



გერმანული საარჩევნო მოდელი და მისი საქართველოში იმპლემენტაცია

ანალიზი

*ბესიკ ლოლაძე, სამართლის დოქტორი (პოტსდამის უნივერსიტეტი), საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარე*

I. გერმანული საარჩევნო მოდელი

1. საარჩევნო სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს ბუნდესტაგის არჩევნების პრინციპებს, მაგრამ არ შეიცავს დეტალებს საარჩევნო სისტემასთან და ბუნდესტაგის წევრთა რაოდენობასთან დაკავშირებით. ის მიუთითებს, რომ კონკრეტულ რეგულირებებს განსაზღვრავს ფედერალური კანონი.¹

გერმანიაში მოქმედებს ფედერალური კანონი არჩევნების შესახებ (Bundeswahlgesetz), რომელიც აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა საარჩევნო სისტემა, საარჩევნო ადმინისტრაცია, საარჩევნო უფლება, არჩევნების მომზადება, გამართვა და შედეგების შეჯამება და ა.შ. ამ კანონის საფუძველზე შინაგან საქმეთა სამინისტრო გამოსცემს ფედერალურ არჩევნების წესს (Bundeswahlordnung).

2. საარჩევნო სისტემის ზოგადი მახასიათებლები

ბუნდესტაგი შედგება 598 წევრისაგან, მაგრამ ეს მხოლოდ საბაზისო რაოდენობაა. ის შეიძლება გაიზარდოს, რაც მანდატების განაწილების წესითაა გამოწვეული. ბუნდესტაგის წევრები აირჩევიან მაჟორიტარულ არჩევნებთან დაკავშირებული პროპორციული არჩევნების პრინციპების საფუძველზე.² ამდენად, გერმანიაში მოქმედებს შერეული საარჩევნო სისტემის სპეციფიური მოდელი. კანონი განსაზღვრავს მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატების რაოდენობას (299) და მიუთითებს, რომ დანარჩენი დეპუტატები აირჩევიან პროპორციული წესით, ე.წ. ლანდის სიების (Landesliste) საფუძველზე.³

ეს ჩანაწერი ჰგავს საქართველოს კონსტიტუციის ნორმას პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით. მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატების რაოდენობა ორივეგან ზუსტადაა დადგენილი. გერმანული კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პროპორციული სისტემით არჩეული დეპუტატების რაოდენობას, მაგრამ კანონმდებლის გზავნილი ანალოგიურია - პარლამენტი შედგება როგორც მაჟორიტარული, ასევე პროპორციული სისტემით არჩეული წევრებისაგან. ეს გარემოება გერმანელ კანონმდებელს არ უშლის ხელს, რომ დაადგინოს მანდატების განაწილების წესი, რომელიც შეესაბამება დემოკრატიისა და თანასწორი არჩევნების პრინციპებს.

მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქები ერთმანდატიანია. არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღო. პროპორციული არჩევნებისათვის პარტიული სიის წარდგენა ხდება არა გერმანიის, არამედ ფედერაციის სუბიექტების - ლანდების - მასშტაბით. ამიტომაც ეწოდებათ მათ ლანდების სიები.

ამომრჩეველს აქვს ორი ხმა. ე.წ. პირველ ხმას (Erststimme) ის აძლევს მაჟორიტარულ არჩევნებში წარმოდგენილ ერთ-ერთ კანდიდატს, ხოლო მეორე ხმას (Zweitstimme) კი - პროპორციულ არჩევნებში მონაწილე ერთ-ერთ ლანდის სიას. არ გაითვალისწინება იმ ამომრჩევლის მეორე ხმა, რომელმაც პირველი ხმა მისცა: 1) საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ გამარჯვებულ კანდიდატს;⁴ 2) იმ პარტიის მიერ წარდგენილ გამარჯვებულ კანდიდატს, რომელმაც ვერ გადალახა 5%-იანი ბარიერი ან ვერ მოიპოვა მაჟორიტარული მანდატი სულ ცოტა 3 საარჩევნო ოლქში;⁵ 3) იმ პარტიის მიერ წარდგენილ გამარჯვებულ კანდიდატს, რომლის სია არ იყო დაშვებული შესაბამის ლანდში.

¹ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 38-ე მუხლის პირველი და მე-3 აზვაცები.

² „...nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl.“.

³ „Von den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.“

⁴ ანუ დამოუკიდებელ კანდიდატს.

⁵ ეს პარტიები არ მონაწილეობენ მანდატების განაწილებაში.

ბუნდესტაგის წევრთა რაოდენობას (598) და შესაბამისად, ლანდებში გასანაწილებელი მანდატების ჯამურ რაოდენობას, აკლდება ზემოთ ჩამოთვლილი სამი კატეგორიის გამარჯვებული კანდიდატების რაოდენობა (შემდგომში - „დამოუკიდებელი დეპუტატი“). ისინი იღებენ კუთვნილ მანდატებს, ხოლო დარჩენილი მანდატები ნაწილდება კანონით დადგენილი წესით.

3. კანდიდატების წარდგენა

პარტია უფლებამოსილია წარადგინოს საარჩევნო ოლქში ერთი კანდიდატი. ერთი და იგივე პირი შეიძლება კანდიდატად დასახელდეს მხოლოდ ერთ საარჩევნო ოლქში. პარტიას არ შეუძლია წარადგინოს პირი, რომელიც სხვა პარტიის წევრია. კანდიდატის წარდგენა ასევე შეუძლია შესაბამის ოლქში მცხოვრებ სულ ცოტა 200 ამომრჩეველს. ამდენად, მაჟორიტარულ არჩევნებში შესაძლებელია მონაწილეობდნენ დამოუკიდებელი კანდიდატები.

ლანდის სიის წარდგენა შეუძლია მხოლოდ პარტიას. დაუშვებელია ერთი პარტიის მიერ ერთსა და იმავე ლანდში ერთზე მეტი სიის წარდგენა. ერთი პირი შეიძლება შეიყვანონ მხოლოდ ერთ სიაში.

4. საარჩევნო ბიულეტენი

ამომრჩეველს ეძლევა ერთი საარჩევნო ბიულეტენი, რომელიც შედგება შემდეგი ორი ნაწილისაგან: 1) მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებისათვის - კანდიდატის ვინაობა და პარტიის სახელწოდება (თუ ის წარდგენილია პარტიის მიერ); 2) პროპორციული სისტემით არჩევნებისათვის - პარტიის სახელწოდება და ლანდის სიის პირველი ხუთი კანდიდატი. საარჩევნო ბიულეტენის ასეთი ფორმა იმაზე კი არ მიუთითებს, რომ არჩევნები სრულად პროპორციულია, არამედ იმას ემსახურება, რომ მოხდეს იმ ბიულეტენების იდენტიფიცირება, სადაც არ გაითვალისწინება მეორე ხმა.

5. მანდატების განაწილება

პირველი საფეხური

პირველ საფეხურზე განისაზღვრება იმ მანდატების მინიმალური რაოდენობა, რაც უნდა მიიღოს ერთმა პარტიამ - ე.წ. მანდატების კონტინგენტი (Sitzkontingent). თავდაპირველად ბუნდესტაგის 598 მანდატი ნაწილდება ლანდებზე მათი მოსახლეობის, გარდა უცხოელებისა, რაოდენობის პროპორციულად. ამის შედეგად დგინდება თითოეულ ლანდში გასანაწილებელი მანდატების ჯამური ოდენობა.

