

საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების ნიშნები ქართულ საარჩევნო სამართალში

I. შესავალი

უკანასკნელი წლების ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში ერთ-ერთ თვალსაჩინო გამოწვევად საპარლამენტო არჩევნებისთვის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა იქცა. აღნიშნულს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული დავები და მიღებული გადაწყვეტილებები¹, განხორციელებული და მიმდინარე რეფორმები, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკული დასკვნები ადასტურებს.

2015 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღო და კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებასთან შეუსაბამობის საფუძვლით არაკონსტიტუციურად ცნო საარჩევნო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არათანაბარი რაოდენობის პირობებში ამომრჩეველთა ხმებს განსხვავებულ წონას ანიჭებდა, რის გამოც, განსხვავებული იყო ამომრჩეველთა შესაძლებლობები არჩევნების შედეგებზე გავლენის თვალსაზრისით.² საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად დაბალანსდა, თუმცა ცვლილებებმა მმართველი პარტიის მიმართ საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების თაობაზე ბრალდებები წარმოშვა.³ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საკანონმდებლო ცვლილებების მთავარ გამოწვევად საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამობა სახელდებოდა. კერძოდ, ისინი საზღვრების დადგენის ნათელი კრიტერიუმებისა და მომავალში საზღვრების გადახედვის პროცედურების განუსაზღვრელობაზე, პროცესის გაუმჭირვალეობასა და ინკლუზიურობის ნაკლებობაზე, ასევე, საარჩევნო ოლქების განსაზღვრისთვის მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და გაერთიანების ბუნდოვან მეთოდზე ამახვილებდნენ ყურადღებას. ხელისუფლების მიმართ ორგანიზაციების მთავარი მოწოდება ხმების თანასწორუფლებიანობის უზრუნველყოფის მიზნით საარჩევნო ოლქების დელიმიტაციასთან დაკავ-

* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი.

** სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი.

¹ გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2020, 158.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 28.

³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on Amendments to the Election Code of Georgia as of 8 January 2016, CDL-AD(2016)003, Strasbourg, Warsaw, 14 March 2016, Par. 22.

შირებული კანონმდებლობის გადახედვა იყო,⁴ თუმცა, უარყოფითმა შეფასებებმა კანონმდებელი ცვლილებების საჭიროებაში ვერ დაარწმუნა.

მომდევნო ეტაპზე, საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების საკითხის განხილვამ საკონსტიტუციო სასამართლოში გადაინაცვლა. 2016 წელს საკონსტიტუციო სასამართლომ განიხილა დავა პარლამენტის მიერ საარჩევნო კოდექსით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, მაგრამ სარჩელი არ დააკმაყოფილა, რადგან წარმოდგენილი მტკიცებულებები მანიპულაციის დასადგენად სარწმუნოდ ვერ მიიჩნია.⁵

ამჟამად საქართველოს პარლამენტში საყოველთაო-სახალხო განხილვის ეტაპზეა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის შერეულ საარჩევნო სისტემას ადგენს. კონსტიტუციური კანონის პროექტი თავადვე განსაზღვრავს 30 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის საზღვრებს.⁶ მათგან რამდენიმე ოლქის საზღვრები მანიპულირების ეჭვს აჩენს, თუმცა ამჯერად საკითხი უფრო მწვავედ დგას. მოცემულ შემთხვევაში, საარჩევნო გეოგრაფია საკონსტიტუციო კონტროლის მიღმა რჩება, რადგან კონსტიტუციური კანონის კონსტიტუციურობის საკითხს საკონსტიტუციო სასამართლო არ განიხილავს.⁷ აღნიშნული უფრო ამძაფრებს ეჭვებს იმასთან დაკავშირებით, რომ დადგენილი პრაქტიკიდან გადახვევა და კონსტიტუციური კანონით საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა, შესაძლოა, კონკრეტული პოლიტიკური პარტიისთვის სარგებლის მოტანის მიზანს ატარებდეს.

სტატიის მიზანია თანასწორი საარჩევნო უფლების მიზნებისთვის საარჩევნო გეოგრაფიის და მისით მანიპულირების თეორიული გააზრება, საარჩევნო საზღვრებზე საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებში გამოვლენილი გამოწვევების იდენტიფიცირება და პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების ნიშნების შეფასება.

II. საარჩევნო გეოგრაფიის როლი თანასწორი საარჩევნო უფლების რეალიზებისთვის

დემოკრატიულ სახელმწიფოში სახალხო წარმომადგენლობის იდეის პრაქტიკული რეალიზების შესაძლებლობას არჩევნები ქმნის.⁸ „ხალხის მმართველობის“ შექმ-

⁴ იქვე, Paras. 13, 20-25; დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, პარლამენტის არჩევნები, 2016 წლის 8 და 30 ოქტომბერი, საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 3 თებერვალი, 2017, 2, 10.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 38.

⁶ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, N07-3/443, 11.03.2020.

⁷ იხ., Gegenava D., Unconstitutional Constitutional Amendment: Three Judgments from the Practice of the Constitutional Court of Georgia, South Caucasus Law Journal, N4-2015, 396-405.

⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.

ნა, უპირველეს ყოვლისა, სამართლიან საარჩევნო პროცესს მოითხოვს. არჩევნების სამართლიანობა კი მიიღწევა, როდესაც ყველა მოქალაქეს აქვს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩართულობის რეალური საშუალება მათ მიერ საყოველთაო, თავისუფალი, პირდაპირი და ფარული არჩევნების გზით არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით და საყოველთაო პრინციპის – „ერთი ადამიანი, ერთი ხმა“ – გამოყენებით.⁹ აღნიშნული საარჩევნო პრინციპები მთელ საარჩევნო პროცესში მოქმედებს და მხოლოდ კენჭისყრის დღით არ შემოიფარგლება.

