

უაკ

თავისუფალი არჩევნების უფლება და რეგიონალური პრობლემები

ავთანდილ კახნიაშვილი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ანოტაცია

ნაშრომში, ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებათა საფუძველზე გადმოცემულია ევროპის კონვენციის პირველი ოქმის მესამე მუხლის - თავისუფალი არჩევნების უფლების - არსი. ამ ინსტიტუტთან მიმართებაში განხილულია საქართველოში საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნებთან დაკავშირებული რეგიონალური პრობლემები. ერთადერთ ლეგიტიმურ საკანონმდებლო ორგანოდ საქართველოს პარლამენტი მიჩნეული. მოცემულია საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის კრიტიკული ანალიზი. შემოთავაზებულია წინადადებები სამართლიანი არჩევნების ჩატარების უზრუნველსაყოფად.

საკვანძო სიტყვები: ადამიანის უფლებები ევროპის კონვენცია არჩევნები საქართველოს პარლამენტი რეგიონი.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო „ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ღირებულებებს“ და მათ უშუალოდ მოქმედ სამართლად აღიარებს. ამასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ ის არ ეწინააღმდეგება ჩვენს ძირითად კანონს, აქვს უპირატესი ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. ამდენად, ევროპის კონვენციასა და მის ოქმებს კონსტიტუციითვე აქვთ მინიჭებული უმაღლესი იურიდიული სტატუსი, ხოლო ევროსაბჭოში გაწევრიანებით ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოიყვანოს ევროკონვენციის მოთხოვნებთან და უზრუნველყოს უფლება-თავისუფლებათა დაცვა ნებისმიერი ადამიანისათვის.

საგულისხმოა, რომ ხუთი წლის წინ, როდესაც საქართველო, ფაქტობრივად ყოველგვარი დათქმების გარეშე, მიუერთდა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპის კონვენციას (თავისი ოქმებითურთ), ჩვენმა პარლამენტმა მხოლოდ პირველი ოქმის რატიფიცირებისგან შეიკავა თავი. არადა ევროპის განვითარებულ სახელმწიფოების მიერ ჯერ კიდევ 1952 წელს მიღებული ამ ოქმის მესამე მუხლით დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის აღმშენებლობის უპირველესი საწინდარის - თავისუფალი არჩევნების გარანტიებია დადგენილი.

ცხადია, იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად დემოკრატიულია საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნების პროცედურა დამოუკიდებლობაადგენილ საქართველოში, გასაგები უნდა იყოს, ქვეყანას ევროკონვენციის პირველი ოქმით აღიარებული, ამ მართლაც ფუნდამენტური უფლების რეალიზაცია რომ ეკისრა, ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოში უთუოდ ბევრი პრობლემა შეექმნებოდა.

საიდუმლოს არ წარმოადგენს, რომ ელექტორატის უფლებები საქართველოში ჯერჯერობით არასათანადოდ არის დაცული. მით უმეტეს სახეზეა განვლილი არაერთი საპარლამენტო არჩევნების ნეგატიური გამოცდილება. იმასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს არჩევნებთან ერთად,

საქართველოს მოსახლეობას მონაწილეობის მიღება ე.წ. რეგიონალური – ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებშიც უწევს, თავისუფალი არჩევნების უფლების დაცვის პრობლემების აქტუალობა ეჭვს არ უნდა იწვევდეს.

ვინაიდან საქართველოს მოქალაქეთა „ურყევი ნება“ დაამკვიდრონ სამართლებრივი სახელმწიფო, ბუნებრივია, რომ ზოგადსაკაცობრიო დემოკრატიული ფასეულობებისადმი ხელისუფლებისა და მოსახლეობის დამოკიდებულების გადასინჯვასთან ერთად აუცილებელი ხდება კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა ევროსტანდარტებთან.

მისასალმებელია, რომ საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის დადგენილებით რატიფიცირებულ იქნა რომის 1950 წლის 4 ნოემბრის „ადამიანის უფლებათა და ძირითად (ფუნდამენტურ) თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ პირველი ოქმი. ამით საქართველოს ხელისუფლებამ სრულად იკისრა იურიდიული პასუხისმგებლობა ევროკონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმების პატივისცემასა და დაცვაზე. ამდენად ცხადი უნდა იყოს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი ხდება თანამედროვე ეტაპზე ზემოაღნიშნული საერთაშორისო აქტების ცალკეულ დებულებათა შინაარსში გარკვევა და მათ შესაბამისად კანონმდებლობის სრულყოფა.

წარმოდგენილ ნაშრომში განხილულია ევროკონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლის არსი და საქართველოში საკანონმდებლო ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებული რიგი რეგიონალური პრობლემები. აღნიშნული მუხლი ორიგინალში შემდეგი სახით არის მოცემული:

Article 3

Right to free elections

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.¹

პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული ტექსტი აღებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მომზადებული გამოცემიდან, რომელშიც ქართულენოვან ფორმულირებას შემდეგი სახე აქვს:

I ოქმის მე-3 მუხლი – თავისუფალი არჩევნების უფლება

„მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები ვალდებულებას იღებენ გონებრივი პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული ხმის მიცემის გზით იმგვარ პირობებში, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხალხის თავისუფალი ნების გამოხატვას საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევანში.“²

¹ European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2000

² ევროპის საბჭო და ადამიანის უფლებების დაცვა, შემდგენელი ლ. ბოძაშვილი, თბილისი, 1998.

აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის საბჭოს მიერ გამოცემულ კრებულში აღნიშნული მუხლი სრულიად სხვა რედაქციით არის ჩამოყალიბებული: „მოლაპარაკებაში მონაწილე სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას განახორციელონ თავისუფალი არჩევნები დროის გარკვეული ინტერვალის შემდგომ ფარული კენჭისყრით იმ პირობით, რომელიც უზრუნველყოფს ხალხის თავისუფალი ნების გამოხატვას საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოების წევრთა არჩევის დროს“. როგორც ჩანს, ორივე ვარიანტი დასახვეწია, რაც კიდევ ერთხელ მიგვანიშნებს საერთაშორისო აქტების თარგმნის პრობლემის აქტუალობაზე.

