

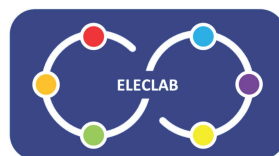
ერჩევნები და დემოკრატია

საარჩევნო ჟურნალი N I



უსკო

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის  
საარჩევნო ადმინისტრაცია



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



“This journal was developed with the support of the Council of Europe in the framework of the Project “Supporting Transparency, Inclusiveness and Integrity of Electoral Practice and Process in Georgia”. The opinions expressed in this journal do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe”.

„წინამდებარე ჟურნალი მომზადებულია ევროპის საბჭოს პროექტის - საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში - ხელშეწყობით. ჟურნალში გადმოცემული მოსაზრებები არ ასახავს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოლიტიკას“

<http://www.coe.int>  
<http://www.coe.ge>

უმაღლესი საარჩევნო კომისია (უსკო) არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან. უსკო უზრუნველყოფს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების მომზადებასა და ჩატარებას, აკონტროლებს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას და მის ერთგვაროვან გამოყენებას.

წინამდებარე ჟურნალი წარმოადგენს უმაღლესი საარჩევნო კომისიის ინიციატივას და განხორციელებულია ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით. ამასთანავე, ჟურნალში ავტორთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, ამა თუ იმ საკითხის მიმართ, არ გამოხატავს უსკოს პოზიციას.

Supreme Election Commission (SEC) is an election management body of Adjara Autonomous Republic. Within its authority, SEC is free from any influence of other state bodies. The Supreme Election Commission ensures the preparation and conduct of the elections of the Supreme Council of Adjara Autonomous Republic, controls the fulfillment of election legislation, and its uniform application.

The journal is an initiative of the Supreme Election Commission and is developed with the support of the Council of Europe. The opinions expressed by the authors do not reflect the position of SEC.

<http://sec.ge/>

ISSN 2667-937X

სარედაქციო საბჭოს თავმჯდომარე

პარმენ ჯალალონია

სარედაქციო საბჭოს წევრები

მავა ლომაძე  
რუსუდან ანანიაშვილი  
ქეთევან ჯანელიძე  
მალხაზ ნაკაშიძე

ქართული ტექსტის რედაქტორი

თამარ გაბელაია



## ფრანსუა ფრიდრიხი

*ევროპის საბჭო,  
არჩევნებისა და  
სამოქალაქო  
საზოგადოების  
განყოფილების  
ხელმძღვანელი*

არჩევნები არის დემოკრატიის ქვაკუთხედი: არ არსებობს დემოკრატია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების გარეშე, რომელშიც ყველა მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს აქტიური მონაწილეობა და ასევე წამოაყენოს საკუთარი კანდიდატურა. დემოკრატიული საარჩევნო პროცესების უზრუნველსაყოფად, რაც გულისხმობს საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების პატივისცემას, ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, დაეყრდნონ ორგანიზაციის (ევროპის საბჭო) გამოცდილებას სამართლებრივი რჩევის, შესაძლებლობების გაზრდისა და ცნობიერების ამაღლების კუთხით.

საქართველოში ევროპის საბჭო მრავალი წლის განმავლობაში თანამშრომლობს საარჩევნო პროცესებში ჩართულ ძირითად მხარეებთან, კონკრეტულად კი, საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასთან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედიასთან. ჩვენ მიერ საქართველოში წლების განმავლობაში განხორციელებული პროგრამებიდან მრავალი მიმართულებით მიღებული გამოცდილება გამოიყენეს და გაიზიარეს სხვა სახელმწიფოებმა არჩევნების ორგანიზების გაუმჯობესების მიზნით.

ჩვენი საერთო მანდატის ჩანაბრტყების გასაღები, რაც მიზნად ისახავს წევრი სახელმწიფოების მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) პირველი ოქმის მესამე მუხლის სრულ პატივისცემას და ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს, ჩაატარონ თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, არის მოქალაქეებისათვის გამჭვირვალე ინფორმაციის მიწოდება. სწორედ ამიტომ ევროპის საბჭო მხარს უჭერს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოსახლეობისათვის საარჩევნო უზრუნველყოფის შექმნას, რომელიც მათ შესთავაზებს ნათლად ჩამოყალიბებულ და გასაგებ ინფორმაციას საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებით.

ევროპის საბჭო მიესალმება ამ ინიციატივას და იმედს გამოთქვამს, რომ გააგრძელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საარჩევნო კომისიასთან აქტიურ თანამშრომლობას.

## პარმენ ჯალალონი

*აჭარის ავტონომიური  
რესპუბლიკის  
უმაღლესი საარჩევნო  
კომისიის თავმჯდომარე*



არჩევნების ორგანიზება, საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და სტანდარტების შესაბამისად, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ქვეყნის დემოკრატიზაციისა და საარჩევნო პროცესისადმი სანდოობის თვალსაზრისით. სწორედ ამომრჩეველთა მხრიდან საარჩევნო პროცესებისადმი ნდობის ამაღლებისა და ამომრჩევლის მიერ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების ხელშეწყობის მიზნით აჭარის უმაღლესმა საარჩევნო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, გამოეცა საარჩევნო უზრუნველყოფის „არჩევნები და დემოკრატია“, სადაც გამოქვეყნდება არჩევნებთან დაკავშირებული როგორც სამეცნიერო, ასევე პოპულარული სტატიები ამომრჩევლებისა და არჩევნებით დაინტერესებული პირებისთვის.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია აქტიურ საქმიანობას ეწევა როგორც ამომრჩევლის, ასევე არჩევნებში ჩართული მხარეების ინფორმირებულობისა და კვალიფიკაციის ამაღლების კუთხით, რაც არაერთხელ იქნა აღიარებული, მათ შორის საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისიის ინიციატივა, საარჩევნო უზრუნველყოფით წვლილი შეიტანოს საარჩევნო პროცესის გაუმჯობესებაში, ვფიქრობ, მიღწეული იქნება.

განსაკუთრებით მინდა აღვნიშნო ევროპის საბჭოს როლი საარჩევნო უზრუნველყოფის – „არჩევნები და დემოკრატია“ – გამოცემის საქმეში, რომლის ადამიანური და ფინანსური თანადგომის გარეშე შეუძლებელი იქნებოდა გემოაღნიშნული პროექტის განხორციელება. ევროპის საბჭო, როგორც ევროპის კონტინენტის უმნიშვნელოვანესი ორგანიზაცია, წლების განმავლობაში აქტიურად უჭერს მხარს საქართველოს დემოკრატიის განვითარებაში.

უმაღლესი საარჩევნო კომისიისა და ევროპის საბჭოს თანამშრომლობა, ვფიქრობ, ნაყოფიერი და ხანგრძლივი იქნება.

## Francois FRIEDRICH

Council of Europe, Elections and Civil Society Division

Elections are at the cornerstone of democracy: without free and fair elections where all citizens can take an active part and stand as a candidate, there is no sound democracy. To ensure democratic electoral processes, respecting international and European standards, member States of the Council of Europe can count on the expertise of the organisation, in the fields of legal advice, capacity building and awareness raising.

In Georgia, the Council of Europe has developed over the years numerous activities of cooperation with the main stakeholders of the electoral process, in particular with the Central Electoral Commission, the State Audit Office as well as with civil society organisations and media. In many areas the experiences and the lessons learned from our programmes in Georgia have been used in other countries to improve the way elections are organized.

One key of success of our common mandate aiming at the full respect by Member States of Article 3 of Protocol 1 of the ECHR imposing the obligation for them to organise regularly free and fair elections, is sharing a transparent information with citizens. For this reason, the Council of Europe is supporting the creation of this journal for the Autonomous Republic of Ajara that will offer to the public clear and understandable information on electoral affairs.

The Council of Europe congratulates on this initiative and looks forward to continuing its cooperation with the electoral commission of the Autonomous Republic of Ajara.

## Parmen JALAGHONIA

Chairperson of the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Ajara

Organising elections in accordance with the universally recognised principles and standards is one of the most important factors in terms of the democratisation of the country and the credibility of the electoral process. In order to increase the voters' confidence in the electoral process and to promote their informed decision, the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Ajara has decided to publish the Election Journal - "Elections and Democracy". The publication will include both scientific and popular election-related articles.

The Central Election Commission actively works to raise awareness as well as qualification of voters and election stakeholders, which has been underlined by different parties, including international organizations on multiple occasions. I consider that the initiative of the Supreme Election Commission to contribute to the improvement of the election process through the Election Journal will be achieved.

I would like to emphasize the importance of the role of the Council of Europe in the publication of the Journal - "Elections and Democracy". Without human and financial support received, it would have been impossible to implement the project. The Council of Europe, as the most important organisation on the European continent, has been actively supporting the development of Georgia's democracy for years.

I believe that the cooperation between the Supreme Election Commission and the Council of Europe will be longevous and fruitful.

# პრეზენტის კონსტიტუციური ჩარჩო — ისტორიული მიმოხილვა, მიმდინარე პროცესები



## აბსტრაქტი

„ხელისუფლების წყაროა ხალხი“ - ეს სიტყვები არსებითაა ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის. ამ პრინციპის გამოხატულება კი არჩევნების კონსტიტუციური ჩარჩოში უნდა ვეძიოთ. პასიური თუ აქტიური საარჩევნო უფლება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებია, საარჩევნო სისტემა კი სახელმწიფოს მართვის სისტემას განსაზღვრავს და სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაციას განაპირობებს. წინამდებარე სტატიის მიზანია, გადმოსცეს და მიმოიხილოს საქართველოში საყოველთაო არჩევნების განვითარება პირველი რესპუბლიკიდან დღემდე. ნაშრომში მიმოხილულია: 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტის შემდგომ ჩამოყალიბებული საარჩევნო წესრიგი, პირველი კონსტიტუციის დებულებები, საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში მოქმედი კონსტიტუციური ჩარჩოები, 1995 წლის კონსტიტუციამდე არსებული ვარდამავალი პერიოდის საარჩევნო რეგულირება და დღეს მოქმედი კონსტიტუციის სხვადასხვა რედაქცია.

1921 წელს ჩამოყალიბებული უნიკალური სისტემა ძალზე მოკლევადიანი აღმოჩნდა და საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში, მიუხედავად კონსტიტუციურად განსაზღვრული პირობებისა, საქართველოში არადემოკრატიული, ფორმალური არჩევნები ტარდებოდა. მხოლოდ 1978 წლის კონსტიტუციაში ძირეული ცვლილებების შეტანის გზით მოხერხდა დემოკრატიული არჩევნების ჩატარება და საქართველოს

## ზაზა თაყაიძე

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, გრივოლ რობაქიძის სამართლის სკოლის პროფესორი

დამოუკიდებლობის აღდგენა, რის შემდეგაც არჩევნების კონსტიტუციური ჩარჩო კვლავ დემოკრატიულ საწყისებს დაუბრუნდა.

1995 წლის კონსტიტუციაში საარჩევნო საკითხების განვითარების მიმოხილვამ აჩვენა, რომ, სახელმწიფო მართვაში განხორციელებული რამდენიმე ცვლილების პარალელურად, პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლება, ისევე, როგორც საარჩევნო სისტემა, ვანიცდიდა ცვლილებას და დღემდე მას საკმაოდ დიდი და მრავალფეროვანი გზის გავლა მოუწია. ზოგადად, არჩევნების კონსტიტუციური ჩარჩო საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში ერთ-ერთი ყველაზე ცვალებადი ინსტიტუტი იყო. 1921 წლიდან დღემდე საქართველოში მოქმედებდა რამდენიმე საარჩევნო სისტემა და დღესაც ეს საკითხი კონსტიტუციური განხილვების საგანია, თუმცა სამომავლო სისტემა ქვეყნის ძირითად აქტში საკმაოდ მკაფიოდ განსაზღვრული და ჩამოყალიბებულია.

## 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი და პირველი არჩევნები

არჩევნების ჩატარების ტრადიცია საქართველოში მე-20 საუკუნის 10-იან წლებიდან იღებს სათავეს, როდესაც საყოველთაო არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბდა საქართველოს დამფუძნებელი კრება. თუმცა თავად ამ კრების არჩევამდე, 1917 წლის 19-22 ნოემბერს მოქმედებდა საქართველოს ეროვნული ყრილობა, რომელიც შედგებოდა საქართველოს პარტიების, ქალაქების თვითმმართველობების, მუშათა საბჭოების, ეროვნული უმცირესობებისა და სხვა არჩეული წარმომადგენლებისგან<sup>1</sup>. ეს ყრილობა, სადაც 343 დელეგატი შედიოდა, შეიკრიბა სხვადასხვა პოლიტიკური ძალისგან შემდგარი საქართველოს ეროვნული ინტერპარტიული საბჭოს გადაწყვეტილებით, რომელმაც მიიჩნია, რომ უფრო ლეგიტიმური ორგანო იყო საჭირო<sup>2</sup>. ამ ყრილობამ 22 ნოემბერს აირჩია ეროვნული საბჭო, რომელიც საქართველოს

1 ზ. აბაშიძე (რედ.), საქართველო და ქართველები (საკითხავი წიგნი), თბილისი, 2013, 558.

2 იქვე.

საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციას ატარებდა. სწორედ ეროვნულმა საბჭომ გამოაცხადა „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი“ 1918 წლის 26 მაისს<sup>3</sup>.

1918 წლის 22 ნოემბერს ეროვნულმა საბჭომ (იმავე წლის ოქტომბრიდან მას საქართველოს პარლამენტი ეწოდებოდა) დაამტკიცა დამფუძნებელი კრების დებულება, რომლის თანახმადაც, 1919 წლის თებერვალში უნდა ჩატარებულიყო არჩევნები საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემის წესით, „პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ“<sup>4</sup>.

აღსანიშნავია, რომ მანამდე მოქმედი ინტერპარტიული საბჭო, ეროვნული ყრილობა და ეროვნული საბჭო პირდაპირი წესით არჩეული ორგანოები არ იყვნენ. სწორედ დამფუძნებელი კრება გახდებოდა პირველი პირდაპირი წესით არჩეული საკანონმდებლო ორგანო. დებულების თანახმად, კრება 130 დეპუტატისგან შედგებოდა, ხმის უფლებისა და არჩევის უფლება ჰქონდა ყველა მოქალაქეს, მათ შორის, ქალებსაც, 20 წლის ასაკიდან<sup>5</sup>.

დამფუძნებელი კრების პირველი სხდომა გაიმართა 1919 წლის 12 მარტს. მან დაამტკიცა რესპუბლიკის ახალი მთავრობა და დამოუკიდებლობის აქტი, რომელიც შემდეგი სიტყვებით იწყება: „საქართველოს დამფუძნებელი კრება, არჩეული პირდაპირი, თანასწორი, საყოველთაო, ფარული და პროპორციონალური საარჩევნო სისტემით ორივე სქესის მოქალაქეთა მიერ, თავის პირველსავე სხდომაზე აღიარებს, რომ ის სავსებით იღებს და ადასტურებს საქართველოს ეროვნულ საბჭოს მიერ 1918 წ. მაისის 26-ს, ნაშუადღევს 5 ს. და 10 წ. თბილისში გამოცხადებულს საქართველოს დამოუკიდებლობის [...] აქტს.“<sup>6</sup>

## საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია

დამფუძნებელი კრების მთავარი ფუნქცია იყო საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება, რომელიც 1921 წლის 21 თებერვალს დაამტკიცა კიდევ. საქართველოს პირველი კონსტიტუციის თანახმად, წარმომადგენლობითი ორგანო „საქართველოს პარლამენტი“ იყო და იგი არჩეული უნდა ყოფილიყო 3 წლის ვადით „საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესისამებრ“, ხოლო არჩევნებში მონაწილეობის უფლება (კონსტიტუცია არ გამოწავდა აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებებს) „აქვს სქესის განურჩევლად ყოველ სრულწლოვან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელი შესრულებია.“<sup>7</sup> კონსტიტუციით აღმასრულებელი ხელისუფლება პირდაპირი გზით არ აირჩეოდა, თავმჯდომარეს ირჩევდა პარლამენტი, ხოლო მინისტრებს თავმჯდომარე მოიწვევდა საარჩევნო უფლების მქონე პირთაგან.<sup>8</sup>

საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ მხოლოდ რამდენიმე დღეს იმოქმედა, თუმცა მასში მოცემული დებულებები არსებითი ღირებულებისაა ანაერთი მიმართულებით. არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმები, თავის მხრივ, უაღრესად პროგრესული იყო, მათ შორის: ქალთა ხმის უფლება – ევროპის წამყვან ქვეყნებსა და აშშ-ში ეს უფლება ეროვნული არჩევნებისთვის 1918 წლის შემდეგ, საკმაოდ გვიან, ჩნდება,<sup>9</sup> ასევე, საარჩევნო ასაკი 20 წლიდან – 50-60-იან წლებამდე აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე პირთა ასაკი არაერთ ქვეყანაში 21 წლით ან უფრო მეტით განისაზღვრებოდა (მაგ.: აშშ-ში 1971 წლამდე, დიდ ბრიტანეთსა და გერმანიაში 1970 წლამდე, ირლანდიაში 1973 წლამდე და ა.შ.), პასიური საარჩევნო უფლებები პარლამენტის დონეზე კი დღემდე არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოშიც, 25 წლამდე შეზღუდულია<sup>10</sup>.

3 იქვე, 559-562.

4 იქვე, 565; ასევე, დებულება დამფუძნებელი კრების არჩევნებისა, დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ 1918 წლის 22 ნოემბერს, თავი II. საარჩევნო უფლება, ბართლომე ვილაძის სტამბა, ტფილისი, 1918, ეროვნული ბიბლიოთეკა (47.93) 328, დ26.

5 8. აბაშიძე, საქართველო და ქართველები, მით. ნაშრომი, სქ.1, 565; ასევე, დებულება დამფუძნებელი კრების არჩევნებისა, მით. სქ. 4, თავი I. საერთო დებულება; ასევე, იხ. 8. ცინაძე, საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1919 წლის არჩევნები (ოფიციალური მონაცემების მიხედვით), ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საქართველოს ისტორიის ინსტიტუტის შრომები, IV, 2011; სრულად პროპორციულ არჩევნებზე წარდგენილი იყო 15 საარჩევნო სია, ჯამში, მათში 600 კანდიდატი (მათ შორის, 26 ქალი) იყო. ელექტორატის 60%-მა (რაც ნახევარ მილიონ ამომრჩეველზე ცოტა მეტი იყო) მიიღო მონაწილეობა 14-16 თებერვალს გამართულ არჩევნებში.

6 დამფუძნებელი კრების პირველი სხდომის მიერ დადასტურებული დამოუკიდებლობის აქტი.

7 საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, დამფუძნებელი კრება, მუხლი 46.

8 იქვე, მუხლები: 67-68.

9 იხ., მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციის მე-19 შესწორება (1920 წ.), გელგის 1948 წლის კონსტიტუციური ცვლილება, გერმანიის კონსტიტუციის 1918 წლის ცვლილება საარჩევნო კანონმდებლობაში და 1949 წლის კონსტიტუციის ცვლილება (მუხლი 3), იტალიის კონსტიტუციის 1945 წლის შესწორება (მანამდე, 1924 წლიდან დასაშვები იყო ქალთა მიერ ხმის მიცემა ადგილობრივ დონეზე), ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუცია, შვეიცარიის 1971 წლის რეფერენდუმის შედეგები და სხვ.

10 იხ., მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციის 26-ე შესწორება, დიდი ბრიტანეთის ხალხის წარმომადგენლობის კანონი (Representation of the People Act 1969), გერმანიის კონსტიტუციის 1970 წლის ცვლილება (მუხლი 28), ირლანდიის კონსტიტუციის მეოთხე ცვლილება (1972) და სხვ.

## საქართველოს საბჭოთა კონსტიტუციები

საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში საქართველოში თავისუფალი არჩევნები, ფაქტობრივად, არ ჩატარებულა და 1989 წლამდე ერთპარტიული სისტემა მოქმედებდა. ამ პერიოდში სულ ოთხი კონსტიტუცია იქნა მიღებული, ყველა მათგანი არალეგიტიმური დოკუმენტი იყო, რომელიც ქართველი ხალხის ნებას არ გამოხატავდა. თუმცა, რამდენადაც ისინი ადგენდნენ მართლწესრიგს ქვეყნის ტერიტორიაზე, საინტერესოა მათ მიერ შემოთავაზებული საარჩევნო უფლებისა და სისტემის მიმოხილვა. საბჭოთა რეჟიმის დამყარებით სრულად ახალი მართვის სისტემა ჩამოყალიბდა, არ გვხვდება არცერთი ის დემოკრატიული ინსტიტუტი ან ორგანო, რომლებიც დამოუკიდებელი საქართველოს პირობებში შეიქმნა, მათ ნაცვლად, სხვადასხვა დონის საბჭოები და კომიტეტები ჩნდებიან, რომლებიც ხშირად თავად მონაწილეობდნენ საკუთარი არჩევნების ბედის გადაწყვეტაში.

1922 წლის კონსტიტუცია, რომელსაც ყველაზე მეტად იდეოლოგიურად დატვირთულად მიიჩნევენ,<sup>11</sup> საარჩევნო ჩარჩოს თვალსაზრისითაც იდეოლოგიური იყო. კონსტიტუციით განისაზღვრა, რომ „მუშები, მშრომელი გლეხობა და წითელი არმია [...] ამყარებენ პროლეტარიატის დიქტატურას“<sup>12</sup>, სოციალისტურ წყობაზე გადასვლის მიზნით<sup>13</sup>. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია განურჩევლად სქესის, რწმენის, ეროვნებისა და წარმომავლობისა, საბჭოთა საქართველოს 18 წლის მოქალაქეებს ანიჭებდა აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას ყველა მშრომელის, გლეხისა და წითელარმიელისათვის, იმავედროულად ადგენდა, რომ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება არ ჰქონდა მოქალაქეთა საკმაოდ ფართო ჯგუფს.<sup>14</sup>

1922 წლის კონსტიტუციით (ისევე, როგორც შემდგომი საბჭოური კონსტიტუციებით) დაწესდა დეპუტატის გაწვევის ინსტიტუტი, როდესაც ამომრჩევლებს უფლება მიეცათ, ნებისმიერ დროს გაეწვიათ მათ მიერ არჩეული დეპუტატი (იმპერატიული მანდატის პრინციპი), რომელიც შემდგომ კონსტიტუციებშიც უცვლელად დარჩა<sup>15</sup>.

1927 წლის 4 აპრილს დამტკიცდა საბჭოთა საქართველოს ახალი კონსტიტუცია, რომელიც აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას ანიჭებდა 18 წელს მიღწეულ მოქალაქეებს, განურჩევლად ეროვნებისა და რასისა (ეს უკანასკნელი ტერმინი ახალი იყო კონსტიტუციისთვის), თუ ისინი ჩართული იყვნენ საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომაში ან შინამეურნეობაში, ან იყვნენ წითელარმიელები<sup>16</sup>. დადგენილი შეზღუდვები იმეორებდა 1922 წლის კონსტიტუციის დათქმებს, მცირედი ცვლილებებით<sup>17</sup>.

1937 წლის კონსტიტუცია, ე.წ. „სტალინური კონსტიტუცია“, ნაკლებად შეიცავდა იდეოლოგიურ ტექსტებს და შედარებით მეტ უფლებას განსაზღვრავდა, თუმცა აღსრულების ინსტრუმენტები არანსებობდა<sup>18</sup>. ძირითადი აქტით განისაზღვრა, რომ ყველა დონის ორგანოების არჩევნები ტარდება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი წესით ფარული კენჭისყრით<sup>19</sup>, რაც მოიცავდა 18 წელს მიღწეული მოქალაქის მიერ ხმის მიცემის უფლებას, მიუხედავად რასისა, ეროვნებისა, სქესისა, აღმსარებლობისა, საგანმანათლებლო ცენზისა, საცხოვრებლისა, სოციალური წარმომავლობისა, ქონებრივი მდგომარეობისა და წარსული საქმიანობისა; თუმცა ამ უფლებით ვერ სარგებლობდა გონებრივად შეზღუდული და სასამართლოს მიერ საარჩევნო უფლებამართმეული პირები (სხვა შეზღუდვები, რაც წინა კონსტიტუციებში იყო, აქ აღარ გვხვდება)<sup>20</sup>.

1937 წლის კონსტიტუციამ პირველად განასხვავა

11 ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011 წელი, 52.

12 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1922 წლის 2 მარტი, მუხლი 1; Советские конституции. Хрестоматия. В 4 частях. Часть 1. Первые советские республики, 1918-1922 гг./Сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2015, 81.

13 იქვე, მუხლი 2.

14 იქვე, მუხლი 120; ასეთი უფლებები არ ჰქონდათ: 1) მოქალაქეებს, რომლებიც დაქირავებულ შრომას მოგების მიღების მიზნით იყენებდნენ; 2) მოქალაქეებს, რომლებიც შრომის გარეშე მიღებული შემოსავლით ცხოვრობდნენ, როგორცაა: კაპიტალიდან მიღებული პროცენტი, საწარმოდან მიღებული შემოსავალი, ქონების გაქირავებით მიღებული შემოსავალი და ა.შ.; 3) ვერძო მოვაჭრეებს, სავაჭრო და კომერციულ მუშაკებს; 4) მონაზღვრებსა და საეკლესიო ან რელიგიური კულტის სასულიერო პირებს; 5) მენშევიკური ხელისუფლების შინაგან საქმეთა სამინისტროს პერიოდში – პოლიციის ან განსაკუთრებული დანაყოფის მოსამსახურეებსა და აგენტებს; 6) პირებს, რომლებიც დადგენილი წესით ფსიქიკურად ან გონებრივად დაავადებულად იყვნენ ცნობილი, ასევე მეურვეობის ქვეშ მყოფ პირებს; 7) პირებს, რომლებიც გასამართლებული იყვნენ კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებით ანგარებისა და ცილისმწამებლური დანაშაულებისთვის.

15 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1922 წლის 2 მარტი, მუხლი 132.

16 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1927 წლის 8 აპრილი, მუხლი 92; Советские конституции. Хрестоматия. В 4 частях. Часть 2. СССР, 1922-1936 гг./Сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2015.

17 იქვე, მუხლი 93.

18 იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, მით. ნაშრომი, სქ.11, 55-56.

19 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1937 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 1.

20 იქვე, მუხლი 148.

აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება. პასიური საარჩევნო უფლებები გაიმიჯნა ორგანოების მიხედვით - საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს დეპუტატად არჩევის უფლება ჰქონდა 21 წელს მიღწეულ პირს, ხოლო ადგილობრივი საბჭოს დეპუტატად - 18 წელს მიღწეულ პირს<sup>21</sup>. კონსტიტუციამ ასევე განსაზღვრა, რომ ყველა მოქალაქეს ჰქონდა ერთი ხმა.<sup>22</sup> ხაზგასმული იყო ქალთა უფლება, მიეცათ ხმა ან ყოფილიყვნენ არჩეული მამაკაცთა თანასწორად.<sup>23</sup> თავისთავად, აქვე იყო დადგენილი, რომ კანდიდატის დასახელების უფლება ჰქონდათ მშრომელთა კავშირებს, კომუნისტური პარტიის ორგანიზაციებს, პროფესიულ კავშირებს, კოოპერატივებს, ახალგაზრდულ ორგანიზაციებს და კულტურულ საზოგადოებებს.<sup>24</sup>

1978 წლის საბჭოთა კონსტიტუციამ ძირეული რეფორმები შეიტანა სახელმწიფო მართვის სისტემაში, მართვის უმაღლესი რგოლი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭო, აირჩეოდა 5 წლის ვადით, ადგილობრივი საბჭოები კი ორ წელიწად-ნახევრით. დეპუტატთა არჩევნები ეწყობოდა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით<sup>25</sup>. კონსტიტუციის თანახმად, ხმის მიცემის უფლება, ისევე, როგორც უფლება, ყოფილიყვნენ არჩეული საბჭოთა ორგანოებში, ჰქონდა 18 წელს მიღწეულ ყველა მოქალაქეს, გარდა გონებაშეზღუდულად მიჩნეული ადამიანებისა.<sup>26</sup> მიუხედავად პროგრესულობისა (საკმაოდ ფართო პაკეტი მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებზე), ეს კონსტიტუციაც იდეოლოგიური იყო.<sup>27</sup> საარჩევნო სისტემა 1978 წლის კონსტიტუციით, ფაქტობრივად, უცვლელი დარჩა (თავი 11), სადაც განსაზღვრული იყო ერთი ხმის პრინციპი, არჩევნების ფარულობისა და საყოველთაოობის საკითხები და სხვ., კანდიდატის წარდგენის უფლება კვლავ კომუნისტურ პარტიას და შესაბამის გაერთიანებებს ჰქონდათ.<sup>28</sup>

ხაზგასასმელია, რომ კონსტიტუციის

1984–1990 წლების გადასინჯვებმა თვისებრივი ცვლილებები შეიტანა მასში, რითაც იგი უფრო დემოკრატიული და სრულყოფილი, საქართველოს გარდამავალი პერიოდისათვის შესატყვისი კონსტიტუცია გახდა.<sup>29</sup>

## გარდამავალი პერიოდი - 1989-1995 წლები

1989 წლის ეროვნული მოძრაობის გააქტიურების შედეგად, საბჭოთა 1978 წლის კონსტიტუციის ცვლილებებით, შესაძლებელი გახდა მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარება, რაც 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებში ეროვნული მოძრაობის გამარჯვებით და 1991 წლის 9 აპრილს დამოუკიდებლობის გამოცხადებით დასრულდა.<sup>30</sup>

1991 წლის ბოლოს „უზენაესი საბჭოსა და საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ვადამდე აღრეფაქტობრივი შეწყვეტა [ხდება], იქმნება სამხედრო საბჭო [...] 1992 წლის 21 თებერვალს სამხედრო საბჭო იღებს დეკლარაციას საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე.“<sup>31</sup> 1992 წლის 11 ოქტომბერს ტარდება არჩევნები, რომლის შედეგადაც ჩამოყალიბებულმა საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშავა კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“, რამდენადაც სწორედ ეს დოკუმენტი ატარებდა ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას.<sup>32</sup> კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ არ იყო სრულყოფილი, იგი ამკვიდრებდა საპარლამენტო რესპუბლიკის ფორმას, თუმცა არასრული ხელისუფლების დანაწილების სისტემას გვთავაზობდა.<sup>33</sup>

1993 წლის დასაწყისში 1921 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება დაიწყო, რაც 1995 წლის

21 იქვე, აზნაუი 2-3.  
 22 იქვე, მუხლი 149.  
 23 იქვე, მუხლი 150.  
 24 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1937 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 155.  
 25 ზ. რუხაძე, საკონსტიტუციო სამართალი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სამოქალაქო განათლების განყოფილება, ბათუმი, 1999, თავი 7.  
 26 საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1978 წლის 15 აპრილი, მუხლი 92; Советские конституции. Хрестоматия. В 4 частях. Часть 4. СССР, 1977-1991 гг. / Сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2015, 397.  
 27 იქვე, პრეამბულა: „კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელობით, საბჭოთა რუსეთის ძმური დახმარებით, საქართველოში 1921 წლის 25 თებერვალს გაიმართა საბჭოთა ძალაუფლებამ“, 388.  
 28 იქვე, მუხლები: 91-98.  
 29 ზ. რუხაძე, საკონსტიტუციო სამართალი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სამოქალაქო განათლების განყოფილება, ბათუმი, 1999, თავი 7.  
 30 იქვე, თავი 8.  
 31 ავტორთა კოლექტივი, ავთანდილ დემეტრაშვილი (რედ.), კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 69.  
 32 იქვე ასევე: ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, მით. ნაშრომი, სქ.11, 59.  
 33 სახელმწიფოს მეთაური, „პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც პარლამენტის გვერდის ავლით აირჩევა, სათავეში ედგა ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, [რომელიც], ამავე დროს, ხელმძღვანელობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მთელ სისტემას.“; ზ. რუხაძე, მით. ნაშრომი, სქ.32, თავი 8.



