

ა(ა)იპ დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
ს/კ – 405337764
მის: თბილისი, ალ. ყაზბეგის გამზ. N2, 0160



+995 577 07 05 77
democracyindexgeorgia@gmail.com
@DemocracyIndex



N 03-185-2021

28 ივლისი 2021

საქართველოს პარლამენტის
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს
ბატონ ანრი ოხანაშვილს

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს
კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/92/10) კონსტიტუციური
კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის კომისიის თავმჯდომარეს, ბატონ
შალვა პაპუაშვილს

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მეორე პუნქტის, პარლამენტის რეგლამენტის 102-
ე მუხლის მე-9 პუნქტის, 107-ე მუხლის მესამე პუნქტისა და 125-ე მუხლის მე-9 პუნქტის
შესაბამისად, წარმოგიდგინებ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრებას
კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის
შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/92/10).

დანართი: 9 ფურცელი

პატივისცემით,

ეკატერინე ციმაკურიძე

თავმჯდომარე

დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო

მოსაზრება კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/92/10)

ორგანიზაციამ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ შეისწავლა საქართველოს პარლამენტის 91 წევრის მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/92/10).¹

რეკომენდაცია:

დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ მოუწოდებს საქართველოს პარლამენტს საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღების პარალელურად გაითვალისწინოს უცხოური და ადგილობრივი გამოცდილება და კონსტიტუციური კანონის პროექტში შევიდეს შემდეგი ცვლილებები:

- მომდევნო ორი არჩევნების შემდეგაც საარჩევნო ბარიერი განისაზღვროს არა უმეტეს 3%-ით;
- ყველა პარტიას, რომელიც გადალახავს საარჩევნო ბარიერს, მიეცეს საპარლამენტო ფრაქციის შექმნის უფლებამოსილება;
- გენერალური პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით (კომპრომისული) არჩევის წესი განისაზღვროს მუდმივად, იმ დათქმით, რომ დროებითი გამარტივებული არჩევის წესი განისაზღვროს 6 თვით და აიკრძალოს მისი ზედიზედ ორჯერ გამოყენება.

მზად ვართ, აღნიშნული მოსაზრების ზეპირად წარდგენის მიზნით, რეგლამენტის 34-ე მუხლის მე-13 პუნქტის მიხედვით, მონაწილეობა მივიღოთ წინადადებების როგორც შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტის, ასევე, კომისიის ფორმატში განხილვაში.

ცვლილების არსი:

¹ საქართველოს პარლამენტის ვებ. გვერდი. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22438>
[11:41 15.07.2021]

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტით, გათვალისწინებულია შარლ მიშელის თანამონაწილეობით შექმნილი შეთანხმების ტექსტის სამი კომპონენტის ადაპტირება:

1. *სარჩევნო სისტემა;*
2. *ფარქების წევრთა მინიმალური ზღვრული ოდენობა;*
3. *გენერალური პროკურორის არჩევის წესი.*

უდავოა, რომ თითოეული საკითხი უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკური პროცესის გასაუმჯობესებლად, მით უფრო, რომ ის მომდინარეობს შარლ მიშელის შეთანხმებად ცნობილი აქტიდან - „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ და მისი აღსრულების ინსტრუმენტი. აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები ხორციელდება „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 19 ოქტომბრის კონსტიტუციურ კანონში, კონკრეტულად კი მის გარდამავალ დებულებებში ცვლილებების შეტანის გზით. შესაბამისად, ცვლილების ეს წესი განსაზღვრავს ყველა წარმოდგენილ გადაწყვეტილებათა დროებით ხასიათს.

რეკომენდაციების დასაბუთება:

- *სარჩევნო სისტემა*

შეთანხმების მეორე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, „მომავალი საპარლამენტო არჩევნები იქნება სრულად პროპორციული. შემდეგი ორი საპარლამენტო არჩევნებისთვის ბარიერი იქნება ბუნებრივიდან 2%-მდე.“ ამ დროებითი წესისა და კონსტიტუციის რედაქციის მუდმივი ნაწილის ერთობლიობით, უახლოესი არჩევნებიდან ქვეყანა გადავა სრულად პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე. თუმცა, 2%-ანი ბარიერი იმოქმედებს მხოლოდ უახლოეს ორ არჩევნებზე.

