

თამარ პაპაშვილი

სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ),
საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის
ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი

საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩო: საქართველოში მიმდინარე რეფორმის პერსპექტივა

*„პარლამენტი უნდა იყოს ხალხის მინიატურული პორტრეტი,
რადგან ის უნდა ფიქრობდეს, გრძნობდეს,
მსჯელობდეს და მოქმედებდეს, როგორც ხალხი.“
ჯონ ადამსი¹*

შესავალი

წარმომადგენლობის მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფა თანამედროვე სახელმწიფოთა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოწვევაა. წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნები ხშირად ხდება ქვეყნის დემოკრატიულობის საზომი,² რადგან ის პირდაპირ მეტყველებს სახალხო წარმომადგენლობის ხარისხსა და ქვეყანაში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის განვითარებულობაზე.³

საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესის ხარვეზებზე დიდი ხანია მიუთითებენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციები.⁴ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საარჩევნო სისტემასთან ერთად, ბევრი ინსტიტუტი ისევ თეორიული

¹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 11; მით: McLean I., Forms of Representation and Systems of Voting., in David Held (ed.), Political Theory Today, Cambridge, Polity Press., 1991, 173.

² ჭილაძე ნ., საყოველთაო მონაწილეობის აქტუალური საკითხები ქართულ საარჩევნო კანონმდებლობაში, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, სტატიათა კრებული, რედ: კორკელია კ., თბილისი, 2009, 272.

³ International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 22.

⁴ იხ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL_AD (2002), Strasbourg, 24 May 2002; ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საბოლოო ანგარიში, საქართველო, 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნები, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი; ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს

და პრაქტიკული პრობლემის მატარებელი დარჩა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების სათავეში მოსულმა გუნდმა მიზნად კიდევ ერთი რეფორმა დაისახა. 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილებით პარლამენტმა შექმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც, არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ცვლილებათა პროექტის მომზადება დაევალა.⁵ კომისიის „საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის საკითხთა“ სამუშაო ჯგუფმა გადასინჯვის საჭიროების მქონე საკითხთა შორის, საარჩევნო სისტემაც დაასახელა,⁶ თუმცა შემდგომში, საკონსტიტუციო კომისიისთვის გვერდის ავლით, საქართველოს პარლამენტის 81-მა წევრმა (რომელთა შემადგენლობაში საკონსტიტუციო კომისიის წევრებიც შედიოდნენ) წარადგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც პარლამენტის სრული შემადგენლობის პროპორციული წესით არჩევით საარჩევნო სისტემას რადიკალურად ცვლის.⁷ ოდნავ მოგვიანებით, მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფმა პარლამენტს წარუდგინა საკონსტიტუციო ცვლილებების კიდევ ერთი პროექტი, რომელიც განსხვავებულ ვერსიას – პარლამენტის წევრთა „ერთიანი პროპორციული“ და „სამხარეო პროპორციული“ წესით არჩევას ითვალისწინებს.⁸

სახელმწიფოებში რეფორმის მოტივაციას, როგორც წესი, არსებული სისტემის ხარვეზები ქმნის, მაგრამ პოლიტოლოგი პიპა ნორისი საარჩევნო სისტემის რეფორმის ერთ-ერთ საფუძვლად მმართველი გუნდის წარუმატებლობასაც ასახელებს.⁹ მისი განმარტებით, ხელისუფლების სათავეში ყოფნა მმართველ პოლიტიკურ პარტიას საშუალებას აძლევს აირჩიოს ის საარჩევნო

პარლამენტის არჩევის წესი, საარჩევნო სისტემის ანალიზი და რეკომენდაციები, თბილისი, 2013.

⁵ იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“.

⁶ იხ., <<http://constcommission.ge/2/2>>, [14.12.2015].

⁷ იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, 07-3/475/8, 3 სექტემბერი, 2015.

⁸ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 18314/8, 8 სექტემბერი, 2015.

⁹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001,180.

სისტემა, რომელიც გაზრდის მის ხელში ძალაუფლების შენარჩუნების შანსს.¹⁰ წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის მოქმედი წესის პრობლემებსა და ცვლილების საჭიროებაზე თანხმდებიან როგორც პოლიტიკური პარტიები, ასევე აკადემიური წრის წარმომადგენლები, თუმცა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ პროექტში მითითებული ცვლილებების ამოქმედების ვადის 2020 წლის არჩევნებისთვის დაკავშირება, ბადებს ეჭვს, რომ მმართველი პარტიის მიერ ინიცირებულ პროექტს არა საარჩევნო სისტემის უკეთესობისკენ გარდაქმნა, არამედ ნორისისეული პარტიული მოტივი შეიძლება ედოს საფუძვლად.

საქართველოს კონსტიტუცია საკონსტიტუციო ცვლილებების საკმაოდ რთულ წესს განსაზღვრავს. კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის საჭირო მაღალი კვორუმი პარლამენტის წევრთა კონსენსუსს მოითხოვს, რაც, მოქმედი პარლამენტის პირობებში, არც ისე მარტივად მისაღწევია. მიუხედავად იმისა, რომ წარმომადგენილი პროექტები ითვალისწინებენ საკანონმდებლო ორგანოს პროპორციული სისტემით არჩევას, რომელიც, წარმომადგენლობის უკეთესი უზრუნველყოფის მოტივით, პარლამენტის წევრთა დიდი ნაწილის მოწონებას იმსახურებს, კანონპროექტებით განსაზღვრული საარჩევნო სისტემების ცალკეულ ელემენტებთან დაკავშირებით, ჯერჯერობით, თანხმობა არ არსებობს.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ნაშრომი მიზნად ისახავს მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს დადგენის პერსპექტივის განსაზღვრას. იქიდან გამომდინარე, რომ რეფორმის პროცესში საფუძვლიან ანალიზს მოითხოვს როგორც თავად საარჩევნო სისტემის ელემენტების თეორიული და პრაქტიკული მხარეები, ასევე სისტემის საკონსტიტუციო მოწესრიგების ფარგლები, ნაშრომის პირველ ნაწილში განხილული იქნება საარჩევნო სისტემების ძირითადი დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები და საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო საფუძვლების შედარებითი ანალიზი – საარჩევნო სისტემასა და მის საკონსტიტუციო ჩარჩოზე ზოგადი წარმოდგენის შექმნისა და სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებისთვის; მეორე ნაწილში

¹⁰ Boix C., Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, ხელმისაწვდომია: <<http://ssrn.com/abstract=159213>> [14.12.2015].

საუბარი იქნება საარჩევნო სისტემის ქართულ საკონსტიტუციო საფუძვლებსა და საარჩევნო სისტემის გამოკვეთილ ხარვეზებზე; მესამე ნაწილში კი, შეფასდება რეფორმის პროცესში წარმოდგენილი პროექტების ძირითადი მახასიათებლები.

