

ერევნები და დემოკრატია

საარჩევნო ჟურნალი N 6



GEO
ENG

www.coe.int
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.

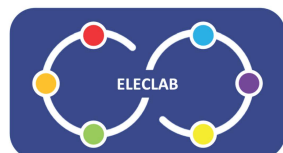
ევროპის საბჭო არის ადამიანის უფლებათა მოწინავე ორგანიზაცია. იგი 47 წევრი სახელმწიფოსაგან შედგება, რომელთაგან 27 ევროპის კავშირის წევრია. ევროპის საბჭოს ყველა წევრმა სახელმწიფომ ხელი მოაწერა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას – ხელშეკრულებას, რომელიც გამიზნულია ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და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

2021



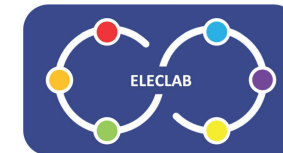
უსკო

აპარტის ავტონომიური რესპუბლიკის
საარჩევნო ადმინისტრაცია



უსკო

აპარტის ავტონომიური რესპუბლიკის
საარჩევნო ადმინისტრაცია



“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 Ajara 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 Ajara 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 ჯალაღონია

სარედაქციო საბჭოს წევრები

მაკა ლომაძე
რუსუდან ანანიაშვილი
ქეთევან ჯანელიძე

ქართული ტექსტის რედაქტორი

თამარ გაბელაია

ევროპის საბჭოს არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილების ხელმძღვანელის მოადგილე



ხელისუფლებისა და საჯარო ინსტიტუტების ლეგიტიმურობას განაპირობებს სანდოობა. მათი ქმედებებისა და გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობა კი საჯარო პოლიტიკის წარმატების წინაპირობაა, რათა შენარჩუნდეს სოციალური ურთიერთქმედება, უზრუნველყოფილ იქნეს თითოეული მოქალაქისა და მოქალაქეთა ჯგუფების სათანადო წარმომადგენლობა და უსაფრთხოება, კეთილდღეობა, ეკონომიკური და მდგრადი განვითარება.

COVID-19-ის კრიზისი კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ხელისუფლებისა და საჯარო ინსტიტუტების მიმართ სრული ნდობის აუცილებლობას, რათა მათ ჰქონდეთ მოსახლეობის სრული მხარდაჭერა და ნდობა, რაც აუცილებელია რთული გადაწყვეტილებების მიღებისა და მათთან დაკავშირებული შედეგებისათვის.

წარმომადგენლობით დემოკრატიებში ხელისუფლების, საკანონმდებლო ორგანოსა და საჯარო დაწესებულებების ფორმირება ხდება არჩევნებისა და საარჩევნო პროცესების საშუალებით, ამიტომაც ამ პროცესს სრულად უნდა ენდობოდეს ყველა მოქალაქე, მათ შორის, გარანტირებული უნდა იყოს მაღალი წარმომადგენლობა, რაც განამტკიცებს არჩეული ხელისუფლების ლეგიტიმურობას.

ევროპის სახელმწიფოთა უმეტესობაში შეიმჩნევა, რომ მოქალაქეებს ნაკლები ნდობა აქვთ საჯარო ინსტიტუტების მიმართ, ამიტომ კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება არჩევნების დემოკრატიული ხასიათის

გაძლიერებას, რაც გულისხმობს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს, საარჩევნო სისტემისა და საარჩევნო პროცესების ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას; ასევე, საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობასა და მოქალაქეებისათვის თანაბარი ხმის მიცემის უფლების უზრუნველყოფას. ამომრჩეველთა ყოვლისმომცველ განათლებას, საარჩევნო პროცესების დაბალანსებულ და ობიექტურ გაშუქებასთან ერთად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ელექტორატისათვის, რათა მას ჰქონდეს ინფორმირებული და ჭეშმარიტად თავისუფალი არჩევანის გაკეთების საშუალება.

სათანადოდ გამოყენებული და რეგულირებული ახალი ტექნოლოგიები ნამდვილად ხელს შეუწყობს საარჩევნო პროცესების გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის გაზრდას.

წლების განმავლობაში ევროპის საბჭომ, თავის ინსტიტუტებსა და ორგანოებთან ერთად (ვენეციის კომისია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საპარლამენტო ასამბლეა, კონგრესი), დაადგინა ნორმები და სტანდარტები, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საარჩევნო პროცესების დემოკრატიული ხასიათი თავის 47 წევრ სახელმწიფოში, რომელთა შორის საქართველომ მიაღწია ხელშესახებ პროგრესს.

ევროპის საბჭოს არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება, ჩვენს კოლეგებსა და მაღალი დონის ექსპერტებთან ერთად, თანამშრომლობს საარჩევნო პროცესების ყველა ეტაპზე და სხვადასხვა მიმართულებით, მათ შორისაა: საკანონმდებლო ჩარჩო (ვენეციის კომისია), მედია, ახალგაზრდები, გენდერული თანასწორობა, უმცირესობები, ანტიდისკრიმინაცია, პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, კიბერდანაშაულები, ხელოვნური ინტელექტი, არჩევნებზე დაკვირვება (საპარლამენტო ასამბლეა და კონგრესი).

ევროპის საბჭო ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს ჩვენს ძირითად პარტნიორთან – საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციასთან,

რათა ხელი შეუწყოს საარჩევნო პროცესების მიმართ სანდოობის გაზრდას, რაც დემოკრატიის ქვაკუთხედია.