ორი საარჩევნო ციკლი, მით უფრო, თუ ის მოიცავს მხოლოდ მორიგ არჩევნებს, შეადგენს 8 წელს, რაც არ არის დროის მცირე მონაკვეთი. არჩევნებისას, როგორც პარტია ეძებს ამომრჩეველს, ასევე არის პირიქითა მოძრაობაც - ამომრჩეველი ეძებს მისთვის სასურველ პარტიას, რომ მიაღწიოს სახელმწიფო მმართველობაში თავისი ნების ასახვას. შესაბამისად, ამ დროის მანძილზე, ამომრჩეველს უყალიბდება თავისი ფსიქოლოგიური დამოკიდებულება პოლიტიკური სპექტრისა და მათი პოზიციების განაწილების წესის მიმართ. კერძოდ, ის არ აიძულებს თავს, ხმა მისცეს აუცილებლად 5%-ზე მეტი მხარდაჭერის მქონე მსხვილ პარტიას. ამომრჩევლის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეჩვევა კოალიციის პარტნიორად მცირე, თუნდაც 3%-ანი პარტიის არსებობას. ეს არის ფრაგმენტიზებულ პოლიტიკურ სპექტრში, დემოკრატიული ჩართულობის მაღალი სტანდარტი, როდესაც ამომრჩეველი ეჩვევა თავისი პოლიტიკური პოზიციის ფართო კონსენსუსში რეალიზაციას. ამგვარად, ორი თანმიმდევრული არჩევნებისათვის განკუთვნილი პერიოდი საკმარისია იმისთვის რომ ამომრჩეველმა და

პარტიებმა ადაპტაცია მოახდინონ 2%-იან საარჩევნო ზღურბლთან. ასეთი შედეგებით ვიწრო პოლიტიკური ინტერესის ჯგუფები, სწორედ ამგვარად - ფართო კონსენსუსის ფარგლებში თანამონაწილეობენ სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრასა და წარმართვაში. ტრადიციულად და დღეისათვისაც, სხვებთან ერთად, მომცრო პარტიებიც არიან კოალიციის შემადგენელი სლოვენიაში, ხორვატიაში, ბალტიურ სახელმწიფოებში, პოლონეთში, მონტენეგროში და მაკედონიაში. ამის შემდეგ, წარმომადგენლობის დანერგილი სტანდარტის კონტრასტულად ქვემოთ დაწევა - ისევ ძველ 5%-იან ზღვარზე დაბრუნება, ხელს არ შეუწყობს პოლიტიკური სისტემის სტაბილურ ფუნქციონირებას და შთანთქავს ამომრჩევლის დიდი ნაწილის ხმებს. ეს მკვეთრი - 3%-იანი ცვლილება, აღწერილი გარემოებების გათვალისწინებით, შეიძლება არა ერთი სტაბილურად საშუალო და წვრილი, მაგრამ ჩართულობაზე უნარიანი პარტიის „მოხრჩობის“ წყარო გახდეს. ამ გადაწყვეტილების უარყოფითი ეფექტი მდგომარეობს იმაში, რომ შედეგებით ვიწრო პოლიტიკური ჯგუფის ამომრჩეველი ჩართულობის მიღმა აღმოჩნდება ორი საარჩევნო ციკლის შემდეგ. ანუ, კონსტიტუცია გვთავაზობს 2-დან 5%-მდე პარტიების მხოლოდ დროებით ჩართულობას. თუ ამომრჩევლის ამ ნაწილის პოზიცია ორი საარჩევნო ციკლის შემდეგ ვერაღ იქნება ჩართული სახელმწიფო მმართველობაში და ამ პროცესს მიღმა აღმოჩნდება, ეს დააზარალებს დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესს და ეფექტიან მმართველობას. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მხოლოდ შარლ მიშელის დოკუმენტზე აპელირებს და არ გვთავაზობს ასეთი მაღალი სტანდარტის დროებითობის დასაბუთებას.

ზემოთ განვითარებულ მსჯელობა ადასტურებს სხვადასხვა არჩევნების შედეგებიც. 2020 წლის პარლამენტის არჩევნების საბოლოო შედეგებით, არა ერთი პარტია იყო კონკურენტუნარიანი 2%-დან 5%-მდე ბარიერის ფარგლებში. მხოლოდ ასეთი პარტიების მიერ მიღებულ ხამთა რაოდენობის ჯამმა 16.12% შეადგინა.² კერძოდ, „ბაქრამე, უგულავა, ბოკერია – ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“ – 3.79%, „დავით თარხან-მოურავი, ირმა ინაშვილი – საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ – 3.14%, ბლოკი „გიორგი ვაშაძე-სტრატეგია აღმაშენებელი“ – 3.15%, გირჩი - 2.89%, ლელო - მამუკა ხაზარაძე - 3.15%.