1. საარჩევნო სისტემების ზოგადი ანალიზი

1.1. საარჩევნო სისტემების ძირითადი მახასიათებლები

საკანონმდებლო ორგანოში ხალხის წარმომადგენელთა არჩევა წინასწარ განსაზღვრული საარჩევნო სისტემის მეშვეობით ხდება, რომელიც ხალხის ხმების მანდატებში გარდასახვის მეთოდს ადგენს.¹¹ საარჩევნო სისტემების აკვარგიანობაზე შექმნილი ნაშრომების სიმრავლის მიუხედავად, შეუძლებელია რომელიმე მოდელის „რეცეპტად“ მიღება, რადგან არ არსებობს „საუკეთესო საარჩევნო სისტემა“.¹² თითოეული ქვეყნის ისტორიული, კულტურული, პოლიტიკური და სხვა მახასიათებლები საარჩევნო სისტემებისადმი სახელმწიფოთა განსხვავებულ მიდგომებს განაპირობებს.¹³

ფარელი აღნიშნავს, რომ ყველა სახელმწიფოსთვის მისაღები საარჩევნო სისტემის დადგენის შეუძლებლობის პირობებში, მეტად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებს დასახული ჰქონდეთ სრულყოფილებასთან მიახლოების მიზანი.¹⁴ ამ მიზნის მისაღწევად, საჭიროა საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში მოპოვებულ ხმათა მაქსიმალურად სამართლიანი გარდაქმნა ადგილებში, ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა დაუმცირესობების ინტერესების წარმოდგენა.¹⁵

ძირითადად, საარჩევნო სისტემების სამ სახეს გამოყოფენ:

1. მაჟორიტარული სისტემა;

¹¹ იქვე, 1.

¹² International Electoral Standarts, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 23.

¹³ Existing Commitments for Democratic Elections, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, October 2005, 54.

¹⁴ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 11.

¹⁵ International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 23.

2. პროპორციული სისტემა

3. შერეული (ნახევრად პროპორციული) სისტემა.

ჯერჯერობით კონსენსუსი არ არსებობს იმაზე, თუ რომელიც საარჩევნო სისტემა უფრო ეფექტიანია, რადგან თითოეულ მათგანს აქვს დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები.

მაჟორიტარული სისტემის მთავარ ღირსებად, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური სტაბილურობის შექმნაა მიჩნეული. პრინციპი — „გამარჯვებული იღებს ყველაფერს“¹⁶ ხელს უწყობს ძლიერი და სტაბილური მთავრობის დაკომპლექტებას.¹⁷ ამასთან, ძლიერი ხელისუფლების პირობებში, ყოველთვის არსებობს ძლიერი ოპოზიციის საუკეთესო მაგალითი აშშ-ა, სადაც ხელისუფლებამ იცის, რომ თავდაუზოგავად უნდა იმუშაოს, რადგან ყოველთვის არსებობს ოპოზიციური პარტია, რომლითაც, უკმაყოფილების შემთხვევაში, ხალხმა შესაძლოა ისინი ჩაანაცვლოს.¹⁸ სწორედ აშშ-ს მსგავს, ოპორტიუნული სისტემებში მუშაობს უკეთესი მაჟორიტარული სისტემა. სისტემის დანაწევრება კი, მაშინვე გამოკვეთს დისპროპორციულობას.¹⁹

პოლიტიკურ სტაბილურობასთან ერთად, მაჟორიტარულ სისტემას ახასიათებს ახლო კავშირი ამომრჩეველსა და წარმომადგენელს შორის, რადგან არჩეული წარმომადგენელი უპირატესად ხალხზეა დამოკიდებული. ამ სისტემის მოქმედების პირობებში ამომრჩეველი უფრო მეტად გრძნობს თავს დემოკრატიული პროცესების ნაწილად.²⁰ პროპორციულ სისტემაში ამომრჩეველი ხმას აძლევს პარტიას, რომლის პარტიულ სიაში შეიძლება ნაკლებად ცნობილი ან სრულიად უცნობი პირები იყვნენ, რაც ამომრჩეველისთვის ერთგვარი უხერხულობის შემქმნელია. მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადი პრაქტიკის თვალსაზრისით, მაჟორიტარული სისტემა აღნიშნულ კავშირს უკეთესად უზრუნველყოფს, არსებონს გამონაკლისებიც. პოლიტოლოგები აღნიშნავენ, რომ XX საუკუნის 80-90-იანი წლების საფრანგეთში, მიუხედავად მაჟორიტარული სისტემის მოქმედებისა,

¹⁶ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 327.

¹⁷ Norris P., Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, International Political Science Review, July 1997, 299-300.

¹⁸ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 10

¹⁹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 180.

²⁰ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 11.

უფრო და უფრო შეიმჩნეოდა მოქალაქეებსა და პოლიტიკოსებს შორის გაუცხოება. 1997 წელს მოსახლეობის 32, 4% საერთოდ არ გამოცხადდა არჩევნებზე. ბოლო წლებში იყო პროპორციული ელემენტების შემოღების მცდელობაც, თუმცა უშედეგოდ.²¹

პროპორციული სისტემის მხარდამჭერები აღნიშნავენ, რომ პლურალისტური სისტემები უარყოფითად მოქმედებენ პოლიტიკური უმცირესობების არჩევნებში მონაწილეობაზე, რადგან მათ ხმათა უმრავლესობის მოპოვება სჭირდებათ საარჩევნო ოლქებში.²² შესაბამისად, მაჟორიტარული სისტემა, რომელიც უფრო მეტად ხელსაყრელი მსხვილი პარტიებისთვისაა, მრავალპარტიულობას ვერ უზრუნველყოფს.²³ მიუხედავად ამისა, მაჟორიტარული სისტემის ქმნაგები ცდილობენ პატარა პარტიების არაეფექტიან წარმომადგენლობასაც პოზიტიურად შეხედონ. მათი განმარტებით, ეს სისტემა დამოუკიდებლად მოქმედ პატარა პარტიებს ნაახალისებს, რომ გაერთიანდნენ დიდ პარტიებში, რაც ორმხრივად სასარგებლოა: უმცირესობისთვის ეს პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვებას ნიშნავს, პოლიტიკური პარტიისთვის კი – უმცირესობის მხარდაჭერას.²⁴

წარმომადგენლობის მაღალი ხარისხის პარალელურად, პატარა პარტიების პარლამენტში შეღწევა შესაძლოა საფრთხის მატარებელიც იყოს. პროპორციული სისტემა ექსტრემისტული პარტიების მიერ მანდატის მოპოვებას ხდის შესაძლებელს, რაც, პოლოტოლოგთა გარკვეული წრის აზრით, ცუდ იმიჯს სძენს პროპორციულ სისტემას.²⁵ ამ არგუმენტის საპირისპიროდ, პროპორციული სისტემის მხარდამჭერები აღნიშნავენ, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსხვავებულ აზრსაც აქვს არსებობის უფლება, ამი-

²¹ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 129-131.

²² იხ. Bowler Sh., Donovan T., The Limited Effects of Election Reforms on Trust, Efficacy and Engagement, ხელმისაწვდომია: <<http://ssrn.com/abstract=1920459>> [15.12.2015].