Introduction

Franck Daeschler, Deputy Head of Elections and Civil Society Division, Council of Europe

Trust from which governments, public institutions derive their legitimacy. The legitimacy of their actions and decisions which is a pre-requisite for the success of public policies, to maintain social cohesion, to ensure that every citizen and groups are well-represented and in security, to guarantee the essential stability for prosperity, economical and sustainable development.

The COVID-19 crisis further emphasizes the need for the governments and public institutions to be fully trusted to get the full support and adherence of their population to the difficult decisions taken and their consequences.

Elections and electoral processes, through which our governments, law makers and public institutions are vested with mandate in our representative democracies, must therefore be fully trusted by all citizens, which also guarantees the highest participation reinforcing the legitimacy of the elected government.

In most of the European countries, we note that citizens seem to have less and less confidence in the institutions, which makes it all the more crucial, to enhance the democratic character of elections through an adequate legal framework, electoral system and electoral processes, which is fully in line with European and international standards, transparent and inclusive with equal voting rights and voting power for all citizens to be on an equal footing. Effective voter education, together with balanced and objective media coverage, are essential for the electorate to have an informed, genuine freedom of choice.

New technologies, properly used and regulated, could indeed contribute to increasing the transparency and integrity of electoral processes.

Over the years, the Council of Europe, through its institutions and bodies (e.g. the Venice Commission, the European Court of Human Rights, the Parliamentary Assembly, the Congress) set norms and standards, which considerably improved democratic character of electoral processes in its 47 Member States, including Georgia, which has achieved tangible progress in given area.

Together with our colleagues and high-level experts working on all phases of electoral processes, such as: the Legal Framework (Venice Commission), Media, Youth, Gender equality, Minorities, Anti-discrimination, Data Protection, Fight against Corruption, Cybercrime, Artificial intelligence, to election observation (Parliamentary Assembly and Congress), the Division of Elections and Civil Society works in close cooperation with our major partner, the Election Administration of Georgia, to further enhance trust in the electoral processes, which is the foundation of democracy.

წინასიტყვაობა



სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი თავისუფალი და საყოველთაო არჩევნებია. თავის მხრივ, ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარება აქტიური მოქალაქეების არსებობასთან უშუალო კავშირშია. სწორედ ამიტომ ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ისევე როგორც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისია, აქტიურ საქმიანობას ეწევა ამომრჩევლისა და სხვა ჩართული მხარეების კვალიფიკაციის ამაღლების მიმართულებით, რაც გამოიხატება არაერთი ნაყოფიერი პროექტის განხორციელებით სხვადასხვა მიზნობრივ ჯგუფთან, ეს კი მნიშვნელოვნად ზრდის საზოგადოების ინფორმირებულობას.

ახლახან, ჩართული მხარეებისათვის პროცედურების გამარტივების მიზნით, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ ახალი ელექტრონული სერვისი დაანერგა, რომელიც ხელს შეუწყობს საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის კიდევ უფრო ეფექტურად წარმართვას. ცვლილებები მოიცავს: საჩივრების

ირაკლი გვარჯალაძე

უმაღლესი საარჩევნო კომისიის წევრი

ელექტრონულად წარდგენის შესაძლებლობას, ელექტრონული განაცხადების წარდგენას მათი დამკვირვებლების რეგისტრაციის მიზნით, როგორც ცენტრალურ, ისე საოლქო საარჩევნო კომისიებში, მედიააკრედიტაციის ელექტრონულად მიღების საშუალებას და სხვ.

2021 წლის 2 ოქტომბერს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდება. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საარჩევნო კოდექსში შევიდა რიგი ცვლილებებისა, რომელთა მიზანი ამომრჩევლის ნდობის ამაღლება და, ზოგადად, საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებაა. ცვლილებები შეეხო: საარჩევნო სისტემას, საარჩევნო ადმინისტრაციას, წინასაარჩევნო კამპანიას, არჩევნების პროცესს მისი შეჯამებისა და საარჩევნო დაგების მიმართულებით. ვფიქრობთ, აღნიშნული ცვლილებები, საარჩევნო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწის მიზნით, დადებითად იმოქმედებს თავისუფალი და თანასწორი საარჩევნო გარემოს კიდევ უფრო განვითარებაზე.

ახალი საკანონმდებლო ცვლილებები და საარჩევნო კომისიების თავდაუზოგავი შრომა – ჩატარდეს არჩევნები მაღალპროფესიულ დონეზე, კიდევ უფრო განამტკიცებს საზოგადოების ნდობას საარჩევნო ადმინისტრაციისა და არჩევნების შედეგებისადმი, ვინაიდან გამჭვირვალობა, კეთილსინდისიერება, მიუკერძოებლობა და თანასწორობა ის მნიშვნელოვანი ღირებულებებია, რომლებიც საქართველოში საარჩევნო კომისიების მუშაობის მთავარ პრინციპად ერთიანდებიან.

Introduction

Irakli Gvarjaladze, Member of the Supreme Election Commission

Free and universal elections are one of the main determinants of a country's democracy. For its part, the development of democracy is directly related to existence of active citizens. Therefore, the Central Election Commission, as well as the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Adjara, actively work to improve qualification of voters and other stakeholders, which is attained through implementation of a number of successful projects, focused on various target groups, which significantly increases public awareness.

Recently, the Central Election Commission (CEC) has introduced a new e-service to simplify procedures for stakeholders, which will help to manage the activities of the election administration even more effectively. The changes include the ability to present complaints electronically, to submit electronic applications for registration of observers to both Central and District Election Commissions, as well as the possibility to receive media accreditation electronically, and etc.

