საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
GEORGIAN YOUNG LAWYERS' ASSOCIATION

ჯ. ხახიძის №15, თბილისი, საქართველო, 0102; ტელ: (995 32) 295 23 53; ფაქსი: (995 32) 292 32 11
ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge

15, J. Kakhidze str. 0102, Tbilisi, Georgia. Tel: (995 32) 295 23 53; Fax: (995 32) 292 32 11
E-mail: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge

ნომერი: გ-04/85-24 თარიღი: 01.04.2024

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა
კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ანრი ოხანაშვილს

ბატონო ანრი,

წარმოგიდგენთ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) მოსაზრებას საქართველოს პარლამენტის წევრების გივი მიქანაძის, რატი იონათამიშვილისა და დავით მათიკაშვილის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ითვალისწინებს ცვლილებების შეტანას: საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“. (07-3/428/10; 20/03/2024)

იხ. დანართი.

პატივისცემით,

ნონა ქურდოვანიძე

თავმჯდომარე

დანართი

მ ო ს ა ზ რ ე ბ ა

საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით

1) საარჩევნო კოდექსში ქართული ოცნების დეპუტატის მიერ ინიცირებული ცვლილებით უქმდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მაჟორიტარი კანდიდატების ასარჩევად დადგენილი მინიმალური 40%-იანი ბარიერი და საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნებში მეორე ტურების გამართვის შესაძლებლობა. შემოთავაზებული რედაქციით, საკრებულოს წევრად არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც შესაბამის მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ყველაზე მეტი ნამდვილ ხმას მიიღებს.[1]

მოქმედი რეგულირებით, რომელიც 2021 წლის ივნისში ოპოზიციასა და მმართველ პარტიას შორის მოლაპარაკებების შედეგად იქნა მიღებული, საკრებულოს მაჟორიტარი წევრობის კანდიდატმა გამარჯვებისთვის მის მეტოქეზე მეტი ხმა უნდა მოიპოვოს, მაგრამ მის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა არ უნდა იყოს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 40%-ზე ნაკლები. იმ შემთხვევაში, თუ ვერცერთი კანდიდატი ვერ გადალახავს 40%-იან ბარიერს, მეორე ტური ინიშნება (კოდექსის 149-ე და 149[1] მუხლები).

წარმოდგენილი კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი ამ ცვლილების მიზეზად ასახელებს მეორე ტურების ჩატარების გამო საკრებულოს სწრაფად დაკომპლექტებისა და მათი ეფექტური საქმიანობის ხელშეშლას. ამასთან, ინიციატორები ამ ცვლილების მიზნად მეორე ტურების გამართვასთან დაკავშირებული ფინანსური სახსრების დაზოგვას ასახელებენ. საკრებულოს ფუნქციონირების ეფექტიანობის უზრუნველყოფა და საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა, ერთი შეხედვით, ლეგიტიმური მიზნებია ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დასაკომპლექტებლად 40%-იანი ბარიერის და შესაბამისად, მეორე ტურების გაუქმების საპირწონედ, თუმცა, საია თვლის, რომ ამ ცვლილების მიღებით ბევრად უფრო დიდი ლეგიტიმური ინტერესი შეიძლება დაზიანდეს და ის პირდაპირ უკავშირდება საკრებულოების ლეგიტიმაციის ხარისხის შემცირებას. კერძოდ:

წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივით, 2025 წლიდან ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოში მაჟორიტარი წევრები ფარდობითი უმრავლესობის საფუძველზე, საარჩევნო ბარიერისა და შესაბამისად მეორე ტურის დანიშვნის შესაძლებლობის გარეშე აირჩევიან. შედეგად, მცირდება მანდატის მოსაპოვებლად საჭირო ხმების მინიმალური ზღვარი და თეორიულად საკრებულოს წევრი შეიძლება გახდეს კანდიდატი, რომელიც, მართალია, სხვებზე მეტს, მაგრამ ამომრჩეველთა ბევრად ნაკლების