მანდატები ლანდის სიებზე ნაწილდება მათ მიერ მიღებული მეორე ხმების რაოდენობის მიხედვით. განაწილებაში მონაწილეობენ მხოლოდ იმ პარტიების სიები, რომლებმაც გერმანიის მასშტაბით მიიღეს მეორე ხმების 5% მაინც ან სულ ცოტა 3 მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში მოიპოვეს მანდატი (შემდგომში - „კვალიფიციური პარტიები“). ლანდის სიის კუთვნილი მანდატების რაოდენობა განისაზღვრება მის მიერ მიღებული ხმების გაყოფით ე.წ. „მიკუთვნების გამყოფზე“ (Zuteilungsdivisor). ეს იგივე საარჩევნო კვოტაა, რომელიც განსაზღვრავს ერთი მანდატის „კუთრ წონას“. მიკუთვნების გამყოფის დასადგენად კვალიფიციური პარტიების სიების მიერ მიღებული ხმების ჯამი გაიყოფა დამოუკიდებელი დეპუტატების გამოკლებით შესაბამის ლანდში დარჩენილი გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე.

თითოეული ლანდის სიის მიერ მოპოვებული მანდატების რაოდენობას აკლდება შესაბამისი ლანდის ტერიტორიაზე მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში პარტიის წარდგენილი კანდიდატების მიერ მიღებული მანდატები (შემდგომში - „პირდაპირი მანდატები“ (Direktmandate)).⁶ თუ პარტიამ რომელიმე ლანდში უფრო მეტი პირდაპირი მანდატი მოიპოვა, ვიდრე მას მეორე ხმების რაოდენობის მიხედვით ეკუთვნის, ის ამ მანდატებს ყველა შემთხვევაში მიიღებს ე.წ. „დამატებითი მანდატების“

⁶ მაგალითი: X პარტიამ ლანდში პროპორციული სისტემით მოიპოვა 20 მანდატი, ხოლო მაჟორიტარულ ოლქებში გაიმარჯვა მისმა წარდგენილმა 13-მა კანდიდატმა. ამ შემთხვევაში ის ჯამურად მიიღებს 20 მანდატს. აქედან 13 მანდატს მიიღებენ ოლქებში გამარჯვებული კანდიდატები, ხოლო დანარჩენ 7 მანდატს - X პარტიის ლანდის სიის პირველი 7 კანდიდატი.

(Überhangsmandate) სახით.⁷ დამატებითი მანდატები აჩენს რისკს, რომ პარტიების მიერ მიღებული მეორე ხმები სათანადო პროპორციით არ აისახება ბუნდესთაგის შემადგენლობაზე.⁸ გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციოს ეს ინსტიტუტი არაკონსტიტუციურად არ უღიარებია, მაგრამ მიუთითა ბალანსის დაცვის აუცილებლობაზე. ერთი მხრივ, მეორე ხმები შეძლებისდაგვარად პროპორციულად უნდა აისახოს ბუნდესთაგის შემადგენლობაზე, ხოლო მეორე მხრივ, მაჟორიტარული წესით არჩეულმა კანდიდატებმაც უნდა მიიღონ მანდატები.⁹ სწორედ ამ ორ ამოცანას უნდა ასრულებდეს მანდატების განაწილების წესი დემოკრატიულ სახელმწიფოში შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში. აღნიშნული ბალანსის დასაცავად გერმანიაში მოქმედებს ე.წ. „გამაწონასწორებელი მანდატების“ (Ausgleichsmandate) ინსტიტუტი,¹⁰ რაზეც ქვემოთ გავამახვილებთ ყურადღებას.

მეორე საფეხური

ამ საფეხურზე მანდატები საბოლოოდ ნაწილდება. პროცედურის მთავარი მიზანია, რომ პარტიამ იმ რაოდენობის მანდატები მიიღოს, რაც შეესაბამება მის მიერ მოპოვებული მეორე ხმების რაოდენობას.

თავდაპირველად ანგარიშობენ თითოეული პარტიისათვის ფედერალურ დონეზე მიკუთვნებული მანდატების რაოდენობას მათ მიერ მიღებული მეორე ხმების რაოდენობის საფუძველზე. ის შეიძლება შეიცვალოს პირველ საფეხურზე განსაზღვრული მანდატების კონტინგენტისა და დამატებითი მანდატების გამო. ამ შემთხვევაში იზრდება ბუნდესთაგის წევრთა რაოდენობა გამაწონასწორებელი მანდატებით იქამდე, სანამ თითოეული პარტია არ მიიღებს ჯამში იმდენ მანდატს, რაც მას ეკუთვნის მეორე ხმების რაოდენობის მიხედვით.¹¹

პარტიებისათვის ზემოაღნიშნული წესით მიკუთვნებული მანდატები ნაწილდება ლანდის სიებზე მათ მიერ შესაბამის ლანდში მოპოვებული მეორე ხმების რაოდენობის შესაბამისად. ლანდის სია იღებს, სულ ცოტა, შესაბამისი პარტიის მიერ ლანდში მოპოვებული პირდაპირი მანდატების რაოდენობას. ლანდის სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობას აკლდება პირდაპირი მანდატების რაოდენობა. დანარჩენი მანდატები ნაწილდება სიაში შეყვანილ კანდიდატთა რიგითობის მიხედვით. ის კანდიდატი, რომელმაც მოიპოვა პირდაპირი მანდატი და სიაშიცაა, არ გაითვალისწინება. თუ ლანდის სიას უფრო მეტი მანდატი ეკუთვნის, ვიდრე მასში შეყვანილი პირთა რაოდენობაა, ეს მანდატები არ ნაწილდება.

თუ განაწილების ორივე ეტაპის შემდეგ რომელიმე პარტიამ მიიღო მეორე ხმების ჯამური ოდენობის ნახევარზე მეტი, მაგრამ არ უგროვდება მანდატების ნახევარზე მეტი, მას მიეკუთვნება დამატებითი მანდატები ისე, რომ საბოლოო ჯამში გამოუვიდეს მანდატების ჯამური ოდენობის ნახევარზე ერთით მეტი მანდატი.

⁷ მაგალითი: X პარტიამ ლანდში პროპორციული სისტემით მოიპოვა 20 მანდატი, ხოლო მაჟორიტარულ ოლქებში გაიმარჯვა მისმა წარდგენილმა 25-მა კანდიდატმა. ამ შემთხვევაში ის ჯამურად მიიღებს 25 მანდატს. ყველა მანდატს მიიღებენ ოლქებში გამარჯვებული კანდიდატები, ხოლო X პარტიის ლანდის სიაში შეყვანილი კანდიდატები - ვერცერთს.

⁸ შეადარე: Ipsen, Jörn, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 25., überarbeitete Auflage, München 2013, Rn. 117.

⁹ BVerfGE 131, 316 (368 ff.)

¹⁰ Ipsen, Rn. 115.

¹¹ მაგალითი: X და Y პარტიას პროპორციული სისტემით არჩევნებში ფედერაციის მასშტაბით ნაჩვენები შედეგის მიხედვით ეკუთვნის 100-100 მანდატი. X პარტიის მაჟორიტარმა კანდიდატებმა მოიგეს 110 საარჩევნო ოლქი. ეს პარტია მოიპოვებს 10 დამატებით მანდატს ანუ ჯამში 110 მანდატს. Y პარტიის მაჟორიტარმა კანდიდატებმა მოიგეს 90 საარჩევნო ოლქი. Y პარტიას უგროვდება 90 მანდატს დამატებული 10 მანდატი პარტიის სიიდან ანუ ჯამში 100 მანდატი. დისპროპორციის აღმოსაფხვრელად Y პარტიას მიეკუთვნება 10 გამაწონასწორებელი მანდატი.

