საქართველოს პრეზიდენტი

№ 04-1/24
"26" 06 2023
10 საათი

საქართველოს პარლამენტს

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2023 წლის 13 ივნისს მიღებულ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონზე.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ორგანული კანონის თანახმად, იცვლება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების არჩევის წესი. საარჩევნო კოდექსის მოქმედი რედაქციის თანახმად, ცესკოს თავმჯდომარეს, ასევე ცესკოს 7 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი პრეზიდენტის წარდგინებით. თავის მხრივ, კანდიდატები შეირჩევა ღია კონკურსის წესით. საქართველოს პარლამენტისათვის ასარჩევად წარდგენის მიზნით, საკონკურსო კომისია საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს ცესკოს ასარჩევ წევრთა რაოდენობაზე არანაკლებ 2-ჯერ მეტ და არაუმეტეს 3-ჯერ მეტ კანდიდატურას. კანდიდატთა შერჩევის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს ცესკოს ასარჩევ წევრთა რაოდენობაზე 2-ჯერ მეტ კანდიდატურას.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებების თანახმად, ცესკოს თავმჯდომარესა და 7 წევრს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით ცხადდება კონკურსი და იქმნება საკონკურსო კომისია, რომლის შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ საქართველოს პრეზიდენტის ერთი წარმომადგენელი და სამოქალაქო საზოგადოებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლები. პარლამენტისათვის ასარჩევად წარდგენის მიზნით, საკონკურსო კომისია პარლამენტის თავმჯდომარეს ცესკოს წევრის თითოეულ ვაკანტურ თანამდებობაზე წარუდგენს ერთ კანდიდატურას. ცესკოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პარლამენტის თავმჯდომარე პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ ცესკოს წევრის კანდიდატურას. თუ პარლამენტის თავმჯდომარემ მიიღო გადაწყვეტილება ცესკოს წევრობის კანდიდატის წარდგენაზე უარის თქმის შესახებ, იგი შესაბამის ვაკანტურ თანამდებობაზე ხელახალ კონკურსს აცხადებს.

პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ პარლამენტისათვის ცესკოს კანდიდატურების წარდგენის შემთხვევაში, არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც კენჭისყრისას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობამ. თუ კენჭისყრის შედეგად ყველა ვაკანსია არ შეივსო, კენჭი ეყრება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ შესაბამისად წარდგენილ ცესკოს წევრის კანდიდატურას. თუ ვაკანსია კვლავ შეუვსებელი დარჩა, არა უგვიანეს 3 დღისა, ცესკოს წევრის დარჩენილ

ვაკანტურ თანამდებობაზე ცხადდება კონკურსი რეგლამენტით დადგენილი წესით და ცესკოს წევრთა კანდიდატურების წარდგენის პროცედურა იწყება თავიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებებით ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების შესარჩევად კონკურსს აცხადებს და საკონკურსო კომისიას საქართველოს პრეზიდენტის ნაცვლად ქმნის საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. გარდა აღნიშნულისა, მცირდება ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების არჩევისათვის განსაზღვრული ხმების რაოდენობა პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედიდან სრული შემადგენლობის უმრავლესობამდე.

ასევე აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კოდექსის მოქმედი რედაქციის თანახმად, თუ ცესკოს თავმჯდომარე და წევრები არჩეული არიან საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით, მათი უფლებამოსილების ვადაა 5 წელი, ხოლო სხვა შემთხვევაში – 6 თვე. პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, პარლამენტის მიერ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით არჩეული პირი აირჩევა 5 წლის ვადით.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებებით იზღუდება საქართველოს პრეზიდენტის როლი ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესების პროცესში. საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში. ამასთან, კონსტიტუციის 53-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, თანახელმოწერისაგან თავისუფლდება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრის თანამდებობაზე განწესებასთან დაკავშირებით გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის

