C I P D D

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი

საარჩევნო სისტემა და პროცესი საქართველოში: გაუმჯობესების გზები

დავით აფრასიძე

პოლიტიკის ნარკვევი

2011 წელი, დეკემბერი

პოლიტიკის ნარკვევი მომზადდა პროექტის – დღის წესრიგის შემუშავება დემოკრატიის დეფიციტის გადასალახად – ფარგლებში

პროექტის განხორციელებას მხარს უჭერს *დემოკრატიის მხარდაჭერის ეროვნული ფონდი,* აშშ

© მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2011

მისამართი: აკაკი წერეთლის გამზირი 72, თბილისი 0154, საქართველო
სააბონენტო ყუთი 101, თბილისი 0108, საქართველო
ტელ: (995 32) 35 51 54, ფაქსი (995 32) 35 57 54
ელ-ფოსტა: info@cipdd.org
www.cipdd.org

შენიშვნა:
ანალიზი, ძირითადად, მოიცავს 2011 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით არსებულ ვითარებას.

შესავალი

საქართველოში ყველა აღიარებს, რომ დემოკრატია კონსოლიდირებული არაა. ამასთან, აზრთა დიდი სხვადასხვაობაა იმ საკითხთან დაკავშირებით, თუ რა მიმართულებით ვითარდება ქვეყანა ბოლო წლებში და რა არის მთავარი გამოწვევები და წინაღობები. მიუხედავად აზრთა სხვადასხვაობისა, ერთ-ერთ ყველაზე საკვანძო საკითხად არჩევნების თემა განიხილება. ამას აქვს როგორც ზოგადი, ისე კონკრეტული მიზეზები: ზოგადი, რამდენადაც არჩევნების ინსტიტუტის გარეშე წარმოუდგენელია დემოკრატიის არსებობა და კონკრეტული, რამდენადაც საქართველოში ჯერაც არ დასრულებულა საარჩევნო სისტემის სრულყოფა, ამ საკითხზე განუწყვეტლივ მიმდინარეობს პოლიტიკური კონსულტაციები თუ საზოგადოებრივი დისკუსიები. 2012-13-14 წლები საქართველოში არჩევნების წლები იქნება – გაიმართება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ადგილობრივი არჩევნები. ეს პერიოდი ორმაგად მნიშვნელოვანია: პირველი, არჩევნები ჩატარდება ქვეყნის კონსტიტუციაში შეტანილი მნიშვნელოვანი ცვლილებების ფონზე, რომლებიც პოლიტიკურ სისტემას უფრო საპარალმენტო ტიპისაკენ ხრის და, ამდენად, საპარლამენტო არჩევნების მნიშვნელობას ზრდის; მეორე, იწურება პრეზიდენტ სააკაშვილის ბოლო საპრეზიდენტო ვადა, რაც ხელისუფლების გადაცემის საკითხს აყენებს.

წინამდებარე ანგარიში არ ისახავს მიზნად საარჩევნო სისტემის ან დღემდე ჩატარებული არჩევნების ხარვეზების კვლევას. ამ საკითხზე არსებობს არაერთი დასკვნა, მომზადებული საერთაშორისო ორგანიზაციებისა თუ ადგილობრივი დამკვირვებლების მიერ.[1] ანგარიში დემოკრატიზაციის დეფიციტის და მისი აღმოფხვრის შესაძლო გზების შესახებ კვლევის შემადგენელი ნაწილია და მიზნად ისახავს იმ ძირითადი საკითხების მიმოხილვას, რომლებიც საარჩევნო სისტემისა და პროცესის სრულყოფისკენ მიმართული დისკუსიების დღის წესრიგს შეადგენს.

ანგარიში ეყრდნობა დღემდე ჩატარებულ კვლევებს, მას-მედიის საშუალებებში მოძიებულ მასალებს, ასევე, ფორმალურ თუ არაფორმალურ დისკუსიებს, მათ შორის, პროექტის ფარგლებში ორგანიზებულ შეხვედრებსა და ინტერვიუებს აღნიშნულ საკითხებში ჩართულ პირებთან.

ანგარიში შედგება რამდენიმე ნაწილისაგან: თავდაპირველად მოკლედაა მიმოხილული არჩევნების მნიშვნელობა დემოკრატიზაციისათვის. აქვე განმარტებულია, თუ რა იგულისხმება არჩევნების სამუშაო ცნებაში – ინსტიტუტები, პროცესი, გარემო. მეორე ეტაპზე ანგარიში მოკლედ შეეხება საქართველოს საარჩევნო სისტემის შეფასებას და ამ მიზნით დაეყრდნობა არჩევნების გაზომვის აღიარებულ მეთოდს, რომელსაც ფრიდომ ჰაუსი (Freedom House) იყენებს. მესამე ნაწილში დასახელებული და განხილული იქნება საარჩევნო სისტემის, პროცესისა და გარემოს წინაშე მდგარი ძირითადი საკითხები – არჩევნების დროს გამოყენებული სისტემის ოჯახი

[1] იხ. მაგალითად Georgia, Municipal Elections, 30 May 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 30 Sept. 2010 http://www.osce.org/odihr/elections/71280. Georgia, Parliamentary Elections, 21 May 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, W arsaw, 9 Sept. 2008. http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/33301

და საარჩევნო ოლქები, ამომრჩეველთა სიები, პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო დაფინანსება, არჩევნების ადმინისტრირება, ადმინისტრაციული რესურსების ხარჯვისა და მედიის მონიტორინგი. ბოლოს, დასკვნის სახით შეჯამებულია ძირითადი საკითხები.

არჩევნების მნიშვნელობა და გაზომვა

არჩევნები საკვანძოა თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის. მას აქვს როგორც ნორმატიული, ისე პრაგმატული ფუნქცია. ნორმატიული თვალსაზრისიით, ის აფუძნებს ძალაუფლებას სახალხო ნებაზე, ანუ სახალხო ლეგიტიმაციით აღჭურვავს მას, ხოლო, პრაგრამტული თვალსაზრისით, განსაზღვრავს პოლიტიკური ინტერესებისა და ამბიციების ჩარჩოებს. ამ ჩარჩოს შიგნით მოქცეული პოლიტიკური კონკურენტები აღარ ემუქრებიან პოლიტიკურ სისტემას, რადგან მის მიმართ საკუთრების გრძნობა აქვთ და პოლიტიკას აღარ აღიქვამენ როგორც ნულოვანჯამიან თამაშს.

რეგულარული არჩევნები არაა საკმარისი ლიბერალური დემოკრატიის სრულყოფილი ფუნქციობისთვის. მართლაც, 1946-2000 წლებში მსოფლიო მასშტაბით ჩატარებული არჩევნების ანალიზმა აჩვენა, რომ ეროვნული არჩევნების თითქმის ნახევარი ავტორიტარულ ქვეყნებში გაიმართა.[2] კვლევები აჩვენებს, რომ ავტორიტარულ რეჟიმებში არჩევნები მხოლოდ ფასადის როლს არ ასრულებს; ის ხშირად სხვადასხვა პოლიტიკურ მიზანს ემსახურება და განსხვავდება კონკურენციის დონითაც. ამის მიუხედავად, არჩევნები ავტორიტარიზმის მთავარი მნიშვნელი არაა. არჩევნები დემოკრატიის მთავარი ინდიკატორია. დიქტატურისთვის არჩევნებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ აქვს, მაგრამ არჩევნების გარეშე დემოკრატია ვერ იარსებებს. შეუძლებელია არსებობდეს დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა, რომელიც არ ითვალისწინებს ძალაუფლებაზე სახალხო მანდატს და მისი ვადებით შეზღუდვას. არჩევნები დემოკრატიის მინიმალური, პროცედურული განსაზღვრების ფუძემდებლური პრინციპია.

დღეს მსოფლიოში არსებობს არა მხოლოდ ავტორიტარული და დემოკრატიული პოლიტკური სისტემები, არამედ ე.წ. ჰიბრიდული რეჟიმები, სადაც არჩევნები ტარდება და პოლიტიკური შედეგებიც აქვს.[3] სხვა სიტყვებით, ამგვარ ქვეყნებში გამართული არჩევნები არის კონკურენტული და ქმნის პოლიტიკური ლეგიტიმაციის საფუძვლებს, მაგრამ სხვადასხვა ნაკლოვანების გამო ვერ სარგებლობს სანდოობის ან აღიარების იმ დონით, რაც დამახასიათებელია დემოკრატიული ქვეყნებისათვის.

