



## საარჩევნო რეფორმის ძირითადი მიმართულებები

არჩევნების მონიტორინგის მრავალწლიანი გამოცდილება, ასევე, აქტიური მონაწილეობა საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებზე მომუშავე სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფში საშუალებას გვაძლევს იდენტიფიცირება გავუკეთოთ საარჩევნო რეფორმის კუთხით გასატარებელ ყველაზე მნიშვნელოვან მიმართულებებს, რომელთა განხორციელებაც რეალურად შეცვლის საარჩევნო გარემოს და უფრო სამართლიანსა და თანასწორს გახდის მას.

მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულ ცვლილებებზე მუშაობა უახლოეს მოავალში დაიწყოს, რათა რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებების განხორციელება მომავალ არჩევნებამდე გონივრული ვადით ადრე დასრულდეს.

### 1. საარჩევნო სისტემა

მოქმედ საარჩევნო სისტემაში ბევრი ხარვეზია. მნიშვნელოვანია მოხდეს მისი რეფორმირება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს როგორც ერთი ხმის თანასწორობის პრინციპი, ასევე, მოქალაქეების მიერ გამოხატული ნების პროპორციულად ასახვა უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში.

#### 1.1. ხმის წონის თანაბრობის უზრუნველყოფა

დღევანდელი საარჩევნო სისტემა წარმოშობს პარტიის მიერ მიღებული ხმებისა და მათ მიერ პარლამენტში მოპოვებული მანდატების ერთმანეთთან არაპროპორციულობას. ამასთან, არაა უზრუნველყოფილი ამომრჩეველთა ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობებს შორის მაქსიმალური გადახრა არ უნდა აღემატებოდეს 15-20%-ს, საქართველოში კი ეს მაჩვენებელი 3000%-ის ფარგლებშია.

#### რეკომენდაციები

- უნდა გათანაბრდეს მოქმედი საარჩევნო ოლქების საზღვრები ამომრჩეველთა რაოდენობის თვალსაზრისით;
- მაჟორიტარი კანდიდატებისთვის დადგენილი 30%-იანი ბარიერი უნდა გაიზარდოს 50%-მდე;
- განახლდეს დისკუსიები პოლიტიკურ ძალებს შორის მოქმედი საარჩევნო სისტემის (შერეული - მაჟორიტარული და პროპორციული) გადახედვასთან დაკავშირებით;

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევის წესი

მოქმედი კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხოლოდ მცირე ნაწილი აირჩევა მოსახლეობის მიერ პირდაპირ წესით. მიგვაჩნია, რომ პირდაპირი წესით არჩევნები უკეთ უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა წინაშე თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულებასა და მათი ინტერესების გატარებას. ამავე დროს, თვითმმართველი ქალაქის მერების პირდაპირი წესით არჩევა საქართველოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის პრინციპებს მიაახლოებს.

რეკომენდაციები

- დაინყოს მსჯელობა თვითმმართველი ქალაქების მერების არჩევითობის საკითხთან დაკავშირებით.

**2. საარჩევნო ადმინისტრაცია**

მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად საარჩევნო ადმინისტრაცია აპოლიტიკური ორგანოა, პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ იგი თავისუფალი არ არის პოლიტიკური გავლენისგან. აღნიშნული ეხება არა მარტო პარტიების მიერ დანიშნულ, არამედ ე.წ. „უპარტიო“ წევრებსაც. შესაბამისად, საარჩევნო რეფორმის ჭრილში მნიშვნელოვანი საკითხი უნდა იყოს საარჩევნო ადმინისტრაციის რეფორმა მისი მიუკერძოებლობისა და მეტი პროფესიონალიზმის უზრუნველსაყოფად.