## **1995 წლის კონსტიტუცია და მისი რეფორმები**

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის თავდაპირველმა რედაქციამ დამოუკიდებლობის აღდგენის საარჩევნო სისტემისა და საარჩევნო უფლებების განსაზღვრება დაამკვიდრა დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლის სისტემაში. კონსტიტუციით ხმის მიცემის უფლება განესაზღვრა საქართველოს ყველა მოქალაქეს, გარდა სასამართლოს მიერ ქმედუენაროდ ცნობილ ან სასამართლოს განაჩენით სასჯელის აღსრულების დაჩესებულებაში მყოფი მოქალაქეებისა.<sup>34</sup> კონსტიტუციამ მკაფიოდ დაადგინა, რომ „უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება.“<sup>35</sup>

რაც შეეხება საარჩევნო სისტემას, კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი (150 პროპორციული და 85 მაჟორიტარი წევრით) და საქართველოს პრეზიდენტი აირჩეოდნენ „საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით“.<sup>36</sup> საქართველოს პარლამენტის წევრისთვის მინიმალური ასაკი იყო 25 წელი, ხოლო პრეზიდენტისა 35 წელი.<sup>37</sup>

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციით დამკვიდრდა თავისუფალი მანდატის პრინციპი, რომელიც დღემდე უცვლელია: „საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია.“<sup>38</sup>

მიღების დღიდან საქართველოს კონსტიტუციაში რამდენიმე ათეული ცვლილება შევიდა, თუმცა საარჩევნო სისტემის ან საარჩევნო უფლებების თვალსაზრისით საინტერესოა რამდენიმე მათგანი. აღსანიშნავია, რომ პირველი ძირეული რეფორმა ქვეყნის მართვის სისტემაში 2004 წელს განხორციელდა, როდესაც საქართველო ამერიკული მოდელის საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან ფრანგული მოდელის საპრეზიდენტო რესპუბლიკად გარდაიქმნა.<sup>39</sup> ამ რეფორმით განსხვავებულად განისაზღვრა პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებები, ჩამოყალიბდა მინისტრთა კაბინეტი და შემოღებულ იქნა პოლიტიკური კრიზისის გადაწყვეტის მექანიზმი, პარლამენტის დათხოვნის სახით.<sup>40</sup>

2005 წლის 23 თებერვლის ცვლილებით შემცირდა დეპუტატთა რაოდენობა, 2003 წლის 3 ნოემბრის რეფერენდუმის შედეგების შესაბამისად.<sup>41</sup> კონსტიტუციური კანონით 150 დეპუტატიდან პროპორციული სისტემით აირჩეოდა 100 წევრი, ხოლო 50 მაჟორიტარული წესით.<sup>42</sup> თუმცა ამ სისტემით პარლამენტის არჩევნები არ ჩატარებულა, 2008 წლის 12 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებებით საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობა განისაზღვრა პროპორციული სისტემით 75 და მაჟორიტარული სისტემით 75 წევრისაგან.<sup>43</sup> საარჩევნო ბარიერი პროპორციულ არჩევნებში კი 7-იდან 5%-ამდე შემცირდა.<sup>44</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის ორი რეფორმა – 2004 და 2010 წლებისა – არსებითად ცვლიდა მმართველობის მოდელს, 2010 წლის რეფორმით საქართველო ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკად ჩამოყალიბდა, სადაც მთავრობა განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ და ძალთა ბალანსი ხელისუფლებათა

34 მუხლი 28, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წელი 24 აგვისტო, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, პირვანდელი რედაქცია.  
35 იქვე.  
36 მუხლი 49.1 და 70.1, საქართველოს კონსტიტუცია. პირვანდელი რედაქცია.  
37 „პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე დაბადებით საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც და არჩევნების დანიშნვის დღეს ცხოვრობს საქართველოში“, მუხლი 70. საქართველოს კონსტიტუცია. პირვანდელი რედაქცია.  
38 მუხლი 52. საქართველოს კონსტიტუცია. პირვანდელი რედაქცია.  
39 ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, მით. ნაშრომი, სქ.11, 2011, 68.  
40 იხ. საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი №3272 - სსმ, №2, 07.02.2004წ.  
41 ამომრჩეველთა 83,5%-მა დადებითად უპასუხა კითხვას: „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს ანა უმეტეს 150 დეპუტატით“. იხ. სამართლებრივი წინააღმდეგობა პარლამენტის რიცხოვნობის ზრდის ირგვლივ, „სივილ კორაჯა“, თბილისი / 28 ივნ. 11. ხელმისაწვდომია: <https://old.civil.ge/geo/article.php?id=24256> [უვანასწავლად გადამოწმდა 2020 წლის 10 მაისს].  
42 მუხლი 49, საქართველოს კონსტიტუცია, 2005 წლის 23 თებერვლის ცვლილებების შემდგომი რედაქციით.  
43 მუხლი 49, საქართველოს კონსტიტუცია, 2008 წლის 12 თებერვლის ცვლილებების შემდგომი რედაქციით.  
44 იქვე, მუხლი 50.

შტოებს შორის კვლავ გადანაწილდა.<sup>45</sup> ამავე რეფორმის შესაბამისად შემცირდა პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის დადგენილი მოთხოვნები – საქართველოში ცხოვრების 15-იდან 5 წლამდე და არჩევნების დანიშნვის დღემდე ბოლო 5 წლის განმავლობაში საქართველოში ცხოვრების ცენზი შემცირდა 3 წლამდე.<sup>46</sup>

2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონით შეიცვალა საარჩევნო უფლების მქონე პირთა წრე, კერძოდ, სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში მყოფ პირთაგან იმ პირებს, რომლებმაც ნაკლებად მძიმე დანაშაული ჩაიდინეს, მიეცათ ხმის მიცემის უფლება.<sup>47</sup> ამავე ცვლილებით განისაზღვრა საქართველოს პარლამენტის წევრთა შემადგენლობა 77 პროპორციული და 73 მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატით.<sup>48</sup>

2012 წლის ცვლილებებით შემცირდა პარლამენტის წევრობისთვის დადგენილი ასაკობრივი ცენზი 25-იდან 21 წლამდე.<sup>49</sup> ხოლო გარდამავალ დებულებებში განისაზღვრა პასიური და საარჩევნო უფლების განსაკუთრებული პირობები 2014 წლის 1 იანვრამდე ჩასატარებელი საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებისათვის. ეს უფლებები „საქართველოს მოქალაქეებთან ერთად შესაბამისი ასაკიდან აქვთ პირებს, რომლებიც დაბადებული არიან და ბოლო 5 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობენ საქართველოში და ამ მუხლის ამოქმედების მომენტისთვის აქვთ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობა.“<sup>50</sup>

## 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმა

2017 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ სრულად შეცვალა საქართველოს კონსტიტუცია,

საქართველო საპარლამენტო რესპუბლიკად ჩამოყალიბდა.<sup>51</sup> ცვლილებები შეეხო არჩევნების მარეგულირებელ ნორმებსაც. საარჩევნო უფლება, რომელიც 24-ე მუხლით განისაზღვრა, იმეორებს ცვლილებამდელ დებულებას ასაკისა და თავისუფალი ნების გამოვლენის საკითხში, თუმცა კვლავ გაფართოვდა ხმის მიცემის უფლების მქონე პირთა წრე და ასეთი უფლება, კონსტიტუციის თანახმად, არ აქვთ პირებს, რომლებიც „სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში“; ასევე, ქმედუნაროდ ცნობილის ნაცვლად, კონსტიტუციის ტექსტში განისაზღვრა: „სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.“<sup>52</sup>

ძირეულად შეიცვალა საარჩევნო სისტემა – საქართველოს პრეზიდენტი აღარ არის პირდაპირი წესით არჩევითი თანამდებობის პირი (ცვლილება ძალაში შევიდა საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე, 2018 წლის 16 დეკემბერს)<sup>53</sup>, ხოლო საქართველოს პარლამენტის 150-ივე წევრი „ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით“ აირჩევა.<sup>54</sup>

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის სრულიად პროპორციული წესით არჩევა მომდევნო არჩევნებზე კონსტიტუციური ცვლილებების გარდამავალი დებულების თანახმად არ მოხდება (2020 წლის ოქტომბრის მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტი შედგება პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან).<sup>55</sup>

საარჩევნო სისტემა დღეს კვლავ მსჯელობის

45 იხ. ჯ. ხეცურიანი, საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში (2017 წ.) და საკონსტიტუციო სასამართლო, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, 1, 2018, 27-28, 34.

46 აგრეთვე იხ.: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონული ცენტრი, თბილისი, 2010, §-§ 4-7.

47 მუხლი 70, 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებების შემდგომი რედაქცია.

48 აღნიშნული ცვლილება მნიშვნელოვანწილად გამოიმდინარეობდა საერთაშორისო გამოცდილებიდან, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკიდან. იხ., მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, Hirst v. United Kingdom (No. 2), სარჩელი no.74025/01, 6 ოქტომბერი, 2005; ასევე, Frodl v. Austria, სარჩელი no.20201/04, 8 აპრილი, 2010; აგრეთვე ევროპის საბჭოს საარჩევნო საკითხების კარგი პრაქტიკის კოდექსი (ვენეციის კომისია), CDL-AD (2002) 23, 2002 წლის 30 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 5.

49 საქართველოს 2011 წლის 27 დეკემბრის კონსტიტუციური კანონი №5630, ვებგვერდი, 09.01.2012 წ., მუხლი 1.2.

50 საქართველოს 2012 წლის 22 მაისის კონსტიტუციური კანონი №6238, ვებგვერდი, 29.05.2012 წ., მუხლი 1.1.

51 იქვე, მუხლი 1.2.

52 იხ. ვენეციის კომისიის მოსაზრება, CDL-AD(2018)005. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Opinion on the Draft Constitutional Amendments Adopted on 15 December 2017 at the Second Reading by the Parliament of Georgia, მიღებულია ვენეციის კომისიის 114-ე პლენარულ სესიაზე, 16-17 მარტი, 2018", სტრასბურგი, 19 მარტი, 2018, პარაგრაფი 9.

53 24-ე მუხლი, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია [2020 წლის 10 მაისი].

54 მუხლი 50, პუნქტები 1 და 2: „1. საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით დებატების გარეშე ღია კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია. ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. 2. საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც.“ საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია [2020 წლის 10 მაისი].

55 მუხლი 37, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია [2020 წლის 10 მაისი].

56 საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი №1324, ვებგვერდი, 19.10.2017 წ., მუხლი 2.2 და 2.9.

საგანია: საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების უდიდეს ნაწილს შორის დიპლომატიური კონკრეტული ჩართულობით 2020 წლის 8 მარტს შედგა შეთანხმება, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციური ცვლილებებით გარდამავალ დებულებებში განისაზღვრება, რომ მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტი შედგებოდეს 120 პროპორციული (1%-იანი ბარიერით) და 30 მაჟორიტარული სისტემით არჩეული დეპუტატისაგან.<sup>56</sup> აღსანიშნავია, კონსტიტუციის 2017 წლის რეფორმის შეფასებისას ვენეციის კომისიამ განაცხადა, რომ საქართველოს სრულად პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, რამდენადაც „შერეული სისტემა საქართველოს გამოცდილებით ერთი ძალის გადამტეხულ უმრავლესობას იწვევდა და ხელს უშლიდა საპარლამენტო პლურალიზმს“.<sup>57</sup> ვენეციის კომისია მოუწოდებდა პარტიებს კონსენსუსისკენ და უთითებდა, რომ პროპორციული სისტემის ძალაში შესვლის გადადების გადაწყვეტილება გულდასაწყვეტი იყო.<sup>58</sup>

ცალკე უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური პარტიების შეთანხმება უთითებს როგორც ვენეციის კომისიის, ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებზე მაჟორიტარული ოლქების საზღვრების განსაზღვრისათვის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილებით დაადგინა, რომ იმ დროს მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობა, რომლითაც ხდებოდა მაჟორიტარული ოლქების

განაწილება, ეწინააღმდეგებოდა საარჩევნო და კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებებს და ანაკონსტიტუციური იყო<sup>59</sup>. კერძოდ, სასამართლომ თანასწორობის პრინციპიდან და საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე შეათვალა მაჟორიტარული ოლქების განაწილების წესი (თითო მაჟორიტარი თითო მუნიციპალიტეტიდან, 10 – თბილისიდან) და განაცხადა, რომ „არჩევნების მიზანი სწორედ მოქალაქეთა ნების შესაბამისი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფაა, [...] მოქალაქეთა ნამდვილი ნების შესაბამისი ფორმაციის მიღწევა შეუძლებელი იქნება, თუ საარჩევნო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ნების ადეკვატურ ასახვას არჩევნების შედეგებზე.“<sup>60</sup> მან ხაზი გაუსვა: „ოლქების საზღვრები განისაზღვროს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს ხმათა თანასწორობა და ადეკვატური წარმომადგენლობა. [...] მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს ხმათა თანაბარი „წონა“.“<sup>61</sup> სასამართლომ ასევე მიუთითა ვენეციის კომისიის და უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო) რეკომენდაციებზე, რომელთა თანახმადაც, მისაღებია 10%-იანი გადახრა ხმის წონას შორის, „გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა (კომპაქტურად დასახლებული ეროვნული უმცირესობის დაცვა, არამჭიდროდ დასახლებული ადმინისტრაციული ერთეული). ასეთ შემთხვევაში გადახრა არ უნდა იყოს 15%-ზე მეტი.“<sup>62</sup> საკონსტიტუციო სასამართლო კანონმდებელს ვერ მიუთითებს, კონკრეტულად როგორ განისაზღვროს მაჟორიტარული ოლქები, თუმცა არსებითაა, ეს მოხდეს პროპორციული საშუალების გამოყენებით.

56 იხ. ურთიერთგაგების მემორანდუმი. 8 მარტი, 2020. ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში. ხელმისაწვდომია: [https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/75753/memorandum-understanding\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/75753/memorandum-understanding_en) [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 15 მაისს].  
ამუამად საგანგებო მდგომარეობის გამო შეჩერებულია კონსტიტუციური კანონპროექტის განხილვა. ინფორმაცია კონსტიტუციური კანონპროექტისა და საერთო-სახალხო განხილვის შესახებ ხელმისაწვდომია: <http://parliament.ge/ge/konstituciuri-kanonis-proeqtis-say-oveltao-saxalxo-ganxilva> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 15 მაისს].

57 იხ. ვენეციის კომისიის მოსაზრება, CDL-AD(2018)005, მით. სქ. 51. პარაგრაფი 9.

58 იქვე, პარაგრაფები: 12, 43, 49.

59 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე -N1/3/547, საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, პარაგრაფები: II-32 და II-41.

60 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება, მით. სქ. 59, პარაგრაფი II-6.

61 იქვე, პარაგრაფი II-22.

62 იქვე, პარაგრაფი II-25.

# Constitutional Framework of Elections – History and Latest Developments

Author: Zaza Tavadze

President of the Constitutional Court of Georgia

Professor at Grigol Robakidze School of Law

“People are the source of state authority” – these words are essential to any democratic state. The expression of this principle is found in the constitutional framework of elections. Passive and active election rights are fundamental human rights, while electoral system defines the system of state governance and ensures the legitimacy of state authorities. The aim of this article is to present and review the development of universal elections in Georgia from the First Constitution to date. The paper discusses electoral legal order established after 1918, the provisions given in the First Constitution of Georgia, constitutional framework during the Soviet Occupation, transitional constitutional order before the Constitution of Georgia of 1995 and the current Constitution with its amendments.

The unique system established in 1921 was rather short-lived and elections during the Soviet Occupation were undemocratic and only formal, despite constitutionally prescribed conditions. Only when fundamental amendments were introduced in the Constitution of 1978, it was made possible to hold democratic elections and restore independence of Georgia, after which the constitutional framework of elections returned to democratic principles.

Analysis of 1995 Constitution and election issues thereof demonstrated that in parallel with several changes to state governance, passive and active voting rights, as well as electoral system was undergoing changes and it had to pass through long and manifold road. Generally, constitutional framework of elections was one of the most changing systems in Georgia, multiple electoral systems have been in force since 1921 to date and it still is a matter of constitutional discussions. However, the Basic Law of the country provides a clearly defined system to be in force after the upcoming elections.

# წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში არსებული მედიარეგულაციები და მათთან დაკავშირებული ხარკები

ელენა ნიჟარაძე



სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილე.

## აბსტრაქტი

დემოკრატიული და სამართლიანი არჩევნების უზრუნველყოფა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამომრჩეველი კარგად ინფორმირებულია მიმდინარე პოლიტიკური მოვლენების, პოლიტიკური პარტიების/კანდიდატების საქმიანობის, მათი პროგრამებისა და ყველა იმ საკითხის შესახებ, რომლებიც შესაძლებლობას აძლევს, გაცნობიერებული და თავისუფალი გადაწყვეტილება მიიღოს თავისი არჩევანის შესახებ. ამ მხრივ მედია ერთ-ერთ წამყვან როლს ასრულებს საარჩევნო პროცესში, ვინაიდან ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენს ამომრჩევლებისთვის. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია პლურალისტური, დაბალანსებული და თავისუფალი მედიის არსებობა, რომელიც ობიექტურ ინფორმაციას მიაწვდის ამომრჩევლებს მიმდინარე საარჩევნო პროცესებში.

არჩევნებში მედიის როლიდან გამომდინარე, აუცილებელია კონკრეტული რეგულაციების არსებობა, რომლებიც განსაზღვრავენ როგორც მედიასაშუალებების, ასევე პოლიტიკური აქტორების უფლება-მოვალეობებს წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქების პროცესში. ასეთი რეგულაციები იმის წინაპირობაა, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ამომრჩევლთა წვდომა სრულყოფილ ინფორმაციაზე. აქედან გამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობა არეგულირებს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა:

პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამა, მათ შორის, უფასო პოლიტიკური რეკლამა<sup>1</sup>; საზოგადოებრივ-პოლიტიკური გადაცემები; წინასაარჩევნო დებატები; საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, და სხვ.

მიუხედავად ამისა, მედიის მიერ წინასაარჩევნო პროცესის გაშუქებასთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული პრობლემები, რომლებიც შესაბამის მოწესრიგებას საჭიროებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში ასეთი პრობლემების არსებობამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს მედიის მიერ საარჩევნო პროცესების გაშუქებაზე, რაც, თავის მხრივ, შეზღუდავს ამომრჩევლთა წვდომას მათთვის საინტერესო და აუცილებელ ინფორმაციაზე.

## პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამა

პოლიტიკური რეკლამა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია საარჩევნო სუბიექტებისთვის ამომრჩევლებთან კომუნიკაციის პროცესში. ის შესაძლებლობას აძლევს საარჩევნო სუბიექტს, თავისი საარჩევნო პროგრამისა და მიზნების შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს ამომრჩევლთა ფართო რაოდენობას და ამით გავლენა მოახდინოს მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე. ამიტომ აუცილებელია პოლიტიკური რეკლამის გაშუქების რეგულირება, რომ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტმა, თავისი ფინანსური რესურსებიდან გამომდინარე, ვერ შეძლოს საეთერო დროის სრულად ათვისება და ამით ოპონენტებთან შედარებით უპირატესობის მოპოვება.

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ერთ-ერთი ძირითადი საკანონმდებლო აქტია, რომელიც ადგენს მედიასაშუალებებში პოლიტიკური რეკლამის განთავსების წესებს. მოქმედი რეგულაციის თანახმად, სამაუწყებლო ლიცენზიის მფლობელი, ავტორიზებული საეთერო მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის

<sup>1</sup> პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამა – მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში (შემდგომ – მედია) გასული ისეთი შინაარსის რეკლამა, რომელიც მიზნად ისახავს საარჩევნო სუბიექტის არჩევნისთვის ხელისშეწყობას/ხელისშემშლას და რომელშიც ნაჩვენებია საარჩევნო სუბიექტი ან/და მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომერი, ასევე, რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს ან მოწოდებას სარეგულაციო/საპოლიტიკურად გამოტანილი საკითხის გადაწყვეტის სასარგებლოდ თუ საწინააღმდეგოდ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 2, პუნქტი „ვ“.

ტელევიზია და რადიო კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 50-ე დღიდან კენჭისყრის დღემდე პოლიტიკური რეკლამისათვის საეთერო დროის გამოყოფის შემთხვევაში ვალდებული არიან, საჯაროდ გამოაცხადონ და საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას (შემდგომში – კომისია) ყოველკვირეულად გადასცენ ინფორმაცია: რომელი რიცხვიდან რომელ რიცხვამდე და რა პერიოდულობით არის გამოყოფილი საეთერო დრო, ერთი დღის განმავლობაში გამოყოფილი დროის ხანგრძლივობა და გრაფიკი, საეთერო დროის ტარიფი და გაწეული მომსახურება.<sup>2</sup>

საარჩევნო სუბიექტებისათვის საეთერო დროზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და რომელიმე მათგანისათვის არასათანადო უპირატესობის მინიჭების გამოსარიცხად განსაზღვრულია, რომ ერთი დღის განმავლობაში გამოყოფილი ფასიანი დრო არ უნდა აღემატებოდეს დღიური მაუწყებლობის საერთო მოცულობის 15%-ს და არცერთ საარჩევნო სუბიექტს არ უნდა დაეთმოს ამ დროის ერთ მესამედზე მეტი; ასევე, მედიასამუალებების მიერ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობის თავიდან აცილების მიზნით დადგენილია, რომ ფასიანი დროის ტარიფი ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის ერთნაირი უნდა იყოს.

იმისთვის, რომ პოლიტიკური რეკლამის განთავსების საშუალება არა მარტო კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს<sup>3</sup> ჰქონდეთ, არამედ, ასევე, სხვა პოლიტიკურ პარტიებსა თუ საარჩევნო ბლოკებს, რომლებიც არ სარგებლობენ ამ სტატუსით, მოქმედი კანონმდებლობით, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო ვალდებული არიან, წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსების მიზნით გამოყონ დრო, რომელიც თანაბრად განაწილდება ამ სუბიექტებს შორის. ეს შესაძლებლობას მისცემს ასევე ამ პოლიტიკურ პარტიებსა თუ ბლოკებს, ინფორმაცია მიაწოდონ ამომრჩევლებს მათი საარჩევნო გეგმების შესახებ.

ამომრჩეველთა ინფორმირების ინტერესს ემსახურება ის ნორმა, რომელიც რეკლამის წარმდგენ საარჩევნო სუბიექტს ავალდებულებს, რეკლამას ჰქონდეს სურდოთარგმანი.<sup>4</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ არჩევნების დღეს, იმისთვის, რათა ამომრჩეველს ჰქონდეს შედარებით მშვიდ გარემოში არჩევანის განხორციელების შესაძლებლობა, აკრძალულია ნებისმიერი სახის პოლიტიკური რეკლამის განთავსება როგორც ტელევიზიის, ისე რადიოს ეთერში.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კითხვა, რაც პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებით ისმის და პრობლემა იყო გასულ ორ არჩევნებზე, არის: უნდა შეიძლებოდეს თუ არა პოლიტიკური რეკლამის განთავსება მედიასამუალებებში არა მხოლოდ წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში, არამედ მის მიღმაც. 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე „რუსთავი 2“-მა წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყებამდე ეთერში „ევროპული საქართველოს“ პოლიტიკური რეკლამა განათავსა. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის განმარტებით, ამით მაუწყებელმა საარჩევნო კოდექსის 50-ე მუხლით დადგენილი მოთხოვნა დაარღვია, რომელიც ტელეკომპანიებს აკისრებს ვალდებულებას, პოლიტიკური რეკლამისთვის საეთერო დროის გამოყოფის შემთხვევაში ყოველკვირეულად მიაწოდონ ინფორმაცია კომუნიკაციების კომისიას, რაც მაუწყებელს არ გაუკეთებია.<sup>5</sup> თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ვალდებულება მაუწყებლებს არჩევნების დღემდე 50 დღით ადრე წარმოეშობათ, რაც ამ შემთხვევაში არ იყო ჯერ დამდგარი.<sup>6</sup> შესაბამისად, საარჩევნო კოდექსი არ დარღვეულა და კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილება არ იყო გამართლებული.

აღსანიშნავია, რომ არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის მაუწყებლის ეთერში განთავსების საკითხზე კომუნიკაციების კომისიამ 2017 წელსაც იმსჯელა და მაშინაც საქმე „რუსთავი 2“-ის ეთერში „ევროპული საქართველოს“ პოლიტიკური რეკლამის განთავსებას შეეხებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კოდექსით არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება აკრძალული არაა, კომუნიკაციების კომისია „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის 66<sup>1</sup>-ე მუხლს დაეყრდნო, რომლის მიხედვითაც აკრძალულია პოლიტიკური პარტიის მიერ მაუწყებლის დაფინანსება.<sup>7</sup> კომისიის განმარტებით, არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური

2 იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 50, პუნქტი 1.  
3 კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი არის საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად რეგისტრირებული კვალიფიციური პარტია ან საარჩევნო ბლოკი, რომელშიც გაერთიანებულია კვალიფიციური პარტია. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 2, პუნქტი „რ1“.  
4 იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 50, პუნქტი 1.  
5 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები - წინასაარჩევნო მონიტორინგის პირველი მუხალედიური ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 13 სექტემბერი, 2018, 14, <https://isfed.ge/geo/news/2018-tslis-saprezidento-archevnebi-tsinasaarchevno-monitoringis-pirveli-shualeduri-angarishi>  
6 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის ეს ვადა იწყებოდა 8 სექტემბრიდან, ხოლო რეკლამა განთავსებული იყო აგვისტოს თვეში.  
7 საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ, მუხლი 66<sup>1</sup>, პუნქტი 1: აკრძალულია აღმინისტრაციული ორგანოს, პოლიტიკური პარტიის, თანამდებობის პირისა და საჯარო მოსამსახურის მიერ მაუწყებლის დაფინანსება, აგრეთვე მისი მომსახურების შესყიდვა და მაუწყებლის პროგრამების მომზადების ან/და ეთერში გადაცემის პირდაპირი ან ირიბი დაფინანსება ან თანადაფინანსება, გარდა ამ მუხლის მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

რეკლამის აკრძალვა ემსახურება მაუწყებლის დაცვას პოლიტიკური გავლენისაგან და მისი მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას.<sup>8</sup> კომისიის გადაწყვეტილება პრეცედენტული იყო და ამით პრაქტიკულად აკრძალა არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის გაშუქება.

კომისიის გადაწყვეტილება არაა გამართლებული და გარკვეულ კითხვებს აჩენს. პირველ რიგში, თუ პოლიტიკური რეკლამა არასაარჩევნო პერიოდში არის აკრძალული, ვინაიდან ეს მაუწყებლის დაფინანსებაა და მის მიუკერძოებლობასა და თავისუფლებაზე არაკეთილსინდისიერ გავლენას მოახდენს, მაშინ, ამ ლოგიკით, საარჩევნო პერიოდშიც იგივე რისკები არსებობს და ამ პერიოდშიც უნდა აკრძალოს პოლიტიკური რეკლამა, რაც რეალობას არ წარმოადგენს და, შესაბამისად, კომისიის ეს არგუმენტი დამატებითი არაა. გარდა ამისა, გაუგებარია, რატომ უნდა იყოს აკრძალული არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამა და რატომ არ უნდა ჰქონდეთ პოლიტიკურ პარტიებს მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის ამ საშუალებით მიწოდების შესაძლებლობა. არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის გაშუქებასთან დაკავშირებული რისკები შეიძლება დაზღვეული იყოს გონივრული რეგულაციების დაწესებით, როგორც ეს საარჩევნო პერიოდშია.

## უფასო პოლიტიკური რეკლამა

მედიამე ხელმისაწვდომობისა და ამომრჩევლთა ინფორმირებისთვის მნიშვნელოვანი საშუალებაა უფასო პოლიტიკური რეკლამა. ამ პრივილეგიით სარგებლობის უფლება შეუძლიათ კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს. საარჩევნო კოდექსით დადგენილია არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 50-ე დღიდან უფასო პოლიტიკური რეკლამისთვის დროის გამოყოფის ვალდებულება, კერძოდ:<sup>9</sup>

- საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ბონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს, ყოველ საათში 5 წუთი გამოყოფონ წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განსათავსებლად და ყოველ 3 საათში თანაბრად და არა დისკრიმინაციულად განათავსონ თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მათთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა;

- საერთო ეროვნული საეთერო მაუწყებელი ვალდებულია, საერთო არჩევნებისას თავის ეთერში ყოველ 3 საათში გამოყოფს არანაკლებ 7,5 წუთი წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განსათავსებლად და თანაბრად და არადისკრიმინაციულად განათავსოს თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა.

ორივე შემთხვევაში მოცემული დროის პერიოდში ერთი საარჩევნო სუბიექტისათვის გამოყოფილი სარეკლამო დრო 90 წამს არ უნდა აღემატებოდეს (საარჩევნო სუბიექტს შეუძლია, ეს დრო რამდენიმე ნაწილად დაეყოს). საარჩევნო სუბიექტის მიერ გამოუყენებელი დროის შემდგომ დამატება მისი კუთვნილი სხვა დროისათვის დაუშვებელია.

გარდა ზევით აღნიშნული მაუწყებლებისა, არჩევნების დღემდე ბოლო 30 დღის განმავლობაში წინასაარჩევნო რეკლამა უსასყიდლოდ უნდა განათავსოს ასევე იმ მაუწყებელმა, რომელიც თავისი მომსახურების ბონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს განათავსებს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლის მე-12 პუნქტით გათვალისწინებული საარჩევნო სუბიექტის ფასიან წინასაარჩევნო რეკლამას. ამ შემთხვევაში, საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-6<sup>1</sup> პუნქტით განსაზღვრულია, დროის რა მონაკვეთში უნდა განთავსდეს რეკლამა და ვის უნდა მიენიჭოს ასეთ შემთხვევაში უფასო სარეკლამო დროით სარგებლობის უფლება.

ზევით აღნიშნული „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლის მე-12 პუნქტი მნიშვნელოვან შეღავათს ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიებისთვის, რაც გულისხმობს საარჩევნო პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი დაფინანსების მიღებას სატელევიზიო რეკლამის ხარჯების დასაფარავად. ამ შეღავათით სარგებლობა შეუძლიათ იმ პარტიებს, რომლებიც ბოლო არჩევნების შედეგების მიხედვით დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებენ. განსაზღვრულია მისაღები თანხის გამომანგარიშების წესი, თუმცა აღნიშნულია, რომ თანხა არ უნდა აღემატებოდეს 600 000 ლარს. აქვე მნიშვნელოვანი დათქმაა გაკეთებული რეგიონული მედიის მხარდასაჭერად, კერძოდ, მიღებული თანხის არანაკლებ 15%-ისა გამოყენებული უნდა იქნეს წინასაარჩევნო რეკლამის განსათავსებლად, სულ ცოტა, 7 მაუწყებელში, რომლებიც არ არიან ეროვნული მაუწყებლები.

8 არასაარჩევნო დროს პოლიტიკური რეკლამის აკრძალვა არაკონსტიტუციურია - კახიძე, 13 აგვისტო, 2018, ნეტგაზეთი, <https://netgazeti.ge/news/297973/>

9 იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 51, პუნქტები: 5 და 6.

