

მუნიციპალური არჩევნები: თავისებურებები და გამოწვევები საქართველოში

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 90-იან წლებში, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის სხვა სასიცოცხლო საკითხებთან ერთად, აქტიურად დაიწყო ქართულ რეალობასთან მუნიციპალური დემოკრატიის შესისხლხორციების პროცესი. საქართველოში ადგილობრივი მართვის სისტემის სრულყოფას მთელი რიგი ფაქტორები უშლიდა ხელს, ამიტომ, იგი დღესაც რეფორმირების პროცესშია. უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, რომელიც მუნიციპალურ ორგანოებს თანამედროვე საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ფუნქციონირების შესაძლებლობას აძლევს და ეფექტური თვითმმართველობის გარანტიას წარმოადგენს, მათი ფორმირების წესია.

არჩევითობა, ანუ ხალხის თანამონაწილეობის შესაძლებლობა მუნიციპალური ორგანოების შექმნასა და საქმიანობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების განხორციელების თვალსაჩინო გამოხატულებაა. ნიშანდობლივია, რომ მუნიციპალური არჩევნები, თავისი არსით, მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება და მკვეთრად განსხვავდება ცენტრალური სახელისუფლებო ინსტიტუტების არჩევნებისგან. შესაბამისად, ეროვნული სახელმწიფოები, მათ შორის საქართველოც, ცდილობენ საკუთრი ქვეყნის პოლიტიკურ და სოციალურ რეალობას მორგებული და ტრადიციების ამსახველი კანონმდებლობა შექმნან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნამდვილი შინაარსით რეალიზაციას და მუნიციპალური ერთეულის მოსახლეობის ჩართულობის შესაძლებლობას უზრუნველყოფს. შესაბამის საარჩევნო კანონმდებლობაში არაერთგზის განხორციელდა არსებითი ხასიათის ცვლილებები, რომლებმაც პოზიტიური გავლენა იქონია, უპირატესად, 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგზე. ამასთან, მუნიციპალური საარჩევნო კანონმდებლობა და პრაქტიკა კვლავ დგას გამოწვევების წინაშე, რომელზე პასუხზეც დიდწილადაა დამოკიდებული საქართველოს, როგორც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მომავალი.

საკვანძო სიტყვები: არჩევნები, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო, თვითმმართველი ერთეული, საარჩევნო სისტემა.

1. შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა წარმოუდგენელია წარმატებული ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე. იგი, როგორც „საჯარო ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი, უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში“¹ და მისი განვითარების მნიშვნელოვან საზომად ითვლება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის.“² აღიარებულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის

* სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი.

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კობალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

² „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, 15/10/1985, პრეამბულა, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.html>> [17.11.2022].

დანესებულებები მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომი სტრუქტურებია და ხალხის ინტერესს გამოხატავენ. „მათი ინსტიტუციური გაძლიერება და დაცვა არის შეუცვლელი წვლილი დემოკრატიის განვითარებაში.“³ მუნიციპალური მმართველობა მიდრეკილია ტერიტორიულ ერთეულებში ხალხის მშვიდობიანი თანაცხოვრების უზრუნველყოფისა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების სოლიდარულად გადანყვეტისკენ.

2. „არჩევითობის“ მნიშვნელობა თვითმმართველობის დონეზე

ცხადია, ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირი, უშუალო მონაწილეობა, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზე ძალიან ეფექტურია. არჩევნების პრინციპს თვითმმართველობის შინაარსის განმსზღვრელ მთავარ ფაქტორად ჯერ კიდევ ილია ჭავჭავაძე განიხილავდა. მას მიაჩნდა, რომ „ადგილობრივი მოხელეები უნდა აერჩია თვით ადგილობრივ მცხოვრებთა საზოგადოებას, რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი იყვნენ.“⁴ პირველი რესპუბლიკის დროსაც, ადგილობრივი ორგანოების არჩევითობა, როგორც მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოების დაკომპლექტების პირობა, აქტუალური იყო. თვლიდნენ, რომ „ერობა, საყოველთაო არჩევნებზე აგებული, ეს მკვიდრი საძირკველია დემოკრატიზმის“⁵ და ამიტომ, „ადგილობრივი დანესებულებები...ხალხისგან არჩეული და მისი ნდობით აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო.“⁶ ხალხთან, თავის ამრჩევლებთან, მუდმივი და განუწყვეტელი კავშირი, რაც შეიძლება „მჭიდროდ დაახლოვება მასთან და ამ გზით ხალხის შეკავშირება თემის გარშემო ყველა სათემო თუ სახელმწიფო საქმეებში ეს თემის უპირველესი მიზანი უნდა ყოფილიყო.“⁷ ასეთ პირობებში მოხელეები თავის ხალხზე იქნებოდნენ დამოკიდებული და მასზე ბატონობის მაგიერ მის ნამდვილ მსახურად გადაიქცეოდნენ. „ამ გზით კი განხორციელდებოდა მთელ სახელმწიფოში ხალხის თვითმპყრობელობა.“⁸ იმ ეპოქაში, ყველაფერი გაკეთდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების პროცესში ხალხის ჩართულობის აუცილებლობის პოპულარიზაციისთვის.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და მათზე მოქალაქეთა რეალური წვდომა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტია.⁹ ევროპული ქარტიის განაცხადი, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოანესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად,“¹⁰ თავისთავად მიაჩნებს მოსახლეობის შესაძლებლობაზე უზრუნველყოს მუნიციპალური ორგანოების ლეგიტიმურობა.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 11.

⁴ ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური ნერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, თბ., 1987, 324.

