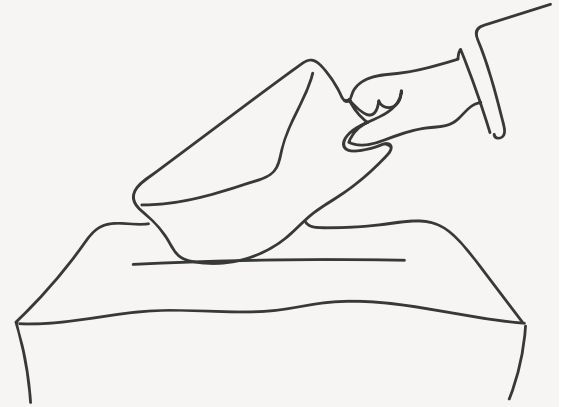
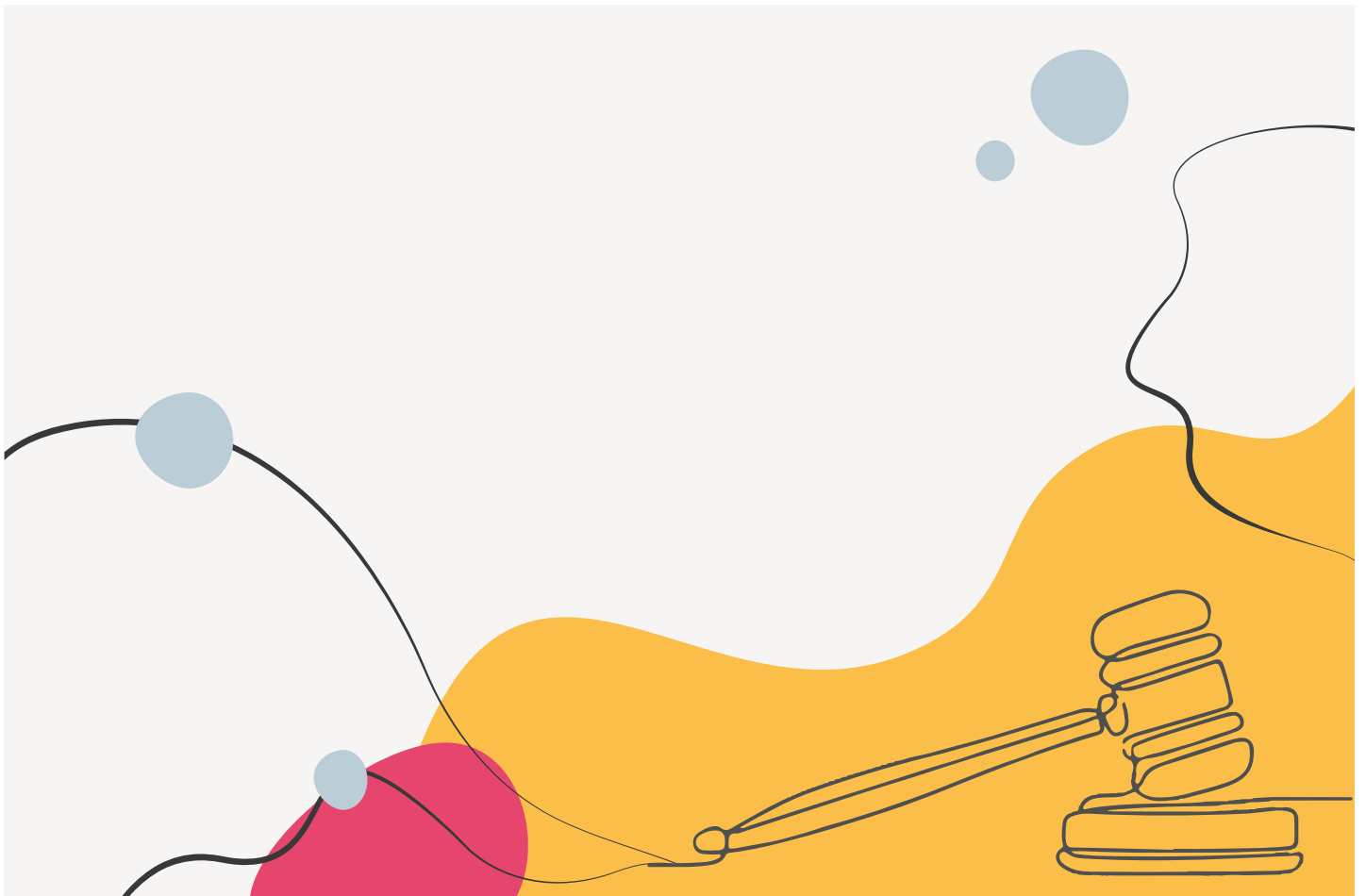


საარჩევნო დავების ანალიზი



(საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31
ოქტომბრის არჩევნები, პირველი და მეორე ტური)



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საარჩევნო დავების ანალიზი

(საქართველოს პარლამენტის

2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნები,

პირველი და მეორე ტური)

ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, რომელიც აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით იქნა გაწეული. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ (საია). ის, შესაძლოა, არ ასახავდეს USAID-ის ან აშშ-ის მთავრობის შეხედულებებს.



ანგარიშის ხელმძღვანელი: ნონა ქურდოვანიძე

ავტორები: ლაშა ბეჰიშვილი
შორენა ლოლაძე
ლელა მაჭარაშვილი
ვასილ ჟიჟიაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი
ტექნიკური რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

ყდის დიზაინი: ნინო ბაგუა

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	5
მეთოდოლოგია	6
ძირითადი მიზნები	6
რეკომენდაციები	9
1. საარჩევნო დავების წარმოების საკანონმდებლო ჩარჩო	11
1.1. შესავალი	11
1.2. საარჩევნო დავის განხილვის ვადები	11
1.3. ბარიერები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შემთხვევაში სასამართლოსთვის მიმართვასთან დაკავშირებით	11
1.4. სააპელაციო სასამართლოში საარჩევნო დავის განხილვისა და გადაწყვეტილების ჩაბარების ვადა	12
შეჯამება	14
2. წინასაარჩევნო დავების ანალიზი	15
2.1. შესავალი	15
2.2. აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა სოციალური ქსელის მეშვეობით	15
2.3. საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა	17
2.4. აგიტაცია არარეგისტრირებული პირის სასარგებლოდ	20
2.5. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება	21
შეჯამება	21
3. კენჭისყრის დღის საარჩევნო დავები	22
3.1. შესავალი	22
3.2. დამკვირვებლის უფლებამოსილების განხორციელების ხელშეშლა	22
3.3. საოლქო საარჩევნო კომისიაში საარჩევნო მასალების კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით წარდგენა	23
შეჯამება	24
4. შემაჯამებელ ოქმებთან დაკავშირებული საარჩევნო დავები	25
4.1. შესავალი	25
4.2. საუბნო საარჩევნო კომისიის ახსნა-განმარტება, მეორე დღეს შედგენილი შესწორების ოქმი და ოლქის მიერ განკარგულებით შესწორებული მონაცემები	25
4.3. „მეტობა“ - საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოს პრაქტიკა	26
4.4. „ნაკლებობა“ - საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოს პრაქტიკა	28
4.5. გასაჩივრების პროცედურა შემაჯამებელ ოქმებთან დაკავშირებით	29
შეჯამება	30

5. საოლქო საარჩევნო კომისიებში საარჩევნო დავების განხილვის პროცესი	32
5.1. შესავალი	32
5.2. საჩივრების განხილვის ფორმალური ხასიათი	32
5.3. მტკიცებულებების გამოკვლევა და მტკიცების სტანდარტი	32
5.4. ერთგვაროვანი საჩივრების განხილვის პრაქტიკა	34
5.5. პანდემიის პირობებში კომისიის სხდომების დისტანციურად ჩატარების პრობლემა	34
5.6. საოლქო საარჩევნო კომისიების სამუშაო სივრცე	35
შეჯამება	35
6. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების პრაქტიკა	36
6.1. შესავალი	36
6.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსი და მისი პრაქტიკაში განხორციელების ხარვეზები	36
6.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სტანდარტი საოლქო საარჩევნო კომისიებში	37
6.4. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სტანდარტი საერთო სასამართლოებში	39
შეჯამება	40

შესავალი

საარჩევნო დავების გამჭვირვალედ, მიუკერძოებლად, დროულად, ეფექტიანად და კანონიერების პრინციპის საფუძველზე გადაწყვეტა ქვეყანაში ჩატარებული არჩევნების ხარისხის შეფასების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინდიკატორია. ამასთან, საარჩევნო კანონმდებლობის მიზნობრივად, დანიშნულებისამებრ განმარტება და მისი იმ მასშტაბებით გამოყენება, როგორც ის კანონმდებლის მიერ არის დადგენილი, კრიტიკულად აუცილებელია სამართლიანი, თანასწორი და კონკურენტული საარჩევნო გარემოს შესაქმნელად. საქართველოს პარლამენტის როლის, ფუნქციების გათვალისწინებით, ამ ორგანოს დემოკრატიული არჩევნები განსაკუთრებით დიდ მნიშვნელობას იძენს. პროცესის წარმართვა კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში უზრუნველყოფს ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირებას რეალურად ხალხის ნების, მათი სურვილების შესაბამისად. ამდენად, მნიშვნელოვანია, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და სასამართლოს მხრიდან დავების განხილვა/გადაწყვეტა ხდებოდეს კანონმდებლობის დაცვის რეალური სულისკვეთებით.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების პირველი ტურის შემდეგ შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებულმა დარღვევებმა განსაკუთრებული პოლიტიკური დატვირთვა შეიძინა. ოქმებში აღმოჩენილი დისბალანსისა თუ სხვა ტიპის უზუსტობების გამო, მაღალი იყო საარჩევნო ადმინისტრაციებში წარდგენილი საჩივრების რაოდენობაც, განსაკუთრებით, პირველ ტურთან მიმართებით. არჩევნების I ტურის კენჭისყრის დღეს და შემდგომ პერიოდში საოლქო საარჩევნო კომისიებში სულ 2091 საჩივარი შევიდა. აქედან, ჯამში, დაკმაყოფილდა/ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა 270, არ დაკმაყოფილდა 698, ხოლო სხვადასხვა ტექნიკური პრობლემის გამო განუხილველი დარჩა 1117 საჩივარი.¹ ცესკოს მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, პირველი ტურის კენჭისყრის დღეს და შემდგომ პერიოდში დარეგისტრირდა 997 საჩივარი,² რომლებიც საუბნო საარჩევნო კომისიების კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმების ბათილობას ან/და მონაცემების ხელახლა გადათვლას შეეხებოდა. მეორე ტურის შემდეგ ამავე მოთხოვნით 5 საჩივარი დარეგისტრირდა.³ საერთო სასამართლოებში გასაჩივრებული საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელი ოქმებიდან სასამართლომ მოთხოვნა მხოლოდ 20 უბანთან მიმართებით დააკმაყოფილა/ნაწილობრივ დააკმაყოფილა. ხოლო მონაცემების ხელახლა გადათვლის შემდგომ საარჩევნო სუბიექტების მონაცემები შეიცვალა 12 საუბნო საარჩევნო კომისიის შემთხვევაში.⁴

აღსანიშნავია, რომ ცესკომ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას (საია) არ მიაწოდა დამუშავებული ინფორმაცია, ჯამში რამდენი საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმს შეეხებოდა წარდგენილი საჩივრები (შესაძლებელია, 1 საჩივარში მოთხოვნილი იყოს რამდენიმე შემაჯამებელი ოქმის ბათილად ცნობა. ასევე, სხვადასხვა სუბიექტის მიერ წარდგენილი 997 საჩივარი, შესაძლოა, იმეორებდეს ერთი და იმავე საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის ბათილობის მოთხოვნას). ამდენად, ანგარიშის მომზადების დროისთვის არ არის იდეალური, სულ რამდენი უბნის შემაჯამებელ ოქმს შეეხებოდა წარდგენილი საჩივრები.

საიამ როგორც პირველ, ისე მეორე ტურთან მიმართებით სხვადასხვა ტიპის დარღვევაზე 300-ზე მეტი საჩივარი წარადგინა. აქედან 109 პირველი ტურის შემდგომ საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებულ დარღვევებს შეეხებოდა. ამ 109 უბნიდან დალუქული დოკუმენტაცია გაიხსნა ან/და გადაითვალა 31 უბნის შემთხვევაში, საიდანაც შეიცვალა 5 უბნის მონაცემები, 1 უბნის შედეგები სრულად გაბათილდა, 2 უბანთან დაკავშირებით კი საიამ თავად მოხსნა მოთხოვნა.⁵

¹ იხ. ცესკოს ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნები“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3qm8LW2> [ბოლო ნახვა: 15.02.2021].

² ცესკომ არ მოგვწოდა დამუშავებული სტატისტიკა, წარდგენილი საჩივრები რამდენ საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმს შეეხებოდა.

³ ცესკოს 2021 წლის 26 იანვრის წერილი N03-02/51.

⁴ იქვე.

⁵ იხ. საიას ანგარიში „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის საარჩევნო დავები“. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37bDKwu> [ბოლო ნახვა: 15.02.2021]; ასევე, საიას განცხადება მეორე ტურის დაკვირვების შედეგებთან დაკავშირებით, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aZRewu> [ბოლო ნახვა: 15.02.2021].

საარჩევნო ადმინისტრაციებში წარდგენილი საჩივრების შინაარსის გათვალისწინებით, არსებობდა მოლოდინი, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები და შემდგომ, საერთო სასამართლოები დააკმაყოფილებდნენ ყველა არგუმენტირებულ მოთხოვნას და პრობლემური უბნების შედეგები ხელახლა გადაითვლებოდა. თუმცა, საჩივრების განხილვის პროცესში გამოვლენილმა ხარვეზებმა, განუხილველად დატოვებული საჩივრების სიმრავლემ და დაკმაყოფილებული მოთხოვნების სიმცირემ გააღრმავა უნდობლობა არჩევნების შედეგებთან მიმართებით.

ანგარიშის მიზანია, გამოკვეთოს ის ძირითადი ტენდენციები და საკანონმდებლო ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლის საარჩევნო დავების სამართლიან გადაწყვეტას და აჩენს უნდობლობას საარჩევნო პროცესების მიმართ. ანგარიშში საია აფასებს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებულ საარჩევნო დავებს როგორც წინასაარჩევნო, ასევე, კენჭისყრის დღეს და შემდგომ პერიოდში. ანგარიშში მოცემულია საარჩევნო დავების განხილვის პროცესში გამოვლენილი ძირითადი ხარვეზები. ასევე გაანალიზებულია საარჩევნო ადმინისტრაციებისა და სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში ასახული პრობლემური პრაქტიკა. ანალიზის საფუძველზე შემუშავდა რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო ბარიერების ან/და პრაქტიკაში არსებული პრობლემების აღმოფხვრას.

მეთოდოლოგია

ანგარიში მოიცავს საარჩევნო ადმინისტრაციებსა და საერთო სასამართლოებში საარჩევნო კანონმდებლობის საფუძველზე განხილულ საქმეებს და არ აფასებს სხვა ორგანოებში (მათ შორის, საგამოძიებო ორგანოებში) მიმდინარე დავებს, რომლებიც კავშირშია 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან და, შესაძლოა, გავლენას ახდენდეს როგორც საარჩევნო პროცესზე, ისე მის შედეგებზე.

ანგარიში მომზადდა სხვადასხვა ინსტრუმენტის გამოყენებით:

- **კანონმდებლობისა და რელევანტური სტანდარტების ანალიზი** - ანგარიშზე მუშაობისას გაანალიზდა რელევანტური საკანონმდებლო ჩარჩო და საერთაშორისო სტანდარტები.
- **საარჩევნო დავებზე მიღებული გადაწყვეტილებები** - ანგარიში ეყრდნობა საიას, სხვა სადამკვირვებლო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიების, საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების, ასევე ფიზიკური პირების მიერ წარმოებულ საარჩევნო დავებზე მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზს. გარდა საიას წარმოებაში არსებული საქმეებისა, სხვა სუბიექტების მიერ ინიცირებულ საარჩევნო დავებზე მიღებული გადაწყვეტილებების მოძიების მიზნით, გამოყენებულია ცეკოს საარჩევნო დავების ელექტრონული ბაზა.
- **საჯარო ინფორმაცია** - საიამ საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან და საკვლევ საკითხებთან დაკავშირებული რელევანტური ინფორმაცია აისახა ანგარიშში.
- **საიას დამკვირვებლების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია** - გაანალიზდა საიას იმ 33 დამკვირვებლისგან მიღებული ინფორმაცია, რომლებიც, ერთი მხრივ, აკვირდებოდნენ კენჭისყრის დღის დასრულებისას საოლქო საარჩევნო კომისიებში საარჩევნო დოკუმენტაციისა და შემაჯამებელი ოქმების მიღების პროცესს, ხოლო, მეორე მხრივ, უშუალოდ მონაწილეობდნენ ორგანიზაციის მიერ წარდგენილი საჩივრების განხილვაში.

ძირითადი მიზნაპეპი

1. საქართველო ინარჩუნებს საარჩევნო დავების წარდგენისა და გადაწყვეტის არსებითად პრობლემურ კანონმდებლობას. საარჩევნო დავების განხილვისთვის დადგენილი ვადების სიმცირე მნიშვნელოვანი ბარიერია სათანადო დასაბუთების მომზადების, შესაბამისი მტკიცებულებების შეკრებისა და საჩივრის წარდგენის თვალსაზრისით, მით უფრო იმ პირობებში, რომ არ არსებობს ელექტრონულად მისი გაგზავნის წესი.
2. გამოწვევად რჩება სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შეუძლებლობა. იმ პირობებში, რო-

დესაც საარჩევნო ადმინისტრაციის არსებული პრაქტიკა საარჩევნო კანონმდებლობის განმარტებასთან დაკავშირებით ხშირად კანონსაწინააღმდეგო და არაერთგვაროვანია, გადაწყვეტილებებზე სასამართლო კონტროლი არის გამოსავალი საარჩევნო კომისიის დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მიმართ უჭვების გამორიცხვის თვალსაზრისით.

3. პრობლემად რჩება სააპელაციო სასამართლოში საქმის განხილვისა და გადაწყვეტილების/განჩინების ჩაბარების ვადებთან დაკავშირებული სათანადო რეგულაციების არარსებობა. კერძოდ, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პირველი ინსტანციის სასამართლოდან სააპელაციო სასამართლოში საქმის გადაგზავნის, სააპელაციო სასამართლოს მიერ საჩივრის განხილვის დაწყებისა და სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების/განჩინების სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადების შემდგომ მხარისთვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების ჩაბარების ცხად ვადებს, რაც უარყოფითად აისახება საარჩევნო დავების დროულ განხილვაზე.
4. სამუშაო დროს ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას საჯარო მოხელეების წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა საარჩევნო ადმინისტრაციამ, რიგ შემთხვევებში, დაუკავშირა ფინანსური რესურსების არამიზნობრივი ხარჯვის საკითხს და დამოუკიდებლად არ შეფასდა, ჰქონდა თუ არა ადგილი საჯარო მოხელეების მხრიდან სამუშაო დროს ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის ფაქტს. კანონმდებლობის ამგვარი განმარტება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან ცალსახა და არაორაზროვანი მოთხოვნის იგნორირება აზიანებს წინასაარჩევნო გარემოს, იწვევს სუბიექტების არათანაბარ პირობებში ჩაყენებას და საჯარო სამსახურის პოლიტიზებას.
5. საარჩევნო ადმინისტრაცია საარჩევნო კომისიის წევრის მხრიდან სოციალური ქსელის მეშვეობით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის ფაქტის არარსებობას, თითქმის ყველა შემთხვევაში, ადგენდა მხოლოდ სავარაუდო სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის ჩვენების საფუძველზე. აღნიშნული კიდევ უფრო მძიმე პრეცედენტს ქმნის ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს თვალსაზრისით და ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკურად ნეიტრალურ ორგანოდ იდენტიფიცირებას.
6. წინასაარჩევნო პერიოდში იმ პირის მხარდასაჭერად განხორციელებული ქმედებები, რომელიც იმ კონკრეტულ დროს არ არის წარდგენილი საარჩევნო კომისიაში კანდიდატად რეგისტრაციისთვის, თუმცა უკვე იდენტიფიცირებულია, როგორც მომავალი კანდიდატი, არ კვალიფიცირდება აგიტაციად და ეს ქმედება რჩება რეაგირების გარეშე. ამდენად, ის ფაქტი, რომ პირი ფორმალურად არ არის კანდიდატად რეგისტრირებული, ხდება წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების არ მქონე პირების პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების საფუძველი.
7. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში გამოიკვეთა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევები, რომლებზეც საარჩევნო ადმინისტრაცია ეფექტიანად არ რეაგირებდა. მან უარი თქვა იმ ტიპის საჩივრების დაკმაყოფილებაზე, რომლებიც სხვადასხვა სახელმწიფო პროექტზე საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატების მონაწილეობას შეეხებოდა. საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ დადგენილი სტანდარტით, წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ნაწილად არ მიიჩნევა ისეთი ღონისძიებები, რომლებშიც გაცხადებული არ არის, რომ ხორციელდება კონკრეტული კანდიდატის მხარდასაჭერად. იმავდროულად, საარჩევნო ადმინისტრაციამ მიუთითა, რომ ყველა დასახელებული ღონისძიება იყო საჯარო და ნებისმიერ მსურველს შეეძლო მასზე დასწრება, რაც ასევე გამორიცხავდა ღონისძიების წინასაარჩევნო აგიტაციად/კამპანიად კვალიფიცირებას. წინასაარჩევნო აგიტაციის/კამპანიის ფარგლებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვის ამგვარი ვიწრო განმარტება არსებულ სახელისუფლებო უმრავლესობას უპირატესობას ანიჭებს და ქმნის არათანასწორ საარჩევნო გარემოს. აღნიშნული კანონზომიერად განაპირობებს სამთავრობო პროექტების პერსონიფიცირებას და კონკრეტულ პოლიტიკურ სუბიექტთან აფილირებას. შედეგად, შლის ზღვარს სახელმწიფოსა და პარტიებს შორის.