შესაბამისად, კანონმდებლობა უფასო პოლიტიკური რეკლამის სახით მნიშვნელოვან შესაძლებლობას ანიჭებს საარჩევნო სუბიექტებს, ინფორმაცია მიაწოდონ ამომრჩევლებს მათი საარჩევნო კამპანიის შესახებ. საინტერესოა, პრაქტიკაში რა პრობლემები გამოიკვეთა უფასო სარეკლამო დროსთან დაკავშირებით. 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტობის კანდიდატებად დარეგისტრირებული იყვნენ პირები, რომლებსაც რეალურად არჩევნებში გამარჯვების ინტერესი არ ჰქონდათ, არამედ მათთვის, როგორც კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტისთვის განკუთვნილ უფასო სარეკლამო დროს სხვა კანდიდატის სასარგებლოდ იყენებდნენ.<sup>10</sup> აღნიშნული პრობლემას წარმოადგენს იმ კუთხით, რომ არათანაბარ და უსამართლო პირობებში აყენებს კანდიდატებს, ვინაიდან ამ გზით რომელიღაც კანდიდატი შეძლებს უფრო მეტი სარეკლამო დროით ისარგებლოს, ვიდრე სხვა კანდიდატები სარგებლობენ. ამით ირღვევა უფასო სარეკლამო დროის თანაბრად გადანაწილების პრინციპი, რაც წინააღმდეგობაში მოდის თანასწორი საარჩევნო გარემოს ინტერესთან.

არსებულმა რეგულაციებმა აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია, რის გამოც ამ პრაქტიკის აღკვეთა არ მოხდა. შესაბამისად, იმისთვის, რომ მომავალ არჩევნებზე სამართლიანი საარჩევნო გარემო იყოს უზრუნველყოფილი, მნიშვნელოვანია, ეს საკითხი მკაფიოდ დარეგულირდეს და ე.წ. „ტექნიკურ კანდიდატებს“ არ მიეცეთ უფლება, მათთვის განკუთვნილი უპირატესობა სხვა კანდიდატების სასარგებლოდ გამოიყენონ.

## გაზეთების მიერ პოლიტიკური რეკლამის განთავსება

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი არეგულირებს ასევე გაზეთში პოლიტიკური რეკლამის გამოქვეყნებას. განსაზღვრულია, რომ ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებულმა გაზეთებმა პოლიტიკური რეკლამისათვის გაზეთის ფართობის გამოყოფის შემთხვევაში იმავე გაზეთში ყოველკვირეულად უნდა გამოაქვეყნონ ინფორმაცია: რომელი რიცხვიდან, რა პერიოდულობით და რა დრომდე გამოყოფილი გაზეთის ფართობი, გაზეთის ერთ ნომერში გამოყოფილი ფართობის სიდიდე, უფასო ფართობის გამოყოფის შემთხვევაში – მთლიანად გამოყოფილი ფართობის უფასო ნაწილის სიდიდე, ფართობის ტარიფი

და გაწეული მომსახურება.<sup>11</sup> ეს გაზეთები ასევე ვალდებული არიან, ყველა საარჩევნო სუბიექტისთვის დაადგინონ ერთნაირი ტარიფი და არც ერთ საარჩევნო სუბიექტს გაზეთის ერთ ნომერში ან ერთი კვირის განმავლობაში არ დაუთმონ გამოყოფილი ფართობის ერთ მესამედზე მეტი.

სხვა გაზეთებს, რომლებიც არ ფინანსდებიან ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, შეუძლიათ, წინასაარჩევნო რეკლამისთვის ფართობი ნებისმიერი პირობით გამოიყონ ნებისმიერ საარჩევნო სუბიექტს.

მნიშვნელოვანია ის, რომ, თუ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტმა არ გამოიყენა თავისი წილი უფასო საერთო დრო ან გაზეთის ფართობი, შესაბამის მაუწყებელს ან გაზეთს უფლება აქვს, ეს დრო ან ფართობი თანაბრად გადაუნაწილოს დანარჩენ საარჩევნო სუბიექტებს.

## წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქებასთან დაკავშირებული სხვა რეგულაციები

საარჩევნო კოდექსი, გარდა პოლიტიკური რეკლამისა, ადგენს ასევე, ზოგადად, წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქების სტანდარტებსა და წესებს, კერძოდ, საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულია, რომ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროგრამების გადაცემებისა და არჩევნების გაშუქების დროს მაუწყებელმა უნდა დაიცვას მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის პრინციპი.<sup>12</sup> ასევე დადგენილია, რომ, თუ საერთო მაუწყებელი გადაწყვეტს წინასაარჩევნო კამპანიის საკუთარ ეთერში გაშუქებას, წინასაარჩევნო დებატები უნდა გადასცეს არადისკრიმინაციულად და ყველა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მონაწილეობით.

საზოგადოებრივი მაუწყებელი ვალდებულია, საარჩევნო კამპანიის პერიოდში არჩევნებთან დაკავშირებულ გადაცემებში უზრუნველყოს სურდოთარგმანი, რაც, როგორც ზევითაც აღინიშნა, აუცილებელი პირობაა საარჩევნო პროცესების შესახებ ყველა ამომრჩევლის ინფორმირების მიზნით.

## საზოგადოებრივი აზრის კვლევა

არჩევნებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ყურადღება ექცევა საზოგადოებრივი აზრის

10 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები - წინასაარჩევნო მონიტორინგის მეორე შუალედური ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 8 ოქტომბერი, 2018, 15, <https://bit.ly/2YAcq7x>  
11 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 50, პუნქტი 2.  
12 იქვე, მუხლი 51, პუნქტები: 1 და 2.



კვლევას, რომელიც მოსახლეობას აცნობს საზოგადოებრივ განწყობებს სხვადასხვა პოლიტიკურ საკითხთან მიმართებით. იმისთვის, რომ არ მოხდეს მსგავსი კვლევებით საზოგადოებრივი აზრის მანიპულაცია და მოსახლეობის შეცდომაში შეყვანა, საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს იმ მოთხოვნებს, რომელთაც საზოგადოებრივი კვლევა უნდა აკმაყოფილებდეს.<sup>13</sup> მაგალითად, საზოგადოებრივი აზრის კვლევა უნდა ეფუძნებოდეს წარმომადგენლობითი შემთხვევითი შერჩევის აღიარებულ მეცნიერულ მეთოდოლოგიას, რომელიც უზრუნველყოფს შედეგების არანაკლებ 95%-იან საიმედოობას და რომლის ცდომილების ფარგლები 3%-ს არ აღემატება; უნდა ეფუძნებოდეს გამჭვირვალე მეთოდოლოგიას და გამოქვეყნდეს მეთოდოლოგიის საიმედოობისა და შედეგების ობიექტურობის გადამოწმების შემდეგ; ასევე განსაზღვრულია, თუ რა ინფორმაცია უნდა მიეთითოს კვლევის გამოქვეყნებისას.

ამომრჩეველთა ნებაზე არასათანადო გავლენის თავიდან აცილების მიზნით, აკრძალულია კენჭისყრამდე 48 საათის განმავლობაში და კენჭისყრის დღის 20 საათამდე არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნება, გარდა არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობისა. არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნებისას უნდა მიეთითოს გამოკითხვის დამკვეთი და მისი განმარტებული ორგანიზაცია, გამოკითხვა ფასიანია თუ უფასო, გამოკითხვის თარიღი, გამოკითხვის მეთოდი, გამოკითხვაში გამოყენებული კითხვების ზუსტი ფორმულირება და შესაძლო ცდომილების ფარგლები.<sup>14</sup>

აქაც საინტერესოა, რა პრობლემა გამოიკვეთა საზოგადოებრივი აზრის კვლევასთან დაკავშირებით. 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მედიასაშუალებებს მოუწოდა, რომ საზოგადოებრივი კვლევის დაკვეთის შემთხვევაში გადაემოწმებინათ მათ მიერ დაკვეთილი კვლევის სანდოობა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ შეიძლებოდა, დაკისრებოდათ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.<sup>15</sup> კომისიის მიერ მედიასაშუალებებისთვის წარდგენილი მოთხოვნა საფუძვლად მოკლებული იყო. საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-11 პუნქტი, რომელსაც კომისია დაეყრდნო, ადგენს საზოგადოებრივი

აზრის კვლევის გამოქვეყნებას მისი საიმედოობისა და შედეგების ობიექტურობის გადამოწმების შემდეგ, თუმცა ეს მოთხოვნა მიემართება კვლევის ჩამტარებელ კომპანიას და არ შეიძლება გავრცელდეს მედიასაშუალებებზე. გარდა იმისა, რომ აღნიშნული მოთხოვნა არ გამომდინარეობს კანონმდებლობიდან, მისი შესრულება პრაქტიკული თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება მედიასაშუალებებისთვის, ვინაიდან მათ არ აქვთ საამისო ექსპერტიზის შესაძლებლობა და გამოცდილება. შესაბამისად, ასეთი მოთხოვნის ერთადერთი შედეგი შეიძლება იყოს მედიის მიერ საზოგადოებრივი კვლევის დაკვეთისა თუ მისი გაშუქებისაგან თავის შეკავება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ კომისიამ მსგავსი არარეალისტური მოთხოვნები არ წარუდგინოს მედიასაშუალებებს მომავალ არჩევნებზე.

## არჩევნების მეორე ტურზე საარჩევნო კამპანიის გაშუქება

საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მეორე ტურის შესაძლებლობა ყველა სახის არჩევნებზე. მიუხედავად ამისა, პირველსა და მეორე ტურებს შორის პერიოდში წინასაარჩევნო კამპანიის მარეგულირებელი ნორმები არაა მოცემული საარჩევნო კოდექსში, რაც აშკარა ხარვეზია. აღნიშნული ბუნდოვანსა და განუჭვრეტელს ხდის იმ რეგულაციებს, რომლებიც მეორე ტურის წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში უნდა მოქმედებდეს. მაგალითად, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტურის წინასაარჩევნო კამპანიის დროს პოლიტიკური რეკლამის გაშუქებასთან დაკავშირებით კომუნიკაციების კომისიამ მაუწყებლებს აცნობა, რომ რეგულაციები მოქმედებს დაიწყებდა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ მეორე ტურის ჩატარების თარიღის ოფიციალურად გამოცხადების შემდეგ. რეგულაციების არარსებობის პირობებში მაუწყებელთა უმრავლესობამ მარეგულირებელი ორგანოს ინსტრუქციის მიხედვით იმოქმედა და ოფიციალური თარიღის გამოცხადების შემდეგ გაუშვა წინასაარჩევნო რეკლამა.<sup>16</sup> ამდენად, აღნიშნული საკითხი პრობლემურია და საჭიროა მისი ნათლად რეგულირება საარჩევნო კოდექსით.

საქართველოში მედიის მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის მარეგულირებელი ნორმების მიმოხილვის შემდეგ, შეიძლება ითქვას, რომ

13 იქვე, პუნქტი 11.

14 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, მუხლი 50, პუნქტი 5.

15 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები – წინასაარჩევნო მონიტორინგის პირველი შუალედური ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 13 სექტემბერი, 2018, <https://isfed.ge/geo/news/2018-tslis-saprezidento-archevnebi-tsinasaarchevno-monitoringis-pirveli-shualeduri-angarishi>

16 საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, საქართველოს საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტური, 28 ნოემბერი, 2018, მოხსენება წინასწარი მიგნებებისა და დასკვნების შესახებ, 12.

მოქმედი კანონმდებლობა მნიშვნელოვან რეგულაციებს შეიცავს, რაც მიზნად ისახავს, ერთი მხრივ, ამომრჩევლების სათანადოდ და სრულყოფილად ინფორმირებას მიმდინარე საარჩევნო პროცესისა და პოლიტიკური აქტორების გზავნილების შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ, გარკვეულ ჩარჩოებში აქცევს საარჩევნო სუბიექტების წვდომას საეთერო დროზე, რომ რომელიმე მათგანმა, ფინანსური შესაძლებლობიდან გამომდინარე, უპირატესად არ აითვისოს მედიაარესურსი და ამით არ შეზღუდოს კონკურენტების წვდომა მასზე. ასევე მნიშვნელოვანია ის სტანდარტები, რომლებიც მედიამ უნდა დაიცვას წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქებისას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული

დისკრიმინაციული მოპყრობა ან პრივილეგიის მინიჭება რომელიმე საარჩევნო სუბიექტისთვის. მიუხედავად ამ რეგულაციებისა, როგორც კანონმდებლობაში, ასევე პრაქტიკაში, არსებობს ხარვეზები, რომლებიც საჭიროებენ შესაბამის რეაგირებას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საარჩევნო სუბიექტების თანაბარი და არადისკრიმინაციული გაშუქება და, ამასთან, საფრთხე არ შეექმნას მედიასაშუალებების საქმიანობას მათთვის არაგონივრული მოთხოვნების წაყენებით, რაც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სამართლიანი და კონკურენტული საარჩევნო გარემოს არსებობისთვის.

## Media regulations in elections, domestic legislation – challenges in practice

**Author: Elene Nizharadze**

Deputy Director of International Society of for Fair Elections and Democracy

Executive Summary

Democratic and free elections are possible only when citizens can make informed decisions. Media is playing crucial role during election period to provide voters with comprehensive information about ongoing political processes and platforms and aims of political parties and candidates. To that end, it is important to have pluralistic, balanced and free media.

As media plays a significant role during election period, it is important to regulate rights and duties of media outlets on the one hand and those of political actors on the other. These regulations are the pre-condition that voters will receive information about elections and political parties/candidates will have access to media outlets. Besides, the purpose of the regulations is also to ensure that media itself will not establish discriminatory approach against any of the political parties/candidates. For that purpose, legislation of Georgia regulates the following issues:

- Political advertisements, including free political advertisements;
- Pre-election campaign coverage and debates;
- Public opinion polls, etc.

The present article gives an overview of the most important regulations existing during pre-election campaign and some of the problems related to these regulations and revealed also in practice.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამომცემი  
„საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალის“ რედაქტორი



### ამსტრაქტი

საქართველოს უზენაესი კანონის პრეამბულის თანახმად, საქართველო სამართლებრივი სახელმწიფოა, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს: „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს.“<sup>1</sup> გენდერული თანასწორობა ერთ-ერთი მთავარი საკითხია საქართველოს კონსტიტუციაში. არჩევნებისა და გენდერის ურთიერთმიმართება კი ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი დისკუსიის საგანია. მართალია, ქალის საარჩევნო უფლებები ჯერ კიდევ მეოცე საუკუნის დასაწყისში აღიარა ქართულმა სამართალმა, რეალური პროგრესი საქართველოში, განსაკუთრებით, ქალთა პასიური უფლების თვალსაზრისით, დიდწილად დეკლარაციულია.

საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობა ქალია, მიუხედავად ამისა, პარლამენტში ქალთა პროპორცია ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე დაბალია და ახლოსაც არ არის ევროპის საბჭოს მიერ აღიარებულ მინიმალურ 40%-იან ბლვართან. კვლევები ცხადყოფს, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილი პარლამენტის 150 წევრიდან 23 დეპუტატ ქალს არასაკმარისად მიიჩნევს და ემხრობა სხვადასხვა ვით ამ რაოდენობის გაზრდის წახალისებას. ვარდა ამისა, საერთაშორისო თანამეგობრობაც მოუწოდებს საქართველოს, მიიღოს ზომები ამ მიმართულებით.

ევროპის საბჭოს არაერთი რეკომენდაცია და რეზოლუცია საუბრობს ქალთა არჩევნების უფლებების გაძლიერებაზე, როგორც აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობის წახალისებით, ასევე პასიური საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფისათვის გადასადგმელ ნაბიჯებზე. საინტერესოა, რომ საარჩევნო სისტემის მოდიფიცირება და სავალდებულო კვოტირება ამ ნაბიჯებისათვის მნიშვნელოვან მექანიზმებად განიხილება, თუმცა არსებითია, ეს ინსტრუმენტები არ იყოს განცალკევებული ისეთი პროცესებისგან, როგორებიცაა: განათლება, მედიასაშუალებებზე წვდომა, ხელშემწყობი სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა, გენდერული მონაცემების კვლევა და სხვ. სწორედ ამ მიდგომების გაერთიანებით არის შესაძლებელი არჩევნებში გენდერული ბალანსის მიღწევა.

### „გენდერი და არჩევნები“ – კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუცია თანასწორობის უფლებას განსაკუთრებულად გამოყოფს: „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია [...] სქესის მიხედვით.“<sup>2</sup> აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რეფორმის შედეგად კონსტიტუციაში ცალკე გაესვა ხაზი გენდერის საკითხს:

„სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.“<sup>3</sup>

აღნიშნულ განცხადებებს უზრალოდ დეკლარაციული ხასიათი არ აქვთ – კონსტიტუციის თითოეული დებულება წარმოადგენს ქვეყნის კანონმდებლობის საფუძველს, იგი სრულად უნდა შეესაბამებოდეს უზენაეს კანონს, მათ შორის საარჩევნო კანონმდებლობაც, რომელიც დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელია. აღსანიშნავია,

1 მუხლი 4, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 28 აგვისტო, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.  
2 მუხლი 11, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995.  
3 იქვე, მუხლი 11.3.

რომ საქართველოს კონსტიტუცია ასევე ხაზს უსვამს საერთაშორისო აქტების მნიშვნელობას, აღიარებს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს და იმავდროულად შიდასახელმწიფოებრივ აქტებთან მიმართებით უპირატეს ძალას ანიჭებს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, იმ დათქმით, რომ ეს უკანასკნელი არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას.<sup>4</sup>

საქართველო არაერთი საერთაშორისო აქტის მხარეა, რომლებიც ქალთა უფლებებს განსაზღვრავს, მათ შორისა, ზოგადად, ადამიანის უფლებათა შესახებ აქტები (მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია,<sup>5</sup> სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი<sup>6</sup> და ა.შ.), კონკრეტულად კი, გაეროს ქალთა უფლებების შესახებ კონვენცია.<sup>7</sup> ეს აქტები განამტკიცებენ ქალთა თანასწორობას და ხაზს უსვამენ სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს რეალური თანასწორობა.

## რატომ მეტი ქალი?

გარდა იმისა, რომ საერთაშორისო სამართლის პრინციპია კანონის წინაშე თანასწორობა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების ქვაკუთხედი ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა, გენდერულად დაბალანსებული წარმომადგენლობა როგორც აქტიური, ასევე პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელებისას სხვა ბევრ დადებით გავლენას უკავშირდება.<sup>8</sup>

პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ ქალები, სულ მცირე, მოსახლეობის ნახევარია და, შესაბამისად, მათ უნდა ჰქონდეთ უფლება, ამ თანაფარდობასთან დაახლოებული პროპორციით იყვნენ წარმოდგენილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.<sup>9</sup>

ცალკე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა სქესს სხვადასხვა საჭიროება აქვს, მაგალითად:

ჯანმრთელობის, სოციალური უზრუნველყოფის, დასაქმების, განათლებისა და სხვა მიმართულებებით. არაერთი კვლევა ცხადყოფს, რომ გენდერული ბეგავლება პოლიტიკისა თუ კანონმდებლობის დონეზე არსებითად განსხვავებულია.<sup>10</sup> შესაბამისად, როგორც ხმის მიცემისას, ასევე წარმომადგენლობით ორგანოში გადაწყვეტილების მიღებისას ეს განსხვავებული გამოცდილება და ხედვა არსებით გავლენას ახდენს სახელმწიფო პოლიტიკის ინკლუზიურ განვითარებაზე.

ცალკე აღსანიშნავია კრიტიკული მასის არგუმენტი, რომლის მიხედვითაც საკმარისი რაოდენობის წარმომადგენლის შემთხვევაში ქალებს შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენა და რეალური ცვლილებების შეტანა პოლიტიკის პროცესში; ასეთი მასის არარსებობის შემთხვევაში კი ქალთა მცირე რაოდენობას არსებითი გავლენა არ აქვს და ზემოთ მითითებულ შედეგებს ვერ ვიღებთ.<sup>11</sup>

## 52/15 – ქალი ამომრჩეველი და არჩეული ქალი

როდესაც ვსაუბრობთ გენდერისა და არჩევნების ურთიერთმიმართებაზე, ხაზი უნდა გაესვას არჩევნების ორ მხარეს – აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას. პირველ შემთხვევაში ეს არის მოქალაქის უფლება, მისცეს ხმა არჩევნებში, ხოლო მეორე – უფლება, კენჭი იყაროს კონკრეტულ არჩევით თანამდებობაზე.

ქალთა უფლება საქართველოში ორივე მხრივ მამაკაცთა თანასწორად გარანტირებულია. ამ მხრივ, საქართველოს პირველი რესპუბლიკაც ძალზე პროგრესული სახელმწიფო იყო და, გარდა იმისა, რომ მეოცე საუკუნის დასაწყისში 20 წელს მიღწეულ ნებისმიერ მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, ჰქონდა აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება,<sup>12</sup> უფრო მეტიც, პირველ არჩეულ საკანონმდებლო ორგანოში ხუთი ქალი დეპუტატი იყო არჩეული.<sup>13</sup> 130 დეპუტატიდან ხუთი,

4 იქვე, მუხლი 4.5.

5 Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, Strasbourg. მუხლი 14 და პროტოკოლი 12.

6 United Nations General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations. მუხლები: 14, 25, 26.

7 United Nations General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 18 December 1979, United Nations. ამ სტატიის მიზნებისათვის განსაკუთრებით იხ. მუხლი 7.

8 ქალთა აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებების საკითხზე იხ. Council of Europe, Recommendation 1676(2004), Women's participation in elections, საპარლამენტო ასამბლეა, 2004 წლის 5 ოქტომბერი (27-ე სედიზი).

9 ამ საკითხზე დამატებით იხ.: Council of Europe, Resolution 1898 (2012) Political parties and women's political representation, Parliamentary Assembly. ტექსტი მიღებულია საპარლამენტო ასამბლეის მიერ 2012 წლის 3 ოქტომბერს (32-ე სედიზი); ასევე, Council of Europe, Doc. 13022, Political parties and women's political representation, Political parties and women's political representation, 18 სექტემბერი, 2012, გვ. 5.

10 იხ., მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის გენდერული ბეგავლების ანგარიშები. ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komisiebi-da-sabchoebi-8/genderuli-tanasworobis-sabcho/resursi/kvlevebi/gia1> [ზოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

11 S.Childs, M.L. Krook, "Critical Mass Theory and Women's Political Representation" Political Studies 56(10):725-736, February 2008, 725-726; იხ., ასევე, ლ. ლვინიანიძე, ვ. მენაბდე, „ქალები და პოლიტიკური წარმომადგენლობა“, გამკველვეი ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერებისთვის საქართველოში, EMC, 2014. განსაკუთრებით გვ. 8.

12 საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, დამფუძნებელი კრება, მუხლი 46.

13 ა. კლდიაშვილი, „ადმინისტრაციის ქალები პოლიტიკაში“, 2016, 20, სადისერტაციო ნაშრომი, ხელმისაწვდომია: [http://gtu.ge/bef/pdf/Doqtorantura/avtoreferatebi\\_2016/Soc-mecn\\_05.07.16/a.kldiaSvili.pdf](http://gtu.ge/bef/pdf/Doqtorantura/avtoreferatebi_2016/Soc-mecn_05.07.16/a.kldiaSvili.pdf); მსოფლიოში ქალთა პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლებების ქრონოლოგია იხ.: [http://womensuffrage.org/?page\\_id=69](http://womensuffrage.org/?page_id=69)<http://womensuffrage.org> [ლინკები ზოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

მართალია, ცოტაა, თუმცა იმ დროისათვის საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. ეს მიღწევა არ ნიშნავს, რომ საქართველოში არჩევნებში თანასწორობა მიღწეულია და მეოცე საუკუნის დასაწყისის პროგრესი დღესაც გრძელდება.

მოქმედი მოწვევის პარლამენტში ქალთა პროპორცია კვლავ ძალიან მცირეა, 150 დეპუტატიდან მხოლოდ 23-ია ქალი, რაც 15%-ზე ოდნავ მეტია.<sup>14</sup> 2008 წლის პარლამენტში ეს მაჩვენებელი 7% იყო, ხოლო 2012 წლის პარლამენტში 12%.<sup>15</sup> მართალია, რიცხვი ზრდადია, თუმცა ტემპი ძალიან დაბალია. საინტერესოა, რომ, კვლევების თანახმად, მოსახლეობის უმრავლესობა (52%) ამ მაჩვენებლებს არასაკმარისად მიიჩნევს.<sup>16</sup> 2019 წლის ივლისის საზოგადოების განწყობის კვლევის თანახმად, მოსახლეობის 46% თვლის, რომ ქალთა და მამაკაცთა პროპორცია თანაბარი უნდა იყოს პარლამენტში, 28%-ისთვის კი მისაღები რაოდენობა 30% ქალი და 70% მამაკაცი იქნებოდა.<sup>17</sup>

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მონაცემებით, მოსახლეობის 52% ქალია.<sup>18</sup> ამომრჩეველთა რაოდენობა და, არჩევნებში მონაწილეობის არსებული უკანასკნელი მონაცემებით, ქალებისა და კაცების მაჩვენებელი თითქმის თანაბარია (51% ქალი, 49% კაცი – 2018 წელს); მეორე მხრივ, ქალთა აქტიუობა შედარებით დაბალია კაცთა აქტიუობაზე (ქალთა 44% და კაცთა 53% პირველ ტურში, ქალთა 53% და კაცთა 60% მეორე ტურში).<sup>19</sup>

ფაქტია, მიუხედავად იმისა, რომ ქალები მოსახლეობის და აქტიური ამომრჩეველების ნახევარს წარმოადგენენ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართული ქალების რაოდენობა

უდავოდ მცირეა და ამას საზოგადოების დიდი ნაწილიც არასაკმარისად მიიჩნევს. ცხადი ხდება, რომ საქართველოში არსებული გარემო არ ახალისებს ქალთა აქტიურობასა და წარმომადგენლობითობას.

საქართველოში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოქმედებს რამდენიმე საერთაშორისო აქტი. წლების განმავლობაში ქვეყანამ არაერთი ნაბიჯი გადადგა ზოგადად ქალთა უფლებების გაძლიერებისათვის, თუმცა ქალთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მაინც გამოწვევად რჩება.<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობის ადამიანის უფლებათა სტრატეგიაში ცალკეა ხაზგასმული ქალთა საარჩევნო უფლებები და გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა, მიზანი 14, ამოცანა „ა“-ს თანახმად, მთავრობის მიზანია: „ეფექტიანი ღონისძიებების განხორციელება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, განსაკუთრებით – პოლიტიკურ საქმიანობაში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში [ხაზგასმა ავტორისა].“<sup>21</sup> საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმა, რომელიც 2020 წლის ბოლოს ამოიწურება, განსაზღვრავს ამ სტრატეგიული მიზნის მიღწევის მოქმედებებს,<sup>22</sup> მათ შორის: პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის მხარდაჭერის საკითხის ფარგლებში სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, საარჩევნო პროცესებში ჩართულ პირთა შესახებ მონაცემების გენდერულ ჭრილში ანალიზს (კანდიდატები, ამომრჩეველები, დამკვირვებლები, საარჩევნო ადმინისტრაცია და ა.შ.); პოტენციური კანდიდატი ქალების ტრენინგს საარჩევნო პროცედურებთან დაკავშირებით და სასწავლო პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას გენდერულ საკითხებზე.<sup>23</sup>

14 აღსანიშნავია, რომ, სანამ სალომე ზურაბიშვილი პრეზიდენტობის კანდიდატი გახდებოდა, იგი პარლამენტის 24-ე დეპუტატი ქალი იყო.  
15 იხ. ქალები პარლამენტში, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი. ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/women> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
16 იხ. ამაჟამად საქართველოს პარლამენტის 150 წევრიდან 23 ქალია. ეს რაოდენობა არის ძალიან ცოტა, საკმარისი თუ ძალიან ბევრი? საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2016 წლის ნოემბერი, NDI, CRR. ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/nn2016ge/ENOUGHW/> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
17 როგორ იქნებოდა ქალი და კაცი პარლამენტარების საუკეთესო გადანაწილება პარლამენტში? საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2019 წლის ივლისი, NDI, CRR. ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/nj2019ge/BESTPRP/> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020]. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თანაბარი განაწილების მომხრეების რაოდენობა ბოლო წლებში იზრდება 32%-იდან 46%-იან მაჩვენებლამდე. დინამიკისათვის იხ.: NDI - საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2017 წლის დეკემბერი; NDI - საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2016 წლის ნოემბერი; NDI - საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2016 წლის მარტი; NDI - ქალების პოლიტიკური ჩართულობა საქართველოში, 2014.  
18 ქალი და კაცი საქართველოში, სტატისტიკური პუბლიკაცია, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2019, 11, ხელმისაწვდომია: [https://www.geostat.ge/media/27545/W%26M-GEO\\_2019.pdf](https://www.geostat.ge/media/27545/W%26M-GEO_2019.pdf) [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
19 იხ. ქალი და კაცი საქართველოში, სტატისტიკური პუბლიკაცია, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2015, ამომრჩეველთა რიცხვებზე საქართველოში 2015 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების დროს, 70 (ორივე სქესის განაწილება 50% იყო); ამომრჩეველთა აქტიუობა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს, 2017, 94. (ორივე სქესის მაჩვენებელი იყო 50%). ხელმისაწვდომია: [https://www.geostat.ge/media/13637/Qali-da-kaci\\_2015.pdf](https://www.geostat.ge/media/13637/Qali-da-kaci_2015.pdf) [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020]. ქალი და კაცი საქართველოში, საქსტატი, 2019, ამომრჩეველთა აქტიუობა საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების დროს, 2018, (ქალების რაოდენობა 51%, კაცების - 49%), ხელმისაწვდომია: [https://www.geostat.ge/media/27545/W%26M-GEO\\_2019.pdf](https://www.geostat.ge/media/27545/W%26M-GEO_2019.pdf) [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
20 სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული აქტივობები თავმოყრილია პუბლიკაციაში „ქალი და კაცი საქართველოში“, საქსტატი, 2019, 6-9.  
21 „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2014 - 2020 წლებისთვის“, საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 30 აპრილი, 2014 წ.  
22 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აპრილის დადგენილება №182 „ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2018-2020 წლებისთვის) დამტკიცების შესახებ“, იხ. ამოცანა 12.  
23 საქართველოს მთავრობის ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმა (2018-2020 წლებისთვის), ამოცანა 12.5.

სამოქმედო გეგმაში მოცემული აქტივობების ეფექტურობა ცალკე შეფასების საგანია, თუმცა ცხადია, რომ ამ საკითხში საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკისა და საქართველოსადმი გაკეთებული რეკომენდაციების ანალიზი მნიშვნელოვანია.

## „შუპის ჭერი“ პოლიტიკაში

ევროპის საბჭოს მიერ 2019 წლის დეკემბრის მონაცემების ანალიზის თანახმად, საბჭოს წევრ ქვეყნებში ქალი დეპუტატების საშუალო მაჩვენებელი 29,5%-ია.<sup>24</sup> ეს მაჩვენებელი რეკომენდებულ რიცხვთან ახლოს ჯერ ისევ არ დგას (40%), თუმცა ბევრად აღემატება საქართველოს მოცემულობას, რაც ევროპის საბჭოს რეკომენდებულ მაჩვენებელს არსებული ტემპებით, სავარაუდოდ, 2040 წელს მიაღწევს, თუ სახელმწიფომ შესაბამისი წამახალისებელი მექანიზმები არ გამოიყენა.<sup>25</sup> აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებით განისაზღვრა პარტიების დამატებითი დაფინანსების მექანიზმი განსხვავებული სქესისგან შემდგარი პარტიული სიებისთვის, კერძოდ, პარტია, რომელიც მიიღებს სახელმწიფო დაფინანსებას კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, მიიღებს 30%-ის ოდენობის დამატებით დაფინანსებას, თუ ამ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის, რომელშიც ეს პარტია შედის, არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიაში (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებზე - ყველა პარტიულ სიაში) „კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში ერთიმეორისაგან განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია, სულ მცირე, 30%-ით“.<sup>26</sup>

ამ მექანიზმის ამოქმედებამ ვერ შეძლო, დიდი გავლენა მოეხდინა პარლამენტში ქალთა რაოდენობაზე, უფრო მეტიც, წინა ორ მოწვევას შორის (2008 და 2012) სხვაობა გაცილებით დიდი იყო, ვიდრე 2012 და 2016 წლების მოწვევებს

შორის. თავისთავად, ამ მაჩვენებლების განმაპირობებელი ბევრი სხვა ფაქტორის უკუღმეღმეოა ან უნდა მოხდეს, თუმცა მხოლოდ ზემოთ დასახელებული მექანიზმი რომ არასაკმარისია, ეს ნათელია.