⁵ ჟურნალი „ერთობა“, №158, 25. 07. 1918.

⁶ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, „ზვიად კორძაძის გამომცემლობა“, თბ., 2016, 61.

⁷ ლლონტი ვ., თემის მნიშვნელობა – დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №11-12, 1920, 22.

⁸ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, „ზვიად კორძაძის გამომცემლობა“, თბ., 2016, 62.

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 10.

¹⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, მუხლი 3 – 1, სტრასბურგი, 15/10/1985.

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტისთვის მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა, პირველ რიგში, მიიღწევა ლეგიტიმაციის უშუალოდ ხალხისგან მიღებით.“¹¹ მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა მის ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევნაა.¹² მოქალაქეთა ჩართულობის დონე და საზოგადოების პასუხისმგებლობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში კიდევ უფრო მეტად იზრდება, როდესაც ისინი მონაწილეობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის – ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ორგანოების არჩევნების გზით ფორმირებაში.¹³ არჩევითობა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების მექანიზმი, ხალხის მიერ მუნიციპალური ხელისუფლების თავად განხორციელების საუკეთესო საშუალებაა.

ცალსახაა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, განსაკუთრებით წარმომადგენლობითი დაწესებულებების არჩევითობა, უზრუნველყოფს მუნიციპალური ერთეულის მოსახლეობის მაღალი ხარისხის პასუხისმგებლობას, რაც, ერთი მხრივ, ამომრჩევლის მიერ არჩევანის გაკეთების, მეორე მხრივ კი, მოპოვებული მანდატის ეფექტურად განხორციელების პროცესში გამოიხატება.

2.1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ და არჩევითობის პრინციპი

აღსანიშნავია, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ მიანიშნებს თვითმმართველობის უფლების განხორციელებაზე „საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან“¹⁴ და იქვე დასძენს, რომ „შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.“¹⁵ ანუ, თვითმმართველობის ევროპული სტანდარტის მომწესრიგებელი დოკუმენტი სავალდებულოდ მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების გზით ლეგიტიმაციას განსაზღვრავს და იგივეს, აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებით არ მოითხოვს. ამასთან, როგორც წესი, ითვლება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ქმედითი მოდელის შექმნა უკავშირდება სწორედ მისი აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევითობას.¹⁶ ამიტომ, დემოკრატიული სამყაროს ფარგლებში, არაერთმა სახელმწიფომ, არჩევითობა, როგორც ხელისუფლების მაღალი ლეგიტიმაციის ფაქტორი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცესზეც გაავრცელა.

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 13.

¹² ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, „მწვანე კავკასია“, 2016, 126.

¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

¹⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, მუხლი 3-2, სტრასბურგი, 15/10/1985.

¹⁵ იქვე.

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

2.2. მერის პირდაპირი არჩევის ლოგიკა

როგორც აღვნიშნეთ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ არჩევითობის პრინციპს მხოლოდ მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოების შემთხვევაში ადგენს, აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების წესი კი ეროვნული სახელმწიფოების დისკრეციის ფარგლებში რჩება.

ხელისუფლების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმები არსებობს და მათ საფუძველზე, კანონის დაცვით შექმნილი ორგანოები, ცხადია, ლეგიტიმურია. გადამწყვეტია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებში თანამდებობის დაკავების წესი შეესაბამებოდეს კონსტიტუციურ პრინციპებს. საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ კანონმდებელმა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის დაკავების წესის განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღოს მუნიციპალური ორგანოების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები, რათა არ დაირღვეს დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტისა და ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტური პრინციპები. აუცილებელია, გარანტირებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან და ხალხის მონაწილეობა ამ პროცესში.¹⁷ ქართველმა კანონმდებელმა მიიჩნია, რომ არჩევნებით თანამდებობის დაკავება წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის რეალიზების შეუცვლელ მექანიზმს¹⁸ და მუნიციპალური აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების პროცესში, ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მერების პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნები დაადგინა. კანონმდებლის მიერ მერების არჩევნების დადგენა უკავშირდება ამ ორგანოების მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსს და ემსახურება ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას.¹⁹ პირდაპირი არჩევნების შემთხვევაში, ხალხი უშუალოდ მონაწილეობს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების პროცესში, რაც ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებას.²⁰ შესაბამისად, მიუხედავად განსხვავებული მოსაზრებებისა, პირდაპირი არჩევნები ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების ერთ-ერთი საუკეთესო გზაა.

2.3. სახელმწიფოს ვალდებულება და არჩევნების ლეგიტიმურობა

ცალკე აღნიშვნის ღირსია სახელმწიფოს ვალდებულება, შექმნას ნოციერი ნიადაგი იმისთვის, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის ნამდვილ ნებას გამოხატავდნენ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილის, II-28.

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი, II – 10.

¹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილი, 29.

²⁰ იქვე, 39.

თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები.²¹ ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სწორედ „დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული.“²² კონსტიტუციის ფარგლებში განსაზღვრულია სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება მოახდინოს თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების ფორმირება, რომელთა ლეგიტიმურობა უზრუნველყოფილი იქნება დროის გარკვეული პერიოდულობით გამართულ არჩევნებში.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების თავისებურება

როდესაც საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევითობაზე, საინტერესოა იმ თავისებურებების გააზრება, რომელიც მითითებული პროცესის თანამდევია, მათ შორის, უპირატესად, ქართულ რეალობაში. არჩევნები ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არსებითად განსხვავდება ეროვნული არჩევნებისგან.