ადამიანის უფლებათა ევროპის კომისიის განმარტებით, აღნიშნული დებულებით იგულისხმება, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებას საფუძვლად გონივრული პერიოდულობით არჩეული წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ხელისუფლება უნდა ედოს³, ხოლო ევროპის სასამართლომ საქმეზე – “მატიე-მოენი და კლერფაიტი ბელგიის წინააღმდეგ”, განაცხადა, რომ „კონვენციის პრეამბულის თანახმად, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა ყველაზე უკეთ „ეფექტური პოლიტიკური დემოკრატია“ მიიღწევა. ვინაიდან პირველი ოქმის მე-3 მუხლში დემოკრატიის მახასიათებელი პრინციპია გამოცხადებული, ის უმნიშვნელოვანეს ადგილს იკავებს კონვენციის სისტემაში“⁴.

განსახილველ მუხლში „თავისუფალი არჩევნებისა“ და „საკანონმდებლო ხელისუფლების“ ცნებების შინაარსი ახსნილი არ არის, მაგრამ ძირითადი ორიენტირება ამ უმნიშვნელოვანესი დემოკრატიული ინსტიტუტების თაობაზე ევროსასამართლოს გადაწყვეტილებებში არის განსაზღვრული. კერძოდ მითითებულია, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლების არსი, მისი სტრუქტურა და უფლებამოსილება კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების კონსტიტუციებით და შიდა კანონმდებლობით არის მოწესრიგებული. იმ შემთხვევაში კი, თუ სახელმწიფო ფედერაციული წყობისაა, საკანონმდებლო ხელისუფლებად, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოსთან ერთად, მოიაზრება რეგიონალური საკანონმდებლო ორგანოები - ფედერაციის სუბიექტების პარლამენტები. ამასთან, I ოქმის მე-3 მუხლის მოქმედება არ ვრცელდება როგორც პრეზიდენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებზე, ასევე რეფერენდუმების ჩატარებაზე.⁵

საკანონმდებლო ხელისუფლების ცნების არსში გარკვევას უაღრესად პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ის არსებით პროცესუალურ შედეგებს იწვევს. კონვენციის I ოქმის, ისევე როგორც მთლიანობაში ევროპის კონვენციის დაცვას ძირითადში უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლო, რომლის იურისდიქცია ვრცელდება უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებთან დაკავშირებულ საჩივრებზე. ამდენად, პრეზიდენტისა და მუნიციპალური არჩევნების თაობაზე საჩივრები არ იქნება მიღებული (როგორც არაგანსჯადი). თუმცა იმ შემთხვევებში, როდესაც კონსტიტუციით გათვალისწინებული იქნება ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის (ადმინისტრაციის მეთაურის, გუბერნატორის, რწმუნებულის, მერის, გამგებლის) არჩევა და თანამდებობის მიხედვით (*ex officio*) საკანონმდებლო ორგანოში ავტომატურად დასმა, ლოგიკურია, ევროსასამართლომ ასეთი არჩევნები მიმართ შეტანილი პეტიციები განიხილოს.⁶

უჩვეულო პრეცედენტი შეიძლება შეიქმნას იმ შემთხვევაში, თუ ამოქმედდება საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი მე-4 მუხლი, რომელითაც „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ“, საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა - რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. ამ

³ საბერძნეთი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ. Comm. Report 5.11.69, para 416, Yearbook 12 p. 179-190

⁴ ევროსასამართლოს გადაწყვეტილება მატიე-მოენისა და კლერფაიტის საქმეზე. 2 III. 1978, Series A,N, 133, p.22, para 47.

⁵ თუ რეფერენდუმი კონსტიტუციის ან კანონის მიღებას უკავშირდება, ლოგიკური იქნებოდა I ოქმის მე-3 მუხლი უშუალო დემოკრატიის ამ ფორმაზეც გავრცელებულიყო. თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციით „არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან მის გასაუქმებლად“ (მუხლი 74.2), რაც გაუმართლებლად მიმაჩნია.

⁶ Домна Гомьен, Девид Харрис, Лео Зваак, Европейская Конвенция о Правах Человека и Европейская Социальная Хартия, издательство МНИМП, Москва, 1998, стр. 438

უკანასკნელში კი 5 წევრი მოქალაქეების მიერ არჩეული პრეზიდენტის - აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის მიერ იქნება დანიშნული.⁷

აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების შედეგად გამოვა, რომ პრეზიდენტის არჩევისას მოქალაქეები ავტომატურად საკანონმდებლო ხელისუფლების 5 წევრის დანიშვნის საკითხსაც გადაწყვეტენ. ამდენად, თუ ეროვნული კონსტიტუციებით (საქართველოს მსგავსად) დაკანონდება არჩეული პრეზიდენტების მიერ საკანონმდებლო ორგანოების წევრთა დანიშვნა, ლოგიკური იქნებოდა ევროპის კონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლის მოქმედება საპრეზიდენტო არჩევნებზე გავრცელებულიყო. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თავად კონსტიტუციური მექანიზმი „საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოების წევრთა დანიშვნისა“ (მათი არჩევის ნაცვლად) უნდა დაექვემდებაროს გასაჩივრებას ევროპის სასამართლოში და სწორედ ევროპის კონვენციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე უნდა იყოს მიჩნეული დაუშვებლად.

პირველი ოქმის მე-3 მუხლის თანახმად, კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებული არიან ფარული კენჭისყრის გზით და გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნები ისეთ პირობებში, რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ნების თავისუფლად გამოხატვას.