6. ბუნდესთაგის 2017 წლის არჩევნების შედეგები¹²

პარტია	მაჟორიტარული (პირდაპირი) მანდატები	პროპორციული (ლანდების სიიდან მიღებული) მანდატები	მანდატების ჯამური რაოდენობა
ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი/ქრისტიან სოციალური კავშირი	231	15	246
სოციალისტური პარტია	59	94	153
ალტერნატივა გერმანიისათვის	3	91	94
თავისუფალი დემოკრატიული პარტია	0	80	80
მემარცხენეები	5	64	69
მწვანეთა პარტია	1	66	67
სრულად ბუნდესტაგში	299	410	709

ბუნდესთაგის 2017 წლის არჩევნების შედეგები გვიჩვენებს, რომ ვერც ერთმა პარტიამ მოიპოვა მანდატების 50%-ზე მეტი. აქედან გამომდინარე, გამოირიცხა ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ მთავრობის დამოუკიდებლად ფორმირების შესაძლებლობა. პარტიებს მოუხდათ ერთმანეთთან პოზიციების შეჯერება და კოალიციის ჩამოყალიბება, რაც დემოკრატიული პროცესისათვის ჩვეულებრივი ამბავია. საპარლამენტო მანდატების განაწილების გერმანული წესი პრაქტიკაში ხშირად იწვევს მოვლენათა ამგვარ განვითარებას და სხვადასხვა პარტიების მიზნების დაბალანსებას. ამ პირობებში ნაკლებია პოლიტიკის მკვეთრი ცვლილებები, ის უფრო სტაბილურია.¹³

7. ბუნდესთაგის 2017 წლის არჩევნების შედეგები ქართული მოდელის პირობებში¹⁴

ბუნდესთაგის 2017 არჩევნების დროს მანდატები არსებული ქართული მოდელით რომ განაწილებულიყო, მივიღებდით შემდეგ სურათს:

ფრაქცია	მაჟორიტარული მანდატები	პროპორციული მანდატები	მანდატების ჯამური რაოდენობა
ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი/ქრისტიან სოციალური კავშირი	231	101	332
სოციალისტური პარტია	59	64	123
ალტერნატივა გერმანიისათვის	3	40	43
თავისუფალი დემოკრატიული პარტია	0	34	34

¹² იხ.: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>

¹³ შეადარე Ipsen, Rn. 72.

¹⁴ იგულისხმება 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მოდელი.

მემარცხენეები	5	29	34
მწვანეთა პარტია	1	31	32
სრულად ბუნდესტაგში	299	299	598

პარტიების მანდატების რაოდენობებს შორის გერმანული და ქართული მოდელით მანდატების განაწილების შემთხვევაში იქნებოდა შემდეგი განსხვავება:

ფრაქცია	გერმანული მოდელი	ქართული მოდელი	სხვაობა
ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი/ქრისტიან სოციალური კავშირი	246	332	+86
სოციალისტური პარტია	153	122	-31
ალტერნატივა გერმანიისათვის	94	42	-52
თავისუფალი დემოკრატიული პარტია	80	34	-46
მემარცხენეები	69	34	-35
მწვანეთა პარტია	67	32	-35

ბუნდესტაგის არჩევნების არსებული ქართული სისტემით ჩატარების შემთხვევაში გერმანიას ეყოლებოდა ფაქტობრივად ერთპარტიული მთავრობა, რადგანაც ქრისტიან-დემოკრატიულ კავშირი და ქრისტიან-სოციალური კავშირი მოიპოვებდნენ მყარ უმრავლესობას პარლამენტში. ისინი მიიღებდნენ ჯამში 86-ით მეტ მანდატს, ხოლო დანარჩენი პარტიები კი დაკარგავდნენ მანდატების სოლიდურ რაოდენობას. ქართული ვარიანტის შემთხვევაში მმართველ პარტიებს, რომლებმაც ჯამში პროპორციული სისტემით მიიღეს ხმათა დაახლოებით 32,9% ერგებოდა მანდატების დაახლოებით 55,5%. განსხვავება შეადგენს 22,6%-ს. აქედან გამომდინარე, ბუნდესტაგის შემადგენლობა არსებითად განსხვავებული იქნებოდა ამომრჩევლის რეალური ნებისაგან.

II. გერმანული საარჩევნო მოდელის ქართული ვარიანტი¹⁵

1. საარჩევნო სისტემა

მანდატების განაწილების გერმანული მოდელის ქართული ვარიანტი (შემდგომში - „ქართული ვარიანტი“) მორგებულია ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეზე. პარლამენტის 150 დეპუტატიდან 73 დეპუტატი აირჩევა მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, ხოლო 77 კი - პროპორციული სისტემით, პარტიული სიების მიხედვით.

გერმანიისაგან განსხვავებით, ქართული ვარიანტი გვთავაზობს მაჟორიტარულ არჩევნებს მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საქართველოში დამკვიდრება, არსებული რეალობისა და პარტიული სისტემის გათვალისწინებით, უკიდურესად გაზრდიდა ზოგადად მაჟორიტარულ სისტემასთან დაკავშირებული ისეთ რისკებს, როგორცაა ამომრჩეველთა უმრავლესობის ნების იგნორირება, უთანასწორობა, ფაქტობრივად ერთპარტიული სისტემის ჩამოყალიბება, უმცირესობის გაბატონება უმრავლესობაზე, ამომრჩეველთა

¹⁵ ამ თავში გამოყენებულია ოპოზიციის მიერ შეთავაზებული მოდელი, რომელიც გავრცელდა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით.

ნების უმნიშვნელო ცვლილების შედეგად პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის დრამატული ცვლილება და ა.შ.¹⁶ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში ეს რისკები მცირდება, იზრდება მცირე პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილი და დამოუკიდებელი კანდიდატების შანსები. ამავდროულად, პრობლემატური შეიძლება გახდეს ზოგიერთი გამარჯვებული კანდიდატის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საკითხი, როცა დაბალია მათ მიერ მიღებული ხმების პროცენტული რაოდენობა. იმის გათვალისწინებით, რომ ქართული ვარიანტი 6-8 მანდატიან ოლქებს ითვალისწინებს, მრავალრიცხოვანი ამომრჩევლით, მცირდება გამარჯვებულ კანდიდატებს შორის მიღებული ხმების რაოდენობის მკვეთრი დისპროპორციის შესაძლებლობა.

2. აქტიური საარჩევნო უფლება

ამომრჩეველს აქვს ორი ხმა. პირველ ხმას ის აძლევს ოლქში მაქორიტარული სისტემით წარდგენილ ერთ-ერთ კანდიდატს. აქედან გამომდინარე, იმოქმედებს ე.წ. ერთადერთი გადაუცემადი ხმის სისტემა. ამომრჩეველი მეორე ხმას აძლევს ერთ ერთ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს. გერმანული გამოცდილებისა და ტერმინოლოგიის გავლენა ამ კუთხით აშკარაა.