[1] https://info.parliament.ge/#law-drafting/28268

მხარდაჭერას მოიპოვებს, ვიდრე ეს დღევანდელი რეგულირების ფარგლებში შეიძლება მოხდეს. აქ თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ არჩევნები უმეტესად დაახლოებით 50%-იანი აქტივობის პირობებში წარიმართება, საარჩევნო ბარიერისა და მეორე ტურის ჩატარების გარეშე კიდევ უფრო მკაფიოდ იჩენს თავს მაჟორიტარული სისტემის უარყოფითი მხარე - ხალხის წარმომადგენლად შესაძლოა არჩეულ იქნეს კანდიდატი, რომლის წინააღმდეგაც ბევრად უფრო მეტმა ამომრჩეველმა მისცა ხმა, ვიდრე მის მხარდასაჭერად. შედეგად, კიდევ უფრო მეტია ამომრჩეველთა დაკარგული ხმების რაოდენობა, ვიდრე ნებისმიერი სხვა საარჩევნო სისტემის (თუნდაც მაჟორიტარულის სხვა სახეობის) შემთხვევაში.

საარჩევნო ბარიერი მაჟორიტარულ სისტემებში ემსახურება იმას, რომ არჩევნების შედეგად გამოვლინდეს ისეთი გამარჯვებული, რომელიც თანხვდება ამომრჩეველთა მაქსიმალურად დიდი ჯგუფის სურვილებს. გარდა ამისა, ორტურიან მაჟორიტარულ სისტემას ფარდობითი უმრავლესობის სისტემასთან შედარებით ის უპირატესობაც გააჩნია, რომ იმ ამომრჩეველს, რომლის ხმებიც პირველი ტურის დროს იკარგება (რადგან ხმა მისცა მესამე ან შემდგომ ადგილზე გასულ კანდიდატს), მეორე ტურში აქვს შესაძლებლობა, საკუთარი არჩევანი კიდევ ერთხელ გააკეთოს, რითაც ეს პროცესი ალტერნატიული კენჭისყრის პრეფერენციული სისტემის მახასიათებლებს უახლოვდება. გარდა ამისა, მეორე ტურის არსებობა პოლიტიკურ პარტიებს საშუალებას აძლევს, უკეთ მოახდინონ ამომრჩევლის მობილიზება; პირველ და მეორე ტურებს შორის არსებული პერიოდი შესაძლოა პოლიტიკურმა პარტიებმა ახალი ალიანსების შესაქმნელადაც გამოიყენონ და პირველ ტურში ინდივიდუალური წარუმატებლობის შემდეგ, ძალების კონსოლიდაციაზე იფიქრონ, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ამომრჩეველთა პრეფერენციებზეც. შესაბამისად, ამომრჩეველს აქვს რამდენიმე შანსი, მაქსიმალურად გაცნობიერებული არჩევანი გააკეთოს. წარმოდგენილი ინიციატივა კი ამომრჩეველს ამ შესაძლებლობას უზღუდავს და პოლიტიკურ პროცესს ნაკლებად დინამიურს ხდის.

ზემოთ აღნიშნული ნაკლოვანებების გარდა, წარმოდგენილი ინიციატივა კიდევ უფრო აძლიერებს „ფინიშთან პირველი მისული" (First-Past-the-Post) და „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი" (Winner-Takes-All) პრინციპებს, რაც მაჟორიტარული არჩევნების პირობებშიც კი (რომელიც ისედაც ნაკლებად არის მიმართული მიღებული ხმების მანდატებში პროპორციულად ასახვისკენ) შედეგების ნაკლებად პროპორციული და ნაკლებად სამართლიანი ასახვის რისკებს ზრდის. ამასთან, დაკარგული ხმების და არჩევანის მიღმა, ეს ცვლილება ორპარტიული პოლიტიკური ველის გაძლიერებას შეუწყობს ხელს, სხვა პარტიებს შეუმცირებს წარმომადგენლობით ორგანოში მოხვედრის შანსს, და შესაბამისად, შესაძლოა პოლიტიკური პოლარიზაცია კიდევ უფრო გაამწვავოს.