ევროპის სასამართლომ ზემოაღნიშნული მათიე-მოენისა და კლერფაიტის საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში დაადასტურა კონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლის პირველხარისხოვანი, განსაკუთრებული მნიშვნელობა, რამდენადაც მასში განმტკიცებულ იქნა ფუძემდებლური „დემოკრატიის მახასიათებელი პრინციპი“.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფოში სწორედ ჭეშმარიტად დემოკრატიული სისტემის დამკვიდრებაზე დამოკიდებული ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ეფექტურობა, ბუნებრივია, ევროპის კონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლის მოთხოვნათა რეალიზაციის საკითხი განხილულ უნდა იქნეს იმასთან ერთად, თუ რამდენად შეესატყვისება დემოკრატიის თაობაზე თანამედროვე შეხედულებებს თავად ხელისუფლების სისტემა მთლიანობაში და რა როლი აკისრია მის ფორმირებაში დემოკრატიულ არჩევნებს.

I ოქმის მე-3 მუხლი, ისევე როგორც ევროკონვენციის მე-5 და მე-6 მუხლები, ვალდებულებას აკისრებს კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოს შექმნას შესაბამისი კონსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურა გარკვეული პოლიტიკური უფლების სარეალიზაციოდ, თუმცა აღნიშნული მუხლებისგან განსხვავებით, ფაქტობრივად, არაფერს ამბობს ფიზიკური პირებისათვის კონკრეტული უფლებების მინიჭების თაობაზე.

მიუხედავად შედარებით მცირე სასამართლო პრაქტიკისა, სადღეისოდ საკმაო რაოდენობის პრეცედენტული ნორმები დაგროვდა, რომლებიც განმარტავენ და აფართოებენ I ოქმის მე-3 მუხლის შინაარსს.

ევროკონვენციის ორგანოებმა „დაადასტურეს“ საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნებთან დაკავშირებული, რიგი პოლიტიკური უფლებების არსებობა. კერძოდ, კომისია თავისუფალი არჩევნების „ინსტიტუციონალური უფლებებიდან“⁸ გადავიდა „საყოველთაო საარჩევნო უფლების“ კონცეფციაზე⁹ და მივიდა დასკვნამდე, რომ პირველი ოქმის მე-3 მუხლში მოცემული დებულებით გარანტირებულია ადამიანის

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი მეტად სადავო შინაარსისაა და გადასინჯვას საჭიროებს (გამართლებული იქნებოდა, საერთოდ ამოგველო).

⁸ პეტიცია No1028/61. 18.9.61.Yaerbook 4, p.324

⁹ პეტიცია No2427/66. 6.10.67.Yaerbook 10, p.336

უფლება – ხმის მიცემაში მონაწილეობისა და ასევე უფლება თავად იყოს არჩეული საკანონმდებლო ორგანოში.

ამასთან, სახელმწიფოს შეუძლია დააწესოს გარკვეული შეზღუდვები არჩევნების ჩატარებისას, მაგრამ არა ნებისმიერი, მხოლოდ იმ პირობით, თუ ხმის მიცემაში და კანდიდატად მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა არ მიაყენებს ზიანს ხალხის თავისუფალი ნების გამოხატვას. ევროპის სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია მიიღოს პოზიტიური ზომები დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად და უზრუნველყოს თანასწორი მიდგომა ყველა მოქალაქისადმი.¹⁰

იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო მოქალაქეთათვის ხმის მიცემაში მონაწილეობის ვალდებულებას დააკანონებს (მოვალეობა წარადგინოს საარჩევნო კომისიაში ბიულეტენი, თუნდაც შეუვსებელი), არჩევნები თავისუფალ არჩევნებად ჩაითვლება, თუ მოქალაქეს ხმის მიცემისას საშუალება მიეცემა თავისუფლად გამოხატოს ნება და თუ ამისთვის არჩევნების პროცედურა სხვა მხრივ არ მოვა წინააღმდეგობაში პირველი ოქმის მე-3 მუხლის მოთხოვნებთან (მაგ., დაცული იქნება არჩევნების „პერიოდულობა“ და „ფარულობა“).

მოცემული მუხლი „თავისუფალი არჩევნების“ გასამართლად არ მოითხოვს სახელმწიფოსგა პროპორციული, მაჟორიტარული ან რომელიმე სხვა საარჩევნო სისტემის სავალდებულო წესით გამოყენებას. ამასთან, მიჩნეულ იქნა, რომ შიდა კანონმდებლობით სახელმწიფოს შეუძლია გარკვეულწილად შეზღუდოს საკუთარი მოქალაქეების მონაწილეობა არჩევნებში.¹¹ კერძოდ, კომისიამ არ ჩათვალა I ოქმის მე-3 მუხლთან შეუსაბამოდ არჩევნებში მონაწილეობის (როგორც აქტიური, ასევე პასიური უფლების) აკრძალვა იმ მოქალაქეებისათვის, რომლებსაც არ გააჩნიათ მუდმივი საცხოვრებელი ამ ქვეყანაში.¹²

მართალია, კომისიის მიერ აღიარებულ იქნა, რომ პირველი ოქმის მე-3 მუხლი თითოეულ მოქალაქეს აძლევს გარანტიას წარადგინოს თავისი კანდიდატურა და არჩეულ იქნეს საკანონმდებლო ხელისუფლებაში, მაგრამ დასაშვებად ჩაითვალა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მოხელეებს აკრძალვით იმავდროულად პოლიტიკურ წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევა. ამასთან, სახელმწიფო არც იმ შემთხვევაში დაარღვევს ევროპის კონვენციას, თუ საკანონმდებლო ორგანოში წევრად არჩევის უფლებას არ მისცემს პირს, რომელიც კანდიდატად რეგისტრაციის მომენტში სხვა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს დეპუტატია.¹³ ამასთან, მისაღებად არის მიჩნეული სახელმწიფოები ისეთი პრაქტიკა, როდესაც წინა არჩევნების შედეგების მიხედვით ხდება პოლიტიკური პარტიების სუბსიდირება ან როდესაც არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად პარტიისა ან ცალკეული კანდიდატის რეგისტრაციისათვის

¹⁰ გადაწყვეტილება მატე-მოენისა და კლერფაიტის საქმეზე, 2.03.1987, Series A, p. 22-24

¹¹ პეტიცია No 7566/76, 11.12.76. D.R., p. 121

¹² პეტიცია No 7730/76, 20.012.79. D.R., 15 p. 121

იმის გათვალისწინებით, რომ კონვენციის მონაწილეთა შორის განვითარებადი და გარდამავალი ქვეყნებიც იმყოფებიან, საიდანაც პოლიტიკური თუ სოციალური პრობლემების გამო მრავალი მოქალაქე საზღვარგარეთ არის გასული და შესაძლოა, სწორედ სახელმწიფოს (საზოგადოების) ინტერესებში იყოს, რომ თუნდაც უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში უცხოეთში მოღვაწე თანამემამულე საკანონმდებლო ორგანოში იქნეს არჩეული, კომისიის აღნიშნული განმარტება მეტად სადავოდ მიმაჩნია.