²³ Lijphart A., Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford University Press, New York, 1994, 20.

²⁴ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 11.

²⁵ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 17.

ტომ აუცილებელია ასეთი აზრის გამზიარებელი ამომრჩევლის ინტერესების დაცვა.²⁶ მიუხედავად იმისა, რომ ექსტრემისტული პარტიების პარლამენტში მოხვედრას პროპორციული სისტემა უფრო მეტად უწყობს ხელს, მათი წარმატება არც მაჟორიტარულ სისტემაში გამოირიცხება. ამის საუკეთესო მაგალითია მარი ლე პენისა და მისი ნაციონალური ფრონტის მიერ 1997 წლის საფრანგეთის საპარლამენტო არჩევნებში მიღწეული შედეგი - 14.9 %.²⁷

პროპორციული სისტემის ზემოთ მოყვანილი უარყოფითი მახასიათებლების მიუხედავად, სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი მას ყველაზე სამართლიან სისტემად მიიჩნევს, ამომრჩეველთა „დაკარგული ხმების“ სიმცირისა და მაქსიმალური წარმომადგენლობითობის არგუმენტით, თუმცა, ბევრი განვითარებული დემოკრატიის ქვეყანა დღემდე მაჟორიტარული სისტემის მიმდევარი რჩება.

1.2. საარჩევნო სისტემების საფუძვლები ევროპულ კონსტიტუციებში

ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნების შესახებ ნორმებს დანერგულ კონსტიტუციათა უმრავლესობა შეიცავს, თუმცა პარლამენტის არჩევის წესზე არსებული ჩანაწერების დეტალიზაციის დონე ევროპულ ქვეყნებში განსხვავდება:

დანიის კონსტიტუცია ფოლკეტინგის არჩევის წესის შესახებ მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს. კონსტიტუცია მიუთითებს არჩევნების ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, პროპორციული წესით ჩატარების მიზანშეწონილობასა და ამომრჩეველთა სხვადასხვა ფენების თანასწორი წარმომადგენლობის აუცილებლობაზე. განსაზღვრულია, რომ თითოეული რეგიონიდან დეპუტატთა ადგილების რაოდენობის დადგენისას მხედველობაში მიიღება მცხოვრებთა რაოდენობა, ამომრჩეველთა რაოდენობა და მოსახლეობის სიმჭიდროვე. კონკრეტულ ინფორმაციას მანდატების განაწილების, საარჩევნო ბარიერის და სხვა საარჩევნო საკითხების შესახებ, კანონი აწესრიგებს.²⁸

²⁶ გამოსავალს სპეციალისტები საარჩევნო ბარიერში ხედავენ. იხ., Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 199.

²⁷ იქვე, 199-200.

²⁸ The Constitutional Act of Denmark, Art 28, Art 30.

ლატვიაში სეიმი პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 100 წარმომადგენლისგან შედგება. კონსტიტუცია ადგენს, რომ არჩევნების დროს ლატვიის ტერიტორია იყოფა საარჩევნო ოლქებად, რომელშიც ასარჩევ დეპუტატთა რიცხვი განისაზღვრება ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობის მიხედვით. არჩევნების შესახებ სხვა ინფორმაცია ძირითად კანონში არ არის მოცემული.²⁹

ესტონეთის კონსტიტუციის თანახმად, ესტონეთში საკანონმდებლო ხელისუფლებას სახელმწიფო კრება (რიიგიკოგუ) ახორციელებს, რომელიც თავისუფალი არჩევნების გზით, პროპორციულობის პრინციპის საფუძველზე აირჩევა. ლატვიის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ესტონეთის კონსტიტუცია არ შეიცავს საარჩევნო ოლქებსა და თითოეულ მათგანში ასარჩევი დეპუტატების რაოდენობაზე მითითებას. სახელმწიფო კრების არჩევნების საკითხებს კანონი აწესრიგებს.³⁰

განხილული კონსტიტუციების მსგავსად, ჩეხეთის კონსტიტუციაც საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევის წესზე მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს: დეპუტატთა პალატის 200 დეპუტატი აირჩევა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის შესაბამისად, ხოლო სენატის 81 სენატორი – მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. საარჩევნო საკითხების დეტალურად განსაზღვრა აქაც კანონს აქვს მინდობილი.³¹

გერმანიის კონსტიტუცია მითითებასაც კი არ იძლევა საარჩევნო სისტემის შესახებ. აღნიშნულია მხოლოდ ის, რომ დეპუტატები საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით აირჩევიან. რუმინეთის კონსტიტუციაც, საარჩევნო სისტემას არ აკონკრეტებს, მაგრამ განსაზღვრავს, რომ დეპუტატთა და სენატორთა რაოდენობა ქვეყნის მოსახლეობის შესაბამისად, საარჩევნო კანონით არის დადგენილი. საინტერესოა, რომ ეროვნული უმცირესობების მიერ ფორმირებული ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც პარლამენტში წარმომადგენლობისთვის არჩევნებში მოპოვებული ხმათა რაოდენობა არ ჰყოფნით, კონსტიტუციით უზრუნველყოფილია თითო მანდატი.³²

²⁹ Constitution of The Republic of Latvia, Art. 5-7.

³⁰ Constitution of The Republic of Estonia, Art. 59-60.

³¹ Constitution of The Czech Republic, Art.15-20.

³² Basic Law of The Federal Republic of Germany, Art.38, The Constitution of Romania, Art. 62.

პორტუგალიის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს, რომ საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა ხდება კანონით, რომელიც შეიძლება ითვალისწინებდეს პროპორციული სისტემის უზრუნველყოფისთვის ერთმანდატიანი ან მრავალმანდატიანი ოლქის შექმნას. რაც შეეხება დეპუტატთა რაოდენობას, მრავალმანდატიანი ოლქების შექმნის შემთხვევაში, მათი განსაზღვრა აქაც მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად ხდება.³³

ზემოთ განხილულისგან განსხვავებით, საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებს დეტალურად განსაზღვრავს ნორვეგიის კონსტიტუცია. კერძოდ, სტორტინგის 165 წევრიდან 157 ოკრუგის წარმომადგენელია, 8 კი — გამათანაბრებითი წარმომადგენელი. კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენს თითოეული ოლქიდან ასარჩევი ოკრუგის წარმომადგენლების რიცხვს (მაგ., რუგალანის ოლქიდან – 10, ტრომსის ოლქიდან – 6 და ა.შ.). ძირითადი კანონით განსაზღვრულია არა მხოლოდ საოკრუგო წარმომადგენელთა არჩევნების პროპორციული სისტემით ჩატარება, არამედ ხმათა წარმომადგენლებში გარდასახვის მთლიანი წესი და გამათანაბრებითი მანდატის განაწილების პირობები. დადგენილია საარჩევნო ზღურბლიც – 4%, რომლის გადალახვის გარეშე პარტია გამათანაბრებით მანდატებს ვერ მიიღებს.³⁴

„საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსში“ ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციით საჭიროა იმ საკითხების განსაზღვრა, რომელთაზე ყველაზე მეტად საჭიროებს დაცვას. ასეთად კი მას მიაჩნია საარჩევნო სისტემა, საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა, საარჩევნო ოლქები ან მათი საზღვრების დადგენის წესები.³⁵ როგორც სახელმწიფოთა პრაქტიკა აჩვენებს, ძირითადად, კონსტიტუციები მხოლოდ მითითებას აკეთებენ საარჩევნო სისტემასა და წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე, იშვიათად აღნიშნავენ საარჩევნო ოლქებში მანდატების რაოდენობის განსაზღვრის წესზე, სისტემის დეტალურ მოწესრიგებას კი, უმრავლეს შემთხვევაში, კანონს ავალბენ.