ქვეყნის დემოკრატიის და, კონკრეტულად, არჩევნების ხარისხის გასაზომად სხვადასხვა მეთოდი გამოიყენება. არჩევნების მიხედვით ქვეყნების კლასიფიკაციის ერთ-ერთ ყველაზე დეტალურ აღწერას *ფრიდომ ჰაუსი* გვთავაზობს. იგი 1995 წლიდან განსაკუთრებული ყურადღებით შეისწავლის აღმოსავლეთი ევროპის ყოფილ სოციალისტურ და საბჭოთა ქვეყნებს. ქვეყნის ზოგადი პროფილის დასადგენად ანალიზ-

[2] Matt Golder, „Democratic Electoral Systems around the World 1946-2000“, *Electoral Studies* 24 (2005):103-121.

[3] David Collier and Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,“ *World Politics* 49 (1997): 430-451.

დება საარჩევნო სისტემა და პროცესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მედია, ეროვნული მმართველობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა, სამართლის სფერო და, კონკრეტულად, სასამართლოები, კორუფცია. თითოეული სფეროსთვის ქულების მინიჭების შესაბამისად განისაზღვრება ქვეყნის ზოგადი ქულა. ამ კლასიფიკატორის მიხედვით არჩევენებისა და ქვეყნის ტიპის ურთიერთმიმართების შესახებ შემდეგი სურათი იქმნება:[4]

1. **კონსოლიდირებული დემოკრატიის შემთხვევაში** ხელისუფლება დაფუძნებულია საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო ხმის უფლებაზე, არჩევნები ტარდება რეგულარულად, არის თავისუფალი, სამართლიანი, ხმის მიცემა – ფარული. არჩევნები კონკურენტულია და ხშირად იწვევს ხელისუფლების ცვლას სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალას შორის (ქულა 1-2.99).

2. **ნახევრად კონსოლიდირებულ დემოკრატიებში** ხელისუფლება საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო ხმის უფლებას ეფუძნება. არჩევნები არის თავისუფალი, სამართლიანი, ტარდება რეგულარულად, ხმის მიცემა ფარულია, არჩევნებიც კონკურენტულია და ხშირად იწვევს ხელისუფლების ცვლას სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალას შორის. ამასთან, შეიძლება არსებობდეს წესისგან სხვადასხვა გადახვევა და დარღვევა (ქულა – 3-3.99).

3. **გარდამავალ და ჰიბრიდულ** რეჟიმებში არჩევნები არის რეგულარული, მაგრამ ხშირია დარღვევა, ხელისუფლება იყენებს სხვადასხვა მეთოდს ოპოზიციურ პარტიებსა და მის კანდიდატებზე ზეგავლენის მოსახდენად (ქულა 4-4.99).

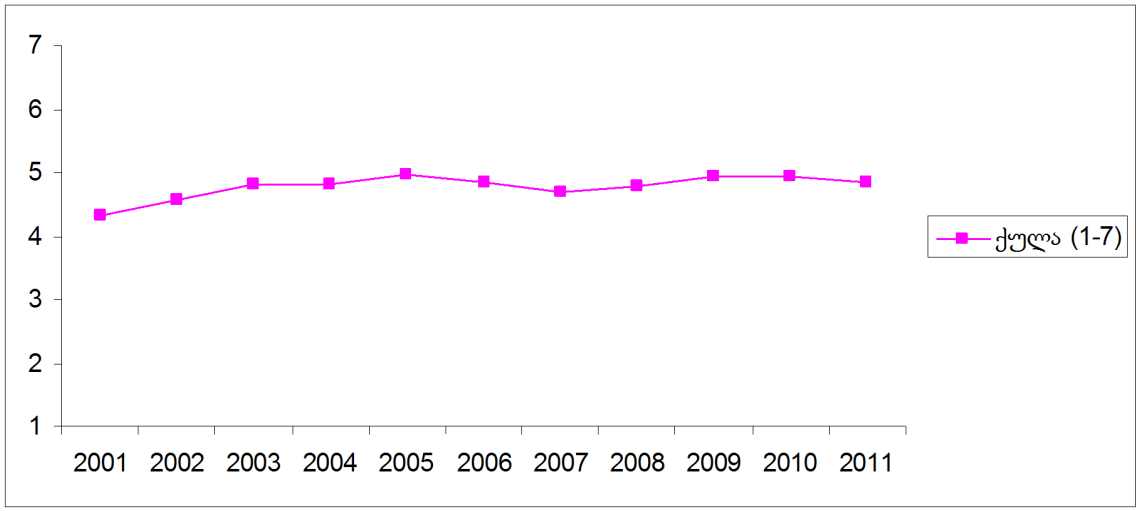
4. **ნახევრადკონსოლიდირებულ ავტორიტარულ რეჟიმებში** არჩევნები რეგულარულად ტარდება და მასში ოპოზიციური პარტიებიც მონაწილეობენ, მაგრამ დარღვევები იმ მასშტაბებს აღწევს, რომ საერთაშორისო დამკვირვებლები არადემოკრატიულად აფასებენ. ხელისუფლება ადმინისტრაციულ, მატერიალურ და ადამიანურ რესურსებს იყენებს საკუთარი კანდიდატების წარმატების უზრუნველსაყოფად. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მყოფი ადამიანები შეიძლება იცვლებოდნენ, მაგრამ მხოლოდ ხელისუფლების ნებით და არა სახალხო მანდატით (ქულა 5-5.99).

5. **კონსოლიდირებულ ავტორიტარულ რეჟიმებში** არჩევნები მხოლოდ არსებული რეჟიმის/დიქტატორის ლეგალიზაციას ემსახურება. მათი ხელისუფლებაში ყოფნის ვადები შეუზღუდავია. სამთავრობო პარტიასა და მის კანდიდატებს აშკარა უპირატესობა აქვთ არჩევნებში, ხოლო დამოუკიდებელ ოპოზიციას არჩევნებში მონაწილეობა სულაც ეკრძალებათ. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მყოფი ადამიანების ცვლა ხდება ან მათი ბუნებრივი სიკვდილით ან რევოლუციის გზით (ქულა 6-7).

დემოკრატიის ქულის მიხედვით, საქართველო ბოლო წლებში სტაბილურად ექცევა „გარდამავალ და ჰიბრიდულ რეჟიმებში“ (4.00-4.99)

[4] იხ. Freedom House, Nations in Transit http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17

დიაგრამა 1: საქართველოს დემოკრატიის ქულა.



წელი	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ქულა	4.33	4.58	4.83	4.83	4.96	4.86	4.68	4.79	4.93	4.93	4.86

წყარო: Freedom House, Nations in Transit, http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17

(შენიშვნა: ქულები, ფაქტობრივ, ასახავს წინა წელს, რადგან ანალიზი ეყრდნობა წინა ერთი წლის მონაცემებს)

საინტერესოა უშუალოდ საარჩევნო სისტემისა და პროცესის შეფასების ქულები. როგორც უკვე აღინიშნა, ქვეყნის ტიპი ჯამური ქულის საშუალებით (ე.წ. დემოკ-რატიის ქულა) განისაზღვრება. საარჩევნო სისტემისა და პროცესისთვის დადგენილი ქულები საქართველოს შემთხვევაში ასე გამოიყურება:

დიაგრამა 2: საქართველოს საარჩევნო სისტემის ქულა.

წელი	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ქულა	4.5	5.00	5.25	5.25	4.75	4.75	4.5	4.75	5.25	5.25	5.00

წყარო: Freedom House, Nations in Transit, http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17

(შენიშვნა: ქულები, ფაქტობრივ, ასახავს წინა წელს, რადგან ანალიზი ეყრდნობა წინა ერთი წლის მონაცემებს)

როგორც ვხედავთ, საარჩევნო სისტემა და პროცესი საშუალო ქულით უფრო მეტადაა მიახლოებული ნახევრადკონსოლიდირებული ავტორიტარიზმის ნიშნულს. მეტი სიცხადისთვის, უნდა განიმარტოს, თუ რა შემთხვევაში იწერება ქულა 4-იდან 5-ამდე და 5-იდან 5-ამდე კონკრეტულად არჩევნების შემთხვევაში. *ფრიდომ ჰაუსის* მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს მიხედვით, იზომება „პოლიტიკა“ და „პრაქტიკა“, ანუ საკანონმდებლო და ინსტიტუციური არხების, წესების არსებობა და ამ წესების გამოყენება პრაქტიკაში. ქულები შემდეგი პრინციპით იწერება:

4	არსებობს რაღაც ოდენობა "წესებისა" (policy), რომლებიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.	არსებობს მცირეოდენი "პრაქტიკები", რომელიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.
5	არსებობს რაღაც ოდენობა "წესებისა"(policy), რომლებიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.	არ არსებობს "პრაქტიკები", რომლებიც თანხვედრაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსოლიდირებულ და ნახევრადკონსოლიდირებულ ქვეყნებთან (1-3 ქულა) მიმართებაში არსებობს მოლოდინი, რომ პოლიტკა გამართული, ხოლო იმპლემენტაცია იდეალური ან, არსებითად, სრულყოფილია. პირიქით, ნახევრადკონსოლიდირებულ და კონსოლიდირებულ ავტორიტარიზმში (5-7 ქულა) მცირდება პოლიტიკური ჩარჩოების ხარისხი, ხოლო ფორმალური პოლიტიკა და პრაქტიკა ერთმანეთისაგან სულ უფრო განსხვავებულია.