¹³ პეტიცია No1931;83, 7.03.84, D.R., 37 p. 129

დაწესებულია გარკვეული რაოდენობის მხარდამჭერთა ხელმოწერების წარდგენის აუცილებლობა¹⁴.

ამდენად, კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლი, აძლევს რა უფლებას სახელმწიფოებს თავისუფალი არჩევნების სამართლებრივი რეგლამენტაციისას პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების თავისებურებანი გაითვალისწინონ, ევროპის სასამართლოს მიანდობს განსჯას, თუ რამდენად გონივრულად ზღუდავს კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების მიერ დადგენილი არჩევნების ჩატარების პირობები ევროპის კონვენციით აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

ხაზი იმ გარემოებასაც უნდა გაესვას, რომ ევროკონვენციის პირველი ოქმის რატიფიცირებას შემდეგაც, ისევე როგორც კონვენციის სხვა დებულებებთან დაკავშირებით, უაღრესად აქტუალური რჩება ოფიციალური ტექსტის ქართულ ენაზე თარგმნის პრობლემა. პირველი ოქმის მე-3 მუხლი საქართველოს იუსტიციის საბჭოს მიერ მოსამართლეებისათვის გამოცემულ და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მომზადებულ ვარიანტებში სრულიად განსხვავებული რედაქციით არის მოცემული, რაც დაუყოვნებლივ საჭიროებს მოწესრიგებას.

მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს საარჩევნო სისტემისა და კანონმდებლობის არსებითი ხარვეზები, ამასთან სამართლებრივი დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებების არაეფექტურობა, საფუძველს იძლევა საქართველოს მოქალაქეებმა საჩივრებით მიმართონ ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს. თუმცა არის რიგი არსებითი, კერძოდ სახელმწიფოს ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებული საკითხები, რომელთა გარკვევა-გადაწყვეტის გარეშე ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მექანიზმების გამოყენება არაეფექტური იქნება.

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციის თანახმად, „საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით“ (მუხლი1).

ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს საქართველოს პარლამენტი წარმოადგენს, რომლის შექმნისა და საქმიანობის ძირითადი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციის მესამე თავშია მოცემული (მუხლები 48-68).

საყურადღებოა, რომ კონსტიტუციის მიღებისას „ზოგადი დებულებების“ თავის მე-4 მუხლში აღნიშნული იყო:

„1. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა - რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.

3. სენატი შედგება აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან.

¹⁴ პეტიცია No 6850/74 ევროკომისიის აღნიშნული გადაწყვეტილება სადავოდ მიმაჩნია. საკითხი დიფერენცირებულ მიდგომას საჭიროებს, მაგ. იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო ოლქში 20 000 ამომრჩეველია, ხოლო კანდიდატის რეგისტრაციისთვის კანონი 10 000 ხელმოწერას ითხოვს, რაც აშკარად არაგონივრული და დისკრიმინაციულია.

4. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.“

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციით ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივი მოწყობა, სამწუხაროდ, ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრული არ არის (რაც არსებით ხარვეზად მიმაჩნია), როგორც ჩანს, კანონმდებლებმა სამომავლოდ ძირითადად ფედერაციული ტიპის სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა გაითვალისწინეს.

საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა მეტად სადავოდ მიმაჩნია, ისევე როგორც საქართველოს კონსტიტუციაში ასახული ზოგიერთი სხვა უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტი¹⁵, რაზედაც ამჯერად ვერ შევჩერდები, მაგრამ აღვნიშნავ, რომ სადღეისოდ მრავალი კონსტიტუციური დებულებაა არსებითად გადასახედი, განსაკუთრებით ისინი, რომლებიც პარლამენტის შემადგენლობას და საარჩევნო პროცედურას ეხება.

საქართველოს დღევანდელი ერთპალატიანი პარლამენტი კი, კონსტიტუციის თანახმად, შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, ოთხი წლის ვადით არჩეული 235 წევრისგან. 150 წევრი აირჩევა ერთიანი პარტიული სიებით, პროპორციული სისტემით, ხოლო 85 წევრი - ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 49.1).

საქართველოში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ პერიოდში უკვე მეოთხედ ჩატარდა მრავალპარტიული არჩევნები. პირველი არჩევნები 1992 წელს, ფაქტობრივად სამოქალაქო ომისა და მძიმე კრიმინოგენულ პირობებში მოეწყო და არსებითი ხარვეზებით გამოირჩეოდა, თუმცა მთლიანობაში, შეიძლება ითქვას, აკმაყოფილებდა დემოკრატიულ პროცედურას და საშუალება მისცა ქვეყანას საკანონმდებლო ორგანო სამწლიანი უფლებამოსილებით ჩამოეყალიბებინა.

საეტაპო მნიშვნელობა ჰქონდა 1995 წლის საქართველოს ახალი კონსტიტუციის მიღებას, რომელიც ეყრდნობოდა რა საქართველოს 1921 წლის (საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციამდელი) კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, აცხადებდა საქართველოს მოქალაქეთა ურყევ ნებას სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების დამკვიდრებისა (თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის საერთო-სახალხო განხილვა, ფაქტობრივად, არ შემდგარა, კონსტიტუციის პროექტი მის მიღებამდე მხოლოდ თვენახევრით ადრე გამოქვეყნდა ოფიციალურ ორგანოში, ისიც ძალზე მცირე ტირაჟით და საბოლოოდ მიღებულ იქნა პარლამენტის, და არა საქართველოს მოქალაქეების, მიერ).