3.1. ასარჩევი კანდიდატი და მუნიციპალური არჩევნების გამოწვევები

პირველ რიგში, ხაზგასასმელია, რომ მუნიციპალური არჩევნები არაა „პარტიული არჩევნები“. თვითმმართველობის პროცესში გადაწყვეტი როლი ეკისრებათ ინდივიდებს, რომლებიც დიდი რეიტინგით სარგებლობენ მოსახლეობაში. ტრადიციულად, ხალხი პარტიულ ფუნქციონერებზე მალლა აყენებს ავტორიტეტულ პიროვნებებს. ამომრჩეველი მათ ენდობა საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე და არა იმიტომ რომ კანდიდატურა შერჩეულ იქნა პარტიების ცენტრალურ სტრუქტურებში, შინაპარტიული დემოკრატიის შედარებით ნაკლებად გამჭვირვალე პროცესში.²³ თვითმმართველობის ორგანოებში წარმომადგენელი კონფლიქტიცი კი, როგორც წესი, პერსონიფიცირებულია. წინააღმდეგობების მოხსნასა და განეიტრალებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პიროვნებებს და ინტერპერსონალურ ურთიერთობებს.²⁴ ამგვარი მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციის ნაწილია.

მუნიციპალური არჩევნების თავისებურებების განხილვისას, ყურადსაღებია ადგილობრივ ამომრჩეველსა და ასარჩევ კანდიდატს შორის მჭიდრო ურთიერთობა. მოსახლეობა უფრო კარგად იცნობს თვითმმართველობის ორგანოებში არჩეულ წარმომადგენლებს. ასევე, უფრო ინტენსიურია ამომრჩეველსა და არჩეულ წარმომადგენლებს შორის გრძნობად – ემო-

²¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/2/213, 243, 2005 წლის 16 თებერვალი, 12.

²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 13.

²³ იხ. ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №7, 2021, 41.

²⁴ Holtkamp L., Bathge T., Friedhoff C., Kommunale Parteien und Wahlgemeinschaften in Ost und Westdeutschland. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2015, 9, 1 – 18. იხ. ციტირება: ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №7, 2021, 41.

ციური კავშირი. ამომრჩევლისთვის თვითმმართველობის ორგანოს წევრი ასოცირდება არა რომელიმე პარტიასთან, არამედ „საკუთარ“ წარმომადგენელთან. ამომრჩევლის მოლოდინია, რომ თვითმმართველობის საქმიანობა ფოკუსირებული იქნება ადგილობრივი პრობლემების მოგვარებაზე და არა პარტიული სტრუქტურებიდან მომდინარე ინსტრუქციების შესრულებაზე.²⁵ შესაბამისად, გამორჩეულად მნიშვნელოვანია, თვითმმართველ ერთეულში პერსონალური ავტორიტეტის მქონე კანდიდატურების ჩართულობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ძალიან მნიშვნელოვანია მანდატის მფლობელთა თავისუფლება გარეშე ფაქტორებისგან. ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები არა მხოლოდ საკუთარ უფლებას განახორციელებენ, არამედ პირველ რიგში, ხალხის მანდატის მატარებლები არიან, მათი სახელით მოქმედებენ და საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ამომრჩეველთა ინტერესებისთვის უნდა გამოიყენონ.²⁶ მუნიციპალური ხელისუფლების ლეგიტიმაცია თავისთავად მოითხოვს მეტ დამოუკიდებლობას, რათა გარანტირებული იყოს ამომრჩეველთა მიერ დელეგირებული ხელისუფლების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობა.

3.2. „დიდი პოლიტიკა“ და „ადგილობრივი ინტერესი“

მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების პროცესში, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიის წარმართვისას, უპირატესი იყოს მუნიციპალური ერთეულის თემატიკა და არ დომინირებდეს „დიდი პოლიტიკა“.²⁷ საარჩევნო პერიოდში ზოგადი პოლიტიკური გარემო პოლარიზებული რიტორიკით, ნაკლებ სივრცეს ტოვებს ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემებისთვის. არსებობს რისკი, რომ საარჩევნო კამპანიებში ეროვნული საკითხები და საქართველოს პოლიტიკაზე არჩევნების შედეგების შესაძლო ზეგავლენის თემა გადაფარავს იმ ადგილობრივ საჭიროებებს, რომელიც მერების და საკრებულოების მანდატით არის გათვალისწინებული.²⁸ ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა ესწრაფვოდეს საგნობრივი, ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხების გადაჭრას. პარტიულ დავასა და კონკურენციაზე ორიენტირებული პოლიტიკა არ არის თვითმმართველობის ამოცანა. მოსახლეობა ადგილობრივი, კომუნალური პოლიტიკოსებისგან ელოდება ადგილობრივი პრობლემების მოწესრიგებას და არა „დიდ პოლიტიკაში“ აქტიურობას. თვითმმართველობის „პარლამენტიზაციის“ საფრთხე მუნიციპალურ სამეცნიერო ლიტერატურაშიც აღიარებულია.²⁹ ადგილობრივი არჩევნების პროცესში მნიშვნელოვანია, რომ ეროვნულ საკითხებზე გადაჭარბებულმა ფოკუსირებამ და ეროვნული პოლიტიკის გავლენამ ადგილობრივი მნიშვნე-

²⁵ ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამონწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №7, 2021, 42.

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 13.

²⁷ ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამონწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“ №7, 2021, 40.

²⁸ იხ. არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 7.

²⁹ Holtmann E., Rademacher CH., Reiser M., Kommunalpolitik. Eine Einführung, 2017, 42 ff. იხ. ციტირება: ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამონწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“ №7, 2021, 44.

