაა: საარჩევნო ყუთების გავსება, შესაბამისი ოქმებისა და შედეგების ფალსიფიკაცია. ასეთი პრაქტიკა აღინიშნა მაგალითად, აზერბაიჯანის 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემთხვევაში, რომელზეც ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის სადამკვირვებლო მისიამ დაასკვნა, რომ, „მიუხედავად არჩევნებისთვის მოსამზადებელ პროცესში გამოკვეთილი წინსვლისა, ხმის დათვლის პროცედურის ფართომასშტაბიანმა დარღვევებმა სერიოზული ეჭვები წარმოშვა კენჭისყრის შედეგებთან დაკავშირებით.“<sup>189</sup> ხოლო, რაც შეეხება დათვლასა და დაჯამებასთან დაკავშირებულ სხვა პრობლემურ ინციდენტებს, ამგვარ შემთხვევათა უმრავლესობაში ხარვეზები გამოწვეული იყო არათუ საარჩევნო პროცესის მანიპულაციის მცდელობების, არამედ არასათანადო ადმინისტრირების შედეგად.

აღსანიშნავია, რომ ხმის დათვლის პროცესი ყველაზე არსებითი გამოწვევა თანამედროვე ქართულ რეალობაში. აღნიშნულზე მეტყველებს უახლესი საარჩევნო გამოცდილება, რომელიც ბათილი და ნამდვილი ხმების დაჯამებასთან დაკავშირებული პრობლემებითა და შესწორების ოქმების უპრეცედენტო რაოდენობით ხასიათდებოდა, რამაც უარყოფითად იმოქმედა ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში მოცხადებული შედეგების მიმართ საზოგადოების ნდობაზე.

ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად არსებითად მნიშვნელოვანია, შესაბამისმა საარჩევნო უწყებებმა (მაგალითად, ცესკომ) მხედველობაში მიიღოს ვენეციის კომისიის ზემოხსენებულ ანაგარიში<sup>190</sup> ჩამოყალიბებული სახელმძღვანელო რეკომენდაციები, რომელთა შესაბამისად, საჭიროა:

- ▶ შესაბამის პროცესზე განხორციელდეს ახლო დაკვირვება;
- ▶ ყველა ციფრი ზედმინივნიტი სიზუსტით იყოს აღრიცხული საარჩევნო ოქმებში;

189 PACE-ს დასკვნა აზერბაიჯანის 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შესახებ (იხ. ბმული: <https://pace.coe.int/en/files/28617>).

190 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 229, 8 ოქტომბერი, 2020.

- ▶ შედეგების შემაჯამებელი ოქმები იყოს შედგენილი კანონმდებლობის შესაბამისად – კერძოდ, მათი შევსება და ხელმოწერა მოხდეს:
  - ▶ **სწორად,**
  - ▶ **შედეგების დათვლის შემდეგ, და არა მანამდე,**
  - ▶ **მხოლოდ უფლებამოსილი პირის მიერ.**

თუ ციფრულ დათვლასა და დაჯამებას შესაბამისი პროგრამა უზრუნველყოფს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სისტემის უსაფრთხოებას, სანდოობას, აგრეთვე, ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა არასათანადო ჩარევის გარეშე მათი გამოყენების შესაძლებლობა და შესაბამისობა დემოკრატიული არჩევნების პრინციპებთან.

მოცემული თემატიკის შესახებ არანაკლებ მნიშვნელოვანია ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიმოხილვა. წინასაარჩევნო პერიოდის, განსაკუთრებით კი ხმათა რაოდენობის დათვლისა და შედეგების დაჯამების კუთხით, განსაკუთრებით რელევანტური საქმეა *დავიდოვი რუსეთის წინააღმდეგ*, რომელიც ეხება სერიოზული ხასიათის სადავო ხარვეზებს ფედერალურ დონეზე ჩატარებულ საკანონმდებლო და მუნიციპალურ არჩევნებში.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდს თან უნდა ახლდეს ბუსტი პროცედურული გარანტიები; პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე, ღია და მასზე დაშვებული უნდა იყოს ყველა პარტიის დამკვირვებელი, მათ შორის ოპოზიციის წარმომადგენლები. თუმცა სასამართლომ ხაზი გაუსვა იმას, რომ ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსისგან“ განსხვავებით, პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის მიზანი საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტის დარეგულირება არ არის. რაც შეეხება ხმების დათვლის პროცესს, ამ მიმართულებით სასამართლომ განმარტა, რომ „ხმების დათვლისა და დაჯამების ტექნიკურ ეტაპზე მოქმედებს შემონემების ნაკლებად ხისტი ტესტი. სათანადო ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ ეს კომპლექსური პროცესია და სხვადასხვა დონეზე მასში მრავალი ადამიანია ჩართული. **ტექნიკური ეტაპის ცალკეული შეცდომა ან ნორმიდან გადახრა ავტომატურად არ განაპირობებს არჩევნების არასამართლიანად მიჩნევას იმ შემ-**

**თხვევაში, თუ საარჩევნო ადმინისტრაციის თანასწორობის, გამჭვირვალობის, მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის ზოგადი პრინციპები დაცული იქნება.**<sup>191</sup>

მოცემულ საქმეში ამ პრინციპის გამოყენების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტ საარჩევნო ოლქში სათანადოდ დაუსაბუთებელი მოტივით მოხდა ხმების ხელახალი დათვლის პროცესის ინიცირება, რომელზე დასწრებაც ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელთა უმრავლესობას შეეზღუდა. განახლებული შედეგების მიხედვით კი, მმართველმა პარტიამ სხვა ოპოზიციურ ძალებთან შედარებით მნიშვნელოვანი უპირატესობა მოიპოვა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, **„მომჩივნებმა როგორც ეროვნული ხელისუფლების, ასევე სტრასბურგის სასამართლოს წინაშე წარადგინეს სათანადოდ არგუმენტირებული საჩივარი, რომელშიც საფუძვლიანად დავობდნენ იმის შესახებ, რომ ხმათა რაოდენობის ხელახალი დათვლით არჩევნების სამართლიანობა ისევე, როგორც ხალხის ნების თავისუფალი გამოხატვა, სერიოზულად დაზარალდა“**.<sup>192</sup> ამ გარემოებებზე დაყრდნობით კი სტრასბურგის სასამართლომ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევა დაადგინა.

## 5. საარჩევნო დავები

აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული საჩივრების მართვას დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველსაყოფად არსებითი მნიშვნელობა აქვს. ამ მიმართულებით ევროპის საბჭოს მიერ შედგენილი **ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)“** ხაზს უსვამს, რომ საარჩევნო პროცესში დაშვებული ხარვეზების სადავოდ გახდომა შესაძლებელი უნდა იყოს საჩივრის განმხილველი ორგანოს წინაშე. საჩივრების საფუძველზე შესაძლოა, მოხდეს არჩევნების შედეგების სრულად ან ნაწილობრივ ბათილად

191 *Davydov v. Russia*, N 75947/11, § 287, 30 მაისი, 2017.

192 *დავიდოვი რუსეთის წინააღმდეგ (Davydov v. Russia)*, N 75947/11, § 310-311, 30 მაისი, 2017.

ცნობა. გარდა ამისა, საჩივრის წარდგენა შესაძლოა, მიზნად ისახავდეს ასევე არჩევნების ჩატარებამდე გამოკვეთილი პრობლემებისა და მიღებული გადაწყვეტილებების გამოსწორებას, განსაკუთრებით ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორც არის ხმის მიცემის უფლება და ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის უფლება, კანდიდატების ვალიდურობა, საარჩევნო კამპანიის მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა, მედიაზე წვდომა და პარტიის დაფინანსება.<sup>193</sup> გასაჩივრების უფლება მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. საჩივრის შეტანა უნდა შეეძლოს ყველა ამომრჩეველს და ყველა კანდიდატს. თუმცა შეიძლება განისაზღვროს ამომრჩეველთა მიერ არჩევნების შედეგების გასაჩივრებისათვის აუცილებელი კვორუმი, მაგრამ იგი არ უნდა იყოს გაუმართლებლად მაღალი.<sup>194</sup>

ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის 2020 წლის ანაგრიშის მიხედვით, ევროპის საბჭოს წევრ ზოგიერთ ქვეყანაში ამ საკითხთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციები გაუმართლებლად მკაცრია. მაგალითად, სომხეთსა და ლიეტუვაში საჩივრის შეტანა მხოლოდ არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებს და მათ წარმომადგენლებს შეუძლიათ, ამომრჩევლები კი ასეთ შესაძლებლობას მოკლებულნი არიან. ამ თვალსაზრისით, საკანონმდებლო დანაწესის ხარვეზებზე ვენეციის კომისია საქართველოს მიმართაც მიუთითებს. იმისთვის, რომ გასაჩივრების პროცედურა შესაბამისობაში იყოს საერთაშორისო სტანდარტებთან, იგი ამომრჩევლებსა და საარჩევნო სუბიექტებს უნდა აღჭურავდეს ისეთი უფლებებით, როგორებიცაა:

- ▶ **საჩივრის წარდგენის უფლება;**
- ▶ **საჩივართან დაკავშირებით მტკიცებულებების წარდგენის უფლება;**
- ▶ **საჩივრის საჯარო და სამართლიანი განხილვის უფლება;**
- ▶ **საჩივრის განხილვის მიუკერძოებელ და გამჭვირვალე პროცედურებზე ხელმისაწვდომობის უფლება;**

193 საარჩევნო კოდექსის განმარტებითი ბარათი, § 92, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

194 იქვე, § 99.



- ▶ უფლება სამართლებრივი დაცვის ეფექტურ და დროულ საშუალებებზე;
- ▶ სააპელაციო სასამართლოში გასაჩივრების უფლება იმ შემთხვევაში, თუ სამართლებრივი დაცვის საშუალება უარყოფილია.<sup>195</sup>

თუმცა საგულისხმოა, რომ პრაქტიკაში ეს უფლებები ყოველთვის არ არის უზრუნველყოფილი. ზოგჯერ სათანადო სამართლებრივი რეაგირების გარეშე ისეთი საჩივრებიც რჩება, რომლებიც საარჩევნო პრობლემასთან დაკავშირებულ არსებით სამართლებრივ საკითხს ეხება.

ამ კუთხით განსაკუთრებით რელევანტურია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადანყვეტილება საქმეზე – *ნამათ ალიევი ამერბაიჯანის წინააღმდეგ*, რომელშიც სტრასბურგის სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა საარჩევნო დავების განხილვისას ეროვნული სასამართლო ორგანოების როლსა და მათ მიერ გამოსაყენებელ მიდგომებზე.

ეს საქმე ეხებოდა საპარლამენტო არჩევნების კანდიდატს, რომელიც თავის საარჩევნო ოლქში არაერთი ხარვეზისა და საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებთან დაკავშირებით დავობდა. სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ მომჩივნის მიერ სადავოდ გამხდარი დარღვევები სერიოზული ხასიათის იყო და მოიცავდა ისეთ ქმედებებს (ამომრჩეველზე ზეწოლა, დამკვირვებლების შეურაცხყოფა, საარჩევნო ყუთების ხელოვნური გავსება და ა.შ.), რომლებსაც თავისუფლად შეეძლოთ, არჩევნების დემოკრატიული ხასიათი დაეზიანებინათ. სასამართლომ, აგრეთვე, ხაზი გაუსვა საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებული ინდივიდუალური საჩივრების განსახილველად **გამართული ეროვნული სისტემის მნიშვნელობას**.

აღნიშნულ საქმეში სწორედ ამ საკითხზე გაამახვილა სტრასბურგის სასამართლომ ყურადღება – ის დაეყრდნო ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსს“ (საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსს) და განმარტა, რომ „თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარების პოზიტიური ვალდებულების შესრულების თვალსაზრისით, ერო-

195 ვენეციის კომისიის მიერ მოლდოვის საარჩევნო კანონმდებლობასთან მიმართებით გაცემული რეკომენდაციები, CDL-AD(2004)027, § 111, 12 ივლისი, 2004.

ვნული სასამართლოების მიერ არსებით საკითხებთან დაკავშირებული საჩივრების მიმართ ხისტი და ზედმეტად ფორმალისტური მიდგომის გამოყენება კონვენციასთან შეუსაბამო პრაქტიკას წარმოადგენდა.<sup>196</sup> აზერბაიჯანის ეროვნული სასამართლოების მიერ აღნიშნული საქმეების განხილვის ხარისხზე კი სასამართლომ დაადგინა, რომ „ისინი მომჩივანთა საჩივრების არსებითი მხარის განხილვისგან თავის არიდების მიზნით, დაეყრდნენ ზედმეტად ფორმალისტურ მიზეზებს,<sup>197</sup> რამაც პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევა განაპირობა.

საარჩევნო დავების განხილვის თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვენეციის კომისიის 2020 წლის ანგარიშში<sup>198</sup> ჩამოყალიბებული რამდენიმე სახელმძღვანელო გაიდლაინის დაცვა. ამ დოკუმენტის მიხედვით, არსებითია, რომ გასაჩივრების პროცედურა იყოს:

- ▶ მკაფიო,
- ▶ გამჭვირვალე,
- ▶ მარტივად გასაგები.

საერთაშორისო დამკვირვებელთა ანგარიშებში, ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მასშტაბით, გასაჩივრების პროცედურა არაერთხელ იქნა დახასიათებული, როგორც რთული, ბუნდოვანი და დამაბნეველი, რომელიც საარჩევნო კანონმდებლობის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და, შედეგად, გასაჩივრების სისტემის ეფექტურობას მნიშვნელოვნად ამცირებს.

ორმაგი გასაჩივრების პროცედურის არსებობის შემთხვევაში, რომელიც გულისხმობს გასაჩივრების პროცესში საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოების მონაწილეობას, მნიშვნელოვანია, სათანადოდ იყოს გამოიჭნული შესაბამისი უფლებამოსილებები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ერთმანეთის პარალელურად საჩივრის განხილვის შესაძლებლობა.<sup>199</sup> საჭიროა, რომ კანონმდებელი მკაფიოდ განსაზღვრავდეს იმ

196 ნამათ ალიევი აზერბაიჯანის წინააღმდეგ (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), N18705/06, § 85, 08 აპრილი, 2010.

197 იქვე.

198 ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიში, CDL-AD(2020)023, § 237, 8 ოქტომბერი, 2020.

199 საარჩევნო კოდექსის განმარტებითი ბარათი, §97, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

ორგანოს, რომელსაც უნდა წარედგინოს საჩივარი. გარდა ამისა, ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, თუ რომელია ფაქტების დამდგენი ორგანო და რომელი განიხილავს გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებებს.

ისეთ აქტუალურ საკითხთან მიმართებით, როგორცაა საარჩევნო დავების განხილვის წესი, განსაკუთრებით რელევანტურ პრეცედენტს ქმნის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის უახლესი, 2020 წლის გადაწყვეტილება საქმეზე – *მუგემანგანგო ბელგიის წინააღმდეგ*. ამ საქმეში<sup>200</sup> სტრასბურგის სასამართლომ განიხილა საარჩევნო დავების ეფექტური განხილვისთვის პროცედურული გარანტიების ფარგლები, აგრეთვე, გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიუკერძოებლობა.

ბელგიის საარჩევნო კანონმდებლობის მიხედვით, მხოლოდ საკანონმდებლო ასამბლეაა კომპეტენტური, შეამოწმოს არჩევნების დროს არსებული შესაძლო დარღვევები, რაც გამორიცხავს ნებისმიერი სხვა სასამართლოს ან ორგანოს იურისდიქციას. მომჩივანი 2014 წელს კენჭს იყრიდა ვალონიის რეგიონის საპარლამენტო არჩევნებში და თოთხმეტი ხმით წააგო. მას არ მოუთხოვია არჩევნების ბათილად ცნობა ან ახალი არჩევნების ჩატარება, არამედ ის ითხოვდა ბათილად, გაფუჭებულად ან სადავოდ ცნობილი ბიულეტენების გადამოწმებასა და მართლზომიერად მიცემული ხმების ხელახლა დათვლას. მიუხედავად იმისა, რომ მანდატების განხილვის კომიტეტმა მისი საჩივარი საფუძვლიანად მიიჩნია და ხმების გადათვლის რეკომენდაცია გასცა, ახალი მოწვევის პარლამენტმა (რომელიც იმ დროისთვის ჯერ არ იყო კანონმდებლობით დადგენილი წესით ფორმირებული) უბრალო უმრავლესობით გადაწყვიტა, რომ არ გაეთვალისწინებინა ეს დასკვნა და დაამტკიცა ყველა არჩეული წარმომადგენლის მანდატი. მომჩივანი სტრასბურგის სასამართლოს წინაშე პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლისა და მე-13 მუხლის (სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალება) საფუძველზე ასაჩივრებდა ეროვნულ დონეზე მისი საჩივრის განხილვის პროცედურას.

ეს გადაწყვეტილება მეტად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ის აზუსტებს საარჩევნო დავების **ეფექტური განხილვისთვის პროცედურული გარანტიების ფარგლებს, კერძოდ, როგორც საარჩევნო დავების განმხილველი ორგანოს მიუკერძოებლობის, ასევე სასამართლოს ხელმისაწვდომობის აუცილებლობის თვალსაზრისით.**

200 *Mugemangango v. Belgium* [GC], no. 310/15, 10 July 2020.

ადეკვატური და საკმარისი პროცედურული გარანტიების განხილვისას სტრასბურგის სასამართლომ ხაზი გაუსვა თვითნებობის თავიდან არიდების მნიშვნელობას:

**1. სასამართლომ დააზუსტა იმ მოთხოვნის ფარგლები, რომელიც ქმნიდა საკმარის გარანტიებს გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიუკერძოებლობისთვის. ეს გარანტიები მიზნად ისახავს იმის უზრუნველყოფას, რომ მიღებული გადაწყვეტილება ეფუძნებოდეს მხოლოდ ფაქტობრივ და სამართლებრივ, და არა პოლიტიკურ, მოსაზრებებს. არჩევნების შედეგთან დაკავშირებული საჩივრის განხილვა არ უნდა გახდეს სხვადასხვა პარტიებს შორის პოლიტიკური განხილვის ასპარეზი. იმის გათვალისწინებით, რომ პარლამენტის წევრები ვერ იქნებიან „პოლიტიკურად ნეიტრალურები“, სისტემაში, სადაც მხოლოდ პარლამენტი განიხილავს მისი წევრების არჩევნის საკითხს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საარჩევნო დავების განხილვის მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებულ, ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ გარანტიებს.**

**2. შესაბამისი ორგანოს დისკრეცია არ უნდა იყოს გადაჭარბებული. ის საკმარისი სიზუსტით უნდა იყოს განერილი ეროვნული კანონმდებლობის დებულებებით.**

**3. საარჩევნო დავების პროცედურა უნდა უზრუნველყოფდეს სამართლიან, ობიექტურ და საკმარისად დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას. მომჩივნებს უნდა ჰქონდეთ საკუთარი მოსაზრებებისა და მათი ინტერესების დაცვისათვის, მათი მოსაზრებით, რელევანტური არგუმენტების წარდგენის შესაძლებლობა წერილობითი პროცედურის ან, საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო მოსმენის მეშვეობით. ამ ფორმით უზრუნველყოფილი იქნება მათი უფლება შეჯიბრებით პროცედურაზე.**

**4. გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ საჯაროდ გამოცხადებული მიზეზებიდან ნათელი უნდა იყოს, რომ მომჩივანთა არგუმენტები სათანადოდ შეფასდა და მათ შესაბამისი პასუხები გაეცა.**

სასამართლომ გაითვალისწინა ევროპული და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და სტანდარტები და აღნიშნული საქმის ფაქტებთან მიმართებით დაადგინა, რომ ვალონიის პარლამენტმა არ უზრუნველყო მიუკერძოებლობის საკმარისი გარანტიები. ეროვნული

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა იმ პარლამენტის წევრების უკან გახმობას, რომლებიც არჩეულ იქნენ იმ ოლქში, რომელსაც საჩივარი ეხებოდა; მარტივი უმრავლესობით ხმის მიცემის წესი, რომელიც ყოველგვარი ცვლილების გარეშე იქნა გამოყენებული, ვერ უზრუნველყოფდა პოლიტიკური გადაწყვეტილების რისკის თავიდან არიდებასა და მომჩივნის დაცვას პარტიული გადაწყვეტილებისგან. ამასთან, ორგანოს დისკრეცია არ იყო საკმარისად განსაზღვრული, ვინაიდან მას ჰქონდა ამ საკითხებში ექსკლუზიური იურისდიქცია და არ არსებობდა ეროვნული დებულებები საარჩევნო საჩივრების განხილვის კრიტერიუმებსა და პროცედურებთან დაკავშირებით.

უფრო მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა წარმოადგინა გადაწყვეტილების მიღების მიზეზები, მან არ განმარტა, რატომ არ გაითვალისწინა კომიტეტის მოსაზრება, რომელმაც დაადგინა, რომ მომჩივნის საჩივარი კარგად დასაბუთებული იყო.

დიდმა პალატამ დაადგინა, რომ მომჩივნის საჩივრები არ იქნა განხილული იმ პროცედურის მეშვეობით, რომელიც ითვალისწინებდა ადეკვატურ და საკმარის გარანტიებს თვითნებობის თავიდან ასარიდებლად და საჩივრების ეფექტური გამოკვლევის უზრუნველსაყოფად, შესაბამისად, დაირღვა პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი.

საარჩევნო დავების განხილვის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით გამოწვევებია როგორც ქართულ საკანონმდებლო დანაწესებში, ისე აღმინისტრაციულ/სასამართლო ორგანოთა სისტემაში. აღნიშნული დეტალურადაა მიმოხილული 5.2 ქვეთავში.

## 6. დასკვნა

---

შეჯამების სახით უნდა აღინიშნოს, რომ წინამდებარე ნაშრომი მიზნად ისახავს ქართული საარჩევნო კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული წარმოებისა და სამართალწარმოების შემდგომ სრულყოფას. ნაშრომი საინტერესო იქნება როგორც მოსამართლეებისა და სასამართლო ხელისუფლებაში დასაქმებული პირებისათვის, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოების, აკადემიური წრეების წარმომადგენლებისა და სტუდენტებისათვის.

## II ნახილი

# მოსამართლის როლი საარჩევნო დავების განხილვისას

## IV თავი

### მოსამართლის როლი საარჩევნო დავების განხილვისას

#### 1. შესავალი

საარჩევნო სამართალი არის სამართლებრივ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა და თანამდებობის პირთა არჩევნებთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს პირის უფლებას, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა და თანამდებობის პირთა არჩევნებში და ადგენს ამ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა არჩევის წესებს, აგრეთვე რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვის წესებს.

დემოკრატია (რომლის არსებითი შემადგენელი ნაწილია თავისუფალი, გამჭვირვალე საარჩევნო სისტემა და არჩევნების ჩატარების პროცედურა (შედეგები)) სტრუქტურული გაგებით არის მმართველობის სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია არჩევნებზე, ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით მართვის განხორციელებაზე, ხოლო არჩევნები, პოლიტიკური უფლებები და ქვეყნის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობა დემოკრატიის შემადგენლობის უმთავრესი კომპონენტე-



ბია. საარჩევნო სისტემა, ფართო გაგებით, სახელმწიფოს არჩევითი (წარმომადგენლობითი) ორგანოს ფორმირების წესია, ვინრო გაგებით – კენჭისყრის შედეგების საფუძველზე არჩევით ორგანოში ადგილების განაწილების წესი (სისტემა).

სახელმწიფო წყობა დემოკრატიულად ჩაითვლება: თუკი ნებისმიერი ძალაუფლება ხალხის მიერ გადმოიცემა (სახალხო სუვერენიტეტი), თუკი სახელმწიფოს თითოეული მოქალაქე მასში მონაწილეობას იღებს (არჩევნების უფლება), თუკი ამ პროცესში ნებისმიერი მოქალაქის უფლება თანასწორია (არჩევნების თანასწორუფლებიანობა), თუკი (ხალხის მიერ გადაცემული) ძალაუფლება განაწილებულია და (მმართველობის პერიოდი) გარკვეულ დროში შეზღუდულია. დემოკრატიის უპირატესობა, სხვა ტიპის მმართველობისგან განსხვავებით, სწორედ ისაა, რომ იგი ხალხის მიერ დელეგირებული ძალაუფლების განაწილების საფუძველზე ქმნის სახელმწიფოს არსებობისა და განვითარების ისეთ ფორმას, რომელშიც გარკვეულ სუბიექტთა ინტერესების რეალიზება და მიზნების მიღწევა ძალადობის გარეშე ხორციელდება. დემოკრატიულ სახელმწიფოს ქმნის დემოკრატიული საზოგადოება, საზოგადოება, რომლის თითოეული წევრი კანონის წინაშე თანაბარი უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობს. მისთვის დამახასიათებელია ხელისუფლების ფორმირებაში ხალხის რეალური მონაწილეობა, მოქალაქეთა ფართო სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, მათი განხორციელების რეალური კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა. სწორედ დემოკრატიული სახელმწიფოსათვისაა დამახასიათებელი ხალხის მიერ ხელისუფლების კონტროლი.

ამა თუ იმ ქვეყნის დემოკრატიულობის შეფასება, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, დიდწილად საარჩევნო პროცესის დემოკრატიულობითა და საარჩევნო დავების სპეციფიკითაც შეიძლება. ადმინისტრაციული მოსამართლის კვალიფიკაციისა და დამოუკიდებლობის უდიდესი მნიშვნელობა ყველაზე ნათლად სწორედ ამ დავების განხილვისას ჩანს, რადგანაც მისი ძირითადი ფუნქცია ინდივიდუალური დავების განხილვის გზით ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის სწორი სამართლებრივი სტანდარტის დადგენა და იმის იძულებაა, რომ სწორედ ამ გზით იაროს.

არჩევნების დემოკრატიულობის ხარისხი და საარჩევნო უფლების განხორციელების რეალურობა სხვადასხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული,

მათ შორის, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საზოგადოებაში მაღალი საარჩევნო კულტურის ჩამოყალიბება, მაღალკვალიფიციური საარჩევნო ადმინისტრაციის არსებობა და არჩევნების მონიტორინგი.

დროის სვლისა და მასთან დაკავშირებული დემოკრატიული პრინციპების კანონმდებლობასა და ყოველდღიურ ცხოვრებაში განხორციელების მზარდი საჭიროებების ფონზე საქართველოსათვის არასოდეს ყოფილა ისეთი აქტუალური სასამართლოს როლი საარჩევნო დავების განხილვისას, როგორც მიმდინარე პერიოდში.

არჩევნების სასამართლო კონტროლის მნიშვნელობაზე კარგად მიუთითებს აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ენტონი სკალიას სიტყვები, რომელთა თანახმადაც, ძალაუფლების პირველი ინსტიტუტია მისი შენარჩუნების სურვილი.

საქართველოს ისტორიაში არჩევნების რეალურად გაბომვადი პერიოდი იწყება 1919 წლიდან, როდესაც საქართველოში ჩატარდა პირველი დემოკრატიული და მრავალპარტიული არჩევნები და მოსახლეობამ აირჩია საქართველოს დამფუძნებელი კრება. არჩევნები ჩატარდა მხოლოდ პროპორციული სისტემით. 1991 წელს შემოიღეს პრეზიდენტის ინსტიტუტი. ამ დროისთვის უზენაეს საბჭოს უკვე გამოცხადებული ჰქონდა საქართველოს დამოუკიდებლობა. უპირობო ლიდერი უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარე ზვიად გამსახურდია იყო.

1991-1992 წლების სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ ძალაუფლება ხელში აიღო დროებით შექმნილმა სამხედრო საბჭომ. შემდეგ სამხედრო საბჭომ ძალაუფლება გადააბარა სახელმწიფო საბჭოს, მისი არსებობისთვის სამართლებრივი საფუძვლის არარსებობის გამო, საჭირო იყო ხელისუფლების ლეგიტიმაცია. ამისთვის 1992 წლის შემოდგომაზე დაინიშნა საპარლამენტო არჩევნები, რომელიც შერეული სისტემით გამართა.

აღნიშნულის შემდეგ, 1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუცია, რომლის მიხედვითაც, იმავე წლის შემოდგომაზე ჩატარდა საქართველოს პარლამენტისა (პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემით) და პრეზიდენტის (პირველი საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში კონსტიტუციის მიღების შემდგომ) არჩევნები.

შემდგომ იყო 1999 წლის საპარლამენტო არჩევნები; შემდგომ 2000 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები. ეს იყო რიგით მეორე საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში კონსტიტუციის მიღების შემდგომ.

რაც შეეხება 2004 წლის საპარლამენტო არჩევნებს, მას ვარდების რევოლუცია მოჰყვა. 2003 წლის არჩევნების შემდეგ გაყალბებულმა შედეგებმა მოსახლეობის ხანგრძლივი პროტესტი გამოიწვია, რომლის შედეგადაც გადადგა პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძე. თავის მხრივ, უზენაესმა სასამართლომ გააუქმა არჩევნების შედეგები, უფრო კონკრეტულად, მისი პროპორციული ნაწილი; მაჟორიტარული არჩევნების შედეგები კი ძალაში დატოვა.

2004 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები იყო პირველი რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოს ისტორიაში.

შემდეგ იყო 2008 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები და ამავე წლის საპარლამენტო არჩევნები, 2012 წელს კი საპარლამენტო არჩევნები.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ, 2016 წელს ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები, ხოლო 2018 წელს საპრეზიდენტო არჩევნები, 2020 წელს კი საპარლამენტო არჩევნები.

ბემოაღნიშნული არჩევნები საქართველოში ჩატარდა დაახლოებით 30-წლიანი პერიოდის განმავლობაში, რომელთა შედეგები ხშირად სასამართლოს განხილვის საგანი იყო და რამაც სასამართლოებში საკმაოდ გამოცდილების დაგროვება გამოიწვია.

## **2. ადმინისტრაციული მოსამართლის ძირითადი მიზანი**

---

უპირველესად უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინს ამ ფორმით – „ადმინისტრაციული მოსამართლე“ – ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს, თუმცა ამგვარ ჩანაწერს ვხვდებით მხოლოდ 1984 წელს მიღებულ და დღეისათვის მოქმედ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, რომელიც, თავისი პრინციპებისა თუ რეგულირების საგნის მიხედვით, ნაკლებად თუ ჩაითვლება წმინდა ადმინისტრაციულ კანონმდებლობად. ამ ტერმინში მოიაზრება მოსამართლე, რომელიც გა-

ნიხილავს ადმინისტრაციული კატეგორიის დავებს. ამგვარი ტერმინის არარსებობის მთავარი საფუძველი ისაა, რომ საქართველოში არ არსებობს ცალკე ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლო, ისე, როგორც ესაა დასავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში.

მე-19 საუკუნიდან ევროპის ქვეყნებში შეიქმნა ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა, რომელშიც საჩივრდებოდა მმართველობის ორგანოთა გადაწყვეტილებები. ადმინისტრაციული სასამართლოების შექმნა მიზნად ისახავდა სახელმწიფო ადმინისტრაციის შეზღუდვას და მათი თვითნებობისაგან მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფას.

სახელმწიფოს ბოჭვა სამართლით არა მარტო საჯარო სამართლის მეცნიერების ერთ-ერთი უმთავრესი პოსტულატი, არამედ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთი ფუნდამენტური ელემენტიცაა. ძირითადი უფლებებით სახელმწიფოს შეზღუდვა უზრუნველყოფს ადამიანის თავისუფლების დაცვას სხვადასხვა სფეროში. ადმინისტრაციული სამართლის თვალთახედვით, ადმინისტრაციული აქტი უნდა იყოს გულდასმით მომზადებული და გასაგები, რადგანაც, უმეტეს შემთხვევაში, კანონი სწორედ ადმინისტრაციული აქტის „გავლით“ აღწევს ადრესატამდე. ადმინისტრაციული აქტი აწესრიგებს კონკრეტულ შემთხვევას, უშუალოდ მოარგებს კანონს მას. ძირითად უფლებებში ჩარევა, უმეტეს შემთხვევაში, სწორედ ადმინისტრაციული აქტით ხდება. ამიტომაც, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში ინდივიდუალური აქტების განსაზღვრულობას ნორმატიულ აქტებთან შედარებით მკაცრი მოთხოვნებიც კი წარედგინება.<sup>201</sup>

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია მნიშვნელოვნად არის განპირობებული სასამართლო ხელისუფლების როლით, სასამართლოს მიერ ობიექტური, მიუკერძოებელი და კვალიფიციური მართლმსაჯულების განხორციელებით, ვინაიდან სასამართლო ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ ფუნქციას – მართლმსაჯულებას, რაც ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მოიცავს არა მხოლოდ კონკრე-

---

201 ბესიკ ლოლაძე, აღმასრულებელი ხელისუფლების შეზღუდვა ძირითადი უფლებებით, კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კონსტანტინე კორკელია (რედ), 191 (იხ.: [http://ewmi-prolog.org/images/files/4791AUD\\_2018\\_Inter\\_N.pdf](http://ewmi-prolog.org/images/files/4791AUD_2018_Inter_N.pdf)).

ტული კონფლიქტების (დავების) გადაწყვეტას, არამედ სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის (ხშირად სანებართვო) განხორციელებასაც. ადმინისტრაციული აქტების კონტროლი დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნად არის მიჩნეული, ვინაიდან სახელმწიფოსა და მისი მრავალი ადმინისტრაციული ორგანოს მარეგულირებელი ან ინდივიდუალური აქტები რეგულარულად ზემოქმედებს მათ იურისდიქციას დაქვემდებარებულებზე და უშუალო ზეგავლენას ახდენს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე. სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებებზე უზრუნველყოფს დარღვეული უფლების აღდგენას, კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ნორმებით მკაცრად რეგლამენტირებულ ჩარჩოში მოქცევას, ეფექტიანი დაცვის რეალიზაციას და სხვ. არავინ უარყოფს საჯარო ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და პირებს შორის არსებულ უფლებამოსილებათა დისბალანსს, ამდენად, ეს ურთიერთობა საჭიროებს ეფექტიან კონტროლს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დარღვეულ პირთა უფლებებზე, მათი აღდგენის მიზნით. არ შეიძლება საუბარი კანონის უზენაესობაზე, როდესაც თავად სახელმწიფო და მისი ადმინისტრაციული ორგანოები არ ემორჩილებიან კანონს. სახელმწიფო გარანტირებული უნდა იყოს ადმინისტრაციული აქტების კონტროლით, სრულად ემორჩილებოდეს კანონს და, იმავდროულად, უზრუნველყოფდეს ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოების ეფექტიან მუშაობას.

საჯარო მმართველობის კანონის ნორმით ბოჭვა გამომდინარეობს სამართლის სუბიექტისადმი სამართლის ნორმით მინიჭებული უფლებისგან, საკუთარი ინტერესების დაცვის მიზნით მოითხოვოს გარკვეული მოქმედების განხორციელება, მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავება ან არსებული მდგომარეობის თმენა. სუბიექტის ეს (სუბიექტური) უფლება შესაძლებელია, წარმოიშვას როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის ნორმის საფუძველზე. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება არის პირისათვის საჯარო ნორმის საფუძველზე მინიჭებული უფლება, სახელმწიფოსაგან მოითხოვოს გარკვეული სამართლებრივი ქცევა. საჯარო მმართველობის კანონისადმი დაქვემდებარების (კანონით ბოჭვის) ზოგადი პრინციპის გვერდით, სუბიექტის სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების არსებობას აქვს მისი საქმი-

ანობის საკანონმდებლო მოწესრიგებისა და სასამართლო კონტროლის ქვეშ მოქცევის ფუნქცია. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების აღიარება აძლევს სუბიექტს შესაძლებლობას, უფლების დასაცავად მმართველობის სასამართლო ხელისუფლებას. მხოლოდ იმ შემთხვევაში იხსნება გზა მართლმსაჯულებისკენ, როდესაც დარღვეულია სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება. ეს პრინციპი არის სასკ-ით განსაზღვრული სარჩელის სახეების დასაშვებობის ერთ-ერთი კრიტერიუმი. უფლების დაცვის სისტემის ფარგლებში მოქალაქე და ადმინისტრაციული ორგანო განიხილებიან როგორც თანაბარუფლებიანი სუბიექტები.

საჯარო მმართველობის ვალდებულება – განახორციელოს მმართველობითი ღონისძიება, ყოველთვის არ გამომდინარეობს სუბიექტის სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებიდან. ხშირად მისი საქმიანობა ემყარება კანონით განსაზღვრული საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნებს.

მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ნორმა ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებებს და, იმავდროულად, ის ემსახურება ცალკეული სუბიექტების ინდივიდუალური ინტერესების დაცვას, სახეზე გვაქვს სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება, რომლის დაცვასაც ემსახურება ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება.

თუ გადავხედავთ სხვადასხვა ქვეყნის არა მარტო თანამედროვე, არამედ უფრო გვიანდელ ისტორიას, დავრწმუნდებით, რომ ნებისმიერი სახელმწიფოს, ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემის ცდუნება იყო ადამიანის „შევიწროება“ და სახელმწიფოს უფლებამოსილებათა „გაფართოება“. სწორედ ეს ტენდენცია წარმოაჩენს საუკეთესოდ ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების უმთავრეს ფუნქციას და ადმინისტრაციული მოსამართლის ძირითად მიზანს – განახორციელოს მმართველობითი საქმიანობის სასამართლო კონტროლი, დაუდგინოს ამ საქმიანობის განმახორციელებლებს საქმიანობის სწორი სამართლებრივი სტანდარტები, ამ კონტროლის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებები მოაქციოს კანონმდებლობის/სამართლის ჩარჩოებში და აიძულოს იგი, თავისი შემდგომი საქმიანობა წარმართოს სწორედ ამ კუთხით.

რა შეიძლება იყოს მართლმსაჯულების განხორციელებისას მოსამართლის მიზანი, ერთი შეხედვით, მარტივია – ესაა სიმართლის დადგენა; თუმცა, სამართლის დარგების მიხედვით, განსხვავებული ტიპის მართლმსაჯულებისა და, შესაბამისად, განსხვავებული პრინციპების

კვალობაზე, ეს მიზანი დიფერენცირდება, რაც, ძირითადად, დამოკიდებულია კონკრეტული დარგის სამართალწარმოებისათვის დადგენილ პროცესუალურ წესებზე. კერძოდ, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება უკვე მთლიანად აგებულია შეჯიბრებით პრინციპებზე, ისევე როგორც სამოქალაქო მართლმსაჯულება (საოჯახო და საქორწინო ურთიერთობების გამოკლებით, სადაც მოქმედებს ინკვიზიციურობის პრინციპიც); განსხვავებული ვითარებაა ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების შემთხვევაში. კერძოდ, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება უაღრესად ფართო სპექტრი საკითხებისა, რომლებიც შეეხება: საკუთრებას, სხვადასხვა კონსტიტუციურ უფლებას, თავშესაფარს, გადასახადებს, მიწის კანონმდებლობას, არჩევნებს და სხვ. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება სამართლებრივად აკონტროლებს სახელმწიფოს მმართველობითი საქმიანობის უდიდეს, თითქმის აბსოლუტურ ნაწილს და ეს საქმიანობა კი, მართლაც, დიდი ნაირგვარობით გამოირჩევა; კონტროლის სპექტრის ეს მრავალგვარობა აისახება თავად ადმინისტრაციული მოსამართლის მიზანზეც. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ქართულ სამართლებრივ სივრცეში ერთადერთი საკანონმდებლო აქტი – კოდექსი, რომლის მიზანიცაა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, არის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. ეს პირდაპირ სახელდებითაა მითითებული კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილში. განსხვავებით, მაგალითად, სამოქალაქო კოდექსისაგან, რომლის მიზანიცაა პირთა თანასწორობაზე დამყარებული კერძო ხასიათის ურთიერთობების მონესრიგება, სამოქალაქო ბრუნვის თავისუფლების უზრუნველყოფა; ან, თუნდაც სისხლის სამართლის კოდექსისაგან, რომელიც მიზნად ისახავს დანაშაულებრივი ხელყოფის თავიდან აცილებასა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფას. ბუნებრივია, ეს კოდექსებიც მოწოდებულნი არიან ადამიანის უფლებების დაცვისაკენ, თუმცა მათ მიზნებში ეს სახელდებით მითითებული არ არის.

ადმინისტრაციის მმართველობითი საქმიანობის ფორმალური შედეგია, მაგალითად, ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ზემოქმედებს პირის უფლებებზე, ხოლო ადმინისტრაციული მოსამართლის მიერ მმართველობითი საქმიანობის კონტროლის შედეგია, მაგალითად, ამ აქტის გაუქმება; თუმცა მოსამართლე დეტალურად უთითებს, თუ რატომ გაუქმდა აქტი, რა დაარღვია ადმინისტრაციულმა ორგანომ, როგორ უნდა ემოქმედა მას, როგორ იქნებოდა ნორმის სწორი განმარტება და ა.შ. ყოველივე ეს ნიშნავს ადმინისტრაციისათვის გარკვეული სტანდარტის

დადგენას და იმის მინიშნებას, რომ მომავალში მსგავსი აქტების მიმართაც მსგავსი შედეგი დადგება, რაც აიძულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, შეცვალოს თავისი პრაქტიკა და იგი შეუსაბამოს სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტს.