ამასთან, სახალხო წარმომადგენლობა საარჩევნო უფლების ფორმალური აღიარებით, ცხადია, ვერ მიიღწევა. ხელისუფლების განხორციელებაში ხალხის მონაწილეობისა და წარმომადგენლებისთვის ლეგიტიმაციის გადაცემის იდეა პარადოქსულ სახეს მიიღებს, თუ მოქალაქეებს არჩევნებზე თანაბარი წვდომისა და არჩევნების საბოლოო შედეგებზე თანაბარი გავლენის მოხდენის რეალური შესაძლებლობა არ ექნებათ.¹⁰ ეს უკანასკნელი თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების საარჩევნო სამართლის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევა გახდა. ამომრჩეველთა წარმომადგენლობის აბსოლუტური სიზუსტით უზრუნველყოფა, პრაქტიკულად, შეუძლებლადაა მიჩნეული, თუმცა, დემოკრატიული სახელმწიფოები თანხმდებიან, რომ თანასწორი წარმომადგენლობა პლურალისტული საზოგადოების უმნიშვნელოვანესი მიზანია, ამიტომ საარჩევნო კანონმდებლობა უთანასწორობის მინიმუმამდე შემამცირებელ მექანიზმებს უნდა ადგენდეს.¹¹

პრინციპის – „ერთი ადამიანი, ერთი ხმა“ – ბუნებრივი საწყისი წერტილი ამომრჩეველთა რიცხოვრივი თანასწორობაა,¹² თუმცა მხოლოდ მათემატიკური სიზუსტე ვერ იქნება თანასწორი არჩევნების მიზნებისთვის საკმარისი. თანასწორობა საარჩევნო პროცესში უფრო მეტს მოითხოვს, ვიდრე ეს უბრალოდ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა რიცხოვრივი თანასწორობაა.¹³ ვენეციის კომისიის მიერ მიღებული „კოდექსი საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ“ თანასწორობის პრინციპის ელემენტებად განიხილავს როგორც ამომრჩეველთა რიცხოვრივ თანასწორობას, ისე თანასწორობას არჩევნების შედეგებზე გავლენის თვალსაზრისით და შესაძლებლობათა თანასწორობას.¹⁴ ეს უკანასკნელი ამომრჩეველთა ხმების მოპოვების კონკურენციაში თითოეული საარჩევნო სუბიექტისთვის მთელი საარჩევნო პროცესის განმავლობაში თანაბარ შესაძლებლობებს მოითხოვს.¹⁵

⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, CDL-AD(2017)034, Strasbourg, 12 December 2017, Par. 7.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 6.

¹¹ Gallagher M., Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, Electoral Studies, Vol.10, 1991, 33.

¹² Dixon G.R., One Man, One vote – What Happens Next? National Civic Review, Vol.60, 1971, 259.

¹³ Banzhaf J.F., Multi-Member Electoral Districts. Do They Violate the "One Man, One Vote" Principle, The Yale Law Journal, Vol.75, No.8, 1966, 1313.

¹⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Election Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD (2002)23, Strasbourg, 30 October 2002, Par. 10.

¹⁵ BVerfGE 71, 81, 94.

ჩამოთვლილი სამივე ელემენტის რეალიზება პირდაპირ კავშირშია საარჩევნო ოლქების საზღვრების (საარჩევნო გეოგრაფიის) დადგენასთან, რადგან საარჩევნო საზღვრებმა, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს არჩევნების საბოლოო შედეგებზე. საერთაშორისო სტანდარტების¹⁶ თანახმად, საარჩევნო გეოგრაფიის დადგენისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ოთხი ძირითადი პრინციპი:

- საზღვრის დამდგენი ორგანოს მიუკერძოებლობა;
- საარჩევნო ხმების თანაბარუფლებიანობა;
- წარმომადგენლობითობის დაცვა;
- დისკრიმინაციისათვის თავის არიდება.

საზღვრის დამდგენი ორგანოს მიუკერძოებლობა ნიშნავს, რომ საზღვრების დადგენის უფლებამოსილება უნდა დაეკისროს დამოუკიდებელ, არაპარტიულ და მიუკერძოებელ ორგანოს, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება საარჩევნო ადმინისტრირების, გეოგრაფიის, კარტოგრაფიის, დემოგრაფიისა და სტატისტიკის სპეციალისტებით. საჭიროების შემთხვევაში, დასაშვებია სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენლებისა (თანაბარი რაოდენობით) და ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლების ჩართვაც.

საარჩევნო ხმების თანაბარუფლებიანობა მოითხოვს, რომ ყოველი ამომრჩევლის ხმას ჰქონდეს თანაბარი „წონა“ საკანონმდებლო ორგანოში წარმომადგენელთა არჩევის დროს, რაც იმ შემთხვევაში შესრულდება, თუ ქვეყნის მასშტაბით ერთმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში მოსახლეობა თანაბარი რაოდენობით იქნება გადანაწილებული¹⁷. საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობის განსაზღვრისას, ცხადია, აბსოლუტური სიზუსტის მიღწევა შეუძლებელია, თუმცა ნორმიდან გადახრა არ უნდა აღემატებოდეს 10%-ს, განსაკუთრებულ სიტუაციებში კი (თუ საქმე ეხება კომპაქტურად დასახლებულ უმცირესობებს ან მეჩხერად დასახლებულ ადმინისტრაციულ ერთეულებს), არ უნდა გადააჭარბოს 15%-ს.¹⁸ სხვადასხვა ქვეყნების კანონმდებლობა უშვებს საარჩევნო ოლქებს შორის გარკვეულ თანა-

¹⁶ ჩამოყალიბებულია საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის მიერ ეუთოს დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ოფისის, ვენეციის კომისიის, ბრიტანულ ერთა თანამეგობრობის სამდივნოს, სამხრეთ აფრიკის საარჩევნო ინსტიტუტის რეკომენდაციებისა და დასკვნების საფუძველზე. იხ., *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, International Foundation for Electoral Systems – IFES, 2007, 59-74.

¹⁷ Brockmeyer, in: Schmidt-Bliebtreu/klein (Hrsg), *Kommentar zum Grundgesetz*, 9 Aufl., 1999 art. 38, Rdn. 10a.

¹⁸ ნორმიდან გადახრის მაჩვენებელი განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით, მაგ.: აშშ-ში კანონით „ფაქტობრივად არანაირი გადახრა“ არ არის დაშვებული; ნორმიდან 5%-იანი გადახრა დასაშვებია ახალ ზელანდიაში, ალბანეთში, ხორვატიაში, იემენში; 10%-იანი – ავსტრალიაში, აზერბაიჯანში, იტალიასა და უკრაინაში; 15%-იანი – სომხეთში, გერმანიაში, ჩეხეთში, ტაჯიკეთში; 20%-იანი – ზიმბაბვესა და პაპუა ახალ გვინეაში, 30%-იანი – სინგაპურში, *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on Constituency Delineation and Seat Allocation*, CDL-AD (2017)034, Strasbourg, 12 December 2017.

