

განმარტებითი ბარათი
“საქართველოს ორგანულ კანონში
„საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“
ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტზე”

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს პროექტი:

საქართველოში 2020 წელს ჩასატარებელი საპარლამენტო არჩევნები მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულად განვითარების პერსპექტივებს. შესაბამისად, მოსალოდნელი არჩევნების მიმართ მაღალია არა მხოლოდ საქართველოს ამომრჩევლის ინტერესი, არამედ – დემოკრატიული საერთაშორისო საზოგადოებისაც. მომავალ პარლამენტში პარტიათა მრავალფეროვანი და სამართლიანი წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმა არის იმის წინაპირობა, რომ სამართლიანად იყოს წარმოდგენილი საქართველოს ამომრჩევლის ნება და მათი ნების პროპორციულად გადანაწილდეს მანდატები. მნიშვნელოვანია, რომ დასავლეთ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (სკანდინავიის, ბენილუქსის, ბალტიის და სხვა) არსებულ საკანონმდებლო ორგანოებში ძირითადად წარმოდგენილია 5-8 პარტია, რაც ბევრად ადეკვატურად გამოხატავს იმ ქვეყნების ამომრჩევლების ნებას. საქართველოში დღეს არსებული შერეული, პარალელური საარჩევნო სისტემა (თუნდაც აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის, 50%+1, პირობებში) ვერ უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა მიერ გაკეთებული არჩევანის შესაბამისად პარტიების მიერ მიღებული მანდატების სამართლიან გადანაწილებას საკანონმდებლო ორგანოში.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად პროექტის მიღების აუცილებლობა:

ამ თვალსაზრისით, ჩვენი სამართლებრივი რეალობის პირობებში, საკანონმდებლო ორგანოში მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს ე.წ. კომბინირებული კენჭისყრა. კერძოდ, აღნიშნული კენჭისყრის პირობებში პარალელური სისტემა ითავსებს სიითი პროპორციული სისტემისა და პლურალურ/მაჟორიტარული სისტემის დადებით ნიშნებს. ეს იმ საარჩევნოს სისტემის ვარიანტია, რომლებშიც წარმომადგენლები აირჩევიან როგორც გეოგრაფიული საარჩევნო ოლქებიდან, ასევე მთელი ქვეყნის მასშტაბით, პროპორციული სისტემით (პარტიული სიებით). აღსანიშნავია, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, გერმანიაში, სწორედ ამ სისტემით უზრუნველყვეს, ერთი მხრივ, პროპორციული, მეორე მხრივ კი, საარჩევნო ოლქებიდან არჩეული კანდიდატების წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. საქართველოში დღეს მოქმედი შერეული სისტემით სწორედ პარტიათა პროპორციული წარმომადგენლობის მიღწევა არის შეუძლებელი, განსხვავებით კანონპროექტით შეთავაზებული სისტემისაგან. ინიციატივის წარმოდგენა, ასევე, განპირობებულია ფართო პოლიტიკური სპექტრის პოზიციითაც. თითქმის ყველა პოლიტიკური პარტია გამოხატავს სურვილს და მზაობას იმისათვის, რომ სწორედ წარმოდგენილი მოდელით ჩატარდეს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

ფართო პოლიტიკური სპექტრის მიერ გამოხატული პოზიცია ადასტურებს იმას, რომ საქართველოს დემოკრატიული განვითარების არსებულ ეტაპზე, როგორც პოლიტიკურ პარტიებს, ისე საქართველოს მოქალაქეებს სურთ, რომ პარლამენტი იყოს ამომრჩევლის მიერ გამოხატული ნების ადეკვატურად დაკომპლექტებული, რაც, თავის მხრივ, ქმნის ქვეყნის სტაბილური განვითარების გარანტიებს. შეიქმნება სამართლიანი და ამომრჩევლის ნების არჩევნების შედეგებში ადეკვატურად ასახვის საარჩევნო სისტემა.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