პარლამენტის შემდეგი არჩევნები 1995 წლის 5 ნოემბერს და 1999 წლის 31 ოქტომბერს ჩატარდა, ხოლო 2003 წლის 2 ნოემბერს და 2004 წლის 28 მარტს მორიგი საკანონმდებლო ორგანო იქნა არჩეული.

როგორც უკვე ითქვა, მართალია, თავად ევროპის კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლი არ განმარტავს „საკანონმდებლო ხელისუფლების“ ცნებას, მაგრამ კომისიისა და ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებები მიგვითითებს, რომ ეს ინსტიტუტი განისაზღვრება კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების კონსტიტუციებით. ამასთან, განსახილველი მუხლის მოქმედება ვრცელდება არა მარტო კონსტიტუციით

¹⁵ აღიარებული ფაქტია, რომ მიუხედავად პროგრესული როლისა, საქართველოს კონსტიტუცია მეტად ნაჩქარევად იქნა მიღებული, 1992 წელს არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის წინ, 1995 წლის აგვისტოში და, გარკვეულწილად, პოლიტიკური გარიგების ნაყოფს წარმოადგენს, რის გამოც მასში არაერთი ხარვეზია გაპარული.

გათვალისწინებული ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტის მიმართ, არამედ რეგიონების საკანონმდებლო ორგანოების მიმართაც, თუკი ისინი კონსტიტუციითვე წარმოადგენენ ფედერაციის სუბიექტებს.

სამართალწარმოების პრაქტიკითვე დამკვიდრდა, რომ პრეზიდენტისა და მუნიციპალური (ადგილობრივი) ორგანოების არჩევნების ჩატარებასა და რეფერენდუმების მოწყობაზე ევროკონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლი არ ვრცელდება. ამდენად, ევროსასამართლოს მხრიდან დაცვით მხოლოდ ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებია უზრუნველყოფილი, ხოლო ტერიტორიულ ერთეულებში თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მიმართ საჩივრები განუხილველი რჩება იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამოწურული იქნება შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებები.

კონსტიტუციის თანახმად, „საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო“, ხოლო „ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულიად აღდგენის შემდეგ“ (მუხლები 1.1. და 2.3).

ვინაიდან საქართველოს რიგ რეგიონებში კონფლიქტების მოუგვარებლობის გამო აღნიშნული კანონი დღემდე მიღებული არ არის, საქართველო იურიდიულად არ წარმოადგენს ფედერალურ სახელმწიფოს და მის არც ერთ რეგიონში არ ჩატარებულა საერთაშორისო საზოგადოებრიობის მიერ აღიარებული სამართლიანი და დემოკრატიული არჩევნები, საქართველოს ერთადერთ საკანონმდებლო ორგანოდ მისი პარლამენტი უნდა იქნეს მიჩნეული.

ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას იმ პრობლემებს, რომლებიც რიგ შემთხვევებში, კომუნისტების მმართველობის პერიოდიდან არის შემორჩენილი ან გარეშე ძალების მხრიდან შეიარაღებული ძალის გამოყენებით, ტერიტორიების ოკუპაციით გზით არის განპირობებული.

უდავოა, რომ სახელმწიფოს შიგნით კონფლიქტური კერების არსებობა არსებითად უშლის ხელს დამოუკიდებლობის გზაზე მდგარ საქართველოს უზრუნველყოს მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის არჩევნებში მონაწილეობა და თავისუფალი ნების გამოხატვა. თუმცა ობიექტური გარემოებებით განპირობებული ფაქტობრივი ვითარების გარდა, ევროკონვენციის 1 ოქმის მე-3 მუხლით გათვალისწინებული გარანტიების არარსებობა არასრულყოფილი საარჩევნო კანონმდებლობის შედეგაცაა.

აფხაზეთის (ყოფილი აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა) და ცხინვალის (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) რეგიონებში 1995, 1999 და 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნები საერთოდ არ ჩატარებულა.

საქართველოში კომუნისტური რეჟიმის დამხობის შემდგომ პერიოდში (ძირითადად უცხო ქვეყნების სპეცსამსახურების მიერ, 1991-92 წლებში პროვოცირებული სამოქალაქო დაპირისპირების დროს) აღნიშნულ რეგიონებში განთავსებული რუსეთის სამხედრო ბაზების მოსამსახურეთა გამოყენებით და ჩრდილოეთ კავკასიიდან ჩამოსული და ადგილობრივი კრიმინალური ელემენტების თაოსნობით (ადგილობრივი მოსახლეობის ძალისმიერი გზით განდევნის შემდგომ) საქართველოს ჩრდილო-დასავლეთ და ჩრდილოეთ ნაწილში შეიქმნა ორი თვითგამოცხადებული ე.წ. რესპუბლიკა - აფხაზეთის (70 ათასამდე მცხოვრები) და „სამხრეთ ოსეთის“ (50 ათასამდე მცხოვრები). მათ არალეგიტიმური გზით მიიღეს კონსტიტუციები და აირჩიეს საკანონმდებლო ორგანოები, რითაც ხელყოფილ იქნა

საქართველოს სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობა. გარდა ამისა, საქართველოს 300 ათასამდე მოქალაქე განდევნილ იქნა მშობლიური საცხოვრებლიდან და მათი ნაწილი საქართველოს ტერიტორიაზე იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსით ბინადრობს, ხოლო ნაწილი სხვა ქვეყნებშია ლტოლვილად გადახვეწილი, რაც ხელყოფს ევროპის კონვენციით აღიარებულ მათ უფლებებს არჩევნებში მონაწილეობისა და საკანონმდებლო ორგანოს თავისუფალი ნების გამოხატვის გზით ფორმირებისა.

ადრე მოქმედი საარჩევნო კანონის თანახმად, კონფლიქტების ზონებიდან (ოკუპირებული ტერიტორიიდან) იძულებით გადაადგილებულ პირებს მიეცათ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მათი ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, თუმცა მათ გაუმართლებლად აეკრძალათ მონაწილეობის მიღება ერთმანდატიან ოლქში გამართულ მაჟორიტარულ არჩევნებში (მუხლი 33.1).