ფარდობას, რომელიც, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, საშუალოდ 10-15%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.¹⁹

საარჩევნო ოლქებში ხმების თანაბარუფლებიანობის უზრუნველსაყოფად ქვეყნები განსხვავებულ მონაცემებს იყენებენ. საარჩევნო ოლქებს შორის მოსახლეობის თანაბრობის მაჩვენებელი ყველაზე ხშირად ეფუძნება ქვეყნის მოქალაქეების, მუდმივად მაცხოვრებელი მოსახლეობის (არასრულწლოვანთა ჩათვლით), რეგისტრირებული ამომრჩევლების ან წინა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩევლების რაოდენობას.²⁰

წარმომადგენლობითობის დაცვა გულისხმობს, რომ საარჩევნო ოლქის საზღვრების დადგენის დროს გათვალისწინებული უნდა იქნეს ქვეყნის ადმინისტრაციული საზღვრები, გეოგრაფიული თავისებურებები, სოციალური გარემო²¹, რაც უზრუნველყოფს საერთო ინტერესების მქონე ჯგუფების შესაბამის წარმომადგენლობას საკანონმდებლო ორგანოში.

დისკრიმინაციისათვის თავის არიდება მოითხოვს, არ მოხდეს კომპაქტურად დასახლებული ეროვნული უმცირესობების ფრაგმენტირება და მათი გადანაწილება სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში.

სახელმწიფოთა პრაქტიკაში მრავლადაა შემთხვევები, როდესაც მმართველი პოლიტიკური პარტიები ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპებისადმი ერთგულებას არ იჩენენ და საარჩევნო გეოგრაფიას არა თანასწორი საარჩევნო უფლების მოთხოვნების, არამედ საკუთარი პოლიტიკური მიზნების შესაბამისად განსაზღვრავენ. ამ მოვლენას საარჩევნო სამართლის სპეციალისტები ხშირად „ჯერიმანდერინგის“²² სახელწოდებით მოიხსენიებენ. „ჯერიმანდერინგი“ წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნების შედეგებზე ზემოქმედების საშუალებაა (იხ. ცხრილი) და პოლიტიკური

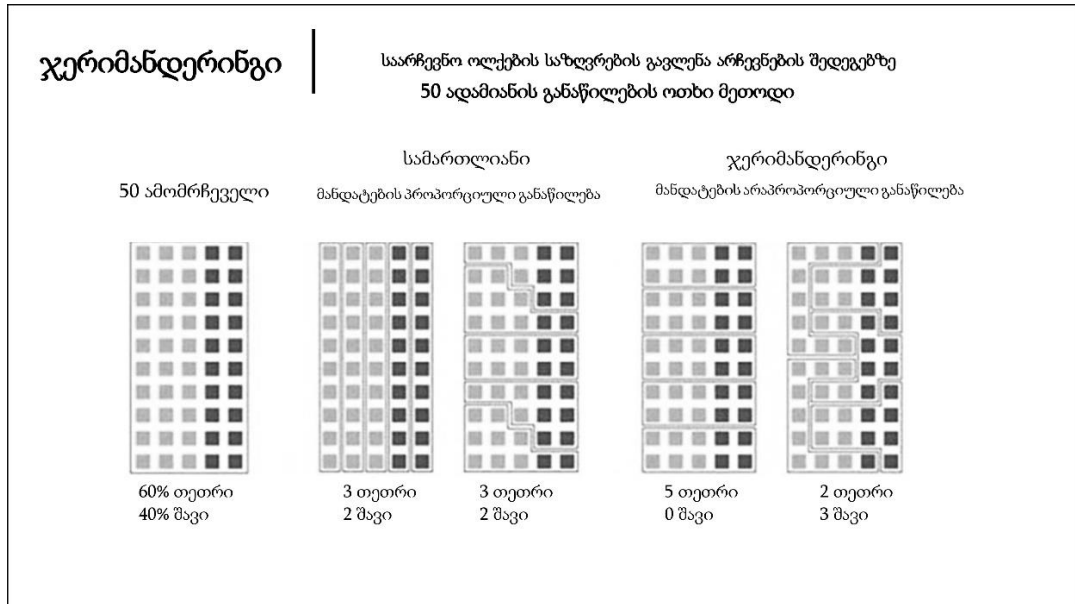
¹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Election Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD (2002)23, Strasbourg, 30 October 2002, 2.2.IV.

²⁰ იხ. „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის განმარტებითი ბარათი N07-3/520, 26.11.15.

²¹ Handley L., Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation, Challenging the Norms and Standards of Election Administration, IFES, 2007, 66.

²² სიტყვა „ჯერიმანდერინგის“ წარმოშობა მასაჩუსეტსის შტატის გუბერნატორის, დემოკრატიკურ რესპუბლიკელი ელბრიჯ ჯერის სახელს უკავშირდება, რომელმაც 1812 წელს წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნებში რესპუბლიკელებისთვის სასარგებლო, თუმცა უცნაური ვიზუალის მქონე საზღვრების დამდგენ კანონპროექტს მოაწერა ხელი. რუკა ესექსში მრავალმანდატიანი ჩრდილოეთის და სამხრეთის ოლქების საზღვრებს გამოყოფდა. სწორედ სამხრეთის ოლქის უცნაურმა, დაკლაკნილმა ფორმამ და სხვადასხვა ჟურნალში რუკასთან ერთად გამოქვეყნებულმა კრიტიკულმა სტატიებმა განაპირობა შემდგომში მეცხრამეტე საუკუნის ამერიკელი მხატვრის, ელკანა თისდეილის მიერ ბრჭყალების, ფრთებისა და დრაკონისებრი თავის მქონე ცხოველის სახით გამოხატული, უჩვეულო კონფიგურაციის მქონე, ჯერისეული ესექსის ოლქის ილუსტრაციის შექმნა. თავად სიტყვა „ჯერიმანდერინგის“ ავტორის თაობაზე ბევრი განსხვავებული მოსაზრება თუ ლეგენდა არსებობს. მათ შორის ერთ-ერთ ყველაზე სარწმუნოდ ამერიკელი სპეციალისტები მიიჩნევენ მოსაზრებას, რომლის მიხედვითაც, თისდეილის ილუსტრაციამ მნახველებში სალამანდრას (Salamander) ასოციაცია შექმნა, რის გამოც, ერთ-ერთმა მათგანმა გამოთქვა მოსაზრება, ელბრიჯ ჯერის როლის გათვალისწინებით, მისთვის „ჯერიმანდერი“ (Gerry-mander) ეწოდებინათ. იხ., Kenneth M.C., The Original Gerrymander, Political Geography, Vol. 27, 2008, 834-836.