როგორც ვხედავთ, საქართველოს შემთხვევაში, *ფრიდომ ჰაუსის* ანალიზის მიხედვით, პრობლემაა „პოლიტიკების“ ანუ ფორმალური რეგულაციების, წესების ოდენობაც, მაგრამ კიდევ უფრო მეტად მათი პრაქტიკული განხორციელება. აღსანიშნავია, რომ ხუთქულიან ზღვარს საქართველო გადასცდა 2004 და 2009 წლებში (რაც შეესაბამება 2003 და 2008 წლებს). ანუ, ეს უკუსვლა უკავშირდება 2003 წლისა და 2008 წლის საარჩევნო პერიოდებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ორივე წელი ერთნაირი ქულით – 5.25 არის შეფასებული (2009 წელი არ იყო საარჩევნო და, ამდენად, 2010 წლის ქულამ ცვლილება ვერ ასახა). შესაბამისად, იგივე *ფრიდომ ჰაუსის* 2009 წლის მსოფლიო თავისუფლების (Freedom in the World) ანალიზში, საქართველოს საერთოდ „არაელექტორალური დემოკრატიაც“ კი ეწოდა.[5] ასევე, ღირსსაცნობია, რომ 2006 და 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ მაჩვენებელი ოდნავ გაუმჯობესდა, რაც აისახა კიდეც შესაბამის 2007 და 2011 წლის ქულებში.

არჩევნები საქართველოში: გამოცდილება, ძირითადი პრობლემები და წინსვლის რესურსები

2004 წლის შემდეგ, საქართველოს არჩევნების შეფასებისას, ყურადღება სისტემატურად მახვილდებოდა ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ამომრჩევლის სიები, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება (მათ შორის, მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეთა აგიტაცია მმართველი პარტიის სასარგებლოდ), არათანაბარი პირობები პოლიტი-

[5] Freedom in the World 2009, Georgia http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2009&country=7612

კური ჯგუფებისათვის, ეწარმოებინათ კამპანია მედია-საშუალებებში, ოპოზიციის კანდიდატებსა და მომხრეებზე ზეწოლის ფაქტები საარჩევნო კამპანიის დროს, არჩევნების დღის დარღვევები (საარჩევნო უბნებზე ხმის მრავალჯერადი მიცემა, ბიულეტენების ჩაყრა, დამკვირვებელთა დაშინება და უბნიდან გაძევება, დარღვევები ხმის დათვლის პროცესის დროს), დარღვევები შედეგების გასაჩივრების დროს, მათ შორის, სასამართლო განხილვის გზით.[6] ქვემოთ, საარჩევნო სისტემის წინაშე დღეს მდგარი პრობლემების ანალიზისას, ზოგიერთ ამ საკითხს ისევ დავუბრუნდებით.

საქართველოში არჩევნები 1990 წლიდან ტარდება. ანგარიშისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2004 წლის შემდეგ ჩატარებული არჩევნები (ანუ 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდგომ პერიოდში). 2004 წლიდან ჩატარდა ოთხი არჩევნები (აქ არ არის გათვალისწინებული შუალედური არჩევნები, რომლებიც სხვადასხვა ოლქში მუდმივად ტარდება მაჟორიტარული კანდიდატების ვაკანტური ადგილების შესავსებად) – 2006 წელს ადგილობრივი არჩევნები, 2008 წლის იანვარში საპრეზიდენტო არჩევნები, 2008 წლის მაისში საპარლამენტო არჩევნები, 2010 წლის მაისში – ადგილობრივი არჩევნები.

ცხრილი 1: არჩევნების სახეები და გამოყენებული სისტემა 2004 წლის შემდგომ არჩევნებზე

წელი	არჩევნების სახე	საარჩევნო სისტემა
2006	ადგილობრივი	შერეული
2008	საპრეზიდენტო	
2008	საპარლამენტო	შერეული
2010	ადგილობრივი	შერეული

წყარო: საქართველო: არჩევნების ისტორია 1990-2010 http://www.cec.gov.ge/files/1LEVANI/ARCHEVNEBI%202010/geo.pdf

ქვემოთ განხილულია საარჩევნო სისტემისა და პროცესთან დაკავშირებით არსებული გამოცდილება და ის ძირითადი პრობლემები, რომლებიც ყველაზე ხშირად ექცევა დღევანდელ საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ დისკურსში. ასევე, მიმოხილულია სტანდარტების გაუმჯობესების რესურსები.

ნდობა საარჩევნო სისტემის მიმართ

ნდობის საკითხი მოიცავს ორ კომპონენტს, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად ურთიერთდაკავშირებულია. ერთია მოქალაქეთა ნდობა არჩევნების მიმართ, ხოლო მეორე უშუალოდ პოლიტიკური აქტორების მხრიდან საარჩევნო სისტემის შეფასება და მისი შედეგების აღიარება. ეს ორი ფაქტორი ურთიერთგანმსაზღვრელია, რადგან პოლიტიკოსთა მხრიდან არჩევნების შედეგების შეფასება საგრძნობლად მოქმედებს საზოგადოების დამოკიდებულებაზე და, პირიქით, პოლიტიკოსები მგრძნობიარენი არიან საზოგადოებრივი აზრის მიმართ. საზოგადოების დამოკიდებულების შესაფასებლად საინტერესოა დავაკვირდეთ ბოლო წლების არჩევნებში მონაწილეობის დინამიკას:

[6] იხ. Freedom House, Nations in Transit, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2010. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17

ცხრილი 2: ამომრჩეველთა აქტიურობა 2004 წლის შემდგომ არჩევნებზე

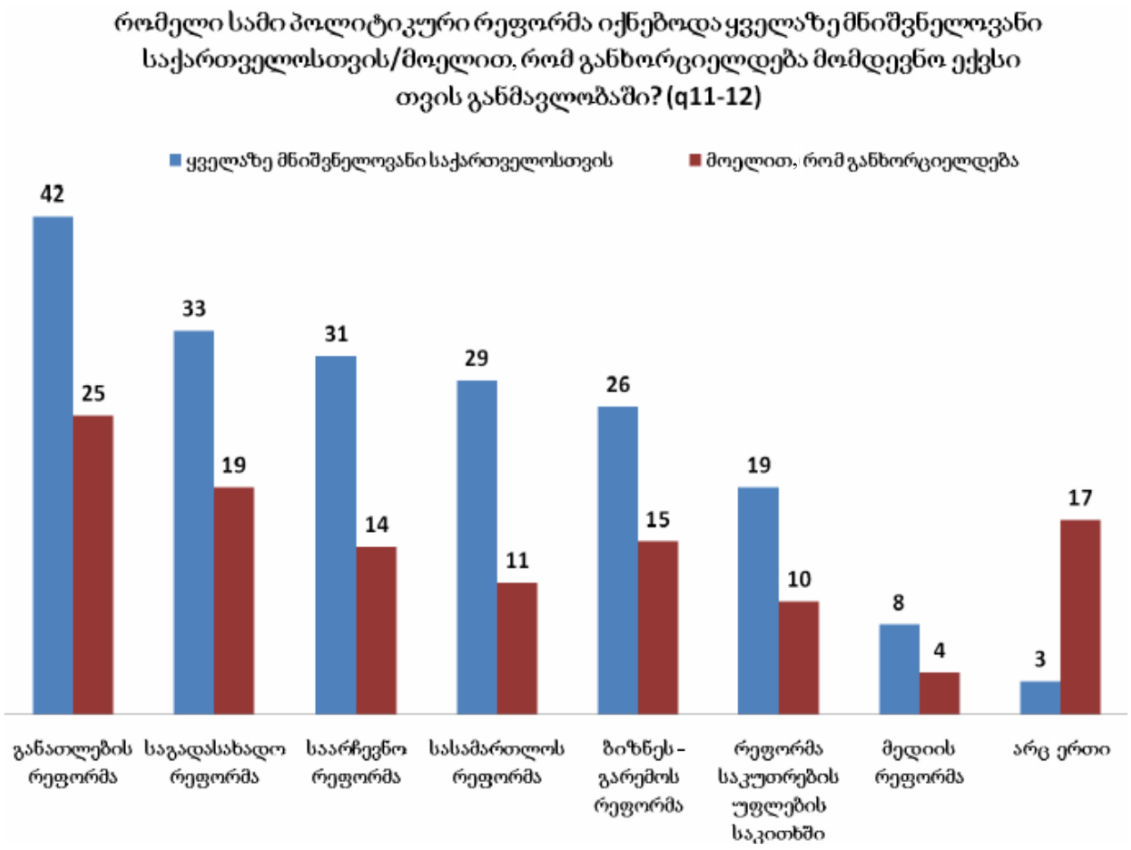
არჩევნების წელი	არჩევნების სახე	მონაწილეობა
2006	ადგილობრივი	48.2 %
2008	საპრეზიდენტო	56.2 %
2008	საპარლამენტო	53.4 %
2010	ადგილობრივი	49.1%