სამართლებრივი აქტი. წარმოდგენილი ცვლილებების თანახმად, კონკურსს აცხადებს და საკონკურსო კომისიას ქმნის საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, კომისიის 9-წევრიანი შემადგენლობიდან კომისიაში შედის პრეზიდენტის ერთი წარმომადგენელი. პარლამენტისათვის ასარჩევად წარდგენის მიზნით, საკონკურსო კომისია პარლამენტის თავმჯდომარეს ცესკოს წევრის თითოეულ ვაკანტურ თანამდებობაზე ერთ კანდიდატურას წარუდგენს. თავის მხრივ, თუ პარლამენტის თავმჯდომარემ მიიღო გადაწყვეტილება და წარუდგინა კანდიდატები პარლამენტს, ხოლო პარლამენტმა ვერ აირჩია შესაბამისი წევრები (რისი ალბათობაც არსებულ ვითარებაში ძალზე მცირეა), პრეზიდენტს მხოლოდ ამ შემთხვევაში ექმნება პარლამენტისათვის კანდიდატურის წარდგენის შესაძლებლობა.

მაშინ, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი ზეპარტიული თანამდებობის პირია, ხოლო საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, მოცემულ ვითარებაში, მმართველი გუნდის წევრი და პარლამენტის უმრავლესობით არჩეული, პრეზიდენტის როლის არსებითად შემცირება ცესკოს ე.წ. არაპარტიული/პროფესიული წევრებისა და თავმჯდომარის არჩევის პროცესში გაუმართლებლად უნდა იქნეს მიჩნეული, შესაბამისად, მიზანშეწონილია ამ ნაწილში შენარჩუნდეს მოქმედი რედაქცია. მნიშვნელოვანია, რომ ცესკოს აღნიშნული წევრებისა და თავმჯდომარის არჩევის საპარლამენტო პროცედურაში შენარჩუნდეს კონსენსუსის საჭიროება, რათა მათი არჩევა არ მოხდეს, ფაქტობრივად, ერთპარტიულად, მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ და არ შეექმნას საფრთხე დამოუკიდებელი და უპარტიო თავმჯდომარის/წევრის ინსტიტუტის არსებობას. მნიშვნელოვანია, რომ კონკურსი ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების შესარჩევად გამოცხადდეს და საკონკურსო კომისია შეიქმნას საქართველოს პრეზიდენტის მიერ (რა თქმა უნდა, კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვით) და

შერჩეული კანდიდატურები საქართველოს პარლამენტს წარედგინოს პრეზიდენტის მიერ, როგორც ამას მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს.

ევროკომისიის 12 რეკომენდაციის თანახმად, საქართველოსათვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების წინაპირობაა რიგი პრიორიტეტული საკითხების დაკმაყოფილება, მათ შორის: პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხის 19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით, პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით გადაჭრა; ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის სრულყოფილი მუშაობის უზრუნველყოფა, მათი დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების, ასევე მათი დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციების გაძლიერება; საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩოს კიდევ უფრო გაუმჯობესება, ყველა იმ ხარვეზის აღმოფხვრა, რომელიც ამ პროცესის დროს ეუთო/ოდირმა და ევროპის საბჭომ/ვენეციის კომისიამ გამოავლინეს.

ვენეციის კომისია და ეუთო/ODIHR თავიანთ დასკვნაში (დასკვნა N 1030/2021; ODIHR დასკვნა Nr ELE-GEO/408/2021) §9) ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ საარჩევნო კანონმდებლობის ნებისმიერი წარმატებული გადასინჯვა უნდა ეფუძნებოდეს, სულ მცირე, სამ ელემენტს, ესენია: (1) მკაფიო და სრულყოფილი კანონმდებლობა, რომელიც შეესაბამება საერთაშორისო ვალდებულებებს და სტანდარტებს და რომელშიც ასახულია მანამდე გაცემული რეკომენდაციები; (2) კანონმდებლობის მიღება ფართო კონსენსუსის პირობებში, ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან ინტენსიური საჯარო კონსულტაციების შედეგად; (3) პოლიტიკური ვალდებულების აღება კანონმდებლობის სრულფასოვნად და კეთილსინდისიერად აღსრულების თაობაზე. კერძოდ, ODIHR და ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ღია და გამჭვირვალე კონსულტაციები და ცვლილებების ამ სახით შემუშავება ზრდის ნდობას მიღებული კანონმდებლობის, ზოგადად, სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით არაერთი კრიტიკული შეფასება გაკეთდა. ყურადსაღებია ევროკომისიის 2023 წლის 22 ივნისის ზეპირი შეფასება საქართველოს მიერ 12 პრიორიტეტის შესრულების შესახებ, რომელშიც უარყოფითად შეფასდა ცესკოს თავმჯდომარის არჩევის წესთან დაკავშირებით პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებები და ერთმნიშვნელოვნად აღინიშნა, რომ რეკომენდაციის შესასრულებლად საჭიროა ამ ცვლილებების გაუქმება.

პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებები ნამდვილად ვერ ჩაითვლება ფართო კონსენსუსის საფუძველზე მიღებულ საარჩევნო კანონმდებლობად. გასათვალისწინებელია, რომ ვინაიდან საკითხი უკავშირდება ცესკოს თავმჯდომარისა და 7 არაპარტიული/პროფესიული წევრის არჩევის საკითხს, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიმართ ნდობის უზრუნველყოფისათვის კიდევ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს კონსენსუსის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების კანონისმიერი შესაძლებლობის შენარჩუნება.

საარჩევნო კოდექსის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით, ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ODIHR-მა თავიანთ დასკვნაში (დასკვნა N1030/2021; ODIHR დასკვნა Nr ELE-GEO/408/2021) §13) გასცეს რეკომენდაცია განხილულ იქნეს კვალიფიციური (მაგ.: ორი მესამედი) საპარლამენტო უმრავლესობის ან ორმაგი უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემის მოთხოვნა (რაც გულისხმობს დეპუტატების უმრავლესობას როგორც მმართველი, ისე ოპოზიციური პარტიებიდან) ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) თავმჯდომარისა და უპარტიო წევრების არჩევისას, მათივე რეკომენდაციით, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ჩიხური ვითარების თავიდან აცილების მექანიზმი.

აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისია (ვენეციის კომისია (CDL-AD(2021)026, §21) მიესალმა საარჩევნო კოდექსში განხორციელებულ ცვლილებებს და რეკომენდაციებისა და პოლიტიკური შეთანხმების გათვალისწინებით წინ

გადადგმულ პოზიტიურ ნაბიჯად აღიარა ცესკოს თავმჯდომარისა და ცესკოს არაპარტიული/პროფესიული წევრების ორმესამედიანი ხმათა უმრავლესობით არჩევა.

კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის მექანიზმი ქმნის საკანონმდებლო ორგანოში შესაბამისი სუბიექტების კონსენსუსის საფუძველზე არჩევის წინაპირობას, რაც მნიშვნელოვანი გარემოებაა ცესკოს, საარჩევნო პროცესების, ზოგადად, ჩატარებული თუ ჩასატარებელი არჩევნების მიმართ ნდობის გაზრდის თვალსაზრისით. შემოთავაზებული კანონპროექტი ცალსახად არის უკან გადადგმული ნაბიჯი წინა წლებში მიღწეულ პროგრესთან მიმართებით.

როგორც ხელმოსაწერად წარმოდგენილი კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, კენჭისყრის არსებულმა წესმა ვერ უზრუნველყო კანდიდატების საპარლამენტო ოპოზიციასთან ერთად, კონსენსუსით არჩევის წახალისება, გამოიწვია მხოლოდ და მხოლოდ პროცესის გაჭიანურება, ხოლო მისი მთავარი მიზანი – კანდიდატების საპარლამენტო ოპოზიციასთან ერთად, კონსენსუსის საფუძველზე არჩევა – კვლავ მიუღწეველია.