გამომდინარე იქიდან, რომ, სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, ქალთა განათლების ხარისხი, დასაქმების წილი, საჯარო სამსახურში წარმომადგენლობა და სხვა მაჩვენებლები, რაც შესაძლოა, ქალთა დაბალი წარმომადგენლობის არგუმენტებად იყოს მომველიებული, საკმაოდ მაღალია საქართველოში,<sup>27</sup> ცხადი ხდება, რომ პოლიტიკურ თანამდებობებზე ქალთა წარმომადგენლობა მათ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებასთან ნაკლებად არის დაკავშირებული; შესაბამისად, პარლამენტში ან სხვა არჩევით ორგანოში არსებული სხვაობა „შუპის ჭერს“<sup>28</sup> უკავშირდება.<sup>29</sup>

აღსანიშნავია, რომ ევროსაბჭოს გენდერული თანასწორობის 2018-2023 წლის სტრატეგიაში გენდერისა და არჩევნების საკითხს მნიშვნელოვანი როლი უჭირავს. მათ შორის, ხაზგასმულია საარჩევნო სისტემების, პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირების, გენდერული სტერეოტიპების საკითხები, როგორც ბარიერი ქალთა წარმომადგენლობისათვის.<sup>30</sup> სტრატეგიის თანახმად, წევრ ქვეყნებში დადგენილ სტანდარტს ქვემოთაა ეროვნულ დონეზე არჩევით თანამდებობებზე ქალთა წარმომადგენლობა, დოკუმენტი ასევე უთითებს გაეროს დღის წესრიგზე: „პლანეტა 50-50 2030-ამდე“ და მიზნად ისახავს წარმომადგენლობის გაზრდისათვის სხვებული ბარიერების დაძლევის.<sup>31</sup>

## ევროპის საბჭოს სტანდარტები

2003 წელს ევროპის საბჭომ, გამომდინარე იქიდან, რომ წევრ სახელმწიფოებში ქალების წარმომადგენლობა პოლიტიკური და საჯარო

24 იხ. Parliamentarians in Council of Europe's Member States, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/gender-equality-in-parliaments> [შოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
25 მარტივი მათემატიკური გამოთვლა, 2008 – 7%, 2012 – 12%, 2016 – 15%. ტენდენცია თუ გაგრძელება, მაჩვენებელი 39-40%-ს მიაღწევს 2040 წლის არჩევნებზე.  
26 მუხლი 30.71. საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, 31 ოქტომბერი, 1997. გამოქვეყნებულია: პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997.  
27 იხ. ქალი და კაცი საქართველოში, საქსტატი, 2019.  
28 „გამჭვირვალე ბარიერი, რომელიც ხელს უშლის ქალთა დაწინაურებას მაღალ კორპორაციულ საფეხურებზე [...] მიმართულია ქალებისადმი, როგორც ადამიანთა ადვილად იდენტიფიცირებადი ჯგუფისადმი მხოლოდ იმიტომ, რომ ქალები არიან“. Morrison et al. 1987, 13 (ციტირებულია J.Baxter, E.O.Wright, „The glass ceiling hypothesis“, Gender & Society, Vol. 14, No. 2, April 2000, გვ. 276). ტექსტი ციტირებულია: ლ. ჯალაღანია, თ. ნადარეიშვილი, გენდერული დისკრიმინაცია შრომით ურთიერთობებში, ორგანიზაცია „კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“ (Article 42 of the Constitution), ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/uploads/other/75/75600.pdf> [შოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
29 ამ საკითხზე იხ. O. Folke და J. Rickne, „The Glass Ceiling in Politics: Formalization and Empirical Tests“, Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 1034, 2014.  
30 იხ. Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018-2023, 27-28. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb> [შოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].  
31 „პლანეტა 50-50 2030 წლისთვის“ ეწოდება გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების ფარგლებში მოქმედ კამპანიას გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად. დეტალური ინფორმაციისთვის იხ.: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/03/iwd2017unsg/>; ასევე, <https://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up> [ლინკები შოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ძალიან დაბალი იყო, შეიმუშავა რეკომენდაციები ქალებისა და კაცების დაბალანსებული წარმომადგენლობისათვის.<sup>32</sup> დოკუმენტი ხაზს უსვამს, რომ პოლიტიკასა და საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანაბარი წარმომადგენლობა, ერთი მხრივ, უკეთეს და ეფექტურ პოლიტიკის პროცესს განაპირობებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ეს არის ადამიანის უფლებათა სრულად სარგებლობისა და დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირების აუცილებელი წინაპირობა. სწორედ ეს დოკუმენტი განსაზღვრავს რეკომენდებულ მინიმალურ წარმომადგენლობას – საკანონმდებლო ორგანოს 40% განსხვავებული სქესის უნდა იყოს.

ევროსაბჭოს რეკომენდაციამ განსაზღვრა რვა მიზანი, რაც ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდას ემსახურება, მათ შორის: ზოგადად დაბალანსებულ ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სპეციალური მექანიზმების გაძლიერებას ქალთა პოლიტიკაში ჩართვის სურვილის გასაღვივებლად, ხმის მიცემის უფლების თანაბარი გამოყენების წახალისებას და ა.შ.

რეკომენდაცია (2003)3 ასევე მოიცავს კონკრეტულ სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ მექანიზმებს, რომელთაგან ქალთა საარჩევნო უფლებებთან მიმართებით აღსანიშნავია:

- საკანონმდებლო რეფორმა, რომლებიც ადგენს პარტიების მოთხოვნებს ინდივიდუალური კანდიდატების ან პროპორციულ სისტემაში პარტიული სიებისთვის (ყოველი მეორე განსხვავებული სქესით, zipper system);
- პარტიების მიერ გენდერული თანასწორობის წახალისებისთვის საჯარო დაფინანსების გამოყენება;
- თუ საარჩევნო სისტემას უარყოფითი გავლენა აქვს ქალთა წარმომადგენლობაზე, საარჩევნო სისტემის რეფორმის განხორციელება;
- პარლამენტში ან სხვა წარმომადგენლობით ორგანოებში სამუშაო გრაფიკისა და მუშაობის წესების გადახედვა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ორივე სქესის ადამიანთათვის სამუშაოსა და ოჯახური ცხოვრების დაბალანსების შესაძლებლობა;

რეკომენდაციები ასევე მოიცავს მხარდამჭერ მექანიზმებს, როგორცაა, მაგალითად:

- იმ ქალების მონაცემთა ბაზების შექმნა, რომლებიც მზად არიან, პოლიტიკურ და საჯარო გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე იმსახურონ;
- ქალი კანდიდატებისა და არჩეული ქალების გადამზადების პროგრამების წახალისება საინფორმაციო და კომუნიკაციების ტექნოლოგიების გამოყენებაში;
- სასკოლო კურიკულუმისა და ტრენინგების შემუშავება ახალგაზრდების გენდერული მგრძობელობის გასაზრდელად;
- ამომრჩეველთა ხმების განაწილების გენდერული თავისებურებების შესწავლა შესაბამისი კვლევებით;
- მედიის წარმომადგენლების წახალისება, კანდიდატებისა და არჩეული დეპუტატების თანაბრად წარმოსაჩენად მედიაში, განსაკუთრებით საარჩევნო პერიოდში.

ხსენებული რეკომენდაციის საფუძველზე 2004 წელს ევროსაბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესმა შეიმუშავა რეკომენდაცია (2004)148 – გენდერული წარმომადგენლობა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, რომელიც, ძირითადად, მიზნად ისახავს, რეკომენდაცია (2003)3-ის შესრულებისათვის სახელმწიფოებს მოუწოდოს სამოქმედო გეგმების დასახვისაკენ, მონაცემთა სეგრეგირებული დამუშავებისაკენ შეფასებისა და მონიტორინგის პროცესისათვის, საკონსულტაციო მეთოდების შექმნისაკენ, გენდერული ნიშნით საჭიროებების კვლევისაკენ და ა.შ.<sup>33</sup>

აღსანიშნავია, რომ ხსენებული სარეკომენდაციო დოკუმენტები არ უთითებს კონკრეტულად ერთი მექანიზმის ეფექტიანობაზე და არ მოითხოვს წევრი სახელმწიფოებისაგან რომელიმე მათგანის აუცილებელ გამოყენებას. ეს დოკუმენტები განსაზღვრავს იმ მიზნებს, რასაც უნდა ემსახუროს ესა თუ ის მექანიზმი.

ევროპის საბჭო არაერთ დოკუმენტში იმეორებს 2003 წლის რეკომენდაციებს და მათში ხაზგასმულია ორი საკითხი – საარჩევნო სისტემის გადახედვა და კვოტირების მექანიზმის დანერგვა.<sup>34</sup>

32 Council of Europe, Recommendation Rec(2003)3, Balanced participation of women and men in political and public decision-making. მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2003 წლის 12 მარტს, მინისტრთა მოადგილეების 831-ე შეხვედრაზე.

33 The Congress Of Local And Regional Authorities, Recommendation 148 (2004)1 on Gender Mainstreaming at Local and Regional Level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions. განხილული და მიღებულია ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების კონგრესზე 2004 წლის 27 მაისს, მესამე სხდომაზე.

34 საარჩევნო სისტემასა და კვოტირებასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით საინტერესოა: Council of Europe, Resolution 1706(2010), Increasing women's representation in politics through the electoral system, საპარლამენტო ასამბლეა, 2010 წლის 27 იანვარი (მე-6 სხდომა); ასევე, Council of Europe, Resolution 1898(2012), Political parties and women's political representation, საპარლამენტო ასამბლეა, 2012 წლის 3 ოქტომბერი (31-ე სხდომა).

## საარჩევნო სისტემა - ქალთა თანასწორობის ინსტრუმენტი

ცალკე გამოყოფას იმსახურებს დოკუმენტების მითითება საარჩევნო სისტემებზე. რეკომენდაცია (2003)3 ხაზგასმით მოუწოდებს სახელმწიფოებს, გადახედონ საარჩევნო სისტემას, თუ არსებული გენდერულ წარმომადგენლობას ვერ უწყობს ხელს.<sup>35</sup> აღნიშნულ საკითხს ხაზს უსვამს ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2016 წლის რეზოლუცია 2111(2016): „თუ კვოტები არ მოქმედებს, სხვადასხვა სისტემა თავისთავად სხვადასხვაგვარად მუშაობს ქალთა წარმომადგენლობის მიმართულებით. სრულად ან ნაწილობრივ პროპორციული სისტემები, როგორც ჩანს, უფრო ეფექტურია ქალი კანდიდატების არჩევისათვის, ვიდრე მაჟორიტარული“.<sup>36</sup>

საარჩევნო სისტემის გავლენას ხაზს უსვამს ამავე რეკომენდაციის განმარტებითი მემორანდუმიც.<sup>37</sup> ითვლება, რომ პროპორციული სისტემა ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს ქალთა მაღალ წარმომადგენლობას არჩევით თანამდებობებზე<sup>38</sup>. ამას ადასტურებს ევროპული გამოცდილებაც. ევროსაბჭოს განმარტებით, ეს, ძირითადად, განპირობებულია მოქმედი დეპუტატის გავლენით და, რამდენადაც მაჟორიტარულ სისტემაში მოქმედი დეპუტატი უმთავრესად მამაკაცია, ამომრჩეველიც სწორედ მას უჭერს მხარს და ახალ კანდიდატს, მით უფრო ქალს, უჭირს მაჟორიტარულ სისტემაში გამარჯვება.<sup>39</sup> თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ადგილობრივ დონეზე შეუძლებელია, იყოს განსხვავებული და, იმავდროულად, წარმატებული გამოცდილება, რისთვისაც აუცილებელია ადგილობრივი მდგომარეობის კვლევა.

საქართველოს გამოცდილების გაანალიზებისას ჩანს, რომ შერეულმა სისტემამ, პარტიების დაფინანსების მექანიზმის დამატების მიუხედავად, არსებითად დადებითი გავლენა ქალთა წარმომადგენლობაზე

ვერ მოახდინა. მეტიც, არსებული ქალი დეპუტატების დიდი ნაწილი სწორედ პარტიული სიის საფუძველზეა არჩეული<sup>40</sup>.

შესაძლებელია, საარჩევნო სისტემის შეცვლა დადებითად აისახოს არჩეულ ქალთა რაოდენობაზეც, როგორც 2020 წლის არჩევნების (თუ დამტკიცდა განახლებული სისტემა 130 პროპორციული სისტემით არჩეული და 30 მაჟორიტარული სისტემით არჩეული წევრისგან შემდგარი პარლამენტი), ასევე, კიდევ უფრო მეტად, 2024 წლის არჩევნების შედეგად (სრულად პროპორციული პარლამენტი).<sup>41</sup>

## კვოტირება - გამოსავალი?

კვოტირება არ არის რომელიმე სახელმწიფოს, საერთაშორისო ან ადგილობრივი ორგანიზაციის მიერ დასახული ერთმნიშვნელოვანი გადაწყვეტის გზა ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდისათვის.<sup>42</sup> თუმცა იგი არის დროებითი მექანიზმი, რომელიც სწრაფად იძლევა შესაძლებლობას, ჩამოყალიბდეს კრიტიკული მასა და დაიძლიოს „შუშის ჭერი“.<sup>43</sup>

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის (CEDAW) კომიტეტი საქართველოს მოუწოდებს:

*„ქალთა და მამაკაცთა არსებითი თანასწორობის დასაჩქარებლად, მიიღოს დროებითი სპეციალური ზომები, მათ შორის, საკანონმდებლო კვოტები[...]. კომიტეტი ასევე მოუწოდებს სახელმწიფოს, შეიმუშაოს დროებითი სპეციალური ზომები მარგინალიზებულ და სოციალურად დაუცველ ქალთა ჯგუფებისათვის, შეისწავლოს მსგავსი ზომების გემოქმედება და გაასაჯაროოს ამ კვლევების მიზნებში, შესაბამისი გენდერული სტატისტიკის ჩათვლით [ხაზგასმა ავტორისა]“.<sup>44</sup>*

კომიტეტმა ასევე მოუწოდა სახელმწიფოს,

35 ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია Rec(2003)3, პარაგრაფი 5.

36 Council of Europe, Resolution 2111(2016), Assessing the impact of measures to improve women's political representation, საპარლამენტო ასამბლეა, 2016 წლის 21 აპრილი (მე-16 სხდომა), პარაგრაფი 11.

37 ევროპის საბჭო, „Balanced participation of women and men in political and public decision-making“, Recommendation Rec (2003) 3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum. Directorate General of Human Rights, Council of Europe, 2003, 14.

38 R. Salmond „Proportional Representation and Female Parliamentarians“ Legislative Studies Quarterly Vol. 31, No. 2 (May, 2006), 175-204, 176. ავტორი უთითებს, რომ, ბრიტანული და ამერიკული ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემისგან განსხვავებით, პროპორციული სისტემა ქალთა წარმომადგენლობას თითქმის 5-ჯერ ზრდის. თუმცა ავტორი არ უგულებელყოფს შერეული სისტემების შესაძლო მაკალეფექტიანობას, სახელმწიფოს მოწყობიდან გამომდინარე.

39 იქვე, 26, იხ., ასევე, ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია 2111(2016). პარაგრაფი 11.

40 იხ. პარლამენტის წევრთა გადანაწილება. 18 დეპუტატი პარტიული სიით, 5 (საპრეზიდენტო არჩევნებამდე კიდევ ერთი, სალომე ზურაბიშვილი) მაჟორიტარული სისტემით არის არჩეული.

41 მუხლი 37, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995. ინფორმაცია კონსტიტუციური კანონპროექტისა და საერთო-სახალხო განხილვის შესახებ ხელმისაწვდომია: <http://parliament.ge/ge/konstituciuri-kanonis-proektis-sayoveltao-saxalxo-ganxilva> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

42 კვოტირებაზე ასევე საინტერესოა ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია 2111(2016). პარაგრაფები: 2 და 15.2.

43 იხ. ნ. მერიდი-გაბაიძე, ქალთა პოლიტიკური რეპრეზენტაცია: პრობლემა თუ ახიზება, 24 მაისი, 2018, ხელმისაწვდომია: [http://feminism-boell.org/ka/2018/05/24/kalta-politikuri-reprezentacia-problema-tu-axireba#\\_ftnref24](http://feminism-boell.org/ka/2018/05/24/kalta-politikuri-reprezentacia-problema-tu-axireba#_ftnref24), ასევე: ს. ჩაღუნელი, გენდერული კვოტირება პარლამენტში - პოზიტიური დისკრიმინაცია თუ გარდაუვალი აუცილებლობა?, On.ge, ხელმისაწვდომია: <https://on.ge/story/2019-გენდერული-კვოტირება-პარლამენტში-პოზიტიური-დისკრიმინაცია-თუ-გარდაუვალი-აუცილებლობა> [ლინკები ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

44 ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი, დასკვნითი შენიშვნები საქართველოს მე-4 და მე-5 პერიოდული ანგარიშების შესახებ, CEDAW/C/GEO/CO/4-5, 2014 წლის 24 ივლისი, პუნქტი 17.



„შემოიღოს სავალდებულო კვოტები პოლიტიკური პარტიებისათვის, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის სახელმწიფო და ადგილობრივ საკანონმდებლო ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობას [ხაზგასმა ავტორისაა]“.<sup>45</sup>

2017-2018 წელს იყო კიდევაც მცდელობა, პროპორციული სისტემისათვის დადგენილიყო პოლიტიკური პარტიების სავალდებულო კვოტინება, თუმცა ეს ცვლილებები საქართველოს პარლამენტმა არ მიიღო.<sup>46</sup>

რამდენადაც ეს საკითხი ამჯერად ქართულ პოლიტიკაში აქტიურად აღარ განიხილება, არსებითი ხდება სხვა მექანიზმების გააქტიურება, მათ შორის საგანმანათლებლო და წამახალისებელი მექანიზმებისა. შეუძლებელია საზოგადოების უმრავლესობის პოზიციის

უგულებელყოფა, რომ საქართველოს პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობა არასაკმარისია და არსებითი ხდება იმ ბარიერებზე ფიქრი, რაც ქალებს არჩევნებში პასიურობისკენ უბიძგებს: ინსტიტუციური ბარიერი, როგორცაა საარჩევნო სისტემა, ერთი მხრივ, გაუმჯობესებული იქნება პარლამენტში პროპორციული წესით არჩეული დეპუტატების რაოდენობის გაზრდით; მეორე მხრივ, პრობლემურად რჩება კულტურული ბარიერები, რომლებითაც ქართული საზოგადოების დიდი ნაწილი პოლიტიკას ქალის საქმედ არ აღიქვამს<sup>47</sup>, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ხმის მიცემისას ქალთა მონაწილეობა საკმაოდ მაღალი რჩება და დასაძლევია მეტწილად „ქალის ადგილის“ განსაზღვრა, რაშიც უდიდესი როლი აქვს სასკოლო პროგრამებს, ცნობიერების კამპანიებსა და სხვა ფართომასშტაბიან აქტივობებს.

## Gender and elections

**Author: Irine Urushadze**

Editor of Journal “Journal of Constitutional Law”  
Executive Summary

Pursuant to the Preamble of the Basic Law of Georgia, it is a Rule of Law State, which ensures universally recognised human rights and freedoms. “The State acknowledges and protects universally recognised human rights and freedoms as eternal and supreme human values.” Gender equality is one of the main issues in the Constitution of Georgia. The relationship of Gender and Elections is the part of significant discussions for the democratic development of the Country. Although women suffrage was recognised by the Georgian law in early 20th Century, real progress in this regard, particularly with respect to women’s right to be elected is mainly declaratory.

Women make up majority of the Georgian population. Regardless, the proportion of women in the Parliament is one of the lowest in Europe and is nowhere close to the minimum threshold of 40% provided by the Council of Europe. Studies evidence that majority of the population considers 23 women out of 150 Members of Parliament as insufficient and supports increase of this number through various measures. Additionally, international community also calls Georgia for taking steps in this direction.

Multiple recommendations and resolutions adopted by the Council of Europe discuss the need to strengthen women’s election rights, both with respect to promoting the use of active voting right and supporting realization of the passive right to be elected. Interestingly, modifying electoral system and adopting mandatory quotas are considered as significant measures for these steps. However, it is vital, that these tools are not isolated from other processes, such as, education issues, access to media resources, ensuring supportive work environment, gender-sensitive data collection and others. Through the unity of these measures it is possible to achieve gender balance in elections.

45 CEDAW/C/GEO/CO/4-5, 2014, პუნქტი 25.

46 პარლამენტმა გენდერული კვოტინების შესახებ კანონპროექტი ჩააგდო, On.ge, 23 მარტი 2018, ხელმისაწვდომია: <https://on.ge/story/20248-პარლამენტმა-გენდერული-კვოტინების-შესახებ-კანონპროექტი-ჩააგდო> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

47 საქართველოში ქალები ფიქრობენ, რომ მათთვის სხვა პროფესიები უფრო შესაფერისია, ქალების პოლიტიკური ჩართულობა საქართველოში, 2014, NDI, CRRC, ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/no2014ge/GEOWOTHP/> [ბოლოს ნანახია 20 მაისს, 2020].

# მედია რეგულაცია პრევენციის დროს — საქართველოს სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა



## აბსტრაქტი

განუზომილად დიდია დამოუკიდებელი მედიის როლი და ფუნქცია არჩევნების დროს. ამომრჩეველს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებისათვის მიუკერძოებელი, ობიექტური და კრიტიკული მედიასთან უნდა ჰქონდეს წვდომა. დამოუკიდებელი მედია დემოკრატიის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

დამოუკიდებელი მედიისა და სამართლიანი არჩევნების უფლება მრავალი საერთაშორისო დოკუმენტით არის განაწესებული, მათ შორისაა: სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მედიის მიერ საარჩევნო კამპანიის გაშუქების შესახებ, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული დეკლარაციები. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო თავის გადაწყვეტილებებში არაერთხელ საუბრობს საარჩევნო კამპანიის დროს პლურალისტური მედიაგარემოს მნიშვნელობის შესახებ, როგორც დემოკრატიული საზოგადოების ფუნდამენტზე. პრეცედენტულ სამართალში ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ მედიას შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს, მათ შორის საარჩევნო კამპანიის დროს, საკუთარი „მაკონტროლებელი ფუნქცია“ თავისუფლად განახორციელოს (იხ. სასამართლოს გადაწყვეტილებები: ECtHR Cases *Orlovskaya Iskra v. Russia*, *Olafsson v. Iceland*).

ნებისმიერი რეგულაცია, რომელიც მედიის მიერ არჩევნების გაშუქებას შეეხება, საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტს უნდა

## მეხუკა ანდლუკა

სამართლის დოქტორი  
კავკასიის უნივერსიტეტის პროფესორი

შესაბამებოდეს, ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს და არ უნდა შეზღუდოს საჯარო დისკუსია საზოგადოებრივი ინტერესის შემცველ თემებზე. მედია რეგულაცია თავისუფალი უნდა იყოს პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ ნებისმიერი სხვა ქვეტექსტივან და უნდა უზრუნველყოს მოვლენათა მიუკერძოებელი და დაბალანსებული გაშუქება. ტრადიციული მედია, განსაკუთრებით საზოგადოებრივი მაუწყებელი, არჩევნების გაშუქებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მაუწყებლის სარედაქციო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, რომელიც საარჩევნო კამპანიას არადისკრიმინაციულად და თავისუფლად აშუქებს. მედიამ უნდა გააშუქოს საარჩევნო პროცესი, მოახდინოს კამპანიის ანალიზი, მიმოიხილოს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების პროგრამა და განახორციელოს „საჯარო მაკონტროლებლის“ როლი.

ახალი მედიისა და სოციალური ქსელების როლი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ციფრული მედიის დახმარებით პოლიტიკოსებს შესაძლებლობა აქვთ, ამომრჩევლებთან პირდაპირი კომუნიკაცია ჰქონდეთ, წარმართონ წინასაარჩევნო კამპანია, გააყენონ მოსახლეობას საკუთარი პროგრამა და მოახდინონ საკუთარი მხარდამჭერების მობილიზება. ავტორიტარული სახელმწიფოები თუ სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფი აქტიურად იყენებენ სოციალურ მედიას საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირების მიზნით, ავრცელებენ ყალბ ინფორმაციას, ახორციელებენ კოორდინებულ დეზინფორმაციულ კამპანიას, იყენებენ რა ტროლებსა და ბოტებს. დღეისათვის ონლაინმედიის რეგულაციის საკითხი ცხარე დებატების საგანია. ონლაინმედიის რეგულაციის ნებისმიერი მცდელობა უნდა ემსახურებოდეს დემოკრატიის გაძლიერებას, მიმართული უნდა იყოს საზოგადოებრივი აზრის მანიპულაციისა და პროპაგანდის წინააღმდეგ და დამოუკიდებელი მედიისა და გამოხატვის თავისუფლების გაძლიერებას ახალისებდეს.

## მედია და საარჩევნო კამპანია

განუზომლად დიდია მედიის როლი არჩევნების პერიოდში. მედია ახორციელებს ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლს, ეხმარება ამომრჩეველს ძირითადი უფლებების დაცვაში, აშუქებს საარჩევნო გარემოს, სთავაზობს კანდიდატებს საინფორმაციო პლატფორმას, რათა დებატებში მონაწილეობა მიიღონ და მოსახლეობას საკუთარი პოზიცია გაუზიარონ, თვალყურს ადევნებს არჩევნების მიმდინარეობას და საზოგადოებას ამცნობს არჩევნების შედეგების შესახებ. მედიის დახმარებით კანდიდატებს შესაძლებლობა აქვთ, არა მხოლოდ გააფრეცლონ თავიანთი მოსაზრებები, არამედ შეაფასონ სხვა კანდიდატების განცხადებები და გამოეპასუხონ მათ შესახებ გავრცელებულ განცხადებებს.<sup>1</sup>

მედიის ფუნქციების შესწავლისას აუცილებელია განვიხილოთ თავად მედიის დამოუკიდებლობა, რამდენად თავისუფალია როგორც პოლიტიკური ან სხვა უკანონო ჩარევისაგან, ასევე, რამდენად მაღალია მედიაპლურალიზმის ხარისხი. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია დადგინდეს საარჩევნო პროცესში ჩართული სამი ძირითადი მოთამაშის უფლება-მოვალეობანი, კერძოდ: ამომრჩევლის, პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების, და თავად მედიის. ამომრჩეველმა უნდა მიიღოს შესაბამისი ინფორმაცია, რათა ინფორმირებული არჩევანი გააკეთოს, შესაბამისად, მედიამ უნდა მიაწოდოს მას ობიექტური ინფორმაცია საარჩევნო პროცესში ჩართული პირების, მათ შორის არჩევნების მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ. პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ მედიაზე თანაბარი და არადისკრიმინაციული წვდომა, რათა ამომრჩეველს საკუთარი პოზიციები გააცნონ. პოლიტიკურმა ძალებმა, თავის მხრივ, ბოროტად არ უნდა გამოიყენონ თავიანთი უფლებები. მნიშვნელოვანია მედიის სარედაქციო დამოუკიდებლობის გარანტიები, როგორც სამართლებრივად, ასევე პრაქტიკაში. მედიას კი უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, დამოუკიდებლად განახორციელოს თავისი ფუნქცია და სამართლიანად და ობიექტურად გააშუქოს არჩევნები.<sup>2</sup>

## მედიის სახეები

სამაუწყებლო მედია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს არჩევნების პერიოდისა და უშუალოდ

არჩევნების დღის გაშუქებაში. ონლაინმედიის როლის გაზრდის მიუხედავად, მაუწყებელი კვლავაც რჩება ინფორმაციის მთავარ წყაროდ პოლიტიკურ თემებზე, მათ შორის არჩევნებთან დაკავშირებით. მაუწყებლების მიმართ მოქმედებს მთელი რიგი რეგულაციებისა, რომლებითაც უზრუნველყოფილია არჩევნების მიუკერძოებლად, სამართლიანად და ობიექტურად გაშუქება, მათ შორის: პოლიტიკური პარტიებისათვის საარჩევნო დროის გამოყოფა, პოლიტიკური რეკლამის განთავსება, საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოქვეყნება და ა.შ. სამართლებრივი რეგულირების მოცულობა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია მფლობელობის სტატუსზე, კერძოდ, მედია საზოგადოებრივი თუ კერძო მაუწყებელია.<sup>3</sup>

საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიმართ მკაცრი რეგულაციის მოტივაცია ისაა, რომ ის ყველას მაუწყებელია და მის მიმართ მოთხოვნებიც უფრო მკაცრია. რეგულაციებმა უნდა უზრუნველყოს მათი პოლიტიკური ან ნებისმიერი სახის ჩარევა/ზეგავლენისაგან, ასევე უზრუნველყოს უფლებებისა და სარედაქციო დამოუკიდებლობის დაცვა. სამწუხაროდ, ხშირად საზოგადოებრივი მაუწყებელი თუ სახელმწიფო მედია მოქმედი ხელისუფლების ზეგავლენის ქვეშ ექცევა. კერძო მაუწყებლები კი კომერციული ორგანიზაციებია, რომლებზეც ასევე ვრცელდება რეგულაციები, თუმცა არა ისეთი მოცულობითა და სიმკაცრით, როგორც საზოგადოებრივ მედიაზე. იმ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი მაუწყებელი პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ არის, ის მიკერძოებული ან, უბრალოდ, სუსტი მედიაა და საარჩევნო გარემოს გაშუქებაში მნიშვნელოვან როლს სწორედ რომ კერძო მაუწყებლები ასრულებენ.<sup>4</sup>

ბოლო წლების განმავლობაში ბევრი მედიის როლი მნიშვნელოვნად შემცირდა, თუმცა ტრადიციული მედიის ეს სახეობა კვლავ რჩება ინფორმაციის ერთ-ერთ წყაროდ. მთელი რიგი ძველი პრესის ორგანიზაციებისა ციფრულ სივრცეში განაგრძობენ აქტიურ საქმიანობას. როგორც წესი, მაუწყებლისგან განსხვავებით, პრესა ნაკლებად დარეგულირებულია და შესაძლოა, მაუწყებლისგან განსხვავებით, უფრო მიკერძოებულიც კი იყოს, თუმცა არჩევნების პერიოდში ბევრ მედიაზეც მთელი რიგი საკანონმდებლო რეგულაციებისა ვრცელდება.<sup>5</sup>

1 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 2 (12).

2 იქვე, 2 (13-15).

3 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 2.1 (20); European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P. 3, IRIS Special 2017.

4 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 2.1 (24-26).

5 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P. 4, IRIS Special 2017; Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 2.1 (27-28).