ლობის საკითხები არ გადაფაროს.³⁰ აღნიშნული სერიოზულ პრობლემადაა აღიარებული ქართული, მათ შორის ბოლო მუნიციპალური არჩევნებისთვის.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია პოლიტიკური პოლარიზაციის საფრთხეები, რაც ადგილობრივი არჩევნების პროცესში იჩენს თავს. ცენტრალურ დონეზე მიმდინარე პარტიულ პოლიტიკური დაპირისპირების ადგილობრივ დონეზე გადატანა მოსახლეობაში განამტკიცებს რწმენას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ხელისუფლების ცენტრალური სტრუქტურების ნაწილი და არა დამოუკიდებელი ერთეული. ეროვნული პოლიტიკისთვის დამახასიათებელი პარტიული ანტაგონიზმი ამომრჩეველს უზღუდავს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან თვითიდენტიფიკაციის შესაძლებლობას,³¹ რაც, საბოლოო ჯამში, მკვეთრად ნეგატიურად აისახება ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე.

ცხადია, საფრთხეს, რომელსაც ადგილობრივ დონეზე პარტიული პოლარიზაცია ქმნის, თავისი „შემოქმედი“ ჰყავს. საზოგადოების სკეპტიციზმზე პასუხისმგებლობა სრულიად პოლიტიკურ სპექტრს ეკისრება, რადგან, ასეთ შემთხვევებში, საზოგადოების საჭიროებები პარტიულ ინტერესებს ენიშნება. არჩევნების დროს სერიოზულ პრობლემას ქმნის პარტიათა არჯანსაღი კონკურენცია. მის შედეგებზე ნეგატიური გავლენის მომხდენია წინასაარჩევნო პერიოდში გაჭიანურებული პოლიტიკური კრიზისი. რისკებს ქმნის განცდა, რომ პრიორიტეტულია ვინრო პოლიტიკური ინტერესები.³² ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობა ვერ იქნება პოლიტიკურად „სტერილური“³³, თუმცა საჭიროა კეთილსინდისიერი ძალისხმევების გამოჩენა, პოლიტიკური განხეთქილების გადალახვა და შიდა პოლიტიკური რეფლექსია, რათა მომდევნო საარჩევნო ციკლის წინ დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესების მიმართ საზოგადოების მაღალი ნდობა იქნას უზრუნველყოფილი.³⁴ ამგვარი ნების გამოვლენა აუცილებელია, რათა საფრთხე არ შეექმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ეფექტურ რეალიზაციას, რაც დემოკრატიული საზოგადოების არსებობის აუცილებელი პირობაა.

4. მუნიციპალური არჩევნების კონსტიტუციური გარანტიები

ზოგადად, ძირითადი კანონის დონეზე ცალკეული ინსტიტუტების, უფლებამოსილებების თუ პროცესების მომწესრიგებელი ნორმების განსაზღვრა, დიდწილად, მათი სრულფასოვანი განხორციელების გარანტიაა. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულში არჩევითი თანამდებობის პირების სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელება, მათი დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის საკითხები, კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგის ფარგლებში – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ინსტიტუციური

³⁰ <https://www.Osce.org/files/f/documents/d/9/499477_2.pdf> [17.11.2022].

³¹ იხ. ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“ №7, 2021, 40.

³² იხ. არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 5.

³³ ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“ №7, 2021, 43.

³⁴ იხ. არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 2.

გარანტიების, ამასთან, რაც მთავარია, დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების რეალიზაციისთვის, თვისობრივად განსხვავებულ დაცვას მოითხოვს... ვინაიდან მნიშვნელოვან ღირებულებას წარმოადგენს ამომრჩეველთა ინტერესებისა და მათ მიერ დელეგირებული ხელისუფლების უსაფუძვლო, თვითნებური შეზღუდვისგან დაცვა.³⁵ ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების, როგორც მოქალაქესთან ყველაზე ახლოს მყოფი ხელისუფლების წინაშე მდგომი გამონვევები, ავალდებულებს სახელმწიფო ხელისუფლებას, შექმნას მაქსიმალური კონსტიტუციური გარანტიები თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა მიერ მმართველობაში ჩართულობის გაძლიერების მიზნებისათვის,³⁶ რათა მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ეფექტური რეალიზაცია.

როდესაც საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ გარანტიებზე, რასაკვირველია, უპირატესად, მუნიციპალური ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებული პრინციპები მოიაზრება. ცხადია, „თვისობრივად განსხვავებული“ დაცვა სწორედ ძირითად კანონს ხელენიფება. მითითებული განმარტებების ფარგლებში, სასამართლომ ხმამაღალი განაცხადი გააკეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების კონსტიტუციური გარანტიების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია აწესრიგებს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებულ არსებით პრინციპებს. ძირითადი კანონით განსაზღვრულია, რომ „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს... აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება.“³⁷ თვალსაჩინოა, რომ კონსტიტუცია გამიჯნავს სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას. სხვათა შორის, 2009 – 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს, როდესაც ძირითად კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ ნორმათა კატალოგის ცალკე თავით მონესრიგება გადაწყდა, არსებობდა მოსაზრება, რომ მის ცნებაშივე ჩატეულიყო არჩევის მარეგულირებელი პრინციპები. ვენეციის კომისიის განმარტებით,³⁸ რომელსაც დაეთანხმა გერმანელი ექსპერტი რალფ ბრინკტრინი, „თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრები“ უნდა შეცვლილიყო უფრო კონკრეტული კრიტერიუმით, სადაც განსაზღვრული იქნებოდა მოქალაქეთა აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებები არჩევნებთან მიმართებით.³⁹ კონსტიტუციის ტექსტში მსგავსი ჩანაწერის მცდელობა წარუმატებლად დასრულდა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, დოკუმენტი, რომელიც შესაბამის ევროპულ სტანდარტს ადგენს, არ მოითხოვს ხელშემკვრელი მხარეებისგან აღმასრულებელი ორგანოების არჩევითობას. კონსტიტუციაში ხაზგასმითაა ნათქვამი, რომ „წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი

³⁵ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი, 17.