როგორც ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ODIHR-ის დასკვნაშია (დასკვნა N1030/2021; ODIHR დასკვნა Nr ELE-GEO/408/2021, §25) მითითებული, საარჩევნო ადმინისტრაციების ფორმირების კონკრეტული საერთაშორისო სტანდარტის არარსებობის პირობებში, თითოეულმა ქვეყანამ უნდა მოძებნოს ყველაზე შესაფერისი მოდელი, რომელიც შეესაბამება მის ადგილობრივ ტრადიციებს, დამკვიდრებულ კარგ პრაქტიკას და დაეყრდნობა რამდენიმე სახელმძღვანელო პრინციპს, განსაკუთრებით კი საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას, ხელს შეუწყობს საარჩევნო პროცესებში მონაწილე მხარეების ნდობას არჩევნების მართვის ორგანოებისადმი, მთლიანად არჩევნების პროცესის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას.

კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების საჭიროება, ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების კონსენსუსის საფუძველზე არჩევის მნიშვნელობა არ შეიძლება სადავო იყოს. გააუქმო კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილება იმ მოტივით, რომ ვერ შედგა შეთანხმება პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიებს შორის, ვერ მოხერხდა კონსენსუსის მიღწევა და აირჩიო ცესკოს თავმჯდომარე და არაპარტიული/პროფესიული წევრები, ფაქტობრივად, ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობით, გაუმართლებელია და ვერ იქნება მხარდაჭერილი. როგორც ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ODIHR-ის დასკვნაშია (დასკვნა N1030/2021; ODIHR დასკვნა Nr ELE-GEO/408/2021, §31) აღნიშნული, იმ პირობებში, როცა არ არსებობს მოთხოვნა კვალიფიციური უმრავლესობით თავმჯდომარეობის კანდიდატის არჩევასთან დაკავშირებით, ეს არსებითად ნიშნავს, რომ თავმჯდომარე მმართველ პარტიას წარმოადგენს.

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილის ფიცის დადების დღიდან დღემდე ჩატარდა არაერთი კონკურსი ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრობის კანდიდატთა შერჩევის მიზნით. თითოეული მათგანი ჩატარდა და კანდიდატურები საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ იქნა კანონმდებლობის სრული დაცვით. კონკურსების შედეგად, არაერთი კანდიდატურა (მათ შორის, ცესკოს მოქმედი თავმჯდომარე) ორჯერ იქნა წარდგენილი, თუმცა ვერ მოხერხდა პარლამენტში მისი კონსენსუსის საფუძველზე, ორი მესამედის უმრავლესობით არჩევა, რაც განპირობებულია არსებული პოლიტიკური პოლარიზაციით. სამწუხაროდ, აღნიშნული კვლავ მნიშვნელოვანი გამოწვევაა, მათ შორის, 12 რეკომენდაციის შესრულების თვალსაზრისითაც, რომელშიც პირველივე პუნქტით განსაზღვრულია, რომ 19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით, პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით, უნდა გადაიჭრას პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გთავაზობთ კომპრომისულ ვერსიას: ერთი მხრივ, ცესკოს თავმჯდომარისა და 7 წევრის არჩევის მიზნით, საკონკურსო კომისიის შექმნისა და კანდიდატთა შერჩევა/წარდგენის პროცედურა დარჩეს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ფარგლებში, როგორც ამას ორგანული კანონის მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს. მეორე მხრივ, იმის გათვალისწინებით, რომ სამწუხაროდ, ვერ იქნა მიღწეული პარლამენტის მიერ ორმესამედიანი კონსენსუსით ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრთა არჩევა, გთავაზობთ, პარლამენტისათვის ასარჩევად დადგენილი ორმესამედიანი უმრავლესობა შემცირდეს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობამდე. იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატმა ვერ მიიღო სამი მეხუთედის უმრავლესობის ხმები, კანდიდატი კვლავ არჩეული იქნება 6 თვის ვადით, როგორც ამას მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს.

აღნიშნული შეთავაზება იწვევს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობას ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტს ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე. ამდენად, გთავაზობთ, პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტის პარლამენტის მიერ გაზიარების შემთხვევაში, კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებიდან 30-ე დღეს, რათა პარლამენტმა შეძლოს და უზრუნველყოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში შესაბამისი ცვლილების განხორციელება.

სალომე ზურაბიშვილი

N4629
26.06.2023