ხმის თანასწორობის პრინციპი ადგილობრივ დონეზე

ხმის თანასწორობის პრინციპის დაცვა საარჩევნო პროცესში ცენტრალურ დონეზე სიახლე

არ არის.მისი დანიშნულებაა, სხვადასხვა ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ხმას თანაბარი წონა ჰქონდეს. ამ საკითხზე იმსჯელა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომაც, რომელმაც თქვა,რომ Ď□□□□□□□□ ოლქებში ამომრჩევლების რაოდენობა შეძლებისდაგვარად თანასწორი [უნდა]იყოს, რათა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს ხმათა თანაბარი Ď□□□□ □□□□ როდესაც Ď□□□□□□□□□□□□ ერთი ნაწილის ხმის Ď□□□□ □ მრავალჯერ აღემატება მეორე ნაწილის ხმის Ď□□□□□ □□ ესიწვევს მაღალი ხარისხის დისპროპორციას [...] რიგ შემთხვევაში ხმათა თანაბრობის პრინციპიდან გადახრა დასაშვებია, თუმცა აუცილებელია, ის იყოს მინიმალური და განპირობებული ობიექტური ფაქტორებით. □□□□ სასამართლოს განსაკუთრებული ყურადღება არ გაუმახვილებია იმაზე, საიდან აითვლება გადახრის წერტილი.

ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებული კარგი პრაქტიკის კოდექსი საარჩევნო საკითხებში მიუთითებს, რომ ხმის ძალის თანაბრობის ნაწილში სტანდარტები იდენტურია როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონულ და ადგილობრივ არჩევნებზე.[3] მანდატები თანაბრად უნდა გადანაწილდეს ოლქებში სპეციალური კრიტერიუმების გამოყენებით,[4] მაგალითად, მოსახლეობის, მოქალაქეთა დარეგისტრირებულ ამომრჩეველთა, ასევე, რეალურად ხმის მიმცემი პირების რაოდენობების მიხედვით.[5] შესაძლებელია დასახელებული კრიტერიუმების კომბინაციების გამოყენებაც.[6] ასეთ პირობებში მაქსიმალური დაშვებული გადახრა იშვიათად შეიძლება აღემატებოდეს 10%-ს, ხოლო არასდროს - 15%-ს, გარდა გამონაკლისისა.[7] ასეთ შემთხვევებს თავად დოკუმენტი განმარტავს. იგი გულისხმობს ერთ ადგილას კონცენტრირებული უმცირესობების დაცვას და მეჩხრად დასახლებულად მინისტრაციულ ერთეულებს.[8] ვინაიდან მანდატები თანაბრად უნდა გადანაწილდეს ოლქებშიდა გადახრა არ უნდა იყოს 10-15%, ეს გულისხმობს მის გამოთვლას არა საშუალო ციფრიდან, არამედ ზოგადად, ნებისმიერ ორ ოლქს შორის ამომრჩევლების რაოდენობიდან. ასე რომ, ვენეციის კომისიის სტანდარტი მაქსიმალურად თანასწორი ოლქების შექმნისკენაა მიმართული. □სევე აუცილებელია ყოველ 10 წელიწადში მანდატების განაწილების გადახედვა, რათა ხმების თანაბრობის პრინციპი არ დაირღვევს.[9]

აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში არსებობს გადაწყვეტილება საქმეში Ď□□□□ მიდლენდის მუნიციპალიტეტის წინააღმდეგ □ (Avery v. Midland County), რომელიც ადგილობრივ არჩევნებში ხმების თანასწორობას ეხება. სასამართლოს მოსაზრებით, შტატი ვალდებულია, ადგილობრივი არჩევნების წესების გაწერისას დაიცვას მოქალაქეთა ხმა იმგვარად, რომ მათ ჰქონდეთ საარჩევნო პროცეს ზეგავლენის მოხდენის თანაბარი შესაძლებლობა.[10] სასამართლომ იმსჯელა პრინციპით Ď□□□□ ადამიანი, ერთი ხმა □□□□□ და მიიჩნია, რომ განმცხადებლის ერთ ხმას არსებითად ისეთივე ძალა უნდა ჰქონდეს,