პარტიის მიერ საარჩევნო გეოგრაფიით მანიპულირებას გულისხმობს.²³ კერძოდ, ხელისუფლების სათავეში მყოფი პოლიტიკური პარტია ისეთ საარჩევნო ოლქებს ადგენს, სადაც გამარჯვება გარანტირებული ექნება მინიმალური უპირატესობით, სხვა პარტიების ელექტორატი კი თავმოყრილი იქნება ისეთ ოლქებში, სადაც მმართველი პოლიტიკური პარტია მნიშვნელოვანი უპირატესობით გაიმარჯვებს.²⁴



„ჯერიმანდერინგი“ სხვადასხვა ფორმით შეიძლება განხორციელდეს. სპეცი-
ალისტები გამოყოფენ რასობრივ ჯერიმანდერინგს, სადაც უმცირესობის ხმები
დასუსტებული; პარტიულ ჯერიმანდერინგს, სადაც საარჩევნო საზღვრები კონ-
კრეტული პოლიტიკური პარტიისა თუ ჯგუფისთვის სარგებლობის ან პირიქით,
ზიანის მოტანის ინტერესით განისაზღვრება; თანამდებობრივ ჯერიმანდერინგს,
რომელიც თანამდებობის პირთათვის უსაფრთხო ადგილების შექმნას გულისხმობს.
ნებისმიერ შემთხვევაში, დასახული მიზნის მიღწევის ორი ძირითადი საშუალება
არსებობს: ერთი პარტიის მხარდამჭერთა კონცენტრაცია ერთ ან რამდენიმე სა-
არჩევნო ოლქში და პარტიის მხარდამჭერ ამომრჩეველთა გაბნევა სხვადასხვა
ოლქში.²⁵ ორივე სახით მანიპულაცია ამომრჩეველთა კონკრეტულ ჯგუფს არჩევ-
ნებში თანასწორ საწყისებზე მონაწილეობის საშუალებას და არჩევნებზე რეალური
გავლენის მოხდენის საშუალებას ართმევს. შესაბამისად, „ჯერიმანდერინგი“ მთლი-
ანად კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს არჩევნების სამართლიანი შედეგების მიღწევას
და საფუძველს აცლის სახალხო წარმომადგენლობის იდეას.

²³ Warrington S.G., A Comparison of Partisan-Gerrymandering Measures, Election Law Journal, Vol.18, 2019, 262.

²⁴ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 203.

²⁵ Beitz Ch. R., How is Partisan Gerrymandering Unfair? Philosophy & Public Affairs, Vol.46, 2019, 4.

III. საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირებაზე საკონსტიტუციო კონტროლის გამონწვევები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ამერიკის უმაღლესი სასამართლოს პრაქტიკაში²⁶

საარჩევნო უფლების სრულყოფილი რეალიზებისთვის საარჩევნო საზღვრების მიუკერძოებლად და სამართლიანად განსაზღვრის მნიშვნელობის გააზრებისა და ამავდროულად, სახელმწიფოთა საარჩევნო პრაქტიკაში საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების მაგალითების სიმრავლის მიუხედავად, მათი გამოვლენა თანამედროვე სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოებისთვის საკმაოდ დიდი გამოწვევა გახდა.

2016 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა ორგანული კანონის ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავდა საპარლამენტო არჩევნებისთვის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრებს, აგრეთვე, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილებას, განკარგულებით დაედგინა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ნაწილის საზღვრები. მოსარჩევეები ამტკიცებდნენ, რომ ხელისუფლებამ გასაჩივრებული ნორმების საფუძველზე მისთვის ხელსაყრელი საარჩევნო გეოგრაფია შექმნა არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული ხმებით მანიპულირების გზით. კერძოდ, მოსარჩევეებს მოჰყავდათ რამდენიმე საარჩევნო ოლქის მაგალითი და აღნიშნავდნენ, რომ დელიმიტაციის პროცესში გადაჯგუფდა ოპოზიციის მიერ მოგებული/კარგი შედეგების მქონე უბნები და ოლქები იმგვარად, რომ გაბნეულიყო ოპოზიციური პარტიის ამომრჩეველი. ამასთან, მოსარჩევე მხარე მიუთითებდა საერთაშორისო რეკომენდაციებზე, რომლის თანახმად, საზღვრების დადგენის უფლებამოსილება კანონით მკაფიოდ განერილი კრიტერიუმების საფუძველზე მოქმედ დამოუკიდებელ კომისიას უნდა მიენიჭოს და ორგანულ კანონში არსებული ჩანაწერის – „საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს“ – ბუნდოვანებაზე ამახვილებდა ყურადღებას.

საარჩევნო კოდექსით დადგენილი მაჟორიტარული საარჩევნო ოქების საზღვრების კონსტიტუციურობის შეფასებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ საარჩევნო სისტემის ფორმირება პოლიტიკური პროცესის ნაწილად განიხილა და საკუთარი უფლებამოსილებიდან გამორიცხა არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის შესახებ მსჯელობა პოლიტიკური მიზანშეწონილობის კონტექსტში; ამავდროულად, მიუთითა, რომ, საკანონმდებლო ორგანოს ფართო მიხედულობის მიუხედავად, პოლიტიკური მოტივაცია და ნება არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის კრიტერიუმი ვერ იქნება. სასამართლომ იმსჯელა საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების პირდაპირ კავშირზე

²⁶ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ წყაროებს: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; Klein D., Marietta D., Scotus 2018, Major Decisions and Developments of the US Supreme Court, Vol. 10.1007/97.