თავის მხრივ, ძალზე მნიშვნელოვანია ამ სტანდარტის დამდგენი პირის – მოსამართლის რეალური შესაძლებლობა, სტანდარტი დაადგინოს სწორად. სისწორეში იგულისხმება გამოსაყენებელი ნორმის განმარტება განსახილველი ვითარების კარგად გააზრების ფონზე, გადანყვეტილების დასაბუთება, მისი სიყვადე, განმარტების შესაბამისობა თანამედროვე ეპოქისა და სოციალური ვითარების მოთხოვნებთან, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებთან და სხვ. ამგვარი მნიშვნელოვანი სამუშაოს ჩატარება შეუძლია მხოლოდ კვალიფიციურ და დამოუკიდებელ მოსამართლეს.

დამოუკიდებლობა მოსამართლის არა პრივილეგია, არამედ ვალდებულებაა.<sup>202</sup> მოსამართლემ უნდა განახორციელოს თავისი სამოსამართლეო ფუნქცია დამოუკიდებლად, მხოლოდ ფაქტების შეფასების საფუძველზე, სამართლის შეგნებული გაცნობიერების შესატყვისად და ყოველგვარი გარეშე ზემოქმედების, ნაქვების, იძულების, მუქარის ან პირდაპირი თუ ირიბი ჩარევის გარეშე, საიდანაც არ უნდა მოდიოდეს ის და რა მიზანსაც არ უნდა ემსახურებოდეს. მოსამართლეს დამოუკიდებელი პოზიცია უნდა ჰქონდეს როგორც მთლიანად საზოგადოების, ასევე იმ სასამართლო საქმის კონკრეტულ მხარეთა მიმართ, რომელზეც მან უნდა გამოიტანოს გადაწყვეტილება. მოსამართლემ არა მხოლოდ უნდა გამოიციხოს ნებისმიერი, თანამდებობისათვის შეუსაბამო ურთიერთობა ან ზემოქმედება ხელისუფლების აღმასრულებელი თუ საკანონმდებლო შტოების მხრიდან, არამედ ეს იმგვარად უნდა გააკეთოს, რომ თბიქტური დამკვირვებლისთვისაც ყველაფერი თვალსაჩინო იყოს. იმ შემთხვევებში, როდესაც საქმესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება მოსამართლემ დამოუკიდებლად უნდა მიიღოს, მან უნდა იმოქმედოს სასამართლოს შემადგენლობაში შემავალი დანარჩენი კოლეგების აზრისაგან დამოუკიდებლად.<sup>203</sup>

202 იხ., თუნდაც, მოსამართლეთა ქცევის ბანგალორის პრინციპები და მისი კომენტარები, GIZ, თბ., 2015, 66.

203 მოსამართლეთა ქცევის ბანგალორის პრინციპები და მისი კომენტარები, GIZ თბ., 2015, 35.



მოსამართლის თანამდებობისათვის შერჩეულ პირებს უნდა ჰქონდეთ სათანადო მომზადება და კვალიფიკაცია სამართლის შესაბამის დარგში, რადგან არაკვალიფიციური მოსამართლე უაღრესად საშიშია დემოკრატიისათვის.

არაკვალიფიციურ მოსამართლეს არ შესწევს უნარი, სწორად გააკონტროლოს სახელმწიფოს მმართველობითი საქმიანობა. ეს საქმიანობა ხომ უაღრესად რთული და კომპლექსურია; საჭიროა განსახილველი საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ნამდვილი არსის დადგენა/აღმოჩენა, მისი შესაბამისობის დადგენა ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებთან, პირის ნამდვილი ინტერესის გაგება, ურთიერთდაპირისპირებული ინტერესების გამოკვეთა და მათ შორის სამართლიანი ბალანსის პოვნა; ყოველივე ეს კი ძალუძს მხოლოდ კვალიფიციურ მოსამართლეს, რომელიც, სინამდვილეში, ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეხმარება საქმიანობის სწორად წარმართვაში, ახორციელებს რა ამას კონკრეტული დავის გადაწყვეტის გზით.

არაერთხელ ყოფილა შემთხვევა, როდესაც სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საფუძვლად დასდებია კონკრეტული ადმინისტრაციული სფეროს რეფორმას. მაგალითად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილებით,<sup>204</sup> ღრმა და ყოვლისმომცველი სამართლებრივი შეფასება მიეცა ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: 1. სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურაში თანასწორობისა და სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა, როგორც კონსტიტუციური პრინციპის – თავისუფალი სამწარმოო საქმიანობის ხელშეწყობისა და კონკურენციის განვითარების გარანტია; 2. სახელმწიფო შესყიდვების, როგორც საჯარო სამართლებრივი პროცედურების კანონიერების როლი და გავლენა საჯარო მმართველობის სამართლებრივ ჩარჩოში განხორციელების უზრუნველყოფაზე; 3. სახელმწიფო შესყიდვების კანონიერებაზე ზედამხედველობისა და შესყიდვების პროცედურების რეგულირების პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს როლი და ფუნქციები; 4. სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე არაკეთილსინდისიერ პირთა რეესტრი, მონაცემთა ბაზის არსი, მნიშვნელობა და მისი კანონიერების ფუნქცია შესყიდვებში მონაწილე ან ასეთით დაინტერესებულ პირთა სამართლებრივ მდგომარეობასა და საქმიან რეპუტაციაზე; 5. სსიპ სახელ-

204 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება №ბს-667-642(კ-13).

მნიფო შესყიდვების სააგენტოს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოსა და მისი გადაწყვეტილებების, როგორც ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების განმსაზღვრელი გარემოებების დადგენა-შეთასება, ასევე, კანონით დადგენილი სამართლებრივი კონტროლის მექანიზმებისა და წესების სპეციფიკური ხასიათის ანალიზი.

აღნიშნული გადაწყვეტილება საფუძვლად დაედო სახელმწიფო შესყიდვების სფეროს მარეგულირებელ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში განხორციელებულ ცვლილებებს, ამ სფეროს დახვეწას და გაჯანსაღებას, რამაც ეს სისტემა თითქმის მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მონესრიგებულ სფეროდ აქცია. სწორედ ამგვარად მოქმედებს კვალიფიციური სასამართლო ქვეყნის განვითარებაზე.

როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული მოსამართლის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია და მიზანია მმართველობითი საქმიანობის სასამართლო კონტროლი. საქართველოში ადმინისტრაციული მოსამართლის მიერ განხორციელებული სამოსამართლეო კონტროლი ორი ძირითადი ფორმით წარმოგვიდგება: 1. კონკრეტული კონფლიქტის (დავის) განხილვით და 2. ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელების ნებართვის გაცემით.

თუმცა კონტროლსაც აქვს თავისი საზღვარი. ეს არ გულისხმობს ტოტალურ, ყოვლისმომცველ კონტროლს, არამედ გულისხმობს იმ დოზით, რა დოზითაც ამას ითხოვს მოსარჩელე. ანუ, თუ სასარჩელო მოთხოვნა შეეხება ერთი კონკრეტული ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას, სასამართლომ სწორედ ამ აქტის ფარგლებში უნდა განიხილოს საქმე და მისი კონტროლი არ შეიძლება გადასწვდეს ისეთ აქტებს, რომლებიც მოსარჩელეს შესაძლოა, აზიანებდეს კიდევ, თუმცა არ გასაჩივრებულა. ან კიდევ, თუ სახელმწიფომ პირს მიაყენა ზიანი 10.000 ლარის ოდენობით და ეს პირი სარჩელით ითხოვს მხოლოდ 5.000 ლარის ანაზღაურებას, მოსამართლეს უფლება არ აქვს, გასცდეს მოთხოვნის ფარგლებს და მიაკუთვნოს პირს იმაზე მეტი, ვიდრე იგი მოითხოვდა; უფრო მეტიც, ამგვარ ვითარებაში მოსამართლეს უფლება არ აქვს, ასეთ პირს შესთავაზოს სარჩელის ტრანსფორმირება.

მოსამართლის მიერ დავის გადაწყვეტა გულისხმობს კონკრეტული სამართლებრივი სტანდარტის დადგენასაც. განიხილავს რა კონკრეტულ საქმეს, მოსამართლე მსჯელობს სადავოდ გამხდარ ადმინისტრაციულ მონესრიგებაზე, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო იგი, რა ფაქტებით და

სამართლის ნორმებით უნდა ეხელმძღვანელა ადმინისტრაციულ ორგანოს, რა უნდა გაეთვალისწინებინა საჯარო მმართველობითი საქმიანობისას და სხვა. ამგვარი კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის სახელმძღვანელო პრინციპია, რაც მათ ეხმარება მომავალი საქმიანობის სწორად, დადგენილი სტანდარტით წარმართვაში. თავის მხრივ, ძალზე საინტერესო და რთული საკითხია, სტანდარტის დადგენისას უნდა გაითვალისწინოს თუ არა მოსამართლემ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური სოციალური და ა.შ. ვითარება. ვფიქრობთ, რომ ეს, ნაწილობრივ, ასე უნდა მოხდეს. კერძოდ, ქვეყნის ეკონომიკური ვითარების გათვალისწინებამ შესაძლოა ასახვა პოვოს სახელმწიფოსათვის დასაკისრებელი ზიანის თანხის ოდენობაზე, რათა სახელმწიფო არ „გაკოტრდეს“, თუმცა მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს მოსარჩელის ინტერესის სამართლიანი და გონივრული დაბალანსება; ან კიდევ სახელმწიფო უშიშროების საკითხების გათვალისწინებამ შესაძლოა, გადანონოს ინდივიდის ინტერესი, თუ სახელმწიფო უშიშროებისათვის მისაყენებელი ზიანი მნიშვნელოვნად აჭარბებს ინდივიდის ინტერესის დაცვის საჭიროებას, თუმცა ყოველივე ეს უნდა დასაბუთდეს ნათლად, დამატებლად, სამართლიანად, რაც დიდ ძალისხმევას, კვალიფიკაციას, სწორ მსოფლმხედველობას და დიდ შრომას მოითხოვს.

აღნიშნული ისე არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ მოსამართლემ ყოველთვის და უპირობოდ უნდა გაითვალისწინოს სახელმწიფოს ინტერესი ინდივიდის ინტერესის სრულად დაკმაყოფილების პრინციპის საზიანოდ. ამგვარი რამ გამორიცხავდა სახელმწიფოს მმართველობით საქმიანობაზე ეფექტიან კონტროლს, ადამიანის უფლებების დაცვას და, შეიძლება ითქვას, სამართლებრივ, ეკონომიკურ და სხვა სახის პროგრესსაც კი.

როგორც აღინიშნა, სამართლებრივი სტანდარტი უნდა გახდეს ადმინისტრაციული ორგანოების სახელმძღვანელო პრინციპი თავიანთი მომავალი საქმიანობისათვის; მათ უნდა ესმოდეთ, რომ სტანდარტის საწინააღმდეგო მოქმედებები, დიდი ალბათობით, განწირულნი იქნებიან გასაუქმებლად. ამდენად, ლოგიკურად, ისინი იძულებულნი იქნებიან, თავიანთი მომავალი მმართველობითი საქმიანობა შეუსაბამონ დადგენილ სამართლებრივ სტანდარტს, რათა უკეთ დაიცვან ადამიანის, მოქალაქის უფლებებიც და ნაკლებად გასაჩივრდეს მათი საქმიანობის შედეგები სასამართლოში.

### 3. სამოსამართლო კონტროლის არსი

სიტყვა კონტროლი (Contrôle) ფრანგული წარმოშობისაა და აღნიშნავს შემოწმებას, ზედამხედველობას, მეთვალყურეობას.<sup>205</sup> თუმცა მისი სიტყვითი მნიშვნელობის სრულად გასაგებად საჭიროა ეტიმოლოგიური ახსნა, რომელიც გვაუწყებს, რომ contre-rôle (როლის საპირისპირო, საწინააღმდეგო) ნიშნავს, მოხდეს სინამდვილის შესაბამისობის შემოწმება მოთხოვნილ სტანდარტებთან/ხარისხთან.

კონტროლი ნებისმიერ ორგანიზაციაში და მით უფრო საჯარო მმართველობაში აუცილებელი კომპონენტია და მისი მნიშვნელობა ეჭვს არ იწვევს. სწორად დაგეგმილი შემოწმების მექანიზმი ზრდის მოტივაციას და მზადყოფნას. თუმცა მედლის მეორე მხარე ისაა, რომ საჯარო მმართველობის კონტროლი, რაც არ უნდა საჭირო იყოს ის, კონტროლის ობიექტების მხრიდან აღიქმება როგორც შეზღუდვა და მათ მიმართ გამოჩენილი უნდობლობა. ამიტომ საჯარო მმართველობის კონტროლი ყოველთვის არ ასრულებს ორგანიზაციის მოტივაციის ფუნქციას. პირიქით, ის შეიძლება გახდეს დემოტივირებისა და თავისუფლების დაკარგვის შიშის წარმოქმნის ფაქტორი; მეორე მხრივ, კონტროლის არარსებობის შემთხვევაში შეიძლება მოხელემ თავი იგრძნოს კომფორტულად და ამან გამოიწვიოს მის მიერ სამუშაოს შესრულების ხარისხის მინიმალიზება. ამიტომ, ამ ორი ფაქტორის გათვალისწინებით, საჯარო მმართველობის კონტროლის მექანიზმები ისე უნდა იქნეს კონსტრუირებული, რომ მან საჭირო დროს გამოიწვიოს ზემოთ ხსენებული ეფექტები, ხოლო შესაძლო ნეგატივები თავიდან იქნეს აცილებული.<sup>206</sup>

კონტროლის მრავალი სახე არსებობს, მაგალითად: განხორციელების პერიოდულობის მიხედვით გამოყოფენ წინასწარ, მიმდინარე და მოგვიანებით კონტროლს; ინტენსივობის მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ სრულ და ნაწილობრივ კონტროლს, ასევე მუდმივ, პერიოდულ ან ერთჯერად კონტროლს; შინაარსის თვალსაზრისით განასხვავებენ სამართლებრივ, ფინანსურ, პოლიტიკურ ან სხვა სახის მიზანშეწონილობითი კონტროლის სახეებს; ინსტანციების მიხედვით – შიდა

205 ფრანგულ-ქართული ლექსიკონი, თბ., 1974, 355.

206 ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა (რედ), GIZ, თბ., 2018, 353-354.

და გარე კონტროლის სახეებს, ხოლო კონტროლის მიზნის მიხედვით – ხარისხის კონტროლის ან სამომავლო გაუმჯობესებისაკენ/კორექციისაკენ მიმართული კონტროლის სახეებს.<sup>207</sup>

ჩვენთვის, ბუნებრივია, ყველაზე საინტერესო სამოსამართლო კონტროლია, რომელსაც, განსხვავებით ე.წ. „ძველი დემოკრატიის“ ქვეყნებისაგან, არცთუ დიდი ხნის ისტორია აქვს. 1918-1921 წლებში, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში, საქართველოს ჰქონდა იმდროინდელი ევროპისათვის ერთ-ერთი ყველაზე დემოკრატიული და პროგრესული კონსტიტუცია და კანონმდებლობა სასამართლოს შესახებ, რომლის მიხედვით, 1919 წლიდან მოქმედებდა საქართველოს სენატი – უზენაესი სასამართლო. სენატი შედგებოდა სისხლის სამართლის საქმეთა დეპარტამენტისა და სამოქალაქო საქმეთა საკასაციო დეპარტამენტისაგან, რომელთანაც არსებობდა ადმინისტრაციული განყოფილება. აღსანიშნავია, რომ 1918-1921 წლებში სენატს ჰქონდა არა მხოლოდ შემდგომი კონტროლის, არამედ წინასწარი კონტროლის უფლებაც, ანუ სასამართლო კონტროლი დასაშვები იყო დავის შემთხვევაში მთავრობის, თანამდებობის პირთა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტებზე (ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება, განხორციელებული ადმინისტრაციული განყოფილების მიერ); ასევე სენატს ჰქონდა კომპეტენცია ადმინისტრაციული აქტების კანონშესაბამისობის შემოწმებისა და მათი გაუქმებისა ყოველგვარი დავის გარეშე (წინასწარი კონტროლი). სენატის დებულების მე-6 მუხლი გვაუწყებდა: „უკეთუ სენატი დაინახავს, რომ მინისტრის ან მთავრობის სხვა უმაღლესი წარმომადგენლის ცირკულარი, განკარგულება ან სავალდებულო დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს, განკარგულება უნდა გასცეს მათი მოქმედების შეჩერებისათვის, ან გააუქმოს სავსებით ან ნაწილობრივ. შენიშვნა: ყველა მინისტრსა და მთავრობის სხვა უმაღლეს წარმომადგენლებს დაევალოს, წარუდგინოს სენატს გამოცემისთანავე თავისი ცირკულარის, სავალდებულო დადგენილების, ინსტრუქციის, განმარტების, ზოგადი განკარგულების პირი“.

აღნიშნულის კონტექსტში მეტად საინტერესოა საფრანგეთის მაგალითი, რომლის თანახმადაც, საფრანგეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოს, რომელიც ამავე დროს უზენაესი ადმინისტრაციული სასა-

---

207 იქვე.

მართლოცაა, აქვს ორი ძირითადი კომპეტენცია: მართლმსაჯულების განხორციელება და საკონსულტაციო. საკონსულტაციო ფუნქცია გულისხმობს იმას, რომ სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, მიმართოს სახელმწიფო საბჭოს შეკითხვით გადასანწყვეტ საკითხთან დაკავშირებით. სახელმწიფო საბჭო გაცემს კონსულტაციას, რომლის გათვალისწინებითაც ადმინისტრაციული ორგანო წყვეტს საკითხს – ახორციელებს მმართველობით საქმიანობას. ეჭვგარეშეა, რომ ამგვარი კონსულტაციის საფუძველზე განხორციელებული ადმინისტრირება გაცილებით ეფექტიანი იქნება.

როგორც აღინიშნა, არსებობს საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლის მექანიზმები. შიდა მაკონტროლებელ რგოლებს მიეკუთვნება ორგანიზაციის შიგნით არსებული სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტის, სამმართველოს, სამსახურის და ა.შ.) ხელმძღვანელები. შიდა კონტროლი შესაძლებელია ასევე განხორციელდეს ორგანიზაციის შიგნით ცალკე გამოყოფილი სტრუქტურული ერთეულის მიერ (მაგ., შიდა აუდიტი), რომელიც, როგორც წესი, პირდაპირ ორგანიზაციის ხელმძღვანელს ექვემდებარება და მეტი დამოუკიდებლობით გამოირჩევა. რაც შეეხება გარე კონტროლს, მას მიეკუთვნება სხვადასხვა სპეციალური ორგანიზაციული წარმონაქმნი, რომლებიც ორგანიზაციის გარეთ არსებული ნეიტრალური სტრუქტურული ერთეულებია და რომლებიც შექმნილია სპეციალურად საჯარო მმართველობის კონტროლის მიზნით (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი და ა.შ.), ან რომლის ერთ-ერთი ფუნქცია არის მმართველობითი რგოლების კონტროლი (მაგ.: საპარლამენტო კონტროლი, სასამართლო კონტროლი, სახალხო დამცველი, დარგობრივი ან სამართლებრივი ზედამხედველობა მთავრობის მიერ და ა.შ.). საჯარო მმართველობის ყველაზე ზოგადი და ნეიტრალური გარე მაკონტროლებელი ინსტანცია არის საზოგადოებრივი, სამოქალაქო კონტროლი.

შეიძლება ითქვას, რომ სასამართლო კონტროლი, უმეტეს შემთხვევაში, არის კონტროლის ზემოთ ჩამოთვლილი სახეების განხორციელების კონტროლი; ანუ სასამართლო ამონებებს იმასაც, თუ რამდენად კანონიერად განხორციელდა კონტროლის ცალკეული ფორმა.

სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული ღონისძიება უნდა შეესაბამებოდეს კანონიერების პრინციპს, რაც გულისხმობს

მხოლოდ კანონიერი სახელმწიფო აქტების შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. აქვე, ადმინისტრაციული სამართლის სინამდვილე გვაძლევს განსხვავებულ სურათს. კანონმდებელი მმართველობითი ღონისძიებების კანონიერების შეფასებისას გამოყოფს ორ შემთხვევას: ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის უკანონობა, როდესაც ის არ იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას, მოქცეულია არარა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების ქვეშ. ადმინისტრაციულ სამართალში უკანონო მმართველობითი ღონისძიება მხოლოდ მაშინ არის არარა, როდესაც ის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლით დადგენილ განსაკუთრებით მძიმე დარღვევებს შეიცავს; სხვა შემთხვევაში, უკანონო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტიც იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებს მისი გასაჩივრებისა და გაუქმების შესაძლებლობას. კანონმდებლის მიერ დაშვებული ეს განსხვავებული მიდგომა ემსახურება აქტის ადრესატის ინტერესის დაცვას კანონიერი ნდობის პრინციპის საფუძველზე.

საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლის საკითხი პირდაპირ დაკავშირებულია კონტროლის ეფექტიანობის საკითხთან. როგორც წესი, საჯარო მმართველობის კონტროლი მაშინ არის ეფექტიანი, როცა ის ხორციელდება დამოუკიდებელი ინსტანციის მიერ, რომელსაც ყოველდღიური შეხება არა აქვს კონტროლის ობიექტთან. ამიტომ იმ დაწესებულებების მიმართ, რომლებზეც არსებობს საზოგადოების მაღალი მოლოდინები, ან, სადაც არსებობს კორუფციის მაღალი რისკი, დამატებით შერჩეული უნდა იქნეს გარე კონტროლის ფორმები, რომლებიც მეტად უზრუნველყოფს ზემოთ დასახელებული საზოგადოებრივი მოლოდინების გამართლებას.

სამსახურებრივი და დისციპლინური (შიდა) კონტროლი გულისხმობს ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ თანამშრომელთა კონტროლის უფლებას (და მოვალეობასაც), რომლის ფორმები და პროცედურები ყოველთვის დეტალურად არ არის განწერილი, არამედ მაკონტროლებელ პირს, როგორც წესი, ამ მხრივ აქვს თავისუფლება და ის უმეტესად მხოლოდ ზოგადი პრინციპებითა და სტანდარტებით (მათ შორის ეთიკური სტანდარტებით) იზღუდება. როგორც უკვე ითქვა, ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ სამსახურებრივი და დისციპლინური კონტროლი (ზედამხედველობა). სამსახურებრივი კონტროლი მიმართულია სამუშაოს

შესრულების ხარისხზე, რომელზეც პასუხისმგებელია ზემდგომი თანამდებობის პირი. მისი მიზანია სამუშაოს არასათანადოდ შესრულების თავიდან აცილება.

საქართველოში დარგობრივი და სამართლებრივი ზედამხედველობა (კონტროლი) ხორციელდება ქვემდებარეობის პრინციპით, რომელიც, თავის მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მმართველობითი ფუნქციით აღჭურვილი კერძო სამართლის პირების სტრუქტურულ არქიტექტურას ემყარება. თუ დარგობრივი ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის საკითხის კონტროლს გულისხმობს, სამართლებრივი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერების საკითხის კონტროლით შემოიფარგლება.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ქვემდებარეობის პრინციპი, პირველ რიგში, გულისხმობს შემდეგ ინსტანციებს – მთავრობას, სამინისტროებს, სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალ სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებსა და სახელმწიფო რწმუნებულების ინსტიტუტებს. შინაარსობრივად, კონტროლი მოიცავს როგორც ამ ინსტანციების საქმიანობის კანონიერების კონტროლს (სამართლებრივი ზედამხედველობა, რომლის შედეგია მითითება ნაკლოვანების აღმოფხვრაზე, აქტის მოქმედების შეჩერება ან მისი გაუქმება), ისე მიზანშეწონილობის კონტროლს (დარგობრივი ზედამხედველობა). თავის მხრივ, თავად მინისტრს უფლება აქვს, სამართლებრივი ან დარგობრივი ზედამხედველობის ფორმით გააუქმოს ქვემდგომი პირების მიერ გამოცემული აქტები, ან უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ გამოსცეს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებები აქტის გაუქმების თაობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში გამოიყენება სამართლებრივი და დარგობრივი კონტროლის (სახელმწიფო ზედამხედველობის) მექანიზმი და სახელმწიფო, დამოუკიდებელი ან შიდა აუდიტის ფორმები. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს პრემიერმინისტრის მიერ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებზე და გულისხმობს მხოლოდ მისი კანონიერების შემოწმების შესაძლებლობას; ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობა გულისხმობს მხოლოდ დელეგირებულ საკითხებთან დაკავშირებით იმ სამინისტროს საზედამხედველო უფლებამოსილებას, რომლის კომპე-



ტენციის ნაწილის დელეგირება მოხდა თვითმმართველობის ორგანოზე, და მოიცავს არა მხოლოდ კანონიერების საკითხის შემოწმებას, არამედ, ასევე, დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად შესრულების შემოწმებასაც.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ, როგორც წესი, ხორციელდება სახელმწიფო კონტროლი, რაც გულისხმობს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას. არსებობს ასევე ისეთი საკითხები, რომლებიც საჭიროებს სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი პირების მხრიდან წინასწარ თანხმობას (უძრავი ქონების შეძენა, გასხვივება და დატვირთვა; სესხის აღება; ბიუჯეტის, საშტატო ნუსხისა და სახელფასო ფონდის განსაზღვრა; თანამშრომელთა მატერიალური წახალისებისათვის გამოსაყოფი სახსრების, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ შესაძენი სანვავისა და გასანვვი საკომუნიკაციო ხარჯების ლიმიტების განსაზღვრა და სხვა).

მმართველობითი ფუნქციით აღჭურვილი კერძო სამართლის პირების შემთხვევაში, როგორც წესი, ასევე ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა (მაგალითად, როგორც იყო „სითი-პარკის“ შემთხვევაში თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია).

ასევე არსებობს საპარლამენტო კონტროლი, რომელიც ხორციელდება მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა რგოლების მიმართ. რაც შეეხება კონტროლის ისეთ ფორმას, როგორიცაა სახელმწიფო აუდიტი, ის გულისხმობს აუდიტის ობიექტის, ე.ი. მთლიანი ან ნაწილობრივი საბიუჯეტო დაფინანსებით არსებული ორგანიზაციის ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო ან კერძო სამართლის პირების ფინანსურ (ფინანსების მართვის სფეროს), შესაბამისობის (კანონმდებლობასთან შესაბამისობის) და ეფექტიანობის (ეკონომიურობა/ პროდუქტიულობის) შემოწმებას. ანუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დელეგირებული აქვს საჯარო მმართველობის ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის კონტროლი.<sup>208</sup>

208 ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა (რედ), GIZ, თბ., 2018, თავი 13.

საჯარო მმართველობის სასამართლო კონტროლი განსხვავდება ყველა ზემოთ დასახელებული კონტროლის სახეებისაგან. ის უფრო მეტად მიმართულია მოქალაქის და კერძო სამართლის სხვა პირების სუბიექტური უფლებების დაცვისაკენ. ამის მიღწევის მთავარი გარანტია კი არის ის, რომ სასამართლოს აქვს განუზომლად დიდი დამოუკიდებლობა ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან. ამავე დროს სარჩელები ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის ან ასეთი აქტის გამოცემის თაობაზე, ინდივიდუალური უფლებების დაცვის გარდა, თანმდევ შედეგად საჯარო მმართველობის კანონიერების თბიქტურ შემონმებასაც გულისხმობს, ხოლო თუ საქმეში მოსამართლე აღმოაჩენს დანაშაულის ნიშნებს, მაშინ მას უფლება აქვს, შემდეგი რეაგირებისათვის მიმართოს შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოებს. აქვე, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ის გარემოება, რომ სასამართლო ყველა შემთხვევაში არ არის უფლებამოსილი, შეამონმოს სადავო აქტები. სასამართლოში საჯარო მმართველობის კანონიერების კონტროლი უნდა განხორციელდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრული დაცვის პირობით. სწორედ ამ საფუძვლით, არის ისეთი სფეროები, რომლებიც სასამართლო კონტროლს მიღმა რჩებიან და მხოლოდ პოლიტიკური პასუხისმგებლობით შემოიფარგლებიან. ასეთია ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება, ინტერპრეტაციის თავისუფლება, მიზანშეწონილობისა და სხვა სფეროები. ასეთია, მაგალითად, ქალაქმშენებლობითი გეგმების გამოცემის დავალდებულების საკითხი, რომელშიც მოსამართლე, როგორც წესი, არ ერევა, თუ არ არსებობს საგამონაკლისო შემთხვევები.

საჯარო მმართველობის სასამართლო კონტროლი დაკავშირებულია ინდივიდუალური უფლებების დაცვასთან (ვინაიდან ის სარჩელის დასაშვებობის ძირითადი წინაპირობაა). ამდენად, ამ მხრივ, სასამართლოს უფლებამოსილება იზღუდება. ქართული სამართალი მხოლოდ გამოწვევის შემთხვევებში უშვებს ე.წ. „პოპულარულ სასარჩელო“ უფლებამოსილებას (მაგ., გარემოს დაცვის სფეროში). ამ თვალსაზრისით, ქართული სამართალი უფრო ფრანგული მოდელისკენ არის ორიენტირებული (რომელიც იცნობს ინტერესზე დაფუძნებულ გაფართოებულ სასარჩელო უფლებას) და განსხვავდება გერმანულ სამართალში დამკვიდრებული დაცვის ნორმის პრინციპზე დაფუძნებული სასარჩელო უფლებამოსილების მოდელისაგან (რომელიც გერმანულ სამართალში კომპენსირებულია გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების ალტრუისტული სასარჩელო უფლებით).

## 4. საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლის ძირითადი მიზანი

საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლე არა მარტო საარჩევნო ფორმალობების დამცველია, არამედ ასევე კენჭისყრის ნამდვილობის გარანტიც... ცალკეული კანონდარდვევები ავტომატურად არ იწვევს არჩევნების შედეგების გაუქმებას. მოსამართლე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აფასებს, დაირღვა თუ არა ხმის ნამდვილობა. აღნიშნული სათვით იგი არკვევს ამ დარდვევათა ხასიათს, მასშტაბს და პოტენციურ შედეგებს საბოლოო შედეგთან მიმართებით.<sup>209</sup>

ერთი შეხედვით, მოსამართლის მიზანი მარტივად ჩანს – თუ ბიულეტენი ისე არაა შემოხაზული, როგორც საარჩევნო კანონმდებლობით ცალსახადაა დარეგულირებული, მისი ბათილად მიჩნევა და ამ გზით სარჩელის დაკმაყოფილება ან, პირიქით, უარი დაკმაყოფილებაზე, თუმცა ეს მხოლოდ ერთი შეხედვით. სინამდვილეში, მოსამართლის ნამდვილი მიზანია ამომრჩევლის ნამდვილი ნების გაგება.

სამართლებრივი საშუალებების არსებობისა და მოსამართლის მიერ მისი გამოყენების ძირითადი მიზანია საარჩევნო პროცესის სანდოობის დაცვა და საარჩევნო უფლებების რეალიზების უზრუნველყოფა. არცერთი არჩევნები არაა უნაკლო, თუმცა ხანდახან დარეგულირება ადამიანის ძირითად უფლებებს ეწინააღმდეგებიან, ან არღვევენ თავად არჩევნების ან მისი შედეგების ლეგიტიმურობასა და სანდოობას. იდეალურია, როცა არსებობს წინასწარ განსაზღვრული პრევენციული ღონისძიებების სისტემა, რათა შეამსუბუქოს ეს საშიშროება, თუმცა ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია დარდვევებზე დროული და ეფექტიანი რეაგირება, მათი გამოსწორება. მოსამართლე ვალდებულია, უზრუნველყოს მოდავე მხარე დაცვის ისეთი მნიშვნელოვანი ღონისძიებებით, რომლებიც არა მხოლოდ გამოასწორებს დაშვებულ კანონდარდვევას, არამედ მომავალი დარდვევების პრევენციასაც მოახდენს. მოსამართლეთა როლი არის სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ეფექტიანი გამოყენება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების უზრუნველსაყოფად. სწორედ ამაზე საუბრობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო,

209 LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE DROIT ELECTORAL; DOSSIER THÉMATIQUE Mars 2014; Conseil d'Etat.

როდესაც ამბობს, რომ „საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინდივიდუალური საჩივრების ეფექტიანი განხილვის ეროვნული სისტემის არსებობა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ერთ-ერთი აუცილებელი გარანტია. ასეთი სისტემა უზრუნველყოფს ხმის მიცემისა და არჩევნებში კენჭისყრის უფლების ეფექტიან განხორციელებას, ინარჩუნებს ზოგად ნდობას სახელმწიფოს მიერ საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირების მიმართ და სახელმწიფოს ხელთ არსებული მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების პოზიტიური მოვალეობის შესასრულებლად. მართლაც, სახელმწიფოს მიერ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის საფუძველზე აღებული მნიშვნელოვანი მოვალეობები და ინდივიდუალური უფლებები, რომელთაც აღნიშნული დებულება უზრუნველყოფს, იქნებოდა ილუზორული იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო პროცესის ფარგლებში შეუძლებელი იქნება დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების მოვალეობის შეუსრულებლობაზე მიმანიშნებელი კონკრეტული შემთხვევების გასაჩივრება კომპეტენტურ ორგანოში, რომელსაც საკითხის ეფექტიანი განხილვა შეუძლია.“<sup>210</sup>

ადამიანის უფლებათა დაცვის მიზნით განმსჭვალული სამოსამართლეო აქტივიზმის შედეგი უნდა იყოს ის, რომ სამართლებრივი დაცვის საკანონმდებლო გარანტიების გვერდით შესაძლოა, არსებობდეს სამოსამართლეო დისკრეციიდან აღმოცენებული უფლების დაცვის საშუალებებიც.

სამართლებრივი დაცვის საშუალება უნდა იყოს ეფექტიანი, როგორც საკანონმდებლო დონეზე, ასევე პრაქტიკაში. საარჩევნო დავის განმხილველმა მოსამართლემ საკანონმდებლო ნორმას უნდა შესძინოს იმგვარი სიცოცხლე, რომელიც საუკეთესოდ დაიცავს ადამიანის უფლებებს. უფლებას მნიშვნელობა ეკარგება მისი დაცვის ეფექტიანი საშუალების გარეშე, რაც მის რეალურ არსებობას უზრუნველყოფს. მარტო მყოფი უფლება მხოლოდ და მხოლოდ სოციალური ღირებულების გამომხატველია. სამართლებრივი დაცვის საშუალებაა ის, რაც უფლებას, ფასეულობას, რეალურს და ხელშესახებს ხდის.

მოსამართლის მიერ გამოყენებული სამართლებრივი დაცვის საშუალება უნდა იყოს დროული. მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო დარღვევები გადაწყვეტილი იყოს შეძლებისდაგვარად სწრაფად, რადგან საკითხის

---

210 *ნამათ ალიევი აზერბაიჯანის წინააღმდეგ (Namat Aliev v. Azerbaijan)*, no. 18705/06, 2010 წლის 8 აპრილი.

მნიშვნელობიდან გამომდინარე, გადაწყვეტის დაყოვნებამ შესაძლოა, მოსამართლის მიმართ საზოგადოების ნდობის შესუსტება ან დაკარგვა გამოიწვიოს. საკითხი უნდა გადაწყდეს გონივრულ დროში ან გადაჭარბებული დაგვიანების გარეშე. ამ უკანასკნელ საკითხთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდული ვადები ისედაც არ აძლევს მოსამართლეს საშუალებას, გააჭიანუროს საქმის განხილვა, თუმცა, თუ საკითხის სრულყოფილი გადაწყვეტა, სამართლიანი სასამართლოს ინტერესები მოითხოვს სამოსამართლო ინიციატივის გზით ახალი მტკიცებულებების მოპოვებას, რისი მოსწრებაც შეუძლებელია საკანონმდებლო ვადებში, ანუ, როდესაც ერთმანეთს უპირისპირდება საქმის, მაგალითად, ერთდღიან ვადაში გადაწყვეტის საკანონმდებლო მოთხოვნა და სამართლიანი სასამართლოს ინტერესი, მოსამართლემ უნდა აირჩიოს მეორე, ანუ სამართლიანი და ხარისხიანი მართლმსაჯულება.

სამართლებრივი დაცვა უნდა იყოს დარღვევის პროპორციული, თუმცა ეს უფრო საკანონმდებლო ხელისუფლებას მიემატება, რადგან მათ უნდა მოახდინონ სამართლებრივი დაცვის საშუალებების დიფერენცირება დარღვევის სიმძიმის მიხედვით. მაგალითად, ამომრჩევლის მოსყიდვისათვის უფრო მძიმე სასჯელი უნდა არსებობდეს, ვიდრე, მაგალითად, ისეთი გადაცდომისათვის, რაც მძიმე უარყოფით გავლენას არ ახდენს ამომრჩევლის ნებაზე.

სამართლებრივი დაცვის საშუალება უნდა იყოს რეალურად განხორციელებადი და პრევენციული ეფექტის მქონე. ამგვარი დაცვის საშუალება ვერ იქნება ეფექტიანი, თუ საარჩევნო სუბიექტს არ ექნება მკაფიო ინფორმაცია მათი არსებობის შესახებ. დაცვის საშუალებების მკვეთრი პროცედურისა და პუბლიკაციის გარეშე პრევენციული ეფექტი იკარგება.

სამართლებრივი დაცვის საშუალებამ უნდა გაამყაროს საარჩევნო პროცესის სამართლიანობისა და სანდოობის აღქმა. ამიტომაც რეალური სამოსამართლო კონტროლი გადამწყვეტია არჩევნების შემდგომი პროცესებისათვის.

საარჩევნო მართლმსაჯულების ხარისხი მნიშვნელოვანია როგორც საჯარო, ასევე კერძო ინტერესების თვალსაზრისითაც. მაგალითად, პირი, რომელსაც „ბრალად“ ედება ხმის გაყალბება ან მოსყიდვა, დაინტერესებულია სასამართლოში სამართლიანი მოსმენით, მაშინ, როცა ფა-

როთ საზოგადოება დაინტერესებულია ეფექტიანი გამოძიებით, რათა მომავალში არ დამკვიდრდეს დაუსჯელობის პრაქტიკა.

უდიდესი ყურადღება ექცევა საარჩევნო დავების განხილველი მოსამართლის დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას. პროცედურული სამართლიანობა და პროცესის საჯაროობა მოითხოვს, რომ მოსამართლის მიერ საქმის განხილვისას დაცული იყოს ბალანსი საქმის საჯარო, ღია, სამართლიან, ეფექტიან და გამჭვირვალედ განხილვას შორის.

რადგან საარჩევნო დავები შეეხება ფუნდამენტურ უფლებებს და განიხილება შემჭიდროებულ ვადებში, პოლიტიკური ზეწოლისა და დავკირვების ფონზე, საარჩევნო მართლმსაჯულებისადმი საჯარო ნდობის მოთხოვნა განსაკუთრებით მწვავეა. განხილული საარჩევნო საქმის მიღმა საზოგადოებას ასევე აღელვებს ის პროცედურები, რაც წინ უძღოდა ამ საქმის განხილვას, რადგან ყოველივე ეს სასამართლოსადმი საზოგადოების ნდობაზე ახდენს გავლენას. სასურველია, რომ სასამართლოს პრაქტიკაში ჰქონდეს საარჩევნო დავების განხილვის თავის მიერ დადგენილი სამართლიანი პროცედურული პრაქტიკა, რათა შესაძლო საკანონმდებლო ცვლილებებმა სასამართლო მეტისმეტად არ დაასუსტოს და შეავიწროოს. სამართლიანი პროცესი მოითხოვს, რომ მხარეს ჰქონდეს გონივრული დრო მოსამზადებლად, მტკიცებულების მოსაპოვებლად და სხვ. სწრაფ და სამართლიან პროცესს შორის ბალანსის თვალსაზრისით კიდევ ერთხელ უნდა ითქვას, რომ საქმის სწრაფი გადაწყვეტა არ უნდა მოხდეს საქმის არასამართლიანად გადაწყვეტის ხარჯზე; მოსამართლის ძირითადი ძალისხმევა მიმართული უნდა იყოს საქმის მთავარი სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების სრულყოფილად გამოკვლევისაკენ.

#### **4.1 სასამართლოს კომპეტენციის ფარგლები**

რაც შეეხება იმას, თუ რა საკითხების განხილვა არ შეიძლება შედიოდეს მოსამართლის კომპეტენციაში, აღნიშნულზე განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს.

დოქტრინაში არსებობს ურთიერთდაპირისპირებული მოსაზრებები ხმის მიცემის უფლებასა და ვალდებულებასთან დაკავშირებით.

დემოკრატიული ქვეყნების უმეტესობა არჩევნებში მონაწილეობას მოქალაქეთა უფლებად მიიჩნევს, ზოგ ქვეყანაში კი ეს მოქალაქეთა მოვალეობად მიიჩნევა; ზოგიერთმა ქვეყანამ ამგვარი ვალდებულების შესრულებლობისათვის გარკვეული სანქციებიც კი შემოიღო.