³⁶ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კობალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

³⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 24. 08. 1995. მუხლი 24 – 1.

³⁸ ვენეციის კომისია, დასკვნები no. 543/2009, CDL – AD (2010)008, პუნქტი 22.

³⁹ იხ. კომენტარები საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმაზე: ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მე-7¹ თავის ჩართვის გეგმა და ტერიტორიული რეფორმის სხვა ასპექტები, საქართველოს კონსტიტუციის ქრონიკები, დემეტრაშვილი ა., 2009–2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, თბ., 2012, 326.

და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.⁴⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიმართ იგივე გარანტიები კონსტიტუციით არაა დადგენილი. ქართული ძირითადი კანონი არ განსაზღვრავს მუნიციპალური აღმასრულებელი ორგანოების საარჩევნო პრინციპებს და არ მოითხოვს მათ სავალდებულო არჩევითობას. ამის მიუხედავად, მიმდინარე კანონმდებლობით, ქართულ რეალობაში და, შესაბამისად, პრაქტიკაშიც, აღმასრულებელი ორგანოების საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნებია აღიარებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად ჩამოყალიბებულია საქართველოს ორგანული კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“. იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელ ინფრასტრუქტურულ სისტემას განიხილავს და აყალიბებს საარჩევნო სისტემის კონსტრუქციას.⁴¹ უფრო კონკრეტულად, იგი აწესრიგებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა არჩევასთან დაკავშირებულ საკითხებს.⁴² 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ, საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმამ, უპირატესად, მუნიციპალურ ორგანოთა არჩევნების ნაწილში, მთელი რიგი იდენტიფიცირებული ხარვეზების გამოსწორება და თანამედროვე გამოწვევების წინაშე მდგარი ნორმათა მასივის გადახედვა უზრუნველყო.

5. გამოწვევები 2021 წლის 2 ოქტომბრის მუნიციპალურ არჩევნებამდე და შემდგომ

საქართველოში, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 2021 წლის 2 ოქტომბერს, მუნიციპალურ ორგანოთა ბოლო, მერვე არჩევნები გაიმართა, რომელმაც საინტერესო ისტორია შექმნა და მნიშვნელოვანი კვალი დატოვა ქართულ საარჩევნო სამართალში.

არჩევნებისთვის მზადება, აქტიურად, გაზაფხულზე დაიწყო. როგორც აღინიშნა, მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს პარლამენტის მიერ 2021 წლის ივნისში საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები. მათი შეტანა განაპირობა წლების განმავლობაში, როგორც წესი, არჩევნების შედეგებისადმი უნდობლობის საკმაოდ მაღალმა ხარისხმა. ცვლილებებს საფუძვლად დაედო ევროპული საბჭოს პრეზიდენტ შარლ – მიშელის მედიაციით მიღწეული 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმება – სამომავლო გზა საქართველოსთვის, მმართველ პარტიასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის.⁴³ ეს შეთანხმება, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, შეიცავდა საარჩევნო რეფორმის ჩატარების ვალდებულებას.

5.1. საარჩევნო სისტემის ცვლილების აუცილებლობა და შედეგი

ძირითადი პრობლემა, რომელიც წლების განმავლობაში არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო კანონმდებლობის მიმართ, საარჩევნო სისტემას უკავშირდე-

⁴⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, 24. 08. 1995. მუხლი 74 – 1.

⁴¹ *მელქაძე ო.*, ქართული მუნიციპალიზმი, თბ., 2009, 110.

⁴² საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი – 1. 27/12/2011.

⁴³ *ხმალაძე ვ.*, ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის – უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ძიებაში?, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 7.

ბოდა. ქართული მუნიციპალური არჩევნები სხვადასხვა დროს განსხვავებული საარჩევნო სისტემით ჩატარდა: 1991 წელს – ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით, 1998 წელს – საკრებულოთა ნაწილში სრულად პროპორციულით, ნაწილში მხოლოდ მრავალმანდატიანი მაჟორიტარული (ბლოკური) სისტემით, 2002 წელს მხოლოდ მრავალმანდატიანი მაჟორიტარულით. თბილისის საკრებულო 1998 და 2002 წლებში სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემით აირჩიეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ მითითებული სისტემებით არჩეული საკრებულოები გამოირჩეოდნენ მრავალპარტიულობით, და, ხშირ შემთხვევებში, საკრებულოებში, თბილისის ჩათვლით, ოპოზიციური პარტიების დომინანტობით. 2006 წლიდან, საქართველოს პარლამენტის მსგავსად, საკრებულოების არჩევნების შერეული პროპორციულ – მაჟორიტარული სისტემა დამკვიდრდა და სურათი რადიკალურად შეიცვალა, რაც ყველა მომდევნო არჩევნებში საკრებულოებში მმართველი პოლიტიკური პარტიების აბსოლუტურ დომინანტობაში გამოიხატა.⁴⁴ ანუ, სამწუხაროდ, მას შემდეგ, რაც 2006 წლიდან, საკრებულოთა არჩევნების შერეული სისტემა დამკვიდრდა, ტრადიციულად, წარმომადგენლობით ორგანოებში ერთპარტიული მმართველობა გამოიკვეთა.