შედეგად, იძულებით გადაადგილებული პირები - საქართველოს მოქალაქეები წლების განმავლობაში ვერ სარგებლობენ კონსტიტუციური უფლებით აირჩიონ მაჟორიტარი დეპუტატი და ყველა განვლილ საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობა არსებითად შეეზღუდათ, რაც, ფაქტობრივად, მათ დისკრიმინაციას წარმოადგენს და ევროკონვენციასთან ერთად აშკარად ეწინააღმდეგება გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებს თანასწორობის შესახებ¹⁶.

ამასთან, საარჩევნო კანონის გარდამავალ დებულებათა 59-ე მუხლში ნათქვამი იყო, რომ „1992 წლის არჩევნების შედეგად აფხაზეთიდან საქართველოს პარლამენტის წევრებად არჩეული მოქალაქეების უფლებამოსილებანი გახანგრძლივებულ იქნება მანამ, სანამ აფხაზეთის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქცია არ აღდგება და პარლამენტის წევრთა არჩევისათვის საჭირო პირობები არ შეიქმნება“ (ფაქტობრივად იგივე შინაარსის ნორმა იღო 2001 წელს მიღებულ საარჩევნო კოდექსშიც (მუხლი 127)). მართალია, ეს ნორმები ზემოაღნიშნული 33-ე მუხლით დადგენილი შეზღუდვის გარკვეული კომპენსაციის მცდელობას წარმოადგენდნენ, მაგრამ ისინი მაინც არანორმალურ მდგომარეობას ქმნიდნენ, ვინაიდან მოქალაქეები დღემდე მოკლებული არიან შესაძლებლობას „დროის გარკვეული ინტერვალის შემდგომ“ ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილეობის მიღებისა. ამდენად, საქართველოს კანონმდებლობაში ჩადებული მექანიზმი რომლის ძალით 100 ათასზე მეტ მოქალაქეს 10 წელზე მეტია ეზღუდება არჩევნების მონაწილეობისა და ნების თავისუფალი გამოხატვის უფლება, აშკარად მეტყველებს, რომ საქართველო მათ მიმართ ვერ ასრულებს ევროკონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულ მოთხოვნას, რომლის ძალით სახელმწიფო ვალდებულია „განახორციელოს თავისუფალი არჩევნები გონივრული პერიოდულობით (დროის გარკვეული ინტერვალით)“.

კანონის ზემოაღნიშნული დებულება სხვა დამატებით პრობლემასაც ქმნის, ვინაიდან 1992 წლის არჩევნებში პარლამენტიდან 12 წევრი იქნა არჩეული, რომლებსაც 1995 და 1999 წლებში უფლებამოსილებანი გაუგრძელდათ.

¹⁶ პრინციპი 1.1: „იძულებით გადაადგილებული პირები თანასწორად უნდა სარგებლობდნენ იმავე უფლებებით, რომლებიც მათი ქვეყნის – სხვა მოქალაქეებს საერთაშორისო და სახელმწიფო კანონმდებლობის მიხედვით აქვთ“

პრინციპი 2.11 დაუშვებელია იძულებით გადაადგილებულ პირთა, მიუხედავად იმისა, ცხოვრობენ თუ არა ისინი ბანაკებში, დისკრიმინაცია შემდეგი უფლებების თვალსაზრისით: ...არჩევნებში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა“.

ვინაიდან, ცსკ-ს გადაწყვეტილებით 1999 წლის არჩევნებში პირდაპირი არჩევნების შედეგად 225 კანდიდატი უნდა მოხვედრილიყო (150 პროპორციული, 75 მაჟორიტარული წესით), გამოდის, რომ აფხაზეთის „უცვლელ“ (ფაქტობრივად, დანიშნულ და არა არჩეულ) 12 დეპუტატთან ერთად პარლამენტის წევრთა რაოდენობა 237 აღწევდა. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ზოგიერთ ნაწილში, რომელზეც საქართველოს იურისდიქცია, ფაქტობრივად, არ ვრცელდება, კერძოდ ცხინვალისა და ჯავის საარჩევნო ოლქებში არჩევნები ჯერ არ ჩატარებულა (ორი ადგილი ჯერ კიდევ თავისუფალია), პარლამენტის წევრთა რაოდენობას შეეძლო 239-სთვის მიეღწია, რაც წინააღმდეგობაში იქნებოდა საქართველოს კონსტიტუციასთან (ახლახან, პარლამენტმა აფხაზეთის დეპუტაციას უფლებამოსილება შეუწყვიტა).

სამართლებრივი თვალსაზრისით მეტად სადავო და წინააღმდეგობრივია საქართველოს სამხრეთ-დასავლეთში შექმნილი ვითარებაც, კერძოდ აჭარის რეგიონის საკანონმდებლო ხელისუფლების ლეგიტიმურობის საკითხი.

საბჭოთა კავშირის დაშლამდე ამ ავტონომიური ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს შექმნისა და საქმიანობის ძირითად სამართლებრივ ბაზას ტოტალიტარიზმის პერიოდის, 1978 წლის კონსტიტუცია წარმოადგენდა, ხოლო 1991 წლის 4 იანვარს მიღებულ იქნა კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ (საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი 1991 წლის 9 აპრილს იქნა მიღებული) და არჩეულ იქნა 73 დეპუტატი.

1992 წლის მაისში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორმოცმა დეპუტატმა (უმრავლესობამ) საკუთარი უფლებამოსილება, როგორც მასმედიით აღინიშნა, „პირადი განცხადებით“ გადასცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმს. რასაც უნდა მოჰყოლოდა ახალი არჩევნები გამოკლებულ დეპუტატთა სანაცვლოდ ახალი წევრების ასარჩევად (არა უგვიანეს 3 თვისა), რაც არ გაკეთებულა.