როგორც სხვა დანარჩენი მაცხოვრებლებისას.[12] ასეთი მიდგომით, აუცილებელია,რომ თითოეული ოლქის ამომრჩევლის რაოდენობა ერთმანეთთან მაქსიმალურად მიახლოებული იყოს. უზენაესმა სასამართლომ საკუთარი პრაქტიკით განმარტა დასახელებული პრინციპის მნიშვნელობა. საქმეში Ḍ□□□□□□□ აბოტის წინააღმდეგ □ (Evenwel v. Abbott) სასამართლო მმიმოიხილა მის მიერ შემუშავებული სტანდარტები. გადაწყვეტილების მიხედვით, როდესაც ადგილობრივი საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნებისთვის ოლქების საზღვრები დგინდება, აბსოლუტური თანასწორობიდან გადახვევა დასაშვებია ტრადიციული დაყოფის მიზნების მისაღწევად.[13] სასამართლომ მიუთითა, რომ უდიდესსა და უმცირეს ოლქებს შორის 10%-იანი ან მასზე დაბალი სხვაობა შეესაბამება Ḍ□□□□ ადამიანი, ერთი ხმის □ პრინციპს.[14] ცალკ შტატებშიგანსხვავებული მოცემულობაა. მაგალითად, კოლორადოში დაშვებულია 5%-იანი გადახრა უდიდესსა და უმცირეს ოლქებს შორის, მისურიში კი - 1%-იანი ამომრჩეველთა საშუალო რაოდენობიდან.[15]

კანადაში ადგილობრივი არჩევნების გეოგრაფიული მოწყობის საკითხს თითოეული მუნიციპალიტეტი თავად არეგულირებს. მაგალითად, ქალაქ ვინიპეგის (Winnipeg) ქარტიის მიხედვით იქმნება ოლქების საზღვრების კომისია (The Winnipeg Wards Boundaries Commission).[16] მასშეიძლება დაევალოს ოლქების ტერიტორიისა და სახელების შეცვლის შესახებ ანგარიშის მომზადება.[17] ოლქების მოსახლეობას შორის სხვაობა შეიძლება 25% იყოს.[18] 2017 წელს მომზადებულ დოკუმენტში კომისიამ 25%-იანი სხვაობა დაითვალა მუნიციპალიტეტის ყველა ოლქის მოსახლეობის საშუალო რაოდენობიდან.[19] ქალაქ ედმუნდის შემთხვევაში, ქალაქის საბჭომ კანონქვემდებარე აქტით შექმნა ოლქის საზღვრების კომისია (Ward Boundary Commission).[20] ისმუშაობდა საბჭოს მიერ დამტკიცებული კრიტერიუმებით, რომლის მიხედვითაც, ოლქებს შორის გადახრა 25% შეიძლებოდა ყოფილიყო.[21] გადახრის საწყის წერტილად აღებულია ქალაქის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა.[22] ნიშანდობლივია, რომ 25%-იანი გადახრის საკითხი სასამართლო განხილვის საგანიც გახდა. კერძოდ, პირველი საქმე, რომელიც ამ საკითხს ეხება არის Ḍ□□□□□□□ ბრიტანული კოლუმბიის წინააღმდეგ □ (Dixon v British Colombia).[23] ყველაზე პატარა დაყველაზე დიდი ოლქს შორის სხვაობა 149,7% იყო.[24] სასამართლომ ეს არაკონსტიტუციურად მიიჩნია და გააუქმა ბრიტანული კოლუმბიის ოლქების განაწილების წესი.[25] იქვე მიუთითა, რომ გადახრა გონივრულობის ფარგლებში უნდა ექცეოდეს და ეს 25%-იანი ზღვარია, რაც კანადის პარლამენტმა დაადგინა.[26] სხვა საქმეში, ე.წ. კარტერის გადაწყვეტილებაშიც (the Carter decision),სასამართლომ მსგავსი მიდგომა გამოიყენა.[27] შეიძლება ითქვას, რომ 25%-იანი გადახრა,რომელიც დაშვებულია ფედერალური და ზოგიერთ პროვინციის კანონმდებლობით, შეესაბამება კანადის უფლებათა ქარტიით დადგენილ საარჩევნო

უფლებას.[28] კანადაში დაშვებული გადახრა გამოითვლება ოლქების ზომათა საშუალო მაჩვენებლიდან.[29]