1.1. საარჩევნო კომისიების მიერ გადანყვეტილების მიღების წესი და საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების გამჭვირვალობა

როგორც წინა არჩევნებმაც აჩვენა, საარჩევნო ადმინისტრაციის და მის მიერ მიღებული გადანყვეტილებების მიმართ მაღალი ნდობის ნაკლებობაა. აღნიშნულის მიზეზი უმეტესწილად არის ის, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის 6 წევრი კომპლექტდება პროფესიული ნიშნით, რომლებიც ძირითადად ასოცირდებიან მმართველ პარტიასთან, ხოლო ერთი წევრი ინიშნება ასევე მმართველი პარტიის მიერ. შესაბამისად, 13-დან 7, ანუ ნახევარზე მეტი მმართველი პარტიის წარმომადგენლად მიიჩნევა, რის გამოც უმრავლესობით მიღებული გადანყვეტილება ასოცირდება ერთპარტიულ გადანყვეტილებებთან.

რეკომენდაციები

- მიგვაჩნია, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის და მის მიერ მიღებული გადანყვეტილებების მიმართ მაღალი ნდობის უზრუნველყოფისთვის სასურველია,

მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები (ქვემდგომი კომისიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების, მათ შორის, საარჩევნო ოლქის/უბნის შედეგების გაუქმება, საუბნო საარჩევნო კომისიიდან შემოსული პაკეტების გახსნასა და საარჩევნო ბიულეტენებისა და სპეციალური კონვენტების გადათვლა, დამრღვევის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება, ქვემდგომი კომისიების დაკომპლექტება და ა.შ) ხმათა 2/3-ით მიიღებოდეს;

- უბრუნველყოფილ უნდა იქნეს საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების გამჭვირვალობა - საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფორმაცია (ა) ყველა იმ კანდიდატის შესახებ, რომლებიც პრეზიდენტის ადმინისტრაციას თავიანთ კანდიდატურებს წარუდგენენ, (ბ) საკონკურსო კომისიის წევრების შესახებ, რომლებიც, პრეზიდენტის დავალებით, ამ კანდიდატებს შორის საუკეთესოებს არჩევენ და (გ) იმ კრიტერიუმების შესახებ, რომელთა საფუძველზეც შეარჩევენ კომისიის წევრები ამ საუკეთესო კანდიდატებს. კრიტერიუმებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა ეკავოს საარჩევნო მოხელეთა სერთიფიცირებისას მიღებულ ქულებს;

## 1.2. საარჩევნო კომისიის წევრებზე დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესი

მოქმედი კოდექსი კომისიის წევრთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით შენიშვნას, გაფრთხილებას, ხელფასის/ხელფასის ნაწილის დაკავებას ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას ითვალისწინებს. მიუხედავად დარღვევის სიმძიმისა, ზემდგომი საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს, როგორც წესი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქ ფორმას, შენიშვნასა და გაფრთხილებას უფარდებდნენ.

### რეკომენდაციები

- ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და მისდამი დაქვემდებარებულმა კომისიებმა უნდა აწარმოონ იმ კომისიის წევრების მონაცემთა ბაზა, რომელთა მიმართაც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა დაადასტურა სასამართლომ, ასევე პირისა, რომელიც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის საარჩევნო კომისიამ ან სასამართლომ გაათავისუფლა საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაკავებული თანამდებობიდან. ასევე ყველა იმ საარჩევნო კომისიის წევრთა ნუსხა, რომელთაც შეეფარდათ დისციპლინური პასუხისმგებლობა მათ მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის მეორედ დაკისრებისთანავე პირმა უნდა დაკარგოს უფლება დანიშნულ/არჩეულ იქნეს საარჩევნო ადმინისტრაციაში განმეორებით. ამასთან პირს დისციპლინური პასუხისმგებლობა გაქარწყლებულად ჩაეთვლება მხოლოდ მაშინ, თუ ზედიზედ 2 საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში არ ჩაიდენს ახალ სამართალდარღვევას. საარჩევნო ადმინისტრაციაში მისი დანიშვნა/არჩევა ასევე უნდა აეკრძალოთ შესაბამის პირებს. მათ მიერ აღნიშნული ქმედების განხორციელებისათვის უნდა დაეკისროთ პასუხისმგებლობა.