ისტორიული რეტროსპექტივა გვიჩვენებს, რომ ხმის სავალდებულო მიცემას იყენებდნენ: ბელგია, არგენტინა, ავსტრალია, ვენესუელა, ნიდერლანდი, თუმცა შემდგომში მათ ეს ვალდებულება გააუქმეს და უფლებად აქციეს.

ზოგ ქვეყანაში იურიდიულად არსებობს ხმის სავალდებულო მიცემის წესი, თუმცა პრაქტიკაში არ იყენებენ მას. ეს რამდენიმე მიზეზით შეიძლება აიხსნას, მაგალითად: ყველა კანონი არ არის იმისათვის შექმნილი, რომ გამოყენებულ იქნეს; ზოგიერთი მათგანი შექმნილია მხოლოდ იმისათვის, რათა გამოხატოს პოზიცია, თუ რას წარმოადგენს მოქალაქეთა მოვალეობა. ასევე, შესაძლოა, ამგვარი მოვალეობის დარღვევისათვის სანქციაც არსებობდეს, თუმცა, როგორც წესი, ამგვარი სანქცია უაღრესად მსუბუქია; ან, თუნდაც, ზოგიერთ ქვეყანაში სავალდებულო არჩევნებში მონაწილეობა მათთვის, ვინც რეგისტრირებული ამომრჩეველია, თუმცა თავად ამომრჩევლად რეგისტრაცია არ არის სავალდებულო.

ხმის სავალდებულო მიცემის სასარგებლო არგუმენტები შესაძლოა იყოს შემდეგი: ხმის მიცემა არის მოქალაქის ისეთივე მოვალეობა, როგორცაა, მაგალითად, გადასახადების გადახდა, ნაფიც მსაჯულად მონაწილეობა და სხვ. ხმის მიცემას აქვს განმანათლებლური ეფექტი; დემოკრატია, როგორც ხალხის მმართველობა, გულისხმობს მოქალაქის პასუხისმგებლობას – აირჩიოს თავისი წარმომადგენელი და სხვ.

რაც შეეხება ხმის სავალდებულო მიცემის საწინააღმდეგო არგუმენტებს, ამგვარი შესაძლოა იყოს: ხმის მიცემის კანონით იძულება იქნებოდა დემოკრატიულ არჩევნებთან ასოცირებული მოქალაქეთა თავისუფლების დარღვევა; ეს მოითხოვს სავსაო ფინანსურ რესურსს, რაც, შესაძლოა, ბევრ ქვეყანას არ ჰქონდეს; მოქალაქეთა ამგვარი იძულება იძლევა ბათილი, „არამიზანმიმართული“ ხმების დიდ რაოდენობას; სახეზე იქნება „შემთხვევითი ხმების“ დიდი წილი, ანუ ამომრჩეველმა, რომელიც ხმას აძლევს მხოლოდ მოვალეობის ძალით, შესაძლოა, ბიულეტენში შემოხაზოს შემთხვევითი სუბიექტი, ძირითადად ის, ვინც ბიულეტენში პირველია; ამომრჩეველი ნაკლებ ზრუნავს იმაზე, ვის აირჩევს და სხვ.

ერთ-ერთი საკითხი უკავშირდება ამომრჩევლის მიერ საჩივრის შეტანის უფლებას. გასაჩივრების უფლების შეზღუდვებზე საუბრისას, პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ამომრჩეველს საჩივრის შეტანის უფლება საარჩევნო პროცესის არც ერთ ეტაპზე არ აქვს. ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც მოქალაქეს აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება, არის შემთხვევა, როდესაც მას უარი ეთქვა ამომრჩეველთა სიაში შეყვანაზე. თუმცა იმ მომენტიდან, როდესაც მოქალაქე შეჰყავთ ამომრჩეველთა სიაში და ის ხდება ამომრჩეველი, იგი კარგავს არჩევნებთან დაკავშირებით საარჩევნო ადმინისტრაციისათვის ან სასამართლოსათვის საჩივრით მიმართვის უფლებას და, შესაბამისად, მისი დარღვეული უფლების აღდგენის საშუალებას. აღსანიშნავია, რომ ეს შეზღუდვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლის ნორმებს. გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის (ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსი“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) 3.3. მუხლით<sup>211</sup> განსაზღვრულია, რომ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს უფლება, საარჩევნო პროცედურების დარღვევების საფუძველზე მოითხოვოს არჩევნების შედეგების გადახედვა. მისი 99-ე პარაგრაფი ადგენს, რომ სასურველია, გასაჩივრების უფლება ჰქონდეს პირთა რაც შეიძლება ფართო წრეს, მათ შორის, ყველა ამომრჩეველსა და ყველა კანდიდატს. თუმცა იქვე აღნიშნავს, რომ შესაძლებელია გარკვეული გონივრული შეზღუდვის დაწესება ამომრჩეველთათვის არჩევნების შედეგებთან დაკავშირებული საჩივრის შეტანისას.

აღნიშნულთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ არსებობს საარჩევნო პროცედურების/შედეგების გასაჩივრების ორი ძირითადი სისტემა, რომლის თანახმადაც, პირველ შემთხვევაში, ნებისმიერ ამომრჩეველს აქვს გასაჩივრების უფლება, ხოლო მეორე შემთხვევაში, გასაჩივრების უფლება, საარჩევნო სუბიექტთან ერთად, აქვს დამკვირვებლად რეგისტრირებულ ორგანიზაციას. ქართულ რეალობაში სწორედ ამ უკანასკნელი მოდელით ბალანსდება ამომრჩევლის უფლებობა – იდავოს საარჩევნო საკითხებზე.

საარჩევნო დავების გადაჭრის სხვადასხვა სისტემა განსხვავებულ მიდგომას გვთავაზობს კერძო პირებთან ან ორგანიზაციებთან მიმართე-

211 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)



ბით, რაც, მაგალითისათვის, პოლიტიკურ პარტიებს, კანდიდატებს, ამომრჩევლებს, მოქალაქეებს, დამკვირვებლებს, მედიის წარმომადგენლებს და სხვებს აძლევს იმის საშუალებას, რომ საჩივარი შეიტანონ იმ საარჩევნო საკითხსა და პროცედურაზე, რომლებიც მათ ეხებათ.

რაც შეეხება ზემოთ ხსენებულ მოქალაქეთა მიერ საარჩევნო საკითხზე საჩივრის შეტანის საკითხს, ეს აქსიომაა, რომლის მიხედვითაც: მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ თავიანთი რეგისტრაციის შესახებ საკითხზე საჩივრის შეტანის უფლება, ან სხვა იმგვარ საკითხზე, რაც მათი უფლებების გამოყენებას უშლის ხელს. რეალურად, საარჩევნო დავების გადაწყვეტის ყველა სისტემა აძლევს მოქალაქეს უფლებას, დააფიქსიროს საჩივარი იმაზე, თუ როგორ არაჯეროვნად მოხდა მისი ჩართვა ან გამოთიშვა არჩევნების რეგისტრაციის პროცესიდან; ან იმაზე, თუ როგორ არ გადაეცა მას (შესაბამისი ქვეყნის კანონმდებლობიდან გამომდინარე) პირადობის ან ამომრჩევლად რეგისტრაციის მონშობა; ზოგიერთი ქვეყანა უფლებას აძლევს პოლიტიკურ პარტიებს, კანდიდატებს, დამკვირვებელს, რომ საჩივარი დააფიქსირონ საარჩევნო რეგისტრაციასთან დაკავშირებით, მაშინაც კი, თუ საკითხი მხოლოდ ამომრჩევლის რეგისტრაციას ეხება.

აქვე, საინტერესოა საკითხი, თუ რა მასშტაბით შეუძლია ამომრჩეველს საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობის გასაჩივრება, ანუ იმ პროცესებისა, როლებიც სცდება მისი არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას. პრაქტიკული მიზნით, ამომრჩევლებს ამგვარი უფლება არ გააჩნიათ, რაც გამომდინარეობს საპროცესო უფლებაუნარიანობის პრინციპიდან.

მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი ქვეყანა, პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებთან ერთად, უფლებას ანიჭებს საკუთარ მოქალაქეებსაც, გაასაჩივრონ არჩევნების შედეგები. ეს მიდგომა დადებითი და მნიშვნელოვანი წინაპირობაა იმისათვის, რომ გაიზარდოს წვდომა საარჩევნო დავების გადაჭრის პროცესზე. თუმცა მსგავსმა პრაქტიკამ შესაძლოა, იმდენად გაზარდოს საჩივართა რაოდენობა (მისი გამოყენება შესაძლოა მოხდეს დამარცხებული პოლიტიკური პარტიის მიერ, როგორც გარკვეული ხრიკი), რომ ამან შეანელოს, შეაფერხოს მათი განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესი, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც ამისათვის ძალზე მცირე დროა გამოყოფილი. პროცესის ამგვარ შენელებას კი შეუძლია ავნოს არჩევნების სანდოობასა და ლეგიტიმურობას.

როგორც აღინიშნა, ამომრჩეველთა მიერ საჩივრის წარმოდგენის უფრო ფართომასშტაბიანი გარემოს შექმნის ალტერნატიულ გზას ქმნის დამკვირვებლად რეგისტრირებული არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის საჩივრის წარდგენის სრული უფლების მინიჭება. მათი უფლებები იგივეა, რაც პოლიტიკური პარტიებისა, თუმცა საჩივართა რაოდენობის შესამჩნევი ზრდის თავიდან აცილება მაინც რთულია, რადგან ამ ორგანიზაციებს შესაძლოა, ამოძრავებდეთ გარკვეული სამოქალაქო ან პოლიტიკური მოტივაცია.

შემდეგი საკითხი ეხება ე.წ. „ჯერიმანდერინგს“, ანუ, როდესაც სახეზეა საარჩევნო ოლქის საზღვრის ხელოვნური ცვლილება რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის უპირატეს პოზიციაში ჩაყენების მიზნით; ანუ, როდესაც ამგვარი ცვლილების შედეგად კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში ხელოვნურად თავს იყრის იმ ამომრჩეველთა გადამწყვეტი რაოდენობა, რომელიც მხარს უჭერს კონკრეტულ კანდიდატს. მაგალითად, კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში კენჭს იყრის სახელისუფლო კანდიდატი, რომელსაც, წინასწარი მონაცემებით, არ აქვს საკმარისი მხარდაჭერა; საარჩევნო ადმინისტრაცია ამ ოლქის საზღვარს აფართოებს მეზობელი ოლქის იმ ნაწილის ხარჯზე, სადაც აღნიშნულ კანდიდატს მეტი მხარდამჭერი ჰყავს და ამით ხელოვნურად უქმნის მას გამარჯვების წინაპირობას.

წარსულში საარჩევნო ოლქებს შორის საზღვრების გავლების პროცესთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება იყო პოლიტიკური საკითხი და არ ექვემდებარებოდა სასამართლო კონტროლს. მიუხედავად ამისა, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ საქმეზე – *Baker v. Carr*<sup>212</sup> – დაადგინა, რომ ამ საკითხს უნდა გადაენაცვლა სასამართლო კომპეტენციაში. შემდგომ მიღებულ გადაწყვეტილებებში განმტკიცდა რა აღნიშნული, დადგინდა, რომ, მაგალითად, თითო მოქალაქეს უნდა ჰქონოდა თითო ხმა, ყველა ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობა ყოფილიყო მათემატიკურად შეძლებისდაგვარად თანაბარი და სხვ.

საარჩევნო დავების გადაჭრის უფრო და უფრო მეტი სისტემა მისდევს აშშ-ის გამოცდილებას და ითვალისწინებს ოლქებს შორის საზღვრების გავლების პროცესთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლს. ეს ეხმიანება საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლისა და, საერთოდ, საარჩევნო მართლმსაჯულების

212 <https://www.oyez.org/cases/1960/6>

ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს – თანაბარი, სამართლიანი საარჩევნო გარემოს შექმნას.

საარჩევნო ოლქების საზღვრების ცვლილებასთან, ამომრჩეველთა შეძლებისდაგვარად თანაბრობასთან დაკავშირებით უნდა ვახსენოთ უკანასკნელ პერიოდში ქართულ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები, რომელთა თანახმადაც, ზემოაღნიშნული პრინციპი უგულებელყოფილ იქნა; მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისათვის მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში (სულ 30 ოლქი) ამომრჩეველთა რაოდენობა ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავდებოდა:

ოლქი	ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა
<b>N1</b> მაჟორიტარული ოლქი	95665
<b>N2</b> მაჟორიტარული ოლქი	104085
<b>N3</b> მაჟორიტარული ოლქი	133401
<b>N4</b> მაჟორიტარული ოლქი	114615
<b>N5</b> მაჟორიტარული ოლქი	145779
<b>N6</b> მაჟორიტარული ოლქი	128792
<b>N7</b> მაჟორიტარული ოლქი	135008
<b>N8</b> მაჟორიტარული ოლქი	146008
<b>N9</b> მაჟორიტარული ოლქი	149542
<b>N10</b> მაჟორიტარული ოლქი	153609
<b>N11</b> მაჟორიტარული ოლქი	87986
<b>N12</b> მაჟორიტარული ოლქი	141453
<b>N13</b> მაჟორიტარული ოლქი	138121
<b>N14</b> მაჟორიტარული ოლქი	120521
<b>N15</b> მაჟორიტარული ოლქი	135795
<b>N16</b> მაჟორიტარული ოლქი	103798
<b>N17</b> მაჟორიტარული ოლქი	86215
<b>N18</b> მაჟორიტარული ოლქი	57886
<b>N19</b> მაჟორიტარული ოლქი	44204

<b>N20</b> მაჟორიტარული ოლქი	103837
<b>N21</b> მაჟორიტარული ოლქი	131201
<b>N22</b> მაჟორიტარული ოლქი	144097
<b>N23</b> მაჟორიტარული ოლქი	155010
<b>N24</b> მაჟორიტარული ოლქი	107948
<b>N25</b> მაჟორიტარული ოლქი	103578
<b>N26</b> მაჟორიტარული ოლქი	108498
<b>N27</b> მაჟორიტარული ოლქი	120312
<b>N28</b> მაჟორიტარული ოლქი	147292
<b>N29</b> მაჟორიტარული ოლქი	70837
<b>N30</b> მაჟორიტარული ოლქი	96760
	<b>3511853</b>
საბღვარგარეთი	14170
	<b>3526023</b>

ცხრილიდან ნათლად ჩანს, რომ საარჩევნო ოლქების ამომრჩეველთა რაოდენობებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებებია. მაჟორიტარული ოლქების საბღვრები, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების თანახმად,<sup>213</sup> თანაბომადობის პრინციპით უნდა დადგინდეს. ახალი საარჩევნო ოლქების მსგავსი გადანაწილება არ შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ ხმის თანაბარი წონადობის პრინციპს, რომელიც გულისხმობს, რომ სხვადასხვა ოლქში ამომრჩეველთა ხმას თანაბარი მნიშვნელობა უნდა ჰქონდეს.

ერთ-ერთი საკითხი, რაც ასევე არ განეკუთვნება სასამართლო კონტროლს, გახლავთ ე.წ. სახელისუფლო აქტების კანონიერების შემოწმება.

იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს კონსტიტუციური ნორმიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგი, ხოლო მხარეები დავობენ კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლება-მოვალეობების შესახებ, საჯარო სამართლებრივი დავა არ განეკუთვნება საერთო სასამართლოების კომპეტენციას.

213 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

მაგალითად, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ<sup>214</sup> განიხილა საქმე, რომლის დავის საგანიც იყო საქართველოს პრეზიდენტის იმ აქტის ბათილად ცნობა, რომლითაც დაინიშნა პარლამენტის არჩევნები. სასამართლომ სარჩელი არ მიიღო წარმობაში და განმარტა, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით. საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერმინისტრის კონტრასიგნაციით. სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნების დანიშვნის კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილების მსგავსად (მაგ., შეწყობა), საქართველოს პრეზიდენტი არ ენევა მმართველობით საქმიანობას, ადმინისტრირებას, რის გამოც იგი არ ექცევა ადმინისტრაციული სამართლის მონესრიგების სფეროში. სასამართლომ მიუთითა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე გამოცემული აქტი – საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება „საქართველოს პარლამენტის არჩევნების დანიშვნის შესახებ“ არ წარმოადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგლამენტირებულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს და, შესაბამისად, მის მიმართ არ ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედება.

სასამართლოს მოსაზრებით, საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება არის სახელისუფლებო აქტი, მისი გამოცემის სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, რომლითაც საქართველოს პრეზიდენტს ფართო დისკრეციის პირობებში მინიჭებული აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილება – დანიშნოს პარლამენტის არჩევნები. სასამართლომ აღნიშნა, რომ განსახილველ შემთხვევაში სადავოდ გამხდარი აქტი არ განეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის სფეროს და, ამდენად, არ არსებობს სადავო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი. მოსარჩელე დავობს პრეზიდენტის კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლება-მოვალეობის შესახებ და დავის საგანი კონსტიტუციური ნორმი-

214 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 14 ივნისის გადაწყვეტილება N3/4292-16.

დან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგია. ამდენად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული სადავო აქტი არ ექცევა ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში და ექცევა საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში, რაც გამოირიცხავს სადავო აქტის მართლბომიერების შემოწმებას ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ამ დავის განხილვა არ განეკუთვნება საერთო სასამართლოების კომპეტენციას.

ერთ-ერთი საკითხი, სადაც ასევე გამოირიცხა სასამართლო კონტროლი, გახლავთ კონკრეტულ საარჩევნო უბნებზე არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის მოთხოვნა იმ საფუძვლით, რომ ამ საარჩევნო უბნებზე ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატებოდა 1500 ამომრჩეველს, რაც სასამართლომ იმით დაასაბუთა, რომ საარჩევნო უბნის შექმნა არ გასაჩივრებულა. სასამართლომ მიუთითა, რომ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, საარჩევნო უბანი იქმნება არანაკლებ 20 და არაუმეტეს 1500 ამომრჩევლისათვის. საარჩევნო უბნების შექმნის გამო სარჩელის სასამართლოში შეტანის უფლება ამ კანონით დადგენილ ვადაში აქვს: საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიის/საარჩევნო ბლოკის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში, დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრს. ეს გადანწყვეტილება მიღებიდან 1 კალენდარული დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს ცესკოში, რომელიც საჩივარს იხილავს მისი მიღებიდან 1 კალენდარული დღის ვადაში. სასამართლომ მიუთითა, რომ ზემოაღნიშნული საარჩევნო უბნები შეიქმნა 2016 წლის 7 ივნისის განკარგულებით და ამავე განკარგულებით განისაზღვრა მისი გასაჩივრების შესაძლებლობა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში მიღებიდან 1 (ერთი) კალენდარული დღის ვადაში. ამდენად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოსარჩელის მიერ კანონით დადგენილ ვადაში არ ყოფილა გასაჩივრებული განკარგულება შესაბამისი უბნების შექმნის შესახებ, რის გამოც მოსარჩელის მოთხოვნა ამ საფუძვლით საარჩევნო უბნებზე არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის თაობაზე უსაფუძვლოა ხანდაზმულობის გამო.<sup>215</sup>

არსებით სასამართლო კომპეტენციას უკავშირდება ასევე არაუფლებამოსილი სუბიექტის მიერ წარდგენილი საჩივრის განუხილველად და-

215 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7550-16 გადაწყვეტილება, 22, 23.

ტოვების საკითხი. ეს ძალიან მწვავე თემაა იმის გათვალისწინებითაც, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში სარჩელების 37%-ზე მეტი სწორედ აღნიშნული სუბიექტების მიერ იყო წარდგენილი.<sup>216</sup> კერძოდ, საკითხი ისაა, ჰქონდა თუ არა საუბნო საარჩევნო კომისიის აქტის ზემდგომ საოლქო საარჩევნო კომისიაში გასაჩივრების უფლება საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელს იმ პირობებში, როდესაც მას არ ჰქონდა ამ სუბიექტის სახელით სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება.

ერთ-ერთ საქმეში სააპელაციო პალატამ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ამომწურავად აღგენს იმ პირთა წრეს, რომელთაც აქვთ უფლება, საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმი გაასაჩივრონ შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში. კერძოდ, ამის უფლება აქვს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მხოლოდ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს. რაც შეეხება საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიას, საარჩევნო ბლოკსა და დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მათი რეგისტრირებული წარმომადგენლები ვერ სარგებლობენ შემაჯამებელი ოქმების გასაჩივრების უფლებით, რამეთუ ამგვარი უფლებამოსილება აქვს უშუალოდ თავად პარტიას, საარჩევნო ბლოკს ან დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას. შესაბამისად, თუნდაც საოლქო საარჩევნო კომისიაში მათი რეგისტრირებული წარმომადგენლის მიერ შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრებისას აუცილებელია, რომ აღნიშნული პირის უფლებამოსილება დასტურდებოდეს იმგვარი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტით, სადაც ხაზგასმით მითითება, რომ კონკრეტულ სუბიექტს აქვს უფლება, შესაბამისი პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციის სახელით გაასაჩივროს შემაჯამებელი ოქმი.

სააპელაციო პალატამ ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებაზეც, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლის მე-20 პუნქტში 21.07.2018წ. №3266 და 15.07.2020წ. №6855 ცვლილებების განხორციელების შემდგომ, რომელიც ამოქმედდება საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მითითებული ნორმა შეიცვა-

216 <http://hcoj.gov.ge/ge/saqartvelos-iustitsiis-umaghlesi-sabchosgantskhadeba/3739>

ლა და ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით: „საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრების შემთხვევაში ზემდგომი საოლქო საარჩევნო კომისიის შესაბამისი განკარგულების გამო სარჩელის სასამართლოში შეტანის უფლება აქვთ: საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიას, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს ან მათ წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში, დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას“. ამდენად, მითითებული ნორმის აღნიშნული რედაქციის ამოქმედების შემდეგ, როგორც ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის, ისე საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში ენიჭებათ უფლებამოსილება, გაასაჩივრონ შემაჯამებელი ოქმი. სააპელაციო პალატის შეფასებით, წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებებით კანონმდებელი ზრდის საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმთან დაკავშირებით საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილ პირთა წრეს, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ მოქმედ რედაქციაში კანონმდებლის ნება არის ცალსახად განსხვავებული, ვიდრე ეს ზემოხსენებულ ცვლილებაშია ასახული, რაც, თავის მხრივ, გამორიცხავს ნორმის ამჟამინდელი რედაქციის ბუნდოვანებას.<sup>217</sup>

მითითებულ მიდგომასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავს ბუნდოვანებას საფუძველი დაუდო საარჩევნო კოდექსის ზემოაღნიშნული ნორმის არაერთგზისმა ცვლილებამ. კერძოდ, 2018 წლის სექტემბრამდე სარჩელის შეტანის უფლება ჰქონდა პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში; 2018 წლის სექტემბერში განხორციელებული ცვლილებებით, რომლებიც მოქმედებდა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისას, სარჩელის შეტანის უფლება ჰქონდათ პარტიას, ბლოკს, საინიციატივო ჯგუფს ან მის წარმომადგენელს შესაბამის საარჩევნო კომისიაში; ხოლო 2020 წლის ივლისში შეტანილი ცვლილებებით, სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ კვლავ როგორც პარტიას, ასევე მის წარმომადგენელს. არჩევნებამდე მცირე ხნით განხორციელებული ცვლილებები, განსაკუთრებით გასაჩივრების სუბიექტთან დაკავშირებული, ზრდის შეცდომების აღბათობას და ამძიმებს ისედაც პოლარიზებულ, დაძაბულ საარჩევნო გარემოს. ამასთან, როგორც ამ

217 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილება.



ცვლილებების მიღებისას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ასევე სასამართლოსათვის მათი განმარტებისას, სასურველი იყო გათვალისწინება ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) 3.3. პუნქტის (გასაჩივრების ეფექტური სისტემა) „ბ“ ქვეპუნქტისა, ასევე, 96-ე პუნქტისა, რომელთა თანახმადაც, პროცედურა უნდა იყოს მარტივი და ზედმეტი ფორმალობებისაგან თავისუფალი, განსაკუთრებით საჩივრის განხილვაზე უარის თქმასთან დაკავშირებული წესების თვალსაზრისით. აუცილებელია გასაჩივრების პროცესისათვის ზედმეტი ფორმალობების ჩამოშორება და საჩივრის განსახილველად მიღებაზე უარის თავიდან აცილება, განსაკუთრებით პოლიტიკურად მგრძობიარე საკითხებთან დაკავშირებით. ამ თვალსაზრისით, მეტად მნიშვნელოვანია ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებთან დაკავშირებით,<sup>218</sup> სადაც აღნიშნულია, რომ საარჩევნო დავების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა რთული და არასაჭიროდ შემზღუდავია; ხოლო მე-8 პრიორიტეტულ რეკომენდაციად კი მითითებულია: სასურველია, რომ საარჩევნო კომისიები და სასამართლოები კანონის ზედმეტად ფორმალისტურად ინტერპრეტირებას მოერიდონ და შესაბამისი ყურადღება მიაქციონ ყველა საჩივრის არსს, რითაც ეფექტური იურიდიული დაცვის უფლება იქნება პატივცემული.

სამოსამართლო კომპეტენციის თვალსაზრისით, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში სასამართლოები ადასტურებენ არჩევნების შედეგებს ყოველგვარი საჩივრის გარეშეც, მაგალითად: აზერბაიჯანში, მოლდოვასა და ბულგარეთში. ოდნავ განსხვავებული წესი მოქმედებს თურქეთში. აქვე, ბულგარეთში, ნიდერლანდში, რუმინეთსა და ლუქსემბურგში სასამართლოები საერთოდ არ არიან ჩართული საარჩევნო დავების განხილვაში.<sup>219</sup>

218 <https://cesko.ge/res/docs/414827.pdf>

219 Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

## 4.2 არჩევნების გადავადება და სასამართლო კონტროლი

დემოკრატიულ ქვეყნებში არჩევნების გადავადებას, ხშირ შემთხვევაში, ხანგრძლივი და მნიშვნელოვანი შედეგები მოსდევს. განსაკუთრებული რისკის ქვეშ განვითარებადი სახელმწიფოები არიან, სადაც მსგავსი მასშტაბის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას თან სდევს კრიზისული სიტუაციის გამწვავების პოტენციალი; მეორე მხრივ, პანდემიის პირობებში საარჩევნო პროცესს თან ახლავს ვირუსის გავრცელების მომატებული რისკები, რაც გამომწვეულია: საარჩევნო უბნებზე ხალხმრავლობით, გრძელი რიგებით, მოსახლეობის მომატებული გადაადგილებით, და ინდივიდებს შორის მომატებული კონტაქტით. ასევე, აღსანიშნავია, რომ, თუკი დაფიქსირდება ამომრჩეველთა განსაკუთრებულად დაბალი აქტივობა, შესაძლებელია, საბოლოო შედეგების ლეგიტიმურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს. ეს რისკი მოსალოდნელია, ვინაიდან ასაკოვანი და ქრონიკული დაავადებების მქონე პირები და სხვა რისკ-ჯგუფები მოერიდებიან საარჩევნო უბნებს. პანდემიასთან დაკავშირებული რისკების საფუძველზე, 2020 წელს 60-ამდე ქვეყანაში გადაიდო საპრეზიდენტო, საპარლამენტო ან ადგილობრივი დონის არჩევნები, თუმცა ცალკეულ ქვეყნებში, საფრთხის მიუხედავად, არჩევნები მაინც ჩატარდა.

არჩევნების გადავადებას სამი ძირითადი საფრთხე უკავშირდება:

- 1. მანდატი:** არჩეულ თანამდებობის პირებს და პარლამენტარებს უწევთ უფლებამოსილების ვადის გადაცილება, რაც მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობას აყენებს ეჭვქვეშ;
- 2. დემოკრატიული უფლებები:** მრავალ ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა ავტორიტარული ტენდენციების მქონე პოლიტიკოსებისთვის შესაძლოა იქცეს ძალაუფლების შესანარჩუნებელ იარაღად;
- 3. პრეცედენტი:** არჩევნების გადავადება სახელმწიფოებისთვის სახიფათო პრეცედენტს ქმნის, რომელიც სამომავლოდ შესაძლოა, ბოროტად იქნეს გამოყენებული ძალაუფლების არალეგიტიმურად შენარჩუნების მიზნით.

2020 წლის 10 მაისს დაგეგმილი პოლონეთის საპრეზიდენტო არჩევნები გადაიდო. ეს უნდა ყოფილიყო ევროპის ფარგლებში პანდემიის გა-

მოცხადების დღიდან პირველი საპრეზიდენტო არჩევნები. მმართველ პარტიას ჰქონდა მცდელობა, საფოსტო კენჭისყრით გაეგრძელებინა არჩევნების ჩატარება, მაგრამ მათ წინააღმდეგობა მიიღეს ოპოზიციური პარტიებისგან. მათი თქმით, ვერ მოხერხდებოდა საფოსტო კენჭისყრის სისტემის დროულად გამართვა და დანერგვა დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად. მმართველი პარტიის კანონპროექტი მიიღო პოლონეთის საკანონმდებლო ორგანოს ქვედა პალატამ, თუმცა ჩავარდა სენატში, სადაც ხმათა უმრავლესობა ოპოზიციურ პარტიებს ეკუთვნით. პოლონეთის მთავრობა ალტერნატიულ გამოსავლად ასევე განიხილავდა მოქმედი პრეზიდენტისთვის ვადის 2 წლით გაგრძელებას, თუმცა ეს კანონპროექტიც ჩავარდა. Human Right Watch-ის შეფასებით, „პოლონეთის საპრეზიდენტო არჩევნები უნდა იყოს თავისუფალი, სამართლიანი და უსაფრთხო. პოტენციურად ხარვეზოვანი სისტემის ნაქარეზად დანერგვა ან მოქმედი პრეზიდენტისთვის ვადის 2 წლით გახანგრძლივება ოპტიმალური გამოსავალი არ არის.“ ჩრდილოეთ მაკედონიამ უვადოდ გადადო აპრილში ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნები. გადაწყვეტილება ერთხმად იქნა მიღებული პრეზიდენტის ინიცირებულ სხდომაზე, რომელსაც საპარლამენტო პარტიების თავმჯდომარეები ესწრებოდნენ. აღსანიშნავია, რომ ეს მოხდა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, მაშინ, როცა მაკედონიაში ჯერ მხოლოდ 20-ამდე დაინფიცირებული ფიქსირდებოდა; ასევე, სერბეთის ხელისუფლებამ გადაწყვიტა აპრილის საპარლამენტო არჩევნების ივნისამდე გადადება. შეერთებულ შტატებში პანდემიის გავრცელება დემოკრატთა შიდაპარტიულ არჩევნებს დაემთხვა. შედეგად, პრაიმერი გადაიღო 16 შტატში, თუმცა, აშშ-ის კანონმდებლობით, საპრეზიდენტო არჩევნების გადადება, ფაქტობრივად, შეუძლებელი იყო. თანაც, ამის ისტორიული პრეცედენტი აქამდე არ ყოფილა: არჩევნები ჩატარებულა სამოქალაქო ომის, ესპანური გრიპისა და პირველი და მეორე მსოფლიო ომების პერიოდებშიც კი. ადგილობრივი არჩევნები 1 წლით გადაიღო დიდ ბრიტანეთშიც.<sup>220</sup>

პანდემიის პირობებში პრობლემურია ამომრჩევლებთან ფიზიკურად შეხვედრის ღონისძიებები და მასობრივი შეკრებები. მათი გარკვეულწილად ჩანაცვლება შესაძლებელია სოციალური მედიით და სხვა დისტანციური საშუალებებით.

220 [https://idfi.ge/ge/the\\_impact\\_of\\_covid-19\\_on\\_electoral\\_processes](https://idfi.ge/ge/the_impact_of_covid-19_on_electoral_processes)

არჩევნების გადავადების საპირისპირო მოსაზრებები შეიძლება იყოს ის, რომ, მაგალითად: ხელისუფალმა კრიზისული მდგომარეობა გამოიყენოს პოლიტიკური თვითრეკლამისა და საარჩევნო კამპანიის შენიღბულად გასაგრძელებლად; პანდემიის წინააღმდეგ საბრძოლველი ყველა ეფექტიანი ღონისძიება დაუკავშიროს საკუთარ სახელს და აქტიურად გააშუქოს სამაუწყებლო კომპანიების მეშვეობით; არჩევნების თარიღით მანიპულირება მმართველ ძალებს საშუალებას აძლევს, არაკეთილსინდისიერად ისარგებლონ ხანმოკლე და ხელოვნური უპირატესობით.

გემოთ მოცემული საერთაშორისო მაგალითებიდან გამომდინარე, ნათლად ჩანს ტრადიციული საარჩევნო პროცესის გაუმჯობესების საჭიროება. რელევანტურია ელექტრონული არჩევნების პერსპექტივა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საჭირო IT-ის ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოში უკვე დანერგილია და ფუნქციონირებს. კერძოდ, საუბარია ელექტრონულ ID-ბარათზე, რომლის იდენტიფიკაციის ტექნოლოგია 2005 წლიდან გამოიყენება ესტონეთში ინტერნეტარჩევნების ჩასატარებლად. იუსტიციის მინისტრმა ჯერ კიდევ 2015 წელს განაცხადა, რომ საქართველო მზად არის ელექტრონული არჩევნების ჩასატარებლად.<sup>221</sup> თუმცა გასათვალისწინებელია კიბერუსაფრთხოების საკითხებიც.

რაც შეეხება არჩევნების ტრადიციული ფორმის სხვა ალტერნატივებს, ეს შეიძლება იყოს: ხმის მიცემა ფოსტის მეშვეობით, მინდობილობით, წინასწარი მეთოდით და მსოფლიოში აპრობირებული სხვა მეთოდებით. თუმცა განსახორციელებლად ყველაზე მარტივი, ალბათ, წინასწარი კენჭისყრის მეთოდია, რომლის წარმატებაც თვალსაჩინო იყო სამხრეთ კორეაში. ამომრჩეველთა ერთმა მეოთხედმა წინასწარ დააფიქსირა ხმა, რის შედეგადაც მოხერხდა არჩევნების დღეს საარჩევნო უბნებზე ხალხმრავლობის შემსუბუქება. რაც შეეხება არჩევნების გადავადების სასამართლო კონტროლს – გადავადების გასაჩივრებას, ამგვარი პრეცედენტი ჯერჯერობით არ დაფიქსირებულა, თუმცა ვფიქრობთ, რომ იგი, გარკვეულწილად, ემსგავსება არჩევნების დღის დანიშვნის სახელისუფლებო მანდატს, რომელზეც არ ვრცელდება სასამართლო კონტროლი. მაგრამ ამ საკითხში უფრო მეტი სიფრთხილის გამოჩენა

221 <https://www.timer.ge/saqarthvelo-eleqtronuli-archevnebis-chasatareblad-teqnikurad-mzad-aris/>

გვმართებს, რაც იმას უკავშირდება, რომ ფაქტობრივი გარემოება, რომელიც საფუძვლად შეიძლება დაედოს არჩევნების გადავადებას, ხელისუფლების მიერ შეფასებული და გამოყენებული უნდა იყოს სწორად და არა თვითნებურად, მანდატის გასახანგრძლივებლად, ან სხვა უკანონო მიზნებით. ამგვარ შემთხვევებში კი, ვფიქრობთ, გამორიცხული არ უნდა იყოს სასამართლო კონტროლის განხორციელება.

#### **4.3. ამომრჩევლის ნამდვილი ნება, მისი დადგენა და ნების კონტროლი**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლის ნამდვილი მიზანია ამომრჩევლის ნამდვილი ნების გაგება.

მოსამართლემ უნდა შეაფასოს, რომ გამოცხადებული შედეგი შეესაბამება ამომრჩევლის ნამდვილ ნებას, ეს კი საკმაო შრომას, დაკვირვებას, კვალიფიკაციას და სხვა შესაშური თვისებების ქონას მოითხოვს. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ საარჩევნო კოდექსი სპეციფიკური ტერმინოლოგიის მქონე, ვინაობა სტრუქტურირებული კოდექსია და მოსამართლე ისე არ უნდა „ჩაითრიოს“ ამ ნორმათა სიმრავლემ და სპეციფიკურობამ, რომ ყურადღების მიღმა დარჩეს მთავარი მიზანი – ამომრჩევლის თავისუფალი, ნამდვილი ნების გაგება.

ქართულ სინამდვილეში ხშირია შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო ბიულეტენში შემოხაზულია ერთზე მეტი საარჩევნო სუბიექტი, ან შემოხაზულია ერთი, შემდგომში გადაშლილია და შემოხაზულია მეორე, ანდა შემოხაზულია ერთი სუბიექტი, ხოლო დანარჩენი კი გადაშლილია, გადახაზულია და ა.შ. ამგვარი მრავალგვარობის მიუხედავად, თუკი მოსამართლისათვის ნათელია ამომრჩევლის ნების ნამდვილობა, იგი ძალაში უნდა დატოვოს. საარჩევნო უფლება, როგორც უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური უფლება, მაქსიმალურად ფრთხილ და სამართლიან მიდგომას საჭიროებს; ამდენად, მოსამართლე მაქსიმალურად უნდა შეეცადოს, სადაც ეს შესაძლებელი იქნება, შეინარჩუნოს ამომრჩევლის მიერ გამოვლენილი ნება, ანუ საარჩევნო სამართალში მოქმედებს ბიულეტენის შენარჩუნების პრიორიტეტულობის პრინციპი.

საარჩევნო დარღვევების მიუხედავად (თუმცა გასათვალისწინებელია

დარღვევების ხარისხი) შედეგის შენარჩუნების პრიორიტეტულობაზე მეტყველებს ვენეციის კომისიის დოკუმენტიც, რომლის თანახმადაც, შედეგები მაშინ უნდა გაუქმდეს, როდესაც დარღვევები გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგებზე.<sup>222</sup>

დარღვევების სიმძიმე იზომება მათი მნიშვნელობით, მრავალგვარობითა და სიმრავლით. სიმძიმე ასევე შეიძლება განისაზღვროს იმითაც, აქვს თუ არა დავის განმხილველს შესაძლებლობა, შეამონშოს კენჭისყრის შედეგების სანდოობა, მაგალითად, იმის გამო, რომ ურნაში არ იყო საკონტროლო ფურცელი, არ არსებობს ოქმი და სხვ.

მნიშვნელოვანია, ყურადღება შევაჩეროთ ქართული რეალობისათვის დამახასიათებელ ამომრჩეველთა ნების გამოვლენაზე, მასზე ზემოქმედების თვალსაზრისით. როგორც აღინიშნა, არჩევნებში მონაწილეობა მოქალაქის უფლებაა, ხოლო ამომრჩევლის ნებაზე ზემოქმედება კი აკრძალულია. ხშირია შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო უბანთან მობილიზებულია ადამიანთა გარკვეული რაოდენობა, ე.წ. კოორდინატორები, რომელთა მიზანია, აღრიცხონ, თუ ვინ გამოცხადდა ხმის მისაცემად და ვინ არა; ამგვარი მოქმედებები კანონმდებლობით პირდაპირ, სახელდებით აკრძალული არაა, თუმცა აუცილებლად გასათვალისწინებელია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ შემუშავებული საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, რომლის 54-ე პუნქტის თანახმადაც, რამდენადაც არჩევნებზე არგამოცხადება შეიძლება მიუთითებდეს პოლიტიკურ არჩევანზე, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა სიები არ უნდა ქვეყნდებოდეს.<sup>223</sup> კოორდინატორების მიერ განხორციელებული მოქმედება კი ირიბად, შედეგობრივად არღვევს სიის გამოქვეყნების აკრძალვის მოთხოვნას; ამდენად, სასურველია, რომ საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდეს ეს საკითხი და რეალობა შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტთან. უფრო მეტიც, ზემოაღნიშნული დოკუმენტი ხმის მიცემის ფარულობას ამომრჩევლის არა უფლებად, არამედ ვალდებულებად განიხილავს და მიუთითებს, რომ, თუნდაც, ამომრჩევლის მიერ ამგვარი ფარულობის დარღვევა უნდა ისჯებოდეს ყველა იმ ბიულეტენის ბათილად ცნობით, რომელთა შინაარსიც გამჟღა-

222 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2009\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2009)009-f)

223 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008ebf6>

ვნებულება.<sup>224</sup> ასეთი მიდგომა საბუთდება იმით, რომ ხშირად ამომრჩეველთა ნაწილს არ აქვს ჩამოყალიბებული პოლიტიკური შეხედულება და არ აქვს გადანყვეტილი, თუ ვის სასარგებლოდ გააკეთებს არჩევანს. ასეთ ვითარებაში ერთი ამომრჩევლის მიერ საკუთარი არჩევანის გამჟღავნება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ეს კონკრეტული ამომრჩეველი საზოგადოებრივი ნდობით, პატივისცემითა და სიყვარულით სარგებლობს, გავლენას ახდენს დანარჩენ ამომრჩეველთა ნებაზე. თავის მხრივ, პრაქტიკულ დონეზე ძალზე რთულია საკითხის გადანყვეტა, თუ რა გზით, ტექნიკურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, როგორ უნდა მოხდეს გამჟღავნებული ნების გაბათილება, ასევე კიდევ უფრო რთულია იმ ამომრჩეველთა მიერ გამოვლენილი ნების ბათილობის საკითხი, რომლებზეც გავლენა მოახდინა ზემოაღნიშნული ამომრჩევლის მიერ გამჟღავნებულმა ნებამ.