შესაბამისად, უკანასკნელი არჩევნების შედეგებმაც ცხადჰყო, რომ პროპორციული არჩევნების პირობებში ეს პარტიები შესაძლოა იყვნენ ეფექტიანი მოთამაშეები როგორც სახელისუფლებო, ასევე ოპოზიციურ ფლანგზე. ხოლო თუ საარჩევნო ბარიერი იქნებოდა 5%-ან ზღურბლზე, პარლამენტი ორ პოლუსიანი იქნებოდა, სადაც ხელისუფლების ოპონენტი მხოლოდ ერთი სუბიექტია და ხელისუფლების პოლიტიკური თავდაცვისუნარიანობაც არ საჭიროებს

² საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 3.12.2020. ხელმისაწვდომია: <https://cesko.ge/res/docs/20201203185912%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A12020%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A131%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%9D%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%9D%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%98.pdf>

დივერსიფიკაციას, რაც მას უმარტივეს სიტუაციას. ხოლო ჩართულობის ამგვარი შემცირება შეასუსტებდა მის მიმართ ფართო საკონტროლო ფრონტის გახსნას განსხვავებული საშუალო ინტერესების პლატფორმიდან, როგორც ეს მოხდა პრაქტიკულად ყველა წინა საპარლამენტო არჩევნების პერიოდში. ამგვარ სიტუაციაში, აქტიური ამომრჩევლის ეს 1/6 პოლიტიკიდან გარიყული იქნებოდა.

5%-ანი ბარიერის ფარგლებში ბარიერი სწორედამ რომ მხოლოდ ორმა პარტიამ გადალახა პარლამენტის 2016 წლის არჩევნებში. ბარიერ გადალახულთა მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობის ჯამი შეადგენდა 75.79% - „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“ - 48.68., ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - 27.11. 2%-ზე ზემოთ, მაგრამ 5%-მდე მიღებულ ხმათა რაოდენობის ჯამი კი იყო - 14.75%. „პაატა ბურჭულაძე - სახელმწიფო ხალხისთვის“ - 3.45, „ნინო ბურჯანაძე - დემოკრატიული მოძრაობა“ - 3.53, „შალვა ნათელაშვილი - საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“ - 3.14, „ირაკლი ალასანია - თავისუფალი დემოკრატები“ - 4.63.³ სწორედ ამ კონტრასტმა მისცა გამარჯვებულ პარტიას ერთპარტიული მთავრობის ფორმირების საშუალება, ხოლო 15%-მდე მხარდაჭერის პარტიები ხელისუფლების მაკონტროლებლის როლს მიღმა აღმოჩნდნენ, რამაც ხელისუფლებას მისცა პოლიტიკის პოლარიზაციის საშუალება.

ყველაზე მცირე იყო დანაკარგი 2012 წელს. ეს აიხსნება იმ არჩევნების მკვეთრი ორპოლუსიანობით, როდესაც ყველა მეტ-ნაკლებად გავლენიანმა პარტიამ თავი მოიყარა საარჩევნო ბლოკში „ზიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება“. 2%-ზე მეტი მოიპოვა მხოლოდ ერთმა - იმჟამინდელმა საპარლამენტო პარტიამ - „გიორგი თარგამაძე - ქრისტიან-დემოკრატიული გაერთიანება“ - 2.04.⁴

პარლამენტის არჩევნების ისტორიაში პირველი შემთხვევა კი, როდესაც 2%-დან 5%-მდე დანაკარგი იყო მცირე, პირველად 2008 წელს დაფიქსირდა. ამ არჩევნებში რესპუბლიკურმა პარტიამ მიიღო - 3.78%.⁵

2004 წელსაც კი, რეგოლაციური ალტკინების ფონზე, როდესაც ნაციონალურმა მოძრაობამ 66.24%-ანი მხარდაჭერა მოიპოვა, 2%-დან 5%-მდე ფარგლებში მიმოხნეულ ხმათა ჯამმა შეადგინა 13%. მათ შორის: დემოკრატიული ალორმინების კავშირი - 3.86, ედპ-

³ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 16.11.2016. ხელმისაწვდომია: <https://cesko.ge/res/docs/20161116144542%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%98.pdf>

⁴ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 19.10.2012. ხელმისაწვდომია: <https://cesko.ge/res/docs/shemajamebeli2012.pdf>

⁵ საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების შემაჯამებელი შედეგები, 5.06.2008. ხელმისაწვდომია: <https://cesko.ge/geo/list/show/3941-saqartvelos-parlamentis-2008-wlis-21-maisis-archevnebis-shemajamebeli-shedegebi-3533?fbclid=IwAR2FTxsWMFVNAkDXD4qPE--FLnK8basq7aQFzvbsnPbHlxi0US6-mdOibk>