განვლილი ოცნლეული ადასტურებს, რომ მუნიციპალური არჩევნების შედეგებზე გადამწყვეტ გავლენას ცენტრალური ხელისუფლების არჩევნები ახდენდა. როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ის პოლიტიკური ძალა იმარჯვებდა, რომელიც ცენტრალურ დონეზე აკონტროლებდა საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას. ამავდროს, არასახელისუფლებო პოლიტიკური პარტიების შანსები, გარკვეული პოზიციები მოეპოვებინათ და შეენარჩუნებინათ ადგილობრივ დონეზე მაინც, წლითინლობით სულ უფრო და უფრო მცირდებოდა.⁴⁵ ნეგატიური რეალობის სისტემურ მიზეზებად ექსპერტები რამდენიმე ფაქტორს განიხილავენ.

ჯერ ერთი, მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ წევრთა დიდი ნაწილი საკრებულოთა შემადგენლობაში და არჩეულის გამოვლენა არჩევნებში მონაწილეთა ფარდობითი უმრავლესობით მუშაობდა მმართველი პარტიის სასარგებლოდ. მეორე, საკრებულოთა შემადგენლობის ნაწილის პროპორციული სისტემით არჩევნისას 4%-იანი საარჩევნო ზღურბლი განაპირობებდა საკრებულოებში მცირე რაოდენობის პარტიათა წარმომადგენლობას, თანაც მმართველი პარტიის სრული დომინანტობით და ე.წ. „დაკარგული ხმების დიდ რაოდენობას. აქედან გამომდინარე, თითქმის ყველა საკრებულოში მმართველ პარტიას ჰქონდა კვალიფიციური უმრავლესობა. ეს კი მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნიდა მუნიციპალიტეტთა დემოკრატიული მართვის თვალსაზრისით⁴⁶. მნიშვნელოვანია, რომ „ცალკეულ შემთხვევებში ძალიან დიდი იყო სხვაობა მაჟორიტარული ოლქის ზომებს შორის. ასევე, ბევრი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მანდატების განაწილებისას არაგონივრულად მაღალი იყო მაჟორიტარული წესით

⁴⁴ კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების ისტორია, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №5, 2021, 7.

⁴⁵ ლოსაბერიძე დ., პოლიტიკის ანგარიში, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991 – 2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015, 15.

⁴⁶ ხმალაძე ვ., ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის – უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ძიებაში?, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 8.

ასარჩევნი წევრების რაოდენობა.⁴⁷ ამდენად, სისტემა ამომრჩეველთა ხმების მანდატებში მაღალი დონის არაპროპორციულობით გარდასახვის პრობლემას ქმნიდა.⁴⁸ უდავოა, რომ შერეული საარჩევნო სისტემა, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც, ვერ უზრუნველყოფდა ამომრჩევლის ნების რეალურ ასახვას ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებში.

ცალკეული ექსპერტების მოსაზრებით, გარდა იმისა, რომ მოქმედი საარჩევნო სისტემა ვერ ახდენდა/ახდენს საკრებულოებში ამომრჩეველთა პოლიტიკური შეხედულებების პროპორციის დაცვას, მისი ნაკლი, იმაშიც ვლინდება, რომ საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოების სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლობას.⁴⁹ ასევე, მათი აზრით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლი იწვევს არა მარტო ეთნიკური, რელიგიური და სხვა უმცირესობების წარმომადგენლობის პრობლემას, არამედ სერიოზულ გენდერულ დისბალანსსაც საკრებულოებში, მაშინ როცა პროპორციული სისტემა იძლევა პარტიულ სიებში ქალთა წარმომადგენლობის ქვოტირებისა და წახალისების კანონმდებლობით რეგულირების საშუალებას.⁵⁰ რაც, საარჩევნო სისტემის დამატებით პრობლემებად შეიძლება იქნეს განხილული. პარალელურმა შერეულმა საარჩევნო სისტემამ წლების განმავლობაში ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკა სამართლიანად დაიმსახურა, რაც, ძირითადად ხმის წონის თანაბრობისა და პროპორციულობის პრინციპების დარღვევით იყო განპირობებული.

2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმების საფუძველზე, განისაზღვრა პროპორციულ და მაჟორიტარული წესით გასანაწილებელი მანდატების ბალანსი მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობაში. კერძოდ, შეთანხმდა, რომ საკრებულოებში პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემებით გასანაწილებელი მანდატები განაწილებოდა ხუთ დიდ ქალაქში 4:1 პროპორციით, ყველა სხვა თვითმმართველ ერთეულში 2:1 პროპორციით.

თვითმმართველ ქალაქებში და თემებში პროპორციული და მაჟორიტარული წესით ასარჩევ საკრებულოს წევრთა პროპორციის ცვლილებამ გამოიწვია პროპორციული სიით არჩეულ საკრებულოს წევრთა რაოდენობის 970-დან 1404-მდე გაზრდა, ხოლო მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ წევრთა რაოდენობის 1088-დან 664-მდე შემცირება. მაჟორიტარობის კანდიდატებისთვის ბარიერი 40 პროცენტით განისაზღვრა, ანუ, რეალურად დაწესდა ორტურიანი სისტემა.⁵¹ შეჯერდა საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი კომპონენტი – საარჩევნო ბარიერიც. პროპორციული სისტემით არჩევნებისთვის ყველა თითმმართველ ერთეულში 3%, ხოლო თბილისში 2,5% დადგინდა. ასეთი წესი აშკარად უკეთესია ადრე არსებულ წესზე, ვინაიდან პოტენციურად ზრდის საკრებულოებში წარმოდგენილი პარტიების რაოდენობას, ამცი-

⁴⁷ ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 36.

⁴⁸ იხ. „საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, <<https://isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/saarchevno-kodeqssh-shesuli-tsvlilebeshifaseba-da-rekomendatsiebi>> [17.11.2022].