ინგლისში სპეციალური ორგანო არსებობს, რომელიც ადგილობრივ დონეზე ოლქების მოწყობისას თანასწორობის პრინციპის დაცვას აკონტროლებს. 1972 წლიდან ეს საკითხი ებარა ადგილობრივი ხელისუფლების კომისიას (the Local Government Commission for England),[30] 2002-დან - საზღვრების კომიტეტს (the Boundary Committee for England),[31] ხოლო 2009 წლიდან - ადგილობრივი ხელისუფლების ფარგლების კომისიას (the Local Government Boundary Commission for England).[32]კომისიის ფუნქციაა, დროდადრო შეისწავლოს საბჭოს ასარჩევი ტერიტორიები და საჭიროების შემთხვევაში მათი მოდიფიცირების რეკომენდაცია შეიმუშაოს.[33] რეკომენდაციების ძალაში შესასვლელად კომისია ბრძანებას გამოსცემს.[34] 2020-21 წლების ყოველწლიურ მიმოხილვაში აღინიშნა, რომ თუ მუნიციპალიტეტის ოლქების 30%-ზე მეტში 10%-იანი გადახრა გამოვლინდება, ეს მიუთითებს საარჩევნო უთანაბრობაზე.[35] კომისია პრობლემურად მიიჩნევს ასევე ერთ რომელიმე ოლქში 10%-ზე მეტ გადახრას.[36] გადახრა გამოითვლება ამომრჩევლების საშუალო მაჩვენებლიდან.[37]

გერმანიაში ადგილობრივ არჩევნებს შესაბამისი ლანდის კანონმდებლობა აწესრიგებს. წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მაგალითი. ბრანდერბურგის ლანდში საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულია, რომ მუნიციპალიტეტში ოლქების განსაზღვრისასდაშვებულია 25%-იანი გადახრა ქალაქის მოსახლეობის საშუალო რაოდენობიდან.[38] ამ საკითხსთავად მუნიციპალიტეტი აგვარებს.[39] ჰამბურგის მუნიციპალიტეტში ოლქები ისე უნდა დაიყოს, რომ თითოეულში მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატებოდეს მათი საშუალო ოდენობის 15%-ს.[40] საზღვრებს ადგენს სპეციალური კომისია, რომელსაც ჰამბურგის ლანდის პარლამენტის თავმჯდომარე ნიშნავს.[41] ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიას მიწის ტერიტორიაზე მუნიციპალიტეტში ოლქების საზღვრებს აწესებს საარჩევნო კომიტეტი,[42] რომელსაც შესაბამისი მერი ნიშნავს.[43] აქოლქების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობიდან გადახრა დაშვებულია 25%-ის დიაპაზონში.[44]რაინლანდ-პფალცის ლანდში მუნიციპალიტეტი განსაზღვრავს ოლქების ფარგლებს.[45]მხედველობაში მიიღება 25%-იანი გადახრის შესაძლებლობა ოლქების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობიდან.[46] საქსონიის ლანდში მუნიციპალიტეტის საბჭო თავად ადგენს ოლქების რიცხვს და მათ საზღვრებს.[47] ოლქებში დაშვებულია ამომრჩეველთა რაოდენობის 25%-იანი განსხვავებაყველა ოლქის ამომრჩევლის საშუალო მაჩვენებლისგან.[48]

შესწავლილი პრაქტიკიდან ერთი უდავო ფაქტი გამოიკვეთა. ყველა შემთხვევაში აღიარებულია ხმების თანასწორობის პრინციპის დაცვა ადგილობრივ არჩევნებზე.

ვენეციის კომისია, ინგლისის ადგილობრივი ხელისუფლების ფარგლების კომისია და შეერთებული შტატების სასამართლო თანხმდებიან, რომ თანასწორობის პრინციპის უზრუნველყოფისას შესაძლებელია 10%-იანი გადახრა ოლქებს შორის. კანადისა და გერმანიის (გარდა ჰამბურგის) შემთხვევაში დაშვებულია 25%-იანი ცვლილება, ხოლო ჰამბურგის ლანდში - 15%-იანი. ვენეციის კომისია ასევე უშვებს მაქსიმუმ 15%-მდე გადახრას. ამაზე მეტი კი შესაძლებელია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როცა საქმე ეხება კომპაქტურად დასახლებულ ეროვნულ უმცირესობებსა და არამჭიდროდ დასახლებულ ადმინისტრაციულ ერთეულებს. განსხვავებულია აგრეთვე გადახრის დამდგენი ფორმულა. ერთ შემთხვევაში ვენეციის კომისია და აშშ მიიჩნევენ, რომ ნებისმიერ 2 ოლქს შორის გადახვევა არ უნდა იყოს 10%-ზე მეტი, ხოლო ინგლისის, კანადისა და გერმანიის შემთხვევაში საწყისი წერტილია ამომრჩეველთა საშუალო მაჩვენებელი. ნათელია, რომ საუკეთესო პრაქტიკა ორ რამეს გვეუბნება: (1) მაქსიმალური გადახრა 10% უნდა იყოს, (2) ხოლო გადახრა არა საშუალოდან არამედ თავად ოლქების მაჩვენებლებიდან უნდა დავითვალოთ. ეს ის სტანდარტია რაც ჩვენ უნდა მოვითხოვთ.