ონლაინმედიის როლი და მნიშვნელობა გლობალურად იზრდება. ის ინფორმაციის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წყაროა პოლიტიკური თემებისა და ჩვენი ყოველდღიური სოციალური, სამსახურებრივი თუ პირადი ცხოვრების განუყოფელი ნაწილია. „ონლაინმედიაში“ შეგვიძლია გავაერთიანოთ, პირველ რიგში, ტრადიციული მედია, რომელიც ონლაინსფეროშიც საქმიანობს; ასევე ის მედია, რომელიც მხოლოდ ონლაინსფეროშია და, რა თქმა უნდა, სოციალური ქსელები. ონლაინმედია, განსხვავებით ტრადიციულისგან, კამპანიის დივერსიფიკაციისა და კონკრეტულ ამომრჩეველსა თუ სეგმენტთან დაკავშირების შესაძლებლობას იძლევა. ონლაინმედიის როლი და მნიშვნელობა არჩევნების დროს უმნიშვნელოვანესია, თუმცა დებინფორმაციიდან და პროპაგანდიდან მომდინარე საფრთხის გამო სოციალური მედიის რეგულაციის საკითხი, მათ შორის არჩევნების პერიოდში, ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება. ცალკე უნდა აღინიშნოს სოციალური ქსელების მიერ პოლიტიკური რეკლამის განთავსების შესახებ არსებული წესები და მიმდინარე დისკუსია რეკლამის საჯაროობის უზრუნველსაყოფად.<sup>6</sup>

## მედია რეგულაციები

არჩევნებთან დაკავშირებით მედია რეგულაციები ორ მთავარ წყაროდ იყოფა: პირველი – ეს არის ქვეყნის შიდა საკანონმდებლო რეგულაციები, და მეორე – საერთაშორისო ნორმები და შესაბამისი სტანდარტები. ნაციონალურ კანონმდებლობაში რეგულაციები გაჩენილია როგორც ქვეყნის უმაღლეს კანონებში, როგორებიცაა: კონსტიტუცია, საარჩევნო კოდექსი თუ სხვა მედიაკანონები, ასევე მარეგულირებლის მიერ დადგენილი წესები და თვითრეგულაციის მექანიზმები. მართალია, სახელმწიფოები თავად წყვეტენ, თუ რამდენად ფართო რეგულაციებს მიიღებენ, თუმცა შიდა ნაციონალური ნორმები და პრაქტიკა შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკასთან.<sup>7</sup>

საარჩევნო კამპანიის დროს ფინანსური რესურსების კონტროლი სამ მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება, კერძოდ: საარჩევნო კამპანია უნდა იყოს სამართლიანი, სუფთა და ნათელი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული არასათანადო ჩარევა; ყველა პარტიას უნდა ჰქონდეს თანაბარი შესაძლებლობა; და უზრუნველყოფილი

იყოს ხარჯების გამჭვირვალობა. საარჩევნო კომუნიკაციის რეგულაცია კი რამდენიმე კომპონენტს მოიცავს, რომელთა ფარგლებში დგინდება კამპანიის ხარჯების ლიმიტი, კონტროლდება ფინანსები, კომუნიკაციისთვის გამოიყოფა სუბსიდია, რეგულირდება საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოქვეყნების წესები, წესდება სიჩუმის დღე და ა.შ. მედია რეგულაციებით, განსაკუთრებით სამაუწყებლო ლიცენზიის პირობებით, რეგულირდება პოლიტიკური რეკლამის წესები, მათ შორის მიუკერძოებლობის, სუბსიდიისა თუ უფასო საეთერო დროის საკითხები.<sup>8</sup>

## საერთაშორისო სტანდარტები

არჩევნების პერიოდში მედიის საქმიანობასთან დაკავშირებით მოქმედებს მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული სტანდარტები. ისინი ადგენენ მედიის მიერ პროფესიული საქმიანობის განხორციელების სტანდარტებს და შესაბამის უფლებამოვალეობებს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ევროპის საბჭოს გამოცდილება,<sup>9</sup> მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში სტრასბურგის სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტები, მინისტრთა საბჭოს რეკომენდაციები და ა.შ.

ევროპული კონვენციის გარდა, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ მნიშვნელოვანი სავალდებულო საერთაშორისო დოკუმენტია, რომლის მე-19 მუხლით გარანტირებულია გამოხატვის/მედიის თავისუფლება, რაც დაცული უნდა იყოს საარჩევნო პერიოდშიც.

ეუთოს წევრი სახელმწიფოების მიერ აღებული პოლიტიკური ვალდებულებები შეიცავენ გამოხატვის თავისუფლებათა გარანტიების მთელ რიგს,<sup>10</sup> კერძოდ: პლურალიზმის უზრუნველყოფის მიზნით მედიის დამოუკიდებლად საქმიანობა გარანტირებული უნდა იყოს და ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტით დადგენილ ტესტს.

გამოხატვის თავისუფლების საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლების მიერ მომზადებული სახელმძღვანელოები თუ ერთობლივი განცხადებები ადგენენ მედიის უფლება-მოვალეობებს არჩევნების გაშუქებასთან დაკავშირებით.

6 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 2.1 (30-31); European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P. 5, IRIS Special 2017.  
7 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 5.1.1 (67-70).  
8 CoE, Internet and Electoral Campaigns: Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns, P. 9; ასევე იხილეთ: Venice Commission 2010: Guidelines on Political Party Regulation CDL-AD (2010)024.  
9 ევროპის საბჭოს ფარგლებში შემუშავებული სტანდარტები დამატებით მიმოხილულია ქვემო თავებში.  
10 OSCE, Documents of the Copenhagen and Moscow Meetings of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 1990- 1991.

ადის-აბების დეკლარაცია<sup>11</sup> „ჟურნალისტიკა და არჩევნები დემინფორმაციის დროს“ მიღებული იყო 2019 წელს იუნესკოს პრესის მსოფლიო დღეს. დეკლარაცია აღიარებს გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობას საარჩევნო გარემოსთან დაკავშირებით და ადასტურებს თავისუფალი და პლურალისტური როლის მნიშვნელობას დემოკრატიის გასაძლიერებლად. ინფორმირებული მოქალაქე, რომელსაც პლურალისტურ და დამოუკიდებელ მედია-წყაროზე წვდომა აქვს, თავის მხრივ, შეძლებს საკუთარი დემოკრატიული უფლებების რეალიზებას. დეკლარაცია მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ შიდა კანონმდებლობა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში იყოს და უზრუნველყოს გამოხატვისა და მედიის თავისუფლება. დაცული უნდა იყოს ჟურნალისტების უფლებები პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას. სახელმწიფოებმა არ უნდა მიიღონ ფართო და ბუნდოვანი რეგულაციები დემინფორმაციის წინააღმდეგ და ნებისმიერი რეგულაცია, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტებს ეწინააღმდეგება და არაპროპორციულად ზღუდავს მედიას, უნდა გაუქმდეს. სახელმწიფოებმა თავი უნდა შეიკავონ ინტერნეტკომუნიკაციების არაპროპორციული შეზღუდვისაგან, მათ შორის ფილტრისა თუ კონტენტის დაბლოკვის მხრივ. ინვესტირება უნდა მოხდეს მედია- და საინფორმაციო წიგნიერების გაძლიერების მიმართულებით. არ უნდა მოხდეს დემინფორმაციული განცხადებების გავრცელება, წახალისება თუ დასპონსორება, ასევე ისეთი განცხადებების გავრცელება, რომლებიც ძირს უთხრიან ჟურნალისტების რეპუტაციას, უწოდებენ მათ მტრებსა და მატყუარებს. დაინტერესებული პირებისათვის უნდა მოხდეს დემინფორმაციული შინაარსის შემცველი ინფორმაციის გადამოწმების უნარ-ჩვევების შესწავლა და ა.შ.

გამოხატვისა და მედიის თავისუფლების დამცველი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ 2009 წელს მიღებულ ერთობლივ განცხადებაში, რომელიც მედიასა და არჩევნებს შეეხება,<sup>12</sup> ხაზგასმულია მედიის უმნიშვნელოვანეს როლზე არჩევნების გაშუქებაში და რომ თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, როცა ინფორმირებულ ამომრჩეველს პლურალისტურ ინფორმაციაზე აქვს წვდომა. სამწუხაროდ, სახელმწიფოების უმრავლესობაში მოქმედი ხელისუფლება არაპროპორციულად და გადამეტებით სარგებლობს მედიაგაშუქებით, ვინაიდან აკონტროლებს საზოგადოებრივ და

ვეროძო მაუწყებელს, ან მჭიდრო კავშირები აქვს მედიასთან. ხაზგასმულია არჩევნების გაშუქებაში საზოგადოებრივი მაუწყებლის როლზე, რომელმაც დაბალანსებული და მიუკერძოებელი ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს საზოგადოებას. საგანგაშოა ის საფრთხე, რომელიც მედიას არჩევნების დროს ემუქრება, ვერძოდ: ფიზიკური ძალადობა თუ არაპროპორციული სამართლებრივი შეზღუდვები. ხელმომწერი ორგანიზაციები მოუწოდებენ სახელმწიფოებს შესაბამისი ზომების მიღებისკენ, რათა პლურალისტური მედიაგარემო შეიქმნას, მედიამფლობელობის გამჭვირვალობა იყოს უზრუნველყოფილი, მედიამფლობელობის კონცენტრაცია არ შეიქმნას და მრავალფეროვანი კონტენტი ვრცელდებოდეს. პოლიტიკოსების თმენის ვალდებულება კრიტიკის მიმართ არჩევნების პერიოდშიც მკაფიოდ უნდა იყოს დადასტურებული. პოლიტიკური შეხედულების ან სხვა საფუძვლის გამო მედიამ არ უნდა მოახდინოს პარტიების დისკრიმინაცია. მედიის საქმიანობას მონიტორინგს უნდა უწევდეს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც სარჩევნებს სწრაფად განიხილავს და რომლის გადაწყვეტილების გადახედვა სასამართლოს უფლებამოსილება იქნება.

## ევროპის საბჭო

მედიასა და არჩევნებთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს ფარგლებში დადგენილია მთელი რიგი უმნიშვნელოვანესი პრინციპებისა და სტანდარტებისა, რომლებიც უზრუნველყოფენ არჩევნების პერიოდში მედიის დამოუკიდებელ საქმიანობასა და კამპანიის სამართლიან და ობიექტურ გაშუქებას.

## ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია

ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობა და, შესაბამისად, მათი პრაქტიკაში გამოყენება თუ სასამართლოების მიერ განმარტება შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებულ ძირითად უფლებებსა და სტრასბურგის სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.<sup>13</sup> კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მესამე მუხლით უზრუნველყოფილია არჩევნების უფლება ისეთ პირობებში, რა დროსაც ამომრჩეველს თავისი

11 Addis Ababa Declaration World Press Freedom Day 2019 “Journalism and Elections in Times of Disinformation”, 1-3 May 2019.

12 JOINT STATEMENT ON THE MEDIA AND ELECTIONS, The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples’ Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 15 May 2009.

13 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P 7, IRIS Special 2017.

ნება-სურვილის თავისუფლად გამოხატვის შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ეს მუხლი განმარტებულია როგორც წევრი სახელმწიფოების „პოზიტიური ვალდებულება“, უზრუნველყონ მედიის მიერ არჩევნების გაშუქება. თავის მხრივ, ეს ასევე გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, ჩაერიოს მედიის საქმიანობაში, რათა უზრუნველყოს განსხვავებული აზრის გაშუქება.<sup>14</sup>

გამოხატვის თავისუფლება, მათ შორის მედიის თავისუფლება, გარანტირებულია ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით, რომელიც უზრუნველყოფს წევრ სახელმწიფოებში ინფორმაციისა და იდეების თავისუფლად გავრცელებას, მათ შორის კრიტიკული აზრის გამოხატვის თავისუფლებას და ა.შ.

საარჩევნო კამპანიის გაშუქების მიზნით მე-10 მუხლი<sup>15</sup> უზრუნველყოფს თავისუფალ და არადისკრიმინაციულ წვდომას საარჩევნო თემატიკასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, მედიის შესაძლებლობას, დაუბრკოლებლად გააშუქოს თემები, მათ შორის, კონფიდენციალურ წყაროზე დაყრდნობით, ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს თავისუფალი წვდომა მედიაზე.<sup>16</sup> მედიას შეიძლება დაუწესდეს ისეთი შეზღუდვები, როგორებიცაა: „სიჩუმის დღე“ ან, თუნდაც, ცალკეული წესები საზოგადოებრივი აზრის კვლევასთან დაკავშირებით. ეს შეზღუდვები შეიძლება დასაბუთდეს იმ მოტივით, რომ ამომრჩეველს შესაძლებლობა ჰქონდეს, ზეწოლისა და ჩარევის გარეშე ჩამოაყალიბოს საკუთარი აზრი.<sup>17</sup>

## სამაუწყებლო მედია და არჩევნები

ბალანსის დაცვა ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნაა მაუწყებლების მიმართ, ეს ეხება როგორც საზოგადოებრივ, ასევე კერძო ტელევიზიებს.<sup>18</sup> საზოგადოებრივი მაუწყებელი ვალდებულია, დისკრიმინაციის გარეშე და პროპორციულად

დაუთმოს დრო პოლიტიკურ პარტიებს და უპირატესობა არ მიანიჭოს სახელისუფლებო პარტიას. მექანიზმი შეიძლება სხვადასხვა სახის იყოს, თუმცა მთავარია, რომ ყველა პოლიტიკურ მოთამაშეს თანაბარი შესაძლებლობა მიეცეს კონკურენტულ გარემოში საკუთარი პოზიციებისა და შეფასებების მოსახლეობისადმი მიწოდებაში. ანალოგიურად, კერძო მაუწყებლებიც ვალდებულია, ბალანსი დაიცვან და უზრუნველყონ არჩევნების სამართლიანად გაშუქება. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ კერძო მაუწყებლის მიმართ დაწესებული ვალდებულებები შედარებით მინიმალურია საზოგადოებრივი მაუწყებლისაგან განსხვავებით.<sup>19</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ მედიამ უზრუნველყოს საარჩევნო კამპანიაში ჩართული პოლიტიკური პარტიების აქტივობათა შეძლებისდაგვარად თანაბრად გაშუქება. ბალანსის შესაძლო დარღვევის შემთხვევაში დაინტერესებული პარტია თუ პოლიტიკოსი უფლებამოსილია, სასამართლოსაც კი მიმართოს. თუმცა აღნიშნული სტანდარტი ავტომატურად არ გულისხმობს უფლებას, მოითხოვონ მედიისგან ყველა პოლიტიკური პარტიის სამაუწყებლო გაშუქება ან, თუნდაც, ყველასათვის თანაბარი დროის ეთერის გამოყოფა.<sup>20</sup> მედიამ კანდიდატები პროპორციული დოზით უნდა გააშუქონ.<sup>21</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ მედიამ მოწყვლადი ჯგუფების რეპრეზენტაციულობა და მათი საზოგადოებაში არადისკრიმინაციულად გაშუქება უზრუნველყოს, მაგალითად, ქალების ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა.<sup>22</sup>

საარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას მედიამ საზოგადოებას ინფორმაცია ინტერვიუს ფორმითაც შეიძლება მიაწოდოს. თუმცა ინტერვიუს ჩატარებისას მედიას უფლება აქვს, თემების დამოუკიდებელი ინტერპრეტაცია განახორციელოს, იყოს კრიტიკული და, კონტექსტის გათვალისწინებით, პროვოკაციულიც.<sup>23</sup>

14 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P 8,11 IRIS Special 2017; იხ., ასევე, სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტლება საქმეზე: ECHR: CommunistPartyofRussiaandOthers v. Russia, Application Nr. 29400/05, 19,06,2012.

15 სტრასბურგის სასამართლოს ცალკეული გადაწყვეტილებების მიმოხილვა იხილეთ სტატიის ბოლო თავში.

16 ევროპის სამჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 64.

17 იქვე, 64.

18 იქვე, 67.

19 იქვე, 69.

20 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg,P 8, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტლება საქმეზე: PurcellandOthers v. Ireland (Commissiondec.), Application Nr. 15404/89, 16 April 1991.

21 ევროპის სამჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 67; ასევე ანგარიში OSCE/ODIHR EOM to Azerbaijan, Presidential Election 2013, Final Report, p. 16, რომლის თანახმადაც, მართლველი პარტიის საპრეზიდენტო კანდიდატის მთლიანი საერთო დროის 98% ჰქონდა დათმობილი.

22 ევროპის სამჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 70.

23 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg,P 8, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტლება საქმეზე: Haider v. Austria (Commissiondec.), Application Nr. 25060/94, 18 October 199.

პოლიტიკური დებატები ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია საარჩევნო კამპანიის გასაშუქებლად და ამომრჩევლისათვის პოლიტიკური პარტიების პროგრამის, დანაპირების თუ ცალკეულ თემებზე პოზიციების შესაფასებლად. მაუწყებელი უნდა შეეცადოს, ყველა მნიშვნელოვანი პარტიის წარმომადგენელი თუ პოლიტიკოსი მოიწვიოს დებატებში. თუმცა ეს ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ პრაქტიკულად ყველა პარტიის მოწვევის ვალდებულება აქვს რადიო-ტელევიზიას.<sup>24</sup>

გამოხატვის თავისუფლება ფართოდ იცავს პოლიტიკურ დებატებს, მათ შორის კრიტიკული აზრის გამოხატვას და პროვოკაციას, თუმცა სახელმწიფოსაკისრია პოზიტიური ვალდებულება, უზრუნველყოს პასუხის უფლება.<sup>25</sup>

პოლიტიკური რეკლამა საარჩევნო კამპანიის განუყოფელი ნაწილია. რეკლამის განთავსების საკითხი ჩვერი სახელმწიფოების კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილია და ცალკეულ შემთხვევებში ერთმანეთისგან შეიძლება განსხვავდებოდეს. პოლიტიკური რეკლამის განთავსების, თანაბარი მოპყრობისა და არადისკრიმინაციული ფასების არსებობა მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა მაუწყებლობის მიმართ. შესაძლოა, პოლიტიკური რეკლამის, როგორც გამჭვირვალობის, დროის, გამოყოფილი სუბსიდიის, ფასების, ასევე ხარჯვის ლიმიტის ზღვრული ოდენობის დადგენა კანონით განხორციელდეს.<sup>26</sup>

არასაარჩევნო პერიოდში შეიძლება პოლიტიკური რეკლამა აკრძალულიც იყოს, თუ, რა თქმა უნდა, არსებობს სხვა ალტერნატიული საშუალებები რეკლამის გავრცელებისა. შესაბამისად, საარჩევნო პერიოდში რეკლამის გავრცელების შეზღუდვა, თუ პარტიას სხვა შესაძლებლობა არა აქვს, არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტს.<sup>27</sup>

როტულია დადგინდეს საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ზეგავლენა ამომრჩევლებზე, თუმცა მისი გამოქვეყნება საარჩევნო ვარდების ერთ-ერთი

მნიშვნელოვანი კომპონენტია. შესაბამისად, მედიას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა მისი გამოქვეყნებისა და შესაბამისი საჯარო დისკუსიის თუ დებატების ორგანიზებისა. თუმცა საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირებისა და არაპროპორციული ზეგავლენის შემცირების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ მედიამ შესაბამისი ინფორმაცია მიაწოდოს ამომრჩევლებს, რათა მან შეაფასოს კვლევის ღირებულება. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გაშუქებისათვის მედიამ, მინიმუმ, შემდეგი სახის ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს საზოგადოებას: დამკვეთი პირი, კვლევის განმარტებითი დოკუმენტი, მეთოდოლოგია, ცდომილების მარჟა და კვლევის ჩატარების პერიოდი. როგორც ჩესი, საზოგადოებრივი აზრისა თუ ეგზიტპოლოგების შედეგების გამოქვეყნება აკრძალულია არჩევნების წინა დღეს და არჩევნების მიმდინარეობისას.<sup>28</sup>

## ბეჭდური მედია და არჩევნები

განსხვავებით სამაუწყებლო რეგულაციებისა, ბეჭდური მედია ტრადიციულად ნაკლებად არის დარეგულირებული, თუმცა არსებობს ცალკეული მაგალითები, როდესაც პრესასაც შეეხება საკანონმდებლო ნორმები. საარჩევნო კამპანიის პერიოდში ბეჭდურ მედიას არ შეიძლება შეეზღუდოს პოლიტიკური დისკუსიის თემებზე ინფორმაციის გავრცელება, მათ შორის პოლიტიკური პარტიებისა თუ კანდიდატების შესახებ. საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია პოლიტიკურად აქტიური პირების საქმიანობის შესახებ და, შესაბამისად, ჩამოყალიბდეს საზოგადოებრივი აზრი.<sup>29</sup>

მედიის მიერ არჩევნების გაშუქება თავისუფალი უნდა იყოს ყოველგვარი სიძულვილის ენის, დისკრიმინაციისა თუ ძალადობის წახალისებისაგან. თუმცა პლურალურ საზოგადოებაში მნიშვნელოვანი დობით დაშვებულია ტოლერანტული მიდგომა კრიტიკული აზრის გამოხატულებისაკენ, მათ შორის, პროვოკაციული განცხადებებისა, რომლებიც შესაძლოა,

24 გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: "TV-Duell der Kanzlerkandidaten", 30.09.2002; European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P 8, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia (dec.), Applications Nr. 10547/07 and 34049/07, 29 November 2007.

25 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P 8, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Vitrenko and Others v. Ukraine (dec.), Application Nr. 23510/02, 16 December 2008.

26 იხილეთ ევროპის სამჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 69; CoE, Internet and Electoral Campaigns: Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns, P. 10.

27 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, P 12-13, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, Application Nr. 24699/94, 28.06.2001, TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, Application Nr 21132/05, 11.12.2008; Animal Defenders International v. United Kingdom Application Nr 48876/08, 22.4.2013.

28 Venice Commission/OSCE, Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, 16 June 2009, 4.4 (63).

29 European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe Strasbourg, 16, IRIS Special 2017; იხილეთ ასევე სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Orlovskaya v. Russia, no. 42911/08, 21.02.2017, Cumhuriyet Vakfı and Others v. Turkey, no. 28255/07, 08.10.2013.

მიმართული იყოს არჩეული თანამდებობის პირის, ხელისუფლებისა თუ არჩევნებში ჩართული სხვა პირის მიმართ. ცილისწამება ან მსგავსი სახის შემზღვეველი რეგულაციები არ უნდა იყოს ბოროტად გამოყენებული კრიტიკული აზრის გამოხატვის წინააღმდეგ. ცილისწამების შემთხვევაში პროპორციული სანქციები უნდა იყოს გამოყენებული მხოლოდ სერიოზული კაზუსისას, ხოლო თავისუფლების აღკვეთა არასოდეს არ არის პროპორციული სანქცია.<sup>30</sup>

## ონლაინმედია და არჩევნები

ინტერნეტმა ამომრჩეველთა უპრეცედენტო წვდომა უზრუნველყო არჩევნებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, ისევე, როგორც შესაძლებლობა, გამოხატონ თავიანთი მოსაზრება, კომუნიკაცია დაამყარონ საარჩევნო კანდიდატებსა და პოლიტიკურ პარტიებთან. თავის მხრივ, პოლიტიკური ორგანიზაციებისათვის ინტერნეტი უმნიშვნელოვანესი პლატფორმაა, ამომრჩეველთა გააცნონ თავიანთი პროგრამა, მოახდინონ მხარდამჭერების მოზილიზება და ამ მხრივ მნიშვნელოვნად დაზოგონ ფინანსური რესურსები.<sup>31</sup> ონლაინმედიის დახმარებით პოლიტიკოსებს გაუჩნდათ უფრო ეფექტური შესაძლებლობა, მოახდინონ ინდივიდუალური კომუნიკაცია ამომრჩევლებთან. თუ აღწე „კარდაკარ“ სიარულით, სატელეფონო თუ საფოსტო შეტყობინებით ხორციელდებოდა მსგავსი კომუნიკაცია, დღეს უკვე ეს ონლაინმედიის დახმარებით გახდა შესაძლებელი.<sup>32</sup>

მიუხედავად დიდი შესაძლებლობებისა, რომლებიც ინტერნეტის დახმარებით გაჩნდა, სამწუხაროდ, ონლაინმედიაში, განსაკუთრებით სოციალურ ქსელით, დეზინფორმაციის გავრცელების პრობლემა<sup>33</sup> თანამედროვე დემოკრატიის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოწვევაა. 2016 წლის მოვლენებმა, კერძოდ: ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტის არჩევის, ასევე ბრეჟიტის რეფერენდუმმა მსოფლიოს ნათლად დაანახვა, რომ ციფრულ მედიას მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია არჩევნებსა თუ რეფერენდუმის შედეგებზე. ცხადი გახდა ასევე, რომ გაუმჯობესებული სოციალურ ქსელებში რეკლამის ხარჯები და განმათავსებლის ვინაობა, ისევე როგორც

ამომრჩევლების პერსონალური მონაცემების შეგროვება.<sup>34</sup>

დეზინფორმაციის გამავრცელებელს შესაძლოა, რამდენიმე კონკრეტული მოტივაცია ჰქონდეს, მათ შორის არჩევნების დროს ოპონენტის დისკრედიტაცია და საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირება.<sup>35</sup> თუმცა დეზინფორმაციას შორის მიმავალი მძიმე შედეგები მოჰყვება, კერძოდ, საზოგადოების ნდობის დაკარგვა საჯარო ინსტიტუტების, ტრადიციული და ახალი მედიის მიმართ. დეზინფორმაცია ვნებს დემოკრატიას, ხელს უშლის ამომრჩეველს, ინფორმირებული არჩევანი გააკეთოს, დებატების პოლარიზაციას ახდენს, ქმნის ან აღწევს საზოგადოებაში უკვე არსებულ დაპირისპირებას და ძირს უთხრის საარჩევნო სისტემას.<sup>36</sup>

გლობალურად არაერთი სახელმწიფო იყენებს დეზინფორმაციულ კამპანიას, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე ქვეყნის გარეთ. რუსეთის სახელმწიფოს მიერ ორგანიზებული, დაფინანსებული და გავრცელებული დეზინფორმაცია სერიოზული გამოწვევაა დემოკრატიული ინსტიტუტებისათვის,<sup>37</sup> მათ შორის თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარების თვალსაზრისით. ყალბი ინფორმაციის გავრცელებით რუსეთის სახელმწიფო ცდილობს საზოგადოებრივი აზრის მანიპულირებას, პოლარიზების გაღრმავებას, დემოკრატიული ინსტიტუტების დისკრედიტაციას და ღია საარჩევნო პროცესების მიმართ ნდობის დაკარგვას.

რუსეთიდან მომავალ საფრთხეზე რეაგირების მხრივ, როგორც ინდივიდუალურად სახელმწიფოების შიგნით, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების ფარგლებში, მიღებულია არაერთი ღონისძიება, როგორცაა: რეგულარული კვლევების ჩატარება, მედიაჩიკნიერების, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება, თვითრეგულაციის სისტემის გაძლიერება და ა.შ. ევროპის კავშირის ფარგლებში შეიქმნა East Strat Com Task Force<sup>38</sup>. 2019 წლის ევროპის საპარლამენტო არჩევნების თავისუფალი და სამართლიანი გარემოს უზრუნველსაყოფად ევროპის კავშირმა მთელი რიგი ნაბიჯების გადადგა და რეკომენდაციები მიიღო, კერძოდ: ონლაინგამჭვირვალობის უზრუნველყოფა,

30 ევროპის საბჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 65.

31 CoE, Internet and Electoral Campaigns: Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns, 6.

32 იქვე, 15.

33 CoE Report on Tackling disinformation in the global media environment, 11.

34 CoE, Venice Commission, THE IMPACT OF THE INFORMATION DISORDER (DISINFORMATION) ON ELECTIONS by Ms Krisztina ROZGONYI, P. 2.

35 CoE Report on Tackling disinformation in the global media environment, 26.

36 EU, Tackling online disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation10.05.2020>.

37 CoE Report on Tackling disinformation in the global media environment, 34.

38 იხ. A Europethatprotects: EU reportsonprogressinfightingdisinformationaheadofEuropeanCouncil, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2914](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2914); Webpage of EUvsDISINFO<https://euvsdisinfo.eu/about/>, 10.05.2020.



კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება, ონლაინპოლიტიკური რეკლამის გამჭვირვალობის გაზრდა, სოციალურ პლატფორმებთან თანამშრომლობის გაძლიერება და ა.შ.<sup>39</sup>

დებინფორმაციის წინააღმდეგ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მიღებული იქნა Code of Practice, რომელსაც მსოფლიოს წამყვანი სოციალური პლატფორმები, როგორებიცაა: Facebook, Twitter, Google, და სარეკლამო ინდუსტრიის წარმომადგენლები, შეუერთდნენ. ამ ქვეყნის კოდექსის ფარგლებში პერიოდულად ქვეყნდება ანგარიშები, მათ შორის დებინფორმაციასა და პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებით.<sup>40</sup> თუმცა Code of Practice-ს ეფექტურობასთან დაკავშირებით მთელი რიგი კითხვებისა არსებობს.<sup>41</sup>

მაღალი საჯარო ზეწოლის პასუხად გლობალური სოციალური ქსელები თავდაცვითი ცდილობენ, მათ შორის არჩევნების პერიოდში, გააუმჯობესონ ქსელში განთავსებული პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობა, ასევე ახდენენ ყალბი გვერდების იდენტიფიცირებასა და მათ წაშლას.<sup>42</sup> თუმცა ამით დებინფორმაციის კამპანია არ დასრულდება, ვინაიდან, სანამ სახელმწიფოებისა და ცალკეული ჯგუფების მიერ არ მოხდება დებინფორმაციულ კამპანიაზე უარის თქმა, ეს პრობლემა კვლავ სერიოზულ გამოწვევად რჩება.<sup>43</sup>

მიუხედავად არსებული გამოწვევებისა, საფრთხილოა ყალბი ინფორმაციის გავრცელების წინააღმდეგ საკანონმდებლო ნორმების მიღება, ვინაიდან მაღალია საფრთხე კრიტიკული გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისა.<sup>44</sup>

## სახელმწიფოს ვალდებულებები

საარჩევნო პერიოდში მედიის წარმომადგენლებს

თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ. ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს პროპორციული, ობიექტური და ანადისკრიმინაციული კრიტერიუმის საფუძველზე განხორციელებული.<sup>45</sup>

ჟურნალისტების უსაფრთხოება გარანტირებული უნდა იყოს საარჩევნო კამპანიის ნორმალურ პირობებში გაშუქების თვალსაზრისით. მედიის წარმომადგენლებზე არ უნდა განხორციელდეს ფიზიკური თუ ემოციური ძალადობა, არ უნდა მოხდეს მათი თვითნებური დაკავება და პატიმრობა, რაც მიზნად საარჩევნო პროცესის გაშუქებისაგან ხელის შეშლას ითვალისწინებს. სახელმწიფოში უნდა იყოს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, რომლითაც მედიას საკუთარი უფლებების ეფექტურად დაცვის შესაძლებლობა მიეცემა. სახელმწიფოს აკისრია პოზიტიური ვალდებულება, დაიცვას მედია თავდასხმებისაგან, იყოს მიუკერძოებელი, არ ჩაერიოს მედიის საქმიანობაში არჩევნებზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით. სახელმწიფომ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი ქმედებებისაგან, რომლებმაც შესაძლოა, ქვეყანაში თვითცენზურის გარემოს დამკვიდრება გამოიწვიოს. სახელმწიფოს არ უნდა ჰქონდეს შექმნილი მედია-მონოპოლისტური გარემო და ხელი უნდა შეუწყოს მედიაპლურალიზმის გაძლიერებას. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ სხვა კერძო პირებსაც არ ჰქონდეთ მედიაგარემო მონოპოლიზებული. მედია მფლობელობა უნდა იყოს გამჭვირვალე და საზოგადოებისათვის აღნიშნული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი.<sup>46</sup>

მედიის მიერ კანონმდებლობის დაცვაზე ზედამხედველობის მიზნით, სახელმწიფომ შეიძლება შექმნას დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც მონიტორინგს გაუწევს მედიის საქმიანობას და უფლებამოსილი იქნება, შესაბამისი სანქცია გამოიყენოს. მნიშვნელოვანია, რომ მარეგულირებელ უწყებებში თანამდებობის პირების, სტრუქტურის, საქმიანობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იყოს გამჭვირვალე და პოლიტიკური

39 EU, State of the Union 2018, Free and Fair European Elections.

40 EU, Code of Practice on Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> 10.05.2020.

41 EU, Study for the assessment of the implementation of the Code of Practice on Disinformation, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-assessment-implementation-code-practice-disinformation?fbclid=IwAR0Mk7hYYcd3nFZ5mCY3i83\\_t1CpLfyN5rMtHX0mAO4qZC-SuOx32hQXXTmM](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-assessment-implementation-code-practice-disinformation?fbclid=IwAR0Mk7hYYcd3nFZ5mCY3i83_t1CpLfyN5rMtHX0mAO4qZC-SuOx32hQXXTmM), 12.05.2020.

