რას (არ) უნდა ველოდოთ 2 ოქტომბრის არჩევნებისგან?

საქართველოს პარლამენტმა 28 ივნისს, 86 ხმით 3-ის წინააღმდეგ,[1] საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები დაამტკიცა.[2] მას საფუძვლად დაედო მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის დადებული 19 აპრილის პოლიტიკური შეთანხმება,[3] რომელიც ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის, შარლ მიშელის ინიცირებული მედიაციის პროცესის შედეგად შემუშავდა.

2021 წლის საარჩევნო რეფორმა, *inter alia*, ითვალისწინებს ცვლილებს საარჩევნო სისტემის, საარჩევნო ადმინისტრაციის ინსტიტუციური ჩარჩოს, წინასაარჩევნო კამპანიის,

კენჭისყრის პროცესის, მისი შეჯამებისა და საარჩევნო დავების მიმართულებით. ამის მიუხედავად, ვენეციის კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) 18 ივნისის ერთობლივ დასკვნაში[4] წარმოდგენილი რეკომენდაციების ნაწილი კვლავ შეუსრულებელი რჩება,[5] ხოლო ზოგიერთი ცვლილება დამატებით შეშფოთებას იწვევს.[6]

2020 წლის არჩევნებზე მმართველ პარტიას არაპროპორციულად დიდი წარმომადგენლობა და გავლენები ჰქონდა საარჩევნო ადმინისტრაციაში, განსაკუთრებით, ქვედა დონეზე.[7] ოპოზიციას მის მიმართ ნდობა არ გააჩნდა.[8] ამის მიზეზი, პირველ რიგში, სწორედ საარჩევნო ადმინისტრაციის მოწყობა და ინსტიტუციური ჩარჩო იყო, რომელიც გამორიცხავდა ოპოზიციის როლს და ხელს უწყობდა მმართველი პარტიის შესაძლებლობების გაძლიერებას.[9] რეფორმის ახალმა წესებმა, შარლ მიშელის დოკუმენტის შესაბამისად, მთლიანად შეცვალა საარჩევნო ადმინისტრაციის ინსტიტუციური ჩარჩო და **ამ არჩევნებისთვის წევრების რაოდენობა ყველა დონეზე 17-მდე გაზარდა (8 პროფესიული და 9 პარტიული ნიშნით შერეული წევრი).**[10] ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ერთობლივი შეფასებით, ეს ცვლილება მისაღებია, როგორც კომპრომისული ვარიანტი, თუმცა საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრების რაოდენობა, სასურველია, ნაკლები იყოს.[11] **საია იზიარებს ამ რეკომენდაციას და, იმავდროულად, ემხრობა მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო ადმინისტრაციის ყველა დონის საარჩევნო კომისიის სრულად პროფესიული ნიშნით, პარტიათა შორის კონსენსუსზე დაფუძნებულ დაკომპლექტებას.**

ცესკოს 7 პროფესიულ წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ით.[12] მაღალი კვორუმის შემოღების მიზანია კანდიდატის არჩევა მრავალპარტიული მხარდაჭერით. ცესკოს წევრისა და თავმჯდომარის არჩევისას იმოქმედებს **ანტიკრიზისული მექანიზმი.** ეს ნიშნავს, რომ, თუ პირველ ჯერზე ვერ შეგროვდება ხმები, კანდიდატს მეორე (2/3 ხმების უმრავლესობით), მესამე (3/5 ხმების უმრავლესობით), მეოთხე (უბრალო უმრავლესობით) ჯერზე ეყრება კენჭი.[13] ამ მექანიზმის შემოღებას 19 აპრილის შეთანხმება პროცესის ჩიხური მდგომარეობის თავიდან ასაცილებლად ითვალისწინებდა.[14] თუმცა, ეუთო/ოდირისა და ვენეციის კომისიის ერთობლივი მოსაზრებით, **გარდამავალ ეტაპზე კენჭისყრის პროცესის ოთხიდან ერთ კვირამდე შემცირებით, შესაძლოა, ზიანი მიადგეს კანდიდატის დანიშვნისას უმრავლესობასა და ოპოზიციურ პარტიებს შორის კონსენსუსს. შესაბამისად, ეს დებულებები უნდა გადაიხედოს.**[15] საერთაშორისო საზოგადოება მიიჩნევს, რომ ამ ჩანაწერით რისკის ქვეშ დგება რეფორმის წარმატება საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაბალანსებული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფასთან

დაკავშირებით.[16] ანტიკრიზისული მექანიზმი საოლქო კომისიების პროფესიული წევრების შერჩევის პროცესშიც დადგინდა. იმ შემთხვევაში, თუ საოლქო კომისიის წევრის შერჩევა ვერ მოხდება ცესკოს ხმების 2/3-ით, დადგენილი წესის შესაბამისად,[17] არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერს სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.[18] საია ყურადღებას ამახვილებს ე.წ. „შარლ მიშელის“ დოკუმენტზე, რომლის მიხედვითაც, საოლქო საარჩევნო კომისიაში პროფესიული წევრების ასარჩევად საჭირო იქნება ხმათა 2/3.[19] აქ გათვალისწინებული არ არის ანტიკრიზისული მექანიზმი. **ამ ჩანაწერის საპირისპიროდ, გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო კვორუმის შემცირება კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს საოლქო კომისიების კონსენსუსზე დაფუძნებული დაკომპლექტების პრინციპს და ეწინააღმდეგება ზემოთ აღნიშნულ შეთანხმებას ოპოზიციასა და ხელისუფლებას შორის.**

ცესკოს წევრისა და თავმჯდომარის კანდიდატთა წარდგენისას იქმნება პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში არსებული **საკონკურსო კომისია.**[20] კომისია კომპლექტდება არასამთავრობო ორგანიზაციების და აკადემიური სფეროს წარმომადგენლებისგან. მას სარეკომენდაციო ფუნქცია აქვს.[21] დასკვნაში ეს ინიციატივა პოზიტიურად არის შეფასებული, თუმცა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა უფრო მაღალი სანდოობის უზრუნველსაყოფად დამატებითი რეკომენდაციები გამოსცეს.[22] კომიტეტსა და ინტერპარტიულ სამუშაო ჯგუფში განხილვის ფარგლებში, მხარეებმა, ამ რეკომენდაციების შესაბამისად, შეიმუშავეს შემდეგი წესები: ა) ფინანსური და შინაარსობრივი გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტის შემოღება კომისიის წევრი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ; ბ) კომისიისთვის კანდიდატებთან გასაუბრების შესაძლებლობის მიცემა; გ) კენჭისყრის შედეგებისა და წევრთა გადაწყვეტილების დასაბუთების შესახებ ინფორმაციის ოქმში ასახვა და მათი საჯარო ხელმისაწვდომობა; დ) პრეზიდენტის უფლებამოსილება, თავი შეიკავოს საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილი კანდიდატის შერჩევისგან.[23] ვენეციის კომისიის და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციები ამ ნაწილში შესრულდა.

საიამ პროცესის ხელშეწყობისა და მისი სანდოობის უზრუნველსაყოფად მონაწილეობა მიიღო საკონკურსო კომისიის საქმიანობაში, რომელიც პრეზიდენტის 2021 წლის 1-ლი ივლისის განკარგულებით შეიქმნა.[24] პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით, კომისია 11 წევრისგან შედგებოდა, რომელთაგან 5 წარმოდგენილი იყო საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან, ხოლო 6 - აკადემიური სფეროდან.[25] კომისიამ ცესკოს თავმჯდომარის პოზიციაზე უმრავლესობით მხარი დაუჭირა ორ კანდიდატს, ხოლო ცესკოს წევრის პოზიციაზე კომისიამ 5 კანდიდატი დაასახელა. **საიამ თავმჯდომარეობის კანდიდატებიდან ხმა არცერთ მათგანს არ მისცა, ხოლო პროფესიული წევრებიდან 3-ს**

გამოუცხადა მხარდაჭერა.[26] კომისიის წევრმა სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა [27] ასევე არცერთ კანდიდატს არ დაუჭირეს მხარი თავმჯდომარის პოზიციაზე.