თავისთავად, ნებისმიერ საარჩევნო სისტემას თავისი უარყოფითი მხარეები გააჩნია, თუმცა, კანონმდებლობის დონეზე მათზე არჩევანის გაკეთებისას პრიორიტეტი უნდა იყოს ამომრჩეველთა მაქსიმალურად დიდი ჯგუფის ინტერესების წარმოდგენა წარმომადგენლობით ორგანოში, რაც დემოკრატიის არსს შეადგენს. ეს ინტერესი ვერ გადაიწონება ფინანსური ან ფუნქციონირების ხელშემშლელი ისეთი ფაქტორის გამო, რომლის ხანგრძლივობაც 1 თვემდეც

ვერ აღწევს. საყურადღებოა ისიც, რომ ადგილობრივ დონეზე 2021 წელს დანერგილი მეორე ტურები არ ყოფილა საკრებულოების საქმიანობის შემაფერხებელი რეალური მიზეზი.

ორგანიზაციის პოზიციით, აღნიშნული ცვლილება, კონკრეტული არჩევნების პირობებში, ყველაზე მეტი მხარდაჭერის მქონე პოლიტიკურ პარტიას გაუმართლებელ უპირატესობას მიანიჭებს და მის კანდიდატს საშუალებას მისცემს ამომრჩევლის აბსოლუტური უმრავლესობის უარყოფითი განწყობის მიუხედავად დაიკავოს საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატის სავარძელი. ეს კანონპროექტი გააუარესებს არსებულ სტანდარტს და მაჟორიტარიზმის პირობებში იმ შედარებით დადებით მიღწევას, რომელიც 3 წლის წინ დაინერგა საარჩევნო კანონმდებლობაში. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საია არ მიესალმება წარმოდგენილ საკანონმდებლო ინიციატივას.

2) საკანონმდებლო ინიციატივის მიხედვით საარჩევნო კოდექსის 115-ე მუხლს ემატება 6[1] პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პარტიას უფლება ექნება პარტიული სიის შედგენისას, პარლამენტის წევრობის კანდიდატი საარჩევნო ოლქის (ოლქების) ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა დელეგატად განსაზღვრონ. პარლამენტის წევრობის კანდიდატი შესაძლებელია განისაზღვროს მხოლოდ ერთი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა დელეგატად. განსაზღვრის შემთხვევაში, პარტიულ სიაში პარლამენტის წევრობის კანდიდატის გასწვრივ მიეთითება იმ საარჩევნო ოლქის ნომერი, რომელი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა დელეგატადაც იქნება იგი წარდგენილი.

მიუხედავად იმისა, რომ მაჟორიტარიზმი ხმების მანდატებში უმრავლესობის პრინციპით გარდასახვას გულისხმობს, რაც ამ შემთხვევაში უცვლელია, მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივით შემოთავაზებული რეგიონალური ბმის შენარჩუნების მომენტით, კანონმდებლობაში მაჟორიტარიზმის ელემენტი კვლავ შემოდის და ამ გზით ამომრჩევლის ნების განსაზღვრაზე ისევე იქონიებს გავლენას, როგორც ეს მაჟორიტარული სისტემით გამართულ არჩევნებში ხდებოდა. ახალი წესი პარტიებს საშუალებას მისცემს, პარტიული სიების შედგენისას გაითვალისწინონ ამომრჩეველთა გეოგრაფიული განაწილება, შედეგად, პარტიებს შეეძლებათ, პრიორიტეტი მიანიჭონ კანდიდატებს იმ რეგიონებიდან, საიდანაც მეტ მხარდაჭერას მოელიან. საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლების მკვეთრად განსხვავებული რაოდენობის გათვალისწინებით, პარტიები სიაში წინა რიგებში ჩასვამენ უფრო მსხვილი რეგიონების წარმომადგენლებს, რომელთაც უფრო მეტი ელექტორალური მხარდაჭერის მოტანა შეუძლიათ პარტიისთვის, რამაც მცირე მოსახლეობიან ოლქებთან მიმართებაში შესაძლოა უთანასწორობა გამოიწვიოს.