წყარო: საქართველო: არჩევნების ისტორია 1990-2010 http://www.cec.gov.ge/files/1LEVANI/ARCHEVNEBI%202010/geo.pdf

არჩევნებში აღნიშნული მაჩვენებელი არ განსხვავდება დემოკრატიული ქვეყნების მაჩვენებლებისაგან. ამდენად, ვერ დავასკვნით, რომ საქართველოში პოლიტიკური აპათია სუფევს. მიუხედავად ამისა, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები აჩვენებს, რომ საზოგადოება საარჩევნო სისტემის გაუმჯობესებას კვლავაც დღის წესრიგში აყენებს.

მაგალითად, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ ჩატარებული გამოკვლევები აჩვენებს, რომ საქართველოს მოსახლეობა საარჩევნო სისტემის რეფორმას ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმების ნომერ მესამე ამოცანად ასახელებს 2011 წელს (აღსანიშნავია, რომ 2010 წელს ეს მაჩვენებელი 37% იყო და პირველ და მეორე ადგილებზე სასამართლოს დამოუკიდებლობა და საკუთრების უფლება სახელდებოდა. ეს თემები 2011 წელს უკანა რიგებშია გადანაცვლებული)

დიაგრამა 3: მოსახლეობის აზრი ცალკეული სფეროების რეფორმაზე



წყარო: საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2011 წლის მარტი, NDI-ის დაკვეთით ჩატარებული კვლევა http://www.civil.ge/files/files/March%202011%20Media%20Geo_vf.pdf

შესაბამისად, საზოგადოება მიესალმება საარჩევნო სისტემის სრულყოფისაკენ მიმართულ კონსულტაციებს *პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის* (თუმცა, როგორც ვხედავთ, შედარებით სკეპტიკურადაა განწყობილი მის შედეგებთან მიმართებაში).

კონსულტაციები პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის ჯერ კიდევ 2009 წელს დაიწყო და 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ განახლდა. ოპოზიციური პარტიები რვიანის ფორმატში მართავდნენ კონსულტაციებს მმართველ პარტიასთან, თუმცა 2011 წლის მარტში კონსულტაციები, სინამდვილეში, ჩიხში შევიდა, ხოლო ივნისში ამ ფორმატმა არსებობა დაასრულა მას შემდეგ, რაც მმართველი პარტიის შემოთავაზებებს ორი პარტია (ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა და ახალი მემარჯვენეები) დათანხმდა და ინტერპარტიული ჯგუფი შექმნა. ექვსმა პარტიამ პირობებზე უარი თქვა და ახალი კოალიცია „თავისუფალი არჩევნებისთვის“ დააარსა.

კონსულტაციები მნიშვნელოვანია საარჩევნო სისტემის მიმართ ნდობის გასაზრდელად, რადგან პოლიტიკური აქტორების წინასწარი თანხმობა თამაშის წესებზე დადებითად აისახება საზოგადოების დამოკიდებულებაზე და, სავარაუდოდ, მის აქტიურობაზეც. მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარების გარანტიებს იძლევა, ერთ-ერთი გამოკვეთილი პრობლემაა საარჩევნო **კანონმდებლობის ხშირი ცვლილება**. ფაქტობრივ, ყველა არჩევნების წინ იცვლება თამაშის წესები. ეს ხშირად გამოწვეულია სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის ინტერესების გათვალისწინებით, მაგრამ, ასევე, უმრავლესობის მიერ საარჩევნო პირობების საკუთარ თავზე მორგებით. უახლესი წარსულიდან ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითად სახელდება 2008 წლის მაისის საპარლამენტო არჩევნების წინ მაჟორიტარული და პროპორციული სისტემით ასარჩევი მანდატების თანაფარდობის დადგენა, როცა განისაზღვრა, რომ 150-კაციან პარლამენტში 75 დეპუტატი აირჩეოდა მაჟორიტარული წესით, ხოლო 75 – ეროვნული პარტიული სიებით. მართალია, უმრავლესობა ამ გადაწყვეტილებას ასაბუთებდა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობით, მაგრამ ისიც ცხადი იყო, რომ ამგვარი სისტემა ხელს აძლევდა მმართველ გუნდს. მართლაც, ოპოზიციის ერთიანობის არარსებობის პირობებში, 2008 წლის არჩევნებში 75 მაჟორიტარული მანდატიდან მმართველმა პარტიამ 71 მოიპოვა.[7]

ლოგიკურია, რომ ყველა საკითხზე შეთანხმება ვერ მოხერხდება. ამის საშუალებას პოლიტკური პროცესი, როგორც წესი, არ იძლევა. სასურველია, რომ შეთანხმებულ საკითხთა წრე მაქსიმალურად ფართო იყოს და, შეძლებისდაგვარად, ყველა მნიშვნელოვან თემას მოიცავდეს, მაგრამ კიდევ უფრო საკვანძოა, რომ საარჩევნო სისტემის რეფორმა დასრულდეს არჩევნებამდე გარკვეული დროით ადრე და არ ექვემდებარებოდეს სწრაფ, მოულოდნელ ცვლილებებს. ამდენად, მისასალმებელია კონსულტაციებში მონაწილეთა მზადყოფნა, რომ ცვლილებების საკანონმდებლო გაფორმება 2011 წლის ოქტომბერში დასრულდეს.

აღსანიშნავია, რომ რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციამ კონსულტაციებში მონაწილეობის მიღების სურვილი გამოთქვა.[8] ეს ორგანიზაციები 2010-11 წლებში

---

[7] საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=19&info_id=5165

[8] სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს საარჩევნო კოდექსზე მომუშავე ინტერპარტიულ ჯგუფში ჩართულობა სურთ, სივილ ჯორჯია, 11.07.2011. http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24330&search

მიმდინარე საუბრებშიც ჩართული იყვნენ. საზოგადოების ინფორმირებულობის კუთხით, ამ ჩართულობას უთუოდ დადებითი შედეგი შეიძლება მოიტანოს. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ პოლიტიკური მოლაპარაკებების პროცესის ზოგად ხასიათს, შეიძლება საჯაროობამ დადებითი სამსახური არ გაუწიოს საბოლოო შედეგის მიღწევას. ამდენად, სასურველია მოხერხდეს საზოგადოების ჩართულობასა და საბოლოო შედეგის მიღწევას შორის გონივრული ბალანსის დაცვა.

პოლიტიკური კონსულტაციების დღის წესრიგი: საარჩევნო სისტემის გაუმჯობესების შესაძლო სფეროები

ამ ნაწილში ანალიზი შეეხება პარტიათაშორისი ჯგუფის მიერ განსახილველ საკითხებს. ეს თემები, ძირითადად, საარჩევნო საკითხებზე საზოგადოებრივ დისკუსიას ემთხვევა. თავად ის ფაქტი, რომ ეს თემები კონსულტაციების დღის წესრიგშია, ადასტურებს, რომ სწორედ ამ თემების ირგვლივ წინსვლის მნიშვნელოვანი რესურსია. მიუხედავად ამისა, დამატებით განვიხილავთ საკითხებს, რომლებიც საკონსულტაციო შეხვედრების მიღმაა დარჩენილი ან ბოლომდე არ ასახულა მის დღის წესრიგში.