ბოლო ცვლილებებით გაუქმდა პარტიის მიერ საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრის დანიშვნასთან დაკავშირებული პირობები, რომლებიც შეეხებოდა პარტიის მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას, ასევე წესს, რომლის მიხედვით, „პარტიას უნდა ჰყავდეს პარლამენტის სულ მცირე ერთი წევრი, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებას“, რაც გამორიცხავდა პარტიის ბოიკოტის შესაძლებლობას. საერთაშორისო საზოგადოებამ ამ რეგულაციის ამოღება დადებითად შეაფასა.[28] ამის მიუხედავად, **საარჩევნო რეფორმის გარდამავალი დებულება ოპოზიციის მხრიდან სადამსჯელო ხასიათის ინიციატივად აღიქმება, ვინაიდან ოპოზიციური პარტიების უმრავლესობა ცოტა ხნის წინ საპარლამენტო საქმიანობის ბოიკოტის პირობებში მოქმედებდა.** კერძოდ, ზოგადი წესით, ცესკოს არაუმეტეს 9 წევრს პარიტეტის საფუძველზე ნიშნავენ საპარლამენტო არჩევნებში ბარიერგადალახული პარტიები.[29] დროებითი მექანიზმის მიხედვით, თუ კვალიფიციური პარტიების რაოდენობა 9-ზე მეტია, ცესკოს წევრის დანიშვნისას უპირატესობა ენიჭება იმ პარტიას, რომელსაც უფრო მეტი საბიუჯეტო დაფინანსება ეკუთვნის.[30] ოპოზიციის ნაწილმა ეს ნორმა უსამართლოდ მიიჩნია, რადგან ის გამორიცხავს ზოგიერთი ოპოზიციური პარტიის ბოიკოტის შესაძლებლობას. კერძოდ, ამ რეგულაციით, ორ პარტიას - „ლეიბორისტებს“ და „ევროპულ საქართველოს“ - წაერთვათ შანსი, დაენიშნათ წარმომადგენელი საარჩევნო ადმინისტრაციაში. ვენეციის კომისიის შეფასებით, **გაუგებარია, რას ემსახურება ეს ნორმა, როდესაც რეგულაცია, რომელიც ადმინისტრაციის წევრის დანიშვნას საბიუჯეტო დაფინანსებასა და მანდატის ათვისებას უკავშირებდა, გაუქმდა.[31]** შეშფოთებას იწვევს საარჩევნო ცვლილებების კიდევ ერთი გარდამავალი დებულება, რომლის მიხედვითაც, თუ 2021 წლის 19 აპრილის მდგომარეობით საპარლამენტო არჩევნებზე პარტიული სიით გასული ყველა დეპუტატი დატოვებს პარტიას და ერთიანად გაწევრიანდება სხვა პარტიაში, მაშინ ამ უკანასკნელს ცესკოს ერთი წევრის დანიშვნის უფლება ენიჭება.[32] **საიას შეფასებით, ეს ჩანაწერი მორგებულია ერთ კონკრეტულ შემთხვევაზე[33] და არის უსამართლო.**

ზემოაღნიშნული ცვლილებების მიღმა, საოლქო კომისიების დაკომპლექტებისას მნიშვნელოვნად შეიზღუდა პარტიის მიერ საოლქო კომისიის წევრის გამოწვევის შესაძლებლობა,[34] რითაც ეუთო/ოდირის დიდი ხნის რეკომენდაცია შესრულდა.[35] კიდევ ერთი ცვლილება, რომელიც გარდამავალია, გულისხმობს 2021 წლის ოქტომბერში გასამართი არჩევნებისთვის უფლებამოსილი პარტიების მიერ დანიშნული საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრებისთვის საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის

სერტიფიკატის წარდგენის ვალდებულების მოხსნას.[36] კანონპროექტის ინიციატორების განმარტებით, ეს, ოპოზიციის თხოვნით, ერთჯერადად, გამოირიცხა საოლქოს დონეზე. პარლამენტმა არ გაითვალისწინა საერთაშორისო საზოგადოების რეკომენდაცია წევრების დანიშვნისას გასაუბრების ჩატარების აუცილებლობის შესახებ. საპარლამენტო სხდომაზე კანონპროექტის ინიციატორმა ისაუბრა კანდიდატთა სიმრავლესა და ბუნებრივ ბარიერებზე, რომლებიც თან ახლავს სავალდებულო გასაუბრების შემოღებას. ამასთან, მისი თქმით, დღეს სამივე დონეზე დანიშვნის ეტაპზე მოქმედებს ნებაყოფლობითი გასაუბრების პრინციპი. **საერთო ჯამში, ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაცია საოლქო და საუბნო მომწესრიგებელ დებულებებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება, *inter alia*, უპარტიო წევრების გამჭვირვალე და ჭეშმარიტად დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესი, კვლავ შეუსრულებელი რჩება.**[37]