42 Facebook, April 2020 Coordinated Inauthentic Behavior Report, <https://about.fb.com/news/2020/05/april-cib-report/>, 12.05.2020.

43 იხ. ასევე politico.eu Facebook transparency effort fails to stop shady political ads, <https://www.politico.eu/article/facebook-political-advertising-transparency-register-elections-2020-digital-campaign/> 10.05.2020.; Article at the Guardian.com, Twitter to ban all political advertising, raising pressure on Facebook, <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election> 10.05.2020.

44 საფრანგეთში მიღებული კანონი ყალბი ამბების წინააღმდეგ ითვალისწინებს კუმულაციური პირობების არსებობას. კერძოდ: არასწორი/შეცდომაში შემყვანი ინფორმაცია ობიექტურად უნდა დასტურდებოდეს, რეალური რისკი უნდა არსებობდეს, რომ ინფორმაცია ამომრჩევლებზე ზეგავლენას მოახდენს და მისი გავრცელება განხორციელდა განზრახ ფართო მასშტაბით, ხელოვნური ინტელექტის მეშვეობით ან ავტომატურად. იხ. Amélie Blocman, Firsturgent application to block dissemination of a tweet under the Act on combating the manipulation of information, IRIS 2019-7:1/14.

45 ვეროპის საბჭო, სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების გამოყენება, 2017, 65.

46 იქვე, 66.

ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი. მარეგულირებლების პარალელურად, მედიასექტორის წარმომადგენლებს შეუძლიათ, დააფუძნონ თვითრეგულაციის ორგანოები, რომლებიც მედიისა და ჟურნალისტების მიერ პროფესიული სტანდარტების დაცვას უზრუნველყოფენ.<sup>47</sup>

## მინისტრთა საბჭოს რეკომენდაცია CM/REC(2007)15

მინისტრთა საბჭოს რეკომენდაცია, რომლითაც განახლდა 1999 წლის დოკუმენტი, ხაზს უსვამს მედიის განსაკუთრებულ როლს თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში, განსაკუთრებით არჩევნების დროს. მნიშვნელოვანია როგორც მედიის სარედაქციო დამოუკიდებლობის, ასევე არჩევნების სამართლიანი, დაბალანსებული და მიუკერძოებელი გაშუქების უზრუნველყოფა. რეკომენდაციაში ცალკეა აღნიშნული საზოგადოებრივი მაუწყებლის როლზე არჩევნების დროს, ისევე როგორც პოლიტიკური რეკლამის, საზოგადოებრივი აზრის კვლევისა და პასუხის უფლების შესახებ.

რეკომენდაცია აღიარებს, რომ შესაძლოა, წევრ სახელმწიფოებში განსხვავებული სამართლებრივი რეგულაციები არსებობდეს, თუმცა მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ პოზიტიური წვლილი შეიტანოს თავისუფალი და დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებაში. რეკომენდაცია არ განასხვავებს ერთმანეთისაგან არჩევნებს. მიღებული სტანდარტები ვრცელდება როგორც საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივ, რეგიონალურ თუ სხვა არჩევნებსა და რეფერენდუმებზე.

მინისტრთა საბჭოს რეკომენდაცია ადგენს მთელ რიგს მნიშვნელოვანი პრინციპებისას, როგორებიცაა: მედიისა და ჟურნალისტების საქმიანობაში ჩაურევლობა, სარედაქციო დამოუკიდებლობა, მედიის უსაფრთხოება, ბეწოლის, თავდასხმისა და, ზოგადად, ჟურნალისტების საქმიანობაში უკანონო ჩარევის აკრძალვა. მინისტრთა საბჭოს რეკომენდაცია ითვალისწინებს ასევე მედიის მიერ საარჩევნო გარემოს სამართლიანი, დაბალანსებული და მიუკერძოებელი გაშუქების პრინციპებს. მიესალმება მედიის მიერ ეთიკური სტანდარტების შემუშავებასა და პრაქტიკაში გამოყენებას. რეკომენდაციის მიხედვით, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მედიის მფლობელობის

გამჭვირვალობა, მედიაზე წვდომისა და პასუხის უფლება და ა.შ.

## ვენეციის კომისია

ვენეციის კომისიის „საარჩევნო ნორმათა კოდექსის“<sup>48</sup> თანახმად, პარტიებისა და კანდიდატებისათვის შესაძლებლობათა თანასწორობის უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფო უნდა იყოს მიუკერძოებელი მედიასთან დაკავშირებული საკითხების მიმართ. „მკაცრი თანასწორობის“ პრინციპის გათვალისწინებით, პოლიტიკური ძალები თანაბარ პირობებში უნდა იყვნენ, მიუხედავად მათი მდგომარეობისა პარლამენტსა თუ ამომრჩევლებში. ეს ეხება, მაგალითად, აგიტაციის საკითხებს, რეკლამის განთავსებას, დებატებს და ა.შ. „პროპორციულობის პრინციპი“ კი, შესაბამისად, პარტიისათვის პროპორციულ შეღავათებს ითვალისწინებს პარტიის მიერ წინა არჩევნებში დაგროვილი ხმების პროპორციულად, მაგალითად: საერთო დროის დათმობას და ა.შ.<sup>49</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ კანონით უზრუნველყოფილი იყოს ძირითადი პოლიტიკური ძალებისათვის თანაბარი შესაძლებლობის არსებობა, რათა მთავარ მედიაში საკუთარი პოზიციის გავრცელების შესაძლებლობა ჰქონდეთ. კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არსებული წესების დარღვევის შემთხვევაში ეფექტური სამართლებრივი რეაგირების შესაძლებლობა, მათ შორის მედიაზე წვდომის პრინციპის დარღვევის შემთხვევაში.<sup>50</sup> სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, რომ არსებული პრინციპები დასული იქნება როგორც საზოგადოებრივ, ასევე კერძო მედიაში. კანონმდებლობამ ასევე უნდა უზრუნველყოს არჩევნებში მონაწილე ყველა სუბიექტის მინიმალურ დონეზე მედიაზე წვდომა, მათ შორის კერძო ტელევიზიებში, ასევე რეკლამის გავრცელების შესაძლებლობა და ა.შ.<sup>51</sup>

## სასამართლო პრაქტიკის მიმოხილვა

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს არაერთი ფუნდამენტური გადაწყვეტილება აქვს მიღებული მედიის მიერ არჩევნების გაშუქებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, საინტერესო იქნება რამდენიმე ძირითადი გადაწყვეტილების მოკლე მიმოხილვა.

47 იქვე, 68.

48 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, ვენეციის კომისია, მიღებულ იქნა ვენეციის კომისიის 52-ე სხდომაზე (18-19 ოქტომბერი, 2002).

49 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, ვენეციის კომისია, 2.3. (18).

50 ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, ვენეციის კომისია, 3.3.

51 იქვე, 2.3. (19-20).

სტრასბურგის სასამართლომ საქმეზე - *Orlovskaya Iskra v. Russia*<sup>52</sup> - დაადგინა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა გამოყენებული იყო არჩევნების დროს მედიის გამოხატვის თავისუფლების წინააღმდეგ. კერძოდ, 2007 წელს რუსეთში მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობის თანახმად, მედიას ეკრძალებოდა წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩართვა, რაც პოლიტიკური კანდიდატების შესახებ პოზიტიური თუ ნეგატიური ინფორმაციის გავრცელებას გულისხმობდა. ადგილობრივმა პრესამ რამდენიმე კრიტიკული სტატია გამოაქვეყნა რეგიონალური გუბერნატორის წინააღმდეგ, რომელიც მმართველი პარტიის საარჩევნო კანდიდატის იყო. სტატიაში გაჟღერდა კორუფციული გარიგებების შესახებ ბრალდებები და ა.შ. მედია ადმინისტრაციული გადაცდომის გამო დააჯარიმეს. სტრასბურგის სასამართლოსათვის მიუღებელი აღმოჩნდა რუსეთის ხელისუფლების არგუმენტები, ვინაიდან მედიის მიმართ არ უნდა არსებობდეს ასეთი დაუსაბუთებელი შეზღუდვები არჩევნების პერიოდში. პრესამ უნდა განახორციელოს „მოდარაჯე ძაღლის“ ფუნქციები, მათ შორის საარჩევნო კამპანიისას.<sup>53</sup>

სტრასბურგის გადაწყვეტილებით, საქმეზე – *Olafsson v. Iceland*<sup>54</sup> – ონლაინმედიის რედაქტორზე ვრცელდება იგივე სტანდარტი, რომელიც ტრადიციული მედიის წარმომადგენლებზე, რომლის თანახმადაც, ჟურნალისტი ვალდებული არ არის, სისტემატიურად და ფორმალურად მოახდინოს დისტანცირება იმ ციტატისაგან, რომელმაც შესაძლოა, დაინტერესებული მხარის შეურაცხყოფა და ცილისწამება გამოიწვიოს. მედიას, როგორც მაკონტროლებელს, უფლება აქვს, გააშუქოს პოლიტიკური კანდიდატის შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, მათ შორის შესაძლო სექსუალური ძალადობის თაობაზე, მაშინ, როცა ამის შესახებ საჯაროდ აცხადებენ პოლიტიკოსის ოჯახის წევრები.<sup>55</sup>

საინტერესოა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ორი უმნიშვნელოვანესი საქმის მიმოხილვა, რომლებიც პოლიტიკური რეკლამის განთავსების უფლებას შეეხება. საქმეზე – *VereingegenTierfabriken v. Switzerland*<sup>56</sup> – მოსარჩელე იყო შვეიცარიაში რეგისტრირებული ორგანიზაცია, რომელიც ცხოველთა დაცვით იყო დაკავებული. ხორცის ინდუსტრიის რეკლამის საპასუხოდ მოსარჩელემ გადაწყვიტა, საკუთარი რეკლამა, ოღონდ ხორცის მოხმარების წინააღმდეგ მოწოდებით,

განეთავსებინა. კერძოდ ნაციონალურმა ტელევიზიამ უარი განაცხადა რეკლამის განთავსებაზე, ვინაიდან პოლიტიკური ხასიათის რეკლამად მიიჩნია, რაც კანონმდებლობით აკრძალული იყო. სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მართალია, აკრძალვა კანონით არის გაწერილი და ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურება, თუმცა ამ კონკრეტულ შემთხვევაში მოსარჩელე ნამდვილად არ მიეკუთვნებოდა მსხვილ ფინანსურ ჯგუფს, რომელიც რეკლამის განთავსებით არასათანადო უპირატესობას მიიღებდა. პირიქით, მას სურდა, მიმდინარე საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობა მიეღო. ეს აკრძალვა მედიის ყველა ფორმაზე არ ვრცელდებოდა. მოსარჩელეს მთლიანი მოსახლეობისათვის საკუთარი აზრის მიწოდება მხოლოდ ნაციონალური ტელევიზიით შეეძლო და ალტერნატიული საშუალებებით ვერ მიაღწევდა მიზანს. შესაბამისად, პოლიტიკური რეკლამის განთავსების აკრძალვა დაუსაბუთებლად მიიჩნია სასამართლომ.<sup>57</sup>

თვისებრივად მსგავს საქმეში – *Animal Defenders International v. the UK*<sup>58</sup> – სტრასბურგის სასამართლომ განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო. 2003 წლის კანონით იკრძალებოდა მაუწყებელში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება. ამ შეზღუდვის მიზანი დომინანტი ფინანსური ჯგუფების მიერ არასათანადო ზეგავლენის მოპოვების თავიდან აცილებაა. ცხოველთა დამცველმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ გადაწყვიტა რეკლამის ტელევიზიაში განთავსება, რაზეც უარი მიიღო. სტრასბურგის სასამართლომ დეტალურად იმსჯელა და საქმეზე დარღვევა არ დაადგინა. სასამართლოს ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი გახლდათ, რომ მოსარჩელეს სხვა ალტერნატიულ მედიაზე წვდომა და ინფორმაციის გავრცელების შესაძლებლობა ჰქონდა.<sup>59</sup>

## დასკვნა

საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვისას გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ტენდენცია, რომლებიც მნიშვნელოვანია არჩევნების დროს მედიის როლთან დაკავშირებით:

- სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან მედიისათვის შესაბამისი გარემო, როდესაც ჟურნალისტებს შესაძლებლობა ექნებათ, დამოუკიდებლად, ყოველგვარი უკანონო

52 ECHR, *Orlovskaya Iskra v. Russia*, Application Nr. 42911/08, 21.2.2017.

53 იხილეთ ასევე: CoE, Media and Elections, Thematic factsheet, Update: June 2018; EuropeanAudiovisualObservatory, IRIS 2017-6.

54 ECHR, *Olafsson v. Iceland*, Application Nr 58493/13, 16.03.2017.

55 იხილეთ ასევე: CoE, Media and Elections, Thematic factsheet, Update: June 2018; EuropeanAudiovisualObservatory, IRIS 2017-6.

56 ECHR, *VereingegenTierfabriken v. Switzerland* Application Nr 24699/94, 28.06.2001.

57 იხილეთ ასევე: CoE, Media and Elections, Thematic factsheet, Update: June 2018; EuropeanAudiovisualObservatory, IRIS 2017-6.

58 ECHR, *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, Application Nr 48876/08, 22.4.2013.

59 იხილეთ ასევე: CoE, Media and Elections, Thematic factsheet, Update: June 2018; EuropeanAudiovisualObservatory, IRIS 2017-6.

ჩარევებისა და ზეწოლის გარეშე, გააშუქონ არჩევნები;

- პლურალისტური გარემო მნიშვნელოვანია ამომრჩევლის მიერ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების თვალსაზრისით, ვინაიდან დამოუკიდებელი მედია დემოკრატიული არჩევნების აღიარების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა;
- ობიექტური, სამართლიანი და მიუკერძოებელი გაშუქების უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფოებს უფლება აქვთ, დაარეგულირონ მედია, თუმცა ეს ზომები უნდა იყოს პროპორციული; მაქსიმალურად ყველა პარტიასა და კანდიდატს უნდა ჰქონდეს წვდომა მედიაზე, რეკლამაზე და ა.შ. რეგულაციამ არ უნდა შეზღუდოს

მედიის მაკონტროლებელი როლი;

- მედიარეგულაცია ფართოდ არეგულირებს სამაუწყებლო მედიას, განსაკუთრებით საზოგადოებრივ მაუწყებელს, თუმცა ბოლო პერიოდში აქტიურად მიმდინარეობს დებატები ონლაინმედიის შესახებ რეგულირებასთან დაკავშირებით;
- დემინტორმაცია მედიაპლურალიზმის და, ზოგადად, დემოკრატიული გარემოსთვის ეგზისტენციური პრობლემაა. მნიშვნელოვანია, დემინტორმაციას დაუპირისპირდეთ იმგვარად, რომ არ მოხდეს არსებული გარანტიების ისე შეზღუდვა, კრიტიკული აზრის გამოხატვასა და პლურალიზმს საფრთხე შეექმნას.

## Media regulations in elections – international standards and best practices

**Author: Mamuka Andguladze**

PhD Law. Full Professor at Caucasus University

Executive Summary

The role and function of independent media is crucial during elections. Voters should have access to unbiased, objective and critical information in order to make an informed decision. Independent media constitutes a significant precondition for democracy. The rights to independent media and fair elections are guaranteed by a number of international documents including the Council of Europe acquis that set out important principles and standards for the member states. Any legislative regulation adopted in relation to media coverage of elections must be proportionate and serve a legitimate purpose and should not restrict public discourse on matters of public interest. Media regulations must be free from political, economic or any pretext and encourage pluralistic environment and ensure that media coverage of events is impartial and balanced. Traditional media, especially a public broadcaster, plays a major role in covering elections. Therefore, it is important to ensure the editorial independence of the broadcaster, which will cover the media environment in a non-discriminatory and fair manner. Media should report about the election process, analyse the campaign, review the program of the political parties and candidates and carry out the role of the “Public Watchdog”.

The role of a new media and social networks has been significantly increased. Digital media allows politicians to communicate directly with their voters, to run election campaigns by informing population about their platform and opinions and mobilise their supporters. Numerous autocratic states and different groups use social media to manipulate the public opinion, spread false information and conduct coordinated disinformation campaigns using trolls and bots. The issue of online media regulation is the subject of a heated debate. Any attempts of the regulation of online media should serve the purpose of strengthening democracy, opposing the manipulation of public opinion and propaganda, and contributing to the promotion of independent media and freedom of expression.

# სასამართლოს მიერ საარჩევნო დაჯგუფების ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტები

შოთა გენაძე

მოსამართლე, თბილისის სააპელაციო სასამართლო



## აბსტრაქტი

ამა თუ იმ ქვეყნის დემოკრატიულობის შეფასება, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, დიდწილად საარჩევნო პროცესის დემოკრატიულობითა და საარჩევნო დაჯგუფების სპეციფიკითაა შეიძლება. ადმინისტრაციული მოსამართლის კვალიფიკაციისა და დამოუკიდებლობის უდიდესი მნიშვნელობა ყველაზე ნათლად სწორედ ამ დაჯგუფების განხილვისას ჩანს, რადგანაც მისი ძირითადი ფუნქცია ინდივიდუალური დაჯგუფების განხილვის გზით ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის სწორი სამართლებრივი სტანდარტის დადგენა და იმის იძულებაა, რომ სწორედ ამ გზით იაროს. ქართული საარჩევნო კანონმდებლობის სპეციფიკა ისაა, რომ ნებისმიერი საარჩევნო დაჯგუფების ყოველთვის განხილვა ჯერ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ და გასაჩივრებისას სააპელაციო სასამართლოს მიერ, რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა, განსხვავებით, მაგალითად, ფრანგული კანონმდებლობისაგან, რომლის თანახმადაც, დეპარტამენტებისა და მუნიციპალური არჩევნებისას საარჩევნო დაჯგუფების განხილვას ადმინისტრაციული მოსამართლე, მისი გადაწყვეტილება საჩივრდება პირდაპირ სახელმწიფო საბჭოში, რომელიც, ამავე დროს, საფრანგეთის უზენაესი სასამართლოა; ხოლო, მაგალითად, რეგიონალურ საარჩევნო დაჯგუფების განხილვას პირდაპირ სახელმწიფო საბჭო პირველი ინსტანციის წესით, რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა. ანუ, საარჩევნო სუბიექტის პოლიტიკური მნიშვნელობის მიხედვით ხდება სასამართლო განსჯადობის დიფერენცირება, რაც მეტად საინტერესო დიფერენცირებაა. ურიგო არ იქნებოდა ამდგვარი

სისტემის ქართული რეალობისთვის მორგებაც.

საარჩევნო დაჯგუფების განხილვისას მოსამართლის ნამდვილ მიზანთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ ამომრჩევლის ნება ორსახოვნად წარმოგვიდგება: ნება – მივიღე არჩევნებზე და ნება – ხმა მივცე კონკრეტულ სუბიექტს; ამდენად, ამომრჩევლის ნების ფარულობის თუნდაც პირველი კომპონენტის თვალსაზრისით დარღვევა აკრძალული უნდა იყოს; ეს საკითხი შეეხება ქართული სინამდვილისათვის ნაცნობ ე.წ. კოორდინატორების ინსტიტუტს. საინტერესოა მთელ მსოფლიოში და მათ შორის საქართველოში დამკვიდრებული ე.წ. სამოსამართლო პრაქტიკის ფენომენი, რომლის თანახმადაც, თუ სახეზეა საარჩევნო კანონმდებლობის არაარსებითი დარღვევები, მოსამართლეები ცდილობენ არჩევნების შედეგების შენარჩუნებას. ასევე საინტერესოა ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელი, ხმის დათვლისას გამოყენებული ბიულეტენებისა და არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობის დისბალანსის საკითხიც და საჭიროა არსებული სასამართლო პრაქტიკისაგან განსხვავებული მიდგომა პროპორციულ არჩევნებთან დაკავშირებით.

## არჩევნების ჩატარების ძირითადი პრინციპები

პრინციპი, როგორც სახელმძღვანელო იდეა, უმნიშვნელოვანესია სამართლის მეცნიერებაში. სამართლის ყველა დარგს აქვს თავისი ინდივიდუალური და საერთო პრინციპები. შეიძლება ითქვას, რომ პრინციპი არის ის უნიკალური გასაღები, რომელიც გამოიყენება ისეთი კონკრეტული ურთიერთობის „გასახსნელად“, მოსაწესრიგებლად, მისი ნამდვილი ბუნების გასაგებად, რომელსაც ვერ ანეგულირებს სამართლის ვიწროდ დაწერილი ნორმა. ამდენად, არჩევნების ჩატარების ძირითადი პრინციპები მოსამართლეს, ისევე როგორც პროცესის სხვა მონაწილეს, ეხმარება ნორმის სწორად განმარტებასა და ამ გზით სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღებაში, სამართლიანობა კი ხალხის ნების გამოხატვის სწორად შეფასებას ნამდვილად სჭირდება. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ითვალისწინებს რამდენიმე ამგვარ პრინციპს. მაგალითად, არჩევნებში

მონაწილეობის საყოველთაო უფლება, რაც გულისხმობს, რომ ამ პროცესში მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოს ყველა მოქალაქეს, რომელთაც არჩევნების დღემდე შეუსრულდათ ან იმ დღეს უსრულდებათ 18 წელი და რომლებიც აკმაყოფილებენ საარჩევნო კოდექსით დადგენილ პირობებს. ეს უფლება, ამავე დროს, გულისხმობს, რომ იგი თანასწორი საარჩევნო უფლებაცაა, რადგან ამომრჩევლები თანასწორ საფუძველზე მონაწილეობენ არჩევნებში და ერთი და იმავე საარჩევნო ოლქის ყველა ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა აქვს.

როგორც აღინიშნა, საქართველოში არჩევნებში მონაწილეობა არის უფლება და არა მოვალეობა. დემოკრატიული ქვეყნების უმრავლესობა აღნიშნულს სწორედ უფლებად განიხილავს. ზოგ ქვეყანაში კი არჩევნებში მონაწილეობა მოქალაქის ვალდებულებად განიხილება, რომლის შეუსრულებლობაც გარკვეული სანქციებით ისჯება. თუმცა არის შემთხვევები, რომ, სანქციის არსებობის მიუხედავად, ისინი არ აღსრულებიან, რასაც მეცნიერები იმით ხსნიან, რომ ყველა კანონი არ არის შექმნილი იმისათვის, რათა გამოყენებულ იქნეს; ზოგიერთი კანონი შექმნილია მხოლოდ იმისთვის, რათა გამოხატოს სახელმწიფოს პოზიცია, თუ რას მიიჩნევს იგი მოქალაქეთა მოვალეობად, ანუ მას, ძირითადად, იდეოლოგიურ-დეკლარაციული დანიშნულება აქვს.

ხმის სავალდებულო მიცემის სასარგებლო არგუმენტებად შეიძლება დავასახელოთ: ეს ისეთივე მოვალეობაა, როგორიც გადასახადების გადახდა, სავალდებულო განათლება, ნაფიც მსაჯულთა ვალდებულება და სხვ.; აგრეთვე, ამგვარი სავალდებულოების გზით მოქალაქეთა გააქტიურებას აქვს განმანათლებლობითი ეფექტი, ასევე, შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატია – ხალხის მმართველობა – გულისხმობს სწორედ ვალდებულებას, აირჩიოს საკუთარი წარმომადგენელი. არჩევნებში მონაწილეობის სავალდებულოების საწინააღმდეგო არგუმენტები შეიძლება იყოს: ხმის მიცემის კანონით იძულება იქნებოდა დემოკრატიულ არჩევნებთან ასოცირებული მოქალაქეთა თავისუფლების დარღვევა; შეზღუდული თინანსური შესაძლებლობების მქონე ბევრმა ქვეყანამ შეიძლება ვერ მოახერხოს ხმის სავალდებულოდ მიცემის კანონის შემოღებისა და შენარჩუნებისათვის საჭირო ხარჯების გამოყოფა; ასევე დიდია იმის ალბათობა, რომ მოქალაქეთა იძულება, მისცენ ხმა, იძლევა ბათილი ხმების რაოდენობის ზრდას; ასევე მაღალია „შემთხვევითი“ ხმების რაოდენობის ზრდა, რადგან ამომრჩეველმა, რომელიც ხმას სურვილის საწინააღმდეგოდ

აძლევს, შეიძლება შემოხაზოს შემთხვევითი კანდიდატი, უმეტესად, ბიულეტენში პირველ ნომრებზე მყოფნი.

პირდაპირი საარჩევნო უფლება გულისხმობს, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრს, თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის საკრებულოს წევრს, თვითმმართველი თემის მერს ამომრჩევლები ირჩევენ უშუალოდ. კენჭისყრის ფარულობა და ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა გულისხმობს, რომ არჩევნები ტარდება ფარული კენჭისყრით და აკრძალულია ნებისმიერი ზემოქმედება, რომელიც ზღუდავს ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენას და ასევე აკრძალულია კონტროლი ამომრჩევლის ნების გამოვლენაზე. არჩევნების საჯაროობა ნიშნავს, რომ, საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით და მისი მიზნებიდან გამომდინარე, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის, საარჩევნო სუბიექტების, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ხორციელდება ღიად და საჯაროდ.

არსებობს, აგრეთვე, საარჩევნო პროცესის უფრო ვიწრო, თუმცა ძალიან მნიშვნელოვანი პრინციპებიც, მაგალითად: საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული ვადები აღმკვეთი ხასიათისაა, არ შეიძლება მათი გაგრძელება და აღდგენა; არჩევნების დღე ყოველთვის უქმედ ცხადდება და სხვა პრინციპები.

## საარჩევნო დავების განმხილველი მოსამართლის ნამდვილი მიზანი

გვსურს, ეს საკითხი განვიხილოთ, ძირითადად, მხოლოდ საარჩევნო ბიულეტენის ნამდვილობა/ბათილობის თვალსაზრისით.

თითქოს, მოსამართლის მიზანი მარტივად ჩანს: თუ ბიულეტენი ისე არაა შემოხაზული, როგორც საარჩევნო კანონმდებლობით ცალსახადაა დარეგულირებული, მისი ბათილად მიჩნევა და ამ გზით სარჩელის დაკმაყოფილება ან, პირიქით, უარი დაკმაყოფილებაზე, თუმცა ეს მხოლოდ ერთი შეხედვით. სინამდვილეში, მოსამართლის ნამდვილი მიზანია ამომრჩევლის ნამდვილი ნების გაგება. მოსამართლემ უნდა შეათვალოს, რომ გამოცხადებული შედეგი შეესაბამება ამომრჩევლის ნამდვილ ნებას, ეს კი საკმაო შრომას, დაკვირვებას, კვალიფიკაციას და სხვა შესაბურთი თვისებების ქონას მოითხოვს. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ საარჩევნო კოდექსი ვიწროდ სტრუქტურულად გაწერილი კოდექსია და მოსამართლე ისე არ უნდა „ჩაითრიოს“ ამ ნორმათა სიმრავლემ და სპეციფიკურობამ, რომ ყურადღების მიღმა დარჩეს

მთავარი მიზანი – ამომრჩევლის თავისუფალი, ნამდვილი ნების გაცემა.

ქართულ სინამდვილეში ხშირია შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო ბიულეტენში შემოხაზულია ერთზე მეტი საარჩევნო სუბიექტი, ან შემოხაზულია ერთი, შემდგომში გადაშლილია და შემოხაზულია მეორე; ანდა შემოხაზულია ერთი სუბიექტი, ხოლო დანარჩენი კი გადაშლილია, გადახაზულია და ა.შ. ამგვარი მრავალგვარობის მიუხედავად, თუკი მოსამართლისათვის ნათელია ამომრჩევლის ნების ნამდვილობა, იგი ძალაში უნდა დატოვოს. საარჩევნო უფლება, როგორც უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური უფლება, მაქსიმალურად ფრთხილ და სამართლიან მიდგომას საჭიროებს; ამდენად, მოსამართლე მაქსიმალურად უნდა შეეცადოს, სადაც ეს შესაძლებელი იქნება, შეინარჩუნოს ამომრჩევლის მიერ გამოვლენილი ნება.

საარჩევნო დარღვევების მიუხედავად (თუმცა გასათვალისწინებელია დარღვევების ხარისხი), შედეგის შენარჩუნების პრიორიტეტულობაზე მეტყველებს ვენეციის კომისიის დოკუმენტიც, რომლის თანახმადაც, შედეგები მაშინ უნდა გაუქმდეს, როდესაც დარღვევები გავლენას ახდენს შედეგებზე.<sup>1</sup>

თითქმის ყველა ქვეყანაში მოსამართლეები ცდილობენ გამოცხადებული შედეგების შენარჩუნებას, მხოლოდ აუცილებლად უნდა შეფასდეს დარღვევების ხარისხი. მოსამართლეთა ამგვარი მოქმედება ცნობილია სამოსამართლო პრაგმატიზმის, სამოსამართლო რეალიზმის სახელით. ანუ, გარკვეული დარღვევები არ იწვევს ავტომატურად ხმის ბათილობას ან არჩევნების არჩატარებულად ცნობას; მოსამართლე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აფასებს დარღვევების ხასიათს, რაოდენობას, ვითარებას და მათ როგორც რეალურ, ასევე პოტენციურ გავლენას მთლიან შედეგზე. თუ მოსამართლე რწმუნდება, რომ, ამ დარღვევების მიუხედავად, საერთო შედეგი არ შეიცვლება, იგი ძალაში ტოვებს მას.

ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, ყურადღება შევაჩეროთ ქართული რეალობისათვის დამახასიათებელ ამომრჩევლთა ნების გამოვლენაზე ზემოქმედების თვალსაზრისით. როგორც აღინიშნა, არჩევნებში მონაწილეობა მოქალაქის უფლებაა, ხოლო ამომრჩევლის ნებაზე ზემოქმედება კი აკრძალულია. ხშირია შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო უბანთან მობილიზებულია ადამიანთა გარკვეული რაოდენობა, ე.წ. კოორდინატორები, რომელთა

მიზანია, აღრიცხონ, თუ ვინ გამოცხადდა ხმის მისაცემად და ვინ არა; ამგვარი მოქმედებები კანონმდებლობით პირდაპირ, სახელდებით აკრძალული არაა, თუმცა აუცილებლად გასათვალისწინებელია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ შემუშავებული საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, რომლის 54-ე პუნქტის თანახმადაც, რამდენადაც არჩევნებზე არგამოცხადება შეიძლება მიუთითებდეს პოლიტიკურ არჩევანზე, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩევლთა სიები არ უნდა ქვეყნდებოდეს.<sup>2</sup> კოორდინატორების მიერ განხორციელებული მოქმედება კი არაპირდაპირ, თუმცა შედეგობრივად სიის გამოქვეყნების აკრძალვის მოთხოვნას არღვევს; ამდენად, სასურველია, რომ საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდეს ეს საკითხი და რეალობა შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტთან. უფრო მეტიც, აღნიშნული დოკუმენტი ხმის მიცემის ფარულობას ამომრჩევლის არა უფლებად, არამედ ვალდებულებად განიხილავს და მიუთითებს, რომ თუნდაც ამომრჩევლის მიერ ამ ფარულობის დარღვევა უნდა ისჯებოდეს ყველა იმ ბიულეტენის ბათილად ცნობით, რომელთა შინაარსიც გამჟღავნებულია.<sup>3</sup> ამომრჩევლის ნება ორსახოვნად წარმოგვიდგება: 1) ნება – მივიღე არჩევნებზე და 2) ნება – ხმა მივცე კონკრეტულ სუბიექტს. ამდენად, ამომრჩევლის ნების ფარულობის, თუნდაც პირველი კომპონენტის თვალსაზრისით, დარღვევა აკრძალული უნდა იყოს. ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელია, ასევე, ხმის დათვლისას გამოყენებული ბიულეტენებისა და არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობის დისბალანსი. იგი ორი სახით არსებობს: 1) დისბალანსი ნაკლებობით, როდესაც გამოყენებული ბიულეტენი ნაკლებია გამოცხადებულ ამომრჩევლთა რაოდენობაზე და 2) როდესაც გამოყენებული ბიულეტენი მეტია გამოცხადებულ ამომრჩევლთა რაოდენობაზე. პირველ შემთხვევაში საკითხი უფრო მარტივად დგას, რადგან სავარაუდოა, რომ ამომრჩევლმა ბიულეტენი არ მოათავსა კონვერტში, ან არსებობდეს სხვა გარემოებაც, თუმცა საკითხი უფრო რთულადაა მეორე შემთხვევაში: ასეთ დროს გამოსაკვლევი, ამგვარი დისბალანსი (მეტობით) თუ რა გავლენას ახდენს საარჩევნო უბანში არჩევნების ნამდვილობაზე – ერთია შემთხვევა, როდესაც დისბალანსი რაოდენობრივად ნაკლებადაა გამოხატული, ხოლო კანდიდატმა დიდი უპირატესობით გაიმარჯვა, ხოლო მეორეა, თუ ამგვარი დისბალანსის დროს კანდიდატმა მცირე უპირატესობით გაიმარჯვა. თუკი პირველ შემთხვევაში, სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით,

1 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2009\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2009)009-f)

2 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008ebf6>

3 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008ebf6>, მ-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

შედეგები ძალაში რჩება, მეორე შემთხვევაში განსაკუთრებული სურუპულოზობით უნდა მოხდეს თითოეული საკითხის შესწავლა და საქმე შეიძლება შედეგების ბათილობამდეც მივიდეს.