წარმოდგენილი კანონპროექტის თანახმად, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის, შერეული საარჩევნო სისტემის (პროპორციული და მაჟორიტარული) ფარგლებში, იცვლება მანდატების განაწილების წესი, მაგრამ ისე, რომ იგი შეესაბამებოდეს 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტით დადგენილ საარჩევნო სისტემას. კერძოდ, არჩევნებში მონაწილე იმ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის კუთვნილი მანდატების რაოდენობა, რომელმაც გადალახა 3%-იანი საარჩევნო ზღურბლი, განისაზღვრება 150-ის (პარლამენტის წევრთა სრული რაოდენობის) იმდენი პროცენტით, ხმათა რამდენი პროცენტით მიიღო პარტიამ/საარჩევნო ბლოკმა პროპორციული საარჩევნო სისტემით. შესაბამისად, პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მაჟორიტარი კანდიდატების მიერ მოპოვებული მანდატების რაოდენობა პარტიული სიიდან შეივსება ზემოაღნიშნული კუთვნილი მანდატების რაოდენობამდე, ხოლო თუ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მაჟორიტარი კანდიდატების მიერ მოპოვებული მანდატების რაოდენობა ტოლია ან აღემატება მისი კუთვნილი მანდატების რაოდენობას, პარტიული სიიდან მას არცერთი მანდატი აღარ მიეკუთვნება.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით გამართულ არჩევნებში შენარჩუნებულია ე.წ. „დამოუკიდებელი“ კანდიდატების მონაწილეობის შესაძლებლობა.

წარმოდგენილი კანონპროექტით მაჟორიტარული არჩევნები ტარდება არა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, არამედ 10 მრავალმანდატიან (6-, 7- და 8-მანდატიან) საარჩევნო ოლქში. ამომრჩეველი თავის პირველ ხმას აძლევს მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში წარდგენილ ერთ კანდიდატს, ხოლო მეორე ხმას – ერთ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს. ერთი მრავალმანდატიანი ოლქიდან აირჩევა პარლამენტის იმდენი წევრი, რამდენმანდატიანიც არის ეს ოლქი, და არჩეულად ჩაითვლებიან ის კანდიდატები, რომლებიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებენ.

წარმოდგენილი პროექტის არსებითი ცვლილება ასახულია საარჩევნო კოდექსის 124-ე, 125-ე და 129-ე მუხლებში.

124-ე მუხლით განსაზღვრულია მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში მაჟორიტარული არჩევნების შედეგების შეჯამების წესი, ხოლო 129-ე მუხლით – შუალედური არჩევნების ჩატარების წესი.

125-ე მუხლით განსაზღვრულია ცესკოს მიერ არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამების წესი. კერძოდ, წარმოდგენილი ინიციატივის თანახმად, პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა ტოლია მაჟორიტარული წესით მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრებისა და მისი პარტიული სიისათვის ამ მუხლით დადგენილი წესით მიკუთვნებული მანდატების რაოდენობათა ჯამისა. იმ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის კუთვნილი მანდატების რაოდენობა, რომელმაც გადალახა საარჩევნო ზღურბლი, გამოითვლება ფორმულით: $M_p = N_p \times (150 - K) : N$ რიცხვის მთელი ნაწილი, სადაც N_p არის ამ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ

მიღებული ხმების რაოდენობა, K – მაჟორიტარული სისტემით საინიციატივო ჯგუფებისა და იმ სუბიექტთა წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა, რომლებმაც ვერ გადალახეს საარჩევნო ზღურბლი, ხოლო N – იმ სუბიექტთა მიერ მიღებული ხმების ჯამი, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ზღურბლი. გათვალისწინებულია ზემოთ მოყვანილი ფორმულის კორექტირება ისეთი თეორიული შემთხვევისთვის, როგორცაა ერთი პარტიის მიერ იმდენივე ან უფრო მეტი მაჟორიტარული მანდატის მოპოვება, ვიდრე მას ეკუთვნის. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საარჩევნო კოეფს ემატება 185²⁵ მუხლი, სადაც მოცემულის 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის განსაზღვრული სპეციალური ნორმები.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში): - ასეთი არ არსებობს.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტი ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებისთანავე.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

ინიციატორის მიერ კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა არ არის მოთხოვნილი.

ბ) პროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი).