ხმის მიცემა უნდა ხდებოდეს ინდივიდუალურად, ოჯახური კენჭისყრა გამორიცხული უნდა იყოს. აღსანიშნავია, რომ ევროპის ბევრ ქვეყანაში არსებობს მინდობილობით ხმის მიცემის წესი, რაც აქტიურად გამოიყენება. ეს წესი, ერთი შეხედვით, საფრთხეს შეიცავს ამომრჩევლის ნების ფარულობისათვის, თუმცა, მეორე მხრივ, თუკი ადამიანები მინდობილობის გზით ერთმანეთს ანდობენ ქონებას, სხვადასხვა სამართლებრივი საკითხის მოწესრიგებას, რატომ არ უნდა იყოს შესაძლებელი ამ ფორმით ხმის მიცემაც.

ამომრჩევლის ნება ორსახოვნად წარმოგვიდგება: 1) ნება – მივიღე არჩევნებზე და 2) ნება – ხმა მივცე კონკრეტულ სუბიექტს. ამდენად, ამომრჩევლის ნების ფარულობის, თუნდაც პირველი კომპონენტის თვალსაზრისით, დარღვევა აკრძალული უნდა იყოს. დიდი ალბათობით, ე.წ. კოორდინატორების ინსტიტუტის წინააღმდეგ იყო მიმართული საკანონმდებლო ცვლილება საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, რომლის თანახმადაც, აკრძალა საარჩევნო უბნიდან 25 მეტრის რადიუსში პირთა მიერ ამომრჩევლის გადაადგილების ფიზიკურად შეზღუდვა. ამ ცვლილების ფორმულირება და ბუნდოვანი შინაარსი ნათლად წარმოაჩენს რეალურ საკანონმდებლო მიზანს, კერძოდ იმას, რომ, რადგან კოორდინატორები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ არჩევნებზე ამომრჩეველთა მისვლის ორგანიზების თვალსაზრისით, მათი საქმიანობა

224 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008ebf6b მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.>

ნახალისებულაია ამგვარი გაურკვეველი შინაარსის ნორმის შემოღებით. ამდენად, ამომრჩევლის არჩევნებში მონაწილეობის ნებაზე ზემოქმედება, როგორც ამომრჩევლის კონტროლის ერთ-ერთი ფორმა, სამწუხაროდ, კვლავ აქტუალურია.

## 5. არჩევნების/კენჭისყრის შედეგების ბათილობა

---

ყოველი არჩევნების შემდეგ თითქმის ნებისმიერი ქვეყნის სასამართლო „ბრალდებულია“, რომ მან საარჩევნო საკითხები გადაწყვიტა არა წმინდად სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური თვალსაზრისით.

მაგალითად, საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს 1988 წლის გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ დარღვევები იყო დასაწანი, გასაკრიტიკებელი, დასჯადი, გასაკიცხი, რომ სიყალბე გამოვლინდა, რომ ზოგიერთი დარღვევა განზრახ იყო ჩადენილი, თუმცა შედეგები მაინც ძალაში დარჩა იმ მოტივით, რომ დარღვევებს არ შეეძლოთ გავლენის მოხდენა შედეგებზე, რადგან გამარჯვებული კანდიდატი ხმების დიდი უპირატესობით სარგებლობდა დამარცხებულ (მეორე ადგილზე გასულ) კანდიდატთან შედარებით.

რადგან გამარჯვება „ათეთრებს“ ჩადენილ დარღვევებს, საზოგადოებას და კანდიდატებს ექმნებათ მოსაზრება, რომ, რაც უფრო სერიოზულია დარღვევა, მით უფრო მეტი ხმა მოაქვს მას და მით უკეთეს საფარველს უქმნის გამარჯვებულს. ამგვარი მიდგომა წამახალისებელია მომავალი დარღვევებისათვის. გაყალბებული არჩევნები არყვეს დემოკრატიის ფუნდამენტს და სასამართლომ სწორედ აქ უნდა შეასრულოს დემოკრატიის ფხიზელი დამცველის როლი.

უმჯობესია საარჩევნო დავაში მოსამართლე ხელმძღვანელობდეს ამომრჩეველთა ინტერესის პრიორიტეტულობით და არა საარჩევნო სუბიექტისა და მისი კონკურენტის ინტერესებით.

ერთ-ერთ დავაში საფრანგეთის სასამართლომ მიუთითა, რომ გამარჯვებულმა კანდიდატმა გადააჭარბა საარჩევნო კამპანიისას დასაშვები ხარჯების ზღვარს, თუმცა რადგან მისმა კონკურენტმა სუბიექტმაც გადა-



აჭარბა ამგვარ ზღვარს, ამით არ შელახულა არჩევნების თავისუფლება და არჩევნების სანდოობა. განა დარღვევის „გაზიარება“ ნაკლებად დასჯადს ან არადასჯადს ხდის მას? განა ამგვარი რამ არ ახალისებს მომავალში მათ კვლავ ჩადენას? ამგვარი მიდგომა არ არღვევს ამომრჩეველთა ინტერესების პირორიტეტის პრინციპს, რომლის თანახმადაც, არჩევნები უნდა წარიმართოს საკანონმდებლო წესების ზუსტი დაცვით, სამართლიანად და ა.შ.? განა ეს ძირს არ უთხრის დემოკრატიას?

## 5.1. სამოსამართლო პრაგმატიზმი

როგორც აღინიშნა, თითქმის ყველა ქვეყანაში მოსამართლეები ცდილობენ გამოცხადებული შედეგების შენარჩუნებას, ოღონდ აუცილებლად უნდა შეფასდეს დარღვევების ხარისხი. მოსამართლეთა ამგვარი მოქმედება ცნობილია სამოსამართლო პრაგმატიზმის, სამოსამართლო რეალიზმის სახელით, ანუ გარკვეული დარღვევები არ იწვევს ავტომატურად ხმის ბათილობას ან არჩევნების არჩატარებულად ცნობას; მოსამართლე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აფასებს დარღვევების ხასიათს, რაოდენობას, ვითარებას და მათ როგორც რეალურ, ასევე პოტენციურ გავლენას მთლიან შედეგზე. თუ მოსამართლე რწმუნდება, რომ, ამ დარღვევების მიუხედავად, საერთო შედეგი არ შეიცვლება, ან ხელახალი არჩევნების ჩატარების შემთხვევაში შედეგი ანალოგიური იქნება, იგი ძალაში ტოვებს მას. მოსამართლემ მხედველობაში უნდა მიიღოს, მაგალითად, არსებობის შემთხვევაში, ამომრჩეველთა მიმართ ძალადობრივი ატმოსფერო, ან პოლიტიკური ხელისუფლების ჩარევა რომელიმე კანდიდატის სასარგებლოდ და სხვ. მოსამართლემ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს, არჩევნების სანდოობა იყო თუ არა დარღვეული. ამის შესაფასებლად იგი მხედველობაში იღებს დარღვევების სიმძიმეს, რაოდენობას, დარღვევების მასშტაბს, პოტენციურ გავლენას არჩევნების შედეგებზე. სამოსამართლო პრაგმატიზმი ასევე ეფუძნება საყოველთაო საარჩევნო უფლების პატივისცემას.

ძალზე საინტერესოა საკითხი, თუ როგორ აფასებს მოსამართლე საკითხს იმის შესახებ, რომ, დარღვევების მიუხედავად, არჩევნების შედეგი მაინც შეიცვლებოდა თუ არა? რა კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობს იგი? საიდან აქვს მას ინფორმაცია, რომ, მაგალითად, კონკრეტულ უბანში ბათილი ხმების რაოდენობა არ ახდენს გავლენას არჩევნების მთლიან შედეგზე?

ეს უაღრესად მნიშვნელოვანი საკითხებია, რადგან ძალიან ხშირად და მწვავედ გვხვდება პრაქტიკაში. სამწუხაროა, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში თითქმის არსადაა საუბარი აღნიშნულის შესახებ, რაც იმაზე მიგვანიშნებს, რომ საარჩევნო სამოსამართლეო პრაგმატიზმს სამართლებრივი საფუძველი ნაკლებად აქვს და მასზე მსჯელობასაც ერიდებიან; იგი უფრო (და სამწუხაროდ) პოლიტიკურ ელფერს ატარებს, სწორედ ამიტომაც უწოდებენ ხშირად საარჩევნო დავების განმხილველ მოსამართლეებს პოლიტიკურ მოსამართლეებს.

ერთადერთი, რისი თქმაც დანამდვილებით შეიძლება, ისაა, რომ, დარღვევების მიუხედავად, არჩევნების შედეგების უცვლელობაზე მსჯელობა ზედმეტად თეორიულია, მოსამართლის შეფასების არეალი ძალიან ფართოა, რაც ხშირად ტოვებს უკმაყოფილების, უკმარობისა და გადაწყვეტილების დაუსაბუთებლობის განცდას.

უნდა აღინიშნოს, რომ, სასამართლოს მიერ ამგვარი მიდგომის გამოყენების პირობებში, იგი აუცილებლად საჭიროებს დიფერენცირებას. კერძოდ, განსხვავებული მიდგომა იქნება საჭირო მაქორიტარულ და პროპორციულ არჩევნებთან დაკავშირებით. პროპორციული არჩევნებისას წინასწარ არავინ იცის, ყველა საარჩევნო უბნის/ოლქის დათვლის შედეგად ხმათა რა რაოდენობის მობილიზებას შეძლებს საარჩევნო სუბიექტი და რა პროპორციით მოხდება კანდიდატთა შესვლა საკანონმდებლო თუ მუნიციპალურ ორგანოში. მაგალითად, თუ მოსამართლე ერთ-ერთ საარჩევნო უბანთან დაკავშირებით, გადანყვეტილებაში მიუთითებს, რომ სახეზე იყო დარღვევები, რადგან საარჩევნო ყუთში აღმოჩენილ ბიულეტენტა რაოდენობა 3-ით მეტია არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობაზე (დისბალანსი მეტობით), რაც გავლენას არ ახდენს ამ საარჩევნო უბანზე ჩატარებული არჩევნების შედეგებზე, საბოლოო ჯამში, შეიძლება მივიღოთ შედეგად, რომ ყველა საარჩევნო უბანში, მსგავსი მიდგომის გაზიარების შემთხვევაში, გაიმარჯვოს ისეთმა კანდიდატმა, რომელიც ვერ გაიმარჯვებდა ზემოაღნიშნული დისბალანსის გამო კონკრეტული საარჩევნო უბნების შედეგების გაბათილებისას.

პროპორციული არჩევნების თვალსაზრისით, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ისიც, რომ, მაგალითად, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, დაფინანსებას მიიღებს პარტია, რომელმაც პარლამენტის ბოლო არჩევნებში ამომრჩეველთა ხმების 1% მიიღო; ასევე, იგი დაფინანსებას იღებს პირველ 50 000 ამომრჩეველზე – თითოეულ

ხმაზე 15 ლარის ოდენობით, ხოლო 50 000-ის შემდეგ მიღებულ თითოეულ ხმაზე კი 5 ლარის ოდენობით. ამდენად, პარტიისათვის თითოეული ხმა არის არა მხოლოდ პოლიტიკური წარმატების, არამედ ფინანსური წარმატების გარანტიც, რაც სრულიად ლეგიტიმური ინტერესია პარტიისათვის. ასეთ ვითარებაში სამოსამართლეო პრაგმატიზმი სრულიად უადგილოა, რადგან იგი ეხება პარტიის ფინანსურ ინტერესსაც, რაც ვერ დასაბუთდება არჩევნების შედეგების უცვლელიობაზე მითითებით.

მაჟორიტარულ არჩევნებში ასე თუ ისე მაინც შესაძლებელია პრაგმატული მიდგომა, თუმცა ეს საარჩევნო ოლქს უფრო ეხება, ვიდრე საარჩევნო უბანს. ოლქთან დაკავშირებით მიზეზი აქვს ანალოგიურია: წინასწარ არავინ იცის, თუ სუბიექტი საბოლოოდ, ყველა საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ დადგენილი შედეგების გათვალისწინებით, რამდენ ხმას მიიღებს. აღნიშნულზე იქნება დამოკიდებული მისი გამარჯვება. რაც შეეხება პრაგმატული მიდგომის გამოყენებას საარჩევნო უბნის შედეგებზე მსჯელობისას, როგორც აღინიშნა, აქ უფრო შეიძლება მისი გამოყენება, რადგან მოსამართლე მსჯელობს ერთი კონკრეტული უბნის შედეგების მიხედვით, მან უკვე იცის, თუ რამდენი ამომრჩეველია რეგისტრირებული უბანში, მათგან რამდენი გამოცხადდა არჩევნებზე, რომელმა პოლიტიკურმა სუბიექტმა რამდენი ხმა მიიღო, რამდენი ბიულეტენია ბათილი და, ამდენად, მარტივადაა შესაძლებელი იმის დადგენა, დარღვევები რა კონკრეტულ გავლენას ახდენს საარჩევნო უბნის შედეგებზე.

## **5.2. კენჭისყრის სისწორის შეფასების კრიტერიუმები**

კენჭისყრის სამართლიანობა უნდა შეფასდეს ორი მთავარი კრიტერიუმის მიხედვით: კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა და საარჩევნო ყუთში მოთავსებული ბიულეტენების რაოდენობის შედარებით. პირველის განსაზღვრა შეიძლება საარჩევნო ჟურნალში ამომრჩეველთა ხელმოწერების დათვლით. უბრალოდ, ადამიანური ბუნებიდან გამომდინარე, კიდევ რომ გამოირიცხოს გაყალბების ყოველგვარი განზრახვა, რთულია ამ ორი საზომით მიღებულ შედეგებს შორის აბსოლუტური თანხვედრის მიღწევა. დამატებითი კონტროლის ზომებმა, როგორც ბიცაა, მაგალითად, ბიულეტენების დანომრვა ან საარჩევნო ყუთიდან ამოღებული, ბათილად მიჩნეული და გამოუყენებელი ბიულეტენების

საერთო რაოდენობის შედარება საარჩევნო უბნისათვის გაცემული ბიულეტენების რაოდენობასთან, შეიძლება, მეტი სიზუსტე შეიტანოს შედეგების შეფასების პროცესში, თუმცა არავის უნდა ჰქონდეს იმის ილუზია, რომ ამგვარი დათვლის შედეგები სრულად დაემთხვევა ერთმანეთს. პირიქით, რაც უფრო მეტი კრიტერიუმი გათვალისწინებული კენჭისყრის შედეგების შესაჯამებლად, მით მეტია საფრთხე, რომ დათვლისას მივიღოთ განსხვავებები და, საბოლოო ჯამში, ნამდვილი დარღვევებიც არ განიხილება სერიოზულად. უმჯობესია, არსებობდეს მკაცრი კონტროლი ორი კრიტერიუმის მიხედვით, ვიდრე სუსტი, და, შესაბამისად, არაეფექტიანი კონტროლი შედეგების ბევრი განსხვავებული კრიტერიუმით შეფასებისას.

არჩევნების ვალიდურობის, კენჭისყრის სისწორის შესაფასებლად მსოფლიოში, ძირითადად, იყენებენ შემდეგ საფუძვლებს: 1) უკანონო შემოწირულობებს, 2) საეთერო დროის უკანონო გამოყენებას, 3) ადმინისტრაციული რესურსით უკანონოდ სარგებლობას, 4) ამომრჩევლის მოსყიდვას.

როგორც ვხედავთ, აქ ჩამოთვლილია ყველაზე უფრო სერიოზული ტიპის დარღვევები, რომელთა ჩადენაც, დიდი ალბათობით, მოქმედებს არჩევნების შედეგებზე და იწვევს მათ გაუქმებას.

გამოყოფენ კენჭისყრის/არჩევნების შედეგების ბათილობის ორ ძირითად მიდგომას: 1) წინასწარ მკაფიოდ განსაზღვრულს და 2) შედეგზე ორიენტირებულს.

წინასწარ მკაფიოდ განსაზღვრული მიდგომის დროს შედეგები ყოველთვის ბათილია, თუ დაფიქსირდა კანონმდებლობით განსაზღვრული დარღვევები, იმის მიუხედავად, რა გავლენა მოახდინა დარღვევებმა შედეგზე.

ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა პირდაპირ ითვალისწინებს შემთხვევებს, რომელთა არსებობაც იწვევს შედეგების გაუქმებას. მაგალითად მექსიკაში, თუ გამარჯვებულ და მეორე ადგილზე გასულ სუბიექტებს შორის ხმათა განსხვავება შეადგენს მინიმუმ 5%-ს, არჩევნები უქმდება; თუ ობიექტური მტკიცებულებებით დადგინდება, რომ სუბიექტის საარჩევნო კამპანიისას მოხდა დასაშვები ფინანსური რესურსების გადაჭარბება 5%-ით, ან, თუ უკანონოდ გამოიყენა მედიის დრო, ან

მიიღო უკანონო შემოწირულობები, ანდა უკანონოდ ისარგებლა ადმინისტრაციული რესურსებით. აუცილებელი არ არის, დამტკიცდეს, რაოდენობრივად, პროცენტულად, რა გავლენა მოახდინა ზემოაღწერილმა უკანონო მოქმედებებმა არჩევნების შედეგებზე, მთავარია, რომ მათი არსებობის დამტკიცება იწვევს შედეგის ბათილობას იმ შემთხვევაში, თუ სუბიექტებს შორის განსხვავება, სულ მცირე, 5%-ია. ზოგიერთ ქვეყანაში კი გარკვეული საარჩევნო დარღვევები ავტომატურად იწვევს არჩევნების შედეგების გაუქმებას. ისიც უნდა აღინიშნოს, ამგვარი დარღვევების არარსებობა ავტომატურად არ გულისხმობს იმას, რომ არჩევნები ჩატარდა სამართლიანად და მისი შედეგები ლეგიტიმურია. ამგვარი წინასწარ განსაზღვრული გაუქმების კრიტერიუმების არსებობის პირობებში შესაძლებელია ისეც მოხდეს, რომ, გაუქმების წინაპირობების არსებობის მიუხედავად, შედეგები, მართლაც, გამოხატავდეს ამომრჩეველთა ნებას. ამ პირობებში არჩევნების გაუქმება არასაჭირო იქნება და გამოიწვევს საზოგადო უკმაყოფილებას, არჩევნების მიმართ უნდობლობას. ამდენად, უფრო მიზანშეწონილია ისეთი წესების არსებობა, როდესაც არჩევნების შედეგების გაუქმება დამოკიდებული იქნება იმაზე, კანონით აკრძალულმა ქმედებებმა მოახდინა თუ არა გავლენა ამ შედეგებზე. არჩევნების გაუქმების წინასწარ არასაკმარისად განსაზღვრულმა წესებმა პრაქტიკაში შეიძლება მიგვიყვანოს გაუთვალისწინებელ შედეგებამდე.

არჩევნების შედეგებზე გავლენის თვალსაზრისით, დარღვევების შეფასების მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ისლანდიის 2010 წლის საკონსტიტუციო ასამბლეის არჩევნები. ისლანდიის უზენაესმა სასამართლომ გააუქმა ამ არჩევნების შედეგები იმ მიზეზით, რომ გამოვლინდა მრავალრიცხოვანი დარღვევა, იმის ჩათვლით, რომ არ იყო დაცული ხმის მიცემის ფარულობა. სასამართლომ ერთიანობაში შეაფასა ეს დარღვევები, განსაკუთრებული ყურადღება სწორედ ფარულობის დარღვევას მიაქცია და აღნიშნა, რომ ამ თვალსაზრისით არსებული დარღვევა, თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, არჩევნების შედეგის განმსაზღვრელი მნიშვნელობისააო. ამდენად, არც სასამართლოს და არც მოლავე მხარეებს არ მიუქცევიათ ყურადღება იმისათვის, ამგვარმა დარღვევებმა თუ რა გავლენა მოახდინა არჩევნების შედეგზე.

შედეგზე ორიენტირებული მიდგომის დროს არჩევნები ბათილია, თუ დარღვევებმა გავლენა მოახდინა შედეგზე (ევროპის საბჭო, საერთო სამართლის ქვეყნები); მაგალითად, თუ ერთი კანდიდატის ნაცვლად

მეორემ გაიმარჯვა ან შეიცვალა გამარჯვებულთა რიგითობა.

ეს გაცილებით უკეთესი და გავრცელებული მიდგომაა. როდესაც დარღვევებს შედეგზე არ უმოქმედია, სამართლებრივი დაცვის საშუალებები, მაგალითად გამოძიება ამომრჩევლის მოსყიდვის შემთხვევაში, მაინც აქტუალურია, თუმცა ეს არჩევნების შედეგზე გავლენას არ ახდენს. ამგვარი „შედეგზე ორიენტირებული“ მიდგომა გავრცელებულია ევროპის საბჭოს ქვეყნების უდიდეს უმრავლესობაში, ასევე, აშშ-ში, კანადასა და ავსტრალიაში.

გაერთიანებულმა სამეფომ აირჩია შუალედური მიდგომა არჩევნების გაუქმების წინასწარ მკაფიოდ განსაზღვრულ და შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას შორის. ამ მიდგომის მიხედვით, ერთ შემთხვევაში, დარღვევები იწვევს შედეგის გაუქმებას შედეგზე გავლენის შეუფასებლად და, მეორე შემთხვევაში, დარღვევები იწვევს შედეგის გაუქმებას, თუ დარღვევებმა გავლენა მოახდინა შედეგზე.

ეს მიდგომა ცნობილია ლორდი დენინგის<sup>225</sup> ფორმულის სახელით, რომელიც მან ჩამოაყალიბა საქმეში – *მორგანი სიმპსონის წინააღმდეგ*. ამ ფორმულის მიხედვით:

1. თუ არჩევნები კანონთან შეუსაბამო, მძიმე, არსებითი დარღვევებით ჩატარდა, შედეგები უნდა გაუქმდეს (მაგალითად, 19 უნიდან 2 დაკეტილი იყო მთელი დღის განმავლობაში და 5000-მა ამომრჩეველმა ხმა ვერ მისცა);
2. თუ არჩევნები, ძირითადად, შეესაბამება კანონმდებლობას და დარღვევები გავლენას არ ახდენს შედეგზე, შედეგები უნდა შენარჩუნდეს (მაგ.: 14 ბიულეტენი დაიბეჭდა 20:00 საათის შემდეგ);
3. თუ არჩევნები, ძირითადად, შეესაბამება კანონმდებლობას და დარღვევები გავლენას ახდენს შედეგებზე, შედეგი უნდა გაუქმდეს (102 ბიულეტენი არ იყო ბეჭედდასმული).

გემოაღნიშნული ფორმულა იმ ქვეყნების იურისდიქციებმაც გაიზიარეს, რომლებსაც მსგავსი სამართლებრივი ტრადიცია ჰქონდათ, თუმცა მათ, გარკვეული მოდიფიცირების შედეგად, შეიმუშავეს ორსაფეხურიანი მიდგომა, რომელიც ამგვარად გამოიყურება:

---

225 ცნობილი ინგლისელი იურისტი და მოსამართლე.

- 1) თუ საარჩევნო დარღვევები იმ ხარისხის იყო, რომ არჩევნები არ შეიძლება ჩაითვალოს კანონის შესაბამისად ჩატარებულად, არჩევნები ბათილია;
- 2) თუ საარჩევნო დარღვევები ამგვარი ხარისხის არ იყო, უნდა შეფასდეს ამ დარღვევების გავლენა არჩევნების შედეგებზე და თუ ამგვარი გავლენა სახეზეა, არჩევნები ბათილია, ხოლო თუ გავლენა სახეზე არ არის, არჩევნების შედეგები ძალაში უნდა დარჩეს.

მართალია, ეს მიდგომა საკმაოდ მოქნილია, თუმცა მაინც საკმაოდ რთულია ზემოთ აღწერილ შემთხვევათა გამიჯვნა. ეს მიდგომა სასამართლოსაგან მოითხოვს, რომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილოს ცალკეული დარღვევების მნიშვნელობაზე. ეს კი განსაკუთრებულად რთულია საარჩევნო დავების განხილვის უადრესად შემჭიდროებული ვადებისა და ხშირად მწირი ინფორმაციის/მტკიცებულებების არსებობის პირობებში.

### **5.3. ხმათა დისბალანსი, როგორც ბათილობის საფუძველი**

როგორც დავინახეთ, ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელია გამოყენებული ბიულეტენებისა და არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობის დისბალანსი. იგი ორი სახით არსებობს: 1) დისბალანსი ნაკლებობით, როდესაც გამოყენებული ბიულეტენი ნაკლებია გამოცხადებულ ამომრჩეველთა რაოდენობაზე და 2) დისბალანსი მეტობით, როდესაც გამოყენებული ბიულეტენი მეტია გამოცხადებულ ამომრჩეველთა რაოდენობაზე. პირველ შემთხვევაში საკითხი უფრო მარტივად დგას, რადგან სავარაუდოა, რომ ამომრჩეველმა ბიულეტენი არ მოათავსა კონვერტში, ან შეიძლება არსებობდეს სხვა გარემოებაც. ამ მხრივ საინტერესოა ქართული სასამართლო პრაქტიკა. კერძოდ, ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ მიუთითა, რომ სპეციალურ კონვერტში ბიულეტენის (ბიულეტენების) ჩადებამდე ამ კანონით დადგენილი რაოდენობის საარჩევნო ბიულეტენისა და სპეციალური კონვერტის ოდენობის შემოწმების უფლებამოსილება, მართალია, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებსა და კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირებს აქვთ, თუმცა საარჩევნო კოდექსი არ მიუთითებს ამგვარი შემოწმების აუცი-

ლებლობაზე. შესაბამისად, შეუძლებელია იმის დადგენა, ყველა ამომრჩეველმა მოათავსა თუ არა კონვერტში მისთვის კომისიის მიერ გადაცემული ბიულეტენები. ამ პროცესში უზუსტობის გამოვლენა შემთხვევითობაზეა დამოკიდებული. ამდენად, მიღებული ხმების რაოდენობისა და ბათილი ბიულეტენების ჯამი არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უტყუარი ოდენობის დადგენის შესაძლებლობას არ იძლევა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმებისა და ბათილი საარჩევნო ბიულეტენების რაოდენობათა ჯამი ნაკლებია ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობაზე, ეს გარემოება შემაჯამებელი ოქმის ბათილობისა და შედეგების ხელახლა დათვლის საფუძველი ვერ გახდება.<sup>226</sup>

ერთ-ერთ გადანყვეტილებაში უფრო კონკრეტულადაა მითითებული ზემოაღნიშნული რეგულაციის შესახებ, კერძოდ, სასამართლომ მიუთითა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2016 წლის 27 ივლისის №52/2016 დადგენილებით დამტკიცებულ „საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნებისათვის საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა სახელმძღვანელო ინსტრუქციაზე“, რომლის თანახმად, კომისიის თავმჯდომარე აცხადებს თითოეული საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობას. კომისიის მდივანი, კომისიის თავმჯდომარესთან ერთად, მონაცემების სისწორის გადამოწმების მიზნით ამოწმებს, არის თუ არა საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობას დამატებული ბათილი საარჩევნო ბიულეტენების რაოდენობა ნაკლები ან ტოლი ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობისა. საბოლოოდ, სასამართლომ მიუთითა, რომ მითითებული დარღვევები (დისბალანსი ნაკლებობით) არ უნდა იქნეს შეფასებული საარჩევნო კანონმდებლობის უხეშ დარღვევად, რადგან ისინი პროცედურული (ტექნიკური) ხასიათის დარღვევებად ითვლება და ვინმეს სასარგებლოდ არ არის გამოყენებული (აღნიშნული გარემოება მხარეებს სადავოდ არ გაუხდიათ), ამასთან, იგი გავლენას ვერ მოახდენს კენჭისყრის საბოლოო შედეგებზე.<sup>227</sup>

ბემოთ მითითებულის პარალელურად უნდა აღინიშნოს, რომ სასუ-

226 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N7549-16 გადანყვეტილება, 11-12.

227 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7550-16 გადანყვეტილება. 18, 21.



რველია, ხმათა ამგვარ დისბალანსს უფრო სერიოზული ყურადღება მიექცეს, რადგან მასაც შეუძლია არჩევნების შედეგზე მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა; კერძოდ, ამგვარი დისბალანსი შესაძლოა აიხსნას შემდეგი სქემით: წინასწარ შერჩეულ ამომრჩეველს აძლევენ გამზადებულ, შემოხაზულ საარჩევნო ბიულეტენს. როდესაც ეს ამომრჩეველი წინასწარ შემოხაზული ბიულეტენით საარჩევნო უბანზე მიდის, იღებს ახალ ბიულეტენს, შედის კენჭისყრის კაბინაში ვითომ ხმის მისაცემად, სინამდვილეში კი სუფთა ბიულეტენს ინახავს, ხოლო უკვე შემოხაზულ, გარედან შეტანილ ბიულეტენს დებს კონვერტში და შემდგომ საარჩევნო ურნაში აგდებს. ამ გზით ხვდება საარჩევნო უბნის გარეთ ახალი ბიულეტენი, რომელსაც ისევ შემოხაზავენ და ისევ შერჩეულ ამომრჩეველს გადასცემენ; ამგვარად ტრიალებს შემოხაზული ბიულეტენები წრეში, რაც საარჩევნო უბნის შედეგებს მნიშვნელოვნად ცვლის.

საკითხი უფრო რთულია მეტობით დისბალანსის შემთხვევაში; ასეთ დროს გამოსაკვლევეია, თუ ამგვარი დისბალანსი რა გავლენას ახდენს საარჩევნო უბანში არჩევნების ნამდვილობაზე. ერთია შემთხვევა, როდესაც დისბალანსი რაოდენობრივად ნაკლებადაა გამოხატული, ხოლო კანდიდატმა დიდი უპირატესობით გაიმარჯვა,<sup>228</sup> ხოლო მეორეა, თუ ამგვარი დისბალანსის დროს კანდიდატმა მცირე უპირატესობით გაიმარჯვა; თუკი პირველ შემთხვევაში, სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, შედეგები ძალაში რჩება, მეორე შემთხვევაში განსაკუთრებული სკრუპულოზურობით უნდა მოხდეს თითოეული საკითხის შესწავლა და საქმე შეიძლება, შედეგების ბათილობამდეც მივიდეს.

ხშირად არასწორად აღქმული სამოსამართლეო პრაგმატიზმითაა განპირობებული ქართული სასამართლო პრაქტიკაც. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით განიმარტა, რომ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში ასახული მონაცემი არ არის შესწორებული, არამედ მოგვიანებით, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტში დამატების შეტანის გზით მიეთითა კონკრეტული მონაცემი. ამასთან, ხსენებული ოქმის ყველა სხვა გრაფა შევსებულია და მისი სიზუსტე დაფიქსირებულია კომისიის ყველა წევრის ხელმოწერით. ოქმზე

228 მაგალითად, არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობაა 800, ხოლო საარჩევნო ურნაში აღმოჩნდა 802 ბიულეტენი; პირველმა სუბიექტმა მიიღო 700 ხმა, ხოლო მეორემ 102 ხმა.

გამოთქმული არ არის განსხვავებული აზრი. ამასთან, საარჩევნო უბნის პროპორციული საარჩევნო სისტემით კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში დაფიქსირებული ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა – 20 ბათილი ბიულეტენი გავლენას ვერ ახდენს პროპორციული სისტემით არჩევნების შედეგებზე ამ უბანში, ხოლო მოსარჩელე მხარეს არ მიუთითებია სხვა ისეთ გარემოებაზე, რაც საარჩევნო უბნის პროპორციული საარჩევნო სისტემით კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში მითითებული ბათილი ბიულეტენების რაოდენობის განსაზღვრას ეჭვქვეშ დააყენებდა.<sup>229</sup>

მსგავსი მიდგომა განვითარებული სასამართლოს მსჯელობაშიც, რომლის თანახმადაც, სასამართლომ მიიჩნია, რომ აღნიშნული სხვაობა (გაცემული ბიულეტენების ნაკლებობა) არ არის არსებითი მნიშვნელობის მქონე და არჩევნების საბოლოო შედეგზე გავლენის მომხდენი, რაც შეიძლება გახდეს საარჩევნო ოქმში საარჩევნო უბანზე ბიულეტენების ხელახლა გადათვლის საფუძველი.<sup>230</sup>

ერთ-ერთ საქმეში სასამართლომ განმარტა, რომ რამდენიმე საარჩევნო უბანში მიცემულ ხმათა რაოდენობა ნაკლებია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე, უბნების მიხედვით: 16-ით, 4-ით, 6-ით, 5-ით, 1-ით, 4-ით, ხოლო ერთ შემთხვევაში პირიქით, საარჩევნო უბანში მიცემულ ხმათა რაოდენობა მეტია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე 2-ით, ეს სხვაობა არ არის ისეთი არსებითი მნიშვნელობის მქონე და არჩევნების საბოლოო შედეგზე გავლენის მომხდენი, რაც შეიძლება გახდეს საარჩევნო ოქმში საარჩევნო უბანზე ბიულეტენების ხელახლა გადათვლის საფუძველი.<sup>231</sup>

მეტობით ხმათა დისბალანსისას მსგავს დასაბუთებას ვხვდებით ერთ-ერთ საქმეში, რომლის თანახმადაც, სასამართლოს აზრით, კონკრეტულ შემთხვევაში არსებული დისბალანსი (სულ 3 ხმა) არ შეიძლება, გახდეს სადავო განკარგულების ბათილად ცნობისა და შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებული შედეგების ხელახლა გადათვლის საფუძვე-

229 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N7549-16 გადაწყვეტილება, 9.

230 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 17 ოქტომბრის N3/7559-16 გადაწყვეტილება, 15.

231 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7545-16 გადაწყვეტილება, 18.

ლი, ვინაიდან აღნიშნული სხვაობა არ წარმოადგენს არსებითი ხასიათის დარღვევას, რომელსაც შეეძლო, გავლენა მოეხდინა არჩევნების შედეგებზე.<sup>232</sup>

ყურადღებას იმსახურებს ერთ-ერთი გადაწყვეტილების მოტივაცია, რომლის თანახმადაც, რამდენიმე საარჩევნო უბანში დაფიქსირდა მიცემულ ხმათა რაოდენობის მეტობა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე 3-ით, 7-ით, 14-ით, რაც საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ და წევრებმა აღიარეს გასაჩივრებულ შემაჯამებელ ოქმებზე თანდართული ახსნა-განმარტების ბარათებით. ამასთანავე, მიუთითეს დაფიქსირებული დარღვევების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით. ვინაიდან საქმეში წარმოდგენილი მასალებით დასტურდება, რომ ბიულეტენის ოდენობის მეტობა ამომრჩეველთა ოდენობაზე გამოწვეულია შეცდომით, სასამართლომ მიიჩნია, რომ ეს გარემოება არ წარმოადგენს არჩევნების შედეგებზე არსებითი გავლენის მქონე ფაქტებს, რის გამოც გამოვლენილი დარღვევები არ შეიძლება გახდეს სადავო განკარგულების ბათილად ცნობის საფუძველი.<sup>233</sup>

საინტერესოა ერთ-ერთ საქმეში სასამართლოს მსჯელობა, რომლის თანახმადაც, საქმეში წარმოდგენილი მასალებით დასტურდება, რომ ბიულეტენის ოდენობის მეტობა ამომრჩეველთა ოდენობაზე გამოწვეულია რეგისტრატორის შეცდომით... საქმეში წარმოდგენილია კომისიის თავმჯდომარისა და რეგისტრატორის ახსნა-განმარტებები, სასამართლო მიიჩნევს, რომ მოსარჩელის მიერ მითითებული ფაქტობრივი გარემოებები არ წარმოადგენს არჩევნების შედეგებზე არსებითი გავლენის მქონე ფაქტებს, რის გამოც გამოვლენილი დარღვევები არ შეიძლება გახდეს სადავო განკარგულებისა და შემაჯამებელი ოქმის ბათილად ცნობის საფუძველი... ამასთან, სასამართლო მიუთითებს, რომ კანონმდებელმა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის არა ნებისმიერი სახის დარღვევა, არამედ მისი უხეშად დარღვევა მიიჩნია იმის საფუძველად, რომ გაბათილდეს ან ხელახლა გადაითვალოს კენჭისყრის შედეგები. კანონის უხეშად დარღვევის ლეგალურ განმარტებას საქართველოს საარჩევნო კოდექსი არ იძლევა, თუმცა, სასამართლოს აზრით, ნორმის

232 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7552-16 გადაწყვეტილება, 8.

233 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 29 ოქტომბრის N3/7525-17 გადაწყვეტილება, 14

სისტემური განმარტებიდან გამომდინარე, კანონმდებელი ამ ტერმინში მოიაზრებს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ნორმათა ისეთ არსებით, მასშტაბურ და სისტემურ დარღვევას, რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს საარჩევნო პროცესზე, კენჭისყრის ან არჩევნების შედეგებზე, რაც ამ შემთხვევაში არ ყოფილა.<sup>234</sup>

#### 5.4. ბათილობის სხვა საფუძვლები

არსებობს დარღვევის უამრავი სახე, რამაც შესაძლოა, გამოიწვიოს შედეგების გაუქმება. როგორც წესი, ყურადღება, ძირითადად, მიმართულია ხოლმე კენჭისყრის დღის დარღვევებზე, თუმცა არჩევნების ლეგიტიმურობის საკითხი შეიძლება წარმოიშვას ნებისმიერ ეტაპზე.

თითქმის ყველა ქვეყანაში გავრცელებულია ორივე ტიპის საჩივრები, როგორც არჩევნებამდელ, ასევე არჩევნების შემდგომ არსებულ შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით. არის შემთხვევები, როდესაც საჩივრის ავტორი – წაგებული საარჩევნო სუბიექტი, საკუთარი პოლიტიკური სახის შესანარჩუნებლად თუ დამარცხების შედეგების შესამსუბუქებლად, საჩივრების წარდგენის გზით ცდილობს მოსყიდვის თუ სხვა საარჩევნო დარღვევების დამტკიცებას.

მნიშვნელობა აქვს საარჩევნო დარღვევების ჩადენის დროსაც. ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს არჩევნებთან დაკავშირებული საქმეების დაჩქარებულად გადაწყვეტის პრაქტიკას. პრინციპი ისაა, რომ საქმე უნდა გადაწყდეს მისი შემოსვლიდან სწრაფადვე. წინასაარჩევნო დარღვევებზე დროული რეაგირების არარსებობამ შესაძლოა, შედეგი გამოიღოს არჩევნების შემდგომ, რაც დამატებითი გამოწვევა იქნება როგორც სასამართლოსათვის, ასევე პოლიტიკური პროცესისათვის. თუმცა შეიძლება არსებობდეს მიზეზები, რის გამოც სასამართლომ არ იჩქაროს არჩევნებამდე საქმის გადაწყვეტა, რაც შეიძლება იმითაც იყოს განპირობებული, რომ სასამართლოს, ბუნებრივია, არ სურს, გამოიყურებოდეს პოლიტიკურ პროცესში ჩართულად, რაც უფრო მეტად საგრძნობი სწორედ არჩევნებამდეა ხოლმე. ამის საილუსტრაციოდ, საინტერესოა, მაგალითად, მოსამართლემ საოლქო საარჩევნო კომისიის

234 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 28 ოქტომბრის N3/7185-17 გადაწყვეტილება, 12.

წევრის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი უნდა განიხილოს შემჭიდროებულ საარჩევნო ვადებში, თუ სტანდარტულ, საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში, როცა საქმე ეხება კენჭისყრის დღემდე ჩადენილ ქმედებას? პირველ რიგში, ამგვარი შემთხვევისთვის საარჩევნო კოდექსი სპეციალურ ვადას არ ითვალისწინებს, რაც იმას გვაფიქრებინებს, რომ საქმე განხილული უნდა იქნეს საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში, თუმცა გასათვალისწინებელია ისიც, რომ უმჯობესია, სასამართლოს მიერ სწრაფადვე დადგინდეს სტანდარტი – კომისიის წევრის თუ რა მოქმედებაა მართებული და რა გასაკიცხი, რათა საარჩევნო კომისიამ ამ სტანდარტის შესაბამისად განაგრძოს საქმიანობა. საქმის განხილვის სტანდარტული ვადის გამოყენების შემთხვევაში საქმე გადაწყდება კენჭისყრის დღის შემდეგ, რაც საარჩევნო პროცესში ჩართულ და კონკრეტული საკითხით დაინტერესებულ პირებს ყოველთვის აღუძრავს უსამართლობისა და უკმარობის განცდას იმასთან დაკავშირებით, რომ კომისიის მუშაობაში მონაწილეობდა ისეთი წევრი და, ზოგადად, კომისიამ გამოიყენა ისეთი მეთოდები, რომლებიც შემდგომში სასამართლომ კანონშეუსაბამოდ მიიჩნია.