საიას რეკომენდაციით, იმისთვის, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიების შერჩევის ეტაპზე რეგულაციები დაიხვეწოს და გაუმჯობესდეს, საჭიროა: ა) უფრო მკაფიო წესები, რათა ცალსახად გამოირიცხოს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად იმ პირის არჩევა, რომელიც ბოლო მორიგ არჩევნებში საარჩევნო კომისიის წევრად პოლიტიკური პარტიის მიერ იყო დანიშნული; ბ) პროცესის გაჯანსაღების მიზნით, სასურველია, ქვედა დონეზე გაიზარდოს განაცხადის მიღებისა და განხილვის ვადები.[38]

შემოთავაზებული ცვლილებებით, **გამკაცრდა კენჭისყრის დღეს ამომრჩევლის ნების კონტროლის რეგულაციები**. აიკრძალა კენჭისყრის შენობიდან 100 მეტრის მანძილზე ადამიანთა შეკრება, ამომრჩევლის გადაადგილების ფიზიკურად შეფერხება ან მათი აღრიცხვა.[39] ამასთან, განისაზღვრა ამ წესის აღსრულების მექანიზმი.[40] დარღვევის იდენტიფიცირებისას **პოლიციას უფლება აქვს, მიუთითოს დამრღვევს ამის შესახებ, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში შსს-ს მიერ უფლებამოსილი პირი ადგენს სამართალდარღვევის ოქმს.**[41] ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციით, მიზანშეწონილია, აიკრძალოს არჩევნების დღეს პარტიული წარმომადგენლების ყოფნა და აგიტაციასთან დაკავშირებული აქტივობები კენჭისყრის შენობებთან, სასურველია, 100 მეტრის დისტანციაზე, იმავდროულად, ზოგადი აკრძალვა დაწესდეს აგიტაციაზე არჩევნებამდე 24 საათით ადრე.[42] საია მიესალმება ამ ცვლილებებს, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ 2020 წლის არჩევნების დროს ამომრჩევლებზე ზემოქმედების ნეგატიური პრაქტიკა მთელი საქართველოს მასშტაბით გამოვლინდა და ის კენჭისყრის დღის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა იყო, მიიჩნევს, რომ, დამატებით, საჭიროა ამავე დისტანციაზე ნებისმიერი არაუფლებამოსილი პირის ყოფნის აკრძალვა. გარდა ამისა, **საიას რეკომენდაციაა არჩევნების წინა დღის „სიჩუმის დღედ“ გამოცხადება**. სიჩუმის

პერიოდი გულისხმობს კამპანიის ჩატარების აკრძალვას დროის გარკვეულ მონაკვეთში, რათა მოქალაქეებს რეფლექსიის საშუალება მიეცეთ.[43] ამ დროს ამომრჩევლის დარწმუნება ნებადართული არ არის.[44] ეს განიხილება, როგორც გაციების ეფექტის მქონე მექანიზმი, რომელმაც ცხელი კამპანიის შემდეგ დაძაბულობა და დაპირისპირება უნდა შეამციროს.[45] ე.წ. „სიჩუმის პერიოდი“ საქართველოში არ მოქმედებს. მხოლოდ კენჭისყრის დღეს აკრძალულია კენჭისყრის შენობაში აგიტაცია[46] და წინასაარჩევნო ფასიანი ან/და უფასო რეკლამის განთავსება ტელევიზიისა და რადიოს ეთერში,[47] რაც არასაკმარისია.