Local self-government elections will be held in Georgia on October 2 of 2021. In this regard, a number of amendments have been made to the Election Code of Georgia, which aims to increase voter confidence and improve the election environment in general. The changes affected the electoral system, the election administration, the pre-election campaign, the election process, its tabulation, and election disputes. I consider, that the above-mentioned will have a positive impact on further development of a free and equal electoral environment.

I do believe, that the new legislative changes and the devoted work of the election commissions, which shall ensure holding of elections in a highly professional manner, will further strengthen public confidence in the election administration and the election results, as transparency, impartiality and equality are founding principles of the work of the election commissions in Georgia.

ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის — უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ქიზაში?



ვახტანგ ხიკვიძე

კონსტიტუციონალისტი, აკადემიური დოქტორი

არჩევნებზე.

განალიზებულია საარჩევნო რეფორმის შინაარსი და აღნიშნულია, რომ რეფორმირებული საკანონმდებლო ბაზა, მიუხედავად ჯერ კიდევ დარჩენილი ხარვეზებისა, საკმაოდ კარგ შესაძლებლობას იძლევა არჩევნების დემოკრატიულად ჩასატარებლად.

აბსტრაქტი

2021 წლის 2 ოქტომბერს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები გაიმართება არსებითად რეფორმირებული საარჩევნო სისტემით. რეფორმის საფუძვლად დაედო ევროპული საბჭოს პრეზიდენტ შარლ მიშელის მედიაციით მიღწეული 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმება.

წინამდებარე სტატიაში წარმოდგენილია ძირითადი მიზეზები, რომლებმაც განაპირობეს საარჩევნო რეფორმის, მასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა (საკრებულოთა) არჩევნების საარჩევნო სისტემის რეფორმის, აუცილებლობა. აღწერილია საკრებულოთა არჩევნების ახალი საარჩევნო სისტემა და მისი უპირატესობა ძველთან შედარებით. აღწერილია, აგრეთვე, საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ის ძირითადი ცვლილებები (მათ შორის, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტებისა და კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში შესწორების შეტანის ახალი წესები და კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლის კრიტერიუმები), რომლებიც გავლენას ახდენს ნებისმიერ

2021 წლის ივნისში საქართველოს პარლამენტმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა საქართველოს საარჩევნო კოდექსში.¹ ცვლილებათა შეტანა განაპირობა წლების განმავლობაში არჩევნების შედეგებისადმი უნდობლობის საკმაოდ მაღალმა ხარისხმა (გარდა რამდენიმე არჩევნებისა), რამაც განსაკუთრებით მწვავე სახე 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მიიღო.

საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს საფუძვლად დაედო ევროპული საბჭოს პრეზიდენტ შარლ მიშელის მედიაციით მიღწეული 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმება² (სათაურით: „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“) მმართველ პარტიასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის (შემდგომ – „შეთანხმება“). შეთანხმების მიზანი განსაზღვრულია მისი პრეამბულით:

„ჩვენ, წინამდებარე შეთანხმებაზე ხელმომწერი პარტიები, ვითვალისწინებთ რა საერთო ინტერესებს იმისათვის, რომ:

დასრულდეს არსებული პოლიტიკური უთანხმოება და წინ წაიწიოს საქართველოს დემოკრატიული და კანონის უზენაესობის დღის წესრიგმა პოლიტიკური, მართლმსაჯულებისა და ანტიკორუფციული რეფორმების გატარების გზით;

1 საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შესახებ (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 29.06.2021, სარეგისტრაციო კოდი: 010190020.04.001.018007).

2 https://eeas.europa.eu/sites/default/files/mediacia_samomavlo_gza_sakartvelostvis.pdf.

...

უზრუნველყოფილი იყოს საქართველოს უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის ინტერესები რეგიონალური გამოწვევების პირობებში;

ვიმოქმედოთ მიზანდასახულად საქართველოს ევროპული და ევროატლანტიკური მისწრაფებების განსახორციელებლად;

ვალღობებთ რა ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის შარლ მიშელის მხარდაჭერას, ვთანხმდებით, რომ:

ამ შეთანხმების ხელმოწერისთანავე შევალთ პარლამენტში და სრულად მივიღებთ მონაწილეობას საპარლამენტო საქმიანობაში;

მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებამდე შევასრულებთ ჩვენს მოვალეობებს ურთიერთპატივისცემით და იმის აღიარებით, რომ საქართველოს სტაბილურობას ერთიანობა სჭირდება.

შესაბამისად, ვიღებთ ვალდებულებას, რომ სწრაფად და კეთილსინდისიერად განვახორციელებთ შემდგომში მოცემულ ყველა საკითხს:“.

ეს შეთანხმება, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, შეიცავს საარჩევნო რეფორმის განხორციელების ვალდებულებას. ქვემოთ მხოლოდ საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებულ საკითხებს განვიხილავთ. ამ საკითხებიდან კი არსებითად განვიხილავთ მათ, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებსა და, საზოგადოდ, ყველანაირი არჩევნებისთვის საერთო საკითხებს უკავშირდება.