ქვეყანათა ნაწილში კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული არჩევნების შედეგების გაუქმების პირდაპირი საფუძვლები, არ არსებობს ამგვარი ამომწურავი ჩამონათვალი, თუმცა, ამგვარი საფუძვლები ჩამოყალიბებულია უმრავლესი ქვეყნის კანონმდებლობით – საარჩევნო ან/და საპროცესო კანონმდებლობით. მხოლოდ ზოგიერთ ქვეყანაში (ავსტრია, საფრანგეთი, საბერძნეთი, მალტა, და შვეიცარია) გაუქმების ამგვარი საფუძვლები მოცემულია კონსტიტუციაში, თუმცა ძალიან ზოგადი სახით. არის ქვეყნები (ლატვია, ნიდერლანდი), სადაც არჩევნების გაუქმება კანონმდებლობით საერთოდ არ არის დაშვებული. ქვეყნების უმრავლესობაში შედეგების გაუქმების საფუძვლები ზოგადადაა ფორმულირებული; გავრცელებული სტანდარტია, რომ საკითხის განმხილველს აქვს ფართო შეფასების არეალი, რათა გადაწყვიტოს შედეგების ბათილობის საკითხი დარღვევების სიმძიმის მიხედვით. გაუქმების ძირითადი საფუძვლები ფორმულირდება იმ სახით, რომ შედეგები უქმდება, თუ შეუძლებელია ამომრჩევლის ნამდვილი ნების დადგენა, ან იმის განსაზღვრა, თუ ვის მისცა ხმა ამომრჩეველმა, რამაც გავლენა მოახდინა შედეგებზე. ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა პირდაპირ ითვალისწინებს, რომ შედეგები უნდა გაუქმდეს ბუნებრივი კატასტროფებისას, როდესაც შეფერხდა ამომრჩეველთა გადაადგილება საარჩევ-

ნო უბნებისაკენ, ან, თუ კენჭისყრა არ დაწყებულა, ან შეფერხდა 6 საათზე მეტი დროით. შვედეთში საარჩევნო კრიტერიუმების დაუცველობა იწვევს კანდიდატის მიერ მოპოვებული მანდატის დაკარგვას და არა არჩევნების გაუქმებას; გერმანიაში არჩევნების შედეგები მხოლოდ მაშინ უქმდება, თუ დარღვევები ჩადენილია კანდიდატების, პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ. მაღტის კონსტიტუციური დებულებების თანახმად, არჩევნების გაუქმებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული არჩევნების მთელი სურათი და დარღვევების მასშტაბი. ქვეყანათა უმრავლესობის კანონმდებლობა შედეგების გაუქმებას ითვალისწინებს, ძირითადად, ორ დონეზე: საოლქო და საუბნო დონეზე. ბოგიერთ ქვეყანაში (ალბანეთი, სომხეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, ხორვატია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ფინეთი, საბერძნეთი, ლატვია, ლიეტუვა, პორტუგალია, რუსეთის ფედერაცია, სერბეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი) კანდიდატს, მის მიერ ჩადენილი დარღვევის გამო არჩევნების გაუქმების შემთხვევაში, არ უზღუდავს უფლებას, კვლავ წამოაყენოს საკუთარი კანდიდატურა; შვედეთში კი არსებობს წესი, ჩვეულება, რომლის თანახმადაც, ამგვარ პირს პოლიტიკური პარტიები კანდიდატად აღარ წარადგენენ ხოლმე.<sup>235</sup>

საბოლოოდ, საარჩევნო პროცესში არსებული ნებისმიერი სერიოზული დარღვევა პოტენციურად შეიძლება გახდეს შედეგების გაუქმების საფუძველი, ეს კი დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის სამართალზე. ამ თვალსაზრისით, შეგვიძლია, ჩამოვაცალიბოთ არჩევნების შედეგების გაუქმების შემდეგი ძირითადი საფუძვლები:

1) ამომრჩევლის რეგისტრაცია ან კანდიდატის ნომინირება:

- პასიური საარჩევნო უფლების არმქონე პირის კანდიდატად რეგისტრაცია (ესტონეთი, საფრანგეთი, კორეა, გაერთიანებული სამეფო),
- კანდიდატის რეგისტრაციაზე უკანონოდ უარის თქმა (გაერთიანებული სამეფო),
- აქტიური საარჩევნო უფლების განხორციელებაზე უარის თქმა (ნიდერლანდი),

235 Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2009)054-e)

- კენჭისყრაში მონაწილეობის მიღება იმის მიერ, ვისაც არ გააჩნია აქტიური საარჩევნო უფლება (ავსტრია, ნიდერლანდი, რუმინეთი),
  - ამომრჩეველთა რეგისტრაციის წესის დარღვევა (საფრანგეთი, უნგრეთი),
  - კანდიდატის იძულება, მოხსნას საკუთარი კანდიდატურა (გაერთიანებული სამეფო);
- 2) საარჩევნო კამპანიისას ჩადენილი დარღვევები (მათ შორის ფინანსური კუთხით):
- ამომრჩევლის მოსყიდვა ან ამომრჩევლის ნებაზე უკანონო ზემოქმედება (კვიპროსი, უნგრეთი, ლატვია, ნიდერლანდი),
  - ოფიციალური პოსტის/პოზიციის უკანონოდ გამოყენება (ჩეხეთის რესპუბლიკა, რუსეთის ფედერაცია),
  - მიკერძოებული კამპანია (ჩეხეთის რესპუბლიკა),
  - საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ კანონმდებლობის დარღვევა (საფრანგეთი);
- 3) კენჭისყრის პროცესთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დარღვევები:
- კენჭისყრა არ დაწყებულა 6 საათზე მეტი დროის განმავლობაში (ალბანეთი),
  - არჩევნების დღეს დაირღვა საჯარო წესრიგი (მაკედონია),
  - საარჩევნო ბიულეტენების ნაკლებობა (ავსტრია),
  - ამომრჩევლების მიერ ხმის რამდენჯერმე მიცემა, რადგან მათი პირადობა არ იყო შემოწმებული (ალბანეთი, უნგრეთი, მაკედონია),
  - ოჯახური ან მინდობილობით კენჭისყრა (მაკედონია, ალბანეთი),
  - ოფიციალური წარმომადგენლებისათვის არჩევნებზე დაკვირვების ხელშეშლა (მაკედონია),

- კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობისა და გამოყენებული საარჩევნო ბიულეტენების რაოდენობის ურთიერთშეუსაბამობა (ხორვატია, მაკედონია),
- საარჩევნო ბიულეტენების დალუქული პაკეტის გახსნა არა-უფლებამოსილი მოხელის მიერ (ნიდერლანდი),
- დარღვევები საფოსტო ან წინასწარი ხმის მიცემისას (ბოსნია და ჰერცეგოვინა, შვედეთი),
- შედეგების გაყალბება ფოსტის მეშვეობით კენჭისყრისას (გაერთიანებული სამეფო),
- დარღვევები გადასატანი საარჩევნო ყუთის გამოყენებისას (საქართველო),
- საარჩევნო ბიულეტენი არ იყო ხელმოწერილი (კორეა) და ბეჭედდასმული ოფიციალური პირის მიერ (გაერთიანებული სამეფო),
- საარჩევნო უბნის ოფიციალური წარმომადგენლების მიერ იმ პირების დახმარება, ვინც ამას არ საჭიროებდა (ნიდერლანდი),
- კენჭისყრისთვის საჭირო დოკუმენტაციის არარსებობა (ალბანეთი),
- ხმის მიცემა საარჩევნო უბნის დახურვის შემდეგ (გაერთიანებული სამეფო),
- საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ საარჩევნო პროცედურის სამართლებრივი დასრულების განუხორციელებლობა (ავსტრია);

4) ხმის დათვლისა და შეჯამებისას ჩადენილი დარღვევები:

- წინასწარ ხმის მიცემის შედეგები არასწორად გააუქმა საარჩევნო ადმინისტრაციამ (ფინეთი),
- ხმების დათვლამდე უმეთვალყურეოდ დარჩა საარჩევნო ბიულეტენები (ნიდერლანდი),
- ბიულეტენების დათვლაში მონაწილეობა მიიღო არაუფლებამოსილმა პირმა (ავსტრია),



- ზოგიერთი ხმა დაითვალეს ორჯერ (შვედეთი),
- საარჩევნო ადმინისტრაციამ ბიულეტენების ნამდვილობა შეაფასა განსხვავებული კრიტერიუმების გამოყენებით (ავსტრია),
- შედეგების არასწორად დათვლა (ჩეხეთის რესპუბლიკა),
- საარჩევნო დოკუმენტაცია და ბიულეტენები ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას გაეგზავნა დაულუქავი სახით (ალბანეთი),
- შედეგების გაყალბება (საფრანგეთი);

5) მანდატების განაწილების დარღვევა:

- შეცდომა კვოტების/ადგილების განაწილების წესში (შვედეთი),
- არჩევნების შედეგები არ იყო გარკვევით შეჯამებული (სომხეთი).

რაც შეეხება საქართველოს საარჩევნო კოდექსს, იგი ითვალისწინებს არჩევნების, უბანში კენჭისყრის შედეგების, ბიულეტენის, მხარდამჭერთა სიის ხელმოწერის, მხარდამჭერთა სიისა და რეფერენდუმის მოწყობის შესახებ ხელმოწერის ბათილობის შესაძლებლობას. აღნიშნულთაგან ბათილობის საფუძვლები დაკონკრეტებულია მხოლოდ ოთხ შემთხვევაში, კერძოდ: ბიულეტენის ბათილობის შემთხვევაში, მაგალითად, შეუძლებელია იმის დადგენა, თუ რომელ საარჩევნო სუბიექტს მისცა ხმა ამომრჩეველმა; მხარდამჭერთა სიის შემთხვევაში, თუ არასრულადაა მითითებული სახელი და გვარი; რეფერენდუმის მოწყობის შესახებ ხელმოწერის შემთხვევაში, თუ მოქალაქემ ორჯერ და მეტჯერ მოაწერა ხელი შესაბამის განცხადებას; და უბანში კენჭისყრის შედეგების შემთხვევაში, თუ დადგინდა საარჩევნო კოდექსის უხეში დარღვევა. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობის თანახმად, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, მხოლოდ უხეში დარღვევის არსებობისას, შედეგების ბათილობის უფლება მხოლოდ საოლქო საარჩევნო კომისიას ეკუთვნის, რაც გვაფიქრებინებს, რომ სასამართლოს უფლება აქვს, ბათილობის საფუძვლად გამოიყენოს „არაუხეში“ დარღვევაც. ვინაიდან საქართველოს საარჩევნო კოდექსი პირდაპირ არ ითვალისწინებს, ჩამოთვლილის გარდა, ბათილობის სხვა შემთხვევებს, აღნიშნულისათვის გამოიყენება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებები, ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის საფუძვლების თვალსაზრისით.

საინტერესოა სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილება, სადაც მითითებულია, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიას შეუძლია, კენჭისყრის შედეგები ბათილად ცნოს იმ საარჩევნო უბანში, სადაც უხეშად დაირღვა ეს კანონი. ამდენად, დასახელებული ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მხოლოდ საარჩევნო კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა არ არის საკმარისი, რათა ბათილად იქნეს ცნობილი საარჩევნო უბნის შედეგები, საჭიროა, რომ ეს დარღვევა იყოს არსებითი ხასიათის, უხეშად არღვევდეს საარჩევნო კანონმდებლობას და გავლენას ახდენდეს არჩევნების საბოლოო შედეგზე... კანონმდებელმა არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის საფუძვლად საქართველოს საარჩევნო კოდექსის არა ნებისმიერი დარღვევა, არამედ მისი უხეშად დარღვევა მიიჩნია. ამასთან, კანონის უხეშად დარღვევის ლეგიტიმურ განმარტებას საქართველოს საარჩევნო კოდექსი არ იძლევა. სასამართლოს აზრით, ნორმის სისტემური განმარტებიდან გამომდინარე, კანონმდებელი ამ ტერმინში მოიაზრებს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ნორმათა ისეთ არსებით, მასშტაბურ და სისტემატურ დარღვევას, რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს საარჩევნო პროცესზე და მის შედეგზე – ამ დარღვევის არსებობით ვერ იქნა მიღებული „ხალხის მმართველობა“, რაც მისი გაუქმების უპირობო საფუძველია... სასამართლო იზიარებს იმ ფაქტობრივ გარემოებას, რომ მითითებული დარღვევები არ უნდა იქნეს შეფასებული საარჩევნო კანონმდებლობის უხეშ დარღვევად, რადგან ისინი პროცედურული (ტექნიკური) ხასიათისაა და ვინმეს სასარგებლოდ არ არის გამოყენებული (აღნიშნული გარემოება მხარეებს სადავოდ არ გაუხდიათ), ამასთან, იგი გავლენას ვერ მოახდენს კენჭისყრის საბოლოო შედეგებზე.<sup>236</sup>

ქვეყნების უმრავლესობა დიდ ძალისხმევას ხარჯავს, რათა ამომრჩეველთა სია იყოს ზუსტი, განახლებული, ამომწურავი და გამჭვირვალე. ამომრჩეველთა რეგისტრაციის სისტემის ხარვეზები როტულს ან შეუძლებელს ხდის ამომრჩევლისათვის კენჭისყრაში მონაწილეობას, ან აადვილებს ხმის გაყალბებას, რაც ეჭვქვეშ აყენებს არჩევნების სანდოობას. მაგალითად, ერაყის 2018 წლის საპარლამენტო არჩევნებისას, უმა-

236 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N 3/7550-16 გადაწყვეტილება, 18, 19, 21.

დღესი საარჩევნო კომისიის დაგვიანებული გადაწყვეტილების გამო, 23-მა მილიონმა ამომრჩეველმა ვერ შეძლო, განეახლებინა თავიანთი ბიომეტრიული მონაცემები და ვერ შეძლო არჩევნებში მონაწილეობის მიღება.

ამ კონტექსტში საინტერესოა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც შეეხებოდა ამომრჩეველთა პერსონალური მონაცემების შეგროვებას. საჩივრის ავტორი მიუთითებდა საარჩევნო უბანზე დაფიქსირებულ დარღვევებზე, კერძოდ იმაზე, რომ რეგისტრატორების უკან იდგნენ პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები, რომლებიც ინიშნავდნენ მისული ამომრჩევლის სიით ნომერს, რაც არის პერსონალური მონაცემების უკანონო შეგროვება. სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, საარჩევნო სუბიექტის მხოლოდ 1 წარმომადგენელს აქვს უფლება, დაესწროს შესაბამისი საარჩევნო კომისიის სხდომებს, მოითხოვოს სიტყვით გამოსვლა და აზრის გამოთქმა, ამა თუ იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება, ასევე ისარგებლოს ამ კანონით დადგენილი სხვა უფლებებით. წარმომადგენელი კენჭისყრის დღეს შეუზღუდავად სარგებლობს ამ კანონით გათვალისწინებული უფლებებით. ამავე კოდექსის თანახმად, დამკვირვებელს უფლება აქვს: კენჭისყრის დღეს ნებისმიერ დროს იმყოფებოდეს კენჭისყრის შენობაში, შეუზღუდავად გადაადგილდეს საარჩევნო უბნის ტერიტორიაზე და თავისუფლად, დაუბრკოლებლად დააკვირდეს კენჭისყრის პროცესის ყველა ეტაპს ნებისმიერი ადგილიდან, დააკვირდეს ამომრჩეველთა სიებში ამომრჩეველთა რეგისტრაციას, საარჩევნო ბიულეტენებისა და სპეციალური კონვერტების გაცემას და მათ დამონშებას კენჭისყრის პროცესისათვის ხელის შეუშლელად.

სააპელაციო პალატამ განმარტა, რომ საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელს, ასევე დამკვირვებელს, უფლება აქვთ, არჩევნების პროცესს დააკვირდნენ ნებისმიერი ადგილიდან, მათ შორის რეგისტრატორების მაგიდის უკან დგომით, თუმცა ის არ არის უფლებამოსილი, მიიღოს და დაამუშაოს პერსონალური მონაცემები. ამომრჩეველთა ერთიან სიაში შეტანილი მონაცემები შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მონაცემები შეიძლება დამუშავდეს მხოლოდ კონკრეტული, მკაფიოდ განსაზღვრული, კანონიერი მიზნებისათვის, ანუ პერსონალური მონაცემების დამუშავება შესაძლებელია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

სასამართლოს განმარტებით, საქმის მასალებით არ დასტურდება, რომ კომისიის თავმჯდომარეებმა სათანადო რეაგირება განახორციელეს დამკვირვებლების მიერ დაწერილ საჩივრებზე; სათანადო შეფასება არ მისცეს და არ აღკვეთეს დამკვირვებლის ქმედება, რომელიც ცდილობდა არჩევნებში მონაწილე პირთა მაიდენტიფიცირებელი, პერსონალური მონაცემების აღრიცხვას, რისი უფლებაც დამკვირვებელს არ გააჩნდა.<sup>237</sup>

ასევე საინტერესოა საკითხი, რომელიც შეეხებოდა სპეციალური სიის ფორმირების წესს. კერძოდ, სასამართლოს მიერ განსამარტი იყო, უნდა გადამოწმდეს თუ არა ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში შეყვანის სისწორე. სასამართლომ განმარტა: საარჩევნო კოდექსმა განსაზღვრა ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში შეტანილი მონაცემების სისწორისათვის პასუხისმგებელ პირთა წრე, რომელიც შედგება შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელებისაგან. ისინი ახორციელებენ ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში შეტანას, რასაც ადასტურებენ ხელმოწერით. ამდენად, კანონმდებელმა სიის შედგენაზე პასუხისმგებლობა დააკისრა დაწესებულების ხელმძღვანელს, რაც გულისხმობს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისია, რომელსაც წარედგინება აღნიშნულ პირთა სია სპეციალური სიის ფორმირებისთვის, გაათავისუფლა დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ წარდგენილი მონაცემების გადამოწმების ვალდებულებისაგან. შესაბამისად, საოლქო საარჩევნო კომისია დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას, რომელიც შედგენილია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესით, იღებს როგორც უტყუარ ინფორმაციას. პალატა ვერ გაიზიარებს მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ ოლქი ვალდებული იყო, გამოეკვლია, შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე სპეციალურ სიაში შეყვანილი პირები მუდმივი წესით იყვნენ თუ არა განთავსებულნი შესაბამისი დისლოკაციის ადგილზე, ვინაიდან, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად, დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ შედგენილი სია შეიცავს აღნიშნულ მონაცემს. რაც შეეხება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ საოლქო საარჩევნო კომისიისთვის მიწოდებულ სიაში შეყვანილი პირების შესაბამისი დისლოკაციის ადგილზე არჩევნების დღემდე და

237 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 28 ოქტომბრის N3ბ/7325-17 გადაწყვეტილება.

არჩევნების დღიდან განთავსების ვადების შეფასების საკითხს, პალატა აღნიშნავს, რომ, მართალია, კომისიას დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიწოდებულ სიაში მითითებული მონაცემების გადამოწმების ვალდებულება არა აქვს, თუმცა იგი, მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე, ამომრჩეველთა სპეციალური სიის ფორმირებისას, სიაში შეყვანილი პირის მუდმივი დისლოკაციის ადგილზე სამსახურის დაწყებისა და დასრულების თარიღის გათვალისწინებით, აფასებს, რა სახის არჩევნებში უნდა მიიღოს მონაწილეობა სპეციალურ სიაში შეყვანილმა კონკრეტულმა ამომრჩეველმა.<sup>238</sup>

საარჩევნო დავების ხშირი საფუძველია არჩევნების მონაცემების დამუშავება, ხმათა ბალანსის დადგენა და მათი ასახვა ოქმებში. ეს შეიძლება გამონვევა იყოს იმ თვალსაზრისით, რამდენად გამჭვირვალე და გადამოწმებადია, რადგან ხშირად აღძრავს ეჭვს, რომ მონაცემები გამოთვლილია ან შეყვანილია შეცდომით.

ძალიან მნიშვნელოვანია საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების გამო არჩევნების გაუქმების საკითხიც. ამდენად, ეს, ძირითადად, ეხება კენჭისყრამდე პერიოდს. ეს შეიძლება გამოხატული იყოს ასევე ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებით და სხვ. ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც შეეხებოდა პრეზიდენტობის კანდიდატის საარჩევნო რეგისტრაციის გაუქმებას ამომრჩეველთა მოსყიდვის მიზნით. საჩივარში მითითებული იყო, რომ კანდიდატის სასარგებლოდ მოქალაქეთა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ ამომრჩეველებს დაურიგა საკვები პროდუქტები, მეორეული ტანსაცმელი და ფულადი თანხა, ამასთანავე, სხვადასხვა ტელეკომპანიისა და საინფორმაციო საშუალების მეშვეობით თბილისის მერის, პრემიერმინისტრის მიერ ერთი დღის ინტერვალით ჩატარებულ ბრიფინგზე მათ განაცხადეს მთავრობის ინიციატივაზე, 600 000 მოქალაქისათვის ვალის ჩამონერისა და ე.წ. „შავი სიიდან“ ამოღების თაობაზე. ამდენად, სასამართლოს მიერ განსამარტი იყო საკითხი, საარჩევნო სუბიექტების მხრიდან ან სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირების მხრიდან როგორი ქმედებები იკრძალება არჩევნების დანიშვნის შესახებ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებიდან არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებამდე, რომელთა დადასტურების

238 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 31 ოქტომბრის N3ბ/2512-17 გადაწყვეტილება.

შემთხვევაში, საარჩევნო სუბიექტს შესაძლებელია, გაუქმდეს საარჩევნო რეგისტრაცია.

პალატამ განმარტა: იმისათვის, რომ კონკრეტული შემთხვევა დაკვალიფიცირდეს ამომრჩევლის მოსყიდვად, აუცილებელია საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტების კანდიდატების ან მათი წარმომადგენლების როლის გარკვევა, უნდა დაფიქსირდეს ზემოთ მითითებული სუბიექტების/მათი წარმომადგენლების მიერ, პირადად ან ვინმეს მეშვეობით, მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის ფაქტი. ანუ აუცილებელია საარჩევნო სუბიექტის/ კანდიდატის უშუალო ან ირიბი მონაწილეობის ფაქტის დადგენა. აკრძალული საქმიანობის სუბიექტად განიხილებიან ფიზიკური ან იურიდიული პირები (ფულადი სახსრებით ან/და საარჩევნო სუბიექტის სახსრებით), რომელთა მიერ ხდება ისეთი სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა, რომელიც, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, განეკუთვნება საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციას.

საერთაშორისო სტანდარტით განმტკიცებული პრინციპით, დაუშვებელია სხვათა ქმედების გამო სხვა პირზე პასუხისმგებლობის დაკისრება. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ითვალისწინებს სხვა პირთა (ფიზიკური თუ იურიდიული პირების) მიერ ჩადენილი ქმედებების გამო საარჩევნო სუბიექტის პასუხისმგებლობას, თუმცა აქ გათვალისწინებულია შეზღუდვა. კერძოდ, განსაზღვრულია ჩარჩო აკრძალული საქმიანობების ფორმებისა: აღნიშნული აკრძალული ქმედებები უნდა იყოს სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები.

რაც შეხება სხვა ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთა ქმედების გამო საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციიდან მოხსნას, კანონმდებლის მიზანია, მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში მოხდეს სხვა პირთა ქმედების გამო საარჩევნო სუბიექტზე პასუხისმგებლობის დაკისრება, ანუ მაშინ, როცა საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ მოქმედი ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ ხდება ისეთი მომსახურების გაწევა ან სამუშაოს შესრულება, რაც სახელმწიფოს ან თვითმმართველობის ორგანოს კომპეტენციაა, შესაბამისად, აქ უკვე შესაძლო ზეგავლენის მოხდენის მასშტაბებზეა ყურადღება გამახვილებული.

სააპელაციო პალატამ საქმეში წარმოდგენილ ვიდეომასალასთან დავპირებით განმარტა, რომ, მართალია, მათზე აღბეჭდილია საჩივა-

რში მოყვანილი ფაქტები, თუმცა ამ მტკიცებულებებით ვერ ირკვევა საარჩევნო სუბიექტის პირდაპირი ან ირიბი მონაწილეობა ზემოთ მითითებული დარღვევების ჩადენაში და უტყუარად არ დასტურდება, რეალურად განხორციელდა თუ არა ამომრჩევლის მოსყიდვა და ასევე არ ირკვევა უმნიშვნელოვანესი გარემოება: კერძოდ, უშუალოდ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის ან მისი წარმომადგენლის მიერ ან სხვა პირთათვის დავალების გზით, ამომრჩეველთა თავისუფალი ნების ფორმირებაზე ზემოქმედების მიზნით, განხორციელდა ამომრჩეველთა მოსყიდვა.<sup>239</sup>

არჩევნების ბათილობის საფუძვლების სხვადასხვაგვარობის თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საინფორმაციო საშუალებების განვითარებამ ახალი გამოწვევები წარმოქმნა არჩევნების ორგანიზატორებისა და თავად დემოკრატიული არჩევნების სანდოობის კუთხით. საეჭვოა, რომ შედეგების გაუქმება იყოს ეფექტიანი სამართლებრივი მისაგებელი ამ ახალი პრობლემებისათვის, იმის გათვალისწინებითაც, რომ მომავალში უფრო გაიზრდება მსგავსი საჩივრები, როგორც შედეგების გაუქმების საფუძვლები, რადგან კანდიდატები ყოველთვის ეძებენ დაცვის მექანიზმებსა და საფუძვლებს საარჩევნო პროცესში ნამდვილი თუ ასეთად აღქმული მანიპულაციების გამო. საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე საარჩევნო ადმინისტრაციების მზარდმა დამოკიდებულებამ, განსაკუთრებით ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა ამომრჩეველთა მონაცემები, კენჭისყრის მანქანა<sup>240</sup> და შედეგების შეჯამება და გადაცემა, საარჩევნო ადმინისტრაციები უფრო ეფექტიანი გახადა, თუმცა ასევე მოწყვლადიც კიბერშეტევებისა და ჰაკერული თავდასხმების თვალსაზრისით. ამის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია აშშ-ის სხვადასხვა მასშედიის საშუალებების მიერ გავრცელებული ინფორმაციები 2017 წლის ამერი-

239 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 13 დეკემბრის N3ბ/3359-18 განჩინება.

240 ეს მოწყობილობა, ძირითადად, გამოიყენება ამერიკის შვერთებული შტატების უმეტესობაში. მისი ფუნქციაა ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, გამოცხადებულ ამომრჩეველთა და სუბიექტების მიერ მიღებულ ხმათა დათვლა. იგი მდებარეობს კენჭისყრის კაბინაში. ტაბლოზე განთავსებული ცხრილი აჩვენებს საარჩევნო სუბიექტების სახელებს; თითოეული ნაწილის საპირისპიროდ მოთავსებულია სახელური, რომლის დახმარებითაც ხორციელდება ხმის მიცემა. ხმის მიცემის დაწყებამდე მექანიზმი ნეიტრალურ მდგომარეობაშია. სისტემის ჩართვა და გამორთვა ხდება თავად ამომრჩევლის მიერ, სპეციალური ბერკეტის გამოყენებით, რომელიც, იმავდროულად, კეტავს კაბინის კარებს. კენჭისყრის შედეგი, ამომრჩეველთა რაოდენობა, ფიქსირდება მექანიკური მრიცხველის ან ელექტრონული სისტემის საშუალებით. კენჭისყრის დასრულების შემდეგ კომისიის წევრები კითხულობენ კენჭისყრის შედეგებს.

კის შეერთებული შტატების საპრეზიდენტო არჩევნების დროს რუსეთის მიერ სხვადასხვა დონის საარჩევნო ადმინისტრაციებსა და ელექტრონულ ფოსტებზე განხორციელებული კიბერშეტევების შესახებ.

სიახლეთა არატრადიციული წყაროების გავრცელებას და სოციალური მედიის, როგორც ინფორმაციის გადაცემის, ზრდას აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ეფექტი დემოკრატიული თვითმმართველობისათვის. ერთი მხრივ, ახალმა ტექნოლოგიებმა გააადვილა ინფორმაციის გაცვლა და გადაცემა, განსაკუთრებით მათთვის, ვისაც არ აქვს წვდომა მედიის ტრადიციულ ფორმებთან, ხოლო მეორე მხრივ, ნათელია, რომ ამან ასევე გააადვილა ყალბი მასალების გავრცელება, რაც დემოკრატიული დიალოგისა და გონივრული გადაწყვეტილებების მიღებისათვის ნამდვილად საზიანოა. მაგალითად, 2014 წელს ინდონეზიის საპრეზიდენტო არჩევნებისას გავრცელდა ინფორმაცია, რომ ერთ-ერთი კანდიდატი არ იყო მუსლიმი, რომ ის ფარული ქრისტიანი იყო. აღნიშნული კანდიდატის გამარჯვება უაღრესად რთული იყო, რადგან ამ ჯორებმა დიდ მასშტაბებს მიაღწია.<sup>241</sup> ყალბი ინფორმაციები დაავების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელი პირებისათვის განსაკუთრებით რთული იყო ისეთ სისტემებში, სადაც ვითარება ძალზე პოლიტიზებულია; თუნდაც დადასტურდეს ყალბი ინფორმაციების გავრცელება და ის, რომ ამომრჩეველზე ამან გავლენა მოახდინა, არჩევნების გაუქმება შეიძლება მაინც არ იყოს შესაფერისი გამოსავალი, რადგან საჭიროა გულდასმითი გამოკვლევა.

არჩევნების ბათილობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით საყურადღებოა მიდგომა, რომლის თანახმადაც, გადამწყვეტია მიღებულ ხმათა განსხვავება გამარჯვებულ და დამარცხებულ კანდიდატებს შორის (იგულისხმებიან პირველ და მეორე ადგილებზე გასული საარჩევნო სუბიექტები). საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს პრაქტიკის თანახმად, რა ტიპის დარღვევებთანაც არ უნდა გვქონდეს საქმე, მაგალითად: ამომრჩევლის იძულება, მოსყიდვა, მონინაალმდეგესთან მიმართებით არასწორი ინფორმაციის გავრცელება და სხვ., ისინი არ ახდენენ გავლენას არჩევნების შედეგებზე, თუ დიდია მათ მიერ მიღებულ ხმათა შორის განსხვავება. აღნიშნულის საპირისპიროდ, თუ დარღვევებს შეეძლოთ, გავლენა მოეხდინათ შედეგზე, მიღებული შედეგები უნდა გაუქმდეს. თუ-

---

241 <https://www.ifes.org/publications/when-are-elections-good-enough>



მცა ძალზე საინტერესოა ის, რომ არასოდეს, არსად დაკონკრეტებული არაა, თუ რომელი ზღვრის მიღწევისას ხდება დარღვევები მძიმე, გამარჯვებულ და დამარცხებულ კანდიდატებს შორის ხმათა რა განსხვავება მიიჩნევა არჩევნების გაუქმების საფუძვლად.

საკითხის გადასაწყვეტად – იმოქმედა თუ არა ბათილმა ხმებმა არჩევნების შედეგებზე, აუცილებელია თავად ბათილი ხმების განსაზღვრა. ამის განსაზღვრის ორი ძირითადი და ყველაზე მარტივი მიდგომა არსებობს: 1) ხმას აძლევს ის, ვისაც ხმის უფლება არ აქვს და 2) ხმის უფლების მქონეს არ მიეცა ხმის მიცემის საშუალება. თუმცა არსებობს ბიულეტენის არასწორად შევსების (შემოხაზვის) ვრცელი პრაქტიკაც.

არჩევნების შედეგის განსაზღვრის ყველაზე გავრცელებული მიდგომაა, რომ ბათილი ხმების რაოდენობა უნდა შედარდეს საუკეთესო შედეგის მქონე ორი კანდიდატის მიერ მიღებული ხმების სხვაობას: თუ ბათილი ხმების რაოდენობა აჭარბებს ამ სხვაობას („გამარჯვების მარჯუს“), არჩევნები ბათილია. ამგვარ მარჯუს ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლომ „ჯადოსნური რიცხვი“ უწოდა. გამარჯვების მარჯა არის საარჩევნო სამართალში არსებული, არჩევნების ნამდვილობის შესაფასებელი სიდიდე, რომელიც გამოიყენება საარჩევნო დავებში შედეგების ბათილობის საკითხის გადასაწყვეტად. კერძოდ, თუ პირველმა სუბიექტმა მიიღო ხმათა 55%, ხოლო მეორემ 45%, გამარჯვების მარჯა არის ამ რიცხვს შორის სხვაობა, ანუ 10%. თუ საარჩევნო დავის განხილვისას აღმოჩნდა, რომ ბათილი ხმების რაოდენობა აჭარბებს გამარჯვების მარჯუს, ამ შემთხვევაში 10%-ს, არჩევნები ბათილია, რადგან ეს გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგზე; მაგალითად, თუ პროცენტებს გამოვსახავთ რიცხობრივად, თუ გამარჯვების მარჯა არის 800 ხმა, ხოლო ბათილი ხმების რაოდენობა კი 1000, ცალსახაა, რომ ეს გავლენას ახდენს შედეგზე.

თუმცა კანადის უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა „ჯადოსნური რიცხვის“ პრობლემურობის შესახებ იმგვარ ვითარებაში, როდესაც ყველა ბათილი ხმა მიემართება არა გამარჯვებულ კანდიდატს, არამედ გადანაწილებულია სხვა კანდიდატებზე. ამავე საქმეში სასამართლომ, გამოიყენა რა „ჯადოსნური რიცხვის“ წესი, არჩევნების შედეგები ძალაში დატოვა, რადგან პირველ და მეორე ადგილებზე გასულ სუბიექტებს შორის სხვაობა იყო 26 ხმა, ხოლო დარღვევის გამო ბათილი იყო 20 ბიულეტენი.

დავის გადამწყვეტი პირისათვის განსაკუთრებით რთულია საკითხი, როდესაც ბათილი ხმები განსაზღვრებადი არ არის და შეუძლებელია იმის დადგენა, ბათილი ხმების რაოდენობამ იმოქმედებდა თუ არა შედეგზე. მაგალითად, როგორ უნდა შეფასდეს, იმოქმედა თუ არა არჩევნების შედეგზე ამომრჩეველთა დაშინებამ ან მოსყიდვამ? ამგვარი საკითხები პირდაპირ იმოქმედებს სასამართლო გადაწყვეტილების ხარისხზე. თანაც, ამგვარი გადაწყვეტილება საფრთხის ქვეშ აყენებს საარჩევნო პროცესის ლეგიტიმურობას იმის გამო, რომ მოსამართლემ შესაძლოა, გამოიტანოს დაუსაბუთებელი ან ნაკლებდასაბუთებელი გადაწყვეტილება, ან იმის გამოც, რომ ამგვარ გადაწყვეტილებაზე შესაძლებელია რეალური ან პოტენციური ზეგავლენის მოხდენა.

გემოაღნიშნული თვალსაზრისით, საინტერესოა მოლდოვაში ჩისინაუს მერის არჩევნები, რომელიც სასამართლომ გააუქმა იმაზე მითითებით, რომ მის შედეგებზე გავლენა მოახდინა, ერთი შეხედვით, ისეთმა მცირე დარღვევებმა, როგორებიცაა კენჭისყრის დღეს სოციალურ მედიაში პოსტების განთავსება, რომლებითაც ხდებოდა ხმის მიცემის ნახალისება ოპოზიციონერი კანდიდატის სასარგებლოდ. ამ გადაწყვეტილებამ დიდი გამოხმაურება უოვა, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ მეორე ადგილზე გასული კანდიდატი მჭიდრო კავშირში იყო მმართველ პარტიასთან. თუმცა რეალურად მოხდა თუ არა სასამართლოზე გავლენა, საზოგადოებამ სწორედ ასე აღიქვა, ხოლო არჩეული მერი კი არალეგიტიმურად, იმის მხედველობაში მიღებით, რომ სასამართლოები სარგებლობდნენ ნაკლები ნდობით.

საინტერესოა, ასევე, ავღანეთის 2014 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებიც, რომლის დროსაც ოპოზიციონერი კანდიდატის მტკიცება გაყალბების თაობაზე გაზიარებულ იქნა და განხორციელდა კენჭისყრის სრული, ეროვნული აუდიტი. მართალია, ეს შემთხვევა პირდაპირ არ უკავშირდება არჩევნების შედეგების გაუქმებას, თუმცა ნათლად აჩვენებს წინასწარ ნათლად განსაზღვრული რეგულაციების არსებობის საჭიროებას გაყალბების შესახებ პრეტენზიების საპასუხოდ, განსაკუთრებით კი იმგვარი ატმოსფეროს პირობებში, სადაც საარჩევნო ადმინისტრაცია და სასამართლოს შესაძლებლობები მყარი არაა.

## 5.5. ბათილობის ტესტები

საარჩევნო დავების გადაჭრის სხვადასხვა მექანიზმთა შორის საერთო ისაა, რომ ისინი სრულად უნდა ექვემდებარებოდნენ საარჩევნო ნებას, როგორადაც ეს კენჭისყრის შედეგებითაა გამოხატული. როგორც წესი, დავების გადაჭრის გზები მოიცავს: 1. არჩევნების შედეგის ცვლილებას, 2. არჩევნების შედეგების გაუქმებას, 3. კანდიდატის რეგისტრაციის გაუქმებას.

მოსარჩელის ერთ-ერთი სასურველი მიზანი შეიძლება იყო საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ დადგენილი არჩევნების შედეგების ცვლილება (გამარჯვებულის ცვლილება). ეს შეიძლება მოიცავდეს როგორც არჩევნების დღეს საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ დათვლილ ხმებს, ასევე უმაღლესი საარჩევნო ორგანოს მიერ გამოცხადებულ ერთიან ან კონკრეტული საოლქო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ შედეგებს, მასში შემავალი საუბნო საარჩევნო კომისიების შედეგების გათვალისწინებით.

### 1. არჩევნების შედეგების ცვლილება

ზემოაღნიშნული მიზნის მისაღწევად არსებობს:

#### 1.1 ხმების მთლიანი ან ნაწილობრივი გადათვლის მექანიზმები:

1.1.1 ხმების მთლიანი გადათვლა ნებისმიერი არჩევნების დროს, შედეგების მიუხედავად, არსებობს ნიდერლანდში, სადაც საარჩევნო ადმინისტრაცია ვალდებულია, გადაითვალოს თითოეული საარჩევნო უბნიდან მიღებული ხმები, იმის მიუხედავად, მოხდა თუ არა მათი გასაჩივრება.

1.1.2 ხმების მთლიანი გადათვლა მინიმალური განსხვავების შედეგების მქონე არჩევნებში არსებობს: აშშ-ის ზოგიერთ შტატში, კანადაში, უნგრეთში, ლიტვაში, მექსიკაში. ამ ქვეყნებში ნებისმიერ პოლიტიკურ პარტიას უფლება აქვს, მოითხოვოს ხმების სრული გადათვლა.

1.1.3 ხმების სრული გადათვლა მხოლოდ ცალკეულ საუბნო საარჩევნო კომისიებში. საარჩევნო დავების გადაჭრის სისტემათა უმრავლესობა (მათ შორის საქართველოშიც) ითვალისწინებს მიღებული ხმების ნაწილის გადათვლის შესაძლებლობას, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ შემთხვევაში მაღალია მტკიცების ტვირთი. ეს სისტემები ითვალისწინებენ, რომ არჩევნების შედეგების

სიზუსტე გარანტირებულია უსაფრთხოების მოქმედი ზომებით, როგორებიცაა: საუბნო საარჩევნო კომისიის დანიშნული მოხელეები, ამომრჩეველთა იდენტიფიცირება, ხმის მიცემის პროცესის მართვა, საარჩევნო უბანში მიღებული ხმების დათვლა და მონაცემების შეტანა.

საარჩევნო დავების გადაჭრის ზოგიერთ სისტემაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ ხმათა გადათვლა საუბნო საარჩევნო კომისიაში ხდება საარჩევნო ადმინისტრაციის მოთხოვნის საფუძველზე იმ შემთხვევაში, თუ: 1 საჩივარი მოტივირებულია იმით, რომ კონკრეტულ საარჩევნო უბანზე მიღებული და დათვლილი ხმები იძლევა საფუძველს დასკვნისათვის, რომ მოხდა მათი ცვლილება, 2. წარმოდგენილ მონაცემებში ცხადად იკვეთება უზუსტობები, 3. არსებული მონაცემები არ მოდის თანხვედრაში პოლიტიკური პარტიების ხელთ არსებულ ასლებთან, თუმცა ზოგიერთი ქვეყანა, მაგალითად: ბოლივია, პერუ, საერთოდ არ ითვალისწინებს ხმათა არც სრული და არც ნაწილობრივი გადათვლის შესაძლებლობას. მათი სისტემები ეფუძნება ე.წ. აკრძალვის პრინციპს, რომლის თანახმადაც, არჩევნების დღეს ხმების დათვლა არის იმგვარი ქმედება, რომელიც განმეორებას არ ექვემდებარება.