3. მაქორიტარული სისტემა

ქართული ვარიანტი ადგენს მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გასანაწილებელი მანდატების მინიმალურ (6) და მაქსიმალურ (8) ოდენობას. მრავალმანდატიანი ოლქების შექმნა მოხდება არსებული ერთმანდატიანი ოლქების გაერთიანების გზით, ორი პირობის დაცვით: 1) ერთი მანდატის წონა მრავალმანდატიან ოლქში საქართველოში ერთი მანდატის საშუალო წონისაგან 10%-ზე მეტით არ უნდა განსხვავდებოდეს. ეს ნაბიჯი იქითაა მიმართული, რომ ერთ ოლქში ამომრჩევლის ხმას არ ჰქონდეს სხვა ოლქებში ამომრჩევლის ხმებზე მეტი წონა. 2) მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი სრულად უნდა მოიცავდეს მხოლოდ მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტებს, ხოლო ქალაქ თბილისში – მოსაზღვრე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს. სავარაუდოდ, ამით ხდება საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების პრევენცია.

მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში კანდიდატების წარდგენის უფლება აქვს არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს. ერთი საარჩევნო სუბიექტის მიერ წარდგენილი კანდიდატების რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ოლქში გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობას. ოდენობის ქვედა ზღვარი დადგენილი არ არის. კანდიდატის წარდგენის უფლება ასევე აქვს ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს. ერთ საინიციატივო ჯგუფს შეუძლია ერთი კანდიდატის წარდგენა.

მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქიდან არჩეულად ითვლებიან შესაბამისი რაოდენობის ის კანდიდატები, რომლებიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებენ.¹⁷ სასურველია, რომ ეს ფორმულირება შედარებით ნათლად ჩამოყალიბდეს. მაგალითად: მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომლის მიერ არჩევნებში დაკავებული ადგილი ნაკლებია ან ტოლია შესაბამის ოლქში გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობისა.

4. პარტიისთვის/საარჩევნო ბლოკისთვის მანდატების მიკუთვნების პრინციპი

ქართული ვარიანტი ითვალისწინებს პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ ორივე საარჩევნო სისტემით მიღებული ჯამური მანდატების ლიმიტს. ის არ უნდა აღემატებოდეს რიცხვს, რომელიც ტოლია 150-ის იმდენი პროცენტისა, ხმების რამდენი პროცენტიც მიიღო პარტიის/საარჩევნო ბლოკის

¹⁶ შეადარე Ipsen, Rn. 64, 68, 69.

¹⁷ მაგალითი: მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში გასანაწილებელია 7 მანდატი. ისინი მიეკუთვნება იმ კანდიდატებს, რომლებიც მიღებული ხმებით პირველ შვიდ ადგილზე გავლენ.

პარტიულმა სიამ.¹⁸ ეს წესი ემსახურება ამომრჩევლის ნების შეძლებისდაგვარად პროპორციულ ასახვას მანდატების რაოდენობაზე. ის გარემოება, რომ გერმანიისაგან განსხვავებით, საქართველოში შეუძლებელია პარლამენტის წევრთა რაოდენობის გაზრდა, ართულებს ამ მიზნის სრულყოფილ განხორციელებას. მიუხედავად ამისა, ქართული ვარიანტი გაცილებით ეფექტურ გზას გვთავაზობს, ვიდრე მოქმედი წესი, რომელიც პრაქტიკაში ხშირად იწვევს არსებით სხვაობას ამომრჩევლის განწყობასა და პარლამენტის შემადგენლობას შორის.

გასანაწილებელი 150 მანდატის რაოდენობა შეიძლება შემცირდეს ორი კატეგორიის მანდატების გამოკლებით: 1) საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი და არჩეული კანდიდატების მანდატებით და 2) საარჩევნო ბარიერს მიღმა დარჩენილი პარტიების/ბლოკების წარდგენილი და არჩეული კანდიდატების მანდატებით. ლოგიკურია, რომ ამ შემთხვევაში პარტიის/საარჩევნო ბლოკის ლიმიტი დაანგარიშდება შემცირების შედეგად მიღებული ოდენობიდან.¹⁹

პარტიის/საარჩევნო ბლოკის ლიმიტი თავდაპირველად შეივსება მის მიერ მაჟორიტარულ არჩევნებში მოპოვებული მანდატებით. თუ ამის შემდეგ დარჩა თავისუფალი მანდატები, ისინი განაწილდება შესაბამისი პარტიის/საარჩევნო ბლოკის პარტიულ სიაზე.²⁰ ამ კუთხით გაზიარებულია გერმანული გამოცდილება.

5. პარტიული სიებით მანდატების განაწილების პრინციპი

პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობად ითვლება მისთვის მიცემული მეორე ხმების ჯამი. არ გაითვალისწინება იმ ამომრჩევლის მეორე ხმა, რომელმაც პირველი ხმა მისცა მაჟორიტარულ არჩევნებში გამარჯვებულ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატს. ეს წესი თავიდან აგვაცილებს რომელიმე პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მანდატების რაოდენობის ზრდას „ფსევდოდამოუკიდებელი კანდიდატების“ დახმარებით.

პარტიის/საარჩევნო ბლოკის კუთვნილი მანდატების რაოდენობის დასაანგარიშებლად მის მიერ მიღებული მეორე ხმების რაოდენობა გამრავლდება გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე და გაიყოფა ბარიერგადალახული პარტიების/საარჩევნო ბლოკების ხმების ჯამზე.²¹

6. ამომრჩეველთა ხმების დათვლისა და მანდატების განაწილების წესი

ქართული ვარიანტი გვთავაზობს ამომრჩეველთა ხმების დათვლისა და მანდატების განაწილების შემდეგ საფეხურებს:

1) მაჟორიტარული სისტემით არჩეული კანდიდატების გამოვლენა - ამ ეტაპზე ითვლება ამომრჩეველთა პირველი ანუ მაჟორიტარი კანდიდატებისათვის მიცემული ხმები და გამოვლინდება არჩეული კანდიდატები. ამ პროცესში მოხდება იმ საარჩევნო ბიულეტენების იდენტიფიცირებაც, სადაც ამომრჩეველმა ხმა მისცა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ გამარჯვებულ კანდიდატს.

¹⁸ მაგალითი: X პარტიამ პროპორციული სისტემით მიიღო ხმების 10%. 150-ის 10% უდრის 15-ს. აქედან გამომდინარე, მისი ლიმიტი იქნება 15 მანდატი.

¹⁹ მაგალითი: X პარტიამ პროპორციული სისტემით მიიღო ხმების 10%. ამავდროულად, მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში გაიმარჯვა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილმა 5-მა და ბარიერგადალახავი პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილმა 5-მა კანდიდატმა. შესაბამისად, 150-ს გამოაკლდება ამ მანდატების რაოდენობა და გასანაწილებელი იქნება 140 მანდატი. X პარტიის ლიმიტი დაითვლება 140-დან. 140-ის 10% უდრის 14-ს. აქედან გამომდინარე X პარტიის ლიმიტი იქნება 14 მანდატი.

²⁰ მაგალითი: X პარტიამ პროპორციული სისტემით მიიღო ხმების 10%, ხოლო მაჟორიტარულით კი მოიპოვა 10 მანდატი. მისი ლიმიტი განისაზღვრა 15 მანდატით. 15 მანდატიდან 10 მანდატი მიეკუთვნება მაჟორიტარული წესით არჩეულ კანდიდატებს, ხოლო 5 მანდატი კი - X პარტიის სიაში პირველ 5 ადგილზე მყოფ კანდიდატებს.