8. საარჩევნო დავების განხილვის/გადაწყვეტის პროცესში გამოიკვეთა საარჩევნო კანონმდებლობის არასწორად გამოყენების/განმარტების ტენდენცია. საარჩევნო ადმინისტრაცია კანონმდებლობას ხშირად ვიწროდ, ამასთან, არაერთგვაროვნად განმარტავდა. საჩივრების განხილვის პროცესი, ძირითადად, ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მათ დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებები მიიღებოდა არათანმიმდევრულად და დაუსაბუთებლად. კომისიები სრულყოფილად არ იკვლევდნენ საჩივარში მითითებულ ფაქტობრივ გარემოებებს, არ სწავლობდნენ წარდგენილ მტკიცებულებებს ან/და არ უზრუნველყოფდნენ საკუთარი ინიციატივით მტკიცებულებების მოპოვებას. ასევე, როგორც წესი, კანონით დადგენილი წესით სხდომაზე კომისიები არ იბარებდნენ მოწმეებს და იმ პირებს, რომელთა დისციპლინირების საკითხიც განიხილებოდა. რჩებოდა შთაბეჭდილება, რომ ამგვარი მიდგომები საჩივრების თავიდან არიდების მიზნით იყო დეტერმინირებული. დარღვევის გამართლებისთვის გამოიყენებოდა ნებისმიერი არგუმენტი და ობიექტურად იქმნებოდა განცდა, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციას არ გააჩნდა დარღვევებზე ეფექტიანად რეაგირების ნება, რაც საჩივრების წარდგენას და მათი განხილვის პროცესს ფორმალურს ხდიდა.
9. კომისიის სხდომის მიმდინარეობისას კომისიების თავმჯდომარეებს ჰქონდათ მცდელობები, საკუთარი პოზიცია მიენიშნებინათ კომისიის სხვა წევრებისთვის და ამით ირიბად მოეხდინათ გავლენა მათ გადაწყვეტილებაზე.
10. რამდენიმე საოლქო საარჩევნო კომისიის სამუშაო გარემო არ იყო სათანადოდ მოწყობილი, რის გამოც დამკვირვებლებს არ ეძლეოდათ მიმდინარე პროცესებზე სრულყოფილად დაკვირვების შესაძლებლობა.
11. არათანმიმდევრული იყო კომისიის მიდგომები გარკვეულ საკითხებთან მიმართებით, მათ შორის, მსგავსი საჩივრების გაერთიანებისა და განუხილველად დატოვების თაობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ კომისია მსგავს საჩივრებს არ გააერთიანებდა, ერთ-ერთი მათგანის განხილვაც კი სხვა საჩივრების განუხილველად დატოვების საფუძველი ხდებოდა. შედეგად, საჩივრის ყველა ავტორს არ ეძლეოდა შესაძლებლობა, სადავო საკითხზე საკუთარი არგუმენტები და შესაბამისი მტკიცებულებები წარმოედგინა.
12. არსებული რეგულაციების მიუხედავად, საიას წარმომადგენლებს რამდენიმე შემთხვევაში არ მიეცათ შესაძლებლობა, პროცესს დისტანციური ფორმით დასწრებოდნენ. შესაბამისად, მოუწიათ, სხდომაში მონაწილეობა მიეღოთ მათი ჯანმრთელობისთვის საკმაოდ სასიფათო პირობებში, ან საერთოდ ვერ ისარგებლეს ამ უფლებით.
13. მომდევნო დღეს შესწორების ოქმის შედგენის უფლებამოსილება დაბალი სტანდარტით დამკვიდრდა და, როგორც წესი, შაბლონური, არასარწმუნო შინაარსის ახსნა-განმარტებები, დამატებითი მტკიცებულებების გამოკვლევის გარეშე, მონაცემების შესწორების საფუძველი ხდება. ზოგჯერ შესწორების ოქმი შედგენილია ისე, რომ ფორმალური შინაარსის ახსნა-განმარტებაც არ არის წარმოდგენილი. არსებული პრაქტიკა გასაჩივრებულ შემაჯამებელ ოქმში ასახული შედეგების სანდოობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებებს, მომდევნო დღეს შედგენილ შესწორების ოქმებს ან/და ოლქის მიერ საკუთარი ინიციატივით მიღებულ განკარგულებებს, მათი ბუნდოვანების და არადამაჯერებელი შინაარსის მიუხედავად, ყოველგვარი დამატებითი გადამოწმების გარეშე, საოლქო საარჩევნო კომისიები და სასამართლო, როგორც წესი, სანდოდ მიიჩნევდნენ. ისინი არ ხსნიდნენ დალუქულ დოკუმენტაციას და არ აზუსტებდნენ ფაქტებს მონაცემების გადამოწმების გზით. მათ შორის, ზოგიერთი საოლქო საარჩევნო კომისია ღიად აფიქსირებდა, რომ ისინი ყველაფერს ვერ გადამოწმებდნენ, რადგან „ეს [ოლქი] არ იყო სასამართლო“.
14. არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ნაკლებობით გამოხატულ დისბალანსს არც საოლქო საარჩევნო კომისიები და არც სასამართლო დარღვევად არ მიიჩნევენ, რაც გასაჩივრებული უბნის შედეგების ხელახალ გადათვლაზე უარის თქმის საფუძველი ხდება.
15. პრობლემად რჩება სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული კიდევ ერთი პრაქტიკა, რომლის თანახმად, შემაჯამებელი ოქმის კანონიერებაზე პრეტენზიები ხმის დათვლის პროცესში უნდა დაფიქსირდეს. სხვა შემთხვევაში, მოსარჩელე კარგავს ოქმში ასახული მონაცემე-

ბის სანდოობაზე დავის შესაძლებლობას. ის გარემოება, რომ ხმის დათვლის პროცედურასთან დაკავშირებით საარჩევნო უბანზე საჩივარი არ დაწერილა, ვერ იქნება შემაჯამებელ ოქმში ასახული მონაცემების სანდოობის საფუძველი.

16. კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან დაკავშირებით რამდენიმე ხარვეზი გამოიკვეთა. დადგინდა, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მასზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ განკარგულებებს სათანადოდ არ ასაბუთებენ. ამასთან, ისინი არ იყენებენ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესებს ადეკვატური პასუხისმგებლობის ზომის შესარჩევად. საერთო სასამართლოები კი არასწორად განმარტავენ შესაბამის საკანონმდებლო ნორმებს და ამ საკითხს საოლქო საარჩევნო კომისიის დისკრეციის ფარგლებში მოიაზრებენ.

რეკომენდაციები

საქართველოს პარლამენტი

1. საარჩევნო დავებზე გაიზარდოს გასაჩივრებისა და საქმის განხილვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადები.
2. კანონმდებლობით ცალსახად განისაზღვროს საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან პირის სამართალდამრღვევად ცნობის თაობაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლება.
3. კანონმდებლობით დარეგულირდეს სააპელაციო სასამართლოში პირველი ინსტანციის სასამართლოდან საქმის მასალების გადაგზავნის ვადა, სააპელაციო სასამართლოში საჩივრის განხილვის დაწყების მომენტი და სააპელაციო სასამართლოს მიერ მხარეებისთვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების ჩაბარების ვადა.
4. განისაზღვროს საარჩევნო ადმინისტრაციაში საჩივრის ელექტრონულად წარდგენის უფლება და სათანადო პროცედურა.
5. კომისიის წევრად დანიშვნის/არჩევის დროს მხედველობაში იყოს მიღებული, ბოლო არჩევნებზე კომისიის წევრობის კანდიდატის მიმართ არის თუ არა გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

საარჩევნო ადმინისტრაცია

1. გადაიხედოს არსებული პრაქტიკა საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან საჯარო მოხელეების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლების, საჯარო სკოლების პედაგოგების მიერ აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით და სამუშაო დროს ამგვარი ქმედება დარღვევად შეფასდეს იმის მიუხედავად, პირი ამ პროცესში იყენებს თუ არა ადმინისტრაციულ რესურსს;
2. იმ პირების მხრიდან, რომელთაც ეკრძალებათ აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა, კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერ შეხვედრებში მონაწილეობა, საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ დაკვალიფიცირდეს, როგორც წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა იმის მიუხედავად, პირი დამატებით ახორციელებს თუ არა საჯარო მოქმედებას, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის კანდიდატის არჩევას. ამავდროულად, ბუნდოვანია, რას მიიჩნევს საარჩევნო ადმინისტრაცია საჯარო მოქმედების განხორციელებად.
3. წინასაარჩევნო აგიტაციის ნაწილად ჩაითვალოს ღონისძიებები იმის მიუხედავად, გაცხადებული არის თუ არა, რომ ისინი ხორციელდება კონკრეტული კანდიდატის მხარდაჭერის მიზნით მაშინ, როდესაც, შინაარსობრივად, ამგვარი ღონისძიება ხელს უწყობს ან/და ხელს უშლის კონკრეტული პირის არჩევას.

4. აღმოიფხვრას საოლქო საარჩევნო კომისიებში საჩივრის ფორმალურად განხილვის პრაქტიკა და გაიზარდოს საოლქო საარჩევნო კომისიების მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთების ხარისხი. დაინერგოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, მათ შორის, მსგავსი ტიპის საჩივრების ერთ წარმოებად განხილვასთან დაკავშირებით.
5. საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებები ან/და კენჭისყრის დღის მომდევნო დღეს შედგენილი შესწორების ოქმები არ ჩაითვალოს უტყუარ მტკიცებულებად და მათი ნამდვილობა გადამოწმდეს სხვა მტკიცებულებების გამოკვლევის გზით.
6. წარდგენილი საჩივრების განხილვისას საარჩევნო ადმინისტრაცია არ დაეყრდნოს მხოლოდ კანონმდებლობის დარღვევაში მხილებული პირის ახსნა-განმარტებებს, არამედ სრულყოფილად, ყოველმხრივ გამოიკვლიოს საქმის გარემოებები და მოახდინოს ეფექტიანი რეაგირება.
7. საჩივრების განხილვის დასრულებამდე უზრუნველყოფილი იყოს საჩივრის ავტორის უფლება, წარადგინოს დამატებითი მტკიცებულებები.
8. უზრუნველყოფილი იყოს საოლქო საარჩევნო კომისიების იმგვარი სამუშაო გარემო, რომ ერთიან სივრცეში ხდებოდეს როგორც საარჩევნო დოკუმენტაციის, ისე კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმების მიღება.
9. საოლქო საარჩევნო კომისიებმა, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყონ სხდომების დისტანციურ რეჟიმში ჩატარება.
10. გაიზარდოს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისა ან მასზე უარის თქმის შესახებ განკარგულების დასაბუთების ხარისხი. მასში აისახოს ის გარემოებები, ფაქტები, მტკიცებულებები და არგუმენტები, რომლებიც შეისწავლა კომისიამ და რომლებიც განკარგულების მიღების საფუძველი გახდა.
11. საოლქო საარჩევნო კომისიებმა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევისას გამოიყენონ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესები, რათა შერჩეული პასუხისმგებლობის ზომა იყოს ადეკვატური. კერძოდ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას მხედველობაში მიიღოს მისი პროპორციულობა და თანაზომიერება, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებები, პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებამდე დარღვევის არარსებობა, გადაცდომის სიმძიმე, გადაცდომის ჩამდენის პიროვნება, რაც, საბოლოო ჯამში, განაპირობებს გამოყენებული სანქციის ადეკვატურობას.

საერთო სასამართლოებს

1. საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან პირის სამართალდამრღვევად ცნობის თაობაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრებისას განხორციელდეს სასამართლო კონტროლი.
2. გადაიხედოს სასამართლო პრაქტიკა, რომლის თანახმად, ახსნა-განმარტებების, კენჭისყრის დღის მომდევნო დღეს შედგენილი ოქმების ან/და ოლქის მიერ მიღებული განკარგულებით შესწორებული შემაჯამებელი ოქმები გადამოწმების გარეშე მიიჩნევა სარწმუნოდ.
3. შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებული მონაცემების სისწორესთან დაკავშირებით ეჭვის არსებობისას მათი ნამდვილობა გადამოწმდეს ყველა შესაძლო მტკიცებულების გამოკვლევის, მათ შორის, კენჭისყრის შედეგების ხელახალი გადათვლის გზით.
4. გაიზარდოს სასამართლოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების ხარისხი, დამკვიდრდეს ერთგვაროვანი, კანონთან შესაბამისი პრაქტიკა.
5. გადაიხედოს სასამართლო პრაქტიკა, რომლის თანახმად, დისციპლინური გადაცდომის დადგენა საარჩევნო ადმინისტრაციის დისკრეციულ უფლებამოსილებად არის მიჩნეული.

1. საარჩევნო დავების წარმოების საკანონმდებლო ჩარჩო

1.1. შესავალი

პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებს საქართველო ხარვეზიანი კანონმდებლობით შეხვდა. საარჩევნო წელს კანონმდებლობაში შესული ცვლილებები მხოლოდ უმნიშვნელოდ შეეხო საარჩევნო დავების განხილვის პროცედურულ ნაწილს, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს საარჩევნო დავების მომზადების, განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესზე. ანგარიშის პირველი თავი მიმოიხილავს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს საარჩევნო დავებთან დაკავშირებულ რეგულაციებში არსებულ ძირითად გამოწვევებს.

1.2. საარჩევნო დავის განხილვის ვადები

საარჩევნო დავების განხილვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადების სიმცირე მნიშვნელოვანი ბარიერია საჩივრის სათანადო დასაბუთების მომზადებისთვის და შესაბამისი მტკიცებულებების შესაყრებად. საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისიის/კომისიის ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილება მისი მიღებიდან 2 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 დღის ვადაში. საოლქო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება 2 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 დღის ვადაში. რაიონული/საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება მისი მიღებიდან 1 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 1 დღის ვადაში. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება.⁶ ვადების სიმცირე ასევე მოქმედებს წარდგენილი საჩივრების რაოდენობაზე, რადგან სუბიექტები ვერ ასწრებენ ყველა საარჩევნო ადმინისტრაციაში შესაბამისი აქტების დროულ გასაჩივრებას, მით უფრო იმ პირობებში, რომ არ არსებობს საჩივრის ელექტრონულად გაგზავნის წესი.

1.3. ბარიერები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შემთხვევაში სასამართლოსთვის მიმართვასთან დაკავშირებით

2020 წელს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები ვადების თვალსაზრისით მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის გადაწყვეტას შეეხო. კერძოდ, სამართალდარღვევის ოქმის შედგენისთვის განისაზღვრა 10 დღიანი ვადა, როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის, ისე სასამართლოში საქმის განხილვისას. საარჩევნო კომისიები სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებენ 10 დღის ვადაში. იგივე ვადაა განსაზღვრული სასამართლოსთვის.⁷

მიუხედავად იმისა, რომ სამართალდარღვევის ოქმის შედგენისა და სასამართლოში საქმის განხილვის ვადა კანონმდებლობით დადგინდა, კვლავაც მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის არარსებობა. პრობლემური რეგულაციები საიამ 2020 წლის მარტში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა. ანგარიშის მომზადების დროისთვის სასამართლოს საქმეზე გადაწყვეტილება არ აქვს გამოტანილი.⁸

ეუთოს რეკომენდაციის თანახმად, „სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების უზრუნველსაყოფად კანონში უნდა არსებობდეს იმ საჩივრების დაჩქარებული წესით განხილვის საშუალება, რომლებითაც წინასაარჩევნო დარღვევებისთვის ადმინისტრაციული სანქციების დაწესებაა მოთხოვნილი. საარჩევნო კომისიების მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება, მაშინაც

⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 77, ნაწილი 2.

⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 93, პუნქტი 6.

⁸ იხ. საიას განცხადება საკონსტიტუციო სარჩელთან დაკავშირებით. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3pj9eaa> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

კი, თუ ამ გადაწყვეტილებას კონკრეტული პირი იღებს, გასაჩივრებას უნდა ექვემდებარებოდეს“.⁹ საკანონმდებლო დონეზე ცხადი რეგულაციის არარსებობა საერთო სასამართლოების პრაქტიკაზე უარყოფითად აისახება. კერძოდ, საერთო სასამართლოების პრაქტიკის თანახმად, დადგენილია სტანდარტი, რომ: „[...] სასამართლო მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებდა, ემსჯელა საკითხზე, თუკი უფლებამოსილი ორგანო [...] სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტთან დაკავშირებით შეადგენდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმებს. [...] ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის დავალება არ მიეკუთვნება სასამართლოს განსახილველ საკითხთა კატეგორიას“.¹⁰ აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების აკრძალვაზე დათქმას არ შეიცავს კანონმდებლობა და ის საერთო სასამართლოების მიერ ჩამოყალიბებული არასწორი პრაქტიკის შედეგია,¹¹ რაც მნიშვნელოვანი დამაბრკოლებელი გარემოებაა ჯანსაღი წინასაარჩევნო გარემოს უზრუნველსაყოფად.

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებულია საარჩევნო უფლება და ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა.¹² ეს უფლება სახელმწიფოს აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებას, გადადგას ქმედითი ნაბიჯები, რაც ამომრჩეველს ნების თავისუფლად დაფიქსირების შესაძლებლობას მისცემს. იმავდროულად, არჩევნებზე დაკვირვების პროცესში არასამთავრობო ორგანიზაციებს განსაკუთრებული როლი ენიჭებათ. ამიტომ, სახელმწიფოს ევალება, ისინი აღჭურვოს შესაძლებლობით, გასაჩივრონ საარჩევნო ადმინისტრაციის ნებისმიერ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილება. ეს უზრუნველყოფს სასამართლო კონტროლის განხორციელებას, რამდენად დასაბუთებულად აცხადებს უარს შესაბამისი თანამდებობის პირი სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე. გარდა ამისა, საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმადაც, საარჩევნო საკითხებზე დავების განხილვა მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოში არ არის საკმარისი და აუცილებელია, არსებობდეს სასამართლო კონტროლის მექანიზმიც.¹³ აქედან გამომდინარე, კანონში შესაბამისი უფლებამოსილების ცხადი რეგულაციის არარსებობა წინააღმდეგობაში მოდის საერთაშორისო სტანდარტებთან და უარყოფითად აისახება საარჩევნო გარემოზე.