შემოთავაზებული ცვლილების მიღების შემთხვევაში, შედარებით სუსტ პოლიტიკურ ჯგუფებს, რომლებსაც არ ჰყავთ ძლიერი რეგიონული წარმომადგენლობა, გაუჭირდებათ კონკურენცია გაუწიონ უფრო დიდ პარტიებს, რომლებსაც შეუძლიათ სტრატეგიულად წარმოადგინონ კანდიდატები რეგიონებში, სადაც მათ ადგილების მოპოვების ყველაზე დიდი შანსი აქვთ. ამით უფერულდება პროპორციული საარჩევნო სისტემის უპირატესობები, სადაც ამომრჩეველი თავის არჩევანს სრულად პარტიულ შემადგენლობას აფუძნებს. ამ მოცემულობაში მმართველ

პარტიას საკანონმდებლო დონეზე დაუბრუნდება ის არაკონკურენტული უპირატესობა, რასაც ის შერეული მოდელის პირობებში მაჟორიტარების არსებობით (რეგიონალური ელემენტი) იღებდა. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მმართველი პოლიტიკური პარტიები, როგორც წესი, რეგიონებზე პოლიტიკური და ელექტორალური კონტროლის კუთხით მნიშვნელოვნად ეყრდნობიან რეგიონალურ ელიტებს, რაც მათ უპირატეს მდგომარეობაში აყენებთ.

კანდიდატების დელეგატებად განსაზღვრის წესი დიდი ალბათობით ასევე გამოიწვევს კანდიდატთა შერჩევის კრიტერიუმების, წინასაარჩევნო კამპანიის, პარტიული შტაბის მოწყობის ლოგიკის და პრიორიტეტების ცვლილებას, რაც წინასაარჩევნო მარათონს კვლავ მაჟორიტარული არჩევნების პირობებში არსებულ რეალობას/ლოგიკას მიუახლოვებს.

ამასთან, შემოთავაზებული რედაქციიდან ბუნდოვანია, რომელი პარტიიდან ეყოლება კონკრეტულ ოლქს დელეგატი (დეპუტატის ამომრჩეველთან ბმის მიზნით, როგორც ეს განმარტებით ბარათშია დასაბუთებული), თუკი შესაბამის ოლქზე რამდენიმე პარტია განსაზღვრავს დელეგატს და ყველა კანდიდატი პარლამენტში აღმოჩნდება. თუ ამ შემთხვევაში შესაბამის ოლქში გამარჯვებულ პარტიას მიენიჭება უპირატესობა (რაც კანონპროექტიდან არ ჩანს), მაშინ ეს პირები მაჟორიტარებისგან აღარაფრით განსხვავდებიან და პარტიული პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი უგულებელყოფილი რჩება. გარდა ამისა, იმავე ლოგიკით, შესაძლოა რომელიმე ოლქს საბოლოოდ არც ჰყავდეს დელეგატი დეპუტატი პარლამენტში, თუ ის პროპორციულ არჩევნებში (რომელიმე) პარტიის მიღებული პროცენტის გამო ვერ მოხვდება საკანონმდებლო ორგანოში, რითაც იკარგება კანონპროექტით დასახული ბმის მიზანი. აღნიშნული ბუნდოვანების გამო, კიდევ უფრო იკვეთება წარმოდგენილი კანონპროექტის მხოლოდ ერთი მიზანი - მაჟორიტარიზმის პრინციპით პროპორციული საარჩევნო სისტემის წარმართვა და წინასაარჩევნო პერიოდში მოსახლეობის ნებაზე კონკრეტული კანდიდატებით მანიპულირების მცდელობა.

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, ეს ცვლილება უკან გადადგმული ნაბიჯია სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემის და ამ სისტემის თანმდევი პოლიტიკური კულტურის დამკვიდრების გზაზე, რაც პარტიული პოლიტიკის წახალისებას გულისხმობს და არა ინდივიდუალური გავლენიანი პირების მიერ მხარდაჭერების მობილიზებას.