ავტორი: გიორგი ალავერდაშვილი

საია-ს დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება N1/3/547 საქმეზე *საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ,* II-22.

[2] Ibid, II-30.

[3] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, 2002, para. 2.2.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Ibid.

[10] Avery v. Midland County, 390 U.S. 474 (1968), Justicia, US Supreme Court-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/390/474/, განახლებულია: 27.08.21.

[11] Ibid.

[12] Ibid.

[13] Evenwel v. Abbott, 136 S. Ct. 1120 - Supreme Court 2016, 1124, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/eft3ejve, განახლებულია: 22.09.21.

[14] Ibid.

[15] Where are the lines drawn? All About Redistricting, Loyola Law School, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/4tsymdxn, განახლებულია: 22.09.21.

[16] The City of Winnipeg Charter, art. 11. ქ. ვინიპეგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/v23x6j8c, განახლებულია: 01.09.21.

[17] Ibid, art. 17 (7).

[18] Ibid, art. 13 (3).

[19] 2017 Winnipeg Wards Boundaries Commission: Balancing for Future Growth, Final Report, December, 2017, p. 10, ქ. ვინიპეგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/4anxs2wz, განახლებულია: 01.09.21.

[20] Toward More Effective Representation: The Final Report of the Ward Boundary Commission, 2020, p. 6, ქ. ედმონდის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/jp23f3tj, განახლებულია: 01.09.21.

[21] Ibid, p. 8.

[22] Ibid.

[23] Hoffman, C, P., The Gerrymander and the Commission: Drawing Electoral Districts in the United States and Canada, Manitoba Law Journal, Vol. 31, No. 2, 2006, p. 349.

[24] Ibid, p. 350.

[25] Ibid.

[26] Ibid.

[27] Ibid, p. 351-352.

[28] Ibid, p. 352.

[29] Ibid, p. 356.

[30] Rallings, C., Thrasher, M., Johnston, R., Downe, J., Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes, State Politics and Policy Quarterly, Vol. 4, No. 4 (Winter 2004), p. 470.

[31] Ibid, p. 471.

[32] Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, Part 3, გაერთიანებული სამეფოს კანონების ოფიციალური გვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/part/3, განახლებულია: 27.08.21.

[33] Ibid, art. 56.

[34] Ibid, art. 59.

[35] Annual Report & Accounts 2020-21, Local Government Boundary Commission for England, p. 23, ადგილობრივი ხელისუფლების ფარგლების კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/d4xtyuhv, განახლებულია: 27.08.21.

[36] Rallings, C., Thrasher, M., Johnston, R., Downe, J., Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes, State Politics and Policy Quarterly, Vol. 4, No. 4 (Winter 2004), p. 473.

[37] Ibid.

[38] Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz - BbgKWahlG), para, 21, ბრენდერბურგის ლანდის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkwahlg#21, განახლებულია: 02.09.21.

[39] Ibid.

[40] Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG), para. 18, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიას იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=170267,1, განახლებულია: 02.09.21.

[41] Ibid.

[42] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz), para. 4, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიას ლანდის კანონისა და ორდონანსის მაცნის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=4520040121111440485, განახლებულია: 02.09.21.

[43] Ibid, para. 3.

[44] Ibid, para. 4.

[45] Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz - KWG -), para. 9, რაინლანდ-პფალცის ლანდის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/ehmrrs, განახლებულია: 02.09.21.

[46] Ibid.

[47] Kommunalwahlgesetz, para. 2, საქსონიის ლანდის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3818-Kommunalwahlgesetz#p2, განახლებულია: 02.09.21.

[48] Ibid.