ტრადიციონალისტები - 2.55, ბლოკი ჯუმბერ პატიაშვილი-პოლიტიკური გაერთიანება "ერთობა" – 2.47 და პოლიტიკური მოძრაობა "თავისუფლება-კონსტანტინე ზ. გამსახურდია" – 4.39.⁶

ეს რიცხვები ერთი დასკვნის საფუძველს იძლევა - საქართველოს პარტიული სისტემა ვერ განლაგდა 5%-იან ზღვრულ მაჩვენებლამდე იმგვარად, რომ მინიმალიზებული იყოს ჩართულობის დანაკარგი და დაცული იყოს ბალანსი სტაბილურ მთავრობასა და ეფექტიან წარმომადგენლობას შორის. ერთპალატიან პარლამენტში 5%-ანი ზღვარი ბევრი ხმის დაკარგვას იწვევს და ერთი პარტიისათვის მიცემული ხმა, სხვა აბსოლუტურად განსხვავებული იდეოლოგიის პარტიებზე განაწილდება. ამგვარი წესით ბევრი ხმის დაკარგვა იწვევს პოლიტიკური პროცესის პოლარიზაციას. წარმომადგენლობის მაქსიმალური უზრუნველყოფა, ჩართულობის გზით კომპრომისზე დაფუძნებული საზოგადოების მაქსიმალურ ინტეგრაციასა და კონსოლიდაციას გულისხმობს. ხმების დიდი რაოდენობით დაკარგვის გამოისობით კი, საზოგადო განწყობების მკვეთრმა დეფორმაციამ კაბინეტის სტაბილულობის ფასად, შესაძლოა საზოგადოების მაღალი ხარისხის პოლარიზაცია და დეზინტეგრაცია გამოიწვიოს. ეს მოცემულობა კი თავის მხრივ, დაკარგული ხმების გამარჯვებული პარტიის მიერ შთანთქმებიდან გამომდინარე, განაპირობებს ზედმეტად მყარი მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას, თუმცა, პარალელურად პოლიტიკურ პროცესში ნაკლებ ჩართულობას. შესაბამისად, შემცირდება საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობები და ეფექტიანობა. ამ ფაქტორების ერთიანობა კი საბოლოოდ ქმნის პოლიტიკის დელეგატიმაციისა და დემოკრატიის მსხვერპლად ქცევის რისკებს.⁷ ამ რისკის საბოლოო კიდევ უფრო მაღალი რისკი, შესაძლოა სწორედ საზოგადოების დეზინტეგრაცია - ფასეულობებზე კონსენსუსის შეუძლებლობა გახდეს, რასაც სამწუხაროდ ვხედავთ დამოუკიდებლობის აღდგენიდან სამი ათეული წლის განმავლობაში.⁸

⁶ საქართველოს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი დამტკიცა, 18.04.2004. ხელმისაწვდომია:

<https://cesko.ge/geo/list/show/369-cesko-m-saparlameto-archevnebis-shedegebis-shemadjamebeli-oqmi-daamtika-2021?fbclid=IwAR02DwWk5HrJF9Qc0eBZ5T6QkXgyTd2v8P6CeCYKham-b071At6viO30PqY>

⁷ ამავდროულად, მუდმივი წესის დღევანდელი განსაზღვრებით (რომელიც წარმოდგენილი ცვლილების მიღების შემთხვევაში ამოქმედდება ორი არჩევნების შემდეგ) დანაკარგის რისკს ზრდის კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის თანახმადაც, „გაუნაწილებელ მანდატებს თანმიმდევრობით მიიღებენ უკეთესი შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიები.“

⁸ Parliamentary Assambly Resolution 2015(2014), The Functioning of Democratic Institutions in Georgia, ხელმისაწვდომია: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21275&lang=en&fbclid=IwAR2okdIjAQBUEGuwGMpJaRbqU9CzmHK_P3qIYjPm0ZD9VqILow1aUDBMR8

მსოფლიო ბანკის ჯგუფი, პოლარიზაცია და პოპულიზმი, ევროპა და ცენტრალური აზია, ეკონომიკური ხედვა, ნოემბერი, 2016. ხელმისაწვდომია: <http://pubdocs.worldbank.org/en/278581479765753603/ECA-EconomicUpdate-Nov-2016-Eng.pdf>

საია-ს კვლევა თემაზე: პოლიტიკური პოლარიზაციის უკიდურესად მაღალი დონე საქართველოში და მისი გავლენა დემოკრატიაზე, ხელმისაწვდომია: <https://democracy-reporting.org/wp>