1.4. სააპელაციო სასამართლოში საარჩევნო დავის განხილვისა და გადაწყვეტილების ჩაბარების ვადა

საკანონმდებლო რეგულაციები არც სააპელაციო სასამართლოში საქმის განხილვის და გადაწყვეტილების/განჩინების ჩაბარების ვადების გაუმჯობესების თვალსაზრისით შეცვლილა. კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პირველი ინსტანციის სასამართლოდან სააპელაციო სასამართლოში საქმის გადაგზავნის, ამ უკანასკნელის მიერ საჩივრის განხილვის დაწყებისა და გადაწყვეტილების/განჩინების სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადების შემდგომ მხარისთვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების ჩაბარების ცხად რეგულაციებს. საარჩევნო კოდექსის შესა-

⁹ ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 2019 წლის 28 თებერვალი, გვ. 20. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mS6qBd> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

¹⁰ იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 17 დეკემბრის განჩინება საქმეზე N3/7839-18. ასევე, იხ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 20 დეკემბრის განჩინება საქმეზე N3ბ/3423-18.

¹¹ კანონმდებლობაში სასამართლოსთვის მიმართვის უფლების შემზღვეველი წესის არარსებობის შემთხვევაში, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებული სამართლიანი სასამართლოს უფლების საფუძველზე სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობაზე უთითებს ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც, იხ. მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 27 ივლისის №2/10/1264 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი მამალაძე, გიორგი ფანცულაია და მათი ზოიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პ.20.

¹² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 24.

¹³ იხ. მაგალითად, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი“, (CDL-AD(2002)023rev2-cor), გვ. 11, პარაგრაფი 3.3. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3p5PHu1> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; იხ. ასევე, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 2019 წლის 28 თებერვალი, გვ. 20. ხელმისაწვდომია: https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/412724_2.pdf?fbclid=IwAROpZH0YcWd9xiLejYooRWxTAQfijfGkqv_2XYyidpypsf4ODbHhP0RTULE [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

ბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისიის/კომისიის ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილება მისი მიღებიდან 2 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 დღის ვადაში. საოლქო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება 2 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 2 დღის ვადაში. რაიონული/საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება მისი მიღებიდან 1 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს 1 დღის ვადაში. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება.¹⁴ დამატებით, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული საქმეების განხილვისა და გადაწყვეტის საპროცესო წესებს.¹⁵ ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებები.¹⁶

არც საარჩევნო და არც ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი არ ადგენს ისეთ პროცედურულ საკითხებს, როგორებიცაა პირველი ინსტანციიდან სააპელაციო ინსტანციაში საქმის მასალების გადაგზავნა და საქმის განხილვის ვადის ათვლის მომენტი, თუმცა, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლო დაუყოვნებლივ, მაგრამ არა უგვიანეს 5 დღისა, უგზავნის სააპელაციო სასამართლოს მთლიანად საქმეს, აგრეთვე დამატებით შემოსულ ყველა მასალას.¹⁷

ამდენად, არსებული კანონმდებლობის ანალიზი აჩვენებს, რომ საქალაქო სასამართლო ვალდებულია, საქმის მასალები სააპელაციო სასამართლოში გადააგზავნოს დაუყოვნებლივ, მაგრამ არა უგვიანეს 5 დღისა. საარჩევნო დავების შემჭიდროვებული ვადების გათვალისწინებით, 5-დღიანი ვადის გამოყენება დაუშვებელია. თუმცა, კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს, რომ საარჩევნო დავების შემთხვევაში საქმის მასალების გადაგზავნა ყოველთვის დაუყოვნებლივ უნდა მოხდეს, რამაც, შესაძლოა, არაერთგვაროვანი მიდგომა გამოიწვიოს.

პრობლემურია სააპელაციო სასამართლოსთვის დავის გადაწყვეტის 1-დღიანი ვადის ათვლის საკითხიც - თუ პირველი ინსტანციის სასამართლო არ უზრუნველყოფს საჩივრის დაუყოვნებლივ გაგზავნას, სააპელაციო სასამართლოში საქმის განხილვის 1-დღიანი ვადა, შესაძლოა, პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღებიდან ორი ან მეტი დღის დაგვიანებით მოხდეს, რაც საარჩევნო დავების შემჭიდროვებულ ვადებში განხილვის პრინციპს ეწინააღმდეგება.

მნიშვნელოვანია სააპელაციო სასამართლოს მიერ დასაბუთებული გადაწყვეტილების დაწერისა და მხარისთვის ჩაბარების საკითხიც. საარჩევნო კოდექსი რაიონული/საქალაქო სასამართლოს შემთხვევაში განსაზღვრავს, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილება მომდევნო დღის 12 საათამდე უნდა გადაეცეს მხარეებს.¹⁸ ამგვარ ვალდებულებას სააპელაციო სასამართლოსთან მიმართებით კანონმდებლობა არ ადგენს. არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, სააპელაციო სასამართლოები, როგორც წესი, მომდევნო რამდენიმე დღის ან კვირის შემდგომ აბარებენ მხარეებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას.

მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო დავაზე სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება, დასაბუთებული გადაწყვეტილების დროული ჩაბარება არსებითად მნიშვნელოვანია, მათ შორის, იმის გამოც, რომ, შესაძლოა, საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან შესაბამისი სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების საჭიროება იდგეს, რაც გართულებს არგუმენტაციის (სამოტივაციო ნაწილის) გაცნობის გარეშე.

¹⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 77, ნაწილი 2.

¹⁵ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 1, ნაწილი 1.

¹⁶ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 1, ნაწილი 2.

¹⁷ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხლი 371.

¹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 77, ნაწილი 6.

შეჯამება

საქართველო ინარჩუნებს საარჩევნო დავების წარდგენისა და გადაწყვეტის პრობლემურ კანონმდებლობას. დავების განხილვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადების სიმცირე მნიშვნელოვანი ბარიერია საჩივრის სათანადო დასაბუთების მომზადების, შესაბამისი მტკიცებულებების შეკრებისა და საჩივრის წარდგენის თვალსაზრისით, მით უფრო, რომ არ არსებობს საჩივრის ელექტრონულად გაგზავნის წესი.

გამოწვევად რჩება სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო წესით გასაჩივრების შეუძლებლობა. იმ პირობებში, როდესაც საარჩევნო ადმინისტრაციის არსებული პრაქტიკა საარჩევნო კანონმდებლობის განმარტებასთან დაკავშირებით ხშირად კანონსაწინააღმდეგო და არაერთგვაროვანია, მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე სასამართლო კონტროლი ერთადერთი შესაძლებლობაა, საარჩევნო კომისიის დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მიმართ არსებული ეჭვების გამოსარიცხად. გარდა ამისა, სასამართლო კონტროლი უფრო აამაღლებს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის სტანდარტს, ისევე, როგორც გადაწყვეტილების დასაბუთების ხარისხს საარჩევნო ადმინისტრაციაში. ამდენად, ეს მექანიზმი ჯანსაღი წინასაარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი, ფუნდამენტური ბერკეტია.

საკანონმდებლო რეგულაციები არც სააპელაციო სასამართლოში საქმის განხილვისა და გადაწყვეტილების/განჩინების ჩაბარების ვადების გაუმჯობესების თვალსაზრისით შეცვლილა. კერძოდ, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პირველი ინსტანციის სასამართლოდან სააპელაციო სასამართლოში საქმის გადაგზავნის, ამ უკანასკნელის მიერ სარჩელის განხილვის დაწყების და სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების/განჩინების სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადების შემდგომ მხარისათვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების ჩაბარების ცხად რეგულაციებს, რაც უარყოფითად აისახება საარჩევნო დავების დროულ განხილვაზე.

2. წინასაარჩევნო დავების ანალიზი

2.1. შესავალი

წინასაარჩევნო პერიოდში საარჩევნო დავების ანალიზი ეფუძნება საიას წინასაარჩევნო დავებს, ასევე, სხვა სუბიექტების საქმეებს, რომლებიც თემატურად, შემთხვევითი პრინციპით შეირჩა. წინასაარჩევნო დავებთან მიმართებით საიამ შეისწავლა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის - 20 და საოლქო საარჩევნო კომისიის 104 გადაწყვეტილება, პირველი ინსტანციის სასამართლოს 7 დადგენილება და სააპელაციო სასამართლოს 2 განჩინება. შესწავლილი საარჩევნო დავები, სუბიექტების მიხედვით, ასე ნაწილდება: 55 შემთხვევაში საჩივრის ავტორები იყვნენ დამკვირვებელი ორგანიზაციები, 53 საჩივარი ეკუთვნოდათ საარჩევნო სუბიექტებს, 16 საჩივარი შეტანილი იყო ფიზიკური პირების, ხოლო 2 - საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების მიერ.

2.2. აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა სოციალური ქსელის მეშვეობით

წინასაარჩევნო პერიოდში აქტუალური იყო აგიტაცია სოციალური ქსელების მეშვეობით. სამუშაო დროს საჯარო მოხელეების მხრიდან მსგავსი ქმედების თაობაზე საარჩევნო ადმინისტრაციას არაერთი საჩივარი წარედგინა.¹⁹

საჩივრების განხილვის შედეგად, საარჩევნო ადმინისტრაციამ, რიგ საქმეებთან მიმართებით, დაადგინა პრობლემური სტანდარტი, რომლის თანახმად, საჯარო მოხელეებს სამუშაო დროს ეკრძალებათ:

ა. მხოლოდ შესაბამისი საბიუჯეტო დაწესებულების ოფიციალური ვებგვერდისა ან/და ბიუჯეტის სახსრებით ადმინისტრირებული სოციალური მედიის გამოყენება; ბ. სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებისთვის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისთვის, რომელთა დაფინანსება ხდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენების გზით პირად სოციალურ ქსელებში წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ნიშნების შემცველი ინფორმაციის განთავსება.²⁰ ამდენად, სამუშაო დროს სოციალური ქსელის მეშვეობით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვის საკითხი საარჩევნო ადმინისტრაციამ, რიგ შემთხვევებში, საჯარო მოხელეების მხრიდან ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტს დაუკავშირა.

დადგენილი სტანდარტის გათვალისწინებით, საარჩევნო ადმინისტრაციამ წარდგენილი საჩივრები არ დააკმაყოფილა. ცესკოს განმარტებით, საჩივარში მითითებული ქმედებები განხორციელებული იყო პირად ფეისბუქ-გვერდზე, მათივე ტექნიკისა და პირადი ხარჯით შექმნილი ინტერნეტრესურსის მეშვეობით. **საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ კანონმდებლობის ამგვარი განმარტება ქმნის შესაძლებლობას, საჯარო მოხელეებმა სამუშაო საათების განმავლობაში აგიტაცია პირადი სოციალური გვერდების საშუალებით აწარმოონ.**

ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს საჯარო მოხელეების წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვის შინაარსი, მისი დანიშნულება და გამოიკვეთოს კანონმდებლის რეალური ნება. საარჩევნო კანონმდებლობა ითვალისწინებს რიგ შეზღუდვებს წინასაარჩევნო

¹⁹ იხ. მაგალითად, ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 01 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №2985), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3p1zANH> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 21 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №4620), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3a1lKad> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; ა(ა)იპ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2020 წლის 23 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №4894), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3jrU8xP> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; ა(ა)იპ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2020 წლის 24 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №5086), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YU6vcE> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 30 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №6045), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/36MMs3Z> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

²⁰ იხ. მაგალითად, №60 ოპორტუნის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 28 ოქტომბრის №189/2020 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aIU0WU> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 4 ნოემბრის №01-02/1588 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aLk17M> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 11 ნოემბრის №01-02/1617 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2LyrC1a> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

კამპანიის (აგიტაციის) წარმოებასთან, მასში მონაწილეობასთან დაკავშირებით და ამ პროცესს მკაცრ სამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს. კერძოდ, კანონმდებლობის თანახმად, წინასაარჩევნო აგიტაცია არის „ამომრჩეველთა მოწოდება საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ნებისმიერი საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას, ან/და რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს, მათ შორის, წინასაარჩევნო ღონისძიების ორგანიზებაში/ჩატარებაში მონაწილეობა, საარჩევნო მასალების შენახვა ან გავრცელება, მხარდამჭერთა სიებზე მუშაობა, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობებში ყოფნა“.²¹ კანონი ასევე ადგენს წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა წრეს - აგიტაციის გაწევა და მასში მონაწილეობა შეუძლია ნებისმიერ პირს, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლის პირთა კატეგორიისა.²² ამ კატეგორიაში ექცევა, მათ შორის, საჯარო მოხელე - სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და უშუალოდ სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას; აგრეთვე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლები (გარდა უმაღლესი და პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების, რელიგიური ორგანიზაციებისა და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის თანამშრომლებისა), სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლები, საჯარო სკოლების პედაგოგები - სამუშაო საათების განმავლობაში ან, როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს.²³

დასახელებული დებულების მიზანია საჯარო სამსახურების პოლიტიკურად ნეიტრალურ ორგანოდ ჩამოყალიბება. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალურობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპს საარჩევნო კანონმდებლობის მიღმა ასევე განამტკიცებს საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“. კერძოდ, ამ კანონის თანახმად, „საჯარო მოსამსახურეს უფლება არ აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისთვის ან/და ინტერესებისთვის გამოიყენოს. საჯარო მოსამსახურეს ასევე უფლება არ აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციაში და წინასაარჩევნო კამპანიაში“.²⁴ ამავე კანონის თანახმად, მოხელე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისგან საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად.²⁵

იმავდროულად, კანონმდებლობა ერთმანეთისგან მიჯნავს წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა წრეს და წინასაარჩევნო აგიტაციის დროს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევას. კანონი კრძალავს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას იმ პირთა მიერ, რომელთაც წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვთ.²⁶ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვა ორი თვისობრივად განსხვავებული მოცემულობაა. წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის გამო პირის სამართალდამრღვევად ცნობისთვის არ არის რელევანტური, მით უფრო, იდენტური, საჯარო მოხელის მხრიდან ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტი.

სამუშაო დროს ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას საჯარო მოხელეებისთვის წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის შეზღუდვა უკავშირდება არა მათ მიერ ფინანსური რესურსების არამიზნობრივ ხარჯვას, არამედ მათი სამუშაო დროის, როგორც სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სამუშაო საათების, რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ აგიტაციის წარმოებაში დახარჯვას. ამასთან, სახელმწიფოს

²¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 2, ქვეპუნქტი „პ“.

²² იქვე, მუხლი 45, პუნქტი 4.

²³ იქვე, მუხლი 45, პუნქტი 4, ქვეპუნქტები „თ“ და „კ“.

²⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 15.

²⁵ იქვე, მუხლი 68.

²⁶ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 48.

რესურსს წარმოადგენს როგორც ფინანსური (მატერიალური), ასევე ადამიანური რესურსიც. საჯარო მოხელეების სამუშაო საათების დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ამ დროის კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტის აგიტაციაში დახარჯვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ანაზღაურებადი ადამიანური რესურსის არამიზნობრივად გამოყენებას წარმოადგენს. კანონმდებლის ნებაა, რომ არ ხდებოდეს ასეთ საქმიანობაზე დახარჯული დროის დაფინანსება სახელმწიფო ან/და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან.

ზემოაღნიშნულის საპირისპიროდ, საარჩევნო ადმინისტრაციამ საჩივრების განხილვისას, რიგ შემთხვევებში, ეს ორი საკითხი ერთმანეთთან დააკავშირა და ერთმანეთს გაუთანაბრა კიდევ. კანონმდებლობის ამგვარი განმარტება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან დადგენილი ცალსახა და არაორაზროვანი მოთხოვნის იგნორირება აზიანებს წინასაარჩევნო გარემოს, მნიშვნელოვნად აცილებს საარჩევნო სუბიექტებს წინასაარჩევნო თანაბარი პირობებისგან და, იმავდროულად, იწვევს საჯარო სამსახურის პოლიტიზებას.

2.3. საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა

წინასაარჩევნო პერიოდში ასევე გამოწვევას წარმოადგენდა საარჩევნო კომისიის წევრების მიერ აგიტაციის გაწევა/აგიტაციაში მონაწილეობა. კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებით, რომელთაც აგიტაციის წარმოება მხოლოდ სამუშაო დროს ეკრძალებათ, საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის ეს აკრძალვა მოქმედებს ზოგადად, მათ შორის, არასამუშაო დროსაც.²⁷ იმავდროულად, აკრძალულია საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის პარტიული საქმიანობა.²⁸ დადგენილი შეზღუდვების მიზანია მიუკერძოებელი, ობიექტური საარჩევნო კომისიის ფორმირება. საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ კანონმდებლობის ამ მოთხოვნის დარღვევა უფრო მძიმედ აისახება მთლიანად საარჩევნო გარემოზე, ქმნის საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან მიკერძოებული, ტენდენციური გადაწყვეტილებების მიღების მოლოდინს და საზოგადოების თვალში მათთვის სასურველი/მოსაწონი საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ დაკისრებული ფუნქციების თვითნებურად გამოყენების აღქმას.

საარჩევნო ადმინისტრაციაში წარდგენილი იყო არაერთი საჩივარი, რომლებიც საარჩევნო კომისიის წევრების მხრიდან წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობას შეეხებოდა. მაგალითად, ერთ-ერთი საჩივრით მოთხოვნილი იყო საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან რეაგირება ფაქტზე, რომ №12 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის №12.20.56 საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრმა სოციალურ ქსელ „ფეისბუქში“ მის პირად გვერდზე წინასაარჩევნო აგიტაციის შემცველი ინფორმაცია გააზიარა.²⁹ №20 რუსთავის საოლქო საარჩევნო კომისია დაეყრდნო №12.20.56 საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის განმარტებას, რომ მის ფეისბუქ-გვერდზე ყველა მასალა მოწონებული, გაზიარებული და ატვირთულია პირადი ინტერნეტრესურსით და არ გამოუყენებია სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონება ან რესურსი. შესაბამისად, საარჩევნო ადმინისტრაციამ საუბნო საარჩევნო კომისიის ქმედება კანონდარღვევად არ მიიჩნია.³⁰ **იმავდროულად, თითქმის ყველა შემთხვევაში, საარჩევნო კომისიის წევრის მხრიდან საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტის არარსებობა მტკიცდებოდა მხოლოდ სავარაუდო სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის ჩვენების საფუძველზე.** ეს კიდევ უფრო მძიმე პრეცედენტს ქმნის ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს თვალსაზრისით და ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციის იდენტიფიცირებას პოლიტიკურად ნეიტრალურ ორგანოდ.

ასევე საყურადღებოა საარჩევნო კომისიის წევრების მიერ აქციებზე დასწრების საკითხი და, ამ თვალსაზრისით, საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან გაკეთებული განმარტებები. მაგალითად, ერთ-ერთი საჩივარი შეეხებოდა³¹ №38 ადიგენის ოლქის №7 ვარხნის საუბნო საარჩევ-

²⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 45, პუნქტი 4 „ა“.

²⁸ იქვე, მუხლი 16, პუნქტი 3.