²¹ მაგალითი: X პარტიამ მიიღო 100.000 მეორე ხმა. ბარიერგადალახულმა პარტიებმა/საარჩევნო ბლოკებმა ჯამში მიიღეს 1.000.000 მეორე ხმა. ამავდროულად, მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში გაიმარჯვა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილმა 10-მა კანდიდატმა. X პარტიის მანდატების რაოდენობა = $100.000 \times (150-10) / 1.000.000$. საბოლოო ჯამში მივიღებთ 14 მანდატს.

ცნობილი გახდება იმ დამოუკიდებელი დეპუტატების რაოდენობა, რაც უნდა გამოაკლდეს გასანაწილებელ 150 მანდატს.

2) ამომრჩეველთა მეორე ხმების დათვლა - პირველ ეტაპზე განისაზღვრება პარტიული სიების მიერ მიღებული მეორე ხმები, რასაც აკლდება იმ ბიულეტენების მეორე ხმები, სადაც პირველი ხმა ამომრჩეველმა მისცა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ არჩეულ კანდიდატს. მეორე ეტაპზე განისაზღვრება ბარიერგადალახული პარტიები/საარჩევნო ბლოკები. შესაბამისად გაირკვევა, თუ რომელმა პარტიამ/საარჩევნო ბლოკმა ვერ გადალახა ბარიერი და განისაზღვრება მათ მიერ წარდგენილი გამარჯვებული მაჟორიტარი კანდიდატების რაოდენობა. ეს რაოდენობა გამოაკლდება გასანაწილებელ 150 მანდატს ან 150-ს მინუს დამოუკიდებელი დეპუტატების რაოდენობით მიღებულ ციფრს.

3) პარტიების/საარჩევნო ბლოკების კუთვნილი მანდატების რაოდენობის ანუ მანდატების ლიმიტის დათვლა - ამ საკითხზე უკვე გავამახვილეთ ყურადღება. ქართული ვარიანტის ავტორები გვთავაზობენ შემდეგ ფორმულას: $M_i = N_i \times (150 - P) : N$. აქედან M_i არის ბარიერგადალახული პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მანდატების ლიმიტი (რაც წარმოადგენს დათვლის შედეგად მიღებული რიცხვის მთელ ნაწილს), N_i - მის მიერ მიღებული მეორე ხმების რაოდენობა, P - საინიციატივო ჯგუფის ან ბარიერგადალახავი პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრების რაოდენობა, N - ბარიერგადალახული პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული მეორე ხმების ჯამი.

4) „ლიმიტშეცხებული“ და „დამატებითი მანდატების მქონე“ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების განსაზღვრა - თუ პარტიამ/საარჩევნო ბლოკმა მაჟორიტარული წესით იმდენი მანდატი მიიღო, რომ მისი ლიმიტი სრულად შეივსო, მის პარტიულ სიაზე მანდატები აღარ განაწილდება. იგივე წესი გავრცელდება იმ პარტიებზე/საარჩევნო ბლოკებზე, რომლებმაც მიიღეს იმაზე მეტი მაჟორიტარული მანდატი, ვიდრე მათი ლიმიტი იყო. მათ ამ დროს არ მიეკუთვნებათ დამატებითი მანდატები,²² რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში მაჟორიტარი პარლამენტის წევრების ნაწილი დარჩება მანდატების გარეშე და დაირღვევა მაჟორიტარიზმის პრინციპი. დამატებითი მანდატების რაოდენობა განისაზღვრება პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მანდატების ლიმიტის (ანუ კუთვნილი მანდატების ჯამური რაოდენობის) გამოკლებით მის მიერ მოპოვებული მაჟორიტარული მანდატების რაოდენობისაგან.²³

5) „დარჩენილ“ პარტიებზე/საარჩევნო ბლოკებზე მანდატების განაწილება - მას შემდეგ, რაც განისაზღვრება „ლიმიტშეცხებული“ და „დამატებითი მანდატების მქონე“ პარტიები/საარჩევნო ბლოკები და დადგინდება მათ მიერ მოპოვებული მანდატების რაოდენობა, ისინი მონაწილეობას ვეღარ მიიღებენ დარჩენილი მანდატების განაწილებაში. აქედან გამომდინარე, მხედველობაში აღარ მიიღება მათ მიერ მიღებული მეორე ხმები, ასევე იმ საარჩევნო ბიულეტენების მეორე ხმები, სადაც პირველი ხმები მათ მიერ წარდგენილ გამარჯვებულ კანდიდატს ჰქონდა. „დარჩენილი“ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების კუთვნილი მანდატების რაოდენობა გამოითვლება შემდეგი ფორმულით: $M_k = N_k \times (150 - P - P_1) : N$ რიცხვის მთელი ნაწილი, სადაც M_k არის პარტიის/საარჩევნო ბლოკის კუთვნილი მანდატების რაოდენობა, N_k - ამ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მეორე ხმების ხელახლა დათვლილი რაოდენობა, N - „დარჩენილი“ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული მეორე ხმების ჯამი, P - საინიციატივო ჯგუფის ან ბარიერგადალახავი პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრების რაოდენობა, ხოლო P_1 - „ლიმიტშეცხებული“ და „დამატებითი მანდატების მქონე“

²² გერმანულ მოდელში ამ ტიპის მანდატებს ეწოდება Überhangsmandate.

²³ მაგალითი: X პარტიის ლიმიტია 15 მანდატი. მან მაჟორიტარული წესით მიიღო 20 მანდატი. ის მოიპოვებს ჯამში 20 მანდატს, საიდანაც 5 იქნება დამატებითი მანდატი. X პარტიის სიაზე მანდატები აღარ განაწილდება.

პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მაჟორიტარული წესით მიღებული მანდატების რაოდენობა.²⁴ პრინციპი ფაქტობრივად იგივეა, რაც პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მანდატების ლიმიტის თავდაპირველი დაანგარიშებისას, მაგრამ გასანაწილებელი მანდატების ჯამური რაოდენობა შემცირებულია და რელევანტურია არა ბარიერგადალახული, არამედ „დარჩენილი“ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მეორე ხმების ჯამი. შესაძლებელია მოხდეს „დარჩენილი“ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მანდატების ლიმიტის ცვლილება და გარკვეული დისპროპორცია მათ მიერ მიღებულ მეორე ხმებისა და მანდატების რაოდენობას შორის, მაგრამ პარლამენტის წევრთა შეზღუდული რაოდენობა სხვა გამოსავალს არ ტოვებს და ქართული ვარიანტის ავტორებმა შეძლებისდაგვარად ოპტიმალური გამოსავალი შემოგვთავაზეს.

7. საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის არჩევნების შედეგები²⁵

პარტია/საარჩევნო ბლოკი/დამოუკიდებელი კანდიდატი	პროპორციულ არჩევნებში მიღებული ხმები პროცენტებში	პროპორციული წესით მიღებული მანდატები	მაჟორიტარული წესით მიღებული მანდატები	სულ მანდატები	სულ მანდატები პროცენტულად
ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო	48,68%	44	71	115	76,67%
ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა	27,11%	27	0	27	18%
დავით თარხან-მოურავი, ირმა ინაშვილი - საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი, გაერთიანებული ოპოზიცია	5,01%	6	0	6	4%
თოფაძე - მრეწველები, ჩვენი სამშობლო	0,78%	0	1	1	0,67%
სალომე ზურაბიშვილი (საინიციატივო ჯგუფის წარდგენილი)	0	0	1	1	0,67%

²⁴ მაგალითი: არჩევნებში მონაწილეობს A, B, C და D პარტიები. ამომრჩეველთა მეორე ხმების ჯამური რაოდენობაა 2.000.000. A პარტიამ მიიღო 200.000 ხმა (10%), B პარტიამ - 800.000 ხმა (40%), C პარტიამ - 400.000 ხმა (20%), ხოლო D პარტიამ - 600.000 ხმა (30%). მაჟორიტარული სისტემით არჩევნების შედეგად A პარტიამ მოიპოვა 1 მანდატი, B პარტიამ - 63, C პარტიამ - 3, ხოლო D პარტიამ - 6. პირველადი დათვლით A პარტიის ლიმიტი იქნება - 15 მანდატი, B პარტიის - 60, C პარტიის - 30, ხოლო D პარტიის - 45. B პარტიის მიერ მოპოვებული მაჟორიტარული მანდატების რაოდენობა აღემატება მის ლიმიტს, ამიტომ ის მიიღებს დამატებით 3 მანდატს ანუ ჯამში 63 მანდატს. ყველა მანდატი იქნება მაჟორიტარული. გასანაწილებელი დარჩება 150-63 ანუ 87 მანდატი. A პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა იქნება 14 ($200.000 \times 87 : 1.200.000=14,5$), აქედან 1 მაჟორიტარული და 13 პარტიული სიიდან. C პარტიას მიეკუთვნება 29 მანდატი ($400.000 \times 87 : 1.200.000=29$), 3 მაჟორიტარული და 26 პარტიული სიიდან. D პარტია მიიღებს 43 მანდატს ($600.000 \times 87 : 1.200.000=43,5$), აქედან 6 მაჟორიტარული და 37 პროპორციული სიიდან. ჯამურად A, C და D პარტიებს უგროვდებათ 86 მანდატი. დარჩენილი 1 მანდატი მიეკუთვნება იმ პარტიას, რომლის კუთვნილი მანდატების რაოდენობის გამოთვლისას მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილის გამოყოფის შემდეგ მეტი ნაშთი დარჩება, ხოლო თუ ნაშთებიც ტოლი აღმოჩნდა, რომელმაც უფრო ადრე გაიარა საარჩევნო რეგისტრაცია. ამ შემთხვევაში მეტი ნაშთი დარჩა A და D პარტიებს (სიმარტივისათვის მაგალითში გამოვიყენეთ მრგვალი ციფრები და პრაქტიკაში ასეთი ვითარება იშვიათად შეიქმნება) ანუ ამ ორი პარტიიდან მანდატს მიიღებს ის, ვინც უფრო ადრე გაიარა საარჩევნო რეგისტრაცია.

²⁵ <http://cesko.ge/geo/static/2448/archevnebis-shedjameba>

მანდატების განაწილების მოქმედი მოდელი შეიცავს საფრთხეს ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისათვის. მთავარი პრობლემა ისაა, რომ ამომრჩევლის ნება პარლამენტის შემადგენლობაზე შესატყვისად არაა ასახული. არჩევნებში გამარჯვებულ პარტიას მხარს უჭერს 48,68%, ხოლო მისი წილი საპარლამენტო მანდატების საერთო რაოდენობაში 76,67%-ია. განსხვავება 27,99%-ია, რაც წარმოუდგენელია დემოკრატიული სისტემისათვის. ამომრჩევლის ნება აშკარად არ იყო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიისათვის საკონსტიტუციო უმრავლესობის მინიჭება, მაგრამ მანდატების განაწილებით სწორედ ეს შედეგი დადგა.

8. საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის არჩევნების შედეგები გერმანული მოდელის ქართული ვარიანტის მიხედვით²⁶

პარტია/საარჩევნო ბლოკი/დამოუკიდებელი კანდიდატი	პროპორციულ არჩევნებში მიღებული ხმები პროცენტებში	პროპორციული წესით მიღებული მანდატები	მაჟორიტარული წესით მიღებული მანდატები	სულ მანდატები	სულ მანდატები პროცენტულად
ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო	48,68%	4	71	75	50%
ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა	27,11%	42	0	42	28%
დავით თარხან-მოურავი, ირმა ინაშვილი - საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი, გაერთიანებული ოპოზიცია	5,01%	8	0	8	5.33%
ირაკლი ალასანია - თავისუფალი დემოკრატები	4,63%	7	0	7	4,67%
ნინო ბურჯანაძე - დემოკრატიული მოძრაობა	3,53%	6	0	6	4%
პაატა ბურჭულაძე - სახელმწიფო ხალხისათვის	3,45%	5	0	5	3,33%
შალვა ნათელაშვილი - საქართველოს ლეობორისტული პარტია	3,14%	5	0	5	3,33%
თოფაძე - მრეწველები, ჩვენი სამშობლო	0,78%	0	1	1	0,67%
სალომე ზურაბიშვილი (საინიციატივო ჯგუფის წარდგენილი)	0	0	1	1	0,67%

ქართული ვარიანტით მანდატების განაწილების შემთხვევაში პარტიების ელექტორალური მხარდაჭერა და მათ მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა ფაქტობრივად ანალოგიურია. მანდატების განაწილების შედეგები გაცილებით სამართლიანი იქნებოდა, ვიდრე მოქმედი სისტემის პირობებში. გამარჯვებული ძალა არათუ საკონსტიტუციო უმრავლესობას, არამედ სრული

²⁶ ქართული ვარიანტში არ იძლევა ინფორმაციას გარკვეულ დეტალებზე. იმის განსაზღვრაც შეუძლებელია, რა შედეგით დასრულდებოდა არჩევნები მრავალმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში. ამიტომ დასაშვებია, რომ ცხრილი შეიცავდეს მცირე ცდომილებებს, რაც არ ცვლის საერთო სურათს. დათვლა მოხდა 3%-იანი საარჩევნო ბარიერის გათვალისწინებით.

შემადგენლობის უმრავლესობასაც კი ვერ მოიპოვებდა, რაც მას აიძულებდა ანგარიშის გაწევას სხვა პოლიტიკური ძალებისათვის და მათ უკან მდგომი ამომრჩევლის ნებისათვის.

9. კონსტიტუციასთან შესაბამისობა

შესაბამისობა პარლამენტის 2020 წლის არჩევნების მომწესრიგებელ ნორმასთან

2020 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით ქართული ვარიანტის შეფასებისათვის რელევანტურია კონსტიტუციის შემდეგი მოთხოვნები: 1) პარლამენტის 77 წევრი აირჩევა პროპორციული სისტემით; 2) პარლამენტის 73 წევრი აირჩევა მაჟორიტარული სისტემით; 3) პარლამენტის წევრთა ჯამური რაოდენობაა 150; 4) მანდატები ნაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე/ბლოკებზე, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3%-ს მაინც; 5) მანდატების განაწილების წესი განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით.