კენჭისყრის პროცესის, მისი შეჯამებისა და საარჩევნო დავების მიმართულებით აღსანიშნავია ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილება, როგორიცაა, მათ შორის, საუბნო კომისიების მიერ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში ცვლილებების შეტანის აკრძალვა (საუბნო საარჩევნო კომისიის ბეჭდის დალუქვისა და მასზე ყველა კომისიის წევრის ხელმოწერის შემდეგ შესწორების ოქმის შედგენის დაუშვებლობა),[48] ხოლო საოლქოს მიერ ცვლილების შეტანის შემთხვევაში - ხელახლა გადათვლის ვალდებულების განსაზღვრა;[49] საოლქო კომისიაში საჩივრის ელექტრონული ფორმით წარდგენის შესაძლებლობა;[50] ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის სასამართლოში გასაჩივრების უფლება.[51]

თუმცა, ზოგიერთი ცვლილება, შესაძლოა, პრობლემური აღმოჩნდეს. მაგალითად, შემოთავაზებული რედაქციით, **მოდავე პირთა წრე იზღუდება.** კერძოდ, საარჩევნო კომისიაში განცხადების/საჩივრის შეტანის უფლება აქვს მხოლოდ მას, ვინც რეგისტრირებულია ცესკოს საარჩევნო დავებზე უფლებამოსილების მქონე პირთა ელექტრონულ რეესტრში.[52] საიას შეფასებით, პროცედურები უფრო მოქნილი იქნება, თუ გასაჩივრების უფლებამოსილებას საჩივრის წარდგენისას დაადასტურებენ. **მნიშვნელოვანია, რომ რეესტრის შექმნამ გასაჩივრებასთან დაკავშირებით დამატებითი ბარიერი არ წარმოშვას.**

სხვა შემთხვევებში ცვლილებები ვერ პასუხობს გამოწვევებს და არასაკმარისია. მაგალითად, საარჩევნო დავების გასაჩივრებისა და საქმის განხილვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადები 4 დღემდე გაიზარდა. თუმცა, შემოთავაზებული რედაქციით, საუბნო და საოლქო კომისიებში ხელმძღვანელი პირების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ვადა იგივე დარჩა.[53] **საია მიიჩნევს, რომ შემოთავაზებული ვადები გასაჩივრების ნაწილში კვლავ მცირეა.** საჭიროა, სააპელაციო წესით გასაჩივრების პერიოდი გაიზარდოს 2, სხვა ვადები კი - 3 კალენდარულ დღემდე. ეუთოს შეფასებითაც, აუცილებელია გასაჩივრების, მათ შორის, საჩივრის წარდგენის ვადების გახანგრძლივება, ასევე იმის უზრუნველყოფა, რომ ტექნიკური ხასიათის ფორმალობებმა არ შეაფერხოს

პროცესი.[54]

არასაკმარისია ცვლილება ბიულეტენების გადათვლის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, საუბნო საარჩევნო კომისია ვალდებულია, ხელახლა დათვალოს კენჭისყრის შედეგები იმ შემთხვევაში, თუ მას არ ახლავს შესწორების ოქმი, გადასწორებულია სუბიექტების მიერ მიღებული ხმები, ამომრჩეველთა რაოდენობა ან/და ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა.[55] **საია მიიჩნევს, რომ საუბნო კომისიას ხელახლა გადათვლის ვალდებულება უნდა ეკისრებოდეს მაშინაც, როდესაც ფიქსირდება დისბალანსი.** ერთი ბიულეტენის ნაკლებობამაც კი, შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს უბნის შედეგები.

დადგინდა ქვეყნის მასშტაბით უბნების 10%-ის სავალდებულო გადათვლის წესი[56] და განისაზღვრა **ცესკოს უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულტაციო ჯგუფის შექმნა**.[57] საკონსულტაციო ჯგუფის ძირითადი ფუნქციაა კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლის პროცესზე დაკვირვება და რეკომენდაციების შემუშავება.[58] მისი დებულება განისაზღვრება ცესკოს დადგენილებით,[59] ხოლო შემადგენლობას განკარგულებით ამტკიცებს ცესკო.[60] საკონსულტაციო ჯგუფი იქმნება საარჩევნო პერიოდით, არანაკლებ 9 და არაუმეტეს 15 წევრის შემადგენლობით.[61] მასში შედიან საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელი, დამკვირვებელი ორგანიზაციების მიერ შერჩეული საერთაშორისო ან/და ადგილობრივი ექსპერტები.[62] ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა არადამაკმაყოფილებლად მიიჩნიეს ის გარემოება, რომ შემადგენლობასა და ფუნქციებს ცესკო ამტკიცებს განკარგულებით.[63] მათი შეფასებით, ეს კანონით უნდა იყოს დარეგულირებული.[64] ინიციატორების განმარტებით, კომიტეტმა განიხილა ვადები, შემადგენლობა, ფუნქციები და ისინი, შეძლებისდაგვარად, დეტალურად გაწერა კანონში. ამით ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციები დიდწილად შესრულდა.

