

საარჩევნო სისტემა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის და საპარლამენტო არჩევნები ტარდება შერეული სისტემით, კერძოდ წარმომადგენლობით ორგანოებში მანდატების გადანაწილება ხდება როგორც მაჟორიტარული, ისე პროპორციული წესით. საკანონმდებლო ორგანო შედგება 150 დეპუტატისგან, მოქმედ პარლამენტში 77 წევრი არჩეულია პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო 73 წევრი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

საქართველოში მაჟორიტარული სისტემის არსებობა ემყარება საკანონმდებლო ორგანოში რეგიონალური წარმომადგენლობის იდეას, ამიტომ საპარლამენტო არჩევნებისთვის იქმნება 73 ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქი, მათ შორის, თბილისში 10 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი. ოლქების ქმნის და მათ საზღვრებს ადგენს ცესკო. სამანდატო ოლქების საზღვრები ემთხვევა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფას. ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ამომრჩეველთა შორის არსებობს რაოდენობრივი დისპროპორცია - მაგალითად, გლდანის საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებულია 154 898 ამომრჩეველი, ხოლო ყაზბეგის საარჩევნო ოლქში - 5810.

კონსტიტუციური სარჩელი

2012 წლის 12 დეკემბერს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით მიმართეს, საქართველოს მოქალაქეებმა - უჩა ნანუაშვილმა და მიხეილ შარაშენიძემ. მოსარჩელები სადაოდ ხდიდნენ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 110-ე მუხლის პირველი („საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის იქმნება 73 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი, მათ შორის, თბილისში - 10 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი“) და მე-2 პუნქტების („საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის ერთმანდატიან მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს ქმნის და მათ საზღვრებს დადგენილებით ადგენს ცესკო“) კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14¹ და 28²-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. 2013 წლის 4 მაისს პირველმა კოლეგიამ სარჩელი არსებითად განსახილველად მიიღო.

მოსარჩელებს მიაჩნიათ, რომ საქართველოში მოქმედი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა არღვევს ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპს, რადგანაც ერთ საარჩევნო ოლქში

¹ „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა“ .

² „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების აჩვენებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება“.

რეგისტრირებული ამომრჩეველი 20-ჯერ და მეტად აღემატება მეორე საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობას, მაგრამ ერთსაც და მეორესაც ერთი წარმომადგენელი ჰყავს საკანონმდებლო ორგანოში, რაც წინააღმდეგობაში მოდის „ხალხის მმართველობის“ კონსტიტუციურ პრინციპთან. ისინი თვლიან, რომ ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპის დაცვა შესაძლებელი იქნება მაშინ, თუ საარჩევნო ოლქების დაყოფისას, თითოეულში რეგისტრირებული იქნება დაახლოებით 49 000-დან 50 000-მდე ამომრჩეველი.

მოპასუხე თვლის რომ, რადგან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის იდეა უზრუნველყოფს რეგიონალურ წარმომადგენლობას საკანონმდებლო ორგანოში, მოქმედი საარჩევნო სისტემით სწორედ ამ იდეის დაცვა ხდება და ქვეყნის თითოეულ ტერიტორიულ/თვითმმართველობის ერთეულს ეძლევა საშუალება, ჰყავდეს საკუთარი წარმომადგენელი პარლამენტში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 28 მაისს მიიღო გადაწყვეტილება. სასამართლოს მსჯელობს სახალხო სუვერენიტეტის იდეის შესახებ.

სასამართლო მიიჩნევს, რომ: „სახალხო სუვერენიტეტი მნიშვნელოვანწილად ხორციელდება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპის მეშვეობით. საქართველოს თითოეული მოქალაქე ირჩევს რა წარმომადგენელს, საკუთარ ძალაუფლებას გადასცემს მას და ამით აძლევს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების, სახელმწიფოს მართვის ლეგიტიმაციას. არჩევნები არის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს «ხალხის მმართველობა», ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში, რისი საუკეთესო გზაც არჩევნებია. არჩევნები თავისთავად აჩენს განცდას და რწმენას ადამიანებში, რომ ისინი უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში - „ირჩევენ რა თავის რჩეულებს ან თავად არიან არჩეულნი“. (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8). სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს. თუმცა სწორედ არჩევნების წესსა და საარჩევნო კანონმდებლობაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად ეფექტურად განხორციელდება ხალხის მმართველობის იდეა სახელმწიფოში.

სახელმწიფო ვალდებულია, რომ უზრუნველყოს საარჩევნო უფლების სრულფასოვანი რეალიზება, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს ამომრჩეველის შესაძლებლობას - გავლენა

მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე. ხოლო თუ ერთი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობა რამდენჯერმე აღემატება მეორე საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობას და ორივე ოლქი ერთ წარმომადგენელს ირჩევს საკანონმდებლო ორგანოში, ამით „აქტიური საარჩევნო უფლება მნიშვნელოვნად იზღუდება ამომრჩევლის ხმის გავლენის დამცრობით“, რადგან სახეზეა ხმათა წონადობის განსხვავებული ბალანსი, ნაკლები ამომრჩევლის სასარგებლოდ, ეს კი „ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ნების ადეკვატურ ასახვას არჩევნების შედეგებზე“.

კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი საარჩევნო სისტემის შერჩევა წარმოადგენს დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილებისათვის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ გადაწყვეტილებას. საარჩევნო სისტემები განაპირობებს საარჩევნო ხმებისა და შესაბამისი მანდატების (სახელმწიფო, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების) ურთიერთდამოკიდებულებას, განსაზღვრავს მიღებული ხმების მანდატად გარდაქმნის პროცესს.“ რადგან მაჟორიტარულ სისტემაში ვხვდებით მცირე და დიდ საარჩევნო ოლქებს, რომლებიც თანაბარი რაოდენობის დეპუტატს ირჩევენ, თითქმის შეუძლებელია ხმების აბსოლუტურად თანაბარი წონის უზრუნველყოფა, თუმცა სახელმწიფო მაქსიმალურად უნდა ეცადოს საარჩევნო ოლქების იმგვარად დადგენას, რომ შესაბამისი მანდატები ამომრჩევლების რაოდენობის მეტ-ნაკლებად თანაბრად გადანაწილდეს. „ვენეციის კომისიის“ 2002 წლის „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“ მიხედვით, ამომრჩეველთა შორის ცდომილება არ უნდა აღემატებოდეს 10%-ს (კომპაქტურად დასახლებული ეროვნული უმცირესობების დაცვა, არამჭიდრო დასახლებული ადმინისტრაციული ერთეული). ქართულ რეალობაში არსებული გადახრა იმდენად მაღალია, რომ იწვევს არაპროპორციულ წარმომადგენლობას და არაადეკვატურად ასახავს საქართველოს მოქალაქეების წარმომადგენლობას უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მთელი საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობაზე და საარჩევნო უფლების რეალიზაციაზე“. „სახელმწიფომ კანონმდებლობით უნდა უზრუნველყოს საარჩევნო ოლქების საზღვრების იმდაგვარად დადგენა, რომ დაცული იყოს ხმათა თანასწორობის პრინციპი და ადეკვატური წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. ხმათა თანასწორობის პრინციპის დარღვევა შესაძლებელია, თუ არსებობს ამის ლეგიტიმური საფუძველი.

„საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლით განმტკიცებული სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი თავის ერთ-ერთ გამოხატულებას ჰპოვებს საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლში, რომელიც განსაზღვრავს, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი. ამავე დროს, საქართველოს

კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ტერიტორიულ წარმომადგენლობას. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გაიზიარებს საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის პოზიციას იმასთან დაკავშირებით, რომ კონსტიტუციით დადგენილი საქართველოს პარლამენტის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა გულისხმობს ტერიტორიული ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობას პარლამენტში.“

„საარჩევნო სისტემა, თავისი შინაარსით, წარმოადგენს ერთგვარ მექანიზმს, ინსტრუმენტს, რომლითაც უნდა მოხდეს შესაბამისი ლეგიტიმაციის გადაცემა ლეგიტიმაციის წყაროდან ლეგიტიმაციის მიმღებ სახელმწიფო ორგანოზე (ან თანამდებობის პირზე)“. მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას გააჩნია რიგი თავისებურებები, რომლებიც უზრუნველყოფს საარჩევნო მანდატის სპეციფიკურ გადანაწილებას. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა ემსახურება პერსონიფიცირებულ წარმომადგენლობას. ასეთი საარჩევნო სისტემის პირობებში, ხალხი უშუალოდ ირჩევს კონკრეტულ სუბიექტს - უფრო მეტია პირდაპირი კავშირი ამომრჩეველსა და არჩეულ პირს შორის.

საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებული საარჩევნო უფლების განხორციელების უპირველესი მიზანი და საფუძველია მოქალაქეთა ნების ასახვა არჩევნების საბოლოო შედეგებზე. შესაბამისად, ამ უფლების მნიშვნელოვანი კომპონენტია ამომრჩეველების შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ არჩევნების შედეგზე. სადავო ნორმებიდან გამომდინარე, ამომრჩეველის ხმის „წონის“ და გავლენის დაკარგვა, დამცრობა, ცხადია, ართმევს ამომრჩეველს აქტიური საარჩევნო უფლების ეფექტიანად განხორციელების შესაძლებლობას. ამის საპირისპიროდ, იზრდება იმ ამომრჩეველების მიერ არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა, ვისი ხმის „წონაც“ გაზრდილია. ასეთი საარჩევნო სისტემა ანიჭებს მოქალაქეებს არათანასწორ შესაძლებლობებს და ვერ უზრუნველყოფს კონსტიტუციის შესაბამისი არჩევნების ჩატარებას და ამომრჩეველების ნების ადეკვატურად ასახვას არჩევნების საბოლოო შედეგებზე, რაც, უდავოდ, დემოკრატიული მმართველობის პრინციპის საწინააღმდეგოა.“

სასამართლო თვლის, რომ სადავო ნორმა იწვევს არსებითად თანასწორი სუბიექტების - სხვადასხვა საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებული ამომრჩეველების დიფერენცირებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ წინამდებარე გადაწყვეტილებაში უკვე დაადგინა, რომ განსხვავებულია სხვადასხვა ოლქებში რეგისტრირებული ამომრჩეველების ხმის „წონა“ და მათი შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ არჩევნების შედეგებზე, რაც გამოწვეულია საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებული ამომრჩეველების რაოდენობის უთანაბრობით.