ძირითადი პრეტენზიები, რომლებიც წლების განმავლობაში არსებობდა საარჩევნო კანონმდებლობის მიმართ, შეიძლება ასე ჩამოყალიბდეს:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის

წარმომადგენლობით ორგანოთა (საკრებულოთა) არჩევნები. 1991 წლიდან 2006 წლამდე საკრებულოთა არჩევნები ერთიმეორისაგან განსხვავებული საარჩევნო სისტემებით იმართებოდა: ერთადერთი გადაცემადი ხმის (STV) სისტემით, პროპორციულით (ერთიანი პარტიული სიებით), მრავალმანდატიანი მაჟორიტარულით, მრავალმანდატიანი ბლოკური მაჟორიტარულით. ამ სისტემებით არჩეული საკრებულოები მრავალპარტიული იყო და საკმაოდ ხშირად საკრებულოებში არ იყო ერთპარტიული უმრავლესობა. 2006 წლიდან კი საკრებულოთა არჩევნები შერეული, პროპორციულ-მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით იმართება, რამაც რადიკალურად შეცვალა სურათი - გამოიკვეთა ერთპარტიული (მმართველი პარტიის) დომინანტობა. ასეთი ვითარების სისტემური მიზეზები:

ა.ა) მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ წევრთა დიდი წილი საკრებულოს შემადგენლობაში და არჩეულის გამოვლენა არჩევნების მონაწილეთა ფარდობითი უმრავლესობით. **ასეთი წესი, დიდ ფინანსურ შესაძლებლობებსა და ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან ერთად, განაპირობებდა ყველა ან თითქმის ყველა მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში მმართველი პარტიის წარმომადგენლის გამარჯვებას;**³

ა.ბ) საკრებულოთა შემადგენლობის ნაწილის პროპორციული სისტემით არჩევნისას 4%-იანი საარჩევნო ზღურბლი. **ასეთი საარჩევნო ზღურბლი განაპირობებდა საკრებულოებში მცირე რაოდენობის პარტიათა წარმომადგენლობას, თანაც მმართველი პარტიის სრული დომინანტობით (პროპორციულად გასანაწილებელი მანდატების 2/3 და მეტი) და ე. წ. „დაკარგული“ ხმების შედარებით დიდ რაოდენობას;**⁴

3 მაგალითად, 2017 წელს მმართველმა პარტიამ ყველა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი მოიგო 32 მუნიციპალიტეტში (50%), სხვა პარტიებმა თითო ოლქი მოიგეს 11 მუნიციპალიტეტში (17,2%), ორ-ორი ოლქი - 12 მუნიციპალიტეტში (18,7%), სამ-სამი ოლქი - 3 მუნიციპალიტეტში (4,7%), ოთხ-ოთხი ოლქი - 4 მუნიციპალიტეტში (6,2%), 6 და 9 ოლქი - თითო მუნიციპალიტეტში (1,6%). იხ. არჩევნების შეჯამება » საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია (cesko.ge).

4 მაგალითად, 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად 64-იდან 9 საკრებულოში (14,1%) წარმოდგენილი იყო 3 პარტია, 28 საკრებულოში (43,8%) - 4 პარტია, 21 საკრებულოში (7,8%) - 5 პარტია. „დაკარგული“ ხმები თბილისში იყო 14,4%, მთლიანად საქართველოში - 10,15%; საარჩევნო ზღურბლი 3% რომ ყოფილიყო, „დაკარგული“ ხმები თბილისში იქნებოდა 3,9%, მთლიანად საქართველოში - 6,9%. იხ. იქვე.

ა.გ) „ა.ა“ და „ა.ბ“ პუნქტებში აღნიშნული რეგულაციები იწვევდა იმას, რომ თითქმის ყველა საკრებულოში მმართველ პარტიას ჰქონდა კვალიფიციური უმრავლესობა. **ეს კი მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნიდა მუნიციპალიტეტთა დემოკრატიული მართვის თვალსაზრისით;**

ბ) საარჩევნო კომისიები. ბოლო წლები გამოირჩეოდა საარჩევნო კომისიებში მმართველი პარტიის ფაქტობრივი დომინირებით. სახელდობრ, 2020 წლიდან:

ბ.ა) საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან არანაკლებ 8 ხმით (12-იდან) ირჩევდა ცესკო, ხოლო თუ ვერ აირჩევდა, მას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევდა პარლამენტი. ცესკოს 5 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევდა პარლამენტი. დარჩენილი 6 ადგილი ნაწილდებოდა იმ პოლიტიკურ პარტიებს შორის, რომლებიც მოიპოვებდნენ პარლამენტის მანდატებს და შექმნიდნენ საპარლამენტო ფრაქციებს, ამასთანავე, ეს ადგილები ნაწილდებოდა მათ მიერ საპარლამენტო არჩევნებში მიღებული ხმების პროპორციულად. **იმის გამო, რომ შემოაღნიშნულ პერიოდში საქართველოს პრეზიდენტი მმართველი პარტიის მხარდაჭერით იყო არჩეული, ხოლო საპარლამენტო უმრავლესობა იმავე პარტიას ჰქონდა, ცესკოს თავმჯდომარე და ცესკოს 5 წევრი, ფაქტობრივად, მმართველ პარტიას წარმოადგენდნენ. ამას ემატებოდა მმართველი პარტიის მიერ დანიშნული 2 ან 3 წევრი, ანუ ცესკოში ამ პარტიას 2/3-იანი უმრავლესობა ჰქონდა;**

ბ.ბ) საოლქო საარჩევნო კომისიის 6 წევრს არანაკლებ 7 ხმით ირჩევდა ცესკო, ხოლო დანარჩენ 6 წევრს „დ.ა“ ქვეპუნქტში აღწერილი წესით ნიშნავდნენ პოლიტიკური პარტიები. კომისიის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და კომისიის მდივანს არანაკლებ 7