1.2 არსებობს საარჩევნო უბანზე მიღებული ხმების გაბათილების ორი ტიპი:

1.2.1 კონკრეტული ხმის გაბათილება. თითქმის ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს პირობებს, რომლებიც ადგენს კონკრეტული ხმის ბათილობას. ყველაზე გავრცელებული მიდგომაა, როდესაც ხმა არის ბათილი და შეუძლებელია ამომრჩევლის ნების არაორაზროვნად, მკაფიოდ და ზუსტად აღქმა.

აქვე, ბათილი ბიულეტენი უნდა განვასხვაოთ იმ ბიულეტენისაგან, რომელიც არ არის შემოხაზული და განიხილება როგორც ცარიელი. ეს განსხვავება მნიშვნელოვანია იმ სისტემებში, რომელშიც პოლიტიკურ პარტიებს მოეთხოვებათ გარკვეული ბარიერის გადალახვა, რათა შეძლონ რეგისტრაციის შენარჩუნება ან პროპორციულ სისტემაში მანდატის მოპოვება, ან სახელმწიფო დაფინანსების მიღება.

1.2.2 კონკრეტულ საარჩევნო უბანზე მიღებული ხმების გაბათილება, რომელიც შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევებში, თუ, მაგალითად, დაშვებულია უზუსტობები საუბნო საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტებაში, ხმის მიცემის პროცესში, შემაჯამებელ ოქმებში.

## 2. არჩევნების შედეგების გაუქმება

2.1 რაც შეეხება არჩევნების შედეგების გაუქმებას, ზოგადად, როგორც აღინიშნა, საარჩევნო დავების გადაჭრის პრინციპის თანახმად, შედეგების გაბათილება შესაძლებელია მაშინ, როცა აღმოჩენილი დარღვევები გავლენას ახდენენ არჩევნების შედეგებზე ან წარმოაჩენენ მკაფიო მიკერძოებულობას. ეს შესაძლებელია განხორციელდეს როგორც კონკრეტულ საარჩევნო უბანში, ასევე საარჩევნო ოლქში და მთელი ქვეყნის მასშტაბითაც.

3. კანდიდატის რეგისტრაციის გაუქმება, რომელიც შეიძლება მოითხოვოს საჩივრის ავტორმა, შეიძლება მაშინ, თუ მოხდა იმის დამტკიცება, რომ მისი არჩევა არ აკმაყოფილებს სამართლებრივად დადგენილ მოთხოვნებს.

არჩევნების შედეგების ბათილობის ერთი კონკრეტული პრინციპი, მიდგომა არ არსებობს; ამისათვის შემუშავებულია სხვადასხვა ტესტი, რომელთა არსებობა და გამოყენება დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის კანონმდებლობასა სამართლებრივ ტრადიციებზე.

რამდენადაც ჩვენ მიერ უკვე განხილული, შედეგების გაუქმების შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა უფრო გონივრულია, იმდენად რთულია იგი პრაქტიკაში გამოსაყენებლად. იურისდიქციებმა, სადაც შედეგზე ორიენტირება გაუქმების საფუძველია, სხვადასხვა გზით გამოიყენეს იგი.

ეს მიდგომა ფართოდაა გამოყენებული, ძირითადად, აშშ-ში, სადაც ორი განსხვავებული მიდგომა ჩამოყალიბდა. ზოგიერთ შტატში განმცხადებელმა უნდა დაადასტუროს, რომ არჩევნების შედეგები იქნებოდა განსხვავებული, რომ არა დარღვევები; ანუ მან უნდა აჩვენოს, რომ კანდიდატი ვერ გაიმარჯვებდა, რომ არა დარღვევები; თუ მან შეძლო დასაბუთება, რომ დარღვევების არარსებობისას თავად გაიმარჯვებდა, ის შესაძლოა, გამოცხადდეს კიდევ გამარჯვებულად. („რომ არა“ ტესტი); ასეთ შემთხვევაში არჩევნები შეიძლება გაუქმდეს. ზოგიერთ შტატში განმცხადებელმა უნდა ამტკიცოს, რომ დარღვევებმა ბუნდოვანი გახადეს ამომრჩეველთა ნება („ბუნდოვანი შედეგის“ ტესტი). ასეთ შემთხვევაში, არჩევნები შესაძლოა გაუქმდეს, თუმცა გამარჯვებულად სხვა ვერ გამოცხადდება ამომრჩეველთა ნების ბუნდოვანების გამო, როგორც ეს ხდება „რომ არა“ ტესტის დროს.

ამგვარი მიდგომებია დამკვიდრებული ქვეყნების უმრავლესობაში, თუმცა ქვეყნები ევროპის მასშტაბით უპირატესობას ანიჭებენ „შედეგ-

ბე ორიენტირებულ მიდგომას“. ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული ევროპის საბჭოს „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) 3.3 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, გასაჩივრების ორგანოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, გააუქმოს კენჭისყრის შედეგები, თუ დარღვევებს შეეძლო, გავლენა მოეხდინა მის შედეგებზე.<sup>242</sup> მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში, თუკი განმცხადებელს სურს, შეცვალოს არჩევნების შედეგები, რასაც ასახულებს გამარჯვებული კანდიდატის მიერ ჩადენილი დარღვევებით, მან უნდა აჩვენოს, რომ ამ მოქმედებებმა იმ დობით მოახდინეს გავლენა არჩევნებზე, რომ შესაძლოა, ემოქმედათ მის შედეგზე. ავსტრალიაში კანდიდატის მიერ ჩადენილი დარღვევები მაშინაა არჩევნების გაუქმების საფუძველი, როდესაც სასამართლო დარწმუნდება, რომ ამ ქმედებებმა, სავარაუდოდ, მოახდინეს გავლენა შედეგებზე. ასეთ შემთხვევაში, დადგინდება, რომ კანდიდატი არ არის არჩეული კანონიერად, ან არჩევნების შედეგი მთლიანად გაუქმდება.

ორივე ეს მიდგომა ლეგიტიმურია და შეუძლებელია იმის გადაჭრით მტკიცება, თუ რომელია უმჯობესი. „რომ არა ტესტი“ არჩევნების გაუქმებისათვის მოითხოვს უფრო მაღალ სარწმუნოებას. განმცხადებელმა უნდა დაამტკიცოს, რომ შედეგი განსხვავებული იქნებოდა, რაც უფრო რთული დასაძლევია ან ხანდახან შეუძლებელია განმცხადებლისათვის, განსაკუთრებით საარჩევნო დავების განსახილველად დადგინდეს შემჭიდროებულ ვადებში. შედეგების გაუქმების ეს სტანდარტი უფრო გამოყენებულია მკაფიო, ცალსახა საქმეებში, სადაც მტკიცებულებები საკმარისადაა წარმოდგენილი და ფაქტებიც საკმარისია. რაც შეეხება „ბუნდოვანი შედეგის ტესტს“, ის უფრო მოქნილი და, ასე ვთქვათ, დამამშვიდებელია, რომელიც მოსამართლეს სთავაზობს უფრო მეტ სივრცეს, შეაფასოს არჩევნების შედეგების გაუქმების საკითხი იმ საქმეებში, სადაც განმცხადებლისათვის რთული ან შეუძლებელი იქნებოდა იმის დამტკიცება, რომ დარღვევებმა გავლენა მოახდინეს შედეგზე.

ამგვარი არჩევანი რეაგირების შესაძლებლობასა და მტკიცებულებით გამყარებულ სარწმუნოებას შორის, ანუ შესაბამისი ტესტის გამოყენება, დამოკიდებულია ნაწილობრივ კონკრეტულ ქვეყანაში კანონის უზენაესობის სიძლიერეზე და ასევე საარჩევნო დავების განმხილველი ორგა-

242 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168008ebf6>

ნობის კომპეტენციასა და დამოუკიდებლობაზე. სადაც სასამართლოები ძლიერები არიან და საზოგადოების ნდობა მათ მიმართ მაღალია, იქ უფრო შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მოსამართლის დისკრეცია და საკითხი გადაწყდეს შედეგზე ორიენტირებულობის მიდგომის გამოყენებით, ხოლო იქ, სადაც სასამართლოებს ამგვარი ნდობის ნაკლებობა აქვთ და დიდია რისკი მათზე ზეგავლენის მოხდენისა, უმჯობესია, გამოყენებულ იქნეს დისკრეციის შეზღუდულობის პრინციპი, ანუ ის მიდგომა, რომლის მიხედვითაც არჩევნები ბათილია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სახეზეა ცალსახა, მკაფიო მტკიცებულება იმისა, რომ დარღვევებმა გავლენა მოახდინეს შედეგზე.

ჩვენ მიერ ზემოთ განხილული „ჯადოსნური რიცხვი“ უფრო გამოყენებადია „ბუნდოვანი შედეგის ტესტის“ დროს, ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც გამოიყენება „რომ არა ტესტი“, განმცხადებელმა უნდა აჩვენოს არა მარტო, მაგალითად, ის, რომ ხმათა გარკვეული რაოდენობა უკანონოდ ჩართული ან, პირიქით, გამოკლებული იყო ხმათა საერთო რაოდენობიდან, არამედ ასევე უნდა წარმოადგინოს აღნიშნულის დამადასტურებელი მტკიცებულებაც.

აქვე, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ ზემოთ აღწერილი შესაძლებლობა/შესაძლებლობები გათვალისწინებული იყოს ეროვნულ კანონმდებლობაში, რათა პროცესის მონაწილეთათვის თავიდანვე ნათელი იყოს, ბათილობის რომელ სტანდარტს გამოიყენებს სასამართლო. თუკი ასეთი დეტალიზაცია კანონმდებლობით არ იქნება დადგენილი, ეს გამოიწვევს სამართლებრივ გაურკვევლობას, განსაკუთრებით მხარეებისათვის, გაართულებს მოსამართლის საქმიანობას და იგი იძულებული იქნება, ნაცვლად კანონმდებლობით ნათლად გათვალისწინებული უფლებამოსილებებისა, ზემოაღწერილი პრინციპები მოარგოს კონკრეტულ საქმეს და მათი გამოყენებით გადაწყვიტოს იგი; ასეთ დროს სასურველია, რომ მოსამართლემ მხარეთა წინაშე წარმოაჩინოს სამართლებრივი პრობლემა, მიუთითოს, რომ კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მკაფიო დებულებებს შედეგების ბათილობის საფუძვლების შესახებ, რომ არსებობს სხვადასხვა მიდგომა აღნიშნული თვალსაზრისით და მხოლოდ აღნიშნულის შემდეგ, მხარეთა მოსაზრებების გათვალისწინებით, მიიღოს გადაწყვეტილება; წინააღმდეგ შემთხვევაში, მხარეთათვის წინასწარ უცნობი სტანდარტით საქმის გადაწყვეტა დიდწილად იმოქმედებს მოსამართლის მიერ სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევაზე.

## 6. მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი საარჩევნო დავების განხილვისას

### 6.1. მტკიცების ტვირთისა და სტანდარტის ძირითადი არსი

თითქმის ყველა სამართლებრივ სისტემაში მხარეები ვალდებული არიან, დააკმაყოფილონ ისეთი საპროცესო მოთხოვნები, როგორებიცაა მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი. ეს წესები განსაზღვრავენ იმას, თუ რომელი მხარეა ვალდებული, წარადგინოს თავისი მოთხოვნის დამადასტურებელი მტკიცებულება და რა მასშტაბით, სიძლიერით უნდა განხორციელდეს ეს.

მტკიცების ტვირთის ძირითადი არსი ისაა, რომ თითოეულმა მხარემ უნდა დაამტკიცოს გარემოებანი, რომლებზეც იგი ამყარებს თავის მოთხოვნებს. სამოქალაქო საპროცესო სამართალში, რომელიც შეჯიბრებითობის პრინციპს ეფუძნება, გამოკვეთილია აქტიური მხარის როლი, რომელიც თვითონ წყვეტს, თუ როგორ წარმართოს დავა, რომელი ფაქტობრივი გარემოება გამოიყენოს, რომელი მტკიცებულება წარმოადგინოს და სხვ. სასამართლო თავისი ინიციატივით არ ერევა მტკიცებულებების მოპოვების პროცესში, იგი მხოლოდ მიჯნავს მხარეთა უფლება-მოვალეობებს მტკიცებით საქმიანობაში და შინაგანი რწმენის საფუძველზე აფასებს მხარეთა მიერ წარმოდგენილ მტკიცებულებებს. ერთი შეხედვით, მტკიცების გემოაღნიშნული ზოგადი წესი მარტივია, თუმცა რთული სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა ხშირად გაურკვეველს ხდის მხარეებისათვის, ვის ეკისრება მტკიცების ტვირთი.

მტკიცების ტვირთის სწორად განაწილებაზე დამოკიდებულია მტკიცების სუბიექტთა მატერიალურ-სამართლებრივი უფლებების სწორად რეალიზაცია. სასამართლომ მტკიცებულების წარდგენა არ უნდა მოითხოვოს იმ სუბიექტისაგან, რომელსაც ეს არ ევალება. ამდენად, უნდა განისაზღვროს ის სუბიექტები, რომელთაც, საპროცესო სამართლის მიხედვით, შეიძლება, დაეკისროთ კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოების მტკიცების ვალდებულება. ბუნებრივია, მტკიცების ტვირთი უნდა გადანაწილდეს პროცესის იმ მონაწილეებს შორის, რომელთაც აქვთ იურიდიული ინტერესი შედეგის, გადაწყვეტილების მიმართ. ამდენად, მტკი-



ცების სუბიექტები შეიძლება იყვნენ მხარეები და მესამე პირები. რაც შეეხება მტკიცების საგანს, ასეთია მხარის მიერ მითითებული ფაქტობრივი გარემოებები, რომელზეც ის ამყარებს თავის მოთხოვნებს.

სასამართლოს უპირველესი და ჭეშმარიტი მიზანი სიმართლის დადგენაა. ფილოსოფიური, ისტორიული, სოციალური, სამეცნიერო, შედარებითი და აბსოლუტური და ა.შ. სიმართლის გვერდით ასევე არსებობს სამოსამართლეო სიმართლე, რომელიც დგინდება ფაქტების წარმოდგენის ტვირთის სწორი გადანაწილებითა და მათი შეფასების სტანდარტის სწორი გამოყენებით.

სამოქალაქო პროცესში მოქმედი შეჯიბრებითობის პრინციპი არ გულისხმობს სასამართლოს აბსოლუტურ უმოქმედობას. სასამართლოს კანონმდებელი ანიჭებს გარკვეული იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას, რომელიც გამორიცხავს არაკეთილსინდისიერი მხარის მიერ შეჯიბრებითობის ბოროტად გამოყენების ალბათობას. როგორც აღინიშნა, მხარეები თავად წყვეტენ, თუ რომელი ფაქტობრივი გარემოებები დაამტკიცონ საკუთარი მოთხოვნის გასამართლებლად, თუმცა ეს შეიძლება იქცეს მხარის მიერ გარკვეული ინფორმაციის დამადასტურებელი მტკიცებულების დამალვის წამახალისებელ გარემოებად. იმ შემთხვევაში, თუ მხარე ხელს უშლის სასამართლოს მისთვის არახელსაყრელი გარემოების დამტკიცებაში, სასამართლოს შეუძლია, მტკიცების ტვირთი გამოიყენოს როგორც სანქცია, რაც გულისხმობს ფაქტის დაუმტკიცებლობით გამოწვეული არასასურველი შედეგის არაკეთილსინდისიერი მხარისათვის დაკისრებას. ამდენად, სასამართლო უფლებამოსილია, დამტკიცებულად ივარაუდოს ფაქტი, რომლის დასადასტურებლადაც მხარე შუამდგომლობდა მტკიცებულების გამოთხოვას, ესეც იმ შემთხვევაში, როდესაც უტყუარად დასტურდება, რომ მტკიცებულება მხარესთანაა.

ქართული საპროცესო მიდგომა, ძირითადად, იყენებს მტკიცების პოზიტიურ გაგებას, ანუ ყოველგვარი ფაქტობრივი გარემოება უნდა დამტკიცდეს. რაც შეეხება ნეგატიურ გაგებას, იგი გამოიყენება მხოლოდ სამოქალაქო პროცესისათვის ცნობილ დაუსწრებელ გადანყვეტილებაში; მხარის გამოუცხადებლობის ან შესაგებლის წარუდგენლობისას გამოცხადებული მხარის მიერ მითითებული ფაქტობრივი გარემოებები დამტკიცებულად ითვლება.

რაც შეეხება მტკიცების სტანდარტს, სამოქალაქო პროცესი არ იცნობს მტკიცების ამომწურავ და მკაფიო სტანდარტებს. თუმცა არსებობს ცალკეული სტანდარტები, რომელთა არსებობა კონკრეტული პროცესუალური მდგომარეობით არის განპირობებული, მაგალითად, დასაბუთებული ვარაუდი, ალბათობის მაღალი ხარისხი. საქართველოს სამოქალაქო პროცესი აგებულია მტკიცებულების თავისუფალი შეფასების საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპზე.<sup>243</sup> სასამართლო მტკიცებულებებს აფასებს თავისი შინაგანი რწმენით. მტკიცებულებათა შეფასება ხდება ორი თვალსაზრისით: მათი სარწმუნოებისა და იმის მიხედვით, თუ საქმისათვის მნიშვნელოვან რომელ ფაქტს ადასტურებს იგი. ამდენად, მტკიცების ზოგადი სტანდარტი მხარეებისათვის არის სასამართლოს შინაგანი რწმენის შექმნა იმასთან დაკავშირებით, რომ წარმოდგენილი მტკიცებულება ადასტურებს კონკრეტულ ფაქტობრივ გარემოებას.

სამოქალაქო სამართალში, ძირითადად, გამოიყენება მტკიცებულებათა ბალანსი, ანუ იგივე შესაძლებლობათა ბალანსი, ასევე გადამწონი მტკიცებულების სტანდარტი. ამ სტანდარტის ძირითადი ნიშანია ის, რომ ფაქტის არსებობა უნდა დადასტურდეს 50%-ზე მეტი ალბათობით.

სისხლის სამართალში არსებული მტკიცების ტვირთის პრინციპიდან გამომდინარე, ბრალდების მხარემ უნდა დაამტკიცოს დანაშაულის თითოეული ელემენტი გონივრულ ეჭვს მიღმა. აღნიშნული ასევე მოიცავს დაცვის მიერ ბრალდების მტკიცებულებების გაბათილების მცდელობის შეფასებას, როგორებიცაა დაცვის მიერ ჭვარედინი დაკითხვის დროს დასმული შეკითხვები, რომლებიც ეჭვქვეშ აყენებენ ბრალდების მტკიცებულებათა სარწმუნოებასა და სანდოობას. თუ ბრალდების მხარის მტკიცებულება საკმარისად სარწმუნო და სანდოა მატერიალური ფაქტის დასადგენად, მაშინ დაცვის მტკიცებულებები, თუკი ასეთი არსებობს, შეიძლება შეფასდეს იმ კუთხით, თუ რამდენად წარმოქმნის გონივრულ ეჭვს მატერიალური ფაქტის დადგენის თვალსაზრისით. საბოლოო ნაბიჯი არის ინკრიმინირებული ფაქტის დამადასტურებელი სარწმუნო, სანდო და რელევანტური მტკიცებულების შეფასება მტკიცების სტანდარტის შესაბამისად და მტკიცებულებათა ერთობლიობის ფონზე. ამის შემდეგ მოსამართლეს შეუძლია, ჩამოაყალიბოს თავისი მოტივირებული დასკვნა იმის შესახებ, თუ ბრალდების მხარემ რამდე-

243 თენგიზ ლილუაშვილი, ვალერი ხრუსტალი, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2004, 202.

ნად დაამტკიცა მატერიალური ფაქტი გონივრულ ეჭვს მიღმა. გონივრულ ეჭვს მიღმა მტკიცების სტანდარტი ზოგჯერ აღინერება როგორც უტყუარობის ის დონე, რომელიც ადამიანმა თავის ცხოვრებაში ყველაზე მნიშვნელოვანი გადანწყვეტილებების მისაღებად უნდა გამოიყენოს. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ ბრალდებულმა ვერ შეძლო სამართლებრივი მტკიცებითი დაცვის განხორციელება, ყველა შემთხვევაში არ ნიშნავს, რომ საქმეში ბრალდების მხარე გაიმარჯვებს, თუ თვითონ საქმე გონივრულ ეჭვს მიღმა არ იქნება დამტკიცებელი. გონივრულ ეჭვს მიღმა მტკიცების სტანდარტი არ გულისხმობს ყველა შესაძლო ეჭვს მიღმა მტკიცებას, ან მტკიცების მათემატიკურ უტყუარობას. შესაძლო ეჭვი, ან ეჭვი, რომელიც ეფუძნება ვარაუდს, სპეკულაციას ან წინათგრძობას, არ არის გონივრული ეჭვი. გონივრული ეჭვი არის საკმაოდ ეჭვი, რომელიც ეფუძნება მიზეზს, ლოგიკას, საღ აზრს ან გამოცდილებას. ეს არის ეჭვი, რომელიც, ჩვეულებრივ, საღად მოაზროვნე ადამიანს გაუჩნდება მას შემდეგ, როდესაც ყურადღებით აწონის ყველა მტკიცებულებას და არის იმგვარი ეჭვი, რომლის გამოც ის შეეცოდნება თავის ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი საკითხების მოგვარებისას. ამგვარი ეჭვი შესაძლოა, ჰქონდეს მტკიცებულების არსებობის ან არასაკმარისი მტკიცებულების, ან მტკიცებულების შინაარსის საფუძველზე. მტკიცებულებათა ერთობლიობა ერთმანეთთან უნდა იყოს შეთანხმებული, ანუ მტკიცებულებებს შორის უნდა არსებობდეს შინაარსობრივი კავშირი, ისინი უნდა იყოს ურთიერთთავსებადი, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი ერთსა და იმავე გარემოებებზე უნდა უთითებდნენ, ერთსა და იმავე ფაქტებს უნდა ადასტურებდნენ, და არა პირიქით, გამორიცხავდნენ. მტკიცებულებათა ერთობლიობა უნდა იყოს აშკარა, ანუ ერთმანეთთან შეთანხმებული მტკიცებულებები აშკარად უნდა ადასტურებდნენ რაიმე ფაქტს ან გარემოებას და მათში ეჭვის შეტანის გონივრული საფუძველი არ უნდა არსებობდეს. მტკიცებულებათა ერთობლიობა უნდა იყოს დამაჯერებელი, ანუ ერთმანეთთან შეთანხმებული, აშკარა და უტყუარი; მტკიცებულებები უნდა იყოს დამაჯერებელი ობიექტური, ნეიტრალური, გონივრულად მოაზროვნე პირისათვის, რათა იგი დარწმუნდეს სწორედ ამ პირის მიერ დანაშაულის ჩადენაში. დამაჯერებლობის ხარისხი იმდენად მაღალი უნდა იყოს, რომ რაიმე გონივრულ ეჭვს ან ვარაუდს არ იწვევდეს ბრალდებულის მიმართ. მტკიცებულებათა ერთობლიობა, რომელიც ადგენს და ადასტურებს გარკვეულ ფაქტებსა და გარემოებებს, არ უნდა ბადებდეს ისეთ კითხვებს, რომლებიც დანაშაულის ჩადენის არსებით გარემოებებს ეჭვქვეშ დააყენებს და გონივრულ კითხვებს გააჩენს ამ პოზიციის

საწინააღმდეგოდ. მტკიცებულებათა ერთობლიობა უნდა არსებობდეს დანაშაულის შემადგენლობის ყველა ნიშანზე ცალ-ცალკე და არა ზოგადად დანაშაულის ჩადენის შესახებ.

საპროცესო სამართალში არსებობს რამდენიმე სახის მტკიცების სტანდარტი. ერთ-ერთი ასეთია გადამწონი მტკიცებულების სტანდარტი. ეს სტანდარტი განსაზღვრავს, თუ რა რაოდენობის, სიძლიერის მტკიცებულება უნდა იქნეს წარდგენილი, რათა სასამართლოს შეეძინას გარკვეული რწმენა, რომ მხარის მიერ დასახელებული ფაქტი უფრო მოხდა, ვიდრე არა და ეს სარწმუნოება არ უნდა იყოს 51%-ზე ნაკლები.

არსებობს ასევე უფრო მაღალი – ნათელი და დამარწმუნებელი მტკიცებულების – სტანდარტი, რაც გულისხმობს: მხარემ უნდა დაამტკიცოს, რომ გარკვეული ფაქტი არსებითად უფრო სავარაუდოა, სიმართლე იყოს, ვიდრე არა. ანუ, ფაქტი, მაღალი ალაბათობით, ნამდვილი უნდა იყოს. ეს სტანდარტი უფრო მაღალია, ვიდრე გადამწონი მტკიცებულების სტანდარტი, თუმცა უფრო დაბალი, ვიდრე გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი.

ადმინისტრაციული სამართლისათვის განსაკუთრებით დამახასიათებელია არსებითი მტკიცებულების სტანდარტი. ეს არის საკმარისი რაოდენობის ან საკმარისი სიძლიერის მტკიცებულება, რომელიც გონიერი დამკვირვებლის თვალში საკმარისი იქნება მტკიცებისათვის, რომ ფაქტი/მოვლენა მოხდა თუ არა.

არსებობს ასევე გონივრული ვარაუდის სტანდარტი, რაც გულისხმობს გონივრულ საფუძველს იმისას, რომ კონკრეტულმა პირმა ჩაიდინა ქმედება, ან ჩაიდინს ასეთს, რაც ამართლებს, მაგალითად, ჩხრეკას ან ბრალის წაყენებას.

## **6.2. მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში**

მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი მჭიდრო კავშირშია დასაბუთების ელემენტებთან, რასაც წარმოადგენს ის ფაქტორები, რომლებიც მტკიცებულებას მათებს დამაჯერებლობას საჩივრის განმხილველთა თვალში. ასეთი საშუალებების იდენტიფიცირების მიზანია განმხილველთა დახმარება, რათა მათ მიიღონ სწორი გადაწყვეტილება კანონმდებლო-

ბით დადგენილ ვადებში. საპროცესო კოდექსების უმრავლესობა არ გვანჯღის დასაბუთების საშუალებათა დეფინიციას. მიუხედავად ამისა, ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა ითხოვს სათანადო დოკუმენტაციის (მტკიცებულებების) დართვას საჩივარსა თუ მხარეთა მიერ წარმოდგენილ განცხადებებზე. ქვეყანათა უმრავლესობაში დამატებითი მტკიცებულებების მოთხოვნა საჭიროა იმისათვის, რომ უკეთ აღვიქვათ საკითხში შემავალი ფაქტები; ყოველივე ეს არ გულისხმობს იმ პრინციპიდან გადახვევას, რომლის თანახმადაც, თითოეული მხარე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი მოთხოვნა. აღნიშნულთანაა კავშირში მტკიცებულებათა სამართლებრივი წონის სისტემების არსებობა. ეს სისტემები იყოფა ოთხ ჯგუფად:

- 1) სისტემა, რომელშიც კანონი წინასწარ განსაზღვრავს მტკიცებულების გავლენას და წონას;
- 2) თავისუფალი მტკიცებულების სისტემა, რომელშიც მტკიცებულებას არ აქვს წინასწარ განსაზღვრული ძალა;
- 3) პროცედურათა და შეფასების ლოგიკური და ზომიერი წესები, რომლებიც გამოიყენება იმისათვის, რათა მივიღოთ შეფასებამდე და არგუმენტაციამდე („sana critica“ სისტემა);
- 4) შერეული სისტემა, რომელიც აერთიანებს სამივე სისტემის ელემენტებს.

მტკიცების ტვირთი და სტანდარტი, როგორც საპროცესო სამართლისათვის თავისთავად საინტერესო საკითხი, კიდევ უფრო საინტერესო და მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში. როგორც უკვე აღინიშნა, ადმინისტრაციული საპროცესო წესით განიხილება უაღრესად ფართო წრე საკითხებისა. იგი მოიცავს სახელმწიფოს მმართველობითი საქმიანობის თითქმის ყველა ასპექტს, რომლებიც ერთმანეთისაგან სხვადასხვა სპეციფიკით განსხვავდებიან; ეს სპეციფიკა კი მოითხოვს განსხვავებული საკითხების მიმართ განსხვავებული, რელევანტური მტკიცების ტვირთისა და სტანდარტის გამოყენებას. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება ისეთი ერთმანეთისაგან განსხვავებული საკითხები, როგორებიცაა, მაგალითად: საგადასახადო ურთიერთობები, პრივატიზაცია, სამშენებლო დავები, მიგრაციის დავები, სახელმწიფო შესყიდვების საკითხები, ადმინისტრაციული სახელმძღვანელო დავები და სხვ. ბუნებრივია, განსახილველი

საკითხების მრავალგვარობა და სპეციფიკა მოითხოვს მათ გადასაჭრელად განსხვავებული საპროცესო მიდგომების არსებობას.

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მართალია მწირად, თუმცა მაინც არეგულირებს მტკიცების ტვირთის საკითხს. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის თანახმად, მოსარჩელე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები. მოპასუხე ვალდებულია, წარადგინოს წერილობითი პასუხი (შესაგებელი) და შესაბამისი მტკიცებულებები.

თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეში მიუთითა: მხარეთა შორის მტკიცების ტვირთის განაწილებასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ მხარეთა შორის მტკიცების ტვირთის განაწილების ინსტიტუტს აქვს არა მარტო საპროცესოსამართლებრივი, არამედ მატერიალურსამართლებრივი მნიშვნელობაც, რაც გამოიხატება იმით, რომ ფაქტის დაუმტკიცებლობის არახელსაყრელი შედეგები უნდა დაეკისროს იმ მხარეს, რომელსაც ამ ფაქტის დამტკიცება ევალებოდა. ამასთან, საკასაციო სასამართლო ყურადღებას მიაქცევს ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მხარეთა შორის მტკიცების ტვირთის განაწილების თავისებურებას: როდესაც სადავო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერების საკითხი, მტკიცების ტვირთი მის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება (საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილი), თუმცა ეს ნორმა არ უნდა იქნეს გაგებული იმგვარად, თითქოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ სარჩელზე მოსარჩელე სრულად თავისუფლდება მტკიცების ვალდებულებისა და მის მიერ მითითებული ფაქტობრივი გარემოებების დადასტურებისაგან. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის თანახმად, მოსარჩელე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები. განსახილველ შემთხვევაში მოსარჩელეთა მიერ ვერ დადასტურდა მათი კანონით დაცული უფლებების არსებითად ხელყოფის ფაქტი, ვერ იქნა

წარმოდგენილი შესაბამისი მტკიცებულებები, რაც აღმჭურველი აქტების ბათილად ცნობის საფუძვლებს შექმნიდა, ხოლო ადმინისტრაციულმა ორგანომ, თავის მხრივ, სამართალწარმოების ფარგლებში შეძლო მტკიცების ტვირთის აწევა და დაადასტურა სადავო აქტების გამოცემის საფუძვლები და საჭიროება.<sup>244</sup> მსგავსი მიდგომა განვითარებული საერთო სასამართლოების გადანაცვლებათა უმრავლესობაში.

ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნით არსებულ საქმეებში საქართველოს სასამართლოების მიდგომა მოკლედ შესაძლოა ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ მოსარჩელეს ეკისრება ადმინისტრაციული აქტის უკანონობის მტკიცების ტვირთი, ადმინისტრაციულ ორგანოს კი აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთი.

განსხვავებული საკითხების მიმართ განსხვავებული ტვირთისა და სტანდარტის გამოყენება დამოკიდებულია ამ საკითხის ფაქტობრივ და სამართლებრივ სპეციფიკაზე. მაგალითად, თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ დავებში სახეზე გვაქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტი საკუთრების უფლების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ, რაც, ძირითადად, მოტივირებულია იმით, რომ არ დასტურდება მიწის თვითნებურად დაკავება და ფლობა. მართალია, ამ შემთხვევაში სახეზეა გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი და, ზემოაღნიშნული ნორმის თანახმად, მტკიცების მთელი ტვირთი უნდა გადადიოდეს ადმინისტრაციულ ორგანოზე, თუმცა ამგვარი მიდგომა არარაციონალურია, არ გამომდინარეობს ნორმის ნამდვილი მიზნიდან და ადმინისტრაციული ორგანო ვერასოდეს დაძლევის ამგვარ ტვირთს. საქმის გადასაწყვეტად უმთავრესი ფაქტი, პირი ფლობდა თუ არა მიწის ნაკვეთს, უნდა დაამტკიცოს თავად ამ პირმა, სწორედ ამგვარად უნდა შებრუნდეს მსგავს დავებში მტკიცების ტვირთი.

განსხვავებულია მიდგომა დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენის მოთხოვნით აღძრულ საქმეებში. როგორც წესი, დისკრიმინაციის ფაქტის დასამტკიცებლად შეუსაბამოდ მაღალი მტკიცების სტანდარტის დანერგვა არ ხდება, მთავარია, საქმის გარემოებებისა და მტკიცებულებების ერთობლივი შეფასებით, ობიექტურ დამკვირვებელს გაუჩნდეს დისკრიმინაციული მოპყრობის შთაბეჭდილება. კერძოდ, დისკრიმინაციის ყველა

244 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 30 ნოემბრის №ს-1268(2კ-19) განჩინება.

ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონით და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განმტკიცებულია, რომ დისკრიმინაციის საქმეებზე მტკიცების ტვირთი აწევს მოპასუხეს, მას შემდეგ, რაც მოსარჩელე წარადგენს სავარაუდო დისკრიმინაციის შესახებ მტკიცებულებებს. ანუ, სასამართლომ უნდა იმოქმედოს დისკრიმინაციული მოპყრობის პრეზუმფციით და მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს დააკისროს დისკრიმინაციის გაქარწყლების ტვირთი.

ძალზე საინტერესოა მტკიცების ტვირთისა და სტანდარტის განაწილების საკითხი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განსახილველ, უცხოელთათვის თავშესაფრის მინიჭების შესახებ საქმეებში. ეს ტვირთი და სტანდარტი, ძირითადად, დადგენილია საერთაშორისო საჯარო სამართლით და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით. ამ საქმეში სახეზე გვაქვს ადმინისტრაციული აქტი, რომლითაც პირს უარი ეთქვა საქართველოში თავშესაფრის მინიჭებაზე, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი, იმყოფება საქართველოში, აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ იგი შეიძლება გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულებების გამო, და არ შეუძლია, ან არ სურს, ამგვარი შიშიდან გამომდინარე, დაბრუნდეს თავისი წარმოშობის ქვეყანაში ან ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით. აქ ჩამოთვლილი საფუძვლებიდან გამომდინარე, შეუძლებელია, პირს დავაკისროთ მტკიცების მაღალი ტვირთი და დავეუნესოთ მაღალი სტანდარტი; როგორც წესი, ამ პირებმა უნდა აჩვენონ, რომ გონივრულად შესაძლებელია მათ მიმართ ზემოაღნიშნული რომელიმე საფუძვლით დევნის არსებობა; ანუ, ამ საქმეებში არსებობს ე.წ. გონივრული შესაძლებლობის სტანდარტი, რომელიც უფრო დაბალია, ვიდრე სამოქალაქო სამართალწარმოებაში არსებულ მტკიცებულებათა ბალანსი ან გადაძვნილი მტკიცებულების სტანდარტი, ანუ სარწმუნოება 50%-ზე ნაკლებია; აქვე, ეს სტანდარტი უფრო მაღალია, ვიდრე უბრალო შესაძლებლობა.

როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რო-



მელმაც გამოსცა ეს აქტი, ანუ რომელიმე კანონში მტკიცების ტვირთის საკითხი შესაძლოა, განსხვავებულად იყოს გადანყვეტილი; ერთ-ერთი ასეთია „ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ეროვნული ბანკის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება მოსარჩელეს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად. რთულია იმის დადგენა, კანონმდებელმა რატომ ააცილა თავიდან ეროვნულ ბანკს საკუთარი ადმინისტრაციული აქტების გასაჩივრებისას მტკიცების ტვირთი და რატომ დააკისრა იგი მხოლოდ მოსარჩელეს; საფიქრალია, რომ ამგვარი მიდგომა ეწინააღმდეგება მტკიცების ტვირთის ნამდვილ არსს, უარყოფითად მოქმედებს სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე და, მხარეთა საპროცესო შესაძლებლობების დაბალანსების თვალსაზრისით, მოითხოვს სამოსამართლო ინკვიზიციურობის მაღალ დონეს.

### **6.3. მტკიცების ტვირთი საარჩევნო დავებში**

მტკიცების ტვირთი არის მომჩივნის პასუხისმგებლობა, რათა დამტკიცდეს სადავო საკითხი. საარჩევნო ან პროცესუალური კანონმდებლობის დიდი უმრავლესობა მოიცავს, პირდაპირ ან ირიბად, ზოგად დებულებებს იმის შესახებ, რომ მოდავე პირი ვალდებულია, წარადგინოს მტკიცებულება.

აღნიშნულ პრინციპს ერთვის ადმინისტრაციული ქმედებებისა და გადანყვეტილებების ნამდვილობის პრეზუმფცია, რომელზეც პასუხისმგებელია საარჩევნო ადმინისტრაცია. ამდენად, როდესაც ხდება საარჩევნო მოქმედებების გასაჩივრება, მომჩივანი ვალდებულია, დაასაბუთოს, რომ ქმედების ჩადენა მოხდა უკანონოდ. იმ შემთხვევაში, თუ მომჩივანი ვერ აკმაყოფილებს ამ მოთხოვნას, საჩივარი არის დაუსაბუთებელი და საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტი რჩება ძალაში.

საარჩევნო ადმინისტრაციული საჩივრის გადანყვეტა ხდება საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ, სადაც მოქმედებს პირამიდის ტიპის სტრუქტურა, რომელშიც წარმოდგენილია უმაღლესი დონის ორგანო და მასთან დაქვემდებარებული შუა და დაბალი რგოლის უწყებები.

სარჩელი გულისხმობს საარჩევნო დავის ერთი ან რამდენიმე დაპირის-პირებული მხარის მიერ სასამართლოში პრეტენზიის წარდგენას. ეს შეიძლება იყოს დავა უზუსტობაზე, უკანონო ქმედებაზე და სხვ. საარჩევნო დავების განხილვის მანდატის მქონე სასამართლო შეიძლება იყოს საერთო სასამართლო, საკონსტიტუციო სასამართლო, ადმინისტრაციული სასამართლო, სპეციალიზებული საარჩევნო სასამართლო. საქართველოში არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლო, ხოლო ყველა სხვა საკითხს განიხილავენ საერთო სასამართლოები. სასამართლო პროცესი, თავის მხრივ, მოიცავს განხილვას როგორც პირველი ინსტანციის წესით, ასევე მის გასაჩივრებას. ზოგადად, ადმინისტრაციული პროცესით განსაზღვრული უფლების დაცვის სისტემა გულისხმობს სამი ინსტანციისაგან შემდგარ სასამართლო სისტემას, სადაც შესაძლებელი ხდება პირველი ინსტანციის სასამართლოს რევიზია სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით სააპელაციო სასამართლოში, ხოლო საკასაციო სასამართლოში – მხოლოდ სამართლებრივი თვალსაზრისით. საკასაციო სასამართლოში საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის კრიტერიუმების დადგენა არის უფლების დაცვის შესაძლებლობის შეზღუდვა, რამდენადაც ის გამართლებულია უფრო მნიშვნელოვანი მიზნით: საკასაციო სასამართლომ არ დაკარგოს დრო და რესურსი უმნიშვნელო დავების განხილვაში და მიმართოს ძალისხმევა ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისკენ. ეს მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკის განვითარებისათვის. რაც შეეხება საარჩევნო საკითხებს, იგი განიხილება მხოლოდ პირველი ინსტანციის წესით და გასაჩივრებისას მეორე ინსტანციის, სააპელაციო წესით, რომლის გადანაცვებაც საბოლოოა. თავად ეს უკანასკნელი კი შეიძლება იყოს ჩვეულებრივი ან განსაკუთრებული (საგამონაკლისო); ჩვეულებრივი აპელაციის დროს ხდება საკითხის გადამოწმება როგორც ფაქტობრივი, ასევე სამართლებრივი თვალსაზრისით, ხოლო განსაკუთრებული აპელაციის დროს მხოლოდ სამართლებრივი თვალსაზრისით; საქართველოში მოქმედებს ჩვეულებრივი აპელაციის სისტემა.

საინტერესოა, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში გასაჩივრების განსხვავებული წესები მოქმედებს. მაგალითად, ხორვატიაში სასამართლოში გასაჩივრების უფლება აქვთ პოლიტიკურ პარტიებს, მხარდამჭერთა სიაში შეყვანილ პირებს, საპარლამენტო არჩევნების კანდიდატებს, სულ მცირე

100 ამომრჩეველს ან საარჩევნო ბლოკის ამომრჩეველთა სულ მცირე 5 %-ს. სლოვაკეთში გასაჩივრების უფლება აქვს პოლიტიკურ პარტიას, კანდიდატს, თუ მან კონკრეტულ საარჩევნო უბანში/ოლქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა ხმების სულ მცირე 10% მიიღო.<sup>245</sup>

კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებული სტანდარტები წინასწარ, საარჩევნო პროცესის დაწყებამდე, ნათლად და მკაფიოდ იყოს ჩამოყალიბებული და ცნობილი ყველა აქტორისათვის. ეს მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან ფაქტორებს, როგორებიცაა: ვის აწევს მტკიცების ტვირთი, როგორია მტკიცების სტანდარტი და სხვ.