ცვლილებები შეეხო გენდერულ კვოტირებას და ამ ნაწილში მანდატის გაუქმების საკითხი განისაზღვრა. ეს ნიშნავს, რომ პარტიულ სიაში ვაკანტური ადგილის წარმოშობის შემთხვევაში მას იკავებს მისი მომდევნო იმავე სქესის წარმომადგენელი, ხოლო თუ წარდგენილ პარტიულ სიაში აღარ არის იმავე სექსის წევრობის კანდიდატი, მაშინ მანდატი უქმდება.[65] ამ წესის შემოტანა საჭირო გახდა მას შემდეგ, რაც 2020 წლის არჩევნებზე, მიუხედავად დადგენილი კვოტებისა, პარტიებმა „გირჩი“ და „პატრიოტთა ალიანსი“ გამოიყენეს კანონში დატოვებული სიცარიელე, გვერდი აუარეს გენდერული კვოტირების მოთხოვნას და, ქალის ნაცვლად, მანდატი მამაკაცს მიაკუთვნეს. ამ პოზიტიური ცვლილების მიუხედავად, **2021 წლის რეფორმამ არსებითად შეცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების პროპორციულ სიებში სქესთა თანაფარდობა.** განისაზღვრა, რომ პარტიულ სიაში ყოველი სამი კანდიდატიდან ერთი მაინც უნდა იყოს განსხვავებული სქესის.[66] **ამით მნიშვნელოვნად გაუარესდა საარჩევნო კოდექსის არსებული ნორმა, რომელიც პარტიებს ავალდებულებდა, პარტიულ სიაში ყოველი მეორე კანდიდატი განსხვავებული სქესის ყოფილიყო.**

კ. კახიძის #15, თბილისი, საქართველო, 0102 , ტელ: (995 32) 95 23 53; ფაქსი: (995 32) 92 32 11; ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge
15, I. Kakhidze str. 0102, Tbilisi, Georgia, Tel: (995 32) 95 23 53; Fax: (995 32) 92 32 11; E-mail: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge

საია ნეგატიურად აფასებს ამ ნაბიჯს და მიიჩნევს, რომ ამით ქალთა წარმომადგენლობა ადგილობრივ დონეზე შესუსტდება, ხოლო უთანასწორობა გაიზრდება.

მნიშვნელოვანი სიახლე, რომელსაც ეს ცვლილებები ითვალისწინებს, არის 2021 წლის არჩევნებისთვის ელექტრონული ტექნოლოგიების პილოტირება. ცესკო უფლებამოსილია, ამომრჩეველთა რეგისტრაციის, ხმის მიცემის, ხმების დათვლისა და შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის პროცედურები განახორციელოს ელექტრონული საშუალებებით, მათ შორის, ფოტოსაძიებო სისტემის, ხმის დათვლის ვიდეოფიქსაციის, საარჩევნო ბიულეტენების სკანირებისა და ბარკოდიანი საარჩევნო ბიულეტენების მეშვეობით.[67] ელექტრონული საშუალებების გამოყენების წესი და პირობები და იმ საარჩევნო ოლქების ჩამონათვალი, სადაც არჩევნები ამგვარი ფორმით ჩატარდება, განისაზღვრება ცესკოს დადგენილებით.[68]

2021 წლის 12 ივნისს ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებით ცესკოში არჩევნების სიმულაცია გაიმართა.[69] კენჭისყრას დააკვირდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიებისა და მედიის წარმომადგენლები.[70] საია პროცესში დამკვირვებლის სტატუსით ჩაერთო. ელექტრონული არჩევნების სიმულაციაზე დაკვირვების შედეგად, საიამ ცესკოს წარუდგინა რეკომენდაციები, რომელთა მიხედვით, სასურველია: ა) პილოტირებისას ყველა უბანზე IT მომსახურება იყოს უზრუნველყოფილი; ბ) გადაიხედოს საუბნო კომისიის წევრების ფუნქციები; გ) ყურადღება დაეთმოს საუბნო კომისიების წევრების გადამზადებას; დ) ტექნოლოგიებმა არ გამორიცხოს ადამიანური ფაქტორი; ე) გაანალიზდეს ამომრჩევლის ნების კონტროლის რისკები. ეუთო/ოდირის და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ელექტრონული ტექნოლოგიების პილოტირებისას, აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს დროის ფაქტორს. შესაბამისად, ზოგიერთი ტექნოლოგიის გამოყენება მიზანშეწონილია მხოლოდ შემდეგი არჩევნებისთვის.[71]