ქართულ გადაწყვეტილებებში ხშირად შევხვდებით დასაბუთებას, რომლის თანახმადაც, ამგვარი დისბალანსის მიუხედავად, გამარჯვებული კანდიდატის დიდი უპირატესობის გამო, შედეგის უცვლელობის მოტივით, სასამართლო უბნის შედეგებს ძალაში ტოვებს. თუმცა აქ საჭიროა გარკვეული დიფერენცირებული მიდგომა. კერძოდ, ამგვარი დასაბუთება შესაძლოა, რელევანტური იყოს მაჟორიტარულ არჩევნებში, პროპორციულში კი განსხვავებული ვითარებაა, რადგან წინასწარ არაფერ იყის, ქვეყნის მასშტაბით ყველა ხმის დათვლის შედეგად რა რაოდენობის ხმების მოპოვებას შეძლებს კონკრეტული საარჩევნო სუბიექტი და რა პროპორციით მოხდება კანდიდატთა შეყვანა საკანონმდებლო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში. ამიტომ პროპორციულ არჩევნებში ხმათა დისბალანსის საკითხი შესაძლოა, მაჟორიტარული არჩევნებისაგან განსხვავებულად გადაწყდეს. თავის მხრივ, ძალზე საინტერესოა, თუ როგორ ათვისებს მოსამართლე საკითხს იმის შესახებ, რომ, დარღვევების მიუხედავად, არჩევნების შედეგი მაინც არ შეიცვლებოდა. რა კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობს იგი, საიდან აქვს ინფორმაცია, კონკრეტულ უბანში ბათილი ხმების რაოდენობა თუ რა გავლენას ახდენს არჩევნების მთლიან შედეგზე. სამწუხაროდ, აღნიშნულის თაობაზე სამართლებრივ ლიტერატურაში საუბარი თითქმის არაა. ერთადერთი, რაზეც რაციონალურად შეიძლება მსჯელობა, ისაა, რომ მოსამართლემ გამოიყენოს ინკვიზიციურობის პრინციპით მინიჭებული უფლებამოსილება და მოიპოვოს ეს ინფორმაცია, რამდენადაც ამის შესაძლებლობას აძლევს საარჩევნო დავის განხილვის უაღრესად შეიქცინებული ვადები. რაიმე ხელშესახები ინფორმაციის მტკიცებულების გარეშე სასამართლოს დასაბუთება კი, დარღვევების მიუხედავად, არჩევნების შედეგების უცვლელობასთან დაკავშირებით, შეიძლება ითქვას, უსაფუძვლო მსჯელობა იქნება. საბოლოოდ, უნდა ითქვას, რომ კენჭისყრის სამართლიანობა უნდა შეფასდეს ორი მთავარი კრიტერიუმის მიხედვით: კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა და საარჩევნო ყუთში მოთავსებული ბიულეტენების რაოდენობის შედარებით. პირველის განსაზღვრა შეიძლება საარჩევნო ყურნალში ამომრჩეველთა ხელმოწერების დათვლით. უბრალოდ, ადამიანური ბუნებიდან გამომდინარე, რომც გამოირიცხოს გაყალბების ყოველგვარი განზრახვა, ძალიან რთულია ამ ორ საზომით მიღებულ შედეგებს შორის

აბსოლუტური თანხვედრის მიღწევა. დამატებითი კონტროლის ზომებმა, როგორცაა, მაგალითად, ბიულეტენების დანომრვა ან საარჩევნო ყუთიდან ამოღებული, ბათილად მიჩნეული და გამოუყენებელი ბიულეტენების საერთო რაოდენობის შედარება საარჩევნო უბნისათვის გაცემული ბიულეტენების რაოდენობასთან, შეიძლება, მეტი სიზუსტე შეიტანოს შედეგების შეფასების პროცესში, თუმცა არაფის უნდა ჰქონდეს იმის ილუზია, რომ ამგვარი დათვლის შედეგები სრულად დაემთხვევა ერთმანეთს. პირიქით, რაც უფრო მეტი კრიტერიუმი გათვალისწინებული კენჭისყრის შედეგების შესაჯამებლად, მით მეტია საფრთხე, რომ დათვლისას მივიღოთ განსხვავებები და, საბოლოო ჯამში, ნამდვილი დარღვევებიც არ განიხილება სერიოზულად. უმჯობესია, არსებობდეს მკაცრი კონტროლი ორი კრიტერიუმის მიხედვით, ვიდრე სუსტი და, შესაბამისად, არაეფექტიანი კონტროლი შედეგების ბევრი განსხვავებული კრიტერიუმით შეფასებისას.<sup>4</sup>

### საქართველოს საერთო სასამართლოების პრაქტიკის ძირითადი მიმართულებები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პრინციპია, რომ საარჩევნო დავას იგებს მხოლოდ აქტიური მოსარჩელე, რომელსაც გააზრებული, შესწავლილი და აღქმული აქვს საარჩევნო კოდექსის პრინციპული დებულებები.<sup>5</sup>

საქართველოს საერთო სასამართლოებში ცალკეულ საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულია ერთგვაროვანი მიდგომები, რომლებიც, ძირითადად, პროცედურულ საკითხებს ეხება; მართალია, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ეს საკითხები სირთულით არ ხასიათდება, თუმცა საქმის განხილვის ერთ-და ორდღიანი ვადების გათვალისწინებით, მაინც აქტუალურია, განსაკუთრებით კი საქმის განხილვით დაინტერესებულ პირთათვის. საქმის არსებით მხარესთან ან ნორმის განმარტებასთან დაკავშირებით კი ინდივიდუალური მოსამართლის კვალიფიკაცია და დამოუკიდებლობა გადამწყვეტია, თუმცა ერთიანი სასამართლო პრაქტიკის მნიშვნელობა არც ამ შემთხვევაშია იგნორირებული. მართალია, საარჩევნო დავები განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით, საქართველოს კანონის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის გამოყენებით, თუმცა საარჩევნო კოდექსი, როგორც ორგანული კანონი, იერარქიულად მასზე მაღლა დგას და ხშირად საპროცესო კოდექსისაგან განსხვავებულად წესრიგდება საარჩევნო დავებთან

4 <https://rm.coe.int/edr-research-geo/1680981a03>  
5 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008ebf6>, 32-ე აბზაცი.



დაკავშირებული პროცესუალური საკითხები; ასევე, საკითხის განსხვავებულ რეგულირებას საფუძვლად შეიძლება დაედოს როგორც საკმაოდ შემჭიდროებული და აღმკვეთი ხასიათის ვადები, ასევე საარჩევნო კოდექსის მიზნებიც.

### სარჩელის წარმოებაში მიღება და დასაშვებობა

საარჩევნო დავების სწრაფად გადაწყვეტის საჭიროებიდან და არჩევნების სპეციფიკიდან გამომდინარე, საარჩევნო დავები სასამართლოების მიერ განიხილება დასაშვებობის სტადიის გამოტოვებით. აქვე, სასამართლოში სარჩელი დასაშვებად იქნება ცნობილი მას შემდეგ, რაც მხარემ გამოიყენა ზემდგომ საარჩევნო კომისიაში ერთჯერადად გასაჩივრების შესაძლებლობა, გარდა საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. იმ შემთხვევაში, თუ სარჩელს თან არ ახლავს შესაბამისი მტკიცებულება ერთჯერადი გასაჩივრების უფლების გამოყენების თაობაზე, სასამართლოს შეუძლია დაადგინოს ხარვეზი, რისთვისაც მხარეს განუსაზღვრავს მცირე დროს, რამდენიმე საათს; ხარვეზის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში სარჩელი დაუშვებელია. ვადის დარღვევით აღძრული სარჩელი/საჩივარი, როდესაც ვადის დარღვევა აშკარაა და ეჭვს არ იწვევს, რჩება განუხილველი, ხოლო თუ ვადის დარღვევა საეჭვოა, მოსამართლე საქმეს იხილავს არსებითად, სასამართლო სხდომაზე და ვადის დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში, სარჩელი უანყოფილი იქნება არსებითად, გასაჩივრების ვადის დარღვევის მოტივით. ეს განჩინებები ექვემდებარება კერძო საჩივრით გასაჩივრებას 1 დღის ვადაში. მართალია, კერძო საჩივრის შეტანის ვადა საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული არ არის, თუმცა გამოიყენება ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, რომლის თანახმად, კერძო საჩივრის შეტანის ვადა არის 12 დღე, მაგრამ ამ ვადის გამოყენება დაუშვებელია შემჭიდროებული ვადების არსებობის გამო. წარმოუდგენელია, რომ არსებითი, სააპელაციო გასაჩივრების ვადა იყოს 1 დღე, ხოლო პროცედურული საკითხისა 12 დღე. ამდენად, ანალოგიის პრინციპის გამოყენებით, სასამართლოები კერძო საჩივრით გასაჩივრებისათვის იყენებენ სააპელაციო გასაჩივრების 1-დღიან ვადას. აღსანიშნავია, რომ სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი ექვემდებარება არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 26.2 მუხლის მიხედვით მის საკონსტიტუციო სასამართლოში გადაგზავნის საფუძველს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლო უარს ამბობს სარჩელის წარმოებაში მიღებაზე, ხოლო წარმოებაში მიღებულ სარჩელზე

საქმისწარმოება უნდა შეწყდეს.

სახელმწიფო ბაჟის გადაუხდელობა არ აზრკოლებს სარჩელის წარმოებაში მიღებას და განხილვას, რაც არ გამოორიცხავს მოსარჩელეზე ბაჟის დაკისრებას სარჩელზე უარის თქმის შემთხვევაში, ან მისი დაკმაყოფილებისას – მოპასუხეზე დაკისრებას. არც ამგვარი რამაა რეგლამენტებული საარჩევნო კანონმდებლობით, თუმცა საარჩევნო დავების სპეციფიკის გათვალისწინებით, სასამართლო სწორედ ამგვარად, მოსარჩელის სასარგებლოდ წყვეტს ამ საკითხს, რათა საშუალება მისცეს მას, არსებითად იღავოს სასამართლოში.

აღსანიშნავია, რომ, დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკით, სარჩელი წარმოებაში მიღება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული ფორმის დაუცველად სარჩელის წარმოდგენის შემთხვევაშიც.

მხარეთა გამოუცხადებლობისას სასამართლო ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 და მე-19 მუხლებით (ინკვიზიციურობის პრინციპი) და, ამდენად, მათი გამოუცხადებლობა არ აზრკოლებს სასამართლოს, არსებითად განიხილოს საქმე.

აღნიშვნის ღირსია ისიც, რომ საარჩევნო დავებზე დაუშვებელია სარჩელის გამოხმობის ინსტიტუტის გამოყენება, მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარ აკრძალვას კანონმდებლობა არ იცნობს. კერძოდ, ამგვარი შესაძლებლობის დაშვებით, მხარის შესაძლო არაკეთილსინდისიერების შემთხვევაში, ჯერ გახმობით, შემდეგ ისევ სარჩელის შემოტანით, შეიძლება, სასამართლოში განხილვის ვადები უსაფუძვლოდ გახანგრძლივდეს და არჩევნების შედეგების შეჭამება გაჭიანურდეს. თუმცა სარჩელის გახმობაზე მოსამართლის უარი შეიძლება დასაბუთდეს სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსებზე იერარქიულად მაღლა მდგომი საარჩევნო კოდექსის მიზნებით, ასევე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ზოგიერთი ნორმის ანალოგიის გამოყენებით. კერძოდ, სზაკ-ის 191-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ საჩივარზე უარის თქმა არ აჩერებს მის განხილვას, თუ საჩივრის განუხილველობას შეიძლება მოჰყვეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესების შელახვა ან მნიშვნელოვანი ზიანი. სწორედ ამ საკანონმდებლო ლოგიკის/ანალოგიის გამოყენებით არის შესაძლებელი გახმობის უფლების „შეზღუდვა“, საარჩევნო დავებისა და არჩევნების შეჭამების გაჭიანურების თავიდან არიდების მიზნით, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების პრიორიტეტულობის მტკიცების საფუძველით.

## მესამე პირები საარჩევნო დავაში

მესამე პირების საქმეში ჩართვის საკითხი პრობლემატური იყო არა იმდენად სამართლებრივი, რამდენადაც ტექნიკური თვალსაზრისით. საარჩევნო დავების დიდ უმრავლესობაში მრავალი მესამე პირი მონაწილეობს, მათი რიცხვი ხშირად რამდენიმე ასეულს აღწევს (მაგ.: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მაჟორიტარი კანდიდატები). კერძოდ, დღეს მოქმედ რეგულაციამდე სასამართლოების მიერ ხდებოდა ამ ასეული მესამე პირისათვის სასამართლო უწყებების, შეტყობინებების, სარჩელისა და შესავლების ასლების, სასამართლო აქტებისა და სხვა კორესპონდენციების ფიზიკურად გადაგზავნა, რაც ერთ აუქრელ პრობლემას მოითხოვდა. საარჩევნო პერიოდში საარჩევნო დავების განხილველ მოსამართლეებს, სასამართლოს თანამშრომლებს, პრაქტიკულად 24-საათიან უწყვეტ რეჟიმში უწევდათ მუშაობა. მდგომარეობას ანთულავდა ისიც, რომ საარჩევნო სუბიექტები განფენილნი იყვნენ არა ერთი კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის, არამედ მთელი ქვეყნის მასშტაბით, სადაც ხშირად არ იყო გამართული სატელეკომუნიკაციო საშუალებებიც კი. ბოლოდროინდელმა საკანონმდებლო ცვლილებამ ამ მხრივ ბევრად გააუმჯობესა ვითარება. კერძოდ, საარჩევნო კოდექსის 77-ე მუხლს დაემატა 33-ე პუნქტი, რომლის შესაბამისად, საარჩევნო დავებზე საერთო სასამართლოებში წარდგენილი სარჩელების/საჩივრების შესახებ ინფორმაციას სასამართლოები დაუყოვნებლივ აწვდიან ცესკოს. ამასთანავე, შესაბამისი სასამართლო ცესკოს უგზავნის განსახილველ საქმესთან დაკავშირებულ განჩინებას სხდომის დანიშვნისა და მესამე პირების ჩაბმის შესახებ. ამ განჩინებას ცესკო მიღებისთანავე, დაუყოვნებლივ განათავსებს საკუთარ ვებგვერდზე. აღნიშნული განჩინება ცესკოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებიდან 3 საათის ვასვლისთანავე მესამე პირებისათვის ჩაბარებულად ჩაითვლება, ხოლო ისინი სასამართლო პროცესზე დაბარებულად ჩაითვლებიან. აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების სრულყოფილად ამოქმედების მიზნით, ცესკომ 2018 წლის 6 აგვისტოს მიიღო N40/2018 დადგენილება.<sup>6</sup>

აღნიშვნის ღირსია ისიც, რომ შემაჯამებელ ოქმებთან დაკავშირებული დავების განხილვისას საქმეში ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე ერთვებიან არჩევნებში მონაწილე შესაბამისი სუბიექტები, რაც თვალნათელს ხდის მათ დიდ რიცხოვნობას. აქვე, ორდინარული, ადმინისტრაციული პროცესული წესისაგან განსხვავებით, მე-3 პირად საქმეში ჩაბმის

განჩინება ცალკე არ საჩივრდება და იგი შეიძლება გასაჩივრდეს არსებით გადაწყვეტილებასთან ერთად, რაც, ისევ და ისევ, შემჭიდროებული საარჩევნო ვადებით აიხსნება.

ასევე, საუბნო საარჩევნო კომისიის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისა და ამ აქტის თაობაზე საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების (აქტის) სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაში, ორივე ადმინისტრაციული ორგანო წარმოდგენილი უნდა იქნეს მოპასუხედ პროცესში, ხოლო თუ მოსარჩელე წინააღმდეგია ერთ-ერთის მოპასუხედ ჩაბმისა, მაშინ ის უნდა ჩაერთოს სავალდებულო მესამე პირად, რადგან სასამართლოს გადაწყვეტილება ორივე აქტს ეხება.

## სხვა პროცედურული საკითხები

შევხებით მხოლოდ ძირითადს. კერძოდ, საარჩევნო დავებზე სარჩელის აღძვრას არ აქვს სუსპენზიური ეფექტი, ანუ სარჩელის შეტანა არ იწვევს ავტომატურად გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას. მსგავსად წესრიგდება ეს საკითხი საფრანგეთშიც. სუსპენზიური ეფექტის არსებობამ შესაძლოა, საარჩევნო პროცესის კოლაფსამდე მიგვიყვანოს, ხოლო თუ სარჩელი დაკმაყოფილდა, მოსარჩელის უფლებები ხომ ისედაც დაცული იქნება. თანაც, გასათვალისწინებელია, რომ ქართული სინამდვილე ხასიათდება უამრავი საარჩევნო დავით - საჩივრდება თითქმის ყველა საუბნო და საოლქო შედეგი. ამ პირობებში სუსპენზიური ეფექტი, რა თქმა უნდა, არც უნდა იყოს სახეზე.

სასამართლოსათვის მიმართვისა და სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების ვადები გულისხმობს კალენდარულ დღეებს (საქართველოს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეების ჩათვლით). როგორც აღინიშნა, საარჩევნო კოდექსში მითითებული ვადები აღმკვეთი ხასიათისაა და არ დაიშვება მათი აღდგენა, გავრძელება.

საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით იხილავს რაიონული/საქალაქო სასამართლოს მოსამართლე და არა მაგისტრალი მოსამართლე.

## წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) და ამომრჩევლის მოსყიდვა

ერთ-ერთ ამ საკითხთან დაკავშირებით, თბილისის

6 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4288210>

სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 13 დეკემბრის №38/3359-18 განჩინების თანახმად,<sup>7</sup> სააპელაციო პალატამ განმარტა, რომ სადავო სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმის მიზანია, საარჩევნო სუბიექტმა ან მისმა წარმომადგენელმა, ან სხვა იურიდიულმა თუ ფიზიკურმა პირმა არ განახორციელოს აკრძალული 47-ე მუხლით განსაზღვრული ისეთი საქმიანობა, რომლითაც განხორციელდება ზემოქმედება ამომრჩევლებზე და შეიზღუდება მისი ნების თავისუფალი გამოვლენა. ამასთან, კანონმდებელმა ასეთი საქმიანობის განხორციელებისას გამოიყენა საარჩევნო სუბიექტის პასუხისმგებლობის შემთხვევები მისი ან მისი წარმომადგენლის მიერ უშუალოდ ან ირიბად (ვინმეს მეშვეობით) განხორციელებული ქმედებებისათვის, ასევე სხვა ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთა მიერ ჩადენილი ქმედებებისათვის. პირველ შემთხვევაში, საარჩევნო სუბიექტის/მისი წარმომადგენლის მიერ პირადად ან ირიბად (ვინმეს მეშვეობით, ამ შემთხვევაში აუცილებელია საარჩევნო სუბიექტსა და სხვა პირს შორის კავშირის დადგენა, საარჩევნო სუბიექტის დავალებით მოქმედების დადასტურება) საქართველოს მოქალაქეებისათვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის ფაქტის არსებობა ავტომატურად იწვევს საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციიდან მოხსნას; რაც შეეხება სხვა ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთა ქმედების გამო საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციიდან მოხსნას (საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსის 47-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი და ამავე მუხლის მე-2 ნაწილი), კანონმდებლის მიზანია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში მოხდეს სხვა პირთა ქმედების გამო საარჩევნო სუბიექტზე პასუხისმგებლობის დაკისრება, ანუ მხოლოდ მაშინ, როცა საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ მოქმედი ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ ხდება ისეთი მომსახურების გაწევა ან სამუშაოს შესრულება, რაც სახელმწიფოს ან თვითმმართველობის ორგანოს კომპეტენციაა, შესაბამისად, აქ უკვე შესაძლო ზეგავლენის მოხდენის მასშტაბებზეა ყურადღება გამახვილებული. პალატის მოსაზრებით, იმისათვის, რომ სადავო შემთხვევაში გამოყენებულ იქნეს საარჩევნო კოდექსის 47-ე მუხლით გათვალისწინებული ნორმა, უნდა დასტურდებოდეს ამ ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და იმ ფაქტების შესაბამისობა, რაზეც მიუთითებს აპელანტი. კერძოდ, სააპელაციო პალატამ მიუთითა საქმეში წარმოდგენილ ვიდეომასალაზე, რომლითაც დასტურდება საქართველოს პრეზიდენტობის

არჩევნების მეორე ტურის წინ დ.მარნეულსა და ქ.ზუგდიდში მოქალაქეებისათვის საკვები პროდუქტის დარიგების ფაქტი, ასევე ქ.ფოთში მეორეული ტანსაცმლის ფუთების ქაოსური დარიგების შემთხვევა, თუმცა ამ მტკიცებულებებით პირველ რიგში ვერ ირკვევა საარჩევნო სუბიექტის პირდაპირი ან ირიბი მონაწილეობა ზემოთ მითითებული დარღვევების ჩადენაში. რაც შეეხება საქმეზე დართულ ფოტომასალას, სადაც ჩამოწერილია კონკრეტულ პირთა მონაცემები და კონკრეტული თანხები (15, 20, 30, 50 ლარის ოდენობით), ამ მტკიცებულებებით უტყუარად არ დასტურდება, რეალურად განხორციელდა თუ არა ამომრჩევლის მოსყიდვა და ასევე არ ირკვევა უმნიშვნელოვანესი გარემოება, კერძოდ, უშუალოდ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის ან მისი წარმომადგენლის მიერ ან სხვა პირთათვის დავალების გზით ამომრჩეველთა თავისუფალი ნების ფორმირებაზე ზემოქმედების მიზნით განხორციელდა ამომრჩეველთა მოსყიდვა. შესაბამისად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ არ დასტურდება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 47-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული კანონისმიერი წინაპირობების არსებობის ფაქტი. მიგვაჩნია, რომ ამგვარი კომპლექსური, რთული და უმნიშვნელოვანესი გარემოებების გამოკვლევა შეუძლებელია, სრულყოფილად განხორციელდეს ქართული კანონმდებლობით დადგენილ ორდღიან და ერთდღიან ვადებში. შეუძლებელია ამგვარი საკითხების გარკვევა ინკვიზიციური პრინციპის სრულყოფილად გამოყენების გარეშე. მსგავსი პრინციპული საკითხების გასარკვევად მოსამართლისათვის თუნდაც ერთი დამატებითი დღე დიდი შვება იქნებოდა. სწორედ ამიტომაა მითითებული ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის დოკუმენტში (საარჩევნო ნორმათა კოდექსი), რომ საჩივრის შეტანისა და გადაწყვეტილების გამოტანისათვის დადგენილი ვადები უნდა იყოს 3-იდან 5 დღემდე პირველი ინსტანციის ორგანოებში.<sup>8</sup>

## კენჭისყრის დღის დარღვევები

ამ თვალსაზრისით არსებულ საარჩევნო დავათა მრავალგვარობისა და მრავალრიცხოვნობის გამო ყურადღებას შევამჩნევთ ერთ-ერთ უახლეს გადაწყვეტილებაზე. კერძოდ, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 16 ოქტომბრის №3/7551-16 გადაწყვეტილების თანახმად, მოცემულ შემთხვევაში, სარჩელის ერთ-ერთი მოთხოვნა იყო მოპასუხისათვის ბათილი

7 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 13 დეკემბრის №38/3359-18 განჩინება. გამოქვეყნებულია საერთო სასამართლოების საქმისწარმოების სისტემის ოფიციალურ ვებგვერდზე: <http://ecd.court.ge/>

8 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168008ebf6>, 3.3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

ბიულეტენების დალუქული პაკეტების გახსნის, ხმის მიცემის კანონიერების შემოწმებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი შესწორების ოქმის შედგენის დავალება, ამასთან, საგულისხმოა, რომ მოსარჩელე ბათილი ბიულეტენების დალუქული პაკეტების გახსნის აუცილებლობას ასაბუთებდა იმ გარემოებებზე მითითებით, რომ, მართალია, კენჭისყრის შედეგების საუბნო მაჟორიტარულ შემაჯამებელ ოქმებში ბათილი ბიულეტენის დალუქული პაკეტების გახსნა გავლენას ვერ მოახდენს შედეგზე, თუმცა საეჭვოა მისი ოდენობა. სასამართლოს შეფასებით, მოსარჩელე არათუ უთითებს და შესაბამისი მტკიცებულებებით არ ადასტურებს ზემოაღნიშნული პროცესუალური ნორმების დარღვევას, არამედ მისი არგუმენტები შემოიფარგლება მხოლოდ ბათილი ბიულეტენების, მისი აზრით, დიდ ოდენობაზე. სასამართლომ უსაფუძვლოდ მიიჩნია მოსარჩელის პოზიცია საოლქო საარჩევნო კომისიის კანონისმიერ ვალდებულებაზე - ხელახლა გადათვალოს ბათილად მიჩნეული ბიულეტენები. აღსანიშნავია თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 4 დეკემბრის №3/7451-18 გადაწყვეტილება. ამ საქმეზე სასამართლომ განმარტა, რომ კანონი ავალდებულებს უფლებამოსილ პირს, კენჭისყრის, მათ შორის ხმის დათვლის პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით, საჩივარი შეადგინოს და წარადგინოს ჯერ საუბნო საარჩევნო კომისიაში დარღვევის შემჩნევისთანავე, ხოლო შემდგომ კანონით დადგენილ ვადაში იმავე დარღვევაზე საჩივრით მიმართოს შემდგომ შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას. განსახილველ შემთხვევაში, დადგენილია, რომ უფლებამოსილ პირს საუბნო საარჩევნო კომისიაში საჩივარი არ წარმოუდგენია. მან საჩივრით მეორე დღეს მიმართა საარჩევნო ოლქს. ამდენად, დასტურდება, რომ საარჩევნო სუბიექტისა და მისი წარმომადგენლის მიერ არ მოხდა საჩივრის წარდგენისათვის დადგენილი გასაჩივრების წესის დაცვა, მას საარჩევნო უბანზე საჩივარი არ წარუდგენია და პირდაპირ მიმართა საარჩევნო ოლქს. ამასთან, მოსარჩელემ საჩივარი წარადგინა სავარაუდო დარღვევის ჩადენის მეორე დღეს და არა დაუყოვნებლივ, დარღვევის შემჩნევისთანავე. სასამართლომ მიუთითა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 74-ე მუხლის მე-5 ნაწილზე, რომლის თანახმად, ამ კანონის 72-ე და 73-ე მუხლებითა და ამ მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით განსაზღვრული პროცედურების დარღვევით წარდგენილი განცხადება/საჩივარი არ განიხილება და შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე გამოსცემს განკარგულებას განცხადების/საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ.