³³ Constitution of The Portuguese Republic, Seventh Revision, Art. 148-149.

³⁴ The Constitution of The Kingdom of Norway, Art. 57-59.

³⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 66.

საარჩევნო სისტემის ზედმეტად ზოგადმა კონსტიტუციურმა მოწესრიგებამ და მისი ძირითადი მახასიათებლების განსაზღვრის უფლების კანონისთვის გადაცემამ, ხელისუფლების სათავეში მყოფ გუნდს შეიძლება საკუთარი პოლიტიკური ინტერესების შესაბამისი სისტემის დადგენის გზა გაუხსნას. კონსტიტუციის ცვლილება რთულ და დროში გაწელილ პროცედურას მოითხოვს. კანონის ცვლილება კი, ბევრად მარტივია. აქედან გამომდინარე, თუ კონსტიტუციამ საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტები თავადვე არ დაადგინა, შეიქმნება პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ მარტივად, კანონში ცვლილებების შეტანით ხელსაყრელი პირობების შექმნის შესაძლებლობა.

განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში საარჩევნო სისტემის ძირითადი მახასიათებლების კანონით განსაზღვრის შესაძლებლობამ შეიძლება პრობლემა არ შექმნას, მაგრამ სახელმწიფოებში, სადაც პოლიტიკური კულტურა ჯერ კიდევ განვითარების გზაზეა, უპრიანია გარკვეული ბალანსის პოვნა ზოგად მოწესრიგებასა და ზედმეტ დეტალიზაციას შორის, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საარჩევნო სისტემის მანიპულაციებისგან დაცვა.

2. საარჩევნო სისტემის ქართული პრაქტიკა

2.2. მოქმედი საკონსტიტუციო ჩარჩო³⁶

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია საპარლამენტო არჩევნების სისტემის შესახებ მხოლოდ მწირ ინფორმაციას შეიცავს. კონსტიტუცია პარლამენტის არჩევისთვის შერეულ სისტემას ადგენს - საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნამდე საკანონმდებლო ორგანო 4 წლის ვადით, საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, 77 პროპორციული წესით და 73 მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტის წევრისგან შედგება.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე სუბიექტებს. ესენი არიან:

³⁶ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე და 50-ე მუხლებს, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქციით.

- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება, რომელსაც არჩევნების დანიშვნის დროისთვის წარმომადგენელი ჰყავს პარლამენტში;
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება, რომელსაც წარმომადგენელი პარლამენტში არ ჰყავს, მაგრამ მისი მხარდაჭერა დადასტურებულია ამომრჩეველთა ხელმოწერებით (არაუმეტეს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-სა).

პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში პოლიტიკური გაერთიანებებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ მანდატის მისაღებად დადგენილი ზღურბლი – ამომრჩეველთა ხმების 5%-ია. იმ საარჩევნო სუბიექტებისთვის კი, რომლებიც არჩევნების შედეგად მიიღებენ ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო პარლამენტის წევრთა მინიმალურ ოდენობაზე – 6-ზე ნაკლებ მანდატს, მანდატები შეეცვებათ აღნიშნულ საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე.

განსხვავებით პროპორციული სისტემისგან, როგორც არჩევნებში მაჟორიტარული სისტემით მონაწილეობის, ისე ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების წესს კონსტიტუცია საარჩევნო კანონმდებლობას ავალებს.

2.2. სისტემის გამოკვეთილი ხარვეზები

მოქმედი კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩო ოთხჯერ შეიცვალა – 1999, 2005, 2008 და 2011 წლებში.³⁷ მიუხედავად ცვლილებების სიმრავლისა, კონსტიტუციის ჩანაწერი ისევ ზოგადი დარჩა და საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტების: კომისიის შემადგენლობის, საარჩევნო ოლქების განსაზღვრის წესის, მანდატების განაწილების პირობების და სხვათა დადგენა ისევ ორგანულ კანონს აქვს მინდობილი.

ქართული საარჩევნო სისტემის ხარვეზების შესახებ ხშირად აღნიშნავენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციები,

³⁷ იხ., 1999 წლის 30 ივლისის, 2005 წლის 23 თებერვლის, 2008 წლის 12 მარტის და 2011 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტები საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

ცალკეული ექსპერტები, რომლებიც, ერთი მხრივ, არჩევნების საკანონმდებლო მოწესრიგებას, მეორე მხრივ კი, საქართველოში ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნებს აკვირდებიან. მათი კრიტიკა, ძირითადად, შემდეგი საკითხებისადმი მიმართული:

2.1. ქვეთავში აღინიშნა, რომ მაჟორიტარული სისტემის წესით მანდატების განაწილების წესს თავად კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს. საარჩევნო კოდექსით დადგენილია მაჟორიტარული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში გამარჯვებისათვის საჭირო ამომრჩეველთა ხმების 30%-იან ზღვარი, რაც იმას ნიშნავს, რომ თუ არჩევნებში რამდენიმე კანდიდატი დარეგისტრირდა, არჩევნები შეიძლება ერთ-ერთმა კანდიდატმა მხოლოდ 30%-იანი მხარდაჭერით მოიგოს, მისი კონკურენტების ხმათა საერთო რაოდენობა კი, მის მიერ მიღებულ ხმებზე მეტი აღმოჩნდეს.³⁸

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნების შესახებ დასკვნაში უარყოფითად აფასებს საქართველოს კონსტიტუციაში არსებულ ჩანაწერს, რომელიც მანდატების შეესებას ითვალისწინებს იმ პარტიებისთვის, რომლებმაც საპარლამენტო არჩევნებში ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო მინიმალურ ოდენობაზე ნაკლები მანდატი მიიღეს. დასკვნაში მითითებულია, რომ საარჩევნო სისტემა უნდა შეესაბამებოდეს „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლით დაცულ უფლებებს.³⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ოფისი კონკრეტულად არ განმარტავს ხარვეზს, როგორც ჩანს, მოქმედ წესში ის ხალხის ხმების მანდატებში სამართლიანი გარდასახვის პრობლემას ხედავს.

მოქმედი სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ხარვეზად საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა მიიჩნევა. ჯერ კიდევ 2002 წელს, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ დასკვნაში ვენეციის კომისია წერს, რომ საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა არ შეიძლება არჩევნების თარიღზე იყოს დამოკიდებული, რადგან ასეთი ჩანაწერი პოლიტიკური მანიპულაციისთვის კარის გაღებაა.