## 2. ადმინისტრაციული რესურსები

ადმინისტრაციული რესურსების უკანონოდ, საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება ქართული არჩევნებისათვის დამახასიათებელი ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ტენდენციაა, რაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს როგორც არჩევნების პროცესის მიმდინარეობაზე, ასევე, არჩევნების შედეგებზე. საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა გამორიცხავდეს ადმინისტრაციული რესურსის პარტიული მიზნებისთვის გამოყენების შესაძლებლობას, რაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს შესაბამისი ნორმატიული ბაზის დახვეწის გზით.

### 2.1. პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მონაწილეობა საარჩევნო აგენტურაში

ვენეციის კომისიის დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი „პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ნებას რთავს საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ (ან საწინააღმდეგოდ) წარმართოს საარჩევნო კამპანია და შეაზავოს აღნიშნული მისი სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელებასთან, რაც აფერმკრთალებს სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის დადგენილ ხაზს. აღნიშნული დებულებები წინააღმდეგობაში მოდის ეუთო-ს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებთან.“ ვენეციის კომისია აქვე მიუთითებს ეუთო-ს კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს და მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტს, რომლებიც მოუწოდებენ სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს ცალსახად გამიჯვნისაკენ და სახელმწიფოებს ავალდებულებენ, რომ „პოლიტიკური პარტიები უზრუნველყონ აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიებით, რათა მათ შორის კონკურენცია წარიმართოს კანონისა და სახელმწიფო ორგანოთა მხრიდან თანასწორი მოპყრობის პირობებში.“ აღნიშნულ მოსაზრებას იმეორებს ეუთო-ს 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ და „სამართლიანი არჩევნების“ 2008 წლის არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშები.

### რეკომენდაციები

- მაქსიმალურად უნდა დაეინროვდეს საარჩევნო მიზნებისთვის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე და მათში მხოლოდ არჩევითი თანამდებობის პირები უნდა შედიოდნენ;

### 2.2. წინასაარჩევნო პერიოდის გაზრდა

დღეს არსებული რეგულირებით, ადმინისტრაციული რესურსების აკრძალვა მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდზე ვრცელდება (არჩევნებამდე 2 თვის განმავლობაში). როგორც წინა არჩევნებამაც აჩვენა, პარტიები მათ საარჩევნო კამპანიას კოდექსით გათვალისწინებულ ვადაზე გაცილებით ადრე იწყებენ, რაც სახელისუფლებო პარტიას საშუალებას აძლევს, საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსები დაუსჯელად გამოიყენოს.

### რეკომენდაციები

- პარტიული მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება არამართო ოფიციალურ წინასაარჩევნო პერიოდში, არამედ არასაარჩევნო პერიოდშიც უნდა აიკრძალოს;
- საჯარო მოხელეებს, სახელმწიფო ორგანოებში ან სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულ პირებს სამუშაო საათებში უნდა აეკრძალოთ კამპანიაში მონაწილეობა; სამუშაო საათებზე ითვლება დილის 9-დან საღამოს 8 საათამდე პერიოდი, ასევე ის პერიოდი, რომელიც კონკრეტული პირის სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე შეიძლება ჩაითვალოს სამუშაო დროდ.

### 2.3. პასუხისმგებლობა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისათვის

წინა არჩევნებმა აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება ერთ-ერთი ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ პრობლემას წარმოადგენს, თუმცა ამ ტიპის ქმედებისთვის კონკრეტული პირებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება ყოველთვის პრობლემური იყო.

### რეკომენდაციები

- იმისთვის, რომ სამომავლოდ მოხდეს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების პრევენცია, ამგვარ ფაქტებზე რეაგირება ეფექტურად და დროულად უნდა ხდებოდეს, სამართალდამრღვევები კი უფრო მკაცრ სანქციებს უნდა ექვემდებარებოდნენ;
- უაღრესად მნიშვნელოვანია დღის წესრიგში დადგეს იმ თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებიც უხეშად არღვევდნენ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვებს.