ევროპაში 5%-ანი ბარიერი საკმაოდ გავრცელებულია. თუმცა, როგორც შედარებით ახალი, ასევე ტრადიციული დემოკრატიის შემთხვევებშიც, სადაც უფრო მყარია პარტიული სისტემები, უმრავლეს შემთხვევებში, არჩევნებში მონაწილეთა დიდი რაოდენობის ხმები იკარგება. ასე მაგალითად:

ლატვიის 2018 წლის, ლიეტუვისა და სლოვაკეთის 2020 წლების საპარლამენტო არჩევნებში, მიუხედავად იმისა, რომ ბარიერი შვიდ-შვიდმა პარტიამ გადალახა, არჩევნებში მონაწილე ამომრჩევლის დაკარგული ხმების რაოდენობის ჯამმა შეადგინა - ლატვიაში 12.7%, ლიეტუვაში 15.3%, ხოლო სლოვაკეთში კი 21.5%;

ხორვატიაში 2020 წელს ჩატარებულ არჩევნებში ბარიერგადაულახავთა მიერ მიღებული ხმების ჯამი 12.6% იყო;

რუმინეთის დეპუტატთა პალატის 2020 წლის არჩევნებში დანაკარგმა 15.7% შეადგინა;

ბელგიის წარმომადგენელთა პალატის 2019 წლის არჩევნებში -18.9%;⁹

უკრაინის რადას 2019 წლის არჩევნებში კი - 21.69%.¹⁰

ამასთან, იშვიათია შემთხვევები, როდესაც 5%-იანი საარჩევნო ბარიერის მქონე ქვეყნებში დანაკარგი შეადგენს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 10%-ზე ნაკლებს. მაგალითად:

ჩეხეთის დეპუტატთა პალატის 2017 წლის არჩევნებში დანაკარგი იყო 6.3%;

ესტონეთის რიიგიკოგუს 2019 წლის არჩევნებში - 9%;

უნგრეთის ეროვნული ასამბლეის 2018 წლის არჩევნებში - 7.2%;

პოლონეთის 2019 წელს სეიმის არჩევნებზე კი მხოლოდ 1,1% დაიკარგა.¹¹

შესაბამისად, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებიც 3%-იანი ბარიერის დაწესებას მიუთითებს. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მოსაზრებით, დემოკრატიულ სამყაროში, რათა საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილი იყოს საზოგადოებაში არსებული მოსაზრებების მაქსიმალური რაოდენობა, საარჩევნო ბარიერი არ უნდა აღემატებოდეს 3%-ს.¹² აგრეთვე, ვენეციის კომისიამ საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ რეკომენდირებულია საარჩევნო ზღურბლის შემცირება 2% ან 3%-მდე.¹³ „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ შეთანხმება

content/uploads/2017/02/factfinding_on_political_polarisation_in_Georgia_summary_ge.pdf?fbclid=IwAR2YSR GkZYlBpr0 oMhj8Ql4MlSpwVeRSOAtg-oT9ZtpP9Cz-cPxeYFt7VM

⁹ მონაცემები აღებულია ვებ-გვერდიდან: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/>

¹⁰ იხ. ინტერნეტ-წყარო: <https://www.electionguide.org/elections/id/3163/>

¹¹ იხ. ინტერნეტ-წყარო: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/>

¹² Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1547 (2007) State of human rights and democracy in Europe, პარ. 58.

იხ. ინტერნეტ-წყარო: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17531&lang=en&fbclid=IwAR02DwWk5HrJF9Qc0eBZ5T6QkXgyTd2v8P6CeCYKhqm-b07lAt6vIO3OPqY>

¹³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) GEORGIA OPINION ON THE DRAFT REVISED CONSTITUTION Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), CDL-AD(2017)013, პარ. 94. ხელმისაწვდომია:

თავისი ფუნქციიდან და ბუნებიდან გამომდინარე, ადგენს კომპრომისის მინიმალურ, სავალდებულო სტანდარტს და ის არ გამოირცხავს სამომავლო უფრო მეტად შედეგიანი გადაწყვეტილების გარშემო კონსენსუსს.

ამრიგად, საქართველოს სხვა და სხვა მოწვევის პარლამენტის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით, რაც აჩვენებს, რომ ამომრჩევლის ხმების დანაკარგი დიდია, ასევე, ევროპული სახელმწიფოების აღწერილი გამოცდილება და საერთაშორისო რეკომენდაციები გვკარნახობს შემდეგს: საარჩევნო ბარიერის განსაზღვრება უნდა იყოს ხანგძლივ ვადაზე სტაბილურად ორიენტირებული. ორი თანმიმდევრული არჩევნების შემდეგაც, არა უმეტეს 3%-ანი საარჩევნო ბარიერი უნდა განისაზღვროს მუდმივ წესად.