³⁸ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესი, საარჩევნო სისტემის ანალიზი და რეკომენდაციები, თბილისი, 2013, 21-24.

³⁹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი, 12.

კომისიის რეკომენდაციით, ოლქების საზღვრები ყოველ 10 წელიწადში ერთხელ შეიძლება გადაიხედოს, მოსახლეობის რაოდენობის ზრდის გათვალისწინებით.⁴⁰ მიუხედავად საერთაშორისო ექსპერტების რჩევებისა, დღემდე საპარლამენტო არჩევნების დროს მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს ქმნის და მათ საზღვრებს დადგენილებით ადგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, არაუგვიანეს პარლამენტის მორიგი არჩევნების წლის 1 ივლისისა.

საარჩევნო ოლქები და მათი დადგენის წესი „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსით“ ისეთ საკითხად არის მიჩნეული, რომელიც დაცულობის მაღალი ხარისხის საჭიროებიდან გამომდინარე, ქვეყნის ძირითადი კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული.⁴¹ საქართველოში კი, საარჩევნო ოლქების საზღვრებს არათუ კონსტიტუცია, ორგანული კანონიც კი არ განსაზღვრავს თავად. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის პირობებშიც კი, დაუშვებელია ის დადგენილებით წყვეტდეს საკითხებს, რომლებიც, საერთაშორისო სტანდარტით, კანონმდებლობით უნდა წესრიგდებოდეს.

საარჩევნო ოლქების საზღვრების კანონმდებლობით პირდაპირ განუსაზღვრელობასა და საპარლამენტო არჩევნებში მიღებულ მანდატებს შორის მნიშვნელოვანი დისპროპორციის შესახებ ვენეციის კომისია და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი კანონმდებელს 2003 წლიდან აფრთხილებდა.⁴² ორგანული კანონი საპარლამენტო არჩევნების დროს 73 ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქს შექმნას ითვალისწინებს. მათგან 10 ოლქი იქმნებოდა დედაქალაქში. ექსპერტების აზრით, ის ფაქტი, რომ საარჩევნო სისტემა უშვებს, ერთი კანდიდატი ოლქში 1800 ხმით იქნას არჩეული, მეორე კანდიდატს კი სხვა ოლქში ასარჩევად 70 000

⁴⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD (2002) 9, Strasbourg, 24 May 2002, 23.

⁴¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 66.

⁴² იბ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL (2003) 100, Strasbourg, 5 December, 2003; ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2003 წლის 2 ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნების ანგარიში, 1-ლი ნაწილი, ODIHR.GAL/7/04/, 30 January 2004.

ხმა დასჭირდეს, პირდაპირ ეწინააღმდეგება ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპს.⁴³ აღნიშნული წესი საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნო,⁴⁴ თუმცა საარჩევნო კანონმდებლობით საარჩევნო ოლქების დადგენის საკითხი ჯერჯერობით ისევ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. ექსპერტები ისტორიული და გეოგრაფიული მახასიათებლების მქონე ოლქების მექანიკურ გაერთიანებას ეწინააღმდეგებიან. ისინი გამოსავალს საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, პროპორციულ სისტემაზე გადასვალასა და მორიგი არჩევნების ახალი წესით ჩატარებაში ხედავენ.⁴⁵

საპარლამენტო არჩევნების მაჟორიტარული სისტემის პრობლემებზე თანხმდება როგორც პოლიტიკური გუნდი, ასევე აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა უმრავლესობა. მიუხედავად პროპორციული სისტემის დადებითი მახასიათებლების შესახებ ერთგვარი კონსენსუსისა, ქართული რეალობისთვის მორგებული მოწესრიგების შესახებ მიდგომები განსხვავდება.

3. საარჩევნო სისტემის მიმდინარე რეფორმა

3.1. „უმრავლესობის პროექტი“⁴⁶

2015 წლის 3 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტის 81-მა წევრმა წარადგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს

⁴³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD(2010)013, Strasbourg/Warsaw, 9 June 2010, 13.

⁴⁴ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება №1/3/547 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუშავილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ხელისუფლების მიერ შემოთავაზებული მაჟორიტარული ოლქების დანაწილება შესაძლოა, არაკონსტიტუციური იყოს, 10 დეკემბერი, 2015, ხელმისაწვდომია: <<http://www.transparency.ge/blog>> [19.12.2015].

⁴⁶ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტს საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და მის განმარტებით ბარათს, 07-3/475/8, 03.09.2015.

კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, კანონპროექტის წარდგენას კოალიციისა და საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციების ხანგრძლივი დისკუსია უძღოდა წინ, რომელიც მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების დადებითი და უარყოფითი მხარეების ანალიზზე იყო დაფუძნებული.

კონსტიტუციით დადგენილი მონესრიგების პოლიტიკური სისტემის განვითარებასთან ადაპტირების მიზნით, კანონპროექტი 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ითვალისწინებს პარლამენტის პროპორციული სისტემით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით არჩევას. ცვლილებები ეხება კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 50-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს.

კანონპროექტი შემდეგ სიახლეებს შეიცავს:

- გაუქმებულია მაჟორიტარული სისტემა. პარლამენტის 150 წევრი პროპორციული სისტემით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით აირჩევა;
- საარჩევნო ზღურბლი 5%-დან შემცირებულია 4%-მდე;
- განსაზღვრულია, რომ მრავალმანდატიან ოლქებში მანდატები განაწილდება პოლიტიკური გაერთიანებებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ შესაბამის ოლქში მიღებული ხმების პროპორციულად. მანდატების განაწილების წესის დეტალურად განსაზღვრას კონსტიტუცია ორგანულ კანონს ავალებს;
- გაუქმდა ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე მანდატების შევსების წესი.

კონსტიტუციის 102-ე მუხლით განსაზღვრული წესით პარლამენტის მიერ პროექტის მხარდაჭერის შემთხვევაში, კანონპროექტი ამოქმედდება არა მორიგი საპარლამენტო არჩევნებისთვის, არამედ მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე, რაც იმას ნიშნავს, რომ არჩევნები ცვლილებებისამებრ მხოლოდ 2020 წელს ჩატარდება.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, 2010 წლის 9 აპრილს საკონსტიტუციო კომისიას საზოგადოებრივმა საკონსტიტუციო კომისიამ წარუდგინა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია, რომელშიც საკმაოდ

დიდი ნაწილი ეთმობა არჩევნებს. კონცეფციაში საზოგადოებრივი კომისიის წევრები მსჯელობენ არჩევნების სამართლიანი შედეგის მიღწევის მნიშვნელობაზე. კომისიის აზრით, ქართული პრაქტიკის გათვალისწინებით, სამართლიანი და მდგრადი საარჩევნო გარემოს უზრუნველსაყოფად საჭიროა უზენაეს კანონში არჩევნების საფუძვლებთან ერთად, საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესის, ამომრჩეველთა სიის შედგენის წესის და საარჩევნო სისტემის ასახვაც. კომისიის არჩევანი ერთადერთი გადაცემადი ხმის სისტემაზე იყო შეჩერებული, იმ არგუმენტით, რომ ის ხელს შეუწყობდა „თითო-კაციანი“ პარტიების ეპოქის დასასრულს, შეამცირებდა „დაკარგული“ ხმების რაოდენობას, უზრუნველყოფდა ტერიტორიული ერთეულების სათანადო წარმომადგენლობას და ა.შ.⁴⁷ საინტერესოა, რომ კონცეფციის ავტორი საზოგადოებრივი კომისიის შემადგენლობაში დღევანდელი „უმრავლესობის პროექტის“ ინიციატორებიც იყვნენ, მაგრამ 2010 წელს წარმოდგენილი ხედვები, რომელთა გაზიარებასაც, საარჩევნო პროცესის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებლად მიიჩნევდნენ, 2015 წელს წარმოდგენილ საკუთარ პროექტში აღარ გაუთვალისწინებიათ.

უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილი პროექტი საარჩევნო სისტემას ცვლის, მაგრამ ახალი საარჩევნო სისტემის შესახებ ისეთივე ზოგად საკონსტიტუციო ჩარჩოს შეიცავს, როგორიც დღეს მოქმედი ჩანაწერია. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ კონსტიტუციაში მოცემული პარლამენტის არჩევის წესი არ შეცვლილა. საარჩევნო სისტემის დაცულობის უზრუნველყოფას მხოლოდ მაჟორიტარული წესის პროპორციულით ჩანაცვლება ვერ უზრუნველყოფს. პრობლემები, რომლებსაც საზოგადოებრივი კომისია 2010 წელს ხედავდა, დღესაც არსებობს. შესაბამისად, თუ უმრავლესობამ ინიციატივის წესით წარმოდგენილი პროექტი გამოკვეთილი პრობლემების მოგვარების მიზნით შეადგინა, გაუგებარია, თუ რატომ რჩება კანონმდებელს ისევ ისეთი ფართო დისკრეცია, საკუთარი შეხედულებისამებრ ჩამოაყალიბოს საარჩევნო სისტემის მთელი კონსტრუქცია. გარდა იმისა, რომ საარჩევნო სისტემის

⁴⁷ იხ., საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია, საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი 2012, 277-279.

შესახებ პროექტი მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს, განსაზღვრული არ არის საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი და შემადგენლობა, არც საარჩევნო ოლქების განსაზღვრის წესი და თითოეულ ოლქში საარჩევნო კანდიდატების ოდენობის განსაზღვრის პირობები.

5%-იანი საარჩევნო ბარიერის 4%-მდე დაწევა, პროექტის ავტორთა განმარტებით, შეამცირებს „დაკარგული“ ხმების ოდენობას.⁴⁸ ერთი შეხედვით, ბარიერის დაწევა პოზიტიური მოვლენაა, რადგან მაღალი ბარიერი უარყოფითად მოქმედებს წარმომადგენლობითობაზე და პატარა პარტიებს მანდატების მოპოვების შესაძლებლობას ართმევს,⁴⁹ მაგრამ მანდატების ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე შევსების წესის გაუქმების პირობებში, ბარიერის დაწევა პარტიულ მრავალფეროვნებას ვერ შექმნის. საპარლამენტო საქმიანობაში ფრაქციას უდიდესი როლი აქვს. იმ შემთხვევაში, თუ გარკვეული ჯგუფის ინტერესების წარმომადგენლებს არ მიეცემათ ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობა, მათი წარმომადგენლობითობა ვერ იქნება ქმედითი. ფრაქციის შექმნის გარეშე 2 თუ 3 მანდატის მქონე პოლიტიკურ პარტიას არ ექნება პარლამენტში საკუთარი პოლიტიკური კურსის გატარების, კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საკუთარი აზრის გამოხატვის საშუალება. აღნიშნულმა შეიძლება ახლადგამოჩენილ, მცირე პოლიტიკურ პარტიებს არჩევნებში მონაწილეობის მიღების მოტივაცია დაუკარგოს, რაც, საბოლოო ჯამში, ისევ გააქარწყლებს მრავალპარტიული პარლამენტის პერსპექტივას და შეაფერხებს საქართველოს სტაბილურ პოლიტიკურ განვითარებას.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს პროექტის გარდამავალი დებულება, რომელიც, პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო ცვლილებების მხარდაჭერის შემთხვევაში, ცვლილებებს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ავრცელებს, პარლამენტის მორიგი 2016

⁴⁸ გასათვალისწინებელია, რომ ვენეციის კომისია 2002 წლის დასკვნაში, სადაც საქართველოში დამკვიდრებულ 7%-იან ბარიერს აფასებს, აღნიშნავს, რომ უკეთეს გზად მიაჩნია, პოლიტიკური პარტიებისთვის 4%-იანი ზღვარი, ხოლო საარჩევნო ბლოკებისთვის უფრო მაღალი, 6 %-იანი ზღვარი დადგენილიყო. იხ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD (2002) 9, Strasbourg, 24 May 2002, 82.

⁴⁹ Lijphart A., Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford University Press, New York, 1994, 10-11.

წლის არჩევნები კი, ისევ დღეს მოქმედი წესით ჩატარდება. პროექტში გაკეთებული დათქმის ავტორებისეული არგუმენტი ასეთია: „პროპორციული საარჩევნო სისტემის დამკვიდრება პარტიული ინსტიტუციონალიზაციის მაღალ ხარისხს მოითხოვს“. კოალიციის რწმენით, 2020 წლისთვის ქართული პოლიტიკური სისტემა მზად იქნება პროპორციული სისტემით არჩევნების ჩატარებისთვის, 2016 წლამდე კი, სიახლეების დანერგვა რთული იქნება.

ქართველი სპეციალისტების აზრით, პოლიტიკური მზაობის შემთხვევაში, საკმარისი დროა დარჩენილი მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე პროპორციულ სისტემაზე გადასვლისთვის, მაგრამ მმართველი ძალა პროექტში არსებული ჩანაწერით ცდილობს, თავის სასარგებლოდ გამოიყენოს დღეს არსებული ჩანაწერი და 2016 წელს პარლამენტში დაუმსახურებლად მიიღოს იმაზე მეტი მანდატი, ვიდრე ეკუთვნის.⁵⁰

რთულია, დაკვირვებულმა მკითხველმა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილ პროექტში პარტიული ინტერესი ვერ შეამჩნიოს. შთაბეჭდილებას ამძაფრებს ისიც, რომ რეფორმის საკითხი დღის წესრიგში მხოლოდ ბოლო წელს დადგა. წარმომადგენლობის გაზრდის, მანდატებში ხმათა სამართლიანი გარდასახვის ნამდვილი ინტერესის არსებობის პირობებში, საარჩევნო სისტემის ცვლილების საკითხი მმართველ გუნდს ხელისუფლების სათავეში მოსვლის პირველივე წელს უნდა დაეყენებინა, იმის გათვალისწინებით, რომ საარჩევნო სისტემის კრიტიკა უკვე დიდი ხანია ისმის, მათ შორის, კოალიციის წარმომადგენლების მხრიდანაც. აღნიშნულ შემთხვევაში, „პროპორციული სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებული სირთულეების პრევენციისთვის“ მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე საკმარისი დრო დარჩებოდა.