²⁹ მოქალაქე გიორგი ქუჩულორიას 2020 წლის 27 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №455), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YUyWRq> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³⁰ №20 რუსთავის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 6 ნოემბრის გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2MzUxCA> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³¹ ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 21 ოქტომბრის №20/1-50 საჩივარი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3jqK2NK> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

ნო კომისიის თავმჯდომარის მიერ „ქართული ოცნების“ ახალციხე-ადიგენი-ასპინძა-ბორჯომის მაჟორიტარობის კანდიდატის მოსახლეობასთან შეხვედრაში მონაწილეობას. შეხვედრის ამ-სახველი ფოტოები გამოქვეყნდა კანდიდატის ოფიციალურ ფეისბუქ-გვერდზე. №38 ადიგენის საოლქო საარჩევნო კომისიამ მიუთითა წინასაარჩევნო აგიტაციის ცნებაზე და განმარტა, რომ „წინასაარჩევნო აგიტაცია არ შეიძლება გამოიხატებოდეს უმოქმედობაში. შესაბამისად, აქციაზე დასწრება არ იძლევა წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის შემადგენლობას, [...] თუ მას თან არ ახლავს პირის მიერ აქციაზე განხორციელებული კონკრეტული საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის კანდიდატის არჩევას. [...] საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის [...] შეხვედრაზე მცირე ხნით შეყოვნება (ნაცნობებთან მისაღებად, მოყითხვა) არ შეიძლება მიჩნეული იყოს საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ დადგენილ წინასა-არჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობად“.³²

წინასაარჩევნო აგიტაციის ცნების ამგვარი განმარტება არ შეესაბამება კანონმდებლობით და-დგენილი აკრძალვის რეალურ არსს და მიზანს. საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრის დასწრება საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერ შეხვედრებზე და მასში მონაწილეობა უნდა ჩაითვალოს ისეთ ქმედებად, რომელიც ხელს უწყობს კონკრეტული კანდიდატის არჩევას. შესა-ბამისად, ამგვარი ქმედება უნდა დაკვალიფიცირდეს წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეო-ბად. იმავდროულად, ბუნდოვანია, ქმედების წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობად კვალი-ფიკაციის მიზნებისათვის რა მიიჩნევა აქციაზე დასწრებისას საჯარო მოქმედებად. მაგალითად, ერთ-ერთ შემთხვევაში, საჩივრებს,³³ რომლებიც შეეხებოდა საოლქო საარჩევნო კომისიის წევ-რის ყოფნას საარჩევნო ბლოკის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია“ მხარდასაჭერ აქციაზე, შედეგად მოჰყვა საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრის სამართალდამრღვევად ცნობა იმ საფუძვლით, რომ იგი ღიად მონაწილეობდა ღონისძიებაში.³⁴ ამ საქმეზე სასამართლომ მიუთითა, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრი მოქმედებდა საჯა-როდ, მისი ქცევა, ფაქტობრივად, იყო ბიძგის მიმცემი, რითაც ხელს უწყობდა ხსენებული პოლი-ტიკური გაერთიანების მხარდაჭერას. თუმცა, სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან არ იკვეთება, რით განსხვავდება დასახელებული შემთხვევა სხვა მსგავსი ტიპის საქმეებისგან, სადაც აქციაზე ყოფნა არ ჩაითვალა აგიტაციაში მონაწილეობად.

მნიშვნელოვანია, საარჩევნო ადმინისტრაციამ საჩივრების განხილვის ფარგლებში განახორციე-ლოს ზედამხედველობა საარჩევნო კომისიის წევრების მხრიდან კანონმდებლობის დაცვაზე და უზრუნველყოს მათ მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობაზე ეფექტიანი რეაგირება. კანონმდებლობის თანახმად, საარჩევნო ადმინისტრაცია თავისი უფლებამოსილების ფარგ-ლებში დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან.³⁵ აღსანიშნავია, რომ არჩევნების ჩატარებას, საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებასა და მის ერთგვაროვან გა-მოყენებას უზრუნველყოფს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო), რომელიც წარმოადგენს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლეს ორგანოს.³⁶ ამასთან, ისევე როგორც უმა-ღლესი ადმინისტრაციული ორგანო - ცესკო, საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისია და მისი თი-თოეული წევრი ვალდებული არიან, უზრუნველყონ არჩევნების გამჭვირვალე და სამართლიან გარემოში ჩატარება, დაიცვან საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს საარჩევნო კო-დექსით დადგენილი მოთხოვნები. სწორედ ამ ორგანოების დამოუკიდებლობას და საზოგადო-ების მხრიდან მათ ასეთად აღქმას ემსახურება საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა. ამ მოთხოვნის დარღვევა და მისი რეაგირების გარეშე დატოვება კი აზიანებს საარჩევნო გარემოს.

³² №38 ადიგენის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 30 ოქტომბრის №49 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2N4z7wW> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³³ მოქალაქე გიორგი ქუჩულორის 2020 წლის 7 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №434), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2MFmiIG> [ბოლო ნახვა 08.02.2021]; ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს წარმომადგენლის, ზურაბ ჭონიაშვილის 2020 წლის 4 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №391), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tADSzq> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³⁴ ბოლნისის რაიონული სასამართლოს 2020 წლის 15 ოქტომბრის დადგენილება №4/ა-410-20, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2MHezei> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 7, პუნქტი 1.

³⁶ იქვე, მუხლი 14, პუნქტი 1(ა).

2.4. აგიტაცია არარეგისტრირებული პირის სასარგებლოდ

წინასაარჩევნო პერიოდში გამოიკვეთა არაერთი შემთხვევა, როდესაც აგიტაციის გაწევის უფლების არმქონე პირები ახორციელებდნენ სხვადასხვა ქმედებას არარეგისტრირებული პირის მხარდასაჭერად. თუმცა, ამ შემთხვევებთან დაკავშირებით წარდგენილი საჩივრები საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ არ კმაყოფილდებოდა. უარის საფუძვლად საარჩევნო ადმინისტრაცია მიუთითებდა, რომ აგიტაციად შეიძლება მიჩნეულიყო მხოლოდ ისეთი ქმედება, რომელიც ხორციელდებოდა არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით შესაბამის საარჩევნო კომისიაში რეგისტრაციისთვის წარდგენილი პირების სასარგებლოდ. ამდენად, ის ფაქტი, რომ პირი ფორმალურად არ არის კანდიდატად რეგისტრირებული, ხდება წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების არ მქონე პირების პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების საფუძველი.

მაგალითად, ერთ-ერთი საჩივარი შეეხებოდა №23 საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის მხრიდან ქართული ოცნების კანდიდატ ზაურ დარგალის სასარგებლოდ აგიტაციას.³⁷ №22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიამ მიუთითებელი საჩივარი არ დააკმაყოფილა³⁸ და განმარტა, რომ სადავო ქმედების განხორციელებისას ზაურ დარგალი, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, რეგისტრაციისთვის არ იყო წარდგენილი, რაც გამორიცხავდა კანონის დარღვევას. ანალოგიურად განმარტა ნორმა №5 ისნის საოლქო საარჩევნო კომისიამ³⁹ ერთ-ერთ საჩივარზე,⁴⁰ სადაც საჩივრის ავტორი მიუთითებდა აგიტაციაში საჯარო მოხელის მონაწილეობაზე.

იმავდროულად, მნიშვნელოვანია დასახელებულ საკითხთან მიმართებით განსხვავებული პრაქტიკაც. კერძოდ, ერთ-ერთი საჩივარი⁴¹ შეეხებოდა №83 ხელვაჩაურის საოლქო საარჩევნო კომისიის ერთ-ერთი წევრის მიერ 4 სექტემბერს გაზიარებულ პოსტს, რომლის შინაარსი ასეთია: „წარმატებები მიმა ბოლქვადე, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის კანდიდატს, ხელვაჩაური, ქედა, შუახვი, ხულოს მაჟორიტარად“. მოცემულ შემთხვევაშიც ქმედების განხორციელების პერიოდში მიმა ბოლქვადე არ იყო რეგისტრირებული საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატად, თუმცა №83 ხელვაჩაურის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ შეადგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი,⁴² ხოლო ხელვაჩაურის რაიონულმა სასამართლომ⁴³ პირი სამართალდამრღვევად ცნო.

მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ უზრუნველყოს მექანიზმი, რათა რეაგირების გარეშე არ დარჩეს იმ პირის სასარგებლოდ/საწინააღმდეგოდ განხორციელებული ქმედებები, რომელიც ფორმალურად არ არის არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით რეგისტრაციისათვის წარდგენილი საარჩევნო კომისიაში.

³⁷ საარჩევნო ბლოკის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია“ 2020 წლის 29 სექტემბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №337), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/36Qkowl> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³⁸ №22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 29 სექტემბრის №64 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YZClz3> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; №22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 29 სექტემბრის №66 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3rvYqXI> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; №22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 01 ოქტომბრის №77 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3jooEZA> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

³⁹ №5 ისნის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 16 სექტემბრის №023/20 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Lt141f> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴⁰ „გიორგი ვაშაძე - სტრატეგია აღმაშენებლის“ 2020 წლის 9 სექტემბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №031), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2N3cLfo> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴¹ მოქალაქე გიორგი ქუჩულორის 2020 წლის 20 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №01/173), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tAf1eY> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴² №83 ხელვაჩაურის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მიერ 2020 წლის 30 ოქტომბერს შედგენილი №101550 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tBopyL> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴³ ხელვაჩაურის რაიონული სასამართლოს 2020 წლის 9 ნოემბრის დადგენილება საქმეზე №820510020004067064(4-277/2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YPP5Oe> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

2.5. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში გამოიკვეთა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევები, რომლებზეც საარჩევნო ადმინისტრაციამ ეფექტიანი რეაგირება არ მოახდინა. კერძოდ, ერთ-ერთი საჩივარი შეეხებოდა ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს განათლების, მეცნიერების, კულტურის, სპორტისა და ტურიზმის საკითხთა კომისიისა და ქობულეთის ახალგაზრდული საკრებულოს ჩართულობით გამართულ აქციას „დავასუფთაოთ მსოფლიო“, რომელშიც მონაწილეობდნენ „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს“ მაჟორიტარი კანდიდატები ზაალ მიქელაძე და ცოტნე ანანიძე.⁴⁴ ინფორმაცია გამოქვეყნდა ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ოფიციალურ ფეისბუქ-გვერდზე. საჩივრის ავტორი მიიჩნევდა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში კანდიდატის აქტივობის შესახებ საკრებულოს ოფიციალურ ვებგვერდებზე ინფორმაციის გამოქვეყნებით დაირღვა კანონი, რომლის თანახმად, დაუშვებელია წინასაარჩევნო კამპანიის დროს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის სასარგებლოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება. მათ შორის, იკრძალება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციების კუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან.⁴⁵

№81 ქობულეთის საოლქო საარჩევნო კომისიამ არ გაიზიარა საჩივრის ავტორის პოზიცია ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მხრიდან სამართალდარღვევის ჩადენის თაობაზე. საოლქო საარჩევნო კომისიამ განმარტა, რომ „[...] აქცია გაიმართა კონკრეტული მიზნიდან გამომდინარე. კერძოდ, იგი მთელი თავისი შინაარსით იყო გარემოს დაცვის თემაზე ორიენტირებული. შესაბამისად, აღნიშნული ღონისძიება ვერ იქნება განხილული, როგორც წინასაარჩევნო კამპანიის ნაწილი. ამასთან, აღნიშნულ აქციაზე ადგილი არ ჰქონია ამომრჩეველთა მოწოდებას საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ნებისმიერ საჯარო მოქმედებას, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას“.⁴⁶

მსგავსი განმარტებით, საარჩევნო ადმინისტრაციამ უარი თქვა სხვა რამდენიმე საჩივრის⁴⁷ დაკმაყოფილებაზეც, რომლებიც შეეხებოდა სხვადასხვა სახელმწიფო პროექტზე საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატების მონაწილეობას. ამით მან დაადგინა სტანდარტი, რომლის თანახმად, წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ნაწილად არ მიიჩნევა ისეთი ღონისძიებები, რომლებშიც გაცხადებული არ არის, რომ ისინი ხორციელდება კონკრეტული კანდიდატის მხარდასაჭერის მიზნით.⁴⁸ იმავდროულად, საარჩევნო ადმინისტრაციამ მიუთითა, რომ ყველა დასახელებული ღონისძიება იყო საჯარო და ნებისმიერ მსურველს შეეძლო მასზე დასწრება, რაც ასევე დამატებით გამორიცხავდა ღონისძიების წინასაარჩევნო აგიტაციად/კამპანიად კვალიფიცირებას.

წინასაარჩევნო აგიტაციის/კამპანიის ფარგლებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვის ამგვარი ვიწრო განმარტება არსებულ უმრავლესობას საარჩევნო უპირატესობას ანიჭებს და, შედეგად, ქმნის არათანასწორ საარჩევნო გარემოს. აღნიშნული კანონზომიერად განაპირობებს სამთავრობო პროექტების პერსონიფიცირებას და კონკრეტულ პოლიტიკურ სუბიექტთან აფილირებას. შედეგად, შლის ზღვარს სახელმწიფოსა და პარტიებს შორის. კერძოდ, გაუგებარია, რატომ ჩათვალა საარჩევნო ადმინისტრაციამ, რომ წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ნაწილად მხოლოდ საგანგებოდ ამ მიზნით გაცხადებული ღონისძიებები შეიძლება იყოს მიჩნეული. საარჩევნო კანონმდებლობა წინასაარჩევნო აგიტაციას ბევრად

⁴⁴ ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 13 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №3825), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YUeuBO> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 48.

⁴⁶ №81 ქობულეთის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 23 ოქტომბრის №01/72 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aLzYuz> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴⁷ იხ. მაგალითად, ა(ა)იპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ 2020 წლის 13 ოქტომბრის საჩივარი (რეგისტრაციის №3828), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cO7CTi> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁴⁸ იხ. მაგალითად, №17 თელავის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 21 ოქტომბრის №02/54 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aBXnPi> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021]; იხ. ასევე, №17 თელავის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 21 ოქტომბრის №02/53 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YT5VvI> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

უფრო ფართო შინაარსს ანიჭებს და ასეთად მიიჩნევს ნებისმიერ იმ საჯარო მოქმედებას, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის არჩევას. სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული სხვადასხვა პროექტის ფარგლებში საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატების მონაწილეობა უდავოდ განაპირობებს ამ კანდიდატის არჩევის ხელშეწყობას. ცხადია, ეს ამ კანდიდატებს ანიჭებს საარჩევნო უპირატესობას და განხორციელებული პროექტების მათთან ასოცირებას იწვევს, რაც, შესაძლოა, შეფარვით, თუმცა, ამ კანდიდატისათვის საარჩევნო მიზნებით დახმარებას წარმოადგენდეს.

მით უფრო ალოგიკურია მოცემულ შემთხვევებში საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან განხორციელებული ღონისძიებების წინასაარჩევნო კამპანიად (აგიტაციად) კვალიფიცირების გამოსარიცხად იმ გარემოებაზე აპელირება, რომ ჩატარებული ღონისძიებები საჯარო იყო და ნებისმიერ მსურველს შეეძლო მასში მონაწილეობა. როგორც წესი, ნებისმიერი ისეთი შეხვედრა, რომელიც საჯარო სივრცეში ხორციელდება, მათ შორის, წინასაარჩევნო კამპანია/აგიტაცია, თავისი არსით, საჯაროა და მასში მონაწილეობის შესაძლებლობა კონკრეტულ პირებს ვერ აკრძალვიათ. ამდენად, საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან ამ არგუმენტზე აპელირება ქმედების წინასაარჩევნო კამპანიად (აგიტაციად) მიჩნევის მიზნებისთვის სრულიად არარელევანტურია.

შეჯამება

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდის დავების განხილვის/გადაწყვეტის პროცესში გამოიკვეთა საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ კანონმდებლობის არასწორად გამოყენების/განმარტების ტენდენციები. საარჩევნო ადმინისტრაცია საარჩევნო კანონმდებლობას ხშირად ვიწროდ, ამასთან, არაერთგვაროვნად განმარტავდა. რჩება შთაბეჭდილება, რომ ამგვარი მიდგომა საჩივრების თავიდან არიდების მიზნით იყო დეტერმინირებული. დარღვევის გამართლებისთვის გამოიყენებოდა ნებისმიერი არგუმენტი, რის გამოც მთელი პროცესის განმავლობაში ობიექტურად იქმნებოდა განცდა, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციას არ გააჩნდა დარღვევებზე ეფექტიანად რეაგირების ნება. ეს კი მთლიანად აზრს უკარგავდა საჩივრების წარდგენას და მათ განხილვას.

3. კენჭისყრის დღის საარჩევნო დავები

3.1. შესავალი

მოცემულ თავში მიმოხილულია კენჭისყრის დღეს საიას დამკვირვებლების მიერ დაფიქსირებული დარღვევებთან დაკავშირებით საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. ამ მიზნით გაანალიზდა სხვადასხვა საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული 22 განკარგულება.

მოცემული თავის მიზანი არ არის კენჭისყრის დღეს გამოვლენილ ყველა დარღვევაზე საოლქო საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებების ანალიზი. საიას წარმოებაში არსებულ დავებს შორის, დარღვევების სიმრავლისა და სიმძიმის გათვალისწინებით, შერჩეულია ორი ყველაზე აქტუალური საკითხი - დამკვირვებლის უფლებამოსილების განხორციელების ხელშეშლა და საარჩევნო დოკუმენტაციის დალუქვის წესის დარღვევა.

3.2. დამკვირვებლის უფლებამოსილების განხორციელების ხელშეშლა

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების როგორც პირველ, ასევე მეორე ტურის კენჭისყრის დღეს გამოვლინდა არაერთი შემთხვევა, როდესაც დამკვირვებლებს საქმიანობაში ხელი შეუშალათ. მათ შორის, ცალკეულ უბნებზე საიას დამკვირვებლებს შეუზღუდათ დაკვირვების შესაძლებლობა, დაფიქსირდა მათ მიმართ აგრესიისა და ფიზიკური შეურაცხყოფის ფაქტები. ზოგიერთ საარჩევნო უბანზე მათ არ მიეცათ ჩანაწერთა წიგნში შენიშვნის გაკეთებისა და საჩივრის დარეგისტრირების საშუალება. რამდენიმე დამკვირვებელს კი უბანი დაატოვებინეს.⁴⁹

დამკვირვებლების უფლებების დარღვევის არაერთ ფაქტზე საიამ რეაგირებისთვის საოლქო საარჩევნო კომისიებს მიმართა.⁵⁰ წარდგენილ საჩივრებზე საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებიდან შემდეგი ტენდენციები გამოიკვეთა:

- საოლქო საარჩევნო კომისიები უპირობოდ, გადამოწმების გარეშე იზიარებდნენ საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრთა ახსნა-განმარტებებს, რომლებიც საჩივრის საპირისპირო მინაარსის იყო;
- საოლქო საარჩევნო კომისიები არ იკვლევდნენ საქმესთან დაკავშირებულ სხვა ფაქტობრივ გარემოებებს და არ აკმაყოფილებდნენ საჩივარში მითითებულ მოთხოვნებს.⁵¹

მაგალითად, მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიამ განიხილა საიას საჩივარი, რომელიც ეხებოდა სხვა სადამკვირვებლო ორგანიზაციის წარმომადგენლის მიერ განხორციელებულ ფიზიკურ და სიტყვიერ შეურაცხყოფას საიას დამკვირვებლის მიმართ. ვინაიდან საუბნო კომისიის თავმჯდომარემ ფაქტზე რეაგირება არ მოახდინა, საიას საჩივრით საოლქო კომისიაში ითხოვდა საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებას, სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვანი შესრულების გამო. კომისიის თავმჯდომარემ საოლქო კომისიას წარუდგინა ახსნა-განმარტება, სადაც მიუთითა, რომ ინციდენტის დროს იმყოფებოდა დერეფანში, ხოლო „როდესაც დაბრუნდა საარჩევნო უბანზე, ინციდენტი აღმოფხვრილი იყო“. ახსნა-განმარტებაზე დაყრდნობით, საოლქო საარჩევნო კომისიამ არ დაადგინა საუბნო კომისიის თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების არაჯეროვანი შესრულების ფაქტი. საოლქო საარჩევნო კომისიამ ასევე მიუთითა, რომ ეს არ წარმოადგენდა საარჩევნო კანონმდებლობის უხეშ დარღვევას.⁵²

⁴⁹ საიას 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შეფასება. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cQqdxY> [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁵⁰ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ 91-ე მუხლის თანახმად, „ადგილობრივი/საერთაშორისო დამკვირვებლის, საარჩევნო სუბიექტისა და მედიის წარმომადგენლების ამ კანონით დადგენილი უფლებების შეზღუდვა ან მათი საქმიანობისთვის ხელის შეშლა – გამოიწვევს შესაბამისი პირის დაჯარიმებას 500 ლარის ოდენობით.“

⁵¹ იხ. N20 რუსთავის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 10 ნოემბრის აქტი; N59 ქუთაისის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 02 ნოემბრის N260/2020 განკარგულება; N65 მარტვილის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 02 ნოემბრის N41/2020 განკარგულება.

⁵² N22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 02 ნოემბრის N31/2020 განკარგულება.