საარჩევნო სისტემის სტაბილური განსაზღვრება მნიშვნელოვანია თავად ამომრჩევლისათვის. მას უნდა ჰქონდეს თავისი ნების გადმოცემით მმართველობაში ჩართულობის პლატფორმა. 5%-ანი ბარიერი ამ პლატფორმას რომ ავიწროვებს, ეს პოზიცია ნაკარნახევია არჩევნების ზემოთ აღწერილი შედეგების ანალიზით, როდესაც 5%-ანი ბარიერი აქტიური ამომრჩევლის საშუალოდ 15%-ს ტოვებს პოლიტიკაში თავისი წარმომადგენლებით ჩართულობის მიღმა.

აღწერილ გარემოებათა გათვალისწინებით, ვთვლით, რომ პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული განსაზღვრებები უნდა იყოს მაქსიმალურად სტაბილური და არა ხშირად ცვალებადი. შესაბამისად, წარმოდგენილი ცვლილებები უნდა ატარებდეს არა დროებით, არამედ მუდმივ ხასიათს.

- *ფრაქციის წევრთა მინიმალური ზღვრული ოდენობა*

„სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ შეთანხმების მეორე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, „პარლამენტის არანაკლებ 4 წევრისგან შემდგარი ჯგუფი შეძლებს შექმნას საპარლამენტო ფრაქცია, რომელშიც შესაძლებელი იქნება დეპუტატების ჩართვა სხვა პარტიებიდან.“ თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის განმარტებითი ბარათით არ არის დასაბუთებული თუ რა მიზნის მისაღწევად მცირდება ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო დეპუტატთა რიცხოვნობა. ის მხოლოდ აღნიშნულ შეთანხმებას ეფუძნება. ამ დებულებით დადგენილი ღია ფრაქციის პრინციპიც ცხადყოფს, რომ ბარიერის გადალახვა არ იძლევა ფრაქციის შექმნის გარანტიას. არითმეტიკულად, 2% ზუსტად 3 მანდატის მომტანი არის. ამასთან, 2%-ანი ბარიერი არ ტოვებს იმდენი დანაკარგის შესაძლებლობას, რომ ყველა 2%-ანი ბარიერ გადალახული პარტიის მიერ მიღებული მანდატების ჯამმა შეადგინოს 4. მსოფლიო პრაქტიკა კი არსებითად საპირისპიროს მოწმობს. პარტიის პარლამენტში წარმომადგენლობა პირდაპირ უკავშირდება მის ფრაქციად

ფორმირების უფლებას. აღნიშნულს მოწმობს ქვემოთ მოცემულ ცხრილში ასახული მონაცემები:

ცხრილი N1

ქვეყანა	პარლამენტის (ქვედა პალატის) წევრთა რაოდენობა	არჩევის წესი	ბარიერი	ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალური რაოდენობა
ხორვატია	151	140 წევრი რეგიონულ პროპორციული	3%	3
სლოვენია	90	88 პროპორციული წესით	4%	3
ლიეტუვა	141	70 პროპორციული - 71 მაჟორიტარული წესით	5%	7
ესტონეთი	101	პროპორციული	5%	5
პოლონეთი	460	პროპორციული	5% (ბლოკისთვის 8%)	15
რუმინეთი	330	პროპორციული	5%	10
ჩრ. მაკედონია	120	პროპორციული	5%	5
უნგრეთი	199	93 პროპორციული, 106 მაჟორიტარული წესით	5%	5 (შესაძლებელია ერთი პარტიის 3-მა წარმომადგენელმა შექმნას ფრაქცია)
ნიდერლანდების სამეფო	150	პროპორციული	ბუნებრივი ბარიერი	არ არის განსაზღვრული
უკრაინა	450	225 პროპორციული, 225 მაჟორიტარული წესით	5%	1

ფინეთი	200	199 პროპორციული, 1 მაჟორიტარული წესით	ბუნებრივი	1
ბელგია	150	პროპორციული	5%	5
ბულგარეთი	240	პროპორციული	4%	10
საბერძნეთი	300	პროპორციული	3%	10
სერბეთი	250	პროპორციული	3%	5

როგორც ვხედავთ, პრაქტიკულად ყველა თანამედროვე დემოკრატიაში, ბარიერის გადალახვა არა მარტო უზრუნველყოფს პარტიის მიერ ფრაქციის შექმნას, არამედ ხშირ შემთხვევაში, ბარიერის გადალახვით მიღებული მანდატების მინიმალური რაოდენობა აღემატება ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მინიმალურ ზღვარს.