3.2. „ამომრჩეველთა პროექტი“⁵¹

უმრავლესობის პროექტის წარდგენიდან მცირე დროში, 2015 წლის 8 სექტემბერს, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს

⁵⁰ იხ., <<http://www.isfed.ge/main/915/geo/>> [21.12.2015]; <<http://forbes.ge/news/948/>> [21.12.2015].

⁵¹ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტს და მისი განმარტებით ბარათს, 18314/8, 08.09.2015.

პროექტი წარადგინა მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფმა. ავტორთა დასაბუთებით, მაჟორიტარული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური გარემოს არჩევნების შედეგებზე სრულფასოვან ასახვას, ამიტომ, საჭიროა მისი გაუქმება და პროპორციული სისტემის დამკვიდრება.

„უმრავლესობის პროექტისგან“ განსხვავებით, „ამომრჩეველთა პროექტი“ პროპორციული სისტემის ორ სახესხვაობას ამკვიდრებს: საერთოპროპორციულ სისტემას და სამხარეო პროპორციულ სისტემას. ინიციატორთა განმარტებით, ეს წესი საკანონმდებლო ორგანოს დაკომპლექტებას პოლიტიკურ ძალათა რეალურ გადანაწილებაზე გახდის დამოკიდებულს, გაზრდის წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციას და გააძლიერებს ამომრჩეველთა ნდობას.

ინიციატორთა აზრით, ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევა შესაძლებელია საარჩევნო სისტემის შემდეგი გზით გარდაქმნის შემთხვევაში:

- პარლამენტის 75 წევრი ერთიანი პროპორციული წესით უნდა აირჩეოდეს, ხოლო 75 – სამხარეო პროპორციული წესით;
- ერთიანი პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნებისთვის უნდა განისაზღვროს 5%-იანი საარჩევნო ზღურბლი;
- სამხარეო პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგად მანდატები მხოლოდ იმ პოლიტიკურ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის განაწილდება, რომლებიც ერთიანი პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებენ ხმების 5%-ს ან მეტს;
- სამხარეო პროპორციული სისტემით არჩევნებში მონაწილეობის წესი და მანდატების განაწილების წესი განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით.

„ამომრჩეველთა პროექტში“ შენარჩუნებულია ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო ოდენობამდე მანდატების შევსების მოქმედი წესი. მხარდაჭერის შემთხვევაში, ცვლილებები მიღებისთანავე ამოქმედდება, რაც იმას გულისხმობს, რომ, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნები უკვე პროპორციული სისტემით ჩატარდება.

200 000 ამომრჩევლის მიერ წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, სამწუხაროდ, სათანადო

ინფორმაციას არ შეიცავს პროექტით გათვალისწინებული საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტების შესახებ. მიუხედავად ამისა, კოალიციის მიერ წარდგენილი პროექტისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში ნათლად ჩანს, რომ ამომრჩეველთა პროექტი მიზნად ისახავს, რაც შეიძლება დროულად მოხდეს მაჟორიტარული სისტემის საქართველოში გამოვლენილი პრობლემების თავიდან აცილება და წარმომადგენლობით ორგანოში ამომრჩეველთა ინტერესის მაქსიმალურად სამართლიანად ასახვა. უნდა აღინიშნოს, რომ ამომრჩეველთა პროექტს მხარს უჭერს 8 არასამთავრობო ორგანიზაცია და 15 ოპოზიციური პარტია.⁵²

სამხარეო პროპორციული არჩევნები რეგიონების წარმომადგენლობას უფრო მეტად უზრუნველყოფს, ვიდრე საერთო პროპორციული არჩევნები. შესაბამისად, ამ უკანასკნელის პარალელურად, რეგიონებიდან წარმომადგენლების არჩევა არა მხოლოდ გაზრდის რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების წარმოჩენას, არამედ ხელს შეუწყობს იმ პოლიტიკური ძალების არჩევნებში მონაწილეობას, რომელთაც მხოლოდ რომელიმე ერთ რეგიონში ჰყავთ მხარდამჭერები. აღნიშნულს უფრო მეტად ნაახალისებს 5%-იან საარჩევნო ბარიერთან ერთად, მანდატების შევსების მოქმედი წესის შენარჩუნებაც.

ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი პროექტით განსაზღვრულ სისტემას რამდენიმე წლით ადრე მხარს უჭერდა ე.წ. „ოპოზიციური რვიანი“, რომლის შემადგენლობაშიც, სხვა პარტიებთან ერთად, რესპუბლიკელები, კონსერვატორები და ეროვნული ფორუმიც იყვნენ. ოპოზიციური პარტიები მაშინდელ ხელისუფლებას სთავაზობდნენ პარლამენტის 75 წევრის პროპორციული წესით, დანარჩენი 75 წევრის კი – რეგიონულ-პროპორციული წესით არჩევას. 2015 წელს ამომრჩეველთა მიერ წარმოდგენილი პროექტის მსგავსად, საარჩევნო ბარიერი „ოპოზიციური რვიანის“ პროექტშიც 5% იყო. საინტერესო ფაქტია, რომ 2010 წელს ამ მოდელს ხელისუფლების თავეში მყოფი ნაციონალური მოძრაობა არ ეთანხმებოდა, ახლა კი,

⁵² პოლიტიკური პარტიები: „თავისუფელი დემოკრატები“, „ნაციონალური მოძრაობა“, „ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“, „ახალი მემარჯვენეები“ და სხვ.; არასამთავრობო ორგანიზაციები: „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ (ISFED), „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ (საია), „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ და სხვ.

უმცირესობის პოზიციიდან, იმავე პროექტის მხარდამჭერია, რომელზეც, ერთ დროს, თავად განაცხადა უარი.⁵³

უმრავლესობის პროექტთან დაკავშირებით გამოკვეთილი შენიშვნების მსგავსად, ამომრჩეველთა პროექტიც ზედმეტად ზოგად საკონსტიტუციო ჩარჩოს ქმნის. პროექტით პირდაპირ არის განსაზღვრული საერთო პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის უფლებამოსილი სუბიექტები, მაგრამ სამხარეო პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის წესებს ძირითადი კანონი თავად არ განსაზღვრავს. გარდა ამისა, პროექტი ღიად ტოვებს თითოეულ რეგიონში მანდატების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ საკითხს. შესაბამისად, ამ შემთხვევაშიც, წარმოდგენილი პროექტი საარჩევნო სისტემის მხოლოდ მცირე ფარგლებს განსაზღვრავს და ძირითადი მექანიზმის აგების დისკრეციას კანონმდებლობას ანიჭებს.