სამგორის საოლქო კომისიამ განიხილა საჩივარი, სადაც საიას დამკვირვებელი მიუთითებდა, რომ არ მიეცა ჩანაწერთა წიგნში შენიშვნის დაფიქსირების უფლება და მხოლოდ კამათის შემდგომ მისცეს ამის შესაძლებლობა. კომისიის მდივანმა ჩანაწერთა წიგნში დამკვირვებლის მიერ დაფიქსირებული შენიშვნის ტექსტი შეიტანა შესწორება, რაზეც დამკვირვებელმა დაწერა საჩივარი. საჩივრის დაწერის შემდგომ ამავე უბანზე მყოფმა სხვა ორგანიზაციის დამკვირვებელმა საიას დამკვირვებელს მოსთხოვა საჩივრის უკან გამოთხოვნა. საოლქო კომისიის სახელზე წარდგენილ საჩივარში ერთ-ერთი მოთხოვნა იყო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენა დამკვირვებლის საქმიანობაში ხელის შეშლის გამო.

საოლქო კომისიამ მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა და მიუთითა, რომ დამკვირვებლის მიერ დაწერილი იყო შენიშვნაც და საჩივარიც, შესაბამისად, არ იკვეთებოდა ხელშეშლის ფაქტი.⁵³ საოლქო კომისიამ გადაწყვეტილებაში ყურადღება არ გაამახვილა დამკვირვებლის მითითებაზე, თუ რა ძალისხმევა დასჭირდა შენიშვნის დასაფიქსირებლად. გარდა ამის, გადაწყვეტილებიდან არ იკვეთება, კომისიამ შეისწავლა თუ არა კომისიის მდივნის ქმედება, რომელიც უკავშირდებოდა დამკვირვებლის მიერ ჩანაწერთა წიგნში გაკეთებული შენიშვნის თვითნებურად გადასწორებას, რაც ასევე დამკვირვებლის უფლებამოსილების განხორციელებაში ხელის შეშლა და უხეში ჩარევაა. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ დამკვირვებელმა მოახერხა, დაეწერა შენიშვნა და შემდგომ - საჩივარი (რომელიც შეეხებოდა დამკვირვებლის უფლებების ხელშეშლას) არ ნიშნავს, რომ კომისია კანონიერად მოქმედებდა. დამკვირვებელს, დამატებითი ძალისხმევის გარეშე, თავისუფლად უნდა შეეძლოს საარჩევნო კანონმდებლობით გარანტირებული უფლებამოსილებით სარგებლობა.

3.3. საოლქო საარჩევნო კომისიაში საარჩევნო მასალების კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით წარდგენა

საოლქო საარჩევნო კომისიებში საარჩევნო დოკუმენტაციის კანონმდებლობის წესის დარღვევით წარდგენა, ერთ-ერთი გამოკვეთილი პრობლემა იყო. კანონმდებლობა ადგენს კენჭისყრის დასრულების შემდგომ დოკუმენტაციის დალუქვისა და საოლქო საარჩევნო კომისიებში მათი წარდგენის წესებს.⁵⁴

მიუხედავად იმისა, რომ საოლქო კომისიის მიერ დგინდება საარჩევნო მასალების დაუღუქავ მდგომარეობაში წარმოდგენის ფაქტი, ის ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ აკისრებენ პასუხისმგებლობას კომისიის შესაბამის წევრებს. ცხადია, თვითმიზანი არ არის კომისიის წევრთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა. უმნიშვნელოვანესია საარჩევნო დოკუმენტაციის დადგენილი წესით წარმოება და შენახვა, რათა დავის შემთხვევაში შესაძლებელი იყოს მისი, როგორც საბუღალტრო დოკუმენტის გამოკვლევა. დაუღუქავ მდგომარეობაში საარჩევნო მასალების წარმოდგენა ზრდის მასში ჩარევის რისკებს.

სხვადასხვა საოლქო საარჩევნო კომისიის მხრიდან ამ საკითხზე განსხვავებული პრაქტიკა გამოიკვეთა. მაგალითად, არჩევნების მეორე ტურში ქუთაისის საოლქო საარჩევნო კომისიამ დაუღუქავი ჩანაწერთა წიგნის წარდგენის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობა დააკისრა საუბნო საარჩევნო კომისიის მდივანს.⁵⁵ ანალოგიურ დარღვევაზე ფოთის საოლქო საარჩევნო კომისიამ განმარტა, რომ „მითითებული დოკუმენტები საოლქო კომისიაში შემოსვლისთანავე დაიღუქა და ფაქტს რამე ზიანი არ გამოუწვევია. საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ დაშვებული დარღვევა არ წარმოადგენს საარჩევნო კანონმდებლობის უხეშ დარღვევას. მას ზეგავლენა არ მოუხდენია ამომრჩეველთა თავისუფალი ნების გამოვლენასა და კენჭისყრის და არჩევნების შედეგებზე“. ამ მსჯელობაზე დაყრდნობით, ფოთის საოლქო საარჩევნო კომისიამ მიზანშეწონილად არ მიიჩნია

⁵³ N6 სამგორის საოლქო საარჩევნო კომისიის 01.12.2020 წლის N06/02-201/2020 შეტყობინება.

⁵⁴ „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 62-ე მუხლის მე-11 პუნქტის თანახმად, ჩანაწერთა წიგნი კენჭისყრის შედეგების შეჯამების შემდეგ იხურება, მას ხელს აწერენ საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე და კომისიის მდივანი და იგი მოწმდება საუბნო საარჩევნო კომისიის ბეჭდით. ჩანაწერთა წიგნი, შემოსულ განცხადებებთან/საჩივრებთან ერთად, ილუქება და საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელ ოქმთან/ოქმებთან, ასევე სხვა დალუქულ საარჩევნო დოკუმენტებთან ერთად გადაეცემა შემდგომ საოლქო საარჩევნო კომისიას.

⁵⁵ N59 ქუთაისის საოლქო კომისიის 2020 წლის 24 ნოემბრის 466/2020 განკარგულება.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება საუბნო კომისიების თავმჯდომარეებისა და მდივნების მიმართ.⁵⁶

მიუხედავად იმისა, რომ დადგინდა კანონმდებლობის დარღვევა, ფოთის საოლქო საარჩევნო კომისიამ დისციპლინური პასუხისმგებლობა არ გამოიყენა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების მიმართ, რაც გაუმართლებელია. კომისიის განმარტება ეწინააღმდეგება საარჩევნო კანონმდებლობის იმპერატიულ დანაწესს.⁵⁷ კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია, რომელშიც აღინიშნება ინფორმაცია არჩევნების დღეს განხორციელებული პროცედურების შესახებ. ის არის ერთ-ერთი გამოსაკვლევი მტკიცებულება როგორც სასამართლოში, ისე საოლქო კომისიაში. სწორედ ამიტომ, უმნიშვნელოვანესია მისი დალუქულ მდგომარეობაში წარდგენა საოლქო კომისიაში, რათა არ მოხდეს მასში მონაცემების შეტანა თუ გადასწორება, რაც გაართულებს საქმეზე ობიექტური გადაწყვეტილების მიღებას. მიუხედავად იმისა, რომ ჩანაწერთა წიგნი საოლქო კომისიაში შესვლისთანავე დაილუქა, მისი ტრანსპორტირება განხორციელდა დაულუქავ მდგომარეობაში, რაც სხვა კომისიის წევრთა თუ დამკვირვებელთა მეთვალყურეობის გარეშე მონაცემების მითითების/დამატების შესაძლებლობას იძლეოდა.

შეჯამება

საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული განკარგულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტია. მისი მიღებისა და გამოცემის წესები რეგულირებულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, თუმცა დავისას მისი შემოწმება ხდება როგორც საქართველოს საარჩევნო კოდექსთან, ისე საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან მიმართებით. შესაბამისად, იგი უნდა პასუხობდეს დასაბუთებულობის სტანდარტს და გადაწყვეტილება უნდა დაეფუძნოს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების სრულ და ყოველმხრივ შესწავლას. ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლა მოიცავს მტკიცებულებების შეგროვებას, გამოკვლევას, ახსნა-განმარტებების მოსმენას და ა.შ.

საოლქო საარჩევნო კომისიები, როგორც წესი, იღებდნენ დაუსაბუთებელ განკარგულებებს, უთითებდნენ მხოლოდ შესაბამის მუხლებს და არ განმარტავდნენ, დავის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, როგორ მივიდნენ კონკრეტულ გადაწყვეტილებამდე. ასევე, ერთგვაროვანი დარღვევების მიმართ მიიღებოდა განსხვავებული გადაწყვეტილებები. განკარგულებების გაცნობისას ჩნდება შთაბეჭდილება, რომ საჩივარს განიხილავს არა ადმინისტრაციული ორგანო, არამედ მოწინააღმდეგე მხარე. ამასთან, კომისიის მოქმედებები მიმართულია არა საქმის სრულყოფილი გამოკვლევისა და ობიექტურად გადაწყვეტის, არამედ საჩივარში დაყენებული მოთხოვნებისა თუ ფაქტობრივი გარემოებების გამორიცხვისკენ.

⁵⁶ N70 ფოთის საოლქო კომისიის 2020 წლის 02 ნოემბრის N63/2020 განკარგულება .

⁵⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 62, პუნქტი 11.

4. შიშაჯამებელ ოქმებთან დაკავშირებული საარჩევნო დავები

4.1. შესავალი

შემაჯამებელი ოქმი კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების დამადასტურებელი დოკუმენტია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, მასში კენჭისყრის შედეგები ზედმიწევნით სწორად აისახოს და არ მოხდეს მონაცემების თვითნებური გადასწორება/წაშლა.⁵⁸ შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებულმა დარღვევებმა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე განსაკუთრებული პოლიტიკური დატვირთვა შეიძინა. დისბალანსისა თუ სხვა ტიპის დარღვევების გამო, არაერთი საჩივარი დარეგისტრირდა საოლქო საარჩევნო კომისიებში. წარდგენილი საჩივრების შინაარსის გათვალისწინებით, არსებობდა მოლოდინი, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები და, შემდგომ, საერთო სასამართლოები დააკმაყოფილებდნენ ყველა არგუმენტირებულ მოთხოვნას და მოხდებოდა მონაცემების ხელახალი გადათვლა, თუმცა საჩივრების განხილვის პროცესში გამოვლენილმა ხარვეზებმა და დაკმაყოფილებული მოთხოვნების სიმცირემ, ასევე, ტექნიკური მიზეზებით განუხილველად დატოვებული საჩივრების მასშტაბებმა გააღრმავა ეჭვები გასაჩივრებული უბნების შედეგების სანდოობასთან დაკავშირებით.

მოცემულ თავში მიმოხილულია შემაჯამებელ ოქმებში იდენტიფიცირებული დარღვევები, განალიზებულია საოლქო საარჩევნო კომისიების 30 განკარგულება და საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები.

4.2. საუბნო საარჩევნო კომისიის ახსნა-განმარტება, მეორე დღეს შედგენილი შესწორების ოქმი და ოლქის მიერ განკარგულებით შესწორებული მონაცემები

შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებული დისბალანსის (მეტობა ან ნაკლებობა) გამოსასწორებლად საარჩევნო ადმინისტრაცია, ძირითადად, შემდეგ მექანიზმებს იყენებდა - საუბნო საარჩევნო კომისიის ახსნა-განმარტების საფუძველზე მონაცემების დაზუსტება; კენჭისყრის დღის მეორე დღეს შესწორების ოქმის შედგენა; საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ საკუთარი განკარგულებებით მონაცემების შესწორება.

კანონმდებლობის თანახმად, „თუ შემაჯამებელი ოქმის შევსებისას შეცდომა იქნება დაშვებული, მის გამოსასწორებლად შემაჯამებელ ოქმში შესაბამისი მონაცემის გასწვრივ მაშინვე კეთდება წარწერა „შესწორებულია“. საარჩევნო კომისიამ უნდა შეადგინოს შესწორების ოქმი, რომელშიც აღინიშნება შემაჯამებელ ოქმში შეტანილი მონაცემის შესწორება და ამ ოქმის შედგენის თარიღი და დრო. საარჩევნო კომისიის სხდომაზე დამსწრე კომისიის ყველა წევრი ვალდებულია, ხელი მოაწეროს შესწორების ოქმს. მას დაესმება საარჩევნო კომისიის ბეჭედი, გატარდება ჩანაწერთა წიგნში და დაერთვება იმ შემაჯამებელ ოქმს, რომელშიც შეტანილი მონაცემი შესწორდა.“⁵⁹

2017 წელს საქართველოს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საუბნო საარჩევნო კომისიებს მიეცათ უფლებამოსილება, „საჭიროების შემთხვევაში, არაუგვიანეს კენჭისყრის დღის მომდევნო დღისა“, შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებებისა ან/და სხვა სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძველების არსებობისას, შეადგინონ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შესწორების ოქმი.⁶⁰ დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის მონაცემების შესწორების შესაძლებლობა აქვთ საოლქო საარჩევნო კომისიებსაც.⁶¹

განსაზღვრული უფლებამოსილების შესაბამისად, საუბნო საარჩევნო კომისიები პრაქტიკაში ხშირად იყენებენ შესწორების ოქმის მომდევნო დღეს შედგენის შესაძლებლობას. საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელ ოქმებში დაფიქსირებული მონაცემების შეცვლის პრაქტიკას საოლქო საარჩევნო კომისიებიც მიმართავენ. ამ გზით შედგენილი შესწორების ოქმის ან/და სა-

⁵⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 70, მე-2 ნაწილი.

⁵⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 70, ნაწილი 4.

⁶⁰ იქვე, მუხლი 26, მე-2 პუნქტი, დ¹ ქვეპუნქტი.

⁶¹ იქვე, მუხლი 21, „ე“ ქვეპუნქტი.

ოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულების სანდოობა დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად სარწმუნოა კომისიის წევრის ახსნა-განმარტება და სხვა რა მტკიცებულებების შესწავლა/შეფასება უღვეს მას საფუძვლად.

არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება დაბალი სტანდარტით დამკვიდრდა და შაბლონური, არასარწმუნო შინაარსის ახსნა-განმარტებები, დამატებითი მტკიცებულებების გამოკვლევის გარეშე, მონაცემების შესწორების საფუძველი გახდა. ზოგჯერ შესწორების ოქმი ისეა შედგენილი, რომ ფორმალური შინაარსის ახსნა-განმარტებაც არ არის წარმოდგენილი. არსებული პრაქტიკა გასაჩივრებულ შემაჯამებელ ოქმებში ასახული შედეგების მიმართ სანდოობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. მაგალითად, ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიამ სარწმუნოდ მიიჩნია N28.79.12 საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და მდივნის მიერ 2 ნომბერს დაწერილი ახსნა-განმარტება და, დამატებითი მტკიცებულებების გამოკვლევის გარეშე, განკარგულებით დააზუსტა საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის მონაცემები. ახსნა-განმარტება შემდეგი შინაარსის იყო:

„მოგახსენებთ, რომ გადატვირთული და დაძაბული საშუალო გარემოს გამო, დაშვებულ იქნა მექანიკური ხარვეზი. კერძოდ, ოთხივე შემაჯამებელი ოქმის N4 გრაფაში (ამომრჩეველთა ხელმოწერების გრაფა) [...] ნაცვლად რიცხვისა 865 უნდა ეწეროს 874 [...]“.⁶²

სამგორის ოლქში შემავალ N05.06.94 საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის შესწორების ოქმი არჩევნების დღის მომდევნო დღეს შედგა, რასაც საფუძვლად ახსნა-განმარტებები დაედო. ახსნა-განმარტებები შემდეგი შინაარსის იყო: *„გაცნობებთ, რომ კენჭისყრის მიმდინარეობისას გამომრჩა 2 ამომრჩეველის ხელმოწერა სიაში. გთხოვთ, გაითვალისწინოთ“; „კენჭისყრის მიმდინარეობისას გამომრჩა ხუთი ხელმოწერა, რაც აღმოვაჩინე ბიულეტენების გადათვლისას. გამოიწვია ეს შეცდომა იმან, რომ იყო უბანზე არუელობა და ვერ ვახერხებდი ყურადღების კონცენტრირებას“.⁶³*

რუსთავის ოლქში შემავალ N12.20.86 საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის შესწორების ოქმი საუბნო საარჩევნო კომისიამ მომდევნო დღეს ისე შეასწორა, რომ გაურკვეველია, რა გახდა მონაცემების შესწორების საფუძველი.⁶⁴

4.3. „მეტობა“ - საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოს პრაქტიკა

საარჩევნო კანონმდებლობა ადგენს შემაჯამებელი ოქმის შევსების წესსა და პროცედურას. შემაჯამებელი ოქმის შევსებისას მასში ფიქსირდება არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა, სუბიექტებისთვის მიცემული ხმების, ასევე ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა.⁶⁵ შესაბამისად, ბათილი ბიულეტენების და სუბიექტებისთვის მიცემული ხმების ჯამი უნდა ემთხვეოდეს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველების საერთო მონაცემს. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც კენჭისყრის მიმდინარეობისას კომისიის წევრმა დაუშვა შეცდომა (გამორჩა ხელმოწერა, გადასცა ნაკლები ან მეტი ბიულეტენი), რაზეც მყისიერად იწერება ჯეროვანი ახსნა-განმარტება, აღნიშნული კი გაითვალისწინება შემაჯამებელი ოქმის შედგენისას.⁶⁶ თუ ახსნა-განმარტება დაწერილია შემაჯამებელი ოქმის შედგენის შემდეგ, ჩნდება დასაბუთებული ეჭვი, რომ ის ემსახურება შემაჯამებელ ოქმში დისბალანსის აღმოფხვრას.

ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები „მეტობის“ გამოსასწორებლად, ძირითადად, საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების

⁶² ცესკოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული N28.79.12 უბნის შედეგები. ხელმისაწვდომია: https://results.cec.gov.ge/#/ka-ge/election_43/prot/1090af98-e9df-4002-ae08-934d32a2035d [ბოლო ნახვა: 15.02.2021].

⁶³ ცესკოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული N05.06.94 უბნის შედეგები. ხელმისაწვდომია: https://results.cec.gov.ge/#/ka-ge/election_43/prot/8cbf43c6-eb5d-4112-aa5e-74dab871ac30 [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁶⁴ ცესკოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული N12.20.86 უბნის შედეგები. ხელმისაწვდომია: https://results.cec.gov.ge/#/ka-ge/election_43/prot/e9717b45-ff2f-4386-85e9-5649deff38cb [ბოლო ნახვა: 08.02.2021].

⁶⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 71, ნაწილი 3, ქვეპუნქტები „ი“ „ლ“ „მ“.

⁶⁶ ცესკოს 2020 წლის 24 აგვისტოს N21/2020 დადგენილებით დამტკიცებული „საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა სახელმძღვანელო ინსტრუქცია“.

ახსნა-განმარტებებზე დაყრდნობით, განკარგულებების მიღების პრაქტიკას იყენებდნენ. ზოგიერთ შემთხვევაში კი ისინი საკმარისად მიიჩნევდნენ ახსნა-განმარტების საფუძველზე შედგენილ შესწორების ოქმს. შესაბამისად, არ ხსნიდნენ დალუქულ დოკუმენტაციას და მონაცემებს ხელახლა არ თვლიდნენ.