ამომრჩევლის მიერ საარჩევნო პროცესზე ეფექტური ზეგავლენის მოხდენასა და საარჩევნო სუბიექტების მიერ არამართლზომიერი უპირატესობის მიღების საფრთხესთან და განმარტა, რომ საარჩევნო გეოგრაფიის საკონსტიტუციო კონტროლის მიღმა დატოვება არსებით საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ არაერთ სიკეთეს. საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების საკითხის დადგენისთვის გამოსაყენებელ შესაძლო კრიტერიუმებად სასამართლომ დაასახელა საარჩევნო გეოგრაფიის შეცვლის დისკრიმინაციული მიზანი და ამგვარი შედეგის გამოწვევის პოტენციალი. სასამართლომ მაგალითის სახით მოიტანა რამდენიმე კრიტერიუმი, რომლებსაც განიხილავდა საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების გამოვლენისთვის შესაძლო გამოსადეგ კრიტერიუმებად, ესენია: მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების გადასინჯვის საჭიროება, თავსებადობა საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრის ძირითად პრინციპებთან, არჩევნების შედეგების მყარად ჩამოყალიბებული სტატისტიკა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ჯერიმანდერინგის დადგენის მიზნებისთვის არასაკმარისად ჩათვალა მოსარჩელე მხარის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია ორი არამოსაზღვრე ადმინისტრაციული ერთეულის, ვანისა და ხონის ერთ საარჩევნო ოლქად განსაზღვრის შესახებ. სასამართლოს განმარტებით, ასეთი გამონაკლისი შემთხვევის მრავლად არსებობას შეეძლო გაეჩინა მანიპულირების ეჭვი, თუმცა, ამ შემთხვევაში, მოსაზღვრეობის პრინციპი ირღვეოდა მხოლოდ ერთ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქთან მიმართებით და ასეთი გადახვევის საჭიროება დასაბუთებული იყო ადმინისტრაციული საზღვრების ერთიანობის შენარჩუნების ლეგიტიმური მიზნებიდან გამომდინარე. სასამართლომ საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების მტკიცებისთვის ვარგის კრიტერიუმად, ასევე, არ მიიჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები, რადგან, მისი განმარტებით, ადგილობრივი არჩევნების ანალიზი არ იძლეოდა მკვეთრად გამოხატულ სურათს კონკრეტული გეოგრაფიული ერთეულის პოლიტიკური განწყობის შესახებ.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მოსარჩელე მხარის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებები საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების დამაჯერებელ მტკიცებულებად ვერ მიიჩნია, შესაბამისად, საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების გამოვლენის პრეცედენტი საქართველოში ვერ შეიქმნა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსგან განსხვავებით, ამერიკის უმაღლეს სასამართლოს ბევრჯერ მოუხდა საარჩევნო ოლქების საზღვრებით მანიპულირების თაობაზე დავის განხილვა, თუმცა, საარჩევნო სამართლის სპეციფიკისათა დიდი მოლოდინების მიუხედავად, პარტიული ჯერიმანდერინგის საფუძვლით საარჩევნო რუკის გაუქმების გადანყვეტილება სასამართლოს დღემდე არ მიუღია, რადგან მოსამართლეებისთვის ძალიან რთული აღმოჩნდა საარჩევნო საზღვრებით მანიპულაციის განმსაზღვრელი კრიტერიუმების დადგენა.²⁷

²⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, CDL-AD(2017)034, Strasbourg, 12 December 2017, Paras. 90, 91.

XX საუკუნის 80-იან წლებამდე პარტიული ჯერიმანდერინგის სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობა აშშ-ში ბუნდოვანი იყო. 1986 წელს სასამართლომ განიხილა საქმე „დევისი ბენდიმერის წინააღმდეგ“, თუმცა პარტიული ჯერიმანდერინგის საკითხი ვერ გადაწყვიტა, რადგან ვერ ჩამოაყალიბა ტესტი, რომელსაც პარტიული ჯერიმანდერინგის გამოსავლენად გამოიყენებდა. სწორედ ხსენებული საქმის ეფექტი იყო ის, რომ 90-იან წლებში მსგავსი დავების მრავლად განხილვის მიუხედავად, ფედერალურ სასამართლოებს საზღვრების დამდგენი არცერთი გეგმა გაუუქმებიათ. 2004 წელს სასამართლომ განიხილა საქმე „ვანისი ჯუბილაირერის წინააღმდეგ“. საქმე ეხებოდა პენსილვანიის საარჩევნო რუკას, რომელიც რესპუბლიკელებმა 2001 წელს მიიღეს. მოსარჩევეების მტკიცებით, რესპუბლიკელებმა საარჩევნო საზღვრების რუკა ისე განსაზღვრეს, რომ დემოკრატები დაესუსტებინათ. მოსამართლე სკალიამ საქმესთან დაკავშირებით განმარტა: მისი აზრით, სასამართლო დევისის საქმეზე შეცდა, რადგან პარტიული ჯერიმანდერინგი იყო „პოლიტიკური საკითხი“, რომელიც სცდება სასამართლოს კომპეტენციას. ამასთან, სკალია ამტკიცებდა, რომ არ არსებობდა ცხადი სტანდარტი სასამართლოსთვის ჯერიმანდერინგის გამოსავლენად და გადასაწყვეტად. საქმის წარუმატებლობის მიუხედავად, იურისტებისა და მკვლევარებისთვის იმედისმომცემი გახდა მოსამართლე კენედის განსხვავებული აზრი. კერძოდ, ის სტანდარტის არარსებობის ნაწილში სკალიას აზრს იზიარებდა, თუმცა, პარტიულ ჯერიმანდერინგს სასამართლოს უფლებამოსილების მიღმა არსებულ „პოლიტიკურ საკითხად“ არ განიხილავდა და აღნიშნავდა, რომ სამომავლოდ, მეცნიერები და სამართლის მკვლევრები ასეთ სტანდარტს აუცილებლად აღმოაჩენდნენ.

2012 წელს პარტიული ჯერიმანდერინგი ცხადი გახდა, როდესაც შტატის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნებში დემოკრატებმა ხმების უმრავლესობა მიიღეს, თუმცა მანდატების უმრავლესობა, მათ ნაცვლად, რესპუბლიკელებმა მოიპოვეს. კერძოდ, დემოკრატებმა ამომრჩეველთა ხმების 51.4% მოიპოვეს, ხოლო რესპუბლიკელებმა – 48.6%. მიუხედავად ამისა, შტატის 99 წევრისგან შემდგარ საკანონმდებლო ორგანოში დემოკრატებზე 39 ადგილი განაწილდა, ხოლო რესპუბლიკელებზე – 60.²⁸ ვისკონსინში მცხოვრებმა დემოკრატიული პარტიის ამომრჩეველებმა სასამართლოს სარჩელით მიმართეს და ამტკიცებდნენ, რომ დემოკრატიული პარტიის ამომრჩეველთა დიდი უმრავლესობის განზრახ მცირე რაოდენობის ოლქებში კონცენტრაციით, მათი ხმები დაიკარგა. ამასთან, მოსარჩელე მხარემ სასამართლოს ჯერიმანდერინგის გამოსავლენად ეფექტურობის სხვაობის (Efficiency Gap) სახელწოდებით ცნობილი მათემატიკური მექანიზმი წარუდგინა. მათი მტკიცებით, ეფექტურობის სხვაობა ასრულებდა კენედისეული სათანადო სტანდარტის დანიშნულებას, რადგან მას შეეძლო დაეთვალი და გამოეყვლინა „ჯერიმანდერინგის ზიანი“ პროცენტული მაჩვენებლის გამოყენებით, რომელიც ასახავდა საარჩევნო რუკის ეფექტს პარტიის მიერ დაკარგული ხმების რაოდენობაზე. კერძოდ, ეფექტურობის სხვაობა პარტიების დაკარგულ ხმებს შორის სხვაობის დათვლას შესაძლებელს ხდიდა. მოსარჩელეთა მტკიცებით, პარტიის

²⁸ იქვე, Par. 93.