⁴⁹ ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, „მწვანე კავკასია“, 2016, 130.

⁵⁰ იქვე.

⁵¹ არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 6.

რებს ე.წ. „დაკარგული“ ხმების რაოდენობას და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემისთვის დამახასიათებელ უარყოფით ეფექტს,⁵² რაც, უდავოდ, პოზიტიურ სიახლედ უნდა ჩაითვალოს.

ხაზგასასმელია, რომ, გარკვეულწილად, გაზიარებულ იქნა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების მთელი რიგი მოთხოვნები რეალობის გასაუმჯობესებლად. საარჩევნო სისტემის ცვლილებას და, შესაბამისად, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის რეფორმირებულ ნაწილს, „მიშელის შეთანხმების“ გარდა, მხარი დაუჭირეს ვენეციის კომისიამ და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისმა. მიუხედავად ამისა, საარჩევნო სისტემის გადახედვის საკითხი ამონურული არაა და რეფორმირების სურვილი, როგორც წესი, კვლავაც მეტი პროპორციული წარმომადგენლობისკენ მიემართება.

5.2. საარჩევნო ინფრასტრუქტურა – საარჩევნო ოლქები

ამომრჩეველთა ხმების თანაბარწონადობის უზრუნველსაყოფად, კანონმდებელმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ განხორციელებული რეფორმის ფარგლებში, ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებად დაყოფა დააფუძნა თვითმმართველ ერთეულში ამომრჩეველთა რაოდენობას.

ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებით, მიუხედავად განხორციელებული რიგი დადებითი ცვლილებებისა, რომლებმაც გააუმჯობესეს საარჩევნო კანონმდებლობა და გარემო, დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოების ზომები გადახედვას საჭიროებს. თვლიან, რომ აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს ცხადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც თითოეულ მუნიციპალიტეტში განისაზღვრება საკრებულოს წევრთა რაოდენობა.⁵³ ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ზომებისა და საზღვრების დადგენის პროცესში მნიშვნელოვანია გონივრულად დაბალანსდეს საარჩევნო ოლქების ზომის შედარებითი თანაბრობისა და სხვადასხვა გეოგრაფიული, ასევე, სოციალურ – კულტურული თავისებურებების გათვალისწინების პრინციპები. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, ოლქების საზღვრების დადგენისას გამოირიცხოს საარჩევნო მანიპულაციის საფრთხე.⁵⁴ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტზე ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ერთობლივ მოსაზრებაში ხაზგასმულია, რომ წარსულში გაცემული მსგავსი შინაარსის არაერთი რეკომენდაციის მიუხედავად,⁵⁵ 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ ეს ხარვეზი კვლავ სახეზეა. აქვე ჩამოყალიბებულია რეკომენდაცია, რომ მომდევნო პერიოდში სახელმწიფომ, ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით, ძალისხმევა უნდა მიმართოს საარჩევნო კანონმდებლობის აუქჩარებელ, გააზრებულ რეფორმაზე, რომელიც ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსზე იქნება დამყარებული და ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილიზაციას შეუწყობს

⁵² *ხმალაძე ვ.*, ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის – უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ძიებაში?, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 11.

⁵³ CDL-PL (2021)015, (30.04.2021)

⁵⁴ „საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, <<https://isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/saarchevno-kodeqssh-shesuli-tsvlllebebi-shefaseba-da-rekomendatsiebi>> [17.11.2022].

⁵⁵ Venice Commission – ODIHR Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, CDL-AD(2011)043, &20.

ხელს.⁵⁶ როგორც ჩანს, საარჩევნო ოლქებად დაყოფის საკითხი აქტუალობას არ კარგავს საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირების არც ერთ ეტაპზე.

5.3. გენდერული ბალანსი პარტიულ სიებში

პრობლემა, რომელიც გენდერული თანასწორობის სახელითაა ცნობილი, დიდი ხანია ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამდევია. იგი, საარჩევნო სამართლის ფარგლებში, წარმომადგენლობით ორგანოთა შემადგენლობაში, მათ შორის ადგილობრივ დონეზე, ქალთა სიმცირეში გამოიხატება. საარჩევნო კოდექსში ეტაპობრივად განხორციელებულმა ცვლილებებმა, მათ შორის, სარეკომენდაციო ქვოტების შემოღებამ, შედეგი ვერ მოიტანა.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ძირითადი კანონის ტექსტში ჩაინერა: „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.“⁵⁷ მითითებულმა დებულებამ, გარკვეულწილად, გამოიწვია სავალდებულო გენდერული ქვოტების კონსტიტუციურობის პრობლემა და ერთგვარად, საფუძველი შექმნა დროებითი ღონისძიების სახით, მათ დასამკვიდრებლად. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამოყენებულმა გენდერულმა ქვოტირებამ გარკვეული შედეგი გამოიღო და დასაბამი მისცა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, წარმომადგენლობით ორგანოებში, სამართლიანი სქესობრივი ბალანსის უზრუნველყოფას.