პასუხაუცემელი გამონკვევები, რაც შესაძლოა, თან ახლდეს საარჩევნო შედეგებს, არის გამონკვევა არჩეული სუბიექტების ლეგიტიმურობისათვის და თავად არჩევნების სანდოობისათვის. ამისათვის ოფიციალური საარჩევნო შედეგები სარგებლობენ ნამდვილობის პრეზუმფციით და მოდავე მხარე ვალდებულია, აჩვენოს, თუ რატომ უნდა გაუქმდეს ისინი.

მიუხედავად იმისა, რომ შედეგები თითქმის ყველა ქვეყანაში სარგებლობს ნამდვილობის პრეზუმფციით, განმცხადებლის მტკიცების ტვირთის მოცულობა განსხვავებულია და დამოკიდებულია სამართლებრივ წესებსა და კონკრეტულ გარემოებებზე. ზოგიერთ შემთხვევაში განმცხადებლისათვის შესაძლოა, რთული ან შეუძლებელიც იყოს საჭირო მტკიცებულებების მოპოვება, რათა მის საჩივარს წარმატება ჰქონდეს. რადგან საარჩევნო პროცესი ტექნიკურად ძალიან კომპლექსურია, სათანადო მტკიცებულება, მაგალითად: შემაჯამებელი ოქმი, ბათილი ბიულეტენები, საარჩევნო სია და სხვ., შეიძლება არ იყოს ადვილად ხელმისაწვდომი მომჩივნისათვის, განსაკუთრებით გასაჩივრების უაღრესად მჭიდრო ვადების გათვალისწინებით. არც ისაა გამორიცხული, რომ ზოგიერთი მტკიცებულება თავად საარჩევნო ადმინისტრაციამაც დაგვიანებით მიიღოს. როგორც წესი, განმცხადებელი ვალდებულია, დადგინდეს ვადაში მიუთითოს კანონდარღვევაზე და არ არის აუცილებელი, წარადგინოს მტკიცებულება. თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა აღნიშნულს სავალდებულოდ აწესებს.

---

245 Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

არჩევნების შედეგების გაუქმების შესახებ დავების გადაწყვეტისას მოსამართლის მიერ დამატებითი მტკიცებულების მოპოვება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ხშირად შემაჯამებელ ოქმებსა თუ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებში არ მოიპოვება საჭირო მტკიცებულებები. ზოგიერთ ქვეყანაში (სომხეთი, ავსტრია, ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ფინეთი, საფრანგეთი, საქართველო, საბერძნეთი, კორეა, ლატვია, სერბეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი, შვეიცარია, მაკედონია) საარჩევნო დავების განმხილველ მოსამართლეებს აქვთ თავისი ინიციატივით დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვების უფლება; გერმანიასა და ლიხტენშტაინში მოქმედებს პრინციპი, რომლის თანახმადაც, მომჩივანი არ არის ვალდებული, წარადგინოს მტკიცებულება. სასამართლო მოიპოვებს მათ აქტიურად; ზოგიერთ ქვეყანაში სასამართლოს, მართალია, უფლება აქვს, მოიპოვოს მტკიცებულება, თუმცა პრაქტიკაში ამას იშვიათად აკეთებენ, შესაძლოა, გადაწყვეტილების მიღების მცირე ვადების გამო. მაგალითად: აზერბაიჯანში, ფინეთში, უნგრეთში, მალტასა და გაერთიანებულ სამეფოში სასამართლო არ მოიპოვებს მტკიცებულებებს და გადაწყვეტილებას აფუძნებენ მხოლოდ მხარეთა მიერ წარდგენილ მასალებზე; ბოსნია და ჰერცეგოვინაში, ესტონეთსა და რუსეთის ფედერაციაში მტკიცებულებათა შეგროვებისა და სასამართლოსთვის წარდგენის ვალდებულება ეკისრება მხოლოდ საარჩევნო ადმინისტრაციას. სასამართლოს მიერ თავისი ინიციატივით მათი მოპოვება ძალზე ლიმიტირებულია. მაგალითად, ესტონეთში საკითხის საკმარისი გამოკვლევის არარსებობისას სასამართლოს მხოლოდ ის შეუძლია, რომ საკითხი ხელახლა გამოსაკვლევედ დაუბრუნოს ადმინისტრაციულ ორგანოს.<sup>246</sup>

კანონმდებლობამ და სასამართლო პრაქტიკამ შეიმუშავა მიდგომები, რომლებიც აბალანსებს საარჩევნო გადაწყვეტილებების ნამდვილობის პრეზუმფციას და სინამდვილის დადგენის ინტერესს. ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის კანონმდებლობაში ნამდვილობის პრეზუმფცია გამოხატულია იმით, რომ მომჩივანმა დარღვევა უნდა დაამტკიცოს *prima facie*, რაც სასამართლოს აძლევს შესაძლებლობას, ჩაატაროს შემდგომი გამოკვლევა.<sup>247</sup> საერთო სამართლის ზოგიერთ ქვეყანაშიც მომჩივნის

246 Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

247 Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

მტკიცების ტვირთი არ მოიცავს ყველა ელემენტის დამადასტურებელი მტკიცებულების წარმოდგენას.

მომჩივნის ვალდებულება – წარმოაჩინოს ძირითადი პრობლემა და ისიც დროის მცირე მონაკვეთში, არაგონივრული არ არის, რადგან მთელი მსოფლიოს მასშტაბითაა გავრცელებული ზედაპირული და ყალბ ფაქტებზე აგებული საჩივრები. გარდა ამისა, ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს წესებს, რომლის თანახმადაც, საჩივარი, რომელიც არასაკმარის მტკიცებულებას შეიცავს, განუხილველი რჩება. თუმცა ეს წესები დაბალანსებული უნდა იყოს საჩივრის არსებითად განხილვის ინტერესთან. მაგალითად, საქმეში – *ნამათ ალიევი აზერბაიჯანის წინააღმდეგ* – ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა დარღვევა და ეროვნულ სასამართლოებს დაუდგინა გონივრული ზომების მიღების ვალდებულება, გამოეძიებინათ მხარის მიერ მითითებული დარღვევები ისეთ შემთხვევებში, როდესაც წარმოდგენილი მტკიცებულება საკმარისი არ იყო მათ დასადასტურებლად, თუმცა იმდენად მნიშვნელოვანი იყო, რომ საჭიროებდა დამატებით გამოკვლევას.<sup>248</sup> ზოგიერთ შემთხვევაში, როდესაც სამართლებრივი პრეტენზია ნათლად წარმოჩენილია, მტკიცების ტვირთი გადადის საარჩევნო ადმინისტრაციამზე, სწორედ ამით ბალანსდება მტკიცებულებასთან წვდომის პრობლემები საარჩევნო დავებში.

მტკიცების ტვირთის მიმართ განსხვავებული მიდგომები აისახება განსხვავებულ ბალანსზე შედეგების ნამდვილობის პრეზუმფციასა და სიმართლის დადგენას შორის. შედეგების ნამდვილობის მკაცრი პრეზუმფცია შესაძლოა, გამოსადეგი იყოს იმ შემთხვევებში, სადაც მტკიცებულებების მოპოვების საპროცესო წესები განმცხადებელს სთავაზობს საკმარის საშუალებებს მათ მოსაპოვებლად და ფაქტების დასამტკიცებლად. სადაც მტკიცებულებათა მოპოვების წესები სუსტია, ან სასამართლოს არ ძალუძს, დაავალოს მოპასუხეს ან მესამე პირს სათანადო მტკიცებულების ან ინფორმაციის წარმოდგენა, უპრიანია, უფრო მოქნილი სტანდარტის გამოყენება.

რადგან იმ დავებში, სადაც საარჩევნო შედეგები საჩივრდება და, საერთოდ, საარჩევნო დავებში მტკიცებულებების მოპოვება საკმაოდ რთულია, საარჩევნო ადმინისტრაციის როლი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია.

248 *ნამათ ალიევი აზერბაიჯანის წინააღმდეგ (Namat Aliiev v. Azerbaijan)*, no. 18705/06, 2010 წლის 8 აპრილი.

ნია, იმის გათვალისწინებითაც, რომ მას აქვს საუკეთესო შესაძლებლობა, განსაზღვროს, იმოქმედა თუ არა დარღვევებმა არჩევნების შედეგზე.

საინტერესოა გაერთიანებული სამეფოს მიდგომა. ზოგადი წესი, რომლის თანახმადაც მომჩივანი ატარებდა მტკიცების ტვირთს, კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა 2012 წლის საარჩევნო კომისიის ანგარიშში,<sup>249</sup> სადაც ხაზგასმულია, რომ ინდივიდებისთვის რთულია საარჩევნო დარღვევების ეფექტიანი გამოძიება; რადგან საარჩევნო დარღვევების საკითხები შეეხება საზოგადოების ფართო ფენას, სწორედ საზოგადოების ინტერესია, რომ ყველა რელევანტურმა მტკიცებულებამ მიაღწიოს დავის გადაწყვეტაზე უფლებამოსილ პირამდე. ასევე, საარჩევნო ადმინისტრაციამ უნდა შეასრულოს წამყვანი როლი დარღვევების გამოკვლევაში, რადგან ის ამისათვის საკმარისადაა აღჭურვილი ტექნიკური ცოდნითა და ინსტრუმენტებით, აქვს დაშვება ყველა საჭირო მტკიცებულებასთან.

რაც შეეხება ქართულ სასამართლო პრაქტიკას, სამწუხაროდ, იგი არ გამოირჩევა მტკიცების ტვირთის თაობაზე არსებული საინტერესო და მრავალფეროვანი განმარტებებით. ეს, დიდწილად, საქმის განხილვის ზედმეტად შემჭიდროებული ვადებითაც აიხსნება.<sup>250</sup> ხშირ შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთის შესახებ განმარტებები ატარებს არა მიზანმიმართულ, არამედ ზედაპირულ ხასიათს; გადაწყვეტილებებიდან ხშირად არ იკვეთება, თუ რომელი კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოება უნდა დამტკიცებულიყო, რა გზით იყო ეს შესაძლებელი, ვისზე იყო მტკიცების ტვირთი (რადგან იგი ყოველთვის მოსარჩელეს არ ეკუთვნის), და ასე შემდეგ; მტკიცების ტვირთის შესახებ მსჯელობა, ძირითადად, მიმართულია დავის საგნისაკენ მთლიანად და არა მისი რომელიმე კომპონენტისაკენ/ფაქტობრივი გარემოებისაკენ. უმთავრესად ვხვდებით ამგვარი ტიპის მსჯელობას: სასამართლო მიუთითებს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 102-ე მუხლზე, რომლის მიხედვითაც, თითოეულმა მხარემ უნდა დაამტკიცოს გარემოებანი, რომლებზეც იგი ამყარებს თავის მოთხოვნას და შესაგებელს. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლის შესაბამისად, მხარეები ადმინისტრაციული საქმის განხილვისას სარგებლობენ საქართველოს

249 [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Challenging-elections-in-the-UK.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Challenging-elections-in-the-UK.pdf)

250 მაგალითად, ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებული მოხსენების მიხედვით (პარ. 62), საქართველოში გასაჩივრების ვადები სასურველზე უფრო მცირეა. Venice Commission Report on the Cancellation of Electoral Results. [https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლით მინიჭებული უფლება-მოვალეობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს, ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა დადასტურდეს ეს ფაქტები. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, მოსარჩელე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები. სასამართლო განმარტავს, რომ, ზოგადი წესის თანახმად, თითოეულმა მხარემ უნდა დაამტკიცოს გარემოებანი, რომლებზეც იგი ამყარებს თავის მოთხოვნებსა და შესაგებელს. მტკიცების ტვირთი მოიცავს აგრეთვე ფაქტების მითითების ტვირთსაც. თითოეულმა მხარემ უნდა მიუთითოს თავის სასარგებლოდ მოქმედ გარემოებებზე, და თუ იგი სადავო გახდება, უნდა დაამტკიცოს ამ გარემოების არსებობა ან არარსებობა.

სასამართლო აღნიშნავს, რომ საქმის მასალებით არ დასტურდება, ხოლო მოსარჩელის მიერ სასამართლოში საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლისა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 102.3 მუხლის შესაბამისად ვერ იქნა წარმოდგენილი მტკიცებულებები, რომლებითაც დადასტურდებოდა, რომ სადავო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში მოხდა კანონით დადგენილი ისეთ პროცედურული ნორმების არსებითი დარღვევა, რომელთა არარსებობის შემთხვევაშიც ზემოაღნიშნულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება. სასამართლო აღნიშნავს, რომ გასაჩივრებული შემაჯამებელი ოქმები შესაბამისობაშია დადგენილ და საქმის ფაქტობრივ გარემოებებთან.<sup>251</sup>

251 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7541-16 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 12 ნოემბრის N3/8133-16 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 4 დეკემბრის N3/7451-18 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 16 დეკემბრის N3/7835-18 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 16 ოქტომბრის N3/7551-16 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 4 ნოემბრის N3/6930-18 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 28 ოქტომბრის N3/7185-17 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 29 ოქტომბრის N3/7225-17 გადაწყვეტილება.

#### 6.4. მტკიცების სტანდარტი საარჩევნო დავებში

მტკიცებულების მოპოვება და გამყარება საქმის გადაწყვეტის ფუნდამენტური ნაწილია. არსებობს სარწმუნოობის სხვადასხვა დონე სასამართლოს წინაშე საარჩევნო დარღვევის დამტკიცებისათვის. სხვადასხვა ქვეყნის იურისდიქციებმა საარჩევნო დავების გადაწყვეტისას დააწესეს მტკიცების განსხვავებული სტანდარტები (ე.ი. სარწმუნოობის გარკვეული დონე, რომელიც სასამართლოს დაარწმუნებს ფაქტის არსებობაში ან არარსებობაში). რომელი სტანდარტი უნდა იქნეს გამოყენებული, დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, მაგალითად: კონკრეტული ქვეყნის სამართლებრივ ტრადიციაზე, საჩივრის ბუნებაზე, მტკიცებულების ბუნებაზე, სამართლებრივი მისაგებლის ხასიათზე. არ არსებობს საერთაშორისო კონსენსუსი იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელი სტანდარტი უნდა იქნეს გამოყენებული საარჩევნო დარღვევის დასამტკიცებლად. თუმცა არსებობს სამი ძირითადი სტანდარტი, რომელიც გამოიყენება საარჩევნო დავების განხილვისას: მტკიცებულებათა ბალანსი, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი, ნათელი და დამარწმუნებელი მტკიცებულების სტანდარტი.

მტკიცებულებათა ბალანსს უწოდებენ ასევე გადამწონი მტკიცებულების ან შესაძლებლობათა ბალანსის სტანდარტს, რომლის თანახმადაც, ერთი მხარის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულება უფრო სარწმუნოა, ვიდრე მეორე მხარისა; ეს სტანდარტი მოითხოვს სარწმუნოობის სულ მცირე 50%-ს. ეს არის მსოფლიოს მასშტაბით სამოქალაქო სამართალწარმოებაში გამოყენებული ძირითადი სტანდარტი. რადგანაც საარჩევნო დავები ბევრგან განიხილება სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით, ეს სტანდარტი ხშირად გამოყენებადია საარჩევნო დავებში. თუმცა სადავო საკითხი, რამდენად მართებულია ამ სტანდარტის გამოყენება იმ საარჩევნო დავებში, სადაც საკითხი ეხება შედეგების გაუქმებას (საარჩევნო დავები ხომ მრავალგვარია და არ ეხება მხოლოდ შედეგების გაუქმებას). რადგანაც მნიშვნელოვანია არჩევნების შედეგების სწრაფი დადგენა და ამგვარი დავების გადაწყვეტა დროის მცირე ვადებში, რასაც ასევე ემატება საზოგადოების მწვავე ინტერესი, უმჯობესია, ამგვარი დავების გადასაწყვეტად გამოყენებულ იქნეს მტკიცების უფრო მაღალი სტანდარტი.

გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი, ძირითადად, გამოიყენება სისხლის სამართლის საქმეებში და იშვიათად ვხვდებით სამოქალაქო ტიპის



საქმეთა განხილვისას. ამ სტანდარტის მიხედვით, მომჩივანი ვალდებულია, წარმოადგინოს ისეთი დამარწმუნებელი ხასიათის მტკიცებულება, რომელიც გონიერ ადამიანს დაარწმუნებს ფაქტის არსებობაში; დამატებლობის ხარისხი იმდენად მაღალი უნდა იყოს, რომ რაიმე გონივრულ ეჭვს ან ვარაუდს არ იწვევდეს ფაქტის მიმართ; წარმოდგენილმა მტკიცებულებამ სასამართლო უყოყმანოდ უნდა დაარწმუნოს, რომ ესა თუ ის ფაქტი ნამდვილად მოხდა, თუმცა ეს მაინც არ ნიშნავს აბსოლუტურ ჭეშმარიტებას, იგი უტოლდება სარწმუნოობის დაახლოებით 99%-ს. საარჩევნო დავებში გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტის გამოყენება მისაღებია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საკითხის გადაწყვეტა, ფაქტის დადგენა თავისი სიმძიმით უტოლდება დანაშაულს. გაერთიანებული სამეფო და საერთო სამართლის ქვეყნები იყენებენ მიდგომას, რომლის მიხედვითაც, გამარჯვებული საარჩევნო სუბიექტის მიერ ჩადენილი საარჩევნო დარღვევები უნდა დამტკიცდეს უმაღლესი სტანდარტით. ამდენად, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტის გამოყენება ტიპური საარჩევნო დავებისას შეიძლება საკმაოდ მძიმე ტვირთი იყოს, განსხვავებით ისეთი საქმეებისაგან, სადაც დარღვევის დადგენა ძალიან მძიმე შედეგებს იწვევს კონკრეტული სუბიექტისათვის; ეს სტანდარტი სასამართლომ შესაძლოა, გამოიყენოს ისეთ საარჩევნო დავებში, სადაც დარღვევის დამტკიცება სიმძიმით სისხლისსამართლებრივ ბრალდებას უტოლდება.

მესამე სტანდარტი, ნათელი და დამარწმუნებელი მტკიცებულების სტანდარტი, არის, გარკვეულწილად, შუალედური მიდგომა ზემოაღწერილ ორ სტანდარტს შორის. ასეთ დროს მტკიცებულების წარმომდგენმა უნდა აჩვენოს, არსებითად უფრო სავარაუდოა, ვიდრე არა, რომ ეს მტკიცებულება ადასტურებს სიმართლეს. ზუსტად რას ნიშნავს ტერმინი „არსებითად“, არც ერთი ქვეყნის კანონმდებლობით არაა განმარტებული, თუმცა ცალსახაა, რომ იგი უფრო მკაცრია, ვიდრე მტკიცებულებათა ბალანსი და უფრო სუსტი, ვიდრე გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი, და გულისხმობს სარწმუნოობის დაახლოებით 75%-ს. აშშ-ის იურისპრუდენციაში ნათელი და დამარწმუნებელი მტკიცებულების სტანდარტი სათავეს იღებს სამოქალაქო სამართალწარმოებიდან, სადაც იგი გამოიყენებოდა ისეთ საქმეებში, რომლებშიც სადავო იყო მოპასუხის მიერ ჩადენილი სიყალბე ან კვაზისისხლისსამართლებრივი ქმედება და ასევე გამოიყენება იმ საქმეებში, სადაც ეჭვქვეშ დგას ადამიანის ფუნდამენტური უფლება და სადაც საქმის წაგებამ შეიძლება გამოიწვიოს

მოპასუხისათვის არამატერიალური ზიანის მიყენება. აშშ-ში ეს სტანდარტი გამოყენებულ იქნა იმ საარჩევნო დავებში, რომლებიც ეხებოდა საარჩევნო კამპანიის აკრძალვას და დაფინანსებას, რადგან მიჩნეული იყო, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის მოქმედებები იყო სიტყვის თავისუფლებაში ჩარევა.<sup>252</sup>

ამ მხრივ საინტერესოა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება *ატაკიში აზერბაიჯანის წინააღმდეგ*, სადაც სასამართლომ ხაზი გაუსვა ძირითადი მტკიცებულების გამოკვლევის მნიშვნელობას. მომჩივანი მიუთითებდა, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება ეროვნული ასამბლეის არჩევნებში მისი რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ, ამომრჩევლის მოსყიდვის ბრალდებით, იყო თვითნებური და ეფუძნებოდა არადაამაჯერებელ, სუსტ, არასაკმარის, არასანდო, არარელევანტურ, ყალბ და არაადეკვატურად გამოკვლევულ მტკიცებულებებს. სასამართლომ განაცხადა, რომ ეროვნულ დონეზე ოფიციალურმა პირებმა მხედველობაში არ მიიღეს მოსყიდულად მიჩნეულ ამომრჩეველთა განცხადებები, რომლებიც უარყოფდნენ ამგვარ მოსყიდვას, პერსონალურად არ მოუსმინეს მათ, არ დაკითხეს მოწმეები, არ მოიძიეს სათანადო მტკიცებულებები. ასევე, საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ წარდგენილი მტკიცებულებები მოიცავდა განმცხადებლის მთავარი პოლიტიკური მოწინააღმდეგის განცხადებებს და მოითხოვდა სასამართლოს მხრიდან განსაკუთრებულ გამოკვლევას. უფრო მეტიც, სასამართლომ არ დაკითხა ის პირები, რომლებმაც საჩივარი წარადგინეს საარჩევნო კომისიაში.<sup>253</sup>

საარჩევნო დავაში გამოსაყენებელი სტანდარტი, ქართული საარჩევნო კანონმდებლობით, სამწუხაროდ, განსაზღვრული არ არის. ამდენად, მოსამართლეებმა უნდა იხელმძღვანელონ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში დამკვიდრებული და, სასურველია, აქ განხილული მიდგომებით.

საჩივარში გაცხადებული საკითხის სერიოზულობამ და საზოგადოებ-

---

252 *Brandt Distrib. Co. v. Fed. Ins. Co.*, 247 F.3d 822 (8th Cir. 2001); *Rodriguez v. Suzuki Motor Corp.*, 936 S.W.2d 104 (Mo. 1996). *Fulani v. Fed. Elections Comm'n*, 147 F.3d 924 (D.C. Cir. 1998); *Briggs v. Ohio Elections Comm'n*, 61 F.3d 487 (6th Cir. 1995); *Pestak v. Ohio Elections Comm'n*, 926 F.2d 573 (6th Cir. 1991).

253 *Atakishi v. Azerbaijan*, App. No. 18469/06, 2012 .  
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109292>.

რიგმა მნიშვნელობამ შესაძლოა, მოითხოვოს გამოსაყენებელი მტკიცების სტანდარტის აწევა. ანუ, რაც უფრო სერიოზულია „ბრალდება“, მით უფრო მაღალი სტანდარტი უნდა იქნეს გამოყენებული. თითოეული ტიპის დავისას რომელი სტანდარტი უნდა იქნეს გამოყენებული, უნდა დადგინდეს კანონმდებლობით, უნდა შეირჩეს საარჩევნო ადმინისტრაციისა და, განსაკუთრებით კი, სასამართლოს მიერ, რა დროსაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საკითხის საჯარო მნიშვნელობა, დარღვევის ხასიათი, მომჩივნის სამართლებრივი მომზადების დონე, საჩივრის შეტანის ვადა, სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები. გამოსაყენებელი სტანდარტი წინასწარვე, საჩივრის შეტანამდე და დავის განხილვის დაწყებამდე, უნდა იყოს დადგენილი და არ უნდა ხდებოდეს მისი გამოყენება მოულოდნელად; მხარეებს უნდა ჰქონდეთ იმის ნათელი მოლოდინი, რომ სასამართლო გამოიყენებს მათთვის წინასწარ ცნობილ სტანდარტს, რაც მათ მნიშვნელოვნად დაეხმარება საქმის განხილვისთვის მომზადებაში და სამართლიანი სასამართლოს უფლებით სრულყოფილად სარგებლობაში. გონივრული განსჯა მოითხოვს: სამართლიანი რომ ვიყოთ, თამაშის წესები ყველა მონაწილისათვის თამაშის დაწყებამდე უნდა იყოს ცნობილი. სისტემა, სადაც კონტროლის სტანდარტი და პროცედურა წინასწარ არაა განსაზღვრული, ან ხორციელდება სპონტანურად, ხელს უწყობს თვითნებური წესების დამკვიდრებას და ძირს უთხრის პროცესისადმი საზოგადოებრივ ნდობას.<sup>254</sup>

ყოველივე აღნიშნულის საფუძველზე შესაძლებელია მტკიცება, რომ არჩევნების შედეგების გაუქმებისათვის გამოყენებულ უნდა იქნეს მაღალი სტანდარტი. სპეციალისტთა უმრავლესობა ამგვარ სტანდარტად მიიჩნევს ნათელი და დამარწმუნებელი მტკიცებულების სტანდარტს. ერთი რამ ცხადია, როგორი სერიოზული „ბრალდებაც“ არ უნდა წამოჭრას მომჩივანმა საარჩევნო სუბიექტმა საჩივარში, თუნდაც ეს უტოლდებოდეს სისხლისსამართლებრივს, მაინც არაა მიზანშეწონილი მისთვის გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტის დაწესება, რადგან, დიდი ალბათობით, იგი ამ სტანდარტს ვერასოდეს დაძლევა; ეს სტანდარტი, ძირითადად, წაეყენებათ სახელმწიფოს სახელით მოქმედ სუბიექტებს, რომლებსაც გაცილებით მეტი რესურსი აქვთ ბრალდების დასამტკიცებლად. ამგვარი მაღალი სტანდარტით საქმე შესაძლოა, გადაწყვიტოს თავად სასა-

254 Election Audits: International Principles that Protect Election Integrity, [https://www.ifes.org/sites/default/files/2015\\_ifes\\_di\\_election\\_audit\\_white\\_paper\\_0.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/2015_ifes_di_election_audit_white_paper_0.pdf)

მართლომ სამოსამართლო აქტივიზმის სრულად გამოყენების გზით, რისთვისაც სულაც არაა აუცილებელი, რომ მომჩივანსაც იგივე ტვირთი დავაკისროთ. ამგვარის დაწესება შესაძლოა, გულისხმობდეს იმას, რომ თავიდან იქნეს აცილებული მნიშვნელოვანი საარჩევნო-პოლიტიკური საკითხების სამართლებრივი გადაწყვეტა.

რაც შეეხება მტკიცების სტანდარტის მხრივ ქართულ სასამართლო პრაქტიკას, ჩვენ ვერ შევხვდებით თითქმის ვერც ერთ გადაწყვეტილებას, სადაც ეს საკითხი დასმული და გადაწყვეტილია. ამის მიზეზი, უმთავრესად, ისაა, რომ ქართული საარჩევნო კანონმდებლობით, სამწუხაროდ, განსაზღვრული არ არის საარჩევნო დავებში გამოსაყენებელი სტანდარტი; ამ მხრივ კანონმდებელი დუმს. თუკი ამას კანონმდებლის კვალიფიციურ დუმილად მივიჩნევთ, ანუ, როცა კანონმდებელი განზრახ არ ქმნის საკანონმდებლო რეგულირებას და თუ ასეთი დუმილით ირღვევა ადამიანის ძირითადი უფლება, თუნდაც ისეთი მნიშვნელოვანი პროცედურული, როგორცაა სამართლიანი სასამართლოს უფლება, მოქალაქემ, სასამართლომ უნდა აიძულოს კანონმდებელი, დაარღვიოს ეს დუმილი. თუკი კანონმდებელი, რომლის კონსტიტუციური ვალდებულებაც საკანონმდებლო საქმიანობაა, თავს იკავებს ამ საქმიანობის შესრულებისაგან, საკონსტიტუციო სასამართლომ (მაგალითად საერთო სასამართლოს მოსამართლის წარდგინების საფუძველზე) უნდა მიუთითოს მას კონსტიტუციური ვალდებულების შესრულებაზე. აქ ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ სასამართლომ არ უნდა დაავალდებულოს კანონმდებელი, მან გარკვეული შინაარსის ნორმა შექმნას, არამედ მან მხოლოდ ფორმალურად კანონის შექმნაზე და საამისოდ გამოსაყენებელ სამართლებრივ სტანდარტებზე უნდა მიუთითოს პარლამენტს. სხვაგვარად საკონსტიტუციო სასამართლო ნეგატიური კანონმდებლის კონსტიტუციური როლიდან პოზიტიურ კანონმდებლობაზე გადავიდოდა, რაც, თავის მხრივ, კლასიკური ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საწინააღმდეგოა. თუ პარლამენტი თავის ვალდებულებას არ შეასრულებს და უმოქმედო დარჩება, მოქალაქეს მხოლოდ საკმაოდ ხანგრძლივი და არაეფექტიანი საშუალება რჩება პარლამენტის ამოქმედებისათვის: საკანონმდებლო წინადადება, ან კიდევ უფრო რთული – საკანონმდებლო ინიციატივა. ამ შემთხვევაშიც კი, კანონმდებლის ნებაზეა დამოკიდებული მისი უფლებამოსილების შესრულება-არშესრულება.

როგორც აღინიშნა, თეორიულად შესაძლებელია კანონმდებელზე სამართლებრივი ზემოქმედება – დაადგინოს მტკიცების სტანდარტი საა-

რჩევნო კანონმდებლობაში, მაგალითად, კონსტიტუციური წარდგინების გზით, რასაც მოჰყვება საკანონმდებლო ცვლილება, თუმცა პრაქტიკულად ეს თითქმის წარმოუდგენელია საარჩევნო დავებში, განსაკუთრებით არჩევნების შედეგების ბათილობის მოთხოვნით მიმდინარე დავაში, მაგრამ, ვფიქრობთ, შესაძლებელია, მაგალითად, საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ საქმეში. თუმცა არსებობს მეორე, უფრო მარტივი, მაგრამ უფრო ლოკალური და საარჩევნო დავებში ადვილად გამოყენებადი გზა, როდესაც ამგვარ კვალიფიციურ დუმილს თავად საერთო სასამართლო შესძენს მეტყველ შინაარსს და მას განმარტავს პროგრესულად, სამართლიანად, საჯარო და კერძო ინტერესების გონივრულად დაბალანსების, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში დამკვიდრებული და, სასურველია, ზემოთ განხილული მიდგომების საფუძველზე.

## **7. ინკვიზიციურობის პრინციპი საარჩევნო დავების განხილვისას**

### **7.1. ინკვიზიციურობის პრინციპის ძირითადი არსი**

ინკვიზიციური სისტემა არის ისეთი სამართლებრივი სისტემა, სადაც სასამართლო აქტიურადაა ჩართული საქმის გარემოებების დადგენაში. ესაა ძირითადი განმასხვავებელი შეჯიბრებითი სისტემისაგან, სადაც სასამართლოს მთავარი დანიშნულებაა, იყოს პასიური და მიუკერძოებელი არბიტრი. ზოგიერთი მეცნიერი ავად უყურებს თავად ტერმინ „ინკვიზიციურს“ და უმჯობესად მიიჩნევს ტერმინ „არაშეჯიბრებითის“ გამოყენებას. ეს იმითაც შეიძლება აიხსნას, რომ წმინდა ინკვიზიციურობისას საკითხის ინიციატორი, „ბრალმდებელი“ და განმხილველიც ერთი და იგივე პირია, ადმინისტრაციულსამართლებრივ ინკვიზიციურობაში კი სასამართლო ამგვარი „ბრალმდებელი“ არ არის.

ტერმინები – „შეჯიბრებითი“ და „ინკვიზიციური“ – ასახავს იმ ორი ტიპის პროცედურას, რომლებიც სამართლებრივი დავების გადასაწყვეტად საერთაშორისო მასშტაბით გამოიყენება. შეჯიბრებითი და თანასწორი პროცესის პირობებში სასამართლო თავად არ ეძებს გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო მტკიცებულებებს და შემოიფარგლება მხოლოდ მხარეთა მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებებით.

ზოგადად რომ ვთქვათ, შეჯიბრებით სისტემაში მხარეები თვითონ ირჩევენ, რა მტკიცებულებები წარუდგინონ სასამართლოს, ინკვიზიციურ სისტემაში კი სასამართლომ შეიძლება თავად ჩაატაროს საგამოძიებო მოქმედებები ან/და შეაგროვოს ის მტკიცებულებები, რომლებზე დაყრდნობითაც იქნება მიღებული საქმეზე გადაწყვეტილება. ინკვიზიციურობის პრინციპი მოსამართლეს უფლებას აძლევს, საკუთარი ინიციატივით მოიპოვოს მტკიცებულებები, მხარეებს მისცეს მითითებები, მოსთხოვოს მათ სარჩელის დაზუსტება, საქმის განხილვისას მოიწვიოს მესამე პირები, ან მხარეებს დაავალოს გარკვეული მტკიცებულებების მოპოვება. მოსამართლე თავადაცაა უფლებამოსილი, მონაწილეობა მიიღოს მტკიცებულებათა მოპოვებაში. ინკვიზიციურობის პრინციპი, ძირითადად, ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისთვისაა დამახასიათებელი. ადმინისტრაციული პროცესი უზრუნველყოფს ყოველი პირის საჯარო-სამართლებრივი უფლებების დაცვასა და ადმინისტრაციული საქმიანობის კანონმესაბამისობაზე ობიექტურ კონტროლს. ეს კონტროლი კი ინკვიზიციურობის პრინციპის საფუძველზე ხორციელდება. სასამართლოს უფლებამოსილება, თავად განსაზღვროს საჭირო მტკიცებულებების სახე და იზრუნოს მათ მოსაპოვებლად, არ ნიშნავს იმას, რომ პროცესის მონაწილე მხარეები სრულად თავისუფლდებიან თავიანთი სასარჩელო მოთხოვნის დასაბუთების ვალდებულებისაგან. ინკვიზიციურობის პრინციპის არსი ნათლად იკვეთება საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში. ვერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლის თანახმად, „სასამართლო უფლებამოსილია, თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება დამატებითი ინფორმაციის ან მტკიცებულებების წარმოსადგენად.“ ინკვიზიციურობა, როგორც სამართალწარმოების პრინციპი, გამოკვეთს სასამართლოს მნიშვნელოვან როლს საქმის განხილვისას და სწორედ სასამართლოს ენიჭება საქმესთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევის პროცედურის ზედმინიწვნიითი სიზუსტით წარმართვის ვალდებულება.

ინკვიზიციურობის პრინციპი, მართალია, მოსამართლეს აძლევს საქმის გარემოებათა გამოკვლევისა და დადგენის პროცესში აქტიური მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობას, თუმცა ეს, თავის მხრივ, არ გულისხმობს და არ მიუთითებს მხარეთა პასიურობაზე დავათა განხილვის პროცესში, არამედ მხარეები არათუ უფლებამოსილნი, ვალდებულნიც არიან, ხელი შეუწყონ სასამართლოს, რათა ამ უკანასკნელის მიერ მოხდეს საქმის ყოველმხრივი, სრული და ობიექტური გამოკვლევა და,

ამდენად, საქმეზე სამართლიანი და კანონშესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება. მართალია, სასამართლოს მინიჭებული აქვს მოქმედების თავისუფლება, თუმცა მას, იმავდროულად, აკისრია პასუხისმგებლობა, მიიღოს მხარის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებები და უარი არ თქვას აღნიშნულ მტკიცებულებათა განხილვაზე. სასამართლო, მხარეთა მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებების არასაკმარისად მიჩნევის შემთხვევაში, სამართალწარმოებაში არსებული ინკვიზიციურობის პრინციპის გამოყენებით, თავად, საკუთარი ინიციატივით დაიწყებს მტკიცებულებათა მოძიებას და მოახდენს მათ გამოკვლევას.

გარდა ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისა, ინკვიზიციურობა ასევე გვხვდება სამოქალაქო სამართალწარმოებაში, კერძოდ, საოჯახო დავებში, მათთვის დამახასიათებელი მომეტებული საზოგადოებრივი ინტერესის გამო. სამოქალაქო სამართალწარმოებაში შეჭიბრებითობის პრინციპის მოქმედება გულისხმობს, რომ სასამართლოში ფაქტებს წარადგენენ მხარეები, რომელთა გამოკვლევისა და შეფასების შედეგად მიიღება საბოლოო, შემაჯამებელი გადაწყვეტილება. სამოქალაქო სამართალწარმოებაზე საუბრისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო პროცესი მიმდინარეობს კერძო სამართლის სუბიექტთა შორის, შესაბამისად, სამოქალაქო პროცესში ხდება მხოლოდ კერძო ინტერესთა სამართლებრივი დაცვა. ამასთან, სამოქალაქო პროცესი მთლიანად აგებულია საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ შეჭიბრებითობისა და დისპოზიციურობის პრინციპებზე, რომელთა არსიდან გამომდინარე, მხარეები თავად განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები და გარემოებები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს და რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები. ამ პრინციპებს, გარკვეულწილად, უპირისპირდება ინკვიზიციურობის პრინციპი, რომელიც სასამართლოს უფლებას აძლევს, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს დამატებითი ინფორმაციის ან მტკიცებულებების მხარეთა მიერ წარმოდგენის ან საკუთარი ინიციატივით მოპოვების საკითხი.

სისხლის სამართლის საქმეთა განხილვისას ინკვიზიციურობის პრინციპი, განსხვავებით ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლისაგან, ცნობილია როგორც ე.წ. „საგამოძიებო პრინციპი“. იგი დამახასიათებელია კონტინენტური ევროპის სამართლის მქონე ქვეყნების სისხლის სამართლის პროცესებისათვის. საგამოძიებო (ინკვიზიციურ) პროცესში

საქმის გარემოებათა გამოკვლევის პრივილეგია არა მხარეებს, არამედ სისხლის სამართლის საქმის მწარმოებელ სახელმწიფო ორგანოებს ეკუთვნით. როგორც გამოძიების, ისე სასამართლო პროცესი ატარებს ინკვიზიციურ ხასიათს. სისხლისსამართლებრივი დევნის ორგანოს ვალდებულებაა, გამოარკვიოს ბრალდებულის მამხილებელი და ასევე გამამართლებელი გარემოებები. შეჯიბრებითი პროცესისაგან განსხვავებით, მოსამართლე დამოუკიდებლად ატარებს სასამართლო გამოძიებას სრული მოცულობით და ამ გზით ხდება ე.წ. „მატერიალური ჭეშმარიტების“ დადგენა. მოსამართლე საქმის განხილვის დროს არ იბღუდება მხარეთა შუამდგომლობებითა და მოსაზრებებით. იგი უფლებამოსილია და იმავდროულად ვალდებულია, ჭეშმარიტების დასადგენად მოიპოვოს და გამოიკვლიოს ყველა მნიშვნელოვანი მტკიცებულება, მათ შორის ისინიც, რომლებიც მხარეებს არ წარმოუდგენიათ ან არ გამოუთხოვიათ.

არსებობს მოსაზრება, რომ სიმართლე უკეთესად დგინდება, როდესაც მხარეები საქმის გარემოებების შესახებ თავის შეხედულებას დამოუკიდებლად აცალბებენ და, ამასთანავე, მოწინააღმდეგე მხარის მიერ მოყვანილი არგუმენტების სისუსტეზე მიუთითებენ. ამდენად, შეჯიბრებით პროცესში ერთი მხარის მიერ გამოკვლეული მტკიცებულება პარალელურად კრიტიკულად მოწმდება მოწინააღმდეგე მხარის მიერ. ასეთ პირობებში საქმისთვის კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელოვანი გარემოებისა და დეტალის გამოვლენა ხდება, ვიდრე ეს ინკვიზიციური პროცესის დროს არის შესაძლებელი.

მეცნიერთა გარკვეული ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინკვიზიციურობის პრინციპი შეჯიბრებითობის პრინციპთან შედარებით დავათა განხილვის დროს უკეთესი მოდელია ჭეშმარიტების დადგენის თვალსაზრისით. არაერთი თეორეტიკოსის მოსაზრებით, სასამართლო გვევლინება „პასიური არბიტრის“ როლში შეჯიბრებითი პროცესის პირობებში და, შესაბამისად, იგი მოკლებულია საქმის გარემოებების სრულყოფილად გამოკვლევის შესაძლებლობას. ასეთ დროს გასაკვირი არ არის, რომ მოსამართლე, რომელიც შემოიფარგლება მხოლოდ მხარეთა მიერ მოპოვებული მასალებით, გადაწყვეტილებას იღებს იმ მხარის სასარგებლოდ, რომელმაც სასამართლოს წარუდგინა მეტად სარწმუნო და დამატერებელი არგუმენტაცია. მეცნიერთა და თეორეტიკოსთა სხვა ნაწილის აზრით, შეჯიბრებითი პროცესი მხოლოდ ფორმალური ჭეშმარიტების დადგენას ემსახურება, მატერიალური ჭეშმარიტება კი დაუდგენელია.