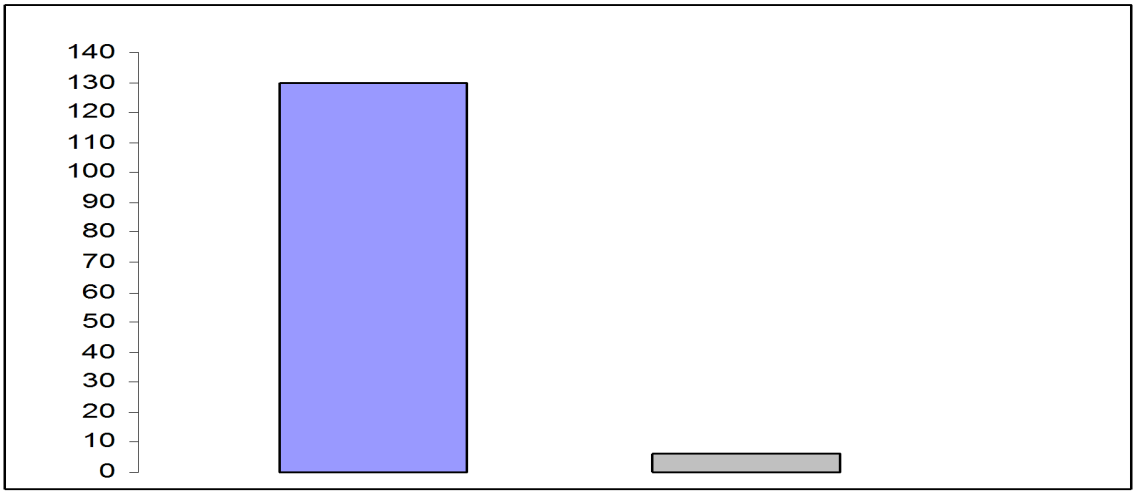
საარჩევნო სისტემა და საარჩევნო ოლქები

როგორც პარტიებს შორის შეთანხმებიდან იკვეთება, საარჩევნო სისტემა (ხმების გადათვლა მანდატებში) არ განიცდის ფუნდამენტურ ცვლილებებს და იგი მომავალშიც შერეული დარჩება.[9] ახალი პირობით, 150 პარლამენტარიდან 77 აირჩევა პარტიული სიებით, ხოლო 73 – ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში. თავდაპირველად განიხილებოდა პარლამენტის წევრთა რაოდენობის გაზრდაც, რაც არ იყო პოპულარული ცვლილება და საბოლოოდ უარყოფილ იქნა.[10] საქართველოს საარჩევნო სისტემის უმთავრეს პრობლემად ისევ რჩება ის ფაქტი, რომ საარჩევნო ოლქებს სხვადასხვა წონა აქვს – მაგალითად, გლდანის ოლქში 132 ათასზე მეტი ამომრჩეველია რეგისტრირებული, ხოლო ყაზბეგში – 6 ათასამდე. არადა, ორივე ოლქი ირჩევს ერთ წარმომადგენელს.

[9] შეთანხმების სრული ტექსტი იხილეთ „საარჩევნო საკითხებზე შეთანხმების სრული ტექსტი, სივილ ჯორჯია, 27.06.2011 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24248&search=

[10] პარლამენტის წევრთა რაოდენობის გაზრდაზე მიღწეული თავდაპირველი შეთანხმების მიხედვით, მომავალ პარლამენტში წევრთა რაოდენობა 150-იდან 190-ამდე უნდა გაზრდილიყო. მოგვიანებით, ეს მოსაზრება უარყოფილ იქნა. სამართლებრივი წინააღმდეგობა პარლამენტის რიცხოვნობის ზრდის ირგვლივ, სივილ ჯორჯია, 11.06.2011. http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24256&search=

დიაგრამა 4: გლდანისა (ლურჯი) და ყაზბეგის (ნაცრისფერი) დისპროპორცია. მონაცემები ათასებშია.



წყარო: ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა საქართველოში და საქართველოს ყოველ საარჩევნო ოლქში http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&info_id=1316

ცხადია, საარჩევნო წონების (ხმებისა და მანდატების ურთიერთშეფარდება) სრული ნიველირება ვერ მოხერხდება, რადგან მაშინ თბილისი (მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე) ადვილად დაჩაგრავდა რეგიონებს. 2008 წელს პარლამენტში 75 მაჟორიტარი აირჩიეს, აქედან 10 – თბილისის ოლქებიდან და 65 – საქართველოს მასშტაბით (აქედან ერთი ახალგორიდან და ერთიც ლიახვის ხეობის ქართული სოფლებიდან). ხმები რომ მანდატებზე თანაბრად გადაენაწილებინათ, თბილისი აირჩევდა 21 დეპუტატს, ხოლო 65 მუნიციპალიტეტზე გადანაწილდებოდა დარჩენილი 54 მანდატი. ამ 54 მანდატიდან სხვა დიდი ქალაქები და დიდი მოსახლეობის მქონე მუნიციპალიტეტები მიიღებდნენ დიდ წილს, ხოლო 40 ათასზე ნაკლები მოსახლეობის მქონე მუნიციპალიტეტები, საერთოდ, ხმოსნების გარეშე დარჩებოდნენ.

აღნიშნული საკითხი პირდაპირ უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას, რომელიც, მართალია, ითვალისწინებს ადგილებზე მსხვილი, ეკონომიკურად თვითკმარი ერთეულების ჩამოყალიბებას, მაგრამ ვერც გეოგრაფიულ მახასიათებლებზე და ჩამოყალიბებულ ტრადიციებზე დახუჭავს თვალს.

ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები, ასევე, აყენებდნენ ერთმანდატიან ოლქებში პირველ ტურში გამარჯვების წინაპირობად მიცემული ხმების 50 %-იანი მინიმუმის დადგენას (დღეს ეს მაჩვენებელი 30 %-ია), რაც გაართულებდა გამარჯვებულის გამოვლენას პირველსავე ტურში და, გავრცელებული მოსაზრებით, გაზრდიდა ოპოზიციის შანსებს. ასევე, რამდენიმე პოლიტკური პარტია აყენებდა მაჟორიტარული სისტემის რეგიონულ-პროპორციული სისტემით ჩანაცვლების საკითხს. ამჟამად ეს საკითხები დღის წესრიგიდან მოხსნილია (იხ. ქვემოთ).

ამომრჩეველთა სიები

ამომრჩეველთა სიები საქართველოს ყველა არჩევნების პრობლემაა. 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ამ პრობლემამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ვარდების რევოლუციის მომწიფებაში. პრობლემა, ძირითადად, ორი სახისაა: თუ 2003

წელს მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა საკუთარი თავი ვერ ნახა არჩევნებში, სხვა დროს საკამათო საგანს წარმოადგენდა „უცხო ადამიანებისა“ და ე.წ. „მკვდარი სულების“ აღმოჩენა სიებში, რაც, ზოგი შეფასებით, ხელოვნურად ზრდიდა ამომრჩეველთა რაოდენობას და საარჩევნო ადმინისტრაციას სხვადასხვა მანიპულაციის საშუალებას უტოვებდა.

მმართველ პარტიასა და ოპოზიციური პარტიების ნაწილთან შეთანხმების მიხედვით, შეიქმნება ამომრჩეველთა სიების დაზუსტებისა და მონიტორინგის შემდეგი მექანიზმი – სპეციალური კომისია, რომელსაც უხელმძღვანელებს ოპოზიციის წარმომადგენელი, ხოლო მის შემადგენლობაში შევლენ ხელისუფლების, ოპოზიციისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები პარიტეტულ საწყისებზე. ამასთან, კომისიაში წევრის წარდგენის უფლება ექნება მხოლოდ შეთანხმების მონაწილე პოლიტიკურ პარტიას. კომისია იმუშავებს 2011 წლის 1 ოქტომბრიდან 2012 წლის 1 ივლისამდე, ეყოლება აპარატი და მას სახელმწიფო ბიუჯეტი დააფინანსებს. კომისიის „სამართლებრივად დასაბუთებული წინადადებები“ უნდა გაითვალისწინოს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ.