ამომრჩეველთა ხმების არასამართლიანად დასუსტების შემთხვევაში, ამ კონკრეტული პარტიის დაკარგული ხმების რაოდენობა სხვა პარტიის დაკარგული ხმების რაოდენობაზე მეტი იქნებოდა.

მოსარჩელე მხარემ სასამართლოს ჯერიმანდერინგის გამოვლენის სამეტაპიანი ტესტი შესთავაზა. პირველ ეტაპზე, მოსარჩელე მხარეს უნდა დაემტკიცებინა, რომ მოპასუხე, საარჩევნო საზღვრების რუკის მეშვეობით პარტიულ ჯერიმანდერინგს ისახავდა მიზნად. მეორე ეტაპზე, მათ, ასევე, უნდა დაედასტურებინათ, რომ საზღვრების დადგენის გეგმას არჩევნების შედეგებზე თვალსაჩინო პარტიული ეფექტი ჰქონდა, შემდეგ კი მოპასუხე მხარეს უნდა მისცემოდა შესაძლებლობა, წარმოედგინა საპირისპირო მტკიცებულებები და დაემტკიცებინა, რომ პარტიის მიზანი ლეგიტიმური სახელმწიფო პოლიტიკიდან ან პოლიტიკური გეოგრაფიიდან გამომდინარეობდა. სხვა შემთხვევაში, გეგმა არაკონსტიტუციურად უნდა გამოცხადებულიყო. შესაბამისად, ვისკონსინის საქმეში მტკიცების ტვირთი შტატს დაეკისრა და არა მოსარჩელეს. სასამართლოს მოწმის სახით წარედგინა პოლიტიკის მეცნიერებათა პროფესორი, რომელსაც გენერალური ასამბლეისთვის საზღვრების გეგმის რამდენიმე ვერსია ჰქონდა წარდგენილი, მათ შორის, ყოველგვარი პარტიული მიზნებისგან თავისუფალი გეგმაც. მეორე მოწმემ, ასევე, პოლიტიკის მეცნიერებათა პროფესორმა, სასამართლოს წარუდგინა გეგმის სიმულაცია 2%-იანი ეფექტურობის სხვაობით, მაშინ, როცა გენერალური ასამბლეის მიერ მიღებული გეგმით 13%-იან ეფექტურობის სხვაობა იქნა მიღებული. საბოლოოდ, სასამართლომ მოპასუხე მხარის არცერთი არგუმენტი არ გაიზიარა და საარჩევნო საზღვრების გეგმა არაკონსტიტუციურად ცნო. მოპასუხე მხარემ საქმე უმაღლეს სასამართლოში გაასაჩივრა.

უმაღლესი სასამართლო ვისკონსინის საქმესთან ერთად, მერილენდის საქმის განხილვასაც დათანხმდა. ეს უკანასკნელი ვისკონსინის საქმისგან ორი ელემენტით განსხვავდებოდა: 1. მოსარჩელე მხარე იყო რესპუბლიკური პარტია და 2. გასაჩივრებული იყო არა მთლიანი გეგმა, არამედ შტატის დასავლეთ ნაწილში არსებული მე-6 ოლქის კანონიერება, სადაც რესპუბლიკური პარტიის მხარდამჭერები იყვნენ კონცენტრირებულნი. საინტერესოა, რომ, განსხვავებით ვისკონსინის საქმისგან, მერილენდის საქმეზე სასამართლომ მტკიცების ტვირთი მოსარჩელე მხარეს დააკისრა და არა შტატს. ამ შემთხვევაში, მოსარჩელეს უნდა დაედასტურებინა შტატის „განსაკუთრებული მიზანი“ საზღვრების დადგენისას, საზღვრების ამგვარი დადგენის ეფექტი მოსარჩელის ხმის დასუსტებაზე, ასევე, პირდაპირი კავშირი შტატის მიზანსა და დამდგარ ზიანს შორის.

მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლესი სასამართლოს მიერ ამ ორი საქმის საფუძველზე ჯერიმანდერინგის შეფასების სტანდარტის ჩამოაყალიბების დიდი მოლოდინი არსებობდა, უმაღლესმა სასამართლომ ვისკონსინის საქმის ქვედა ინსტანციის სასამართლოსთვის დაბრუნების გადაწყვეტილება მიიღო, ამის საფუძველად კი ის დაასახელა, რომ მოსამარჩელეებმა ვერ დაადასტურეს ყველა გასაჩივრებულ ოლქში ცხოვრების ფაქტი. იგივე ბედი ეწია მერილენდის საქმესაც. შედეგად, ჯერიმანდერინგის გამოვლენის სტანდარტმა კვლავ სპეციალისტთა

დამატებითი თეორიული დამუშავების ეტაპზე გადაინაცვლა და გაურკვეველი დროით გადაიდო. მიუხედავად ასეთი შედეგისა, საარჩევნო სამართლის სპეციალისტები ფიქრობენ, რომ ეფექტურობის სხვაობას უმაღლესი სასამართლო სამომავლოდ აუცილებლად ჩათვლის ჯერიმანდერინგის დადგენისთვის გამოსადეგ მექანიზმად.

IV. საარჩევნო საზღვრებით მანიპულაციის საფრთხე მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში

ამერიკის შეერთებული შტატების დამფუძნებელი მამა, ჯონ ადამსი პარლამენტს ხალხის მინიატურულ პორტრეტად განიხილავდა, რომელიც „უნდა ფიქრობდეს, გრძნობდეს, მსჯელობდეს და მოქმედებდეს, როგორც ხალხი“²⁹. აღნიშნული, საპარლამენტო არჩევნების შედეგებზე თითოეული ამომრჩევლის გავლენის მნიშვნელობას გამოკვეთს. თანაბარი გავლენა კი, როგორც უკვე აღინიშნა, მნიშვნელოვანადაა დამოკიდებული საარჩევნო გეოგრაფიის სამართლიანად განსაზღვრაზე.