ხმით ირჩევდა საოლქო საარჩევნო კომისია. **შესაბამისად, ისევე, როგორც ცესკოში, საოლქო საარჩევნო კომისიებშიც მმართველ პარტიას 2/3-იანი უმრავლესობა ჰქონდა;**

ბ.გ) საუბნო საარჩევნო კომისიის 6 წევრს არანაკლებ 7 ხმით, იმ პირობით, რომ მათ მხარს დაუჭერს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეული 3 წევრი მაინც, ირჩევდა საოლქო საარჩევნო კომისია, ხოლო დანარჩენ 6 წევრს „დ.ა“ ქვეპუნქტში აღწერილი წესით ნიშნავდნენ პოლიტიკური პარტიები. **შესაბამისად, ისევე, როგორც ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიებში, საუბნო საარჩევნო კომისიებშიც მმართველ პარტიას 2/3-იანი უმრავლესობა ჰქონდა. საარჩევნო კომისიებში მმართველი პარტიის დომინანტურმა მდგომარეობამ, არცთუ უსაფუძვლოდ, მკვეთრად შეამცირა ნდობა კომისიების მიმართ.**

გ) საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოების უარი, გარდა იშვიათი გამოწვევისა, საარჩევნო სუბიექტებისა და დამკვირვებელი ორგანიზაციების მოთხოვნებზე, შეემოწმებინათ საუბნო საარჩევნო კომისიების კენჭისყრის შემაჯამებელი ოქმების მონაცემები, კერძოდ, გადაეთვალათ საარჩევნო ბიულეტენები და არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა. **გავრცელებული პრაქტიკა იყო საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიების კენჭისყრის შემაჯამებელ ოქმებში შეტანილი რიცხვითი მონაცემების შესწორება, როდესაც ნამდვილი და ბათილი საარჩევნო ბიულეტენების ჯამი არ ემთხვეოდა არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობას. მონაცემთა შესწორება ხდებოდა მხოლოდ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების განმარტების საფუძველზე;**

დ) შეუძლებელი იყო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილების გასაჩივრება, როდესაც ის უარს ამბობდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე;

ე) მმართველი პარტიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად

გამოყენება;

- ვ) არჩევნების დღეს კენჭისყრის შენობა-სთან მმართველი პარტიის წარმომადგენელთა (ე. წ. კოორდინატორთა) მიერ არჩევნებზე მისულ ამომრჩეველთა აღრიცხვა. ასეთი მოქმედება გარკვეულ ზეგავლენას ახდენდა ამომრჩეველთა ქცევაზე.

„ა“ – „გ“ პუნქტებში აღნიშნულ პრობლემებზე ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის, შარლ მიშელის მედიაციით, მოხერხდა კომპრომისული შეთანხმების მიღწევა მმართველ პარტიასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის და იგი აისახა 2021 წლის 19 აპრილის „შეთანხმებაში“. სახელდობრ, განისაზღვრა, რომ:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა (საკრებულოთა) არჩევნებისას პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემებით გასანაწილებელი მანდატები განაწილდება 4:1 პროპორციით ხუთ დიდ ქალაქში და 2:1 პროპორციით – ყველა დანარჩენში. პროპორციული სისტემით არჩევნებისთვის საარჩევნო ზღურბლი ყველგან, გარდა თბილისისა, იქნება 3%, ხოლო თბილისში – 2,5%;
- ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) შედგება 8 (მათ შორის, ცესკოს თავმჯდომარე – ავტ.) პროფესიონალი⁵ და 9 პარტიული წევრისაგან. პროფესიონალი წევრები აირჩევიან პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ით. ცესკოს თავმჯდომარის მოადგილე უნდა იყოს ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი;

ცესკოს თავმჯდომარე და პროფესიონალი წევრები კენჭისყრის I და II ტურებში აირჩევიან პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით, III ტურში – 3/5-ის უმრავლესობით, ხოლო IV ტურში – უბრალო უმრავლესობით. თუ რომელიმე მათგანი 2/3-ზე ნაკლები ხმით აირჩა, მისი უფლებამოსილების ვადა ექვსი თვით შემოიფარგლება;

- საოლქო საარჩევნო კომისია იმავე

პროპორციით დაკომპლექტდება და პროფესიონალი წევრების ასარჩევად საჭირო იქნება ცესკოში ხმების 2/3;

- საუბნო საარჩევნო კომისია იმავე პროპორციით დაკომპლექტდება. პროფესიონალი წევრების ასარჩევად საკმარისი იქნება საოლქო საარჩევნო კომისიის უბრალო უმრავლესობაზე 1-ით მეტი ხმა. საუბნო საარჩევნო კომისიის ოქმი იურიდიულ ძალას იძენს არანაკლებ 5 პროფესიონალი წევრისა და 1 პოლიტიკური პარტიის წევრის ხელმოწერით.
- უნდა დადგინდეს მკაფიო კრიტერიუმები საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დასათვლელად. ქვეყნის მასშტაბით საარჩევნო უბნების 10%-ის ავტომატური გადათვლის წესი ძალაში რჩება.⁷
- საარჩევნო დაგეგმვის განხილვის პროცესთან დაკავშირებით ცესკოსთვის დროული რეკომენდაციების წარსადგენად ცესკომ უნდა შექმნას მიზნობრივი ჯგუფი, რომელშიც შევლენ სახალხო დამცველისა და სანდო, მიუკერძოებელი, 4 არჩევნებზე დაკვირვების გამოცდილების მქონე სადამკვირვებლო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, აგრეთვე სანდო ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები. ამ ჯგუფს შეიძლება მიენიჭოს დამატებითი ფუნქციები, მაგალითად, გადათვლის პროცესში ჩართვა.