2010 წლის არჩევნების წინ ოპოზიციური პარტიების ნაწილმა მიიღო ფინანსები სიების გადასამოწმებლად. ამ მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 1.2 მილიონი ლარი და გადანაწილდა 12 პარტიაზე (საბოლოოდ, პროცესში 11 პარტია მონაწილეობდა). მონიტორინგმა გარკვეული ხარვეზები გამოავლინა, მაგრამ, ფინანსების რაოდენობისა და ერთიანი პოლიტიკის არარსებობის გამო აღნიშნული საქმიანობის შედეგი მაინც შეზღუდული იყო.[11] ამდენად, მისასალმებელია, რომ შეთანხმებით შემოდის უფრო ქმედითი მექანიზმი. ამასთან, უფრო დეტალურად იქნება გასაწერი სამოქმედო გეგმა, კომისიის მიმართება სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან და დაფინანსების ოდენობა. სიების პრობლემასთან მიმართებაში, ოპოზიციური პარტიები ხელისუფლებას სთავაზობდნენ ბიომეტრული პირადობის მოწმობების გამოყენებას, მაგრამ ეს წინადადება უარყოფილი იქნა (იხ. ქვემოთ).

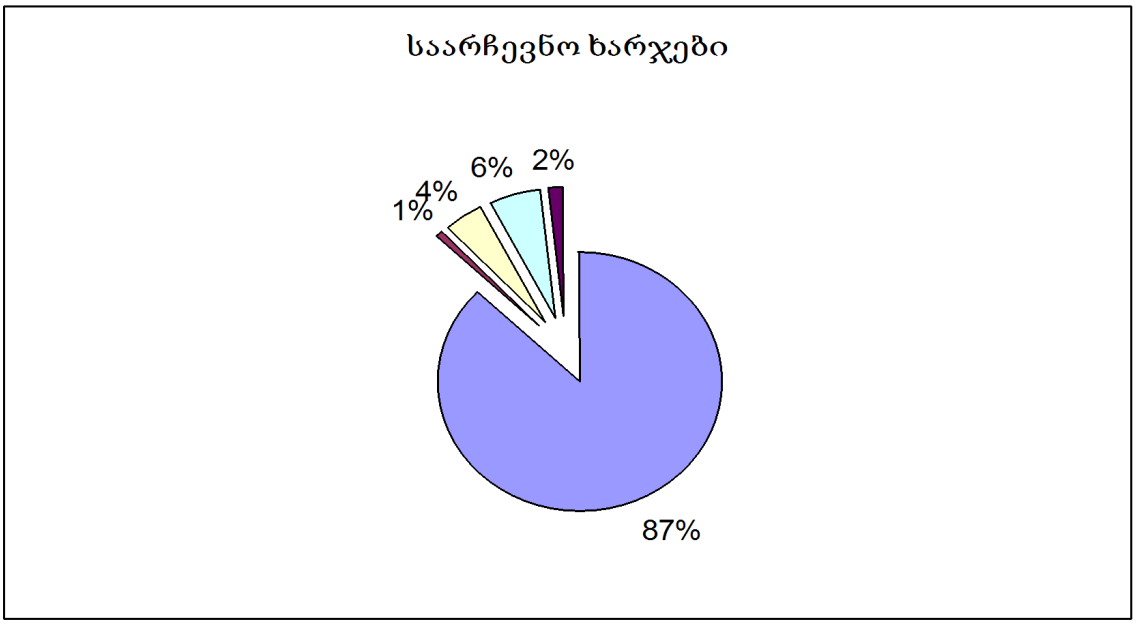
პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო დაფინანსება

პოლიტიკური პარტიების გაძლიერება საკვანძოა არა მხოლოდ საარჩევნო სისტემისათვის, არამედ, ზოგადად, პოლიტიკური სისტემის განვითარებისათვის. მიჩნეულია, რომ საქართველოს დემოკრატიზაციის ერთ-ერთ გამოწვევად დღემდე რჩება ე.წ. შუალედური ინსტიტუტების – პოლიტიკური პარტიების, ასოციაციების – განუვითარებლობა. საფინანსო უზრუნველყოფა თუმცა საკმარისი არაა, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვანი ელემენტია პარტიების განვითარებისათვის.

შეთანხმება არჩევნებთან დაკავშირებული რამდენიმე ცვლილებითაა აღსანიშნავი. პირველ რიგში, იზრდება საარჩევნო ფონდებში შემოწირულობების ზედა ზღვარი როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირებისათვის (60 და 200 ათასი ლარი, რაც დღემდე არსებულის გაორმაგებაა). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო ფინანსების ლომის წილი, ტრადიციულად, ისედაც მმართველ პარტიაზე მოდის (იხ. დიაგრამა 5).

[11] ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ამომრჩეველთა სიის მონიტორინგის შედეგები http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=62&info_id=6425)

დიაგრამა 5: საარჩევნო ხარჯები: ნაციონალური მოძრაობა – 87% (14 მლნ); მრეწველები – 6%, (958.000, აქედან 750.000 არაპირდაპირი); ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა 4% (683.500); ეროვნული საბჭო – 2% (260.200); ალიანსი საქართველოსათვის – 1% (136.600)



წყარო საარჩევნო კამპანიის ხარჯები, 15 ივნისი. 2010 სივილ ჯორჯია http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22854&search

ასევე, საარჩევნო ფონდების ანგარიშები მოცემულია ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდზე http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=67

ამდენად, ოპოზიციისთვის უფრო საინტერესოა, შეთანხმების თანახმად გათვალისწინებული ერთჯერადი ერთი მილიონი ლარი იმ პარტიებს გამოეყოთ, რომლებიც ხუთპროცენტიან ბარიერს გადალახავენ. ასევე, კვალიფიციური სუბიექტები არჩევნების დღეს მიიღებენ საოლქო და საუბნო კომისიებში წარმომადგენლების დასაფინანსებელ თანხას სულზე შესაბამისად 100 და 50 ლარის ოდენობით. აქვე აღსანიშნავია, რომ კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტს არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად აღარ დასჭირდება ხელმოწერების წარდგენა ცესკოში, რაც ასევე დაზოგავს მატერიალურ და ადამიანურ რესურსებს.

დაფინანსების საკითხი მისასალმებელია, თუმცა უნდა შემუშავდეს ანგარიშგების უფრო ეფექტიანი სისტემა, რათა არ მოხდეს სახელმწიფო თანხების არამიზნობრივი ხარჯვა. ამ მიმართულებით დასახვეწი იქნება ანგარიშგების მექანიზმები (ვადები, ფორმები და ა.შ.) და პასუხისმგებლობის ფორმები, ისევე როგორც კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო უწყების პრეროგატივები.

საარჩევნო გარემოზე მონიტორინგის მექანიზმები

საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებაც ერთ-ერთ გამოწვევად მიიჩნევა საქართველოში. ადეკვატურ საარჩევნო გარემოში იგულისხმება მედიის გახსნილობა პოლიტიკური ჯგუფების მიმართ, პოლიტკურ ოპონენტებზე ზეწოლის გამორიცხვა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ეფექტიანი შეზღუდვა.

პოლიტიკური კონსულტაციების ფარგლებში განიხილება 2012 წლის 1 ივლისიდან უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შექმნა. საბჭო მონიტორინგს გაუწევდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას და რეაგირებას მოახდენდა საარჩევნო კამპანიის წესების დარღვევაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ (საპარლამენტო) არჩევნების სავარაუდო თარიღი 2012 წლის შემოდგომაა, ივლისი საკმარის დროს იძლევა, რათა წინასაარჩევნო გარემოზე დაკვირვება მოხდეს.

მნიშვნელოვანია მედია-მონიტორინგის თემაც. შეთანხმების მიხედვით, არჩევნების გამოცხადების დღიდან უნდა დაიწყოს მედია-მონიტორინგი, რისთვისაც ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ „კომპეტენტური უცხოური და/ან საერთაშორისო კომპანია“ უნდა შეარჩიოს.

უწყებათაშორისი ჯგუფი წინა არჩევენბზეც (2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო, 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის) არსებობდა. არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციაა, რომ ნათლად განისაზღვროს ჯგუფის მანდატი.[12] აღსანიშნავია, რომ, შეთანხმების მიხედვით, საბჭოს კომპეტენცია კანონით უნდა განისაზღვროს. საერთოდ, გასათვალისწინებელია არა მხოლოდ მონიტორინგის ეფექტიანი წარმართვა, არამედ ისიც, თუ რა რეაგირება მოჰყვება მის შედეგებს.

საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული საკითხები

საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებაზე მიმართული შეთანხმება საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირების ცალკეული საკითხების ახლებურ ორგანიზებასაც ითვალისწინებს. ეს ცვლილებები მიმართულია საარჩევნო ადმინისტრაციის დამუკიდებლობის გაზრდასა და მის მუშაობაში საარჩევნო სუბიექტების მონაწილეობის გაფართოებაზე.

კერძოდ, აიკრძალება საოლქო კომისიების განთავსება თვითმმართველობებისა და პრეზიდენტის რწმუნებულების კუთვნილ შენობებში; ასევე, საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს უფლება აღარ ექნება, ერთპიროვნულად მიიღოს გადაწყვეტილება წარმომადგენლის მიერ საარჩევნო უბნის დატოვების შესახებ – აღნიშნულ გადაწყვეტილებას კომისიის ხმათა უმრავლესობა დასჭირდება; გაიზრდება წარმომადგენლის ფუნქციები არჩევნების დღეს საჩივრების რეგისტრაციისა და ბიულეტენების დათვლის პროცესში. კერძოდ, წილისყრის საფუძველზე გამოვლინდებიან საარჩევნო სუბიექტების ის წარმომადგენლები, რომლებიც კომისიის შესაბამის წევრთან ერთად მონაწილეობას მიიღებენ აღნიშნულ პროცესებში.

საარჩევნო სუბიექტის როლის გასაზრდელად იგეგმება ცვლილებები კანონდმებლობაშიც, რათა საარჩევნო სუბიექტს საშუალება ჰქონდეს სასამართლოში სარჩელი არა დღეს არსებული ორი, არამედ ოთხი დღის ვადაში შეიტანოს. არსებობს მოსაზრება, რომ ორდღიანი ვადა არგუმენტირებული და დასაბუთებული სარჩელის მოსამზადებლად საკმარისი არაა, აღნიშნული ცვლილება ამ ხარვეზს აღმოფხვრის.

[12] ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოსაზრებები საარჩევნო გარემოს სრულყოფასთან დაკავშირებით, თბილისი, 02.05.2011 http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Press%20Statement%20of%20four%20NGOs_Geo_0.pdf

სხვა საკითხები

მიუხედავად იმისა, რომ განხილული შეთანხმება სოლიდურ საფუძველს ქმნის საარჩევნო სისტემისა და პროცესის გასაუმჯობესებლად, საინტერესოა იმ თემების მიმოხილვაც, რომლებიც ბოლო წლების დისკუსიის შემადგენელი ნაწილი იყო, მაგრამ შეთანხმების ფორმატში ვერ მოხვდა. აქ აღწერილი საკითხები შეიძლება ნაწილობრივ ეხებოდეს უკვე განხილულ თემებს, მაგრამ გარკვეულ დეტალებში მაინც განსხვავდება.

არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფმა 2011 წლის მაისში რამდენიმე რეკომენდაცია წარმოადგინა.[13] რეკომენდაციებში ნათქვამია, რომ, საარჩევნო სიებთან დაკავშირებით, სასურველი იქნებოდა პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს იდენტიფიცირება და სიაში ცვლილებების შეტანის წესის შემუშავება. შეიძლება ვიგულისხმოთ, რომ ამგვარ ფუნქციას, ნაწილობრივ მაინც, პარტიებისგან შემდგარი კომისია შეასრულებს. თუმცა, ეს კომისია მაინც ვერ ჩაითვლება ამ რეკომენდაციის სრულ გათვალისწინებად, რადგან არასამთავრობოები საუბრობდნენ სახელმწიფო უწყებაზე (მაგალითად, საჯარო რეესტრზე).

არასამთავრობოთა წინადადებები ასევე ითვალისწინებს საკვანძო საკითხებზე *ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ხმების 2/3-ით გადაწყვეტილების* მიღებას. ამ მოდელს ბევრი ოპოზიციური პარტიაც უჭერდა მხარს იმ არგუმენტით, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის არაპარტიული წევრებიც მმართველი პარტიის მიმართ ლოიალურნი არიან და, ამდენად, ხმათა უბრალო უმრავლესობას ყოველთვის მმართველი პარტია აკონტროლებს (დღევანდელ მოდელში, ცესკოს 13 წევრიდან 6, მათ შორის თავმჯდომარე, პროფესიული ნიშნითაა შერჩეული, ხოლო 7 წევრი – პოლიტიკურ პარტიებს, მათ შორის, ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას, წარმოადგენს). ამ შეთავაზების მოწინააღმდეგეთა აზრით, ხმათა 2/3 ძალიან გაართულებს საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობას და ეს ინსტიტუტი შეიძლება პოლიტიკური ბატალიების მძევლად აქციოს. არასამთავრობო ორგანიზაციები მეტ საჯაროობას მოითხოვენ *ცენტრალური საარჩევნო კომისიის პარლამენტის მიერ არჩეული წევრების კანდიდატურების* ირგვლივ და გამოდიან ინიციატივით, საპარლამენტო კენჭისყრის დროს (კანდიდატურებს პარლამენტარებს პრეზიდენტი წარუდგენს); ასევე, ხმათა 2/3-ით მიიღონ გადაწყვეტილება.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით, არასამთავრობო ორგანიზაციები მოითხოვენ პარტიული და სახელმწიფო აქტივობების ერთმანეთისაგან მკვეთრ გამიჯვნას, ასევე, სახელმწიფო მოხელეებზე უფრო მკაცრი კონტროლის დაწესებას. *საარჩევნო დარღვევებთან* დაკავშირებით, მათი მოსაზრებით, უფრო ეფექტიანი უნდა გახდეს უწყებათშორისი ჯგუფი, უნდა დასრულდეს დარღვევების გამოძიება, დადგეს დამნაშავეთა პასუხისმგებლობის საკითხი, დარღვევებში მონაწილე პირებს აეკრძალოს საარჩევნო ადმინისტრაციაში საქმიანობა.

ოპოზიციურმა პარტიებმა (რვიანის ფორმატში) ჯერ კიდევ 2010 წლის ოქტომბერში წარუდგინეს უმრავლესობას წინადადებები.[14] ეს წინადადებები შეეხებოდა

---

[13] იქვე.

[14] რვა ოპოზიციური პარტია ხელისუფლებას საარჩევნო რეფორმაზე მოლაპარაკებების დაწყებას სთავაზობს, სივილ ჯორჯია 04.10.2010 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23210

საარჩევნო სისტემას, ცესკოს დაკომპლექტებას, ამომრჩეველთა სიებს, საარჩევნო დღის პროცედურებს, საარჩევნო დავების განხილვას, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასა და მედიაზე მონიტორინგს. პარტიები მხარს უჭერდნენ 150-წევრიან პარლამენტში 75 წევრის პროპორციული სისტემით, ხოლო 75-ის რეგიონულ–პროპორციული სისტემით არჩევას. საარჩევნო ბარიერი ორივე შემთხვევაში 5% უნდა ყოფილიყო (მოგვიანებით, ოპოზიციურმა რვიანმა ახალი წინადადებები წარმოადგინა, კერძოდ, თუ შენარჩუნდებოდა მაჟორიტარული ოლქები (და არ დაინერგებოდა რეგიონულ-პროპორციული სიები), პირველ ტურში გამარჯვებისათვის კანდიდატს უნდა დაეგროვებინა ხმათა 50%-ზე მეტი, ნაცვლად დღეისათვის საჭირო 30%-ისა.); ცესკო უნდა დაკომპლექტებულიყო შვიდი კვალიფიციური სუბიექტის მიერ და თავმჯდომარე პრეზიდენტს დაესახელებინა შვიდი კვალიფიციური სუბიექტის მიერ შერეული სამი კანდიდატიდან (დღეს, პირიქით, პრეზიდენტი წარუდგენს ცესკოს ოპოზიციურ წევრებს სამ კანდიდატს თავმჯდომარის ასარჩევად. 2010 წლის იანვარში ოპოზიციამ ვერ შეძლო კანდიდატზე შეთანხმება და საბოლოოდ თავმჯდომარე პარლამენტმა აირჩია[15]). საოლქო და საუბნო კომისიების შემადგენლობა არ შეიცვლებოდა, თუმცა საარჩევნო პროცედურაში მონაწილეობის უფლებამოსილებები გაუფართოვდებოდათ საარჩევნო კომისიებში პარტიების წარმომადგენლებს; ამომრჩეველთა სიების ფორმირება ბიომეტრიული პარამეტრების (თითების ანაბეჭდები, ელექტრონული სურათი, ბიომეტრიული ფოტოსურათი) შემცველი პირადობის მოწმობების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო, ისევე როგორც ხმის მიცემა; ყველა საარჩევნო უბანზე უნდა დამონტაჟებულიყო ვიდეოთვალი, ხოლო ბიულეტენები დასკანირებულიყო და ელექტრონულად ხელმისაწვდომი გამხდარიყო არჩევნებში მონაწილე ყველა სუბიექტისა და სადამკვირვებლო ორგანიზაციისათვის; საარჩევნო დავების განხილვის ბოლო ინსტანცია იქნებოდა თბილისის სააპელაციო სასამართლო და საქმეებს განიხილავდა ერთი მოსამართლისაგან და ოთხი საარჩევნო მსაჯულისაგან შემდგარი კოლეგია. აქვე, მსაჯულებს კვალიფიციური პოლიტიკური პარტიები და არასამთავრობო ორგანიზაციები შეარჩევდნენ და მათვე ექნებოდათ მოსამართლეთა აცილების უფლება.