ქართული მოდელი აკმაყოფილებს ყველა ზემოაღნიშნულ მოთხოვნას. მისი გამოყენების შედეგად პარლამენტის წევრთა რაოდენობა არ იქნება 150-ზე მეტი. აქედან 77 წევრი იქნება არჩეული პროპორციული, ხოლო 73 - მაჟორიტარული სისტემით. პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მანდატებს მიიღებენ მხოლოდ ის პარტიები/საარჩევნო ბლოკები, რომლებმაც გადალახეს 3%-იანი ბარიერი. მანდატების განაწილების წესს განსაზღვრავს კანონმდებელი, რომელსაც კონსტიტუციაში მითითებული მანდატების რაოდენობები არ აბრკოლებს, რომ დაადგინოს მაქსიმალურად სამართლიანი რეგულირება. მეტიც, ეს მისი კონსტიტუციური ვალდებულებაა. ამ დროს კანონმდებლის ამოცანაა, რომ კონსტიტუციის შუქზე გადაწყვიტოს ამომრჩევლის ხმების მანდატებში გადაყვანის საკითხი,²⁷ რადგანაც თანამედროვე დემოკრატიკაში მთავარია პარლამენტში ხალხის ნების ადეკვატური წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა.²⁸

საქართველოს კონსტიტუცია ზოგადად საუბრობს მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრებზე და არ აკონკრეტებს, თუ მაჟორიტარული სისტემის რა სახე უნდა იყოს გამოყენებული. აქედან გამომდინარე, ქართული ვარიანტით შემოთავაზებული მოდელი კონსტიტუციურობის კუთხით პრობლემური არ არის.

შესაბამისობა კონსტიტუციის რელევანტურ მოთხოვნებთან

საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს დემოკრატიის პრინციპს. დემოკრატიული სახელმწიფო უზრუნველყოფს თავისუფალ და თანასწორ პოლიტიკურ პროცესს, პოლიტიკურ პლურალიზმს, იცავს პოლიტიკურ უმცირესობებს, რეგულარულად ატარებს საყოველთაო, თავისუფალ, თანასწორ და ფარულ არჩევნებს, გადაწყვეტილებების მიღებას აფუძნებს უმრავლესობის პრინციპს და ა.შ.²⁹ არჩევნები მოქალაქეების მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების უმნიშვნელოვანესი ფორმაა. დემოკრატიისათვის ფუძემდებლური მნიშვნელობა აქვს, რომ ამ პროცესში მონაწილეობისას მათ თანასწორი შესაძლებლობები ჰქონდეთ. შანსების თანაბრობას ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებისას ცენტრალური მნიშვნელობა აქვს განსაკუთრებით პოლიტიკური პარტიებისათვის.³⁰ დემოკრატიის პრინციპთან წინააღმდეგობაში მოდის ნებისმიერი რეგულირება, რომელიც მოქალაქეთა ნაწილს მიანიჭებს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და მის ფორმირებაზე სხვებთან შედარებით გაზრდილ გავლენას.³¹

²⁷ Münch, Ingo von, Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Art. 38, Rn. 14.

²⁸ Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 15.

²⁹ შეადარე Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 13.; Mangoldt, Hermann von, Klein, Friedrich, Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, 20, Rn. 81-85.

³⁰ Sachs, Michael, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011 Art. 20, Rn. 20.

³¹ შეადარე Sachs, GG, Art. 20, Rn. 19; BVerfGE 93, 37 (81).

უმრავლესობის პრინციპი დემოკრატიის ფუნდამენტური ელემენტია,³² რომელიც უშუალოდ ვრცელდება არჩევნებზე.³³ საარჩევნო პრინციპები, მათ შორის, არჩევნების თანასწორობის პრინციპი, ასევე დემოკრატიის ელემენტებად ითვლება.³⁴ საპარლამენტო არჩევნების კონტექსტში გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს დემოკრატიის პრინციპიდან გამოჰყავს მანდატების განაწილების მოთხოვნა ამომრჩევლის ნების შესაბამისად.³⁵ ამ მოთხოვნას კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში, რადგანაც მთავრობის ფორმირება და მისი შემადგენლობა სწორედ პარლამენტის ნებაზეა დამოკიდებული.

დემოკრატიის პრინციპი მოითხოვს, რომ უმცირესობას ჰქონდეს საშუალება, მოვიდეს უმრავლესობაში.³⁶ ამ მოთხოვნასთან შეუსაბამო იქნებოდა საპარლამენტო მანდატების განაწილების წესი, რომელიც ამ შანსს მოუსპობდა ან უკიდურესად შეუმცირებდა უმცირესობას ანუ გამორიცხავდა ან გააძნელებდა ხელისუფლების მშვიდობიან და დემოკრატიულ ცვლას. აქედან გამომდინარე, მანდატების განაწილების წესი განსაკუთრებით თანასწორი არჩევნების მოთხოვნას უნდა აკმაყოფილებდეს.

აქტიური საარჩევნო უფლების კონტექსტში თანასწორობა მოითხოვს ამომრჩევლის მიერ მიცემული ხმების თანაბარ შეფასებასა და გავლენას არჩევნების შედეგებზე. მაჟორიტარულ სისტემაში ეს გამოიხატება შეძლებისდაგვარად თანაბარი სიდიდის საარჩევნო ოლქების შექმნასა და ამომრჩეველთა ხმების თანაბარ „დათვლის წონაში“ (Zählwert). პროპორციული და შერეული საარჩევნო სისტემის პირობებში თანასწორობა მოითხოვს ხმების თანაბარ „წარმატების წონასაც“ (Erfolgswert).³⁷ პასიური საარჩევნო უფლების ფარგლებში თანასწორობის პრინციპი უზრუნველყოფს ყველა კანდიდატისა და პარტიის შანსების თანაბრობას.³⁸ ამასთან, თანასწორობისა და შანსების თანაბრობის პრინციპები ვრცელდება მთელ საარჩევნო პროცესზე, მანდატების განაწილების ჩათვლით.³⁹

თანასწორი საარჩევნო უფლება უკავშირდება ეგალიტარული დემოკრატიის პრინციპს, რომელიც მოითხოვს ამ უფლების განხორციელებისას ყველა მოქალაქის თანაბარ შეფასებას, რაც სახელმწიფო წესრიგის ერთ-ერთი არსებითი საფუძველია. მას განიხილავენ, როგორც მკაცრ ფორმალურ თანასწორობას,⁴⁰ რომელიც კანონმდებელს უკიდურესად უზღუდავს სამოქმედო სივრცეს დიფერენცირების დადგენისას. დიფერენცირება გამართლებული უნდა იყოს განსაკუთრებული, საგნობრივად აუცილებელი და უკიდურესი საფუძველებით.⁴¹ გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსი პრაქტიკა აქვს არჩევნებში მონაწილე სუბიექტების შანსების თანაბრობის კუთხით დიფერენციაციის შემთხვევებთან მიმართებითაც.⁴² დასაშვები დიფერენციაციის მაგალითია საარჩევნო ბარიერი, რასაც გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პარლამენტის ფუნქციაუნარიანობის შენარჩუნების ინტერესით ამართლებს.⁴³

ქართული ვარიანტი შეესაბამება ზემოთ მოყვანილ სტანდარტებს. არ არსებობს მანდატების განაწილების წესი, რომელიც თანასწორობასა და შანსების თანაბრობას იდეალურად უზრუნველყოფდა და ამომრჩეველთა მხარდაჭერას სრული სიზუსტით გარდასახავდა საპარლამენტო

³² BVerfGE 29, 154 (165); 44, 125 (141 f.); 112, 118 (140) და ა.შ.

³³ Sachs, GG, Art. 20, Rn. 22.