3.3. რეფორმის პერსპექტივა

2016 წლის არჩევნების მოახლოებასთან ერთად, მცირდება საარჩევნო რეფორმის განხორციელების შანსი და შესაბამისად, მორიგი საპარლამენტო არჩევნების შეცვლილი სისტემის შესაბამისად ჩატარების შესაძლებლობაც. „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსში“ ვენეციის კომისია უარყოფითად აფასებს საარჩევნო სისტემის ცვლილებას არჩევნებამდე ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. ის რეკომენდაციასაც აძლევს სახელმწიფოებს, რომ კონსტიტუციაში ჩაიწეროს: „არჩევნებამდე დარჩენილი ერთი წლის განმავლობაში საარჩევნო სისტემის ცვლილების შემთხვევაში, მორიგ არჩევნებზე გავრცელდება ძველი საარჩევნო სისტემა“.⁵⁴ საინტერესოა, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციები დიდი ხანია უარყოფითად აფასებენ საქართველოში არჩევნებამდე დარჩენილ მცირე პერიოდში საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს. მაგალითისთვის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშში ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობაში

⁵³ იხ., <<http://www.isfed.ge/main/915/geo/>> [21.12.215]

⁵⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 65-66.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ უნდა შედიოდეს საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე.⁵⁵

კოალიციის მიერ პროექტის ინიცირების დროსა და საკონსტიტუციო ცვლილებების განსახორციელებლად კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურის (ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა 3 თვის ინტერვალით მხარდაჭერის საჭიროების) გათვალისწინებით, ცვლილებების მიღების შემთხვევაში, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ძალიან ცოტა დრო დარჩება, რამაც, შესაძლოა ისევ კანონმდებლის კრიტიკა გამოიწვიოს. გარდა ამისა, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ უმრავლესობის პროექტმა, წარმოდგენილი სახით, პარლამენტის წევრთა 3/4-ის მხარდაჭერა მიიღოს. სავარაუდოდ, საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემდეგ, ამდენი ხნის განმავლობაში სწორედ სათანადო მხარდაჭერის არარსებობის გამო არ იწყება პროექტის საპარლამენტო განხილვა.

საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ცვლილება მაქსიმალურ ინკლუზიურობას მოითხოვს. მართალია, საარჩევნო სისტემის საკითხზე აბსოლუტური თანხმობა ვერასოდეს იარსებებს, მაგრამ აუცილებელია რეფორმის მიმდინარეობის პროცესში მინიმუმ პოლიტიკური პარტიების ჩართვა, რადგან სწორედ მათზე გავრცელება საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დადგენილი სისტემა. „ამომრჩეველთა პროექტს“ არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და არასაპარლამენტო ოპოზიციასთან ერთად, მხარს უჭერს საპარლამენტო ოპოზიციაც. ამ უკანასკნელის თანხმობის გარეშე, მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილების პირობებში, საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელება შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, საარჩევნო სისტემის გაუმჯობესების ნამდვილი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, საპარლამენტო უმრავლესობას შეუძლია გამოიყენოს შესაძლებლობა და უმცირესობასთან კონსენსუსის მიაღწიოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შენარჩუნდება მოქმედი საარჩევნო სისტემა, მმართველ ძალას კი, თავის გასამართლებლად ის არგუმენტი ექნება, რომ სცადა საარჩევნო სისტემის გარდაქმნა, მაგრამ უმცირესობასთან პოლიტიკური თანხმობის არარსებობის გამო, ეს შეუძლებელი გახდა.

⁵⁵ იხ., ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი, 13.

დასკვნა

ყოველი სახელმწიფო ინდივიდუალურად ირჩევს დემოკრატიულობის მისაღწევად გასავლელ გზას, რომელიც მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაშია უეკლო. საქართველომ ბევრი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ქარტეხილი გამოიარა და დღემდე ძიების პროცესშია, რასაც საარჩევნო სისტემის მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმაც ადასტურებს.

საპარლამენტო არჩევნების ქართული სისტემის ხარვეზების საკითხზე პოლიტიკურ წრეებში არსებული თანხმობის მიუხედავად, სისტემის რეფორმა დღემდე ვერ მოხერხდა. ამის მიზეზი ხელისუფლების სათავეში მოსული ყოველი მომდევნო მმართველი გუნდის მიერ მაჟორიტარული სისტემის მეშვეობით მანდატების არაობიექტურად მოპოვების შესაძლებლობაა, რისი დათმობაც, ვერც ერთმა პოლიტიკურმა გუნდმა შეძლო.

საარჩევნო სისტემების ძირითადი მახასიათებლების აწონ-დაწონვის, საქართველოში მოქმედი საარჩევნო სისტემის გამოვლენილი ნაკლოვანებების განხილვის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა მაქსიმალურად სამართლიანი წარმომადგენლობის შესაძლებლობას პროპორციული სისტემა შექმნის იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო სისტემის შინაგანი კონსტრუქცია მანდატების განაწილების სამართლიან წესს დაადგენს, მაქსიმალურად შემცირდება დაკარგული ხმების ოდენობა და უზრუნველყოფილი იქნება პარტიული მრავალფეროვნება. სტაბილური პოლიტიკური განვითარების მიზნით, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს განსაზღვრისას კანონმდებელმა სასურველია ყურადღება მიაქციოს საერთაშორისო სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს. საარჩევნო სისტემის დაცულობის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა შეიქმნას საარჩევნო სისტემის მყარი საკონსტიტუციო საფუძველი, რომელიც კანონმდებელს საშუალებას არ მისცემს, მისი სურვილისამებრ მოაწყოს საარჩევნო სისტემა.

ნაშრომში განხილული პროექტების ანალიზის შედეგად განისაზღვრა, რომ უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი თავისი მახასიათებლებით არა წარმომადგენლობის უზ-

რუნველყოფაზე, არამედ პარტიულ ინტერესზეა დამყარებული. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებით „უმრავლესობის პროექტისგან“, „ამომრჩეველთა პროექტის“ შინაარსობრივ მხარეს ბევრი ქომაგი ჰყავს, პროექტით დატოვებული ღია საკითხები, როგორიცაა მაგალითად, მანდატების განაწილების წესი, რეგიონებში ასარჩევ წარმომადგენელთა რაოდენობის განსაზღვრის წესი, უფრო მეტი დაცულობის უზრუნველსაყოფად, უნდა დაკონკრეტდეს.

მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილების ვადაში საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს გარდაქმნის შანსი მცირეა, მაგრამ პოლიტიკური მზაობის შემთხვევაში — მოსწრებადი. ის ფაქტი, რომ რამდენიმე წლის წინ საერთო პროპორციული და რეგიონულ-პროპორციული სისტემით პარლამენტის არჩევას კოალიციაში შემავალი პარტიების ნაწილი ერთ-ერთ საუკეთესო მოდელად მიიჩნევდა, ქმნის კონსენსუსის პერსპექტივას, თუმცა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კოალიციას საკუთარ პარტიულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემის მიღების ნაცვლად, მოქმედი საარჩევნო სისტემის უკეთესობისკენ გარდაქმნის ინტერესი გაუჩნდება.