მაგალითად, ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიამ შემაჯამებელ ოქმებში მეტობის გამოსასწორებლად საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და მდივნის ახსნა-განმარტება გამოიყენა და მათზე დაყრდნობით მიიღო განკარგულებები მონაცემების გასწორების შესახებ.⁶⁷ ცალკეულ შემთხვევებში, განკარგულების მიღების მიუხედავად, დისბალანსი მაინც არ აღმოიფხვრა და დარჩა მეტობა.⁶⁸

ბათუმის საოლქო კომისიის შემთხვევის მსგავსად, შემაჯამებელ ოქმებში არსებული დისბალანსი (მეტობა) საკუთარი განკარგულებით შეასწორა ქუთაისის საოლქო საარჩევნო კომისიამ. საჩივრით მოთხოვნილი იყო როგორც შემაჯამებელი ოქმის ბათილად ცნობა, ასევე შედეგების ხელახლა გადათვლა და კომისიის შესაბამისი წევრების დისციპლინური პასუხისმგებლობა. საოლქო კომისიამ საჩივარი არცერთ ნაწილში არ დააკმაყოფილა და მიუთითა, რომ „აღნიშნულ უზუსტობასთან დაკავშირებით არსებობს კომისიის მდივნის ახსნა-განმარტება.“ განკარგულების თანახმად, „არ დასტურდება საარჩევნო კანონმდებლობის ისეთი დარღვევა, რომელიც წარმოადგენს კომისიის შესაბამისი წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების [...] სამართლებრივ საფუძველს.“⁶⁹

შემაჯამებელ ოქმში არსებული დისბალანსი (მეტობა) დარღვევად არ მიიჩნია ისინი საოლქო საარჩევნო კომისიამ და განმარტა, რომ კომისიის წევრთა ახსნა-განმარტების საფუძველზე შედგა შესწორების ოქმი, რითაც გასწორდა შემაჯამებელ ოქმში არსებული მონაცემები.⁷⁰

„მეტობის“ გამო შედეგების ხელახლა გადათვლა მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში დაკმაყოფილდა. მაგალითად, მარნეულის საოლქო კომისიამ დააკმაყოფილა მეტობასთან დაკავშირებული საჩივარი და განმარტა, რომ შეისწავლა „კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენისას დაშვებული შეცდომები და მიაჩნია, რომ მოთხოვნა ამ ნაწილში (ოქმის ბათილად ცნობა და გადათვლა) უნდა დაკმაყოფილდეს.“⁷¹

საინტერესოა გლდანის N08.10.99 საუბნო საარჩევნო კომისიის მაჟორიტარული და პროპორციული შემაჯამებელი ოქმების კანონიერებასთან დაკავშირებულ საჩივარზე საოლქო საარჩევნო კომისიისა და სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. ამ უბნის პროპორციულ შემაჯამებელ ოქმში 63-ით, ხოლო მაჟორიტარულში - 30-ით მეტობა ფიქსირდებოდა. კენჭისყრის მომდევნო დღეს შედგა შესწორების ოქმი, რომლის წინაპირობა გახდა კომისიის წევრთა ახსნა-განმარტება, რომ „დაშვებული იყო შეცდომა ციფრებს შორის“. ამ საფუძველით საოლქო საარჩევნო კომისიამ საჩივარი არ დააკმაყოფილა. ამასთან, შესწორების ოქმის მიუხედავად, შემაჯამებელ ოქმში კვლავაც ფიქსირდებოდა დისბალანსი. ამ საქმის განხილვისას თბილისის საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ „პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების ციფრობრივი მაჩვენებელი შესაბამისობაშია ერთმანეთთან, ხოლო მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების დისბალანსი 3-ის სხვაობით გამოიხატება, თუმცა ასევე აღსანიშნავია, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის მდივნის ახსნა-განმარტება, რომელიც სხვა საჩივრის განხილვის ფარგლებში არის მიღებული საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ, ამ სხვაობის ახსნას შეიცავს.“⁷² სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ არსებულ დისბალანსს - სამ ხმას - ვერ ექნება ზეგავლენა არჩევნების შედეგებზე. სააპელაციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზე, რომ „შესწორების ოქმის ხელმოწერისას საუბნო საარჩევნო კომისიის არცერთ წევრს პრეტენზია შესწორებული მონაცემების მიმართ არ გამოუთქვამს. შესწორების ოქმი

⁶⁷ N79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N133/2020 განკარგულება; N79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N135/2020 განკარგულება.

⁶⁸ N79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N104/2020 განკარგულება.

⁶⁹ N59 ქუთაისის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N279/2020 განკარგულება.

⁷⁰ N5 ისინი საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 05 ნოემბრის N095/2020 განკარგულება.

⁷¹ N22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N69/2020 განკარგულება.

⁷² თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7116-20 გადაწყვეტილება.

ხელმოწერილია სათანადო რაოდენობის კომისიის წევრების მიერ, რაც ეფუძნება მათ ცოდნას, რომელიც აქვთ კენჭისყრის შედეგების შეჯამების პროცედურაში მონაწილეობის მიღებით.⁷³

წარმოდგენილი მაგალითები განამტკიცებს არასწორ პრაქტიკას, რომ კომისიის წევრთა ახსნა-განმარტება, შესაბამისი საარჩევნო მასალის შესწავლის/გამოკვლევის გარეშე, საკმარის ფაქტობრივ და სამართლებრივ წინაპირობად მიიჩნევა მომდევნო დღეს შესწორების ოქმის შესადგენად. სასამართლო ვალდებულია, შეისწავლოს საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერება. ხოლო, თუ საოლქო კომისიას სათანადოდ არ აქვს შესწავლილი საკითხი, ბათილად უნდა ცნოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილება და საოლქო კომისიას დაავალოს ფაქტობრივი გარემოებების და მტკიცებულებების ხელახლა შესწავლა/გამოკვლევა. ეს კი უნდა გულისხმობდეს შესაბამისი საარჩევნო დოკუმენტაციის გახსნას და შემოწმებას. ზოგ შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნი, ამომრჩეველთა სამაგიდო სია ან/და სრული დოკუმენტაცია, დაუღუპავი ბიულეტენების ჩათვლით.

აღნიშნული პრაქტიკის საპირისპიროდ, თბილისის საქალაქო სასამართლომ ერთ საქმეზე არსებითად კანონთან შესაბამისი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება მიიღო. კერძოდ, მან ბათილად ცნო დიდუბის საოლქო კომისიაში შემავალი რამდენიმე საუბნო კომისიის შემაჯამებელი და შესწორების ოქმები, ასევე დაავალა შედეგების ხელახლა გადათვლა. სასამართლომ დასაბუთებულ გადაწყვეტილებაში მიუთითა, რომ „რიგ უბნებზე შესწორების ოქმები შედგა (კენჭისყრის) მეორე დღეს, თუმცა საგულისხმოა ის გარემოება, რომ საქმის მასალებში არ მოიპოვება ინფორმაცია შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებებისა ან/და სხვა სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლების შესახებ, თუ რა დაელო საფუძვლად შესწორების ოქმებს.“⁷⁴ სწორედ ამ დანაწესს შეიცავს საარჩევნო კოდექსი, რომ **შესწორების ოქმის შედგენას წინ უნდა უსწრებდეს სათანადო საფუძველი. სხვა შემთხვევაში მასში ასახული მონაცემები სანდოდ არ უნდა მიიჩნეოდეს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც შესწორების ოქმი შედგენილია კენჭისყრის მეორე დღეს. მნიშვნელოვანია, რომ შემაჯამებელი ოქმების/ შესწორების ოქმების კანონიერების შემოწმებისას, როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციამ, ასევე სასამართლოებმა იხელმძღვანელონ ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სტანდარტით, მხოლოდ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებები არ მიიჩნიონ საკმარისად შემაჯამებელი ოქმის კანონიერების შემოწმებისას და ახსნა-განმარტებებში მოხმობილი გარემოებები გადაამოწმონ სხვა ობიექტური მტკიცებულებების გამოკვლევის გზით.**

4.4. „ნაკლებობა“ - საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოს პრაქტიკა

საარჩევნო კანონმდებლობა ადგენს შემაჯამებელი ოქმის შევსების წესსა და პროცედურას. შემაჯამებელი ოქმის შევსებისას მასში მიეთითება არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა, სუბიექტებისთვის მიცემული ხმების, ასევე, ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა.⁷⁵ იმ შემთხვევაში, თუ სუბიექტებისთვის მიცემული ხმების და ბათილი ბიულეტენების ჯამი ნაკლებია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო მაჩვენებელზე, შემაჯამებელ ოქმში ფიქსირდება ნაკლებობაში გამოხატული დისბალანსი. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობაში არ გვხვდება პირდაპირი ჩანაწერი, ნაკლებობის შემთხვევაში რა რეაგირება უნდა მოახდინოს დავის განმხილველმა ორგანომ, დისბალანსის ამგვარი ფორმა მეტად პრობლემურია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ნაკლებობის მნიშვნელოვნად დიდი მონაცემი ფიქსირდება.

ნაკლებობის სხვადასხვა მიზეზი შეიძლება არსებობდეს. მათ შორის, შესაძლებელია, მონაცემები შემაჯამებელ ოქმში არასწორად იყოს დათვლილი და დაღუპული დოკუმენტაციის გახსნის შემდგომ მასში ნამდვილი ხმები აღმოჩნდეს, რაც არსებულ დისბალანსს გაასწორებს. ასევე, არ არის გამორიცხული, რომ ნაკლებობა დაკავშირებული იყოს გაყალბების ერთ-ერთ ფორმასთან, ე.წ. კარუსელთან. კარუსელი გულისხმობს შემდეგს: ამომრჩეველი საარჩევნო ყუთში არ ათავსებს ბიულეტენს და ფარულად გააქვს საარჩევნო უბნიდან. უბნის გარეთ მოხვედრილი ბიულეტენ-

⁷³ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2020 წლის 10 ნოემბრის N3ბ/2064-2020 განჩინება.

⁷⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7125-20 გადაწყვეტილება.

⁷⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 71, ნაწილი 3, პუნქტები „ი“ „ლ“ „მ“.

ნი, სადაც წინასწარ არის სასურველი კანდიდატი შემოხაზული, გადაეცემა სხვა ამომრჩეველს, რომელიც წინასწარ შემოხაზულ ბიულეტენს ათავსებს საარჩევნო ყუთში, ხოლო საარჩევნო უბანზე მიღებული ბიულეტენი გააქვს უბნის გარეთ და ა.შ. ამგვარი მექანიზმის გამოყენებით ამომრჩეველს ერთმევა შესაძლებლობა, თავისუფლად დააფიქსიროს საკუთარი არჩევანი. ამდენად, შესაძლოა, შემაჯამებელ ოქმში დაფიქსირებული ნაკლებობა ე.წ. კარუსელის მექანიზმის გამოყენებაზე მიუთითებდეს.

ხაზგასასმელია, რომ შემაჯამებელ ოქმში დისბალანსის (ნაკლებობის) პრევენცია შესაძლებელია. მთავარია, საარჩევნო ყუთის ზედამხედველი კომისიის წევრი ზუსტად ასრულებდეს საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრულ ინსტრუქციას. სწორედ ყუთის ზედამხედველი კომისიის წევრის ფუნქციაში შედის, გააკონტროლოს, კენჭისყრის კაბინიდან გამოსული ამომრჩეველი ათავსებს თუ არა ბიულეტენს კონვერტში და შემდგომ - საარჩევნო ყუთში.⁷⁶

არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ნაკლებობით გამოხატულ დისბალანსს არც საოლქო საარჩევნო კომისიები და არც სასამართლო, როგორც წესი, დარღვევად არ მიიჩნევს, რაც პრობლემური პრაქტიკაა. მაგალითად, მარნეულის საოლქო კომისიამ განიხილა ნაკლებობასთან დაკავშირებული საჩივრები და ხელახლა გადათვლასთან დაკავშირებით მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა იმ საფუძვლით, რომ შედგენილი იყო შესწორების ოქმი, რომლითაც არსებული უზუსტობა აღმოიფხვრა.⁷⁷ საბურთალოს საოლქო კომისიაში წარდგენილი იყო საჩივარი შემაჯამებელ ოქმებში არსებულ დისბალანსთან (ნაკლებობასთან) დაკავშირებით. კომისიამ არც ფაქტობრივი და არც სამართლებრივი თვალსაზრისით არ დაასაბუთა, რატომ არ წარმოადგენდა პრობლემას ოქმებში არსებული დისბალანსი და მიუთითა, რომ ეს გადაცდომები „ტექნიკური სახის“ იყო.⁷⁸ ამავე საქმეზე, მიუხედავად იმისა, რომ ფიქსირდებოდა მნიშვნელოვანი ნაკლებობა, სასამართლომ სარჩელი არ დააკმაყოფილა და მიუთითა, რომ „ფაქტობრივად, შეუძლებელია იმის შემოწმება, ამომრჩეველმა მოათავსა თუ არა კონვერტში ყველა ბიულეტენი. შესაბამისად, უსაფუძვლოა მოსარჩელის მსჯელობა მასზე, რომ, თუ მიცემულ ხმათა რაოდენობა ნაკლებია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე, ეს გარემოება შემაჯამებელი ოქმის ბათილობის და შედეგების ხელახალი დათვლის საფუძველი უნდა გახდეს.“⁷⁹ ანალოგიური განმარტება გააკეთა თბილისის საქალაქო სასამართლომ კიდევ ერთ საქმეზე - „კენჭისყრის პროცედურის მიმდინარეობისას, ფაქტობრივად, შეუძლებელია იმის შემოწმება, ამომრჩეველმა მოათავსა თუ არა კონვერტში მისთვის გადაცემული ყველა ბიულეტენი. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ შედეგების შეჯამებისას აღმოჩნდა, რომ საარჩევნო ყუთში ჩაყრილ კონვერტებში მოთავსებული ბიულეტენები (ნამდვილი და ბათილი ბიულეტენების ჯამი) ნაკლებია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე, ამასთან, მიღებულ სხვაობას კენჭისყრის შედეგზე გავლენის მოხდენა არ შეუძლია, ეს გარემოება არ შეიძლება გახდეს შედეგების ხელახლა დათვლის საფუძველი.“⁸⁰

4.5. გასაჩივრების პროცედურა შემაჯამებელ ოქმებთან დაკავშირებით

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელი ოქმების გასაჩივრებასთან დაკავშირებით კვლავაც შენარჩუნდა არასწორი პრაქტიკა. სასამართლოების გადაწყვეტილებით, შეჯამების მსვლელობისას გამოვლენილ დარღვევებზე საჩივრის დაუფიქსირებლობის შემთხვევაში, მხარეს ერთმევა ამ ფაქტებზე დაყრდნობით არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გასაჩივრების შესაძლებლობა. კერძოდ, სასამართლოები მიუთითებენ საარჩევნო კოდექსის 72-ე მუხლზე, რომელიც შეეხება ხმის დათვლის დროს პროცედურასთან დაკავშირებული საჩივრების წარდგენას და განმარტავენ, რომ „დასახელებული მუხლებით ამომწურავად არის მითითებული ის ღონისძიებები, რომლებსაც შეუძლია მიმართოს უფლებამოსილმა პირმა, თუ ხმის დათვლის დროს გამოვლენილი იქნება დარღვევა. მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელე მხა-

⁷⁶ „საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა სახელმძღვანელო ინსტრუქცია“, დამტკიცებულია ცესკოს 2020 წლის 24 აგვისტოს N21/2020 დადგენილებით.

⁷⁷ N22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N69/2020 განკარგულება.

⁷⁸ N3 საბურთალოს საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N97/2020 განკარგულება.

⁷⁹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7115-20 გადაწყვეტილება.

⁸⁰ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7116-20 გადაწყვეტილება.

რემ ვერ წარმოადგინა და ვერც მიუთითა სასამართლოს რამე სახის მტკიცებულებაზე, რომელიც დაადასტურებდა, რომ მითითებულ უბნებზე ხმის დათვლის პროცესი წარიმართა ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მოთხოვნათა უხეში დარღვევით, რამაც განაპირობა ხმათა არასწორი გადათვლა და შემაჯამებელ ოქმში არასწორი მონაცემების შეტანა. ასეთი გარემოებების არსებობის შემთხვევაში საარჩევნო სუბიექტის უფლებამოსილი პირი ვალდებული იყო, საარჩევნო ყუთის გახსნიდან კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენამდე, საჩივრით მიემართა შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის, მისი მოადგილის ან კომისიის მდივნისთვის, რაც ამ კონკრეტულ სიტუაციაში არ განხორციელებულა.“⁸¹

მსგავსი არგუმენტებია მოხმობილი ბათუმის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილებაშიც.⁸² სასამართლომ მიუთითა, რომ საარჩევნო სუბიექტი ვალდებული იყო, ხმის დათვლის დროს შესაბამისი რეაგირება მოეხდინა არსებულ დარღვევაზე.⁸³ ამ წინაპირობის წარმოდგენა სასამართლოს მხრიდან მართებული იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ უფლებამოსილი პირი (რომელმაც ორი დღის ვადაში გაასაჩივრა შემაჯამებელი ოქმი) ესწრებოდა ხმის დათვლის პროცედურას. სხვა მოცემულობაში ასეთი ტვირთის დაწესება მოსარჩელისთვის, ერთი მხრივ, უკანონოა, ხოლო, მეორე მხრივ, ხაზს უსვამს საარჩევნო კანონმდებლობის არასწორ განმარტებას როგორც გასაჩივრების პროცედურების, ისე მტკიცების ტვირთის განაწილების ნაწილში, რაც მხარეებს დამატებით ბარიერებს უქმნის. თუ ხმის დათვლის პროცესს არ ესწრება სადამკვირვებლო ორგანიზაციის/საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი, მას შეუძლია, საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმი, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი, გაასაჩივროს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში მისი მიღებიდან ორი კალენდარული დღის ვადაში. გარდა ამისა, ის გარემოება, რომ ხმის დათვლის პროცედურასთან დაკავშირებით საარჩევნო უბანზე (სხვა სუბიექტის მიერ) საჩივარი დაწერილი არ ყოფილა, ვერ იქნება შემაჯამებელ ოქმში ასახული მონაცემების სანდოობის საფუძველი.

შეჯამება

არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება დაბალი სტანდარტით დამკვიდრდა და შაბლონური, არასარწმუნო შინაარსის ახსნა-განმარტებები, დამატებითი მტკიცებულებების გამოკვლევის გარეშე, მონაცემების შესწორების საფუძველი ხდება. ზოგჯერ შესწორების ოქმი შედგენილია ისე, რომ ფორმალური შინაარსის ახსნა-განმარტებაც არ არის წარმოდგენილი. არსებული პრაქტიკა გასაჩივრებული უბნების შედეგების მიმართ სანდოობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. შესწორების ოქმის შედგენას ან განკარგულების მიღებას წინ უნდა უსწრებდეს სათანადო საფუძველი, სხვა შემთხვევაში, მასში ასახული მონაცემები სანდოდ არ უნდა მიიჩნეოდეს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ის შედგენილია კენჭისყრის მეორე დღეს. მნიშვნელოვანია, რომ შემაჯამებელი/შესწორების ოქმების კანონიერების შემოწმებისას საარჩევნო ადმინისტრაციამ და სასამართლოებმა იხელმძღვანელონ ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სტანდარტით, მხოლოდ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებები არ მიიჩნიონ საკმარისად შემაჯამებელი ოქმის კანონიერების დადგენისას და ახსნა-განმარტებებში მოხმობილი გარემოებები გადაამოწმონ სხვა ობიექტური მტკიცებულებების გამოკვლევის გზით.

საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ახსნა-განმარტებებს, მომდევნო დღეს შედგენილ შესწორების ოქმებს ან/და ოლქის მიერ მიღებულ განკარგულებებს, მათი ბუნდოვანების და არადამაჯერებლობის მიუხედავად, ყოველგვარი დამატებითი გადაამოწმების გარეშე, როგორც საოლქო საარჩევნო კომისიები, ასევე, სასამართლოები, როგორც წესი, სანდოდ მიიჩნევენ. როგორც საარჩევნო ადმინისტრაცია, ასევე სასამართლო, ძირითადად, დაუსაბუთებლად ამბობენ უარს დალუქული დოკუმენტაციის გახსნისა და მონაცემების გადაამოწმების გზით ფაქტების დაზუსტებაზე.

⁸¹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7115-20 გადაწყვეტილება.

⁸² ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 07 ნოემბრის N3/673-20 გადაწყვეტილება.

⁸³ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 08 ნოემბრის N3/7115-20 გადაწყვეტილება.

არსებული მიდგომა აჩვენებს, რომ ნაკლებობით გამოხატულ დისბალანსს არც საოლეო საარჩევნო კომისიები და არც სასამართლო, როგორც წესი, დარღვევად არ მიიჩნევენ, რაც პრობლემური პრაქტიკაა.

გამოწვევად რჩება სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული მიდგომა, რომლის თანახმად, შემაჯამებელი ოქმის კანონიერებასთან დაკავშირებული პრეტენზიები ხმის დათვლის პროცესში უნდა დაფიქსირდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსარჩელე კარგავს ოქმში ასახული მონაცემების სანდოობაზე დავის შესაძლებლობას. ის გარემოება, რომ ხმის დათვლის პროცედურასთან დაკავშირებით საარჩევნო უბანზე საჩივარი არ დაწერილა, ვერ იქნება შემაჯამებელ ოქმში ასახული მონაცემების სანდოობის საფუძველი.