ამდენად, ინკვიზიციურობის პრინციპის აქტიურად გამოყენება სასამართლო სისტემაში უნდა იყოს მნიშვნელოვანი გარემოებებისა და დეტალების გამორკვევაში, რაც საქმეზე სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საწინდარია. ამ დროს სასამართლო აქტიური მსმენელის როლში გვევლინება და საქმის არსებითად განხილვის დროს უფრო ფართო უფლებები აქვს მინიჭებული.

ინკვიზიციურობის პრინციპის სამოქალაქო სამართალწარმოებაში გამოყენების მონიშნულდებები ყურადღებას ამახვილებენ შეჯიბრებითი პრინციპის უპირატესობაზე და მიუთითებენ, რომ იგი ემსახურება არა მხოლოდ ფორმალური, არამედ მატერიალური ჭეშმარიტების დადგენას დაავათა განხილვის პროცესში. ისინი უარყოფენ მოსამართლის, როგორც „პასიური მსმენელის“, ფუნქციას და მიუთითებენ მოსამართლის ისეთ უფლებებზე, როგორებიცაა: მოსამართლის მიერ სასამართლო სხდომის ხელმძღვანელობა, მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენა, პროცესის მონაწილე მხარეთა შეკითხვების ეტაპის წარმართვა, მხარეთა მიერ წარმოდგენილ მტკიცებულებათა გამოკვლევის პროცესში მონაწილეობა, მხარეთა საპაექრო სიტყვათა თუ რეპლიკის მოსმენა. იმავდროულად, აღსანიშნავია, რომ მოსამართლე პროცესის მონაწილე მხარეთა შეკითხვების ეტაპზე უფლებამოსილია, მხარეებს თავადაც დაუსვას შეკითხვები, რაც, საბოლოოდ, უზრუნველყოფს მოსამართლის მიერ დავის გადაწყვეტისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების გამოკვეთას და მატერიალური და ფორმალური ჭეშმარიტების დადგენას, რის საფუძველზეც სასამართლოს გამოაქვს მოტივირებული გადაწყვეტილება.

## 7.2. ინკვიზიციურობის პრინციპის დანიშნულება

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ ინკვიზიციურობის ძირითადი მიზანია ადამიანის დაცვა სახელმწიფოსაგან. დავის გადაწყვეტა, სიმართლის მიგნება ნებისმიერი კანონის უზენაესობის მაღიარებელი ქვეყნის სასამართლო სისტემის ძირითადი მიზანია, თუმცა განსაკუთრებული თავისებურება არსებობს ადმინისტრაციულ სამართალში – მოსამართლეს აქვს აქტიური როლი და მონაწილეობს სიმართლის ძიებაში; ინკვიზიციურობის პრინციპიც ამ ძიებას ემსახურება. მას შეუძლია ისეთი ფაქტების მოძიება და დადგენა, რაც მხარეებს არ მიუთითებიათ და რაც მოსამართლეს აუცილებლად მიაჩნია საქმის გადასაწყვეტად, ეს კი ნამდვილად შრომატევადი სამუშაოა.

საინტერესოა, რა არის ინკვიზიციურობის ნამდვილი დანიშნულება, რატომ არის იგი დამკვიდრებული, ძირითადად, მხოლოდ ადმინისტრაციულ სამართალში და არ არის სამოქალაქო სამართალში (მცირე გამოწვევის გათვალისწინებით), ხოლო სისხლისსამართალწარმოებამ მასზე საერთოდ უარი თქვა.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ინკვიზიციურობის პრინციპის მოქმედების პირობებში ფიქსირდება რიგი უარყოფითი ტენდენციებისა, კერძოდ: შესუსტებულია მხარეთა აქტივობა, ისინი დიდად აღარ ბრუნავენ იმ ფაქტების სრულად და ამომწურავად მითითებაზე, რომლებიც ასაბუთებენ მათ მოთხოვნებსა თუ შესაგებელს; ისინი აღარ იჩენენ აქტიურობას მტკიცებულებათა მოძიებისა და სასამართლოსთვის წარდგენისათვის. სასამართლოებში ხშირია ზედაპირულად შედგენილი ადმინისტრაციული სარჩელები, სადაც პირდაპირაა დაფიქსირებული მხარეთა და მათ წარმომადგენელთა თხოვნა, რომ სასამართლო დაეხმაროს როგორც სარჩელის ტრანსფორმირებაში, ასევე საჭირო ფაქტების გამოკვეთასა და მტკიცებულებების მოძიებაში, თანაც ამგვარი თხოვნა ფიქსირდება იმ პირობებში, როდესაც მათ არც კი უცდიათ თავიანთი ინიციატივით ამ მოქმედებების შესრულება.

თეორიული მოსაზრებების სისტემატიზაციის გზით შესაძლებელია ითქვას, რომ ინკვიზიციურობის პრინციპის ძირითადი მიზანია: კანონიერების უზრუნველყოფა, საჯარო ინტერესის დაცვა, მხარეთა პროცესუალური შესაძლებლობების გათანაბრება.

ლიტერატურაში მითითებულია, რომ ინკვიზიციურობის პრინციპი მოქმედებს მაშინ, როცა კონკრეტულ საქმესთან მიმართებით წარმოჩენილია სპეციფიკური საჯარო ინტერესი. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც საჯარო ინტერესთა არსებობა გავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიღებაზე. საჯარო ინტერესების არსებობის შემთხვევაში, მხოლოდ მხარეებს არ შეიძლება მივანდოთ ადმინისტრაციული საქმის განხილვის გადაწყვეტისა და ჭეშმარიტების დადგენისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი მტკიცებულებებისა და გარემოებების ობიექტურად მოძიების პრეროგატივა. ამ შემთხვევაში, სასამართლოს უფლებამოსილება, თავად განსაზღვროს საქმისათვის საჭირო მტკიცებულებების წარმოდგენის საკითხები, ან თავისი ინიციატივით გამოიკვლიოს შესაბამისი გარემოებები, არის საჯარო ინტერესების დაცვის წინაპირობა.<sup>255</sup>

255 ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, ეკატერინე ქარდავა, პაატა ტურავა (რედ.), თბ., 2008, 26-27.

ადმინისტრაციული პროცესი მასში მონაწილე არათანაბარი შესაძლებლობებისა და სტატუსის მქონე მხარეების არსებობით ხასიათდება. მოსამართლის მიერ პროცესში აქტიური მონაწილეობა ერთგვარად ხელს უწყობს მხარეთა პროცესუალური შესაძლებლობების გათანაბრებას; ამავე დროს, ამ პრინციპის მიზანია, დაიცვას ადმინისტრაციული ორგანოს კანონის საფუძველზე უფლებამოსილების განხორციელებისადმი არსებული საჯარო ინტერესი. ამდენად, სასამართლო აღჭურვილია შესაძლებლობით, საჭიროების შემთხვევაში განახორციელოს ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დაპირისპირებული პირის უფლებების ეფექტიანი რეალიზება, ოღონდ ისე, რომ ზიანი არ მიაყენოს შეჯიბრებითობის პრინციპს.

ამავე დროს, ადმინისტრაციულმა სასამართლომ არ შეიძლება დაუშვას, რომ მოსარჩელის მიერ საკანონმდებლო ნორმების არცოდნამ გამოიწვიოს სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმა, არამედ ის ვალდებულია, იმსჯელოს იმ სამართლებრივ საკითხებზე, რომლებსაც მნიშვნელობა აქვს გადაწყვეტილების მიღებისათვის და არ განხილულა არც ადმინისტრაციული წარმოებისას და არც სამართლებრივი დავის მიმდინარეობის პროცესში.

ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი კანონიერების პრინციპი, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციული დაცვის საჭიროება და სამართლებრივი შედეგის მიმართ არსებული საჯარო ინტერესი ასევე განაპირობებს ინკვიზიციურობის პრინციპის ეფექტიანად გამოყენების საჭიროებას. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონმდებლობის საფუძველზე მმართველობის ეფექტურად განხორციელება და ამ პრაქტიკის სასამართლო კონტროლი ძალიან მნიშვნელოვანია, ამდენად, ინკვიზიციურობის პრინციპი ზუსტად ამ მნიშვნელოვანი ინტერესების დაცვის სადარაჯოზე უნდა იდგეს, თუმცა ისე, რომ არ მოახდინოს შეჯიბრებითი პრინციპის – იგივე მხარეთა როლის დაკნინება, რამეთუ ამ ორი პრინციპის თანაარსებობა არის ეფექტური ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განხორციელების აუცილებელი წინაპირობა.<sup>256</sup>

კანონიერებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის გარდა, ინკვიზიციურობის არსის ნამდვილი დანიშნულების წარმოსაჩენად, ვფიქრობთ, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სასამართლოში მხარეთა შესაძლებლობების პროცესუალური გათანაბრების საკითხს. პირი, უპი-

256 ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 25-26.

რისპირდება რა ადმინისტრაციულ ორგანოს, ურთიერთდაქვემდებარებულობის სისტემიდან გამომდინარე, უდავოდ არათანაბარ მდგომარეობაში იმყოფება მასთან. სასამართლოს ეს იურისდიქცია ხელს უწყობს სწორედ მათი პროცესუალური შესაძლებლობების გათანაბრებას. ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის – ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნიდან თუ ამოვალთ, ინკვიზიციურობის პრინციპი შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ მოქალაქის, დაჩაგრული მხარის და არა ადმინისტრაციული ორგანოს სასარგებლოდ. საფიქრალია, რომ ამ პრინციპის ტრადიციული გაგება – საჯარო ინტერესის და კანონიერების დაცვა საჭიროებს თანამედროვეობის შესაბამის განმარტებას, ეს თანამედროვეობა კი ადამიანის უფლებებზეა ორიენტირებული; სამართლებრივი ურთიერთობების ცენტრშია ადამიანი, პრიორიტეტია მისი უფლებების დაცვა, სახელმწიფო არსებობს ადამიანისათვის.

ინკვიზიციურობის პრინციპის გაგება, უმთავრესად, საჯარო ინტერესისა და კანონიერების დაცვის თვალსაზრისით, ვფიქრობთ, უფრო შეესაბამებოდა იმ პერიოდს, როდესაც ადამიანის უფლებების დაცვის პრიორიტეტულობა ამდენად აქტუალური არ იყო, იგი შესაბამებოდა იმ პერიოდისათვის არსებულ სამეცნიერო, სამოსამართლეო ცნობიერებას, რაც განვითარებადი, პროგრესირებადი, დინამიკური და ევოლუციას დაქვემდებარებულია. ამ პრინციპის განსხვავებული/ახლებური ხედვის საფუძველი ინკვიზიციური პროცესის ევოლუციური და დინამიკური განმარტებაა, რომელსაც ხშირად იყენებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. ამგვარი განმარტების საფუძველია როგორც განსამარტავ ნორმასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის ტრანსფორმაცია, ასევე სამოსამართლეო და საზოგადოებრივი ცნობიერების შეცვლა და განვითარება. ამ პრინციპის თანახმად, ნორმა უნდა განიმარტოს დღევანდელი საკანონმდებლო სივრცის განვითარების/ცვლილებადობის, სამოსამართლეო და საზოგადოებრივი ცნობიერების ცვლილება-განვითარების კვალობაზე და არა მხოლოდ ნორმის მიღების დროს არსებული რეალობით.

ამ კონტექსტში აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივი სიცხადისა და ლეგიტიმური მოლოდინის დაცვის მოთხოვნა არ მოიცავს დადგენილ სასამართლო პრაქტიკაზე უფლებას (*უნედიკი საფრანგეთის წინააღმდეგ*, §74). სასამართლო პრაქტიკის განვითარება, თავისთავად, წინააღმდეგობაში არ მოდის მართლმსაჯულების სათანადოდ ადმინისტრირებასთან (*ლუპენი ბერძნული კათოლიკური სამრევლო და სხვები რუმი-*

ნეთის წინააღმდეგ [დიდი პალატა], § 116), ვინაიდან დინამიკური და ევოლუციური მიდგომის გამოუყენებლობა ხელს შეუშლიდა ნებისმიერ რეფორმას ან გაუმჯობესებას (ნეტდერ შაჰინი და ფერიჰან შაჰინი თურქეთის წინააღმდეგ [დიდი პალატა], §58; ალბუ და სხვები რუმინეთის წინააღმდეგ, §34).

როგორც აღინიშნა, აქტის გაუქმების მოთხოვნით წარდგენილი სარჩელის დროს მტკიცების ტვირთი ეკისრება მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუმცა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება ქმედების განხორციელების შესახებ, სახელშეკრულებო, ზიანის ანაზღაურების შესახებ და სხვა დავებიც, საპროცესო კანონმდებლობა კი ამგვარ დავებში პირდაპირ არ განსაზღვრავს მტკიცების ტვირთს. ასეთ დროს მოქმედებს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული შეჯიბრებითობის პრინციპი. ამგვარ ვითარებაში მართლაც რომ აქტუალურია ინკვიზიციურობის ნამდვილი დანიშნულება და ის, თუ რა შემთხვევებში უნდა იქნეს იგი გამოყენებული.

საინტერესოა, რომ ქართულმა სისხლის სამართლის პროცესმა სართოდ უარი თქვა ინკვიზიციურობის პრინციპზე და დღეისათვის იგი მთლიანად აგებულია შეჯიბრებითობაზე. თუკი ინკვიზიციურობის პრინციპის მიზანია საჯარო ინტერესების დაცვა და კანონიერების უზრუნველყოფა, განა სისხლის სამართლის რეგულირების სფერო არ მოიცავს ანალოგიურ მიზნებს? რა თქმა უნდა, მოიცავს და კანონმდებელმა ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებლად მიიჩნია შეჯიბრებით პროცესში; აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვა შეჯიბრებითობის გზით უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე საჯარო ინტერესი სისხლის სამართალში. ამდენად, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ინკვიზიციურობის მიზანი უნდა განისაზღვროს ქართველი კანონმდებლის სისხლის სამართალწარმოებაში გატარებული მიდგომის გათვალისწინებითაც.

### **7.3. ინკვიზიციურობის ფარგლები**

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის თავისებურებაა ის, რომ თანაარსებობენ მხარეთა შეჯიბრებითობისა და ინკვიზიციურობის პრინციპები. შეჯიბრებითობისა და ინკვიზიციურობის პრინციპთა ერთობლიობა მოსამართლეს მისთვის განსახილველად წარდგენილი საქმის სრულ-

ყოფილად შესწავლასა და სამართლიანი, ობიექტური გადაწყვეტილების გამოტანაში ეხმარება. კანონმდებელმა ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში სასამართლო ინიციატივის დამკვიდრებით გაიზიარა დასავლეთ ევროპის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ძირითადი ელემენტი, რომელიც მიჩნეულია საჯაროსამართლებრივ დავებში ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დაპირისპირებული პირის უფლებების რეალიზაციის საშუალებად, თუმცა ეს არ გამოირიცხავს მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპის განხორციელებას. მაგალითად, მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წარმოდგენილი მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონ განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იყოს დადასტურებული ეს ფაქტები. საინტერესოა ასევე ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მტკიცების ტვირთის გადახაწილება. მაგალითად, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში, მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი, ანუ აქტის გამომცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს მიღებული გადაწყვეტილების მართლობიერების დამტკიცება სასამართლოს წინაშე, ვინაიდან, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1 მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნების სანინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) ვალდებულებას და სამართლებრივ პასუხისმგებლობას აქტის კანონიერებასთან დაკავშირებით. ამდენად, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი 17.2 მუხლით სადავო აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთისაგან ათავისუფლებს მოსარჩელეს და ავალდებულებს მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს, დაამტკიცოს, რომ მან უზრუნველყო მის მიერ გამოცემული გადაწყვეტილების კანონის საფუძველზე და მის შესაბამისად მომზადება, მიღება, გამოცემა. ადმინისტრაციულ ორგანოს ევალება, დაამტკიცოს სადავო აქტის სამართლებრივი მხარე, რადგან, მატერიალურსამართლებრივი კანონმდებლობის მიხედვით, მას აქვს საჯაროსამართლებრივი ვალდებულება, თავისი გადაწყვეტილება ყოველგვარი გასაჩივრების პრეზუმფციის გარეშე მიიღოს, მხოლოდ კანონის შესაბამისად.

სასამართლოს აქტიური როლი არ ეწინააღმდეგება მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპს, ვინაიდან განსახილველი დავები სპეციფიკურობით გამოირჩევა და სასამართლოს ეს უფლებამოსილება განპირობებულია საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის, კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფის აუცილებლობით, მხარეთა საპროცესო უფლებების ჯეროვანი განხორციელებისათვის წინაპირობების შექმნით.

თანამედროვე ევროპული სამართლებრივი ტენდენციის თანახმად, სახელმწიფო გარანტირებული უნდა იყოს ადმინისტრაციული აქტების კონტროლით, სრულად ემორჩილებოდეს კანონს და, იმავდროულად, უზრუნველყოფდეს ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოების ეფექტიან მუშაობას. გასათვალისწინებელია რა საჯარო ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და პირებს შორის არსებულ უფლებამოსილებათა დისბალანსი, აღნიშნულის შესაბამისად, ეს ურთიერთობა საჭიროებს ეფექტიან კონტროლს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირთა დარღვეული უფლებების აღდგენის მიზნით.

ადმინისტრაციული სასამართლოსათვის მინიჭებული უფლება – საკუთარი ინიციატივით შეაგროვოს მტკიცებულებები, როგორც აღინიშნა, ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის დაცვას. სასამართლოს მიერ საჯარო მმართველობის კანონიერების ობიექტური კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში ფორმულირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულების სახით, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, საქმე მორიგებით დაამთავროს, უარი თქვას სარჩელზე, ან ცნოს სარჩელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას. აღნიშნული ნორმა ადგენს მოსამართლის უფლებას, შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების კანონთან შესაბამისობა. თუკი სასამართლო დაადგენს, რომ ეს გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება საჯარო ინტერესს, ის უფლებამოსილია, გააგრძელოს საქმის განხილვა და მიიღოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების საწინააღმდეგოდ.

მოსამართლის მიერ ინკვიზიციური პრინციპის გამოყენების ფარგლების თვალსაზრისით, საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა.<sup>257</sup> ერთ-ერთ დავაში სააპელაციო სასამართლომ უარი უთხრა

257 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 8 აპრილის №ს-1163(კ-18) გადაწყვეტილება, <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენელს შუამდგომლობაზე, რომლითაც იგი უარს ამბობდა სააპელაციო საჩივარზე. სააპელაციო სასამართლომ ინკვიზიციურობის პრინციპის ფართო განმარტების გზით მიუთითა, რომ სააპელაციო საჩივარზე უარი ეწინააღმდეგებოდა კანონმდებლობას.

საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულ სასამართლოწარმოებაში სრული დისპოზიციურობა არ არსებობს, ის, გარკვეულწილად, შეზღუდულია ინკვიზიციურობის ელემენტით. ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, სამოქალაქო სამართალწარმოებისაგან განსხვავებით, სასამართლოს ენიჭება სარჩელზე უარის თქმის, სარჩელის ცნობის, მორიგების კანონიერების შემოწმების უფლებამოსილება (სასკ-ის 3.2 მუხ.). ეს განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უფლებამოსილების კანონის საფუძველზე განხორციელების პრინციპით. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არ აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნის სანადაღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. კანონმდებლობით დაიშვება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონით გაუთვალისწინებელი ფუნქციების შესრულება, თუმცა ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება (რეალაქტი) ან სამართლებრივი აქტი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონს, ის არ უნდა სცდებოდეს, აგრეთვე, კანონმდებლობით განსაზღვრულ ორგანოს ზოგადი უფლებამოსილების ფარგლებს. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება – უარი თქვას სარჩელზე, ცნოს სარჩელი, დაამთავროს საქმე მორიგებით, დამოკიდებულია არა მის მიხედულებაზე, არამედ უკავშირდება ორგანოს ზოგად უფლებამოსილებას, საქმიანობის მიზნებს და, საბოლოოდ, საქართველოს კანონმდებლობასთან მის შესაბამისობას. სარჩელზე უარის თქმა, სარჩელის ცნობა არის მატერიალურსამართლებრივი უფლების განკარგვის აქტი საპროცესოსამართლებრივი შედეგით. ამდენად, სასამართლო ვალდებულია (და არა უფლებამოსილი), შეამოწმოს ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანოს, სახელდობრ, სარჩელზე და არა სააპელაციო (საკასაციო) საჩივარზე უარის, მის მიერ სარჩელის ცნობის კანონიერება. რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სააპელაციო საჩივარზე უარისთქმას, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი არ ითვალისწინებს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსისგან განსხვავებულ რაიმე დანაწესს, ამიტომ სასკ-ის მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილის განვრცობითი განმარტება სარჩელზე უარის თქმისა და სარჩელის ცნობის ნაწილში და მისი გავრცელება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სააპელაციო ან საკასაციო



საჩივარზე უარის განცხადებაზე დაუშვებელია, ვინაიდან დავაზე უკვე გამოტანილი არის სასამართლოს არსებითი გადაწყვეტილება, მაშასადამე, უკვე განხორციელებულია სასამართლოს კონტროლი. პროცესის სასარჩელო ფორმისათვის დამახასიათებელია ის, რომ დაცვის შესახებ მოთხოვნაზე პასუხის გამცემი ორგანო არ არის რომელიმე მხარესთან დაკავშირებული რაიმე ურთიერთობით (პროცესუალურის გარდა), წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა საუბარი საჩივარზე და არა სარჩელზე, როგორც ასეთზე. შემთხვევითი არაა, რომ დაინტერესებული პირის თხოვნას გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების შესახებ, წარდგენილს ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში, რომელიც გარკვეულ ურთიერთობებში იმყოფება ქვემდგომთან, ეწოდება არა სააპელაციო, საკასაციო სარჩელი, არამედ საჩივარი. ერთ ინსტანციაში დავის დასრულების შემდეგ მხარეები თავად წყვეტენ სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე საჩივრის შეტანის საკითხს. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ინკვიზიციური ხასიათის მიუხედავად, თავად უფლება სააპელაციო საჩივარზე დისპოზიციური ბუნებისაა, მხარეს შეეძლო, საერთოდ არ გაესაჩივრებინა სასამართლოს გადაწყვეტილება, შესაბამისად დავის გაგრძელება მთლიანად მხარეთა და სასკ-ის 16.2 მუხლის საფუძველზე საქმეში ჩაბმული მესამე პირის ნებაზეა დამოკიდებული, ასეთ შემთხვევაში პროცესუალურად ადმინისტრაციული ორგანოს დისპოზიციურობა შეუზღუდავია და სააპელაციო/საკასაციო პალატა არ არის უფლებამოსილი, შეამოწმოს სააპელაციო/საკასაციო საჩივარზე უარის თქმის კანონიერება, რაც არ გამოორიცხავს ზემდგომ ინსტანციებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სარჩელზე უარის თქმის შემთხვევაში უარის კანონიერების შემოწმებას, აგრეთვე ზემდგომ ინსტანციებში მხარეთა შორის დადებული მორიგების აქტის კანონიერების სასამართლოს მიერ შემოწმების შესაძლებლობას, ვინაიდან მხარეთა შორის მორიგების მიღწევა საქმის ყველა ინსტანციაში განხილვის დროსაა შესაძლებელი. სააპელაციო პალატას ყურადღების მიღმა დარჩა ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არ იყო საქმეზე მოსარჩელე, სააპელაციო პალატამ გააიგივა სააპელაციო საჩივარზე უარი სარჩელზე უართან და, შესაბამისად, უმართებულოდ განახორციელა მოთხოვნაზე უარის თქმის კანონიერების შემოწმება. ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მოწმდება ადმინისტრაციული ორგანოს სარჩელზე უარის განცხადების კანონიერება, ამ შემთხვევაში სახეზეა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სააპელაციო საჩივარზე და არა სარჩელზე უარის თქმა. სარჩელი მოცემულ შემთხვევაში აღძრულია ფიზიკური პირის მიერ, შე-

საბამისად, საფუძველს არის მოკლებული სასკ-ის 3.2 მუხლის გამოყენება. სააპელაციო საჩივარზე უარის თქმა არ უთანაბრდება სარჩელის ცნობას, რომლის კანონიერება, სასკ-ის 3.2 მუხლის თანახმად, ექვემდებარება სასამართლოს მიერ გადამოწმებას, ვინაიდან სააპელაციო ინსტანციაში საქმის განხილვისას დავაზე უკვე გამოტანილია სასამართლოს გადანყვეტილება, დავა არსებითად ერთხელ უკვე გადანყვეტილია და, შესაბამისად, არ არსებობს სააპელაციო საჩივარზე უარის კანონიერების სასამართლოს მიერ გადამოწმების საფუძველი.

საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული კატეგორიის საქმეების განმხილველი სასამართლო არ არის შებოჭილი სამართალწარმოების მონაწილეთა განცხადებებით და განმარტებებით (ინკვიზიციურობის პრინციპი). სასამართლოს აქტიურ როლში ძვეს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ძირფესვიანი სხვაობა სამოქალაქო სამართალწარმოებისაგან. ამასთანავე, აღნიშნული არ გამორიცხავს ადმინისტრაციულ სასამართლოწარმოებაში დისპოზიციურობის პრინციპის მოქმედებას. დავის გადანყვეტისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების გასარკვევად სასამართლოს შეუძლია, გამოიჩინოს ინიციატივა, თუმცა სასამართლოს ინიციატივა არ არის განუსაზღვრელი. ადმინისტრაციულ სასამართლოწარმოებაში ხორციელდება არა სამძებრო (ინკვიზიციური) პრინციპი დისპოზიციურობის შეზავებით, არამედ დისპოზიციურობა ინკვიზიციურობის ელემენტებით. დისპოზიციურობა სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სასამართლოწარმოების პრინციპია, რომელიც ნების ავტონომიის ანარეკლია და გულისხმობს მხარეთა შესაძლებლობას, განკარგონ თავიანთი მატერიალური და საპროცესო უფლებები. მხარე თავად განსაზღვრავს დავის საგანს და თავადვე იღებს გადანყვეტილებას სარჩელის აღძვრის შესახებ, რაც პროცესის დისპოზიციურობის ერთგვარი გამოხატვაა. პროცესის დისპოზიციურობის ერთ-ერთი კონკრეტული გამოვლენაა მოთხოვნაზე უარის თქმის უფლება. პროცესის მონაწილის ნება-სურვილზეა დამოკიდებული სასამართლოს გადანყვეტილების გასაჩივრება, ამდენად, მხოლოდ საჩივრის შეტანაზე უფლების მქონე პირს შეუძლია, უარი განაცხადოს გასაჩივრებაზე ან უარი თქვას მის მიერ წარდგენილ სააპელაციო ან საკასაციო საჩივარზე, დათანხმდეს სასამართლოს გადანყვეტილებას, მოითხოვოს მისი აღსრულება ან უარი თქვას მის აღსრულებაზე. სააპელაციო საჩივარზე უარის თქმით აპელანტმა მოახდინა სსკ-ის მე-3 მუხლით მინიჭებული საპროცესო უფლების რეალიზაცია, რაც, სასკ-ის 272-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, არის მიმდინარე წარმოე-

ბის შეწყვეტის საფუძველი. უფლების გამოყენება არაა ვალდებულება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის იქნებოდა არა უფლება, არამედ ვალდებულება. არავის აქვს უფლება, აიძულოს პირი, რათა მან მიიღოს ზომები თავისი დარღვეული (სადავო) უფლების დასაცავად. მხარეებს აქვთ თანაბარი უფლება, გაასაჩივრონ სასამართლოს გადაწყვეტილებები და განჩინებები, მათ აგრეთვე უფლება აქვთ, უარი თქვან გასაჩივრებაზე.

#### **7.4. ინკვიზიციურობის პრინციპი საარჩევნო დავებში**

საარჩევნო სამართლის ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილად არსებობა განაპირობებს იმას, რომ საარჩევნო დავები განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით, რომელიც, როგორც უკვე აღინიშნა, შეჯიბრებითთან ერთად, ინკვიზიციური სამართალწარმოების პრინციპზეა აგებული.

ინკვიზიციურობის გამოყენების სირთულე კარგად ჩანს სწორედ საარჩევნო დავების განხილვისას. გარდა სამართლებრივი სპეციფიკურობისა, საარჩევნო დავებში ამ პრინციპის გამოყენებას ართულებს დავის განხილვის უაღრესად შემჭიდროებული ვადებიც: პირველი ინსტანციის სასამართლოში 2 დღე, მეორე ინსტანციის სასამართლოში კი 1 დღე. თავის მხრივ, გასაჩივრების ასევე მჭიდრო ვადები კიდევ უფრო თვალსაჩინოს ხდის ამ პრინციპის სრულყოფილად გამოყენების საჭიროებას. მაგალითად, მომჩივანს ხშირად არ შეუძლია, გასაჩივრების მცირე ვადებში მოიპოვოს ისეთი მტკიცებულება, რომელზეც ამყარებს თავის მოთხოვნას, მაგალითად: კენჭისყრის ოქმი, ბათილი ბიულეტენი, კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნი, ხშირად რთულია მოწმის მოძიებაც და სხვ. ამდენად, საქმის სწორად გადაწყვეტის, მხარეთა უფლებების დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლების უზრუნველყოფის მიზნით, ხშირად გადამწყვეტია სასამართლოს მიერ ინკვიზიციურობის პრინციპის გამოყენება. სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზით, სამწუხაროდ, არ იკვეთება ნათელი სურათი, გამოიყენა თუ არა მოსამართლემ ინკვიზიციურობის პრინციპი, თავად დაადგინა თუ არა საქმის გადასაწყვეტად მნიშვნელოვანი ფაქტი, თავისი ინიციატივით მოიპოვა თუ არა მტკიცებულება და ა.შ. ამგვარი ინფორმაციის მოპოვება, ძირითადად, შესაძლებელია სასამართლო სხდომის ოქმების მეშვეობით. სასამართლო გადაწყვეტილებებში შესაძლოა, შევხვდეთ მხოლოდ უბრა-

ლო მითითებას, რომ მხარემ ვერ უზრუნველყო რაიმე მტკიცებულების წარმოდგენა, იმის დაკონკრეტების გარეშე, თუ რას დაადასტურებდა ან უარყოფდა ასეთი მტკიცებულება, ან, საერთოდ, რა სახის მტკიცებულება შეიძლებოდა ყოფილიყო ეს. გადანაცვტილებებში, ძირითადად, ვხვდებით ამგვარ ფორმულირებებს: „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 102-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, თითოეულმა მხარემ უნდა დაამტკიცოს გარემოებანი, რომლებზედაც იგი ამყარებს თავის მოთხოვნასა და შესაგებელს. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლის პირველი ნაწილი კი ადგენს, რომ მოსარჩელე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები; მოპასუხე ვალდებულია, დაასაბუთოს თავისი შესაგებელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები. საქმის მასალებიდან გამომდინარე, არ დასტურდება და მოსარჩელის მიერ არც სასამართლო სხდომაზე იქნა წარმოდგენილი რაიმე მტკიცებულება იმ გარემოებების დასადგენად, რომ სადავო აქტების მიღებისას ადგილი ჰქონდა კანონით დადგენილი ისეთი პროცედურული ნორმების დარღვევას, რომლის არარსებობის შემთხვევაში აღნიშნულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადანაცვტილება.“

სასამართლო პრაქტიკა მეტყველებს იმაზე, რომ საარჩევნო დავების განხილველი მოსამართლეები დიდ ინიციატივას არ იჩენენ ინკვიზიციურობის პრინციპის სრულად გამოყენების თვალსაზრისით. ამის ერთ-ერთი მიზეზი შესაძლოა იყოს დავის განხილვის შემჭიდროებული ვადა; თუკი მოსამართლე სასამართლო სხდომაზე მივა იმ დასკვნამდე, რომ საჭიროა კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნი, იგი შესაბამისი განჩინებით გამოითხოვს მას, რასაც გარკვეული დრო სჭირდება და რაც იმას გულისხმობს, რომ დიდი ალბათობით საქმის განხილვა კანონით დადგენილ ვადაში ვერ მოესწრება. თუკი მოსამართლე აღნიშნულის საჭიროებაში დარწმუნდება საქმის განსახილველად მომზადების ეტაპზე, საქმე უფრო მარტივდება, რადგან იგი მტკიცებულების წარმოდგენას შესაბამის პირს დაავალებს სხდომაზე, რაც სასამართლო განხილვას აღარ გააჭიანურებს. მართალია, საკითხი უნდა გადანაცვდეს გონივრულ დროში ან გადაჭარბებული დაგვიანების გარეშე, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ საკითხის სრულყოფილი გადანაცვტა, სამართლიანი სასამართლოს ინტერესები მოითხოვს სამოსამართლეო ინიციატივის გზით ახალი მტკიცებულებების მოპოვებას, რისი მოსწრებაც შეუძლებელია საკანონმდებლო ვადებში, ანუ, როდესაც ერთმანეთს უპირისპირდება საქმის, მაგალითად, ერთდღიან ვადაში გადანაცვტის საკა-

ნონმდებლო მოთხოვნა და სამართლიანი სასამართლოს ინტერესი, ვფიქრობთ, რომ მოსამართლემ უნდა აირჩიოს მეორე, ანუ სამართლიანი და ხარისხიანი მართლმსაჯულება. მოსამართლეს შეუძლია, მოინვიოს და დაკითხოს მოწმე, რომელმაც შესაძლოა, დაადასტუროს ან, პირიქით, უარყოს ამომჩევლის მოსყიდვის ფაქტი, ზედმეტი ბიულეტენის გაცემის ფაქტი; შეუძლია, ნებისმიერი ორგანოდან გამოითხოვოს ნებისმიერი ინფორმაცია და სხვ. აღნიშნულთან ერთად, სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევის საფრთხეს ისიც ამცირებს, რომ შედეგების გასაჩივრების უფლება აქვთ არა მოქალაქეებს, არამედ საარჩევნო სუბიექტებსა და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს. ეს იმითაც შეიძლება აიხსნას, რომ საარჩევნო დავა შეიძლება მოიგოს მხოლოდ კარგად მომზადებულმა, გათვითცნობიერებულმა და აქტიურმა მოსარჩელემ, რის გამოც ინდივიდუალურ ამომჩეველს ნაკლები შანსი აქვს, საარჩევნო დავაში მიაღწიოს წარმატებას. შესაბამისად, კანონმდებელმა ამომჩევლის ეს უფლება მიანდო დამკვირვებლის სტატუსის მქონე სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.<sup>258</sup>

სამოსამართლეო ინკვიზიციურობის განხილვის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია საკითხი, რომელიც შეეხება საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმების გასაჩივრებას; კერძოდ, ამგვარ საჩივრებში ბათილობის საფუძვლად ხშირად მითითებულია ისეთი დარღვევების შესახებ, რომლებზეც უკვე ნამსჯელი აქვს სასამართლოს საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული შემაჯამებელი ოქმის კანონიერების განხილვის ფარგლებში. ასეთ დროს სასამართლო გადაწყვეტილებებში<sup>259</sup> შევხვდებით მსჯელობას, რომლის თანახმადაც, სასამართლოებს უკვე ნამსჯელი აქვთ მითითებულ დარღვევებზე და გადაწყვეტილებები შესულია კანონიერ ძალაში, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 266-ე მუხლის თანახმად კი, გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ მხარეებს არ შეუძლიათ, სადავო გახადონ სხვა პროცესში გადაწყვეტილებით დადგენილი ფაქტები და სამართლებრივი ურთიერთობანი; ამ მოტივით

258 კვლევა – საარჩევნო დავების ანალიზი; ავტორები: ნინო ქადაგიძე და შალვა ცხაკაია, 21-22, <https://rm.coe.int/edr-research-geo/1680981a03>

259 მაგალითად: თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 19 ნოემბრის N3/8304-16 გადაწყვეტილება; თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 16 დეკემბრის N3/7835-18 გადაწყვეტილება.

საჩივარში მითითებულ ფაქტებს სასამართლო აღარ იკვლევს და უარს ამბობს საჩივრის დაკმაყოფილებაზე. ამდენად, არსებული პრაქტიკით, საოლქო და ცენტრალური საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელი ოქმების კანონიერების შესწავლისას სასამართლო ასრულებს ტექნიკურ ფუნქციას – აქვთ თუ არა უკვე ნამსჯელი სასამართლოებს საჩივარში მითითებულ უბნებთან/ოლქებთან დაკავშირებით და რამდენად სწორად არის არითმეტიკულად შეჯამებული საუბნო თუ საოლქო საარჩევნო კომისიების მონაცემები; იგი არსებითად არ მსჯელობს საჩივარში მითითებულ დარღვევებზე, რაც მართლმსაჯულებას, შეიძლება ითქვას, ზედაპირულს ხდის.

ამ საკითხის განხილვისას ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვაოთ ორი შემთხვევა, პირველი, როდესაც საოლქო ან ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმზე წარდგენილ საჩივარში განმეორებით მითითებულია იმავე დარღვევების შესახებ, რაზეც სასამართლოებს უკვე ნამსჯელი აქვთ და, მეორე, როდესაც ამ საჩივარში მითითებულია სხვა დარღვევების შესახებ, რაც მანამდე არ გამხდარა სასამართლოების მსჯელობის საგანი.

პირველ შემთხვევაში სრულიად გასაზიარებელია არსებული სასამართლო პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც, რადგან გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ მხარეებს არ შეუძლიათ, სადავო გახადონ სხვა პროცესში გადაწყვეტილებით დადგენილი ფაქტები და სამართლებრივი ურთიერთობანი, სასამართლო მათ აღარ იკვლევს და საჩივარს არ აკმაყოფილებს; რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, აქ შეგვიძლია, უფრო კრიტიკულები ვიყოთ, განსაკუთრებით ინკვიზიციურობის პრინციპის არგამოყენების თვალსაზრისით, რადგან საარჩევნო კანონმდებლობით, მართალია, დადგენილია, რომ საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება ჯერ უნდა გასაჩივრდეს ზემდგომ კომისიაში, ხოლო შემდგომ სასამართლოში, თუმცა აკრძალული არ არის, მაგალითად, საუბნო დონეზე ჩადენილი დარღვევის გამო ზემდგომი კომისიის ოქმის გაუქმება და, ასევე, თუ მითითებულია ისეთ მნიშვნელოვან დარღვევებზე, რასაც შეუძლია არჩევნების შედეგები შეცვალოს, სასამართლოს არსებული მიდგომა, ვფიქრობთ, ვეღარ უპასუხებს სამართლიანი სასამართლოს მოთხოვნებს და, ამდენად, უმჯობესია, სასამართლომ არსებითად გამოიკვლიოს საჩივარში მითითებული საკითხები და აღნიშნულის შედეგად მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება.



The present publication contributes to the important discussion of what is done and what can be further done to guarantee that elections are conducted in a fair manner. It conveys a clear message that the credibility of the electoral process is ensured, among other things, by the effective judicial control. This study combines the expertise of its authors in the national and international election standards and their professional experience in dealing with electoral legislation and in its application in election dispute resolution. The significance of the chosen topic for human rights and the rule of law is apparent. As the European Court of Human Rights put it in its very first judgment on the right to free elections, fundamental rights and freedoms are best maintained by an effective political democracy and free elections are one of characteristic principles of such democracy.

წინამდებარე გამოცემას მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს დისკუსიაში, თუ რა გაკეთდა და რა შეიძლება გაკეთდეს, რათა არჩევნები ჩატარდეს სამართლიანად. ნაშრომი მკაფიო გზავნილს შეიცავს, რომ საარჩევნო პროცესის სანდობას, სხვა ასპექტებთან ერთად, უზრუნველყოფს ეფექტიანი სასამართლო კონტროლი. წინამდებარე კვლევაში შერწყმულია, ერთი მხრივ, ავტორების მაღალი კომპეტენცია არჩევნების ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების სფეროში და, მეორე მხრივ, მათი პროფესიული გამოცდილება საარჩევნო კანონმდებლობის გამოყენებასა და საარჩევნო დავების გადაწყვეტაში. თვალსაჩინოა განსახილველი თემის მნიშვნელობა ადამიანის უფლებებისა და სამართლის უზენაესობის თვალსაზრისით.

როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა თავის პირველ გადაწყვეტილებაში თავისუფალი არჩევნების უფლების შესახებ, ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა უკეთ იქნება უზრუნველყოფილი ეფექტიანი პოლიტიკური დემოკრატიის პირობებში და თავისუფალი არჩევნები ასეთი დემოკრატიის ერთ-ერთი დამახასიათებელი პრინციპია.



ElecLab, the Council of Europe Electoral Laboratory (coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

ევროპის საბჭო არის ადამიანის უფლებათა მოწინავე ორგანიზაცია კონტინენტზე. იგი 47 წევრი სახელმწიფოსაგან შედგება, რომელთა შორისაა ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყანა. ევროპის საბჭოს ყველა წევრმა სახელმწიფომ ხელი მოაწერა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას – ხელშეკრულებას, რომელიც გამიზნულია ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და სამართლის უზენაესობის დასაცავად. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ზედამხედველობს კონვენციის შესრულებას წევრ სახელმწიფოებში

KAT