ჩვენი მტკიცე რწმენით, საპარლამენტო პროცესისათვის პრიორიტეტული უნდა იყოს პარტიების თავის ობიექტურ - საპარლამენტო როლში დაცვა. ეს გულისხმობს საპარლამენტო პარტიის პროპორციული წარმომადგენლობის ფრაქციად გარდასახვის ავტომატურ შესაძლებლობას. ბარიერ გადალახული პარტიის მიერ ფრაქციის შექმნის შეუძლებლობა ქმნის ორ ძირითად შესაძლო რისკს:

- თუ პარტია ვერ შექმნის ფრაქციას, ის თავისი უფლებებისა და როლის ძიების პროცესში შეიძლება იარაღი აღმოჩნდეს უმრავლესობის ხელთ;
- მეორე და საპირისპირო რისკი - 2%-ანი ბარიერი უშვებს 4-5 ასეთი პარტიის წარმომადგენლობის შესაძლებლობას. თუ ისინი საპარლამენტო ორგანიზაციის მანდატს მიღმა დარჩებიან, ვერ ისარგებლებენ ფრაქციის უფლებამოსილებებით, ეს დაავიწროებს ჩართულობისა და კომპრომისის არეალს. პარტიას გაიყვანს თავის როლს მიღმა.

საპარლამენტო პარტიის ფრაქციად ტრანსფორმირების აუცილებლობას მოწმობს ის ფაქტიც, რომ საქართველოს 2020 წლის მოწვევის პარლამენტს მოუწია რეგლამენტში ცვლილებების შეტანა, რომ საპარლამენტო პარტიას ჰქონოდა სტრუქტურული ერთეულისათვის მახასიათებელი უფლებამოსილებები. პარლამენტმა ასეთი კვაზი მეთოდებით მიანიჭა საპარლამენტო პარტიას შეზღუდული უფლებამოსილებები. ამ ცვლილებებით, საპარლამენტო ჯგუფი არის ფრაქციაზე ნაკლები, თუმცა, დეპუტატზე ცოტათი მეტი.

შესაბამისად, დღეს შემოთავაზებული დანაწესი - ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო წევრთა მინიმუმი 4 წევრის სახით, სწორედ ამ რისკების თვალსაზრისით ვერ პასუხობს საპარლამენტო პარტიის სრულფასოვანი საპარლამენტო საქმიანობის სტანდარტს. სტანდარტი გულისხმობს საპარლამენტო პარტიის სრულფასოვანი საპარლამენტო საქმიანობის შეუფერხებელ საქმიანობას. ამ სტანდარტის დაწევა კი ვფიქრობთ, არსებითად შეაფერხებს პარლამენტის მიერ სახელმწიფო პოლიტიკის როგორც განსაზღვრაში, ასევე მისი განხორციელების კონტროლში სრულფასოვან საპარლამენტო მონაწილეობას. ამომრჩევლის სახელმწიფო მმართველობაში წარმომადგენლობითი ფორმით ჩართულობის პრინციპიდან გამომდინარე, ეს არის საპარლამენტო პარტიის ფუნქცია.

ამიტომ, ამ რისკების მინიმიზაციისა და პარტიების სრული საპარლამენტო უფლებამოსილებებით ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, აუცილებლად მიგვაჩნია, ბარიერის გადალახვამ უზრუნველყოს ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობა. ამას გვკარნახობს ასევე პარტიული სისტემის დახვეწის ხელშეწყობის მიზანიც. ბარიერის გადალახვა ფრაქციის შექმნის გარანტია თუ იქნება, ეს წვრილ პარტიებს არ აიძულებს, ფრაქციის უფლებების მოსაპოვებლად, წავიდეს ხელოვნურ კომპრომისებზე, თავშესაფარი ედიოს სხვა პარტიის საპარლამენტო წარმომადგენლობასთან ერთად, რაც შეზღუდავს მის პოლიტიკურ თავისუფალ შემოქმედებითობას.