### 2.4. ადმინისტრაციული რესურსების მარეგულირებელი ნორმების მოქმედების სფეროს გაფართოება

მოქმედ საარჩევნო კოდექსში არსებული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ამკრძალავი მარეგულირებელი ნორმები მხოლოდ ვინროდ განმარტებულ კონკრეტულ ქმედებებს მოიცავს და შესაბამისად ვერ უზრუნველყოფს საკმარის რეგულირებას.

### რეკომენდაციები

- მნიშვნელოვანია სრულად აიკრძალოს სახელმწიფო ორგანოების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირების ან სახელმწიფოსაგან დაფინანსებული პირებისთვის ხელმისაწვდომი ნებისმიერი მატერიალური თუ არამატერიალური სიკეთე და მათ მფლობელობაში არსებული თინანსური,

საკომუნიკაციო/საინფორმაციო, ადამიანური, სატრანსპორტო თუ სხვა სახის რესურსის საარჩევნო მიზნის მქონე პირის სასარგებლოდ გამოყენება;

- უნდა განისაზღვროს ზუსტი პროცედურა, როგორ ხდება სახელმწიფო, ადგილობრივი ხელისუფლების ან სხვა სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების შენობა-ნაგებობების გამოყენება;
- აიკრძალოს ბიუჯეტით დაფინანსებულ ღონისძიებებზე კამპანიის განწევა როგორც მოხელეების, ისე კანდიდატების მხრიდან;
- განისაზღვროს საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორია და ამ ტერიტორიაზე აიკრძალოს საარჩევნო აგიტაცია-კამპანია.

### 3. საარჩევნო სიები

საარჩევნო სიების სიზუსტე და მისი რეალობათან შესაბამისობა ყოველთვის იყო დისკუსიის საგანი. 2012 წლის არჩევნებისთვის შექმნილმა ამომრჩეველთა სიების დაზუსტების უზრუნველყოფის კომისიამ არსებული სიები მნიშვნელოვნად დააზუსტა, თუმცა მან ვერ გადაჭრა ისეთი პრობლემები, რაც დაკავშირებული იყო ასი ათასობით დაუდგენელი და რეგისტრაციიდან მოხსნილი ამომრჩევლის ყოფნასთან საარჩევნო სიებში. კვლავ კითხვის ნიშნებია საზღვარგარეთ მყოფი ამომრჩევლების ზუსტ რაოდენობასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანი პრობლემები შეექმნათ საზღვარგარეთ მცხოვრებ ამომრჩევლებს საკონსულოებში დარეგისტრირება-აღიკვების დროს რამაც გაართულა არჩევნებში მონაწილეობის მიღება.

#### რეკომენდაციები

ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია გაგრძელდეს სიების დაზუსტების პროცესი. მიგვაჩნია, რომ აღარ არის საჭიროება სიების კომისიის არსებული ფორმით საქმიანობის, არამედ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტომ საარჩევნო ადმინისტრაციასთან ერთად უნდა დაიწყოს საარჩევნო სიების დახვეწა. გამომდინარე იქიდან, რომ კომისიას უკვე გააჩნია მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, ასევე გამოცდილება საარჩევნო სიებზე მუშაობის, ვფიქრობთ, რომ უმჯობესი იქნება, თუკი კომისია გარკვეულ ინტეგრაციას მოახდენს ცესკოს აპარატთან.

ამომრჩევლის რაოდენობისა და ადგილმდებარეობის თაობაზე ყველაზე სრულყოფილი და ზუსტი სურათის მისაღებად, ყველაზე რეალური გზა მოსახლეობის საყოველთაო-სახალხო აღწერის ჩატარებაა, რაც უახლოეს მომავალში უნდა განხორციელდეს.