რეფორმა ასევე ითვალისწინებს საარჩევნო სისტემის ცვლილებას ადგილობრივ დონეზე, რომელიც, 19 აპრილის შეთანხმების შესაბამისად, განისაზღვრა შემდეგნაირად: პროპორციული და მაჟორიტარული მანდატების 4/1 პროპორცია - ხუთ დიდ ქალაქში და 2/1 პროპორცია - ყველა დანარჩენში.[72] ამასთან, პროპორციულ სისტემაში რეგიონებში 3%-იანი, ხოლო თბილისში 2.5%-იანი ბარიერი დაწესდა. საიას შეფასებით, ეს მოდელი ვერ უზრუნველყოფს ამომრჩევლის განწყობის სათანადოდ ასახვას და იწვევს საკრებულოებში არაპროპორციულ წარმომადგენლობას. საია საუკეთესო ვერსიად მოიაზრებს ერთ გადაცემად ხმას. პრიორიტეტულია ასევე სრულად პროპორციული სისტემაა, თუმცა იმ პირობებში, როდესაც შარლ მიშელის დოკუმენტით არჩევანი შერეულ სისტემაზე გაკეთდა, ორგანიზაცია საუკეთესო ვარიანტად მიიჩნევს დამოკიდებულ მოდელს. ასეთ შემთხვევაში სხვადასხვა პრინციპით მიღებული შედეგები ერთმანეთზე

ახდენს გავლენას და მის პროპორციულობას უზრუნველყოფს.[73]

2021 წლის საარჩევნო რეფორმა იმედისმომცემია, თუმცა ის სათანადოდ ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს, ვინაიდან ცვლილებები არსებითად არ ცვლის თამაშის წესებს. ამის ნათელი მაგალითია შერეული საარჩევნო სისტემის შენარჩუნება ადგილობრივ დონეზე, სადაც მაჟორიტარული კომპონენტი ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს. **შემოთავაზებული პროპორციები ცალსახად ვერ უზრუნველყოფს პოლარიზაციის შემცირებას და ინსტიტუციონალიზებულ პოლიტიკაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას.** გარდამავალ ეტაპზე ისეთი სისტემის შემოღება, სადაც მანდატის განაწილებას განსაზღვრავს პროპორციული სისტემის საფუძველზე მიღებული ხმები, უფრო ხელშესახებ ცვლილებებს გამოიწვევდა. ამის გარდა, საარჩევნო ადმინისტრაციაში მხოლოდ პარტიული წევრების რაოდენობის გაზრდა და კონსენსუსზე ორიენტირებული დანიშვნის წესის შემოღება ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციის ნდობის ამაღლებას. **აქ გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში უპარტიო წევრების გამჭვირვალე და დამსახურებაზე დაფუძნებული დანიშვნის პროცესს.**

ზოგიერთი ცვლილება ტოვებს მანიპულაციის შესაძლებლობას ან/და აუარესებს არსებულ ვითარებას. მათ შორისაა: გარდამავალ ეტაპზე ცესკოს თავმჯდომარის და წევრების დანიშვნის პროცესში კენჭისყრის შემჭიდროებული ვადების დაწესება და ისეთი პირობების შენარჩუნება, რომლებიც *de facto* გამორიცხავს ბოიკოტს; ასევე, ცესკოს წევრის დანიშვნისას ნორმის ერთ კონკრეტულ შემთხვევაზე მორგება; ჩამკეტი მექანიზმის განსაზღვრა საოლქოს დონეზე; კენჭისყრის დღის და საარჩევნო დავების არასაკმარისად დარეგულირება. **ამასთან, ცალკეული სიახლე აუარესებს არსებულ მდგომარეობას, როგორიცაა, მაგალითად, გენდერული კვოტირების თანაფარდობის შემცირება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში.**