- *გენერალური პროკურორის არჩევის წესი*

გენერალური პროკურორის არჩევის წესიც, მიუხედავად იმისა, რომ შარლ მიშელის შეთანხმება არ ითვალისწინებს მის დროებითობას, მაინც დროებითი ღონისძიების სახითაა შემოთავაზებული. წარმოდგენილი კანონპროექტით შემოთავაზებული წესი ეხება მხოლოდ მომდევნო ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ ასარჩევ გენერალურ პროკურორს. კანონპროექტი არ შეიცავს ცვლილებებს ძირითად დებულებებში, რომლითაც განსაზღვრული იქნება თუ რა წესი იმოქმედებს მეორე მოწვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ. შესაბამისად, ამ ვადის შემდეგ, უკვე დაუზრუნდებით პროკურორის არჩევის დღევანდელ წესს. ეს კი არ შეესაბამება შეთანხმების სულისკვეთებასა და ტექსტს.

რაც შეეხება უშუალოდ წარმოდგენილ წესს, სრული შემადგენლობით ორი მესამედით არჩევის შეუძლებლობის შემდეგ „სრული შემადგენლობის უმრავლესობით არჩეული გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადა ერთი წელი.“ ვფიქრობთ, რომ კონსენსუსით არჩეული თანამდებობის პირების არჩევის წესში უნდა იყოს თანმიმდევრულობის მაღალი სტანდარტი. ცესკო-ს თავმჯდომარის 6 თვით, ხოლო გენერალური პროკურორის ერთი წლით არჩევა ცხადყოფს აპოლიტიკური ინსტიტუტის მიმართ მაღალ პოლიტიკურ ინტერესს. მით უფრო, რომ პროკურატურის საქმიანობა ცესკო-საგან განსხვავებით, ყოველდღიური პოლიტიკური ინტერესის საგანია. ამ რეალობის ფონზე ვთვლით, რომ დროებითი არჩევისათვის ერთ წლიანი ვადა ბევრია. ერთ წელიწადში თანამდებობის პირი სრულად ახდენს სისტემასთან ადაპტირებას და ეს ვადა საკმარისია კონტროლის დამყარება-განმტკიცებისათვის. ასევე, მასზე პოლიტიკური გავლენის დამყარებისათვისაც. ამ გარემოებას ამძაფრებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით (გამარტივებული წესით) ზედიზედ ორჯერ არჩევის აკრძალვა. ეს წესი გაამძაფრებს კონსენსუსზე დამყარებული ისედაც დროებითი წესის ფაქტობრივ მოკვლას. ერთ წლიანი არჩევა თავისი ბუნებით დროებითია. მისი ფუნქცია სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ ეს დრო გამოყენებული იქნას დიდი პოლიტიკური კონსენსუსისათვის. ამიტომ, ის არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს ერთ ჯერზე მეტად.

ამ რისკების გამორიცხვის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, დროებითი გამარტივებული არჩევის წესი განისაზღვროს 6 თვით და აიკრძალოს მისი ზედიზედ ორჯერ გამოყენება.

ამავდროულად, გულდასაწყვეტია, რომ პროკურატურასთან მიმართებით არსებული უმთავრესი პრობლემა უცვლელი რჩება. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით არ არის განსაზღვრული თუ რა ფუნქციის მატარებელია პროკურატურა. გვაქვს მოლოდინი, რომ პარლამენტში ამ მიმართულებითაც წარიმართება მუშაობა.

საზოგადოდ, პოლიტიკურად კომპრომისული გადაწყვეტილება არ შეიძლება დროებითი საჭიროება იყოს. ეს შეეხება როგორც საარჩევნო ბარიერის განაკვეთს, ასევე გენერალური პროკურორის არჩევის წესს. აღნიშნული ცვლილებები კომპრომისზე ორიენტირებული მიმართულებით იცვლება იმიტომ, რომ დღეს მოქმედი წესები უფრო ხისტი ხასიათის მატარებლად იქნა მიჩნეული. შესაბამისად, წარმოდგენილი წესები უფრო მეტი კონსენსუსის შესაძლებლობებს ქმნის, რაც აჯანსაღებს პოლიტიკურ პროცესს, ამცირებს კრიზისული სიტუაციების ალბათობას და საპირისპიროდ, ქმნის ასეთი სიტუაციებიდან ეფექტიანად გამოსვლის შესაძლებლობას. კომპრომისზე ორიენტირებული შეთანხმებების ძველ - ხისტ ნიშნულზე დაბრუნება კი არ იქნება ამ რეალობასთან ადაპტირებული ამომრჩევლისა და პარტიებისათვის მოქმედების კომფორტული სივრცე. ეს არის ეფექტიანი მმართველობის ჩართულობით უზრუნველყოფის სტანდარტის დაბლა დაწევა. შესაბამისდ, ვთვლით, რომ აღნიშნული წესები უნდა განისაზღვროს არა დროებით არამედ მუდმივ წესებად.