როგორც ვხედავთ, ამ წინადადებების ნაწილი პოლიტიკური შეთანხმების დღის წესრიგშია, თუმცა ბევრ საკითხზე შეთანხმების მიღწევა ვერ მოხერხდა და შესაბამისად, ვერ ვიტყვით, რომ უახლოეს მომავალში ეს თემები განხორციელდება.

შეჯამება

2012-2014 წლები აქტიური საარჩევნო პერიოდია საქართველოში – ერთმანეთის მიყოლებით გაიმართება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები (2012 წელს აჭარის ავტონომიაშიც იმართება არჩევნები). ეს პერიოდი საკვანძო იქნება საქართველოს პოლიტიკური სისტემის განვითარებისათვის, მათ შორის – დემოკრატიზაციის კუთხით. ამის მიზეზი ორი გარემოებაა: ერთი, რომ ეროვნული არჩევნების საფუძველზე ძალაში შევა კონსტიტუციაში 2010 წელს შეტანილი ცვლილებები, ხოლო მეორე – იწურება პრეზიდენტ საკაშვილის მეორე საპრეზიდენტო ვადა და ძალაუფლებაა გადასაცემი.

[15] ცესკოს თავმჯდომარეს პარლამენტი აირჩევს, სივილ ჯორჯია, 10.01.2011 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22228&search=

ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ გამოაქვეყნა სტრატეგიული ხედვა 2012-2015 საჯარო განხილვისთვის.[16] გეგმა ითვალისწინებს სამუშაო ჯგუფის მიერ დეტალური სამოქმედო გეგმის შემუშავებას და მონიტორინგის ჯგუფის შექმნას, რომელიც მის განხორციელებას დააკვირდება. კომისია თავის მისიას ხედავს იმაში, რომ „არჩევნები გაიმართოს სამართლიანობის პრინციპისა და მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და, იმავდროულად, ამომრჩევლებს და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს ჰქონდეთ სრული ნდობა არჩევნების მიმართ.“[17] ამისთვის, სამი ამოცანის შესრულება დგება დღის წესრიგში – საარჩევნო სისტემის მოდერნიზაცია; დაინტერესებულ მხარეებთან პროაქტიული თანამშრომლობა; ამომრჩევლის ინფორმირება. საარჩევნო ადმინისტრაცია უფრო ეფექტიანი, კვალიფიციური და უკეთესად აღჭურვილი უნდა გახდეს; მან უფრო ეფექტიანი საკომუნიკაციო არხები უნდა გამოიყენოს დაინტერესებულ მხარეებთან, მათ შორის, პოლიტიკურ პარტიებთან, ურთიერთობაში და გაითვალისწინოს მათი მოსაზრებები; არჩევნების წარმატებისთვის მნიშვნელოვანია ინფორმირებული ამომრჩეველი. აქაც, აქცენტი კეთდება საკომუნიკაციო არხების გაუმჯობესებაზე, ხოლო სამიზნე ჯგუფებში გამოყოფილია ახალგაზრდობა, ეთნიკური ჯგუფები და ა.შ. უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო ადმინისტრაცია, ფაქტობრივ, პირველად აქვეყნებს სტრატეგიულ ხედვას და აქტიურად ემზადება საარჩევნო ციკლისათვის, რაც მნიშვნელოვანი წანამძღვარია ადმინისტრაციის მიმართ ნდობის გასაძლიერებლად.

საარჩევნო სისტემისა და პროცესის მიმართ ნდობა დიდწილადაა დამოკიდებული პოლიტიკურ პროცესზე. ამჟამად მიმდინარე კონსულტაციები საარჩევნო სისტემის, ამომრჩეველთა სიების, საარჩევნო დაფინანსების, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პროცესის თაობაზე მით უფრო წაადგება ნდობის გაზრდას, რაც უფრო დააკმაყოფილებს სამ კრიტერიუმს: მოხერხდება მაქსიმალურად ბევრ და პრინციპულ საკითხზე შეთანხმება; ამ შეთანხმების მონაწილე იქნება გავლენიან პარტიათა შეძლებისდაგვარად მეტი რაოდენობა; შეთანხმება განხორციელდება არჩევნებამდე საკმაოდ ადრე და არ შეიცვლება საარჩევნო კამპანიის დროს. ასევე, იგეგმება საკანონმდებლო ცვლილებების საერთაშორისო ექსპერტიზა (ვენეციის კომისიის მხრიდან), რაც ამ პროცესს დამატებით ლეგიტიმაციას შესძენს.

გამოყენებული წყაროები

1. Georgia, Municipal Elections, 30 May 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 30 Sept. 2010 http://www.osce.org/odihr/elections/71280.
2. Georgia, Parliamentary Elections, 21 May 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 9 Sept. 2008. http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/33301
3. Matt Golder, „Democratic Electoral Systems around the World 1946-2000“, Electoral Studies 24 (2005):103-121.
4. David Collier and Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,“ World Politics 49 (1997): 430-451.
5. Freedom House, Nations in Transit http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17

[16] ცენტრალური საარჩევნო კომისია, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრატეგიული გეგმა 2011-2015 (პროექტი) http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=13&info_id=7993

[17] იქვე.

6. Freedom in the World 2009, Georgia http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2009&country=7612
7. Freedom House, Nations in Transit, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2010. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17
8. საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=19&info_id=5165
9. საქართველო: არჩევნების ისტორია 1990-2010 http://www.cec.gov.ge/files/1LEVANI/ARCHEVNEBI%202010/geo.pdf
10. საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2011 წლის მარტი, NDI-ის დაკვეთით ჩატარებული კვლევა http://www.civil.ge/files/files/March%202011%20Media%20Geo_vf.pdf
11. ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა საქართველოში და საქართველოს ყოველ საარჩევნო ოლქში http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&info_id=1316
12. საარჩევნო კამპანიის ხარჯები, სივილ ჯორჯია, 15.06.2010 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22854&search
13. სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს საარჩევნო კოდექსზე მომუშავე ინტერპარტიულ ჯგუფში ჩართულობა სურთ, სივილ ჯორჯია, 11.07.2011. http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24330&search
14. საარჩევნო საკითხებზე შეთანხმების სრული ტექსტი, სივილ ჯორჯია, 27.06.2011 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24248&search=
15. სამართლებრივი წინააღმდეგობა პარლამენტის რიცხოვნობის ზრდის ირგვლივ, სივილ ჯორჯია, 11.06.2011. http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24256&search=
16. ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ამომრჩეველთა სიის მონიტორინგის შედეგები
17. http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=62&info_id=6425)
18. ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოსაზრებები საარჩევნო გარემოს სრულყოფასთან დაკავშირებით, თბილისი, 02.05.2011 http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Press%20Statement%20of%20four%20NGOs_Geo_0.pdf
19. რვა ოპოზიციური პარტია ხელისუფლებას საარჩევნო რეფორმაზე მოლაპარაკებების დაწყებას სთავაზობს, სივილ ჯორჯია 04.10.2010 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23210
20. ცესკოს თავმჯდომარეს პარლამენტი აირჩევს, სივილ ჯორჯია, 10.01.2011 http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22228&search=
21. ცენტრალური საარჩევნო კომისია, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრატეგიული გეგმა 2011-2015 (პროექტი) http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=13&info_id=7993