³⁴ Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 15; BVerfGE 99, 1 (13).

³⁵ BVerfGE 85, 148 (158).

³⁶ Sachs, GG, Art. 20, Rn. 21; Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 86; BVerfGE 5, 85 (199); 44, 125 (145).

³⁷ Sachs, GG, Art. 38, Rn. 90; BVerfGE 16, 130 (138 f.); 1, 208 (244 f.); 82, 322 (337); 95, 335 (353).

³⁸ Sachs, GG, Art. 38, Rn. 90; BVerfGE 41, 399 (413); 95, 408 (417); 104, 14 (19 f.); 111, 382 (398).

³⁹ Sachs, GG, Art. 38, Rn. 91; Stern, Staatsrecht I, S. 304 f.; Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 56.

⁴⁰ Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 130; Sachs, GG, Art. 38, Rn. 92; Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 51; BVerfGE 41, 399 (413); 82, 322 (337); 95, 408 (417).

⁴¹ Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 54; BVerfGE 4, 375 (382f.); 11, 266 (272); 11, 351 (360 f.); 12, 10 (25); 12, 73 (77); 36, 139 (141); 40, 296 (317); 51, 222 (234 ff.); 58, 177 (190); 69, 92 (106); 78, 350 (358).

⁴² BVerfGE 69, 92 (106); 71, 81 (96); 78, 350 (358 f.) და ა.შ.

⁴³ Sachs, GG, Art. 38, Rn. 94; BVerfGE 1, 208 (247 f.); 82, 322 (338); 95, 408 (419, 421 f.).

მანდატებში. გერმანული მოდელის, ქართული სპეციფიკის გათვალისწინებით, გაზიარების ეს მცდელობა მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ამომრჩევლის ხმებისათვის თანაბარი წონის მინიჭებას და მათ თანაბარ გავლენას პარლამენტის შემადგენლობაზე. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მანდატების განაწილების მოქმედი წესი პრაქტიკაში იწვევს მმართველი პარტიის ამომრჩევლის გაზრდილ გავლენას პარლამენტის ფორმირებაზე სხვა პოლიტიკური ძალების ამომრჩეველთან შედარებით. შედეგად ვიღებთ ფაქტობრივად ერთპარტიულ მმართველობას. ქართული ვარიანტი სწორედ ამ მიმე გამოცდილების დაძლევის შანსს იძლევა. ის უმცირებს შესაძლებლობას პოლიტიკურ ძალებს, რომ, მიუხედავად ამომრჩევლის არასაკმარისი მხარდაჭერისა, მანდატების განაწილების მათთვის ხელსაყრელი სისტემის გამოყენებით, დარჩნენ ხელისუფლებაში. პოლიტიკური უმცირესობის პერსპექტივა, ამომრჩევლის სათანადო მხარდაჭერის შემთხვევაში, გახდეს უმრავლესობა, ქართული ვარიანტით გაცილებით იზრდება, ვიდრე ამას მოქმედი წესი გვთავაზობს.

ქართული ვარიანტი უფრო ეფექტიანად უზრუნველყოფს არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისა და პარტიების შანსების თანაბრობას, ვიდრე მოქმედი კანონმდებლობა. ზოგადად, ამა თუ იმ წესის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობისას უნდა გავითვალისწინოთ, ხომ არ აქცევს მას არაკონსტიტუციურად გამოყენების პრაქტიკა. მანდატების განაწილების არსებული რეგულირება წლების განმავლობაში მოქმედებს პოლიტიკური სისტემის პირობებში, სადაც დომინირებს ერთი პარტია, რომელიც, როგორც წესი, იგებს მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების უდიდეს უმრავლესობას. აქედან გამომდინარე, მაჟორიტარული და პროპორციული მანდატების მექანიკური შეკრების წესი, სასტარტო უპირატესობას აძლევს მმართველ პოლიტიკურ ძალას, რომლის უკანაც ისედაც სხვებზე გაცილებით დიდი მატერიალური და ადმინისტრაციული რესურსია. პარლამენტის 2016 წლის არჩევნების შეჯამებამ ქართული ვარიანტით გვიჩვენა, რომ ის აშკარად უკეთ დააბალანსებდა არჩევნებში მონაწილე არასახელისუფლებო კანდიდატებისა თუ პარტიების შანსებს.

ქართული ვარიანტი ითვალისწინებს პარტიისათვის/საარჩევნო ბლოკისათვის „დამატებითი მანდატების“ მიკუთვნების შესაძლებლობას.⁴⁴ საინტერესოა „დამატებითი მანდატების“ შეფასება გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, რადგანაც ქართული ვარიანტის მოწინააღმდეგეები ამ გარემოებაზეც მიუთითებდნენ. ამ ტიპის მანდატები მხოლოდ ვიწრო ფარგლებშია დაშვებული, რადგანაც ისინი გამომდინარეობენ გერმანული საარჩევნო სისტემის სპეციფიკიდან და ხელს უწყობენ დეპუტატების ნაწილის უფრო მჭიდრო კავშირს მათ საარჩევნო ოლქებთან.⁴⁵ საქმე იმაშია, რომ „დამატებითი მანდატები“ მაჟორიტარულ ოლქებშია მოპოვებული და მათი მინიჭება იმიტომაც პრობლემატური, რომ შეიძლება არსებითად შეცვალოს ამომრჩევლის ნების შესატყვისი ასახვა პარლამენტის შემადგენლობაზე ანუ რომელიმე პარტიამ იმაზე მეტი მანდატი მოიპოვოს მაჟორიტარული წესით, ვიდრე მას ამომრჩეველთა პროცენტული მხარდაჭერით ეკუთვნოდა. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგების მოდელირებამ ქართული ვარიანტის მიხედვით დაგვანახა, რომ „დამატებითი მანდატები“ არსებითად არ შეცვლიდა ამომრჩევლის ნების პარლამენტის შემადგენლობაზე ასახვის სურათს. ამ კუთხით პრობლემატურია მანდატების განაწილების მოქმედი წესი, რომელმაც სწორედ მაჟორიტარული მანდატების მეოხებით ამომრჩეველთა 48,68%-იანი მხარდაჭერა 115 მანდატად ანუ საკონსტიტუციო უმრავლესობად აქცია. ამ კონტექსტში შეიძლება მოვიშველიოთ ქართული ვარიანტის მოწინააღმდეგეთა შორის პოპულარული მარტივი არითმეტიკა და აღვნიშნოთ რომ 48,68 არა 76,67-ის ტოლი, არამედ მასზე დაახლოებით 1,57-ჯერ ნაკლებია. ეს იწვევს არსებით დიფერენციაციას როგორც აქტიური, ასევე პასიური საარჩევნო უფლების თვალსაზრისით. თუ გავითვალისწინებთ საარჩევნო კონტექსტში დიფერენციაციის გამართლებასთან დაკავშირებულ მკაცრ სტანდარტს, საეჭვოა მანდატების განაწილების მოქმედი წესის შესაბამისობა კონსტიტუციასთან.

⁴⁴ როდესაც რომელიმე პარტია/საარჩევნო ბლოკი იმაზე მეტ მაჟორიტარულ მანდატს მიიღებს, ვიდრე მას მანდატების ლიმიტით ეკუთვნოდა. ამაზე ზემოთ დაწვრილებით გავამახვილეთ ყურადღება.

⁴⁵ BVerfGE 7, 63 (74 f.); 16, 130 (139 ff.); 79, 169 (171 f.).