საარჩევნო კოდექსის მოქმედი რედაქცია მაჟორიტარული ოლქების ნაწილის საზღვრებს თავად ადგენს, ნაწილის დადგენის უფლებამოსილებას კი ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას ანიჭებს.³⁰ ამასთან, ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის მინიჭებულმა დისკრეციულმა უფლებამოსილებამ და საზღვრების დადგენის პროცესში სახელმძღვანელო კრიტერიუმების ორგანული კანონით განუსაზღვრელობამ როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების, ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა ნაწილის კრიტიკა დაიმსახურა.³¹

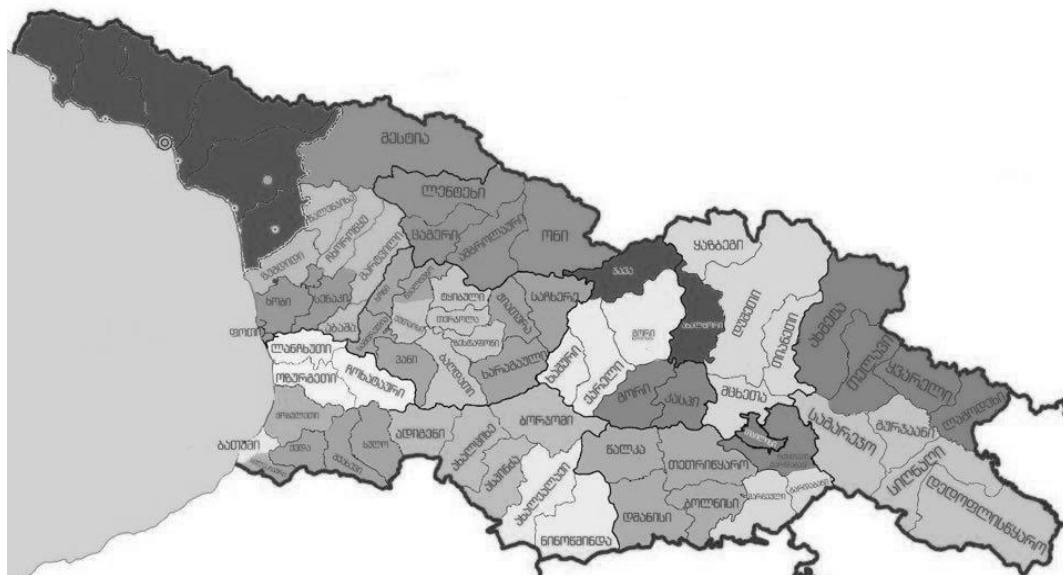
საქართველოს პარლამენტში 2020 წლის 11 მარტს, საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ინიცირებული იქნა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის შერეულ საარჩევნო სისტემას ადგენს. კერძოდ, პროექტის თანახმად, პარლამენტის 120 წევრი პროპორციული სისტემით, 30 წევრი კი მაჟორიტარული

²⁹ Farrell D.M., *Electoral Systems, A comparative Introduction*, New York, 2001, 11; Mclean I., *Forms of Representation and Systems of Voting*, in: *Political Theory Today*, Edited by D. Held, Cambridge, Polity Press, 1991, 173

³⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლები – 110, 110¹.

³¹ იხ., დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, პარლამენტის არჩევნები, 2016 წლის 8 და 30 ოქტომბერი, საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 3 თებერვალი, 2017; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint Opinion on Amendments to the Election Code of Georgia as of 8 January 2016*, CDL-AD(2016)003, Strasbourg, Warsaw, 14 March 2016; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სისტემით იქნება არჩეული. პროექტი თავადვე ადგენს 30 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის საზღვრებს³² (იხ. რუკა).



საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებული კრიტიკული მოსაზრებები კანონმდებელს არც მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში გაუთვალისწინებია. საქართველოს პარლამენტის მორიგი, 2020 წლის არჩევნებისთვის საარჩევნო სისტემის შეცვლამ, უფრო მეტად პროპორციული საარჩევნო სისტემისკენ გადახრის სურვილმა, 73 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული ოლქის საფუძველზე 30 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული ოლქის განსაზღვრის საჭიროება შექმნა. შესაბამისად, ოლქების გამსხვილების პროცესში უმნიშვნელოვანესი იყო, კანონმდებელს ეხელმძღვანელა საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისი, მკაცრად განსაზღვრული კრიტერიუმებით, რათა გამორიცხულიყო ყოველგვარი ზეგავლენა საზღვრების დადგენის პროცესში. მიუხედავად ამისა, საარჩევნო გეოგრაფია კვლავ წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების, გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის მოთხოვნების გვერდის ავლით განისაზღვრა, თუმცა, ამჯერად, საზღვრების კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრამ საკითხი უფრო გაამწვავა და უფლების სამართლებრივი დაცვის საშუალებაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა. საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ საარჩევნო გეოგრაფიის საკონსტიტუციო კონტროლის მიღმა დატოვებით კონსტიტუციით აღიარებულ არაერთ სიკეთეს შეიძლება შეექმნას საფრთხე.³³ კონსტიტუციური კანონ-

³² საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, N07-3/443, 11.03.2020.

³³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 15.

ნის პროექტი ამ საშიშროებას რეალურს ხდის. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუცია წინასწარ კონტროლს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე არ ითვალისწინებს. შემდგომ კონტროლზე კი საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე სამჯერ თქვა უარი,³⁴ რადგან, სასამართლოს განმარტებით, „კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შემტანი კონსტიტუციური კანონი, თავად კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“, ხოლო „საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია შემოიფარგლება საქართველოს კონსტიტუციაზე იერარქიულად ქვემოთ მდგომი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებით“³⁵. პირველი ეჭვი საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების შესაძლო მიზანთან დაკავშირებით, სწორედ აქ ჩნდება – გაუგებარია, რა უნდა ყოფილიყო კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიციატორთა მოტივაცია პრაქტიკის რადიკალურად შეცვლისა და საარჩევნო საზღვრების კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრის დროს, თუ არა საარჩევნო საზღვრების კონსტიტუციურობის შემოწმებისგან თავის არიდება.