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღება არ საჭიროებს დამატებითი ხარჯების გაღებას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

ბ.ბ) პროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე;

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) პროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე;

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გაზრდას, ვინაიდან მრავალმანდატიანი ოლქების ან ქვეოლქების შექმნა არ უკავშირდება საარჩევნო ადმინისტრაციაში დამატებითი თანამშრომლების მოძიებას და ამ მიმართულებით ხარჯების ზრდას. აღნიშნული უკავშირდება მხოლოდ ოლქების საზღვრების ცვლილებებს. ამასთანავე, არ იცვლება პარტიების დაფინანსების წესი.

გარდა ამისა, პროექტის მიღება გამოიწვევს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შემცირებას, ვინაიდან აღარ იქნება არჩევნების მე-2 ტურის ჩატარების საჭიროება, რაც დაახლოებით დაზოგავს 180 000 ლარს თითო ოლქის მაგალითზე, დაახლოებით 500 000 ლარამდე დაიზოგება მაჟორიტარული სისტემის არჩევნებისათვის ვინაიდან ცვლილებით ორი სახის ბიულეტენის ნაცვლად საქართველოს პარლამენტის არჩევნების დროს ამომრჩეველს გადაეცემა არჩევნებისთვის განკუთვნილი ერთი საარჩევნო ბიულეტენი. ასევე, ვინაიდან კანონპროექტი ითვალისწინებს ერთი შემაჯამებელი ოქმის შედგენას მაჟორიტარული სისტემის არჩევნების დროს ნაცვლად ორი ოქმისა, ამ მიმართულებით დაიზოგება დაახლოებით 500 ლარამდე თანხა.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, პროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით;

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებებს.

ბ.ე) პროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება პროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია პროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა;

კანონპროექტის მიღება გავლენას იქონიებს იმ პარტიებზე, რომლებსაც არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით შეეცვლებათ მიღებული მანდატების რაოდენობა და შესაბამისი სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა.

ბ.ვ) პროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

გადასახადი, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელეები არ დგინდება.

გ) პროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან.

გ.ა) პროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) პროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) პროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება პროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ

ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან: - ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები.

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/ დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს პროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ოპოზიციური პარტიები.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება პროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება პროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული პროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ მომზადებულა.

ე) პროექტის ავტორი: ვახტანგ ხმაღამე, დავით ბერძენიშვილი, გიორგი ვაშაძე, ნიკანორ მელია, სერგი კაპანაძე, დავით უსუფაშვილი, ზურაბ ჯაფარიძე, ნიკოლოზ ვაშაკიძე, მანანა ნაჭყებია, ნიკოლოზ ჯოგლიძე, კონსტანტინე კემულარია, ნატო ჩხეიძე, პაატა დავითაია, მურმან დუმბაძე, ნინო ბურჯანაძე, ბაჩუკი ქარდავა, შალვა შავგულიძე, კახა კუკავა, კონსტანტინე გამსახურდია, თაკო ჩარკვიანი, ნიკა მაჭუტაძე, ბადრი ჯაფარიძე, მამუკა გამყრელიძე, ეკა ბესელია, ალექსანდრე ამზაშვილი, ალექო ელისაშვილი, შალვა ნათელაშვილი, მანანა ჯებაშვილი, გია ბერძენაძე, გრიგოლ ჯოჯუა, შოთა მალაშხია.

ვ) პროექტის ინიციატორი: საქართველოს პარლამენტის წევრები ირაკლი აბესაძე, დავით ბაქრაძე, ეკა ბესელია, აკაკი ბობოხიძე, გიორგი ბოკერია, თინათინ ბოკუჩავა, ხათუნა გოგორიშვილი, რომან გოცირიძე, თენგიზ გუნავა, ლაშა დამენია, გიორგი კანდელაკი, სერგი კაპანაძე, ოთარი კახიძე, ზაზა კედელაშვილი, ნიკანორ მელია, ირმა ნადირაშვილი, კობა ნაყოფია, რამაზ ნიკოლაიშვილი, სერგო რატიანი, სალომე სამადაშვილი, აზერ სულეიმანოვი, გიორგი ტულუში, ლელა ქებურია, გიორგი ღვინიაშვილი, მამუკა ჩიქოვანი, ნატო ჩხეიძე, გიორგი წერეთელი, ზურაბ ჭიბერაშვილი და ელენე ხომტარია.