## ყველაზე გავრცელებული ტიპის სარჩელები

სასამართლოში წარმოდგენილი სარჩელების შესწავლის შედეგად იკვეთება, რომ სარჩელების დიდი ნაწილი წარმოდგენილია მოთხოვნით, მოხდეს ბათილი ბიულეტენების ხელახლა გადათვლა, რამდენადაც არსებობს ეჭვი, რომ მოხდა გარკვეული სუბიექტისათვის კუთვნილი ხმების ბათილი ბიულეტენებისადმი მიკუთვნება. მსგავსი კატეგორიის დავების განხილვის პროცესში სამართალწარმოების მთლიანობაში შეფასების თვალსაზრისით, როგორც წესი, გაითვალისწინება ის გარემოება, თუ როგორია მტკიცებულებათა ხარისხი, როგორია მათი სანდოობა და მოპოვების წესი. იმ შემთხვევაში, როდესაც არ არსებობს მტკიცებულება ან/და არ არსებობს მტკიცებულებათა შორის ობიექტური ბმა, სარჩელი ყველა შემთხვევაში იქცევა დაუსაბუთებლად. სხვა მოცემულობაა იმ ვითარებაში, როდესაც ჩანაწერთა წიგნში საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი ან შესაბამისი უფლებამოსილი პირი დარღვევის ფაქტს აფიქსირებს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლო პრაქტიკა, ძირითადად, გაყოფილია ორ ნაწილად: თავად ფაქტის ფიქსაციის უტყუარობიდან გამომდინარე, მისი ნამდვილობის შემოწმების მიზნით, ზოგ შემთხვევაში სასამართლოების მიერ გამოთხოვილია ბათილი ბიულეტენები და მათი გახსნისა და გადამოწმების გზით დადასტურებული ან უარყოფილია ბიულეტენების ბათილი ბიულეტენებისადმი მიკუთვნების ფაქტი. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, სასამართლო უარს ამბობს ბათილი ბიულეტენების გამოთხოვასა და გადათვლაზე იმ საფუძვლით, რომ არჩევნებში მონაწილე სუბიექტთა შორის მიღებული ხმების მნიშვნელოვანი სხვაობის გამო სადავო ბათილი ბიულეტენების რაოდენობა გავლენას ვერ მოახდენს არჩევნების საბოლოო შედეგზე. აღნიშნული სახით მიღებული გადაწყვეტილებების დიდ ნაწილში მითითებულია, იმ პირობებშიც კი, რომც დადასტურდეს ბათილი ბიულეტენებისადმი არასწორად მიკუთვნების ფაქტი, მათი სიმცირის გამო, მითითებული ვერ გახდება კენჭისყრის შემაჯამებელი ოქმის ბათილობის საფუძველი. როგორც წესი, სასამართლო გადაწყვეტილებები ეფუძნება შემდეგ პოზიციას - კენჭისყრის შედეგები გაბათილებას ან ხელახლა გადათვლას ექვემდებარება იმ პირობებში, თუ სახეზეა საარჩევნო კოდექსის უხეში დარღვევა. უნდა აღინიშნოს, რომ „უხეში დარღვევის“ ლეგალური დეფინიცია საარჩევნო კოდექსში მოცემული არ არის, თუმცა, სასამართლოს აზრით, ნორმის სისტემური განმარტებიდან გამომდინარე, კანონმდებელი ამ ტერმინში მოიაზრებს საარჩევნო კოდექსის ისეთ არსებით, სისტემურ და მასშტაბურ დარღვევას, რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს

საარჩევნო პროცესზე, კენჭისყრის ან არჩევნების შედეგზე; რაც შეეხება რამდენიმე ათეულ ბათილ ბიულეტენს, აღნიშნული ვერ შეცვლის არჩევნების შედეგს და არსებითად არ აისახება გადანაწილებული ხმების რაოდენობაზე. როგორც ევროპული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, საარჩევნო კატეგორიის დავების განხილვის პროცესში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ზედამხედველობის საკითხი დამოკიდებულია იმაზე, თუ თავისუფალი არჩევნების რომელი ასპექტი დგას დღის წესრიგში. ნაკლებ მკაცრი შესწავლის საგანი ხდება ხმის დათვლისა და ოქმის შედგენის ტექნიკური ნაწილი. არჩევნების კონცეფცია, ევროსასამართლოს მითითებით, რისკის ქვეშ დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს იმგვარი პროცედურული დარღვევების მტკიცებულება, რაც ხელს უშლის ხალხის ნება-სურვილის გამოხატვას. როგორც საერთო სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესწავლის შედეგად იკვეთება, განხილვისა და გადაწყვეტის თვალსაზრისით ყველაზე პრობლემურია ის დავები, რომლებიც შეეხება ამომრჩეველთა ნებაზე ზემოქმედების საკითხს და რომელზე მითითებითაც მოთხოვნილია საუბრო თუ საოლქო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმების ბათილად ცნობა. პრობლემა კვლავაც მდგომარეობს მტკიცებულებით სტანდარტში. უბანზე ხმის დათვლისას უკონვერტოდ ნაპოვნი ბიულეტენი ჩაითვლება ბათილად, თუმცა შედეგების შეჯამების შემდგომ ბიულეტენების გადათვლისას შეუძლებელია დადგინდეს, თუ რა მიზეზით მოხდა ასეთი ბიულეტენის გაბათილება და შესაძლოა, იგი ნამდვილ ბიულეტენებს მიეკუთვნოს. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი უზრუნველყოფს საქმის სამართლიანი განხილვის უფლებას, თუმცა კონვენცია არ ადგენს მტკიცებულებების დაშვების რაიმე წესს. სამართალწარმოების შეფასების პროცესში მთლიანობაში გაითვალისწინება მხოლოდ ის საკითხი, თუ როგორია მტკიცებულებათა ხარისხი, როგორია მათი სანდოობა და მოპოვების წესი. საარჩევნო დავების განხილვის პროცესში, როგორც წესი, წარმოდგენილია დაინტერესებული პირის მიერ შექმნილი ვიდეოჩანაწერები, რომელთა სანდოობასთან დაკავშირებითაც ჩნდება ეჭვი, შესაბამისად, იზრდება სხვა მტკიცებულებით მისი გამყარების საჭიროება, თუმცა ასეთი მტკიცებულებების მოძიება განხილვის ვადების სიმცირისა თუ მათი ლეგიტიმური გზით მოძიების შეუძლებლობის გამო ვერ ხერხდება. თვითმხილველი მოწმეები ან არ ადასტურებენ, ან არ არსებობენ, ან მათი ჩვენებები არის წინააღმდეგობრივი ხასიათის და, ხშირ შემთხვევაში, არასანდო. მოწმეები, რომლებიც მიუთითებენ სადავო ფაქტს, როგორც წესი, არიან იმ სუბიექტის მხარდამჭერები (აქტივისტები),

რომელიც მიმართავს სასამართლოს არჩევნების შედეგების გაუქმების მოთხოვნით. მათი ინტერესი ამ შემთხვევაში არის განსაკუთრებით აშკარა, რაც გამოიწვევს მათზე დაყრდნობით გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას და სრული საარჩევნო პროცესის ლეგიტიმაციის ეჭვქვეშ დაყენების შესაძლებლობას. იმ პირობებში, როდესაც მტკიცებულების მოპოვების ფორმა წარმოშობს ეჭვს მის სარწმუნოებასა და სანდოობასთან დაკავშირებით, არ არსებობს იმ მაღალი სტანდარტის დაცვის შესაძლებლობა, რაც უკავშირდება სასამართლო გადაწყვეტილების შესაბამის სანდო და უტყუარ მტკიცებულებებზე დაფუძნების აუცილებლობას.

სარჩევნების რაოდენობის თვალსაზრისით, ფაქტობრივად, მეორე ადგილს იკავებს სარჩევნები, რომელთა საფუძველზეც მოთხოვნილია შემაჯამებელი ოქმების ბათილად ცნობა იმ საფუძველით, რომ ოქმებში განხორციელებული ჩასწორებების შედეგად შეცვლილია ოქმის რეალური მონაცემი. მართალია, ოქმში შესაძლებელია ცვლილებების შეტანა, თუმცა იმ პირობებში, თუ ბეჭედი და დოკუმენტაცია დაილუქა და გადაიგზავნა ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში. ბუნებრივია, ამ მომენტიდან წყდება საუბრო საარჩევნო კომისიის კომპეტენცია ოქმთან მიმართებით ცვლილებების განხორციელების თვალსაზრისით და აღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდგომ საუბრო საარჩევნო კომისიას ეკრძალება ოქმში რაიმე შესაძლო ცვლილების განხორციელება. საინტერესო საკითხია ჩვენ მიერ უკვე ნახსენები დისბალანსი ხმათა მეტობით. თუ ტოლობა არ შედგა, ამომრჩეველთა რეგისტრატორმა ხელახლა უნდა გადაითვალოს და დააბუსტოს რაოდენობები. თუ ტოლობა კვლავ არ შედგა, ამომრჩეველთა რეგისტრატორმა უნდა დაწეროს ახსნა-განმარტება (მიზეზის მითითებით), რომელიც უნდა დაერთოს შემაჯამებელ ოქმს/ოქმებს. ამომრჩეველთა რეგისტრატორების ახსნა-განმარტებებში (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) მითითებული მონაცემები გათვალისწინებული უნდა იქნეს კენჭისყრის შემაჯამებელი ოქმის/ოქმების შედგენისას. პრაქტიკაში საუბრო საარჩევნო და საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ ეს უკანასკნელი ჩანაწერი გაგებულია იმგვარად, რომ ხელმოწერებთან შედარებით ბიულეტენების მეტობის შემთხვევაში, ახსნა-განმარტებების საფუძველზე, შემაჯამებელ ოქმებში ხდება ხელმოწერების დამატება ახსნა-განმარტებებში მითითებული ოდენობის შესაბამისად და, ამგვარად, მონაცემების დაბალანსება. ახსნა-განმარტების გზით მონაცემების დაბუსტებას ცესკოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტივითვალისწინებს.

პრაქტიკის თვალსაზრისით, შედარებით რთულად დგას საკითხი იმ პირობებში, როდესაც ოქმში ცვლილება ხდება მას შემდეგ, რაც საუბნო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებები გადაგზავნილია საოლქო საარჩევნო კომისიაში და მასში ცვლილებები ხორციელდება საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა ახსნა-განმარტებების საფუძველზე. სასამართლოები მიიჩნევენ, რომ, რამდენადაც საარჩევნო კოდექსის საფუძველზე საოლქო საარჩევნო კომისია უფლებამოსილია, შემოწმების შედეგის შესაბამისად შეცვალოს საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, მიჩნეულია,

რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა, მათ შორის, რეგისტრატორთა ახსნა-განმარტებების, შესწორების ოქმების, კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნების მონაცემების ურთიერთშეჯერების საფუძველზე შესაძლებელია ოქმში ასახული მონაცემების შეცვლა. ეს სტანდარტი სრულადაა შესაბამისობაში საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ სტანდარტთან, რომელიც ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლის შესაძლებლობას.

## Electoral dispute resolution by courts, international and domestic standards

**Author: Shota Getsatdze**

Judge, Tbilisi Court of Appeals

Executive Summary

The thesis analyses and reveals the tendencies of adjudication of electoral disputes by common courts of Georgia. It proposes an overview of existing court practice related to admissibility and inadmissibility of electoral claims, summoning third persons, election campaign and canvassing, vote buying, violations of E-day procedures, invalidity of ballot papers and etc. These topics are also examined through the prism of European standards and approaches.

With respect to the role of a judge when resolving electoral disputes, the article suggests that a judge should put a special emphasis on examining a genuine will of electorate, which is two-fold: the will to go to the polling station and participate in elections and the will to cast a vote in favour of a particular candidate, and that the violation of confidentiality of even the first component is inadmissible. In this context the author also addresses a malpractice of so-called "Institute of Coordinators" – a well-known issue for the Georgian reality.

The article also mentions the "judicial pragmatism", and issues related to maintaining election results on the one hand and examining non-essential violations of electoral legislation on the other.

The article also discusses issues with regard to imbalance between ballot papers and number of participants in the elections, which is typical for the Georgian reality, and that a different approach from the current court practice is to be developed, particularly in the context of the upcoming parliamentary elections and an anticipated transition to a more proportional electoral system.

## ამომრჩეველის გვირგვინი

უურნალი „არჩევნები და დემოკრატია“ ერთგვარი პლატფორმაა, სადაც არჩევნებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება. გამოცემისთვის ღირებულება საარჩევნო პროცესში მონაწილე მხარეების პოზიციის წარმოჩენა, საქართველოში საარჩევნო გარემოში არსებული მიღწევებისა და გამოწვევების განხილვა. უურნალში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობას მნიშვნელოვანი ადგილი დაეთმობა. ყოველ გამოცემაში იარსებებს რუბრიკა „ამომრჩეველის გვერდი“, სადაც ამომრჩეველს საშუალება ექნება, ისაუბროს არჩევნებთან დაკავშირებით მისთვის აქტუალურ საკითხებზე.



ამჯერად რუბრიკა „ამომრჩეველის გვერდის“ სტუმარია აქტიური ამომრჩეველი, შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირი თომა კაკაბაძე.

მოგესალმებით, ბატონო თომა! პირველ რიგში, საინტერესოა თქვენი პოზიცია: არსებობს თუ არა რაიმე სახის დაბრკოლება, რაც აფერხებს შებლუდული შესაძლებლობების მქონე პირების არჩევნებში მონაწილეობას (მათ შორის საკანონმდებლო რეგულაციები)?

მართალია, შპმ პირთა საარჩევნო უფლებების რეალიზებისთვის ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა, მათ შორის საკანონმდებლო და პროცედურული კუთხით, რითაც შპმ პირთათვის არჩევნებში მონაწილეობა უფრო მისაწვდომი გახდა, უნდა აღინიშნოს, რომ, მიუხედავად პროგრესისა (მაგ.: საარჩევნო უბნები აღიჭურვა შპმ პირებისთვის გათვალისწინებული განკვეთილი დამხმარე საშუალებებით, როგორებიცაა: სპეციალური ვაზინები, ლუპები და სხვ.), კვლავ რჩება ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემები, რომლებიც არსებითად აფერხებს შპმ პირების საარჩევნო უფლებების სრულ რეალიზებას.

შემაფერხებელ ფაქტორებს შორის უნდა გამოიყოს არაადაპტირებული საარჩევნო უბნები, უზენაესად მისასვლელი გზები და ტრანსპორტი, რომლებიც განსაკუთრებით ზღუდავს ეტლით მოსარგებლე პირებს და, შესაბამისად, ისინი სხვათა თანასწორად ვერ ახერხებენ საკუთარი არჩევანის დაფიქსირებას საარჩევნო უბანზე. პრობლემურია ადაპტირებულად მიჩნეული საარჩევნო უბნებიც, რადგან სათანადოდ არ კონტროლდება უბნების მოწყობისას მისი ადაპტირების სტანდარტი და ხშირად უბანზე მხოლოდ პანდუსის ქონა (რომელიც ხშირად არასტანდარტულია) სტატისტიკურად აღიქმება როგორც უბნის ადაპტირება, რაც თავისთავად ვერ უზრუნველყოფს შპმ პირთა საარჩევნო უფლებების სრულად რეალიზებას.

საკანონმდებლო და პროცედურული კუთხით მნიშვნელოვანი პრობლემაა გადასატანი საარჩევნო ყუთით სარგებლობის პროცედურები, რადგან ის ვერ უზრუნველყოფს ფარულობის პრინციპის სრულ დაცვას და, ასევე, იძლევა ამ ყუთების სივრთით მანიპულირების შესაძლებლობას. ამასთან, გადასატანი ყუთით სარგებლობისთვის პირი არჩევნებამდე ორი დღით ადრე განცხადების ადგილზე წარდგენით ან სატელეფონო შეტყობინებით ავეთებს განაცხადს საუბრო საარჩევნო კომისიის წინაშე, რითაც უფლებას კარგავს, საერთო წესით მისცეს ხმა უბანზე, ეს კი პრობლემაა, რადგან სატელეფონო შეტყობინებით განაცხადის გაკეთებისას არაუარს იყის, ნამდვილად ის პირი ითხოვს გადასატან ყუთს, ვისაც სჭირდება, თუ მის მაგივრად სხვა არაკეთილსინდისიერი პირი. ასეთი ფაქტები 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზეც დაფიქსირდა ვანის N53 ოლქში, რამაც ადგილზე დიდი პრობლემები შექმნა.

მინდა, დამატებით აღვნიშნო, რომ გადასატანი ყუთი გათვალისწინებულია მათთვის, ვისაც უბანზე მისვლა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო არ შეუძლია. შებლუდული შესაძლებლობა კი იმთავითვე არ გულისხმობს შპმ პირის მიერ უბანზე მისვლის შეუძლებლობას მისი ფიზიკური მდგომარეობის გამო და ამ სტერეოტიპული დამოკიდებულებისგან დროა, გავთავისუფლდეთ.

## როგორ შეათასებთ საარჩევნო გარემოს და მიმდინარე საარჩევნო ცვლილებებს ქვეყანაში?

როგორც ზემოთ აღვნიშნე, საარჩევნო გარემოს ცვლილებების მხრივ ბოლო წლებში პროგრესი შეინიშნება, თუმცა არა ისეთი დიდი და ხარისხით, როგორცაა შპმ პირთა თემი ისურვებდა. არ შეიძლება, არ აღინიშნოს, რომ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია ერთ-ერთი პირველი სტრუქტურა იყო, რომელიც შპმ პირთა საარჩევნო უფლებების რეალიზების კუთხით არსებულ გამოწვევებს მეტ-ნაკლებად ადეკვატურად პასუხობდა, რომლის მაგალითიც ცესკოს მიერ შპმ ამომრჩეველთან საუბრის ეტიკეტისა და ქცევის ნორმების ინსტრუქციის შემუშავებაცაა, მაგრამ პრაქტიკაში ხშირია მისი არასათანადოდ შესრულების ფაქტები და ჩვენი საკანონმდებლო თუ პროცედურული პროგრესის მთავარი „ნაკლიც“ სწორედ ესაა. ამის არაერთი მაგალითი მქონია. როგორც სამოქალაქო აქტივისტს, შემიძლია, რამდენიმე მათგანი დავისახელოთ, მაგალითად: ბათუმის ერთ-ერთ უბანზე მცირედმხედველ ამომრჩეველს საუბრო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ გამადიდებელი ლუპის მოძიების ნაცვლად საკუთარი სათვალე შესთავაზა; ასევე, სმენადაქვევითებული პირებისთვის განკუთვნილი საარჩევნო კენჭისყრაში მონაწილეობის ამსახველი პოსტერები ხშირად უბნებზე გამოკრულია არათვალსაჩინო ადგილას; ხშირად საარჩევნო უბნები შენობის მეორე სართულზე იხსნება მაშინ, როდესაც შესაძლებელია მათი მოწყობა პირველ სართულზე. მქონია შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო უბნის შესასვლელი მხოლოდ იმიტომ არ გაუკეთებიათ შენობის პანდუსიანი მხრიდან, რომ პანდუსი შენობას ეზოს უკანა მხრიდან ჰქონია, რის გამოც უარი უთქვამთ მის გამოყენებაზე.

საარჩევნო გარემოზე უარყოფითად მოქმედებს საარჩევნო სუბიექტთა პროგრამებში შპმ პირთა საჭიროებების ასახვის სიმცირე, ადაპტირებული საინფორმაციო რგოლების არარსებობა და საარჩევნო შეხვედრების არაინკლუზიური გარემოში ჩატარება, რის გამოც შპმ პირები რჩებიან საარჩევნო პროცესების მიღმა.

ყოველივე ეს კი იმაზე მეტყველებს, რომ მიღწეული გარკვეული საკანონმდებლო პროგრესის პრაქტიკაში რეალიზებისთვის საჭიროა უფრო ინტენსიური ტრენინგები და კანონმდებლობის შესრულების უფრო მკაცრი კონტროლი.

ბატონო თომა, როგორი საარჩევნო გარემოა რეგიონში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის? (არის თუ არა ინკლუზიური გარემო უბნებში, პანდუსის არსებობა აღმოფხვრის თუ არა პრობლემას და რა დაბრკოლებებს აწყდებიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ხმის მიცემის პროცესში?)

ამ საკითხზე, ვფიქრობ, უკვე ზემოთ ვისაუბრე, აჭარის რეგიონი დანარჩენი საქართველოსგან ამ მხრივ დიდად არ განსხვავდება. უბრალოდ, დავამატებ, რომ უბნებზე ინკლუზიური გარემოს შექმნისათვის აუცილებელია არსებული პროგრესული რეგულაციების განუხრელად დაცვა, შპმ ამომრჩეველთან თანასწორი და არასტერეოტიპული დამოკიდებულება. რაც შეეხება უბანზე პანდუსის როლს, ვიტყვი, რომ პანდუსი მნიშვნელოვანია, ოღონდ სტანდარტული პანდუსი, თუმცა შპმ პირები მხოლოდ ეტლით არ გადაადგილდებიან და ასეთ პირთა სხვა კატეგორიაც არ უნდა დავივიწყოთ.

რამდენად მონაწილეობენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები არჩევნების ადმინისტრირებაში?

არჩევნების ადმინისტრირებაში ჩართული შპმ პირთა რიცხვი მცირეა, რაც განპირობებულია არა მარტო შპმ პირთა კვალიფიკაციით, არამედ არაადაპტირებული სამუშაო გარემოს, ტრანსპორტისა და პოლიტიკურ სუბიექტთა პასიურობით. შესაბამისად, ვინაიდან შპმ პირებს არ აქვთ შესაძლებლობა, სხვათა თანასწორად თანაბარი სასტარტო პირობებით ჩაერთონ არჩევნების ადმინისტრირების პროცესში, მათი ჩართულობაც ნაკლებია.

როგორია რეგიონში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა აქტივობა არჩევნებში?

სამწუხაროდ, ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა რთულია, რადგან შპმ პირთა საარჩევნო აქტივობის შესახებ უახლესი ინფორმაცია საჭაროდ მისაწვდომი არაა. მითუმეტეს, მისაწვდომი არაა რეგიონალური კუთხით არსებული ინფორმაცია, თუმცა, საქართველოს მასშტაბით, არჩევნებში შპმ პირთა მონაწილეობის მზარდი ტენდენცია შეიმჩნევა (2013 წელს არჩევნებში მონაწილეობდა 237 შპმ პირი,



ხოლო 2017 წელს 3353) და ყველაზე დიდი აქტივობა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე დაფიქსირდა, როდესაც 7027-მა შპმ პირმა მიიღო არჩევნებში მონაწილეობა.

თქვენი აზრით, რამდენად არის რეალიზებული შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირების პასიური საარჩევნო უფლება და მონაწილეობენ თუ არა ისინი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში? რა გამოწვევები არსებობს ამ მხრივ?

შპმ პირთა პასიური საარჩევნო უფლებაც ნაკლებადაა რეალიზებული, რაზეც ის ფაქტიც მეტყველებს, რომ დღეს პარლამენტში მხოლოდ ერთი შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირია ჩანმოდგენილი. ეს, თავის მხრივ, გამოწვეულია შპმ პირთა არა მარტო პასიურობით და მათი სასტარტო პირობებით სხვებთან შედარებით უთანასწორობით, არამედ პოლიტიკურ სუბიექტთა მიერ ამ კუთხით „არაჯანსაღი“ დამოკიდებულებით. ისინი ამ კუთხით სერიოზულად არც კი ფიქრობენ და ვერ აცნობიერებენ იმ მნიშვნელოვან რესურსს, რაც შპმ პირებს ამ მხრივ აქვთ.

ბატონო თომა, არსებული ვითარების გათვალისწინებით, შებენიანი შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის არჩევნებში მონაწილეობის მეტი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად რა ღონისძიებების გატარებას გვირჩევდით?

შპმ პირთა არჩევნებში მონაწილეობის მეტი ხელშეწყობისთვის აუცილებელია, იმ პროგრესული რეგულაციების აღსრულების ნაწილი გაიზარდოს, რომელიც უკვე ამოქმედებულია და პრაქტიკაში სათანადოდ არ/ვერ ხორციელდება. იმავდროულად, აუცილებელია, შპმ პირთა თემის უშუალო ჩართულობით დაიხვეწოს ის პრობლემური პროცედურები, რომლებიც შპმ პირთა მონაწილეობას არჩევნებში აფერხებს, მაგ., თუნდაც გადასატანი საარჩევნო ყუთით სარგებლობის წესები.

# გენდერი და არჩევნები, საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გასაზრდელად

სამოქალაქო საზოგადოების ვეერდი — საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ირმა კავლიაშვილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის

ადმინისტრაციული დირექტორი



თანამედროვე მსოფლიო დიდი ხანია, შეთანხმდა, რომ ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკაში ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა. ქალების მონაწილეობის გარეშე ვერცერთი ქვეყანა ვერ უზრუნველყოფს ისეთი თანასწორი და სამართლიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბებას, რომელიც მორგებული იქნება ყველა ჯგუფის ინტერესებს.

დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში ქალთა პოლიტიკური უფლებებისთვის ბრძოლა დაახლოებით ოცწელს ითვლის, თუმცა ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს ის ბრძოლა, რომელიც ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნის ბოლოს და მე-20 საუკუნის დასაწყისში მიმდინარეობდა საქართველოში ქალთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების კუთხით, რის მიჩქმალვასაც იმ პერიოდში საბჭოთა ხელისუფლება ყოველგვარი სამოქალაქო აქტივიზმის აღგვისა და საზოგადოებრივად და პოლიტიკურად აქტიური პირების გაჩემების გზით შეეცადა.<sup>1</sup>

საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ არაერთი მცდელობა იყო ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობის გაზრდისა და არსებითი თანასწორობის მისაღწევად, თუმცა ეს კონსტიტუციური პრინციპის დონეზე მხოლოდ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში აისახა საქართველოს კონსტიტუციაში. ამ პრინციპის მიხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან

სწორედ განსაკუთრებული ზომების მიღების ვალდებულება იქნება, რომელიც აღმოფხვრის ქალებისა და ვაცების უთანასწორობას და არსებითი თანასწორობის ხელშემწყობი იქნება.<sup>2</sup>

მიუხედავად იმისა, 2014 წლის საყოველთაო აღწერის მიხედვით, ქალები საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ,<sup>3</sup> დღეს საქართველოში ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობა კვლავ დაბალია, რაც გამოირიცხავს გენდერული თანასწორობის მიღწევას პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

ქალთა თანაბარი პოლიტიკური მონაწილეობა ბუნებრივი გზით ძალიან ძნელად მიიღწევა და ამას ათეული წლები სჭირდება, რისი ფუფუნებაც დღეს არცერთ სახელმწიფოს და, მათ შორის, საქართველოსაც აღარ გააჩნია. შესაბამისად, პროცესის დასაჩქარებლად და საუკუნეების განმავლობაში შექმნილი უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად ადამიანის უფლებებსა და ქალთა უფლებებზე მომუშავე აქტორების დღის წესრიგში დადგა ამოცანა, გადაწყვეტილების მიმღები პირები დაერწმუნებინათ საკანონმდებლო დონეზე ჩარევის აუცილებლობაში, რაც სპეციალური მექანიზმების შემუშავებაში გამოიხატებოდა.

## რატომ სავალდებულო გენდერული კვოტა (საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები)?

პროპორციული საარჩევნო სისტემა, მაჟორიტარული საგან განსხვავებით, ხელს უწყობს წარმომადგენლობით ორგანოებში სხვადასხვა ჯგუფის ინტერესების დაცვას

1 კატო მიქელაძე, ქართული ფემინიზმის უცნობი ისტორიები, მეორე გამოცემა, 2017 წელი. ჰაინრიხ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის ბიურო.  
2 საია საკონსტიტუციო კომისიის ფორმატში ადვოკატირებას სწევდა, რათა კონსტიტუციაში აღიარებულიყო არსებითი თანასწორობის პრინციპი და უზრუნველყოფილიყო სახელმწიფოს მხრიდან ქალისა და მამაკაცის არსებითი თანასწორობისათვის სათანადო ზომები. შესაბამისად, კონსტიტუციის მე-11 მუხლის მე-3 ნაწილში განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.  
3 საყოველთაო აღწერის მონაცემები იხ.: [http://census.ge/files/pdf/Population%20press\\_30%2004%20Geo\\_last.pdf](http://census.ge/files/pdf/Population%20press_30%2004%20Geo_last.pdf)

(მაგ.: სავალდებულო კვოტებით გენდერული თანასწორობის მიღწევა). ამიტომ მნიშვნელოვანია ის ცვლილებები, რომლებიც საარჩევნო სისტემის კუთხით ხორციელდება საპარლამენტო არჩევნებისთვის. კერძოდ, 2020 წლის 8 მარტს მმართველ გუნდსა და ოპოზიციას შორის 2020 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით მიმდინარე რამდენიმე თვიანი მოლაპარაკებები ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმებით დასრულდა,<sup>4</sup> რომლის მიხედვით, საპარლამენტო უმრავლესობამ პარლამენტში ახალი საკონსტიტუციო კანონპროექტი დაარეგისტრირა.<sup>5</sup> ცვლილებები 120/30-ზე საარჩევნო პროპორციას, 1 %-იან ბარიერს და 40%-იან ე.წ. ჩამკვეტ მექანიზმს ითვალისწინებს.

მართალია, პროპორციული სისტემა უფრო მეტად უწყობს ხელს ქალთა მონაწილეობას, თუმცა პარალელურად მნიშვნელოვანია, საკანონმდებლო დონეზე შემოღებულ იქნეს სპეციალური ზომები, რომელთა მიხედვითაც უზრუნველყოფილი იქნება გენდერული თანასწორობა.

გენდერული კვოტა, რომელიც საკმაოდ სწრაფად გავრცელდა მსოფლიოს ყველა კონტინენტზე, დღეს ის არის საერთაშორისო ორგანიზაციების ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაცია გენდერული თანასწორობის მისაღწევად პოლიტიკაში. ასეთივე რეკომენდაცია გასცა CEDAW კომიტეტმა საქართველოს მიმართ იმ შემამოფოთებელი გენდერული ბალანსის გამო, რომელიც დღეს ქვეყანაშია წარმოდგენილი.<sup>6</sup>

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის რეკომენდაციის<sup>7</sup> თანახმად, რომელიც ქალებისა და კაცების თანაბარ მონაწილეობას ეხება პოლიტიკური და საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, 40 %-ია იმ რეკომენდებული მინიმუმისა, რომლის ქვემოთაც არც ერთი სქესის წარმომადგენელი არ უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში.

შესაბამისად, დღეს ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური მექანიზმი სწორედ დროებითი სპეციალური ზომა – ე.წ. სავალდებულო გენდერული კვოტაა, რომელიც, საარჩევნო სისტემასთან თანხვედრის შემთხვევაში, საკმაოდ სწრაფად და ეფექტურად ზრდის ქალთა წარმომადგენლობას პოლიტიკაში.

## გენდერული კვოტა და საარჩევნო სისტემა

საქართველოში ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდისთვის ამ ეტაპზე აუცილებელია დროებითი სპეციალური ზომის – გენდერული კვოტის შემოღება.

როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი კონტექსტის ანალიზით დასტურდება, რომ საქართველოში ნებაყოფლობით ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდა თითქმის შეუძლებელია. მაგ.: 2016 წლის ოქტომბერში ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნები გარკვეულწილად წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის თვალსაზრისით, რადგან წინა მოწვევის პარლამენტში ქალთა რაოდენობა კიდევ უფრო დაბალ ნიშნულზე იყო. 2012–2016 წლების პარლამენტში წარმოდგენილი იყო სულ 18 ქალი, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის, 150 დეპუტატის, 12 %-ს წარმოადგენდა. 2016 წლის არჩევნების შედეგად კი საპარლამენტო მანდატი მოიპოვა 24-მა ქალმა, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის 16 %-ია. მთავრობის ფორმირებისა და ზოგიერთი კანდიდატის მიერ საკუთარ მანდატზე უარის თქმის შემდეგ ეს რიცხვი 21-ამდე შემცირდა. კიდევ უფრო დიდი დისბალანსია ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

გენდერული თანასწორობის სრულყოფილად მიღწევის მიზნით საჭიროა სრულ პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა და გენდერული კვოტის ინტეგრირება პროპორციულ სისტემაში, ორივე სქესის სწორი პოპროპორციონირების გათვალისწინებით. პროცენტი უნდა იყოს ფართო საზოგადოების განსჯის საგანი, თუმცა არ უნდა სცდებოდეს კრიტიკულ მინიმუმს, რაც შეადგენს 30 %-ს. მნიშვნელოვანია, რომ ეს არის საზოგადოების აზრიც. ქართველი ამომრჩევლის 74 %-ის<sup>8</sup> აზრით, საქართველოს პარლამენტში ქალები მინიმუმ 30 %-ს მაინც უნდა შეადგენდნენ. ამ ამომრჩევლის ნაწილი კი მიიჩნევს (35 %), რომ პარლამენტში სქესთა შორის ბალანსი უნდა იყოს 50/50-ზე.

## სტაბილური და ძლიერი პოლიტიკური პარტიები

და ბოლოს, კვოტის პარალელურად,

4 ურთიერთგაგების მემორანდუმი იხ.: <https://ge.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/165/GE-1202.pdf>

5 საკონსტიტუციო კანონპროექტი იხ.: [https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/245752?fbclid=IwAR3zYvydfny7LCFyuAjjol-RlZUmXk4n\\_9sSpZ1QOYBV1n1OYVi5Xpe0DgB8](https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/245752?fbclid=IwAR3zYvydfny7LCFyuAjjol-RlZUmXk4n_9sSpZ1QOYBV1n1OYVi5Xpe0DgB8)

6 Ciommittee on the Elimination of Discrimination against Women, 18 July 2014, point 16, 24, 25.

7 Recommendation Rec (2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making.

8. საერთაშორისო საქმეთა ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ 2017 წლის იანვარში გამოქვეყნებული კვლევის თანახმად.

მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობა გაიზარდოს პოლიტიკურ პარტიებში. ვინაიდან სწორედ ისინი არიან პასუხისმგებელი და მათი პოლიტიკური ნებაა დაბალანსებული საარჩევნო სიების წარდგენა. აქედან გამომდინარე, უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკური პარტიების კულტურისა და შიდა

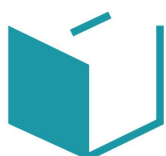
დემოკრატიის განვითარება ქვეყანაში.

სტაბილური და ძლიერი პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბების გარეშე, რომლებიც მეტად ითავისებენ პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის მნიშვნელობასა და საკუთარ როლს ამ საკითხის მოგვარებაში, წარმოუდგენელია გენდერული თანასწორობის მიღწევა ქვეყანაში.

[www.coe.int](http://www.coe.int)  
[www.coe.ge](http://www.coe.ge)

The Council of Europe is the leading human rights organisation. It comprises 47 member states, 27 of which are members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

ევროპის საბჭო არის ადამიანის უფლებათა მონიშნვე ორგანიზაცია. იგი 47 წევრი სახელმწიფოსაგან შედგება, რომელთაგან 27 ევროპის კავშირის წევრია. ევროპის საბჭოს ყველა წევრმა სახელმწიფომ ხელი მოაწერა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას – ხელშეკრულებას, რომელიც გამიზნულია ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დასაცავად. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ზედამხედველობს კონვენციის შესრულებას წევრ სახელმწიფოებში.



უ ს კ მ

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის  
საარჩევნო ადმინისტრაცია