საარჩევნო კანონმდებლობით, გარდამავალ დებულებებში⁵⁸ განისაზღვრა 2028 წლამდე ჩასატარებელი მუნიციპალიტეტის საერთო არჩევნებისთვის პარტიული სიების წარდგენის დროებითი წესი. მითითებული ნორმით, 2028 წლამდე ჩასატარებელი მუნიციპალიტეტის საერთო ორგანოთა არჩევნებისთვის პარტიას დაეკისრა ვალდებულება პარტიული სიის შედგენის წესი ისე განსაზღვროს, რომ მასში ყოველი სამი კანდიდატიდან ერთი მაინც იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი მითითებული დებულების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ადგენს, რომ 2028 წლამდე ჩასატარებელი მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საერთო არჩევნებისათვის საარჩევნო სიის ყოველ სამეულში ერთი პირი მაინც უნდა იყოს მამაკაცი.⁵⁹ თუ პოლიტიკური პარტია შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას წარუდგენს პარტიულ სიას დადგენილი სქესთა შორის ბალანსის დაუცველად და იგი ხარვეზს არ აღმოფხვრის დადგენილი წესით, პარტიული სია რეგისტრაციაში არ გატარდება, შესაბამისად არჩევნებში მონაწილეობას ვერ მიიღებს. კანონმდებელი პარტიული სიის გენდერული ბალანსის პრინციპის დადგენით არ შემოიფარგლა და „უფლებამონაცვლეობის წესშიც“ იგივე ტენდენცია გაავრცელა.

სავალდებულო გენდერულმა კვოტამ, რომელიც პარტიულ სიაში ყოველ სამ კანდიდატში სულ მცირე ერთი ქალის ნომინირებას ითვალისწინებს, ქალთა წარმომადგენლობის გაზ-

⁵⁶ ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 37.

⁵⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11 – 3, 24.08.1995.

⁵⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი – 203. 27/12/2011.

⁵⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 21 ოქტომბრის განჩინება №3/2/1647, 25.10.2021.

რდაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია. ქალები პროპორციული კანდიდატების 42.5 პროცენტს შეადგენდნენ – 20,624 კანდიდატიდან 8,767. პროპორციული სისტემით არჩეული კანდიდატების 30 პროცენტზე მეტი ქალია, რაც 2017 წლის შედეგებთან შედარებით მნიშვნელოვანი ზრდაა.⁶⁰ ხაზგასასმელია, რომ სავალდებულო ქვოტირება დროებითი ღონისძიებაა და შესაბამისი შედეგის მიღწევის შემდეგ, მისი საჭიროება აღარ იარსებებს.

6. დასკვნა

აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შეფასებისას⁶¹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის წინასწარ მიგნებებსა და დასკვნებში,⁶² საინტერესო და დამაფიქრებელი მითითებებია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებით. ისინი ქართული პოლიტიკური ელიტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გაჯღღერებულ პრობლემებთან ერთად, მორიგი გადაწყვეტილებების წინაშე აყენებს კანონმდებელს.

მუნიციპალიტეტის ელექტორატის არჩევნებში მონაწილეობა ხელს უწყობს თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის სამოქალაქო თვითშეგნების გაზრდას და დემოკრატიული მონაწილეობის კულტურის წახალისებას. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის სრულყოფა და პრაქტიკაში ეფექტური განხორციელების ორგანიზება, დღესაც, ქართული სახელმწიფოს უპირველესი პოზიტიური ვალდებულება და მაღალი ხარისხის პასუხისმგებლობაა.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995.
2. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, 15/10/1985.
3. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 27/12/2011.
4. ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, „საარჩევნო ჟურნალი“, №6, 2021, 36, 37.
5. არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, „ზვიად კორძაძის გამომცემლობა“, 2016, 61.
6. კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების ისტორია, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი, №5, 2021, 7.
7. ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, „მწვანე კავკასია“, 2016, 126, 130.
8. ლოსაბერიძე დ., პოლიტიკის ანგარიში, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991 – 2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015, 15.

⁶⁰ არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 15.

⁶¹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისია, საქართველოში ადგილობრივი არჩევნები, 2 ოქტომბერი 2021 წელი, <<https://www.osce.org/files/documents/a/a/498306.pdf>>.

⁶² საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საქართველო – მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, მეორე ტური, 2021 წლის 30 ოქტომბერი, <https://www.osce.org/files/documents/f/f/502719_0.pdf>.

9. *მელქაძე ო.*, ქართული მუნიციპალიზმი, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2009, 110.
10. *ჟურნალი „ერთობა“*, №158, 25.07.1918.
11. *ლლონტი ვ.*, თემის მნიშვნელობა – დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობაკ“, ერობათა კავშირის ორგანო, №11 – 12, 1920, 22.
12. *ჭავჭავაძე ი.*, პუბლიცისტური ნერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, ნერილი მეოთხე, თბ., 1987, 324.
13. *ხმალაძე ვ.*, ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის – უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ძიებაში?, არჩევნები და დემოკრატიკა, „საარჩევნო ჟურნალი“, № 6, 2021, 7-8, 11.
14. *ხუბუა გ.*, ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატიკა, „საარჩევნო ჟურნალი“, № 7, 2021, 40-44.
15. არჩევნების შეფასების გრძელვადიანი მცირე ზომის მისია, საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, (NDI), 1 სექტემბერი – 5 ნოემბერი, 2021, 2, 5-7, 11.
16. ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისია, საქართველოში ადგილობრივი არჩევნები, 2 ოქტომბერი 2021 წელი;
17. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნების ანგარიში, (2 აგვისტო – 13 ნოემბერი), ცესკო, დეკემბერი, 2021.
18. საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საქართველო – მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, მეორე ტური, 2021 წლის 30 ოქტომბერი.
19. „საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, <<https://isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/saarchevno-kodeqsshi-shesuli-tsvlilebebi-shefaseba-da-rekomendatsiebi>> [17.11.2022].
20. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/3/600, 2017 წლის 17 მაისი.
21. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/574, 2014 წლის 23 მაისი.
22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/2/213,243, 2005 წლის 16 თებერვალი.
23. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანი, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/2/588, 2016 წლის 14 აპრილი.
24. Venice Commission – ODIHR Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, CDL-AD(2011)043.