1992 წლიდან 1996 წლამდე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოს - საკანონმდებლო ორგანოს სხდომა არ გაუმართავს და მხოლოდ 1996 წლის 16 მაისს გამართულ ე.წ. სესიაზე შეიკრიბა, ფაქტობრივად, დეპუტატთა ნაწილი, 22 სექტემბრისათვის კი უზენაესი საბჭოს არჩევნები დანიშნა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ დროისათვის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ე.წ. უზენაესი საბჭოს აღარ გააჩნდა გადაწყვეტილების მიღებისათვის აუცილებელი კვორუმი. გარდა ამისა, 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციაში არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა იყო ნახსენები და არც საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა იყო განსაზღვრული, ხოლო კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ერთმნიშვნელოვნად ადგენს, რომ „საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს კანონით დადგენილი წესით“. ვინაიდან საქართველოს პრეზიდენტს აჭარაში არჩევნები არ დაუნიშნავს, ამ რეგიონში მოქმედი წარმომადგენლობითი (საკანონმდებლო) ორგანო ლეგიტიმურად არ შეიძლება ჩაითვალოს.

ამდენად, აჭარის რეგიონისა და მისი წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსი სამართლებრივ მოწესრიგებას, პირველ რიგში, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში საჭიროებს, ამასთან აჭარაზე ისევე უნდა გავრცელდეს საქართველოს იურისდიქცია, მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოების

ფორმირების და წესები, როგორც საქართველოს სხვა რეგიონებზე (კუთხეებზე, მხარეებზე), მაგალითად გურიაზე, სამეგრელოზე, ქართლზე და კახეთზე¹⁷.

ევროპის კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლი ვალდებულების აკისრებს სახელმწიფოებს უზრუნველყონ ძალდატანებისაგან თავისუფალი არჩევნების გონივრული პერიოდულობით ჩატარება. ამასთან, მისცენ ამომრჩევლებს საშუალება ხმის მიცემის საიდუმლოების დაცვით, ალტერნატიულ საფუძველზე აირჩიონ წარმომადგენლები საკანონმდებლო ხელისუფლებაში.

მხოლოდ თანასწორი, სამართლიანი და თავისუფალი არჩევნების შედეგად დაკომპლექტებულ წარმომადგენლობით ორგანოში მოსული, პიროვნული თვისებებით გამორჩეული პროფესიონალები წარმოადგენენ საწინდარს კონსტიტუციით აღიარებული იდეალების, სამართლებრივი სახელმწიფოს, დემოკრატიული წესწყობილების და ეკონომიური თავისუფლების დასამკვიდრებლად და ადამიანის უფლებების რეალურად დასაცავად.

სამწუხაროდ, უნდა ვაღიაროთ, რომ მიუხედავად წარსულში საკმაოდ მდიდარი სამართლებრივი კულტურისა, საქართველოში ტოტალიტარიზმის ათწლეულების გავლენით ჯერ კიდევ ძალზე დაბალია დემოკრატიული არჩევნების ორგანიზების კულტურა. მიუხედავად, დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან განვლილი რამდენიმე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებისა, შეიძლება ითქვას, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის და არჩევნების ჩატარების პროცედურის (მექანიზმის) მხრივ პროგრესი, ფაქტობრივად, არ იგრძნობა. შთაბეჭდილება რჩება, რომ შეცდომებზე ვერაფერს ვსწავლობთ და ცივილიზებული სახელმწიფოს საძირკველის მშენებლობის კვლავ საწყის სტადიაზე ვიმყოფებით.

შეიძლება ითქვას, რომ ჩვენი საარჩევნო სისტემა თავისი არასრულყოფილი კანონმდებლობითა და პოლიტიზირებული საარჩევნო კომისიებით (მასში უხეშად ჩაბმული ადგილობრივი ხელისუფლებით), შორს დგას იმ საყოველთაოდ მიღებული დემოკრატიული და სამართლიანი სტანდარტებისაგან, რომლებსაც ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყანა უნდა აკმაყოფილებდეს. იგი ჯერ კიდევ არ ასრულებს საზოგადოებრივი სტაბილიზატორისა და საყოველთაო კონსენსუსის საშუალების ფუნქციას. განვლილმა არჩევნებმა კიდევ ერთხელ გვიჩვენა, რომ საარჩევნო სისტემის დემოკრატიზაცია საქართველოსთვის გადაუდებელი ამოცანაა.

საქართველოში დამკვიდრდა ტრადიცია, რომ არჩევნები ტარდება ახლადმიღებული ან არჩევნების წინ სახელდახელოდ, არსებითად შეცვლილი კანონის საფუძველზე. ამის შედეგად, არა თუ რიგითი ამომრჩევლები, არამედ არჩევნებში მონაწილე პარტიები, კანდიდატები, და თვით საარჩევნო კომისიებიც ვერ ასწრებენ კანონის მოთხოვნათა გააზრებას. განვლილი საპარლამენტო არჩევნებისას ეს ტრადიცია არ დარღვეულა. არჩევნებამდე 3-4 თვით ადრე, საქართველოს პარლამენტმა „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ და ქვეყნის კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებით კვლავ დაადგინა არჩევნების ახალი წესები.

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში პირველი სარჩელი (საქმე №1/1) 1999 წლის 5 სექტემბერს მოქალაქისგან შევიდა, რომელიც მოითხოვდა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის“, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოსა“ და „აჭარის კანონმდებლობის“ არაკონსტიტუციურად ცნობას (სარჩელი არ იქნა მიღებული განსახილველად). მიუხედავად იმისა, რომ 2000 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში „აჭარის ნაცვლად“ გაჩნდა ტერმინი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა“ სამწუხაროდ შესაბამისი კონსტიტუციური კანონი, რომლითაც განისაზღვრებოდა ამ რეგიონის სტატუსი დღემდე არ არის მიღებული.

