

საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების მოდელი - თანამედროვე  
გამოწვევები და გამოსავლის ძიება

გიორგი ლაზარიაშვილი

*სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის  
ფაკულტეტზე საჯარო სამართლისა და პოლიტიკის სამართლის მაგისტრის აკადემიური  
ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად*

საჯარო სამართალი და პოლიტიკა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: გიორგი მელაძე, ასოცირებული პროფესორი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2021

## განაცხადი

როგორც წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

გიორგი ლაზარიაშვილი

05.07.2021

## აბსტრაქტი

დემოკრატიულ სახელმწიფოში არჩევნების შედეგების ლეგიტიმაცია დამოკიდებულია საარჩევნო პროცესის მიმართ საზოგადოებრივ ნდობაზე. ნდობას კი განსაზღვრავს, როგორც ქვეყნის პოლიტიკური კონტექსტი, ისე, არჩევნების ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი კომპეტენტური ორგანო. საარჩევნო ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია სახელმწიფოში მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობის თანმიმდევრულ აღსრულებასა და ხარისხიანი არჩევნების ორგანიზებაზე. ამ უკანასკნელს კი, ადმინისტრაციის წევრები, ანუ საარჩევნო კომისიები განსაზღვრავენ, რომლებიც კანონით დადგენილი წესით კომპლექტდებიან.

საქართველოში საარჩევნო ადმინისტრაცია განსხვავებულად კომპლექტდებოდა წლების განმავლობაში. თუმცა, 2007 წლიდან მოქმედებს ადმინისტრაციის დაკომპლექტების თანამედროვე - შერეული მოდელი, რომელიც პროფესიული და პარტიული წევრებისაგან შედგება. დროთა განმავლობაში, გამჭირვალე და სანდო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების ნაცვლად, გაიზარდა გამოწვევები და გაძლიერდა კვალიფიკაციური ორგანიზაციების კრიტიკა ცესკოს მიკერძოებულობასთან დაკავშირებით. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, საარჩევნო ადმინისტრაციის კრიზისმა პიკს მიაღწია. 2021 წლის გაზაფხულზე დაიგეგმა საარჩევნო რეფორმა, რომელიც „ამბიციური საარჩევნო რეფორმის“ სახელით არის ცნობილი.

წინამდებარე ნაშრომი ეხება საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების მოდელს, საქართველოს პირველი რესპუბლიკისა და თანამედროვე სახელმწიფოს საარჩევნო ადმინისტრაციას. გაანალიზებულია საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების მოდელის ეტაპობრივი ევოლუცია მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა და მოვლენების გათვალისწინებით. აგრეთვე, ნაშრომში კრიტიკულად არის შეფასებული 2021 წლის

რეფორმა - რამდენად ამბიციურია იგი და წარმოადგენს თუ არა გამოსავალს არსებული კრიზისიდან.

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომი აერთიანებს ადმინისტრაციის დაკომპლექტების მოდელის სრულ ისტორიულ კონტექსტს, სამართლებრივ ანალიზსა და რეკომენდაციებს თანამედროვე საარჩევო ადმინისტრაციაზე. დღესდღეობით, სანდო საარჩევნო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბება არის ყველაზე აქტუალური საკითხი, რომელიც ქართული დემოკრატიისათვის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. საარჩევნო ადმინისტრაციის ნდობის კრიზისის დაძლევა შესაძლებელია ადმინისტრაციის ფუნდამენტური ცვლილებით. აღსანიშნავია, რომ არჩევნების წინ, ხშირად განიხილება საარჩევნო ადმინისტრაციის რეფორმა, ხოლო არჩევნების შემდეგ ოპოზიციის ულტიმატუმი ადმინისტრაციის დათხოვნა და პოლიტიკური გავლენისაგან გათავისუფლება არაერთხელ ყოფილა. ადმინისტრაციის დაკომპლექტების მოდელის ისტორიულ-სამართლებრივი ანალიზი გამოაჩენს, თუ რა პერიოდიდან ჩნდება თანამედროვე გამოწვევები, როდის იყო ადმინისტრაცია ყველაზე მეტად სტაბილური და რა ცვლილებებია საჭირო სისტემის ფუნდამენტურად გაჯანსაღებისათვის. იმისათვის რომ ქართულმა დემოკრატიამ მუდმივი პოლიტიკური კრიზისი ეფექტურად დაძლიოს, აუცილებელია კვალიფიციური და ინკლუზიური საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნა, რომელიც სანდო არჩევნების ჩატარებას მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფს. ამისათვის შემოთავაზებულია რეკომენდაციები და კრიზისის დაძლევის გზები.

**ძირითადი საძიებო სიტყვები:** საარჩევნო ადმინისტრაცია, არჩევნები, ცესკოს დაკომპლექტების მოდელი, საარჩევნო ადმინისტრაციის რეფორმა.

## Abstract

The legitimacy of election results in a democracy depends on a public trust towards the election process. The public trust is usually determined by ongoing political process in the country and also a professional independent body responsible for organizing the elections. The Election Administration is responsible for the consistent enforcement of the election legislation and the organization of qualitative elections. A quality of the elections is determined by the members of the administration and election committee members, who are appointed or elected in accordance with the law.

History shows that the Election Administration of Georgia has been completed differently over the years. However, the modern, mixed model of formation has been in effect since 2007. The commissions are staffed by the professional and partial members. Over the time, instead of establishing a transparent and credible administration, challenges has occurred that led to the criticism of qualified organizations towards the Central Election Commission of Georgia. Such doubts and criticism have been drastically increased and reach its peak after the 2020 parliamentary elections. Consequently, in the spring of 2021, an electoral reform, known as the "Ambitious Electoral Reform", was initiated.

The present paper discusses about the models of appointment and election of the Administration in the First Republic of Georgia and the modern state of Georgia. The author with the historical-legal method analyzes the gradual changes and evolution of completing the Election Administration. Also, the recent 2021 reform is critically scrutinised, particularly discussion about its ambitiousness and potential to solve the current crisis.

The present master thesis combines a full historical context, legal analysis and recommendations for the modern Election Administration. Nowadays, the establishment of a credible Election Administration seems to be challenging, but undoubtedly it is one of the priority issues of the

society interested in the quality of elections. It must be noted challenge can be overcome through fundamental changes in the administration which will be serving as a valuable contribution for the building of an independent CEC. It is noteworthy that before each election, the reform of the Election Administration is actively discussed without any positive results as after the election, the ultimatum of the opposition parties usually is the dismissal or depoliticization of the administration. The historical-legal method of analysis will determine the origins of crisis of the Election Administration. In order to overcome the challenges and political tensions, it is necessary to establish a qualified and inclusive Election Administration that ensures a high quality of credible elections so as to effectively eliminate the ongoing political crisis in Georgian democracy. Additionally, to achieve those targets, it is crucially important to take into consideration recommendations and proposed ways for building a professional Election Administration.

**Keywords:** Election Administration, Elections, CEC formation Model, Election Administration Reform.