5. საოლქო საარჩევნო კომისიებში საარჩევნო დავების განხილვის პროცესი

5.1. შესავალი

ანგარიშის წინამდებარე თავი მიმოიხილავს საოლქო საარჩევნო კომისიების მუშაობის პროცესს საარჩევნო დავების განხილვისას და, ძირითადად, ეყრდნობა საოლქო საარჩევნო კომისიებში საიას 33 დამკვირვებლისგან მიღებულ ინფორმაციას, ასევე, საოლქო საარჩევნო კომისიების 11 განკარგულებას. საიას დამკვირვებლები, ერთი მხრივ, აკვირდებოდნენ კენჭისყრის დღის დასრულებისას საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ საარჩევნო დოკუმენტაციისა და შემაჯამებელი ოქმების მიღების პროცესს, ხოლო, მეორე მხრივ, უშუალოდ მონაწილეობდნენ ორგანიზაციის მიერ წარდგენილი საჩივრების განხილვაში.

5.2. საჩივრების განხილვის ფორმალური ხასიათი

საოლქო საარჩევნო კომისიებში საიას საჩივრების განხილვისას გამოიკვეთა საჩივრების განხილვის ფორმალური ხასიათი. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიები, ძირითადად, საკმარის დროს აძლევდნენ საიას წარმომადგენლებს საჩივრების წარდგენისა და დასაბუთებისთვის, რჩებოდა შთაბეჭდილება, რომ მათ წინასწარ ჰქონდათ მიღებული გადაწყვეტილება საჩივრებთან დაკავშირებით და არგუმენტაციას მხოლოდ ფორმალურად ისმენდნენ. მაგალითად, გლდანის N10 საოლქო საარჩევნო კომისიას საჩივრის განხილვის დაწყებამდე მომზადებული ჰქონდა განკარგულებების პროექტები შესაბამისი შედეგებითა და დასაბუთებებით. ამდენად, საჩივრის განხილვისას დაფიქსირებული სამართლებრივი არგუმენტაცია ვერ ცვლიდა კომისიის წინასწარგანწყობას. საბოლოოდ, განხილვამდე მომზადებული პროექტები განკარგულების სახით მიიღებოდა. გურჯაანის N12 ოლქის კომისიის თავმჯდომარე საჩივრის ავტორის მოსმენამდე კომისიის წევრებს საკუთარ მოსაზრებას აცნობდა და ამით მათზე გავლენის მოხდენას ცდილობდა. ხელვაჩაურის N83 ოლქში კი კომისიის თავმჯდომარე პირველად იმ შედეგს უყრიდა კენჭს, რომელსაც თავად უჭერდა მხარს და ამით ცდილობდა, კომისიის წევრებისთვის მიენიშნებინა, რა გადაწყვეტილებისთვის უნდა დაეჭირათ მხარი.

საჩივრების ფორმალურ განხილვასთან ერთად, გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები საკუთარ უფლებამოსილებას სათანადოდ არ იაზრებდნენ. ისინი საჩივრის განხილვის პროცესში საიას წარმომადგენლებს მიანიშნებდნენ, რომ საოლქო საარჩევნო კომისია „არ იყო სასამართლო“ და, თუკი ისინი საკითხს არასრულყოფილად შეისწავლიდნენ, ამის გამოსწორება სასამართლოს შეეძლო. მაგალითად, დიდუბის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ საჩივრის განხილვისას განაცხადა, რომ ყველაფერს ვერ გადაამოწმებდნენ, რადგან „ეს [ოლქი] არ იყო სასამართლო“.⁸⁴

5.3. მტკიცებულებების გამოკვლევა და მტკიცების სტანდარტი

კანონის დარღვევის ფაქტზე სათანადო რეაგირება არის მომავალში მსგავსი დარღვევების თავიდან არიდების, პრევენციის ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალება, რაც, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს შექმნასა და კენჭისყრის დღის შედეგების კანონიერად და სამართლიანად შეჯამებას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს, რამდენად იძლევა საჩივრების განხილვის პროცესი საარჩევნო დარღვევებზე ეფექტიანად რეაგირების შესაძლებლობას. კერძოდ, საარჩევნო ადმინისტრაციაში წარდგენილ საჩივრებთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ საარჩევნო კომისია ეყრდნობა მხოლოდ საჩივრის აღრუსათის ახსნა-განმარტებას, დამატებით არ იკვლევს გარემოებებს, რაც ზოგ შემთხვევაში სრულიად უუნაროდ წარმოაჩენს ამ ორგანოს მის წინაშე არსებული გამოწვევებისა და საკუთარი ფუნქციის შესრულების პროცესში. მაშინ, როდესაც ინფორმაციის ერთადერთი წყარო არის თავად სავარაუდო დამრღვევი პირის ახსნა-განმარტება, არსებობს საქმეზე ობიექტური ქეშმარიტების დადგენის მცირე, პრაქტიკულად, უმნიშვნელო შესაძლებლობა. ბუნებრივია, ეს პირები არიან არა ნეიტრალური, არამედ დაინტერესებული მხარეები. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ისინი ნებაყო-

⁸⁴ საიას დამკვირვებლის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

ფლობით აღიარებენ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევას. შედეგად, ასეთი ფაქტების მნიშვნელოვანი ნაწილი, შესაძლოა, რეაგირების გარეშე დარჩეს, რაც აზიანებს საარჩევნო პროცესს.

მაგალითად, საარჩევნო ადმინისტრაციამ სხვადასხვა საჩივართან მიმართებით გაიზიარა საჩივრის აღრუსატი პირთა პოზიცია, არ ცნო ისინი სამართალდამრღვევებად და მიუთითა, რომ სოციალურ ქსელში წინასაარჩევნო აგიტაციის შემცველი ინფორმაციის გაზიარება მოხდა არა სამართალდარღვევის ჩადენაში ბრალდებული პირის მიერ, არამედ მისი მეუღლის,⁸⁵ შვილის ან, თუნდაც, დედამთილის მიერ.⁸⁶

სხვა საჩივართან მიმართებით №84 ხულოს საოლქო საარჩევნო კომისიამ წერილობითი უარი განაცხადა საჩივრის დაკმაყოფილებაზე. მან სრულად გაიზიარა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაში მხილებული პირის ახსნა-განმარტება. ასევე, სხვა მსგავსი ტიპის საჩივრების გადაწყვეტისას საარჩევნო ადმინისტრაცია ეყრდნობა სამართალდარღვევის სავარაუდო ჩამდენ პირთა ახსნა-განმარტებებს.

ამასთან, როგორც წესი, საოლქო საარჩევნო კომისიები სრულყოფილად არ სწავლობდნენ წარდგენილ მტკიცებულებებს, საკუთარი ინიციატივით არ იძიებდნენ მათ, ასევე არ ხდებოდა მოწმეთა და იმ პირთა სხდომაზე დაბარება და მოსმენა, რომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხიც განიხილებოდა წარდგენილი საჩივრების ფარგლებში. მაგალითად, სხდომაზე საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების დაბარების ნაცვლად, მთაწმინდის N1 საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ აღნიშნა, რომ იგი ესაუბრა კომისიის წევრებს, თავად მოიკვლია საქმის გარემოებები და მათგან მიღებული ინფორმაცია გაახმოვანა განხილვაზე. თუმცა მას არ წარმოუდგენია გასაუბრების ოქმი ან რამე სხვა მტკიცებულება, რომლითაც დადასტურდებოდა, ერთი მხრივ, კომისიის შესაბამის წევრებთან კომუნიკაციის და, მეორე მხრივ, სხდომაზე გაცხადებული ინფორმაციის სისწორე.⁸⁷

გარკვეულ შემთხვევაში კომისიებმა დაუსაბუთებლად არ მიიღეს და არ გაიზიარეს საჩივრის ავტორთა მტკიცებულებები. მაგალითად, მცხეთის N27 საოლქო საარჩევნო კომისიამ მხედველობაში არ მიიღო საიას დამკვირვებლის მიერ საჩივრის განხილვისას წარდგენილი დამატებითი მტკიცებულება იმ არგუმენტით, რომ მომჩივანი ვალდებული იყო, იგი საჩივართან ერთად წარედგინა.⁸⁸ მარტვილის საოლქო საარჩევნო კომისიამ კი მხოლოდ იმიტომ არ მიიჩნია დადასტურებულად საჩივარში მითითებული გარემოება და არ მიიღო მხედველობაში საჩივრის ავტორის მიერ მტკიცებულების სახით თანდართული ფოტოსურათი, რომ ეჭვი შეეპარა, აღნიშნული ფოტო მართლა გადაღებული იყო თუ არა ამ კონკრეტულ ოლქში. მან ასეთი განმარტება გააკეთა: „იქნებ ეს ფოტო სხვა ოლქშია გადაღებული, რატომ უნდა ენდოს კომისია ამ მტკიცებულებას/ფოტოსურათს“.⁸⁹ კომისიას საკითხი სიღრმისეულად არ შეუსწავლია, მათ შორის, არ გადაუმოწმებია ფოტოს გადაღების მომენტში საჩივრის ავტორის (დამკვირვებლის) კონკრეტულ საოლქო კომისიაში ყოფნის ფაქტი, ასევე უშუალოდ არ მომხდარა შესაბამისი საარჩევნო დოკუმენტაციის გამოკვლევა, რომლის დალუქვის საკითხიც განიხილებოდა საჩივრის ფარგლებში.

საოლქო საარჩევნო კომისიების ნაწილი საჩივრის განხილვამდე იბარებდა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს და მათ იმგვარი შინაარსის ახსნა-განმარტებებს აწერინებდა, რომლებიც საჩივარში დაფიქსირებულ ფაქტებს გააბათილებდა. მაგალითად, ხელვაჩაურის N83 საოლქო საარჩევნო კომისიამ საიას საჩივრის გაცნობის შემდგომ, საჩივრის განხილვის სხდომამდე ცოტა ხნით ადრე, დაიბარა საუბნო საარჩევნო კომისიის შესაბამისი წევრები და დააწერინა მათ იმგვარი ახსნა-განმარტებები, რომლებითაც საჩივარში დასახელებული ხარვეზები აღმოიფხვრებოდა. შედეგად, პრაქტიკულად, საჩივარს აღარ ჰქონდა დაკმაყოფილების პერსპექტივა.⁹⁰

⁸⁵ №38 აღიგენის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 4 ნოემბრის №52 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://sachivrebiapi.cec.gov.ge/api/file/DownloadFile?id=8c375d0b-2878-4f88-938b-70c0ef9e463a> [ბოლო ნახვა: 15.12.2020].

⁸⁶ №48 ხარაგაულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 27 ოქტომბრის №79 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://sachivrebiapi.cec.gov.ge/api/file/DownloadFile?id=2d3478b4-a4a0-434c-8f23-8cc252f0d3c3> [ბოლო ნახვა: 15.12.2020].

⁸⁷ საიას დამკვირვებლის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

⁸⁸ საიას დამკვირვებლის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

⁸⁹ N65 მარტვილის საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულება N32/2020.

⁹⁰ საიას დამკვირვებლის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

მარნეულის საოლქო კომისიისთვის წილისყრის პროცედურის დარღვევა არ აღმოჩნდა საკმარისი საფუძველი იმისთვის, რომ შესაბამისი პასუხისმგებლობა დაეკისრებინა საუბნო კომისიის თავმჯდომარისთვის. საჩივრის თანახმად, საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ კომისიის წევრთა ფუნქციები გაანაწილა სხვადასხვა ფერის ფურცლებზე და ამგვარად ჩატარდა წილისყრა. საჩივრის განმხილველი ორგანოსთვის დამაჯერებელი აღმოჩნდა თავმჯდომარის ახსნა-განმარტება, რომ ფუნქციების განაწილება მოხდა კანონის სრული დაცვით.⁹¹

საარჩევნო დავების ფარგლებში დარღვევების იდენტიფიცირება და დოკუმენტირება, თავისი არსით, რთული პროცესია. შესაბამისად, ვერ ხერხდება უკანონო ქმედებათა უმრავლესობის აღმოჩენა. მაშინ კი, როდესაც იდენტიფიცირებულია კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტი და საჩივრის წარმდგენი პირები მოითხოვენ შესაბამის რეაგირებას, საარჩევნო ადმინისტრაციის უმოქმედობა, მის მიერ საკითხის სიღრმისეულად შესწავლაზე უარის თქმა, სრულიად აზრს უკარგავს დარღვევების იდენტიფიცირებისთვის დროის/რესურსის ხარჯვას და მათზე საჩივრების წარდგენას. შედეგად, ვერ ხდება ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბება და სამართლიანი, დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების უზრუნველყოფა. ამდენად, მნიშვნელოვანია, საარჩევნო ადმინისტრაციამ სრულად, ობიექტურად შეისწავლოს წარდგენილ საჩივრებში მოცემული საკითხები და საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევებზე დროული, ეფექტიანი რეაგირება მოახდინოს.

5.4. ერთგვაროვანი საჩივრების განხილვის პრაქტიკა

ერთგვაროვანი საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებით საოლქო საარჩევნო კომისიებში განსხვავებული პრაქტიკა დაფიქსირდა. ზოგიერთი ერთსა და იმავე საკითხზე სხვადასხვა სუბიექტის მიერ წარდგენილ საჩივრებს ერთ წარმოებად აერთიანებდა და შემდგომ საერთო განკარგულებას იღებდა, ხოლო ნაწილი საჩივრებს რიგითობის მიხედვით იხილავდა, რაც ანალოგიურ საკითხზე გვიან წარდგენილი საჩივრების განუხილველად დატოვების საფუძველი ხდებოდა. საოლქო საარჩევნო კომისიების ნაწილი კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში აერთიანებდა ერთგვაროვან საჩივრებს, თუ მათი ავტორები თავად დააყენებდნენ ასეთ შუამდგომლობას.⁹² ამის შესახებ უშუალოდ განკარგულებებში არაფერია ნათქვამი. საიას ამის შესახებ ინფორმაცია თავისმა დამკვირვებლებმა მიაწოდეს. ასევე, რუსთავის N20 საოლქო საარჩევნო კომისიამ მიიღო რამდენიმე საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ განკარგულება იმ საფუძველით, რომ ამავე საკითხზე უკვე წარდგენილი იყო საჩივარი სხვა სუბიექტის მიერ. თუმცა, საბოლოოდ, უშუალოდ განკარგულებაში განუხილველად დატოვების სხვა საფუძველი მიეთითა.⁹³

მნიშვნელოვანია, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიებს ჰქონდეთ ერთგვაროვანი პრაქტიკა და ერთსა და იმავე საკითხზე სხვადასხვა სუბიექტის მიერ წარდგენილი საჩივრები საკუთარი ინიციატივით ერთ წარმოებად გააერთიანონ. ამით აღმოიფხვრება რიგითობით გვიან წარდგენილი საჩივრების განუხილველად დატოვების ფორმალური საფუძველი და საჩივრის ყველა ავტორს მიეცემა შესაძლებლობა, სადავო საკითხზე საკუთარი არგუმენტები და შესაბამისი მტკიცებულებები წარადგინოს.

5.5. პანდემიის პირობებში კომისიის სხდომების დისტანციურად ჩატარების პრობლემა

ცესკოს თავმჯდომარემ 2020 წლის 11 ნოემბრის განკარგულებით მიიღო ახალი კორონავირუსით გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით საოლქო საარჩევნო კომისიის სხდომის გამართვის დროებითი წესი. ახალი რეგულაციით, სხდომაზე დასწრების უფლების მქონე პირებს, მათ შორის, საჩივრის ავტორებს შეეძლოთ სხდომაში მონაწილეობა დისტანციურად ან/და ელექტრონული საშუალებებით.⁹⁴ შესაბამისად, ცესკოს თავმჯდომარემ აპარატის სა-

⁹¹ N22 მარნეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 02 ნოემბრის N32/2020 განკარგულება.

⁹² N79 ბათუმის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N151/2020 და N157/2020 განკარგულებები, N1 მთაწმინდის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 04 ნოემბრის N22/2020 განკარგულება, N60 ოზურგეთის საოლქო საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 5 ნოემბრის N91/2020 განკარგულება.

⁹³ საიას დამკვირვებლის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

⁹⁴ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის 2020 წლის 11 ნოემბრის N262/2020 განკარგულება, მუხლი 2.

ფინანსო და საინფორმაციო ტექნოლოგიების დეპარტამენტებს დაავალა შესყიდვების პროცედურების დაწყება და სხდომების უზრუნველყოფა ტექნიკური საშუალებებით.⁹⁵

ამ რეგულაციის მიუხედავად, საიას რამდენიმე წარმომადგენლის თხოვნა, სხდომას დისტანციურად დასწრებოდნენ, საოლქო საარჩევნო კომისიებმა იმ არგუმენტით უარყვეს, რომ მათ ამისთვის განკუთვნილი ტექნიკური საშუალებები არ ჰქონდათ. მაგალითად, ნაძალადევის N9 საოლქო საარჩევნო კომისიის ერთ-ერთ წევრს დაუდასტურდა კორონავირუსი, ხოლო კომისიის სხვა წევრები იყვნენ ამ უკანასკნელთან კონტაქტში მყოფი პირები, რის გამოც საიას წარმომადგენელმა ითხოვა, განხილვას დისტანციურად დასწრებოდა, თუმცა ოლქმა ვერ უზრუნველყო სხდომის დისტანციურად ჩატარება. საბოლოოდ, ორგანიზაციის წარმომადგენელს საჩივართან დაკავშირებით პოზიციის დაფიქსირება ტელეფონით მოუწია. ასევე, მთაწმინდის N1 საოლქო საარჩევნო კომისიაში საიას დამკვირვებელს არ მიეცა საჩივრის განხილვაში დისტანციურად მონაწილეობის შესაძლებლობა. სამგორის N6 ოლქში მხოლოდ სხდომაზე მისვლის შემდგომ გახდა საიას წარმომადგენლისთვის ცნობილი, რომ კომისიის წევრები იყვნენ კორონავირუსით ინფიცირებული კონტაქტში მყოფი პირები. ამასთან დაკავშირებით მან დააფიქსირა შენიშვნა, თუ რატომ არ მოხდა ამის შესახებ სხდომაში მონაწილე პირების წინასწარ ინფორმირება, რაზეც კომისიის თავმჯდომარემ განაცხადა: „*ვინც თავს არაკომფორტულად გრძნობთ, შეგიძლიათ, დატოვოთ სხდომა*“. ამდენად, შესაბამისი რეგულაციის მიუხედავად, საოლქო საარჩევნო კომისიებმა ვერ უზრუნველყვეს სხდომების დისტანციურ რეჟიმში ჩატარება.

5.6. საოლქო საარჩევნო კომისიების სამუშაო სივრცე

მნიშვნელოვანია, საოლქო საარჩევნო კომისიების სამუშაო გარემო იმგვარად იყოს მოწყობილი, რომ დამკვირვებლებს ეძლეოდეთ მიმდინარე პროცესებზე სრულყოფილად დაკვირვების შესაძლებლობა. რამდენიმე ოლქის შემთხვევაში პრობლემური იყო ასეთი გარემოს არსებობა. მაგალითად, ისნის, მთაწმინდის და მცხეთის საოლქო საარჩევნო კომისიებში შემაჯამებელი ოქმებისა და დალუქული საარჩევნო დოკუმენტაციის მიღება მიმდინარეობდა სხვადასხვა ოთახში, რის გამოც, შეუძლებელი იყო, ერთი დამკვირვებელი სრულყოფილად დაჰკვირვებოდა პროცესებს. მთაწმინდის N1 საოლქო საარჩევნო კომისია განთავსებულია სამსართულიან შენობაში. კენჭისყრის დასრულების შემდგომ პირველ სართულზე საუბნო საარჩევნო კომისიებისგან იბარებდნენ დალუქულ დოკუმენტებს, მეორე სართულზე მდივანი იბარებდა შემაჯამებელ ოქმებსა და ჩანაწერთა წიგნებს, ხოლო მესამე სართულზე იმყოფებოდნენ დამკვირვებლები. კომისიის მდივნის ოთახი იმდენად პატარა იყო, რომ ყველა დამკვირვებელი ერთდროულად იქ ყოფნას ვერ ახერხებდა.