სხვა ცვლილებებიც, რომლებიც უკავშირდება წინასაარჩევნო გარემოს, აჩენს განცდას, რომ არის სპორადული და საკვანძო მნიშვნელობის საკითხებს გვერდს უვლის. ბოლო რამდენიმე არჩევნებმა აჩვენა, რომ ერთ-ერთი გამოწვევა არჩევნების მშვიდ და წყნარ გარემოში ჩატარებაა, სადაც ამომრჩევლებს მიეცემათ შესაძლებლობა, რაციონალური, განვითარების ხედვებზე დაფუძნებული არჩევანი გააკეთონ. პარტიების რესურსი კი მუდმივად იმისკენაა მიმართული, მოქალაქეებს გადაწყვეტილების მიღება დაძაბულ, დაშინებისა და ზეგავლენის პირობებში მოუწიოთ. ამ კუთხით რეგულაციების გამკაცრება მისასალმებელი, თუმცა **არასაკმარისია, რადგან ის გვერდს უვლის ამ პრობლემის გადაჭრის ყველაზე ქმედითი მექანიზმის შემოღებას – არჩევნების წინა დღის სიჩუმის დღედ გამოცხადებას, რა დროსაც დაუშვებელი იქნება ამომრჩევლის დარწმუნება.**

ამასთან, კანონი არ ითვალისწინებს ისეთი ნორმას, რომელიც პირდაპირ აუკრძალავდა არაუფლებამოსილ პირებს საარჩევნო უბნის პერიმეტრზე ყოფნას.

შედეგად, საარჩევნო კანონმდებლობი ინსტიტუციური და პროცედურული რეფორმის საჭიროება კვლავ დგება დღის წესრიგში. რეალური ცვლილებები მაჟორიტარიზმს გარდაქმნის კონსენსუალურ დემოკრატიად და უფრო სამართლიან და თანასწორ პირობებს ქმნის პარტიებისთვის. ასეთ ვითარებაში პარტიებს მოუწევდათ თავისი სტრატეგიების გადახედვა და ამომრჩევლის მხარდასაჭერად ქცევის შეცვლა და ახალ რეალობაზე მორგება, რაც ხელს შეუწყობდა მოლოდინის გაჩენას, რომ 2 ოქტომბრის არჩევნები იქნებოდა უკეთესი, ვიდრე ის წინა წლებში იყო.

მარიამ ლაცაბიძე

დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი

---

[1] საპარლამენტო ოპოზიციიდან ფრაქციებმა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - გაერთიანებული ოპოზიცია“, „ძალა ერთობაშია“ და „ლელო - პარტნიორობა საქართველოსთვის“ საარჩევნო ცვლილებებს მხარი არ დაუჭირეს.

[2] „პარლამენტმა საარჩევნო კოდექსის ცვლილებები 86 ხმით მიიღო”, *საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი*, 2021 წლის 28 ივნისი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3ian3Xb, განახლებულია: 14.07.2021.

[3] „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“, *ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, ოფიციალური ვებგვერდი*, 2021 წლის 19 აპრილი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3frBggU, განახლებულია: 14.07.2021.

[4] Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Urgent Joint Opinion on Revised Draft Amendments to the Election Code*, CDL-P (2021)011 (Strasbourg: Council of Europe, 2021), ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wCLHEX, განახლებულია: 14.07.2021.

[5] ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის 2021 წლის 18 ივნისის დასკვნა მომზადდა განახლებული საარჩევნო კანონპროექტის შესაფასებლად და იგი განხილული უნდა იყოს ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის 2021 წლის 30 აპრილის დასკვნასთან ერთობლიობაში, იხ. Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Urgent Joint Opinion on Revised Draft Amendments to the Election Code*

, para. 7, 8.

[6] იქვე, para. 15, 17.

[7] ლაცაბიძე მ, კიღურაძე კ, *საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში* (თბილისი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2021), გვ. 5, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3kfjVMg, განახლებულია: 14.07.2021.

[8] იქვე.

[9] იქვე.

[10] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-10 მუხლის 1-ლი ნაწილი, მე-12 მუხლის მე-11 ნაწილი, 24-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

[11] Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Urgent Joint Opinion on Revised Draft Amendments to the Election Code*, para 19.

[12] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 204-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

[13] იქვე, 205-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

[14] „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“, *ევროკავშირის წარმომადგენლობა ს*