### 4. კანონმდებლობა პარტიების საქმიანობის თაობაზე

2011 წლის ბოლოს განხორციელდა საკანონმდებლო რეფორმა პოლიტიკური დაფინანსების კუთხით, რამაც საფრთხის ქვეშ დააყენა ადამიანის არაერთი კონსტიტუციური უფლება. სამოქალაქო აქტივიზმის შედეგად ბევრი რეგულაცია დაიხვეწა, თუმცა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი დღემდე გამოუსწორებელია. განსაკუთრებულ პრობლემას კი კანონის

აღსრულება იწვევს. ამ კუთხით აღსანიშნავია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა, რაც ხშირად პოლიტიკურ ოპონენტებზე ანგარიშსწორებისთვის გამოიყენებოდა.

### რეკომენდაციები

- მნიშვნელოვანია გადაიხედოს კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს პარტიათა დაფინანსების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწას ისე, რომ დაცული იყოს პოლიტიკური საქმიანობისა და გამოსატვის კონსტიტუციური უფლებები;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უნდა უზრუნველყოფდეს კანონის სამართლიან, გონივრულ და თანასწორ აღსრულებას;
- ამომრჩევლის მოსყიდვის შემთხვევაში არ უნდა დადგეს მოქალაქის (მატერიალური ფასეულობის მიმღების) სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი;
- აუდიტის სამსახურის მუშაობა უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი.

## 5. კენჭისყრის პროცედურები

განვლილმა არჩევნებმა ცხადყო, რომ არჩევნების დღის არსებული პროცედურები სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს გაყალბების თავიდან აცილებას. მათ შორისაა, მარკირება, ბიულეტენის ბეჭდითა და ხელმოწერით დადასტურების პროცედურა, ვიდეოგადაღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, შემაჯამებელი ოქმის შედგენის გამარტივებული პროცედურა და ა.შ.

### რეკომენდაციები

- არჩევნების გაყალბების შესაძლებლობების მაქსიმალურად შესამცირებლად აუცილებელია დაინერგოს გაყალბების თავიდან აცილების უფრო ეფექტური და მაღალტექნოლოგიური მეთოდები, როგორც არის არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა ბიომეტრიული პასპორტების გზით, ვიდეოთვალის მეშვეობით საარჩევნო უბნებზე მიმდინარე პროცესების პირდაპირ რეჟიმში დაკვირვების შესაძლებლობა, მაღალი ხარისხის ბიულეტენების ბეჭდვა (დამცავი ნიშნებით) რაც გამორიცხავს თვითნებურად ბიულეტენების ბათილობის პირობის შექმნის შესაძლებლობას;
- უბანზე ყოფნის უფლების მქონე პირების უფლება კანონის მოთხოვნათა დაცვით აწარმოონ ფოტო და ვიდეო გადაღება ძალიან მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალედ წარმართვისთვის და დაუშვებელია მისი რეალიზაციის ნებისმიერი ფორმით ხელის შეშლა.

## 6. სპეციალური საარჩევნო უბნები

სპეციალური საარჩევნო უბნები, კანონის თახმად, სამხედრო მოსამსახურეებისთვის უნდა შეიქმნას, თუმცა, არსებულმა პრაქტიკამ ცხადყო, რომ სპეციალურ უბნებზე ხმას სამოქალაქო პირებიც აძლევდნენ.

### რეკომენდაციები

არსებული მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით, აუცილებელია საარჩევნო კოდექსში განხორციელდეს შემდეგი ცვლილებები:

- უფრო ნათლად და დეტალურად განიმარტოს სამხედრო მოსამსახურის ცნება და მასში შემავალი კატეგორიები;
- აიკრძალოს სამოქალაქო პირების მიერ ხმის მიცემის შესაძლებლობა;
- სპეციალურ საარჩევნო უბანზე სამხედრო მოსამსახურეები მონაწილეობას უნდა იღებდნენ მხოლოდ პროპორციულ არჩევნებში იმ შემთხვევაში, თუკი სამხედრო მოსამსახურის რეგისტრაციის მისამართი არ მდებარეობს აღნიშნულ საარჩევნო ოლქში.