მეორე მნიშვნელოვანი ნიშანი, რომელიც საარჩევნო საზღვრებით შესაძლო მანიპულაციაზე მიუთითებს, კონკრეტული მუნიციპალიტეტების საზღვრების გამორჩეულად სპეციფიკურად განსაზღვრაა. მაგალითის სახით შესაძლოა განხილულ იქნეს ხელვაჩაურის და რუსთავის მუნიციპალიტეტები (იხ. ცხრილი 2), სადაც ოპოზიციის მხარდაჭერა 2016 წლიდან მნიშვნელოვნად იზრდებოდა სხვადასხვა სახის (საპარლამენტო, ადგილობრივი თვითმმართველობის და საპრეზიდენტო) არჩევნებზე. შესაბამისად, ამ ორი მუნიციპალიტეტის საზღვრების სპეციფიკურად განსაზღვრა შესაძლოა მიუთითებდეს მმართველი პოლიტიკური პარტიის სურვილზე, ერთ შემთხვევაში, მოახდინოს საკუთარი ამომრჩევლის კონცენტრირება მისთვის შედარებით სუსტი მხარდაჭერის მქონე ოლქში, მეორე შემთხვევაში კი, გააბნოს ოპოზიციური პარტიის ამომრჩეველი, რათა მათ ზეგავლენა არ მოახდინონ ოლქში არჩევნების შედეგებზე. მაგალითად, რუსთავის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში ოლქი მსხვილდება – მასში ხდება საკუთარი ამომრჩევლის კონცენტრირება „ამომრჩევლის განწყობების დასაბალანსებად“. სწორედ ამაზე მეტყველებს მუნიციპალიტეტისთვის გარდაბნის მუნიციპალიტეტის რამდენიმე სოფლის და თბილისიდან კრწანისის ტერიტორიის ნაწილის დამატება. ხელვაჩაურის შემთხვევაში კი ხდება ამომრჩეველთა გაბნევა, რაც გამოსატყუალია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ნაწილის ქობულეთის და ზემო აჭარის მუნიციპალიტეტებისთვის მიერთებით.³⁶

³⁴ პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 62-63.,

³⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბერის N1/3/523 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გერონტი აშორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 3-4.

³⁶ იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შემტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შემტანის თაობაზე“, მუხლი 21, მე-4, პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი

პოლიტიკური პარტიები	არჩევნების შედეგების მაჩვენებელი სხვადასხვა სახის არჩევნებში								
	საპარლამენტო არჩევნები			ადგილობრივი არჩევნები			პრეზიდენტის არჩევნები		
	პრაიორიული საქართველო	რუსთავი	ხელვაჩაური	პრაიორიული საქართველო	რუსთავი	ხელვაჩაური	პრაიორიული საქართველო	რუსთავი	ხელვაჩაური
ევროპული საქართველო	–	–	–	156 232	4 981	1 927	174 849	4 688	2 298
თავისუფალი დემოკრატები	81 464	1 225	626	–	–	–	–	–	–
პატრიოტთა ალიანსი	88 097	1 712	1 389	98 530	2 240	1 548	–	–	–
ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა – ზურაბაძე	477 053	7 818	6 972	256 547	7 432	4 846	601 224	21 775	8 574
							780 680	28 349	10 689
დემოკრატიული მოძრაობა	62 166	865	2 024	38 898	763	823	–	–	–
ლეიბორისტული პარტია	5 208	1 128	784	49 130	1 191	–	59 651	2 596	805
ქართული ოცნება	856 638	11 275	10 273	838 154	19 910	9 722	780 680	11 242	8 661
							1 147 701	26 689	16 048

აღსანიშნავია, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, იგი თავისთავად გულისხმობს გარკვეული რაოდენობის ამომრჩეველთა ხმების „დაკარგვას“. ამასთან, ამერიკული „ეფექტურობის სხვაობის“ მიხედვით მსჯელობით, საარჩევნო გეოგრაფიით მანიპულირების გზით შესაძლებელია „დაკარგული“ ხმების გაზრდა, შემცირება ან/და სხვაგვარი ბალანსის დადგენა რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ. ცხადია, კონსტიტუციური კანონის პროექტით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად ჩატარებული არჩევნების შედეგების გამოცხადებამდე, შეუძლებელია „ეფექტურობის სხვაობის“ გამოთვლა, საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირებასა და პარტიის მიერ დაკარგულ ხმებს შორის კონკრეტული ზღვრის გავლება და არჩევნების შედეგებზე „პარტიული ეფექტის“ გამოკვეთა. მიუხედავად ამისა, ზემოთ განხილული ნიშნები ქმნის საფუძვლიან ეჭვს იმისა, რომ მმართველი პოლიტიკური პარტია საარჩევნო საზღვრების კონსტიტუციური კანონით დადგენის გზით შესაძლოა პარტიულ ჯერიმანდერინგს ისახავდეს მიზნად.

V. დასკვნა

საარჩევნო რეფორმა დიდი ხანია საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების დღის წესრიგში უცვლელად დგას. მიუხედავად რეფორმების რამდენიმე ტალღისა, საარჩევნო პროცესს კვლავ ბევრი თეორიული და პრაქტიკული პრობლემა აქვს, არჩევნების სამართლიანი შედეგების მიღწევა კი ჯერაც შორეულ პერსპექტივად ისახება.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მონოდეების მიუხედავად, კანონმდებელი რამდენიმე წელია უარს ამბობს საარჩევნო საზღვრების დადგენისთვის მხედველობაში მისაღები ზუსტი კრიტერიუმების განერაზე. კონსტიტუციური კანონით საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრა და შესაბამისად, საკითხის საკონსტიტუციო კონტროლის მიღმა დატოვება იმ პირობებში, როდესაც საარჩევნო ოლქების საზღვრები ჩამოყალიბებულია კონკრეტული კრიტერიუმებით ბოჭვის გარეშე, ყოველგვარი ინკლუზიურობისა და გამჭვირვალობის მოთხოვნების გვერდის ავლით, ცხადია, ქმნის იმის საფუძვლიან ეჭვს, რომ საარჩევნო საზღვრების დადგენა არა არჩევნების სამართლიანი შედეგების, არამედ კონკრეტული პოლიტიკური ძალისთვის სასარგებლო

პირობების შექმნის მიზანს ატარებს. კონსტიტუციური კანონით ორი მუნიციპალიტეტის საზღვრების მიმართ გამოკვეთილი ბუნდოვანების წინა არჩევნების შედეგების ჭრილში განხილვამ აღნიშნული ეჭვი კიდევ უფრო გაამძაფრა.

მიუხედავად იმისა, რომ, კონსტიტუციური კანონის მიღების შემთხვევაში, საარჩევნო საზღვრების კონსტიტუციურობის თაობაზე დავა, პრაქტიკულად, უპერსპექტივოა, აუცილებელია, საკითხის განხილვამ აკადემიურ წრეებში გადაინაცვლოს, ამ ნაშრომმა კი საკონსტიტუციო სამართლის სპეციალისტებს პროცესზე შემდგომი დაკვირვებისა და არჩევნების შედეგებზე საარჩევნო საზღვრების გავლენის დადგენის ამერიკული ფორმულის ქართულ საარჩევნო რეალობაში გამოცდის მოტივაცია შეუქმნას.