ამასთან, ერთი შეხედვით თითქოსდა განახლებულმა კანონმა, რომელიც საარჩევნო პროცესის მრავალ მნიშვნელოვან პროცედურას თავად არ არეგულირებს და მათ მოგვარებას ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას ანდობს, ნორმატიული აქტის სტატუსი მიანიჭა ცსკ-ს დადგენილებებს, რითაც გააძლიერა მისი საკანონმდებლო ფუნქცია. ამავდროს, ეს ორგანო, ფაქტობრივად, ქმნის ქვედა დონის საარჩევნო კომისიებს, რომელთა მეშვეობითაც ატარებს არჩევნებს (აღმასრულებელი ფუნქცია) და განიხილავს საჩივრებს კანონის დარღვევების თაობაზე (სასამართლო ფუნქცია). ამ სამი ფუნქციის თავმოყრამ პოლიტიზირებულ ცსკ-ში ინტერესთა კონფლიქტი წარმოშვა, რომელიც, სამწუხაროდ, საარჩევნო კომისიათა მთელ სისტემისთვის არის დამახასიათებელი.

აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობისა და ჩატარებული არჩევნების ხარვეზებს აფიქსირებენ არა მარტო არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტიები, არამედ ადგილობრივი და საზღვარგარეთელი დამკვირვებლები, მათ შორის ეუთოს, ევროსაბჭოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

ნიშანდობლივია სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების განცხადება საქართველოში 2000 წელს ჩატარებული საპრეზიდენტო არჩევნების ბოლო მონიტორინგის შედეგების შესახებ, რომელიც ასევე იყო დასათაურებული: „გამგებლები ირჩევენ პრეზიდენტს“, ხოლო დასკვნის სახით საქართველოში მიმდინარე არჩევნების ხარისხის მიმართ სერიოზული პრეტენზიები და შემფოთება იქნა გამოთქმული: „დღეს უკვე შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ისევ ატარებს არჩევნებს საქართველოში, რომელსაც ჰაერივით სჭირდება ცივილიზებული, სამართლიანი საარჩევნო კოდექსი. დროა გავიაზროთ, რომ საქართველოს მოქალაქენი მოელიან ხელისუფლებისაგან ამ მიმართულებით რეალურ რეფორმატორულ ნაბიჯებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში საქართველო გააგრძელებს მოძრაობას ყველასათვის კარგად ცნობილი 99 პროცენტის საბჭოური არჩევნებისკენ“.

სულ ახლახან, 2003 წლის 2 ნოემბერს და 2004 წლის 28 მარტს ჩატარებული საპარლამენტო, აგრეთვე 2004 წლის 4 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნებზე ამომრჩეველთა აშკარა ინერტულობა და მრავალრიცხოვანი დარღვევები, ადგილობრივი ხელისუფლებისა თუ სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების ტრადიციული „საყოველთაო მობილიზაციის“ ფონზე, უდავოდ საზოგადოების სერიოზული განსჯის საგნად უნდა იქცეს.

დროა შევიგნოთ, რომ არჩევნები უმნიშვნელოვანესი საზოგადოებრივი ხელშეკრულების გაფორმების პროცესია. მხოლოდ ევროსტანდარტების დაცვით ჩატარებული სამართლიანი არჩევნები შეიძლება გახდეს საზოგადოებრივი თანხმობის, ურთიერთნდობისა და სტაბილურობის საფუძველი. თითოეული მოქალაქე დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ მის მიერ გამოხატული თავისუფალი ნება, გარკვეული გონივრული პერიოდულობით აყალიბებს სახელმწიფოს საკანონმდებლო ორგანოს, რომელიც ასევე გონივრულად განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, იღებს გამართულ კანონებს და ქმედით კონტროლს უწევს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

ამასთან, თითოეულმა მოქალაქემ თავადაც უნდა იგრძნოს პასუხისმგებლობა დემოკრატიის საფუძვლის - თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებაზე, ხოლო საკუთარი წილი პასუხისმგებლობა კი ხელისუფლებას უნდა დაეკისროს. თუმცა არც ის უნდა დავივიწყოთ, რომ ვითარების არსებითად გაუმჯობესებისათვის მხოლოდ „პოლიტიკური ნება“ არ კმარა და საზოგადოებრიობის გააქტიურების, მოქალაქეთა სამართლებრივი კულტურის (თვითშეგნების) ამაღლებასთან ერთად სახელმწიფო

დაწესებულებების (სტრუქტურების) საქმიანობაზე დამოუკიდებელი მასმედიის მხრიდან კონტროლის გაძლიერებაც იქნება საჭირო.

მომავალი არჩევნებისათვის სამზადისი დღეიდანვე უნდა დავიწყოთ. პირველ რიგში უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი კომისია, რომელშიც ყველა პოლიტიკურ ძალისა და საზოგადოებრიობის წარმომადგენლები შევლენ, თავს მოუყრიან ყველა შენიშვნასა და წინადადებას, შეიმუშავენ რეკომენდაციებს საარჩევნო კანონმდებლობის სრულყოფისთვის ან შესაძლოა, ერთიან საარჩევნო კოდექსს, რომელიც ყველა სახის არჩევნების პროცედურას დაარეგულირებს.

ცხადია, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნების გამოცდილება, ხოლო საფუძვლიანად გადამუშავებული, აშკარა ხარვეზებად მოფხვრილი და ევროკონვენციის მოთხოვნებთან ჰარმონიზებული მომავალი საარჩევნო კოდექსის პროექტი საზოგადოების სამსჯავროზე (საერთო სახალხო განხილვისათვის) დროულად უნდა გამოვაქვეყნოთ. მომავალი საარჩევნო მექანიზმი ცივილიზებული გზით უნდა იქნეს მიღებული, რაც საქართველოშიც შექმნის საწინდარს ევროპის კონვენციის I ოქმის მე-3 მუხლით აღიარებული უფლების სრულმასშტაბიანი რეალიზაციისა. ამასთან, დროა აღმოვფხვრათ არსებითი ხარვეზი კონსტიტუციაში და ქვეყნის ძირითად (უზენაეს) კანონში ერთმნიშვნელოვნად განვსაზღვროთ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა და ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო (გონივრულად მიმაჩნია, ასეთი ერთადერთი იყოს), რომელიც განახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას.

სტატია მიღებულია: 2004-06-12