შეჯამება

საოლქო საარჩევნო კომისიებში საჩივრების განხილვის პროცესი, ძირითადად, ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, კომისიები სრულყოფილად არ იკვლევდნენ საჩივარში მითითებულ ფაქტობრივ გარემოებებს, არ სწავლობდნენ წარდგენილ მტკიცებულებებს ან/და არ უზრუნველყოფდნენ საკუთარი ინიციატივით მათ მოპოვებას. ასევე, როგორც წესი, კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, კომისიები სხდომაზე არ იბარებდნენ მოწმეებს და იმ პირებს, რომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხიც განიხილებოდა. განხილვის მიმდინარეობისას, რამდენიმე კომისიის თავმჯდომარე ცდილობდა, საკუთარი პოზიცია მიენიშნებინა კომისიის წევრებისთვის და ამით ირიბად მოეხდინა გავლენა მათ გადაწყვეტილებაზე. ხშირ შემთხვევაში კომისია, საკითხის დამატებითი შესწავლისა და ანალიზის გარეშე, მხედველობაში იღებდა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა ახსნა-განმარტებებს და არ ითხოვდა მათგან მტკიცებულებების წარდგენას. საკმაოდ არათანმიმდევრული იყო მიდგომები გარკვეულ საკითხებთან მიმართებით, მათ შორის, მსგავსი საჩივრების გაერთიანებისა და განუხილველად დატოვების თაობაზე. არსებული რეგულაციების მიუხედავად, რამდენიმე შემთხვევაში საიას წარმომადგენლებს არ მიეცათ შესაძლებლობა, სხდომას დისტანციურად დასწრებოდნენ. ამის გამო მათ მოუწიათ ჯანმრთელობისთვის სახიფათო პირობებში სხდომაში მონაწილეობა ან საერთოდ ვერ ისარგებლეს ამ უფლებით.

⁹⁵ იქვე, მუხლები 8 და 9.

6. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების პრაქტიკა

6.1. შესავალი

მოცემულ თავში გამოყენებულია საიას მიერ საოლქო საარჩევნო კომისიებსა და სასამართლოებში ნაწარმოები დავების შესახებ, ასევე, საჯარო ინფორმაციის სახით ცენტრალური საარჩევნო კომისიისგან მიღებული ინფორმაცია.

ცესკოს მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს პარლამენტის არჩევნების პირველი ტურის კენჭისყრის დღეს და შემდგომ პერიოდში დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხზე ჯამში დარეგისტრირდა 862 საჩივარი, რომელთაგან დაკმაყოფილდა/ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა 224. ხოლო, არჩევნების მეორე ტურის კენჭისყრის დღეს და შემდგომ პერიოდში ამავე საკითხზე რეგისტრირებული 22 საჩივრიდან დაკმაყოფილდა 9. რაც შეეხება სასამართლოს, პირველი ტურის შემდეგ პერიოდში პირველი ინსტანციის სასამართლოში რეგისტრირებული 13 სარჩელიდან ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა ერთი, ხოლო 5 სააპელაციო საჩივრიდან არცერთი არ დაკმაყოფილებულა. მეორე ტურის შემდგომ პირველი ინსტანციის სასამართლომ არ დააკმაყოფილა ერთადერთი რეგისტრირებული სარჩელი. იმავე საქმეზე საჩივარი არ დააკმაყოფილა არც სააპელაციო სასამართლომ. სტატისტიკური მონაცემებისთვის ასევე მნიშვნელოვანია ინფორმაცია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შესახებ. პირველი ტურის შემდგომ რეგისტრირებული საჩივრების საფუძვლად საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის ჯამში დაკისრებული სანქციების რაოდენობა შეადგენს 569-ს, საიდანაც 431 არის შენიშვნა, 134 - გაფრთხილება, 3 - ხელფასის დაკავება, 1 - საყვედური, ხოლო თანამდებობიდან გათავისუფლება - 0. მეორე ტურში სანქციების საერთო რაოდენობა შეადგენს 24-ს, საიდანაც გაფრთხილება არის 11, ხოლო შენიშვნა - 13, სხვა სანქციების რაოდენობა კი შეადგენს 0-ს.⁹⁶

ანგარიშის ამ თავის მიზანია, გამოიკვლიოს: 1. რამდენად ასაბუთებენ საოლქო საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მასზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ განკარგულებებს; 2. რამდენად იყენებენ საოლქო საარჩევნო კომისიები დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესებს ადეკვატური პასუხისმგებლობის ზომის შესარჩევად. 3. როგორია საერთო სასამართლოების პრაქტიკა დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ დავებზე.

6.2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსი და მისი პრაქტიკაში განხორციელების ხარვეზები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს საუბნო და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრთა დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევებსა და პასუხისმგებლობის ზომებს.⁹⁷ დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება; საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობისა და შესაბამისი საარჩევნო კომისიის რეგლამენტის უხეში დარღვევა; კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის სავალდებულო ხელმოწერაზე უარი და სხვა.

იმ შემთხვევაში, როდესაც საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრი ჩაიდენს დისციპლინურ გადაცდომას, მის მიმართ ზემდგომმა საარჩევნო კომისიამ შეიძლება გამოიყენოს ისეთი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, როგორცაა: შენიშვნა, გაფრთხილება, თანამდებობრივი სარგოს ნაწილის დაკავება და მათ შორის ყველაზე მკაცრი - უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა.

საარჩევნო კანონმდებლობა იმპერატიულად განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, რომლებიც ითვლე-

⁹⁶ ცესკოს 2021 წლის 26 იანვრის წერილი N03-02/51.

⁹⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 28.

ბა დისციპლინურ გადაცდომად. ხოლო მაშინ, როდესაც სახეზეა დისციპლინური გადაცდომა, საარჩევნო კოდექსი ზემდგომ საარჩევნო კომისიას ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, კერძო და საჯარო ინტერესების დაბალანსებით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებიდან შეარჩიოს დისციპლინური გადაცდომისთვის ადეკვატური სიმძიმის პასუხისმგებლობის ზომა.

საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულ შემთხვევებში საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება ემსახურება, ერთი მხრივ, დისციპლინური გადაცდომის დაფიქსირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, საარჩევნო კომისიის იმ წევრების გამოვლენას, რომლებიც ჯეროვნად არ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ ვალდებულებებს და ამით საფრთხეს უქმნიან საარჩევნო პროცესის ხარვეზების გარეშე წარმართვას. ამდენად, საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებით ხდება საარჩევნო დარღვევების დაფიქსირება, საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობაში პრობლემების გამოკვეთა და მომავალში საარჩევნო ადმინისტრაციაში დარღვევის ჩამდენი პირების დანიშვნის თავიდან აცილება.

თუმცა, იმის მიუხედავად რომ საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ჩამდენი პირების საარჩევნო ადმინისტრაციაში დანიშვნის შემაკავებელი ეფექტი გააჩნია, საარჩევნო კანონმდებლობა არ იძლევა აღნიშნული მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას, რადგან საუბნო/საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების დანიშვნისას მხედველობაში არ მიიღება ფაქტი პირისთვის წარსულში დაკისრებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ.

6.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სტანდარტი საოლქო საარჩევნო კომისიებში

საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისთვის შესაბამისი ზემდგომი საარჩევნო კომისია იყენებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესებს.⁹⁸ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება ხდება საარჩევნო კომისიის განკარგულებით, რაც შინაარსობრივად ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტია. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებას.⁹⁹ ამასთან, ვინაიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება უფლებაშემზღუდველი ხასიათის ღონისძიებაა, ადმინისტრაციული ორგანოსადმი აქტის გამოცემისას დასაბუთების მოთხოვნა იზრდება.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საარჩევნო კომისიის წევრისთვის შეფარდებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა იყოს მის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმის ადეკვატური. იმისთვის, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიამ დასაბუთებული გადაწყვეტილება მიიღოს და საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის გადაცდომისთვის ადეკვატური პასუხისმგებლობის ზომა შეარჩიოს, მან განკარგულებაში უნდა მიუთითოს ის ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს პასუხისმგებლობის დაკისრებისას. ამასთან, ვინაიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევა საოლქო კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, მან აღნიშნული უფლებამოსილება უნდა განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების წესების დაცვით. კერძოდ, მხედველობაში უნდა მიიღოს პასუხისმგებლობის პროპორციულობა და თანაზომიერება, შემამსუბუქებელი გარემოებანი, წარსულში დარღვევის არარსებობა, გადაცდომის სიმძიმე, გადაცდომის ჩამდენის პიროვნება, რაც, საბოლოო ჯამში, განაპირობებს გამოყენებული სანქციის ადეკვატურობას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე, კანონმდებლობის შესაბამისად, ჩამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები.

⁹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 28, ნაწილი 4.

⁹⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მუხლი 53, ნაწილი 1.

საიას მიერ საოლქო საარჩევნო კომისიებში წარდგენილი საჩივრების ანალიზით დგინდება, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები უმრავლეს შემთხვევაში არასათანადოდ, ხოლო ზოგჯერ - საერთოდ არ ასაბუთებენ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მასზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ განკარგულებებს. ამასთან, არის შემთხვევები, როდესაც საოლქო საარჩევნო კომისია დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების დროს იყენებს ისეთი შეფასების ტესტს, რომელიც განკუთვნილი არ არის საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის გადასაწყვეტად. მაგალითად, ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილი ამბროლაურის საოლქო საარჩევნო კომისიის 4 განკარგულებიდან არცერთი არ შეიცავს სამოტივაციო ნაწილს, რომელშიც დასაბუთებული იქნებოდა, თუ რატომ მიიჩნევს კომისია, რომ საჩივარში დაყენებულ მოთხოვნებზე არსებობს უარის თქმის საფუძვლები.¹⁰⁰ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, დასაბუთება წინ უძღვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სარეზოლუციო ნაწილს, თუმცა ამ განკარგულებებში აღწერილობით ნაწილს პირდაპირ ებმის სარეზოლუციო ნაწილი, რომლითაც კომისია არ აკმაყოფილებს საჩივრს. ამდენად, არ ხდება განკარგულების მიღებისთვის რელევანტური ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების გამოკვლევა.

საოლქო საარჩევნო კომისიების განკარგულებების ანალიზი ასევე აჩვენებს, რომ ხშირად ადგილი აქვს არასათანადო შეფასების ტესტის გამოყენებას იმის გადასაწყვეტად, კონკრეტული ქვევა უნდა მივიჩნიოთ თუ არა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლად. მაგალითად, ფოთის საოლქო საარჩევნო კომისია განკარგულებაში მიუთითებს, რომ ოლქში შემავამებელ ოქმთან ერთად დაულუქავი ჩანაწერთა წიგნების წარდგენა არ არის საარჩევნო კანონმდებლობის უხეში დარღვევა, ზეგავლენას არ ახდენს ამომრჩეველთა თავისუფალი ნების გამოვლენასა და კენჭისყრის და არჩევნების შედეგებზე, რის გამოც საუბნო კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება მიზანშეუწონელია.¹⁰¹ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზანს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენცია წარმოადგენს. საარჩევნო პროცესის ხარვეზების გარეშე წარმართვა კი მნიშვნელოვანია, რათა, ერთი მხრივ, საფრთხე არ შეექმნას ამომრჩეველთა ნების თავისუფლად გამოვლენის პირობებს, ხოლო, მეორე მხრივ, სათანადოდ მოხდეს ამომრჩევლის ნების ასახვა არჩევნების საბოლოო შედეგებზე. საარჩევნო კოდექსის ზოგიერთი დარღვევა, თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, შესაძლოა, გავლენას ახდენდეს არჩევნების საბოლოო შედეგებზე, ხოლო ზოგიერთი - არა. **დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისას საოლქო საარჩევნო კომისიამ ყურადღება უნდა მიაქციოს არა იმას, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის ქმედება ახდენს თუ არა გავლენას არჩევნების შედეგებზე, არამედ იმას, აღნიშნული ქმედება წინააღმდეგობაში მოდის თუ არა საარჩევნო კანონმდებლობასთან.** ქმედების არჩევნების შედეგებზე გავლენასთან დაკავშირებული მსჯელობა მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც საოლქო კომისია განიხილავს კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობისა და ცესკოს წინაშე განმეორებითი კენჭისყრის დანიშვნის საკითხს. ამდენად, ვინაიდან მოცემულ შემთხვევაში საკითხი შეეხებოდა კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას, საოლქო კომისიას უნდა შეემოწმებინა, დაულუქავი ჩანაწერთა წიგნის ოლქში წარდგენით კომისიის წევრებმა ხომ არ დაარღვიეს საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესები და არა ის - აღნიშნულ გადაცდომას შეეძლო თუ არა, გავლენა მოეხდინა არჩევნების შედეგებზე.

ამდენად, მნიშვნელოვანია, საოლქო საარჩევნო კომისიებმა სწორად გამოიყენონ საარჩევნო კოდექსით დადგენილი დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის საჭირო წინაპირობები და არ მოხდეს მისი აღრევა კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობისა და ცესკოს წინაშე განმეორებითი კენჭისყრის დანიშვნის შეფასებისთვის საჭირო წინაპირობებთან.

ასევე გამოიკვეთა, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები უმეტეს შემთხვევაში არ ასაბუთებენ, რატომ იყენებენ კონკრეტულ ზომას კომისიის წევრისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებისას. დისციპლინური გადაცდომისთვის საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება საოლქო საარჩევნო კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს და კომისია ვალდებულია, ამ უფლებამოსილების განხორციე-

¹⁰⁰ N44 ამბროლაურის საარჩევნო კომისიის განკარგულებები: N24/2020; N25/2020; N28/2020 და N29/2020.

¹⁰¹ N70 ფოთის საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულება N63/2020.

ელებისას მხედველობაში მიიღოს პასუხისმგებლობის ზომის პროპორციულობა და თანაზომიერება, რაც, საბოლოო ჯამში, განაპირობებს მის ადეკვატურობას. ამის საპირისპიროდ, საოლქო საარჩევნო კომისიების განკარგულებების ანალიზი აჩვენებს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ერთი და იმავე გადაცდომისთვის ერთი და იგივე ოლქი სხვადასხვა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს განსხვავებულ დისციპლინურ პასუხისმგებლობას აკისრებს ისე, რომ არ ხსნის, რამ განაპირობა ამ ზომების გამოყენების საჭიროება.

მაგალითისთვის, ოზურგეთის საოლქო საარჩევნო კომისიის ორი განკარგულების¹⁰² მიხედვით, საია მიიჩნევდა, რომ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში საარჩევნო სუბიექტების გასწვრივ ერთეულების ციფრი იყო გადასწორებული. ამ გადაცდომის საფუძველზე, საია ითხოვდა საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და მდივნისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას. ოზურგეთის საოლქო საარჩევნო კომისიამ დაადგინა, რომ ადგილი ჰქონდა პროცედურულ დარღვევას, რის გამოც ორივე საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარესა და მდივანს დააკისრა დისციპლინური პასუხისმგებლობა: ერთ შემთხვევაში - გაფრთხილება, ხოლო მეორე შემთხვევაში - შენიშვნა. არცერთ ზომასთან დაკავშირებით კომისიას არ დაუსაბუთებია, რამ განაპირობა მის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების სხვადასხვაგვარი გამოყენება. მაშინ, როდესაც განკარგულებაში არ არის ახსნილი, რა განაპირობებს ერთი და იმავე გადაცდომისთვის განსხვავებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევის საჭიროებას, ეჭვქვეშ დგება მათი ადეკვატურობა და მიუთითებს საოლქო საარჩევნო კომისიების მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების არასათანადოდ გამოყენების პრაქტიკაზე.

6.4. დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების სტანდარტი საერთო სასამართლოებში

საარჩევნო დავებზე საიას სტრატეგიული სამართალწარმოების ანალიზის ერთ-ერთი მიზანი იყო ასევე იმის დადგენა, თუ როგორ ხედავენ საერთო სასამართლოები საარჩევნო გადაცდომების საფუძველზე საუბნო საარჩევნო წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხს. კერძოდ, რა სტანდარტს იყენებენ საერთო სასამართლოები, როდესაც აფასებენ საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებას, რომლითაც არ დაკმაყოფილდა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მოთხოვნა.

სასამართლოების არგუმენტაციით, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე საკითხის განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საოლქო საარჩევნო კომისიის დისკრეციული უფლებამოსილებაა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია, ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში და იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც ის მიენიჭა.¹⁰³ საიას მიერ წარმოებულ საქმეებთან დაკავშირებით სასამართლოებმა მიიჩნიეს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უარის თქმისას მათი მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ მომხდარა კანონით დადგენილი ფარგლების გადაცილება ან/და იმ მიზნის უგულვებლყოფა, რისთვისაც კომისიას ხსენებული უფლებამოსილება გააჩნია.¹⁰⁴

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ საერთო სასამართლოების მიერ დამკვიდრებულ ზემოხსენებულ სტანდარტს ვხვდებით წინა წლების საარჩევნო დავების განხილვის დროსაც. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებულ საარჩევნო დავაზე თბილისის საქალაქო სასამართლოების მიერ გაკეთებული განმარტების მიხედვით, საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება საოლქო საარჩევნო კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, დისციპლინური ზომის გამოყენების მიზანშეწონილობას აფასებდა და წყვეტდა კო-

¹⁰² N60 ოზურგეთის საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებები: N92/2020 და N93/2020.

¹⁰³ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მუხლი 6.

¹⁰⁴ ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2020 წლის 7 ნოემბრის N3/673-20 გადაწყვეტილება. ასევე, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2020 წლის 9 ნოემბრის N3/ბ-441-20 განჩინება.

ლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო - შესაბამისი ზემდგომი საარჩევნო კომისია, ხოლო ადმინისტრაციული დავის შემთხვევაში სასამართლო კონტროლი მოიცავდა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ან/და სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმებას და იგი არ გულისხმობდა კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის შემოწმებას.¹⁰⁵ თბილისის სააპელაციო სასამართლო დაეთანხმა თბილისის საქალაქო სასამართლოს მსჯელობას და აღნიშნა, რომ სასამართლო ვერ შეამოწმებდა საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებას.¹⁰⁶

სასამართლოს გადაწყვეტილებებით დადგენილი სტანდარტების შეჯამების სახით, შეიძლება ითქვას, რომ წლების განმავლობაში სასამართლო პრაქტიკა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვასა და გადაწყვეტას, ასევე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევას ზემდგომი საარჩევნო კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიაკუთვნებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მხოლოდ რამდენიმე შემთხვევაში მიიჩნია სასამართლომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხის გადაწყვეტა ზემდგომი საარჩევნო კომისიისთვის კანონმდებლობით დაკისრებულ ვალდებულებად, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევა - მის დისკრეციულ უფლებამოსილებად. პრაქტიკაში დამკვიდრებული ტენდენცია, ერთი მხრივ, წარმოადგენს საკანონმდებლო ნორმების არასწორ ინტერპრეტაციას, ხოლო, მეორე მხრივ, სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნების რეალიზებას.

საარჩევნო კოდექსი¹⁰⁷ ცალსახად განსაზღვრავს, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს დისციპლინურ გადაცდომად. შესაბამისად, ქვედგომი საარჩევნო კომისიის წევრის ქმედების გადაცდომად კვალიფიცირება წარმოადგენს ზემდგომი საარჩევნო კომისიის ვალდებულებას და არა დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ზემდგომი საარჩევნო კომისიის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია, საარჩევნო გადაცდომას შეუსაბამოს სათანადო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა.¹⁰⁸ საკითხისადმი ამგვარი მიდგომა მნიშვნელოვანია საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად.

შეჯამება

საიას მიერ საოლქო საარჩევნო კომისიებში, პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებში ნაწარმოები დავებისა და საჯარო ინფორმაციის სახით ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან გამოთხოვნილი ინფორმაციის ანალიზმა გამოკვეთა საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან დაკავშირებული არაერთი ხარვეზი.

დადგინდა, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მასზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ განკარგულებებს სათანადოდ არ ასაბუთებენ. ამასთან, საოლქო საარჩევნო კომისიები დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევასა სწორად არ იყენებენ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესებს ადეკვატური ზომის შესარჩევად. საერთო სასამართლოები კი არასწორად განმარტავენ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ნორმებს და ამ საკითხს საოლქო საარჩევნო კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებად მოიაზრებენ.

¹⁰⁵ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 16 ოქტომბრის N3/7541-16 გადაწყვეტილება.

¹⁰⁶ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 19 ოქტომბრის N3ბ/1919-16 განჩინება.

¹⁰⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 28, ნაწილი 1.

¹⁰⁸ იქვე, მუხლი 28, ნაწილი 2.