2021 წლის ივნისში საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს,⁸ გარდა ზემოაღნიშნული „შეთანხმებისა“, საფუძვლად დაედო აგრეთვე ვენეციის კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციები; ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების სხვა მოთხოვნებიც.

ქვემოთ წარმოდგენილია ზოგადად არჩევნებთან და, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებული ძირითადი ცვლილებები.

5 პროფესიონალ წევრში იგულისხმება უპარტიო, საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატის მქონე პირი, რომელიც აკმაყოფილებს საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დადგენილ პირობებს.

6 იგულისხმება, რომ პარტიები ნიშნავენ მხოლოდ თითო წევრს.

7 იგულისხმება შემთხვევითი შერჩევის წესით იმ საარჩევნო უბნების გამოვლენა, რომლებშიც სავალდებულოა საარჩევნო სუბიექტთა მიერ მიღებული ხმების ხელახლა დათვლა.

8 შეიცვალა საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლი და მას დაემატა 10 ახალი მუხლი.

1. საკრებულოთა შეადგენლობა

თვითმმართველი თემებისა და თვითმმართველი ქალაქების (გარდა ქალაქ თბილისისა) საკრებულოთა მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით არჩეული შემადგენლობები განსაზღვრულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსის N1 დანართით, ხოლო ქალაქ თბილისისთვის – 155-ე მუხლით.

თბილისის, ბათუმის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემებით მანდატები განაწილდება პროპორციით 4:1, ხოლო დანარჩენი მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში – პროპორციით 2:1.

პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნებისთვის საარჩევნო ზღვრული თბილისის საკრებულოსთვის განისაზღვრა 2,5%-ით, სხვა საკრებულოებისთვის – 3%-ით.⁹

ასეთი წესი აშკარად უკეთესია ადრე არსებულ წესზე, ვინაიდან პოტენციურად ზრდის საკრებულოებში წარმოდგენილი პარტიების რაოდენობას, ამცირებს ე. წ. „დაკარგული“ ხმების რაოდენობას და ამცირებს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემისთვის დამახასიათებელ უარყოფით ეფექტს.

2. საკრებულოთა არჩევნების შედეგების დადგენა

პროპორციული საარჩევნო სისტემით პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა ქალაქ თბილისის საკრებულოსთვის, ისევე, როგორც ადრე, განისაზღვრება საარჩევნო კვოტისა და უდიდესი ნაშთის მეთოდით.¹⁰ სხვა საკრებულოებისთვის პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების

რაოდენობა განისაზღვრება საარჩევნო კვოტის მეთოდით, ხოლო გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი, პირველ რიგში, მიეკუთვნება უკეთესი შედეგის მქონე იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც საარჩევნო კვოტის მეთოდით ვერ მოიპოვეს მანდატი, მაგრამ მიიღეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 3 პროცენტისა. თუ ამის შემდეგ კიდევ დარჩება გაუნაწილებელი მანდატები, ისინი განაწილდება უდიდესი ნაშთის მეთოდით.¹¹

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩევნები ტარდება ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით და „არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 40 პროცენტზე მეტს“.¹² საარჩევნო კოდექსში ამ ცვლილების შეტანამდე არჩეული გამოვლინდებოდა ხმათა ფარდობითი უმრავლესობით. თუ არჩევნების I ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, გაიმართება II ტური, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებს I ტურში 2 საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი და გამარჯვებული გამოვლინდება ხმათა ფარდობითი უმრავლესობით. სიახლეა ისიც, რომ თუ II ტურში გასული ერთ-ერთი კანდიდატი გამოაკლდა არჩევნებს, დაინიშნება ხელახალი არჩევნები.¹³

ასეთი წესი აშკარად უკეთესია ადრე არსებულ წესზე, ვინაიდან, ძველი წესის თანახმად, გამარჯვებულად გამოცხადებულ კანდიდატს შესაძლოა, ხმების ძალიან დაბალი პროცენტი ჰქონოდა მიღებული.¹⁴

3. გენდერული წონასწორობა¹⁵

2008 წლამდე ჩასატარებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო არჩევნებისთვის წარდგენილ პარტიულ სიაში ყოველი სამი კანდიდატიდან ერთი მანდატს უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი.

9 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 148-ე, 162-ე მუხლები.

10 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 162-ე მუხლი.

11 იქვე, 148-ე მუხლი.

12 იქვე, 149-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი. ციტირებული ნორმა აშკარა ხარვეზს შეიცავს, სახელდობრ, 40%-ზე მეტი ხმა შესაძლოა, ორმა კანდიდატმა მიიღოს და არაფერია ნათქვამი, რომელი მათგანი უნდა ჩაითვალოს არჩეულად. ლოგიკურია ციტირებული ნორმის შემდეგნაირად შეცვლა: „არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმებს მიიღებს, თუ მიღებული ხმების რაოდენობა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 40 პროცენტზე მეტია“.

13 იქვე, 149-ე მუხლი.

14 მაგალითად, 2017 წელს 18 მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში გამარჯვებულმა კანდიდატმა 40%-ზე ნაკლები ხმა მიიღო.

15 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 203-ე მუხლი, მე-8 და მე-10 პუნქტები.

თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეულ საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდა უფლებამოსილება, საკრებულოში მის ადგილს იკავებს იმავე პარტიულ სიაში მომდევნო იმავე სქესის საკრებულოს წევრობის კანდიდატი. თუ წარდგენილ პარტიულ სიაში იმავე სქესის საკრებულოს წევრობის კანდიდატი აღარ არის, მანდატი უქმდება.

4. საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა

ა) ცესკო.¹⁶ ცესკო შედგება საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული ცესკოს თავმჯდომარის, 7 პროფესიონალი წევრისა და არაუმეტეს იმ 9 პოლიტიკური პარტიის მიერ დანიშნული თითო წევრისაგან, რომელთაც მოპოვებული აქვთ პარლამენტის წევრის მანდატი.

ცესკოს თავმჯდომარე და პროფესიონალი წევრები კენჭისყრის I და II ტურებში აირჩევიან პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით, III ტურში - 3/5-ის უმრავლესობით, ხოლო IV ტურში - სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. 2/3-ის უმრავლესობით არჩეული ცესკოს თავმჯდომარის/წევრის უფლებამოსილების ვადა 5 წელია. თუ რომელიმე მათგანი 2/3-ზე ნაკლები ხმით აირჩა, მისი უფლებამოსილების ვადა ექვსი თვით განისაზღვრება.

ცესკოს თავმჯდომარის ერთ მოადგილეს ირჩევს ცესკო იმ პარტიების მიერ დანიშნულ ცესკოს წევრთაგან, რომლებიც საპარლამენტო უმრავლესობაში არ შედიან. I ტურში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც ცესკოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობა დაუჭერს მხარს, ხოლო II ტურში - კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ცესკოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მხარდაჭერას. ეს მოადგილე ასრულებს ცესკოს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი არყოფნის შემთხვევაში ან თავმჯდომარის დავალებით. თავმჯდომარის მეორე მოადგილესა და ცესკოს მდივანს ცესკო ირჩევს პარლამენტის მიერ არჩეულ ცესკოს წევრთაგან;

ბ) საოლქო საარჩევნო კომისია.¹⁷ საოლქო საარჩევნო კომისია შედგება ცესკოს მიერ სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით, კონკურსის საფუძველზე არჩეული 8 პროფესიონალი წევრისაგან (მათგან 5 აირჩევა 5 წლის ვადით, ხოლო 3 - არჩევნების დანიშვნის შემდეგ არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებამდე დროის მონაკვეთით) და არაუმეტეს იმ 9 პოლიტიკური პარტიის მიერ დანიშნული თითო წევრისაგან, რომელთაც მოპოვებული აქვთ პარლამენტის წევრის მანდატი. ყველა წევრს უნდა ჰქონდეს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი.¹⁸

საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და კომისიის მდივანს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეულ საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთაგან ირჩევს საოლქო საარჩევნო კომისია.

საოლქო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი იურიდიული ძალის მქონეა, თუ მას ხელი მოაწერა საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა უმრავლესობამ;

გ) საუბნო საარჩევნო კომისია.¹⁹ საუბნო საარჩევნო კომისია შედგება შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით, კონკურსის საფუძველზე არჩეული 8 წევრისაგან (იმ პირობით, რომ კანდიდატურას მხარი დაუჭირა ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეულმა საოლქო საარჩევნო კომისიის 3-მა წევრმა მანც) და არაუმეტეს იმ 9 პოლიტიკური პარტიის მიერ დანიშნული თითო წევრისაგან, რომელთაც მოპოვებული აქვთ პარლამენტის წევრის მანდატი. თუ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების არჩევნის კანდიდატების მიერ მიღებულ ხმათა თანაბრობის გამო გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, დაუყოვნებლივ გამართება ხელახალი კენჭისყრა მათ შორის გამარჯვებულის გამოსავლენად და არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერს საოლქო საარჩევნო კომისიის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

16 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-8, მე-10 - მე-13 მუხლები; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 204-ე, 205-ე, 228²-ე მუხლები.
17 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-19, მე-20, მე-10 - მე-13 მუხლები.
18 2021 წლის ოქტომბერში გასამართი მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნებისთვის უფლებამოსილი პარტიების მიერ დანიშნულ საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრებს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატის წარდგენა არ მოეთხოვებოდა (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 196²-ე მუხლი).
19 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 24-ე, 25-ე მუხლები.

თუ გამარჯვებული კვლავ ვერ გამოვლინდა, იგი წილისყრით განისაზღვრება.

საოლქო საარჩევნო კომისიის იმ წევრს, რომელიც არის შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრობის კანდიდატის მეუღლე, პირდაპირი აღმავალი ან დამავალი შტოს ნათესავი, გერი, და, ძმა, მშობლის ან შვილის გერი, მეუღლის და, ძმა, მშობელი, არა აქვს საუბნო კომისიის წევრების არჩევის პროცედურაში მონაწილეობის უფლება.

მანამდე არსებულ შეზღუდვებს დაემატა ის, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად არ შეიძლება იმ პირის არჩევა, რომელიც ბოლო საერთო არჩევნებში რომელიმე დონის საარჩევნო კომისიის წევრად პარტიის მიერ იყო დანიშნული.

საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და კომისიის მდივანს საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ არჩეულ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთაგან ირჩევს საუბნო საარჩევნო კომისია (იმ პირობით, რომ კანდიდატურას მხარი დაუჭირა საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ არჩეულ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა უმრავლესობამ).

საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილი კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი იურიდიული ძალის მქონეა, თუ მას ხელი მოაწერა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა უმრავლესობამ.

უნდა აღინიშნოს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების ასარჩევად, ისევე, როგორც კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმისთვის იურიდიული ძალის მისაცემად, უფრო მაღალი კვარუმი განისაზღვრა, ვიდრე ეს „შეთანხმებით“ იყო განსაზღვრული. ამან დადებითად უნდა იმოქმედოს საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებათა მიმართ ნდობის ხარისხზე.

5. ცესკოს საკონსულტაციო ჯგუფი

„შეთანხმების“ შესაბამისად იქმნება ცესკოს

საკონსულტაციო ჯგუფი. იგი იქმნება არჩევნების დანიშნიდან 10 დღის ვადაში, საარჩევნო პერიოდით, 9 - 15 წევრის შემადგენლობით. ჯგუფი შედგება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლისა და დამკვირვებელი ორგანიზაციების მიერ შერჩეული საერთაშორისო ან/და ადგილობრივი ექსპერტებისაგან. საკონსულტაციო ჯგუფის შემადგენლობას განკარგულებით ამტკიცებს ცესკო.

საკონსულტაციო ჯგუფი ცესკოს წარუდგენს რეკომენდაციებს დავების განხილვის პროცესთან დაკავშირებით. ამ ჯგუფს ცესკოს დადგენილებით შეიძლება მიენიჭოს დამატებითი ფუნქციები, კერძოდ, კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლის პროცესზე დაკვირვება.²⁰

6. კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შესწორება და კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლა

საუბნო საარჩევნო კომისიას უფლება არა აქვს, შეადგინოს კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შესწორების ოქმი საუბნო საარჩევნო კომისიის ბეჭდის დალუქვის შემდეგ.²¹

საოლქო საარჩევნო კომისიას უფლება აქვს, შეასწოროს საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილი კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი მხოლოდ საუბნო საარჩევნო კომისიისაგან მიღებული დალუქული პაკეტების გახსნის, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობისა და საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის საფუძველზე.²²

საოლქო საარჩევნო კომისია ვალდებულია:

- ა) გახსნას შესაბამისი საარჩევნო დოკუმენტაცია და ხელახლა დათვალოს კენჭისყრის შედეგები, თუ საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმში, ისე, რომ მას არ ახლავს შესწორების ოქმი, გადასწორებულია საარჩევნო სუბიექტისთვის მიცემულ ხმათა

20 იქვე, მე-16' მუხლი.

21 იქვე, 70-ე მუხლი, მე-4' პუნქტი.

22 იქვე, 75-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი.

რაოდენობა, არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა ან/და ბათილად მიჩნეულ საარჩევნო ბიულეტენტა რაოდენობა;²³

ბ) კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს მე-6 დღისა საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე არსებული საარჩევნო უბნებიდან შემთხვევითი შერჩევით კომისიის სხდომაზე გამოავლინოს 5 საარჩევნო უბანი, გახსნას ამ საარჩევნო უბნების საუბნო საარჩევნო კომისიებისგან მიღებული პაკეტები და ხელახლა დათვალოს საარჩევნო ბიულეტენტები.²⁴

7. წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლებისა და ამ კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა

იმ პირობა წრეს, რომელთაც სამუშაო საათების განმავლობაში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების უშუალოდ განხორციელებისას არა აქვთ წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება, დაემატა სახელოვნებო დაწესებულების (თუ ის საჯარო სამართლის იურიდიული პირია) თანამშრომელი, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულების ან ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების დირექტორი, აღმზრდელ-პედაგოგი, აღმზრდელი, მასწავლებელი, იქ დასაქმებული სხვა პირი.²⁵

აიკრძალა კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის წინაობიდან 100 მეტრის მანძილზე ამომრჩევლის გადაადგილების ფიზიკურად შეფერხება. ადამიანთა შეკრება ან ამომრჩეველთა აღრიცხვა. ამ აკრძალვის დარღვევისთვის დაწესდა 2000-ლარიანი ჯარიმა.²⁶

წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე ნებისმიერი პირისთვის

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების არსებულ აკრძალვებს დაემატა საჯარო მოსამსახურეების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლების, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებებისა და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დირექტორების, აღმზრდელ-პედაგოგების, აღმზრდელების, მასწავლებლების, იქ დასაქმებული სხვა პირების სამსახურებრივი ნიშნით შეკრების აკრძალვა.²⁷

8. საარჩევნო დავა

გაიზარდა საარჩევნო კომისიისა და მისი ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და საარჩევნო კომისიისა და სააპელაციო სასამართლოს მიერ საჩივრის განხილვის ვადები.²⁸

საოლქო საარჩევნო კომისიისა და ცესკოში საჩივრის შეტანა შესაძლებელი იქნება როგორც მატერიალური, ისე ელექტრონული ფორმით.²⁹

საარჩევნო კომისიაში საარჩევნო დავაზე განცხადებისა და საჩივრის შეტანის უფლება ექნებათ არა მხოლოდ სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლების მქონე პირებს, არამედ ამ პირობა სახელით (მათი განცხადების, მიმართვის ან წარდგინების საფუძველზე) ცესკოს ელექტრონულ რეესტრში რეგისტრირებულ პირებსაც.³⁰

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის გამო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უარის თქმის შესახებ მისი მიღებიდან 2 კალენდარული დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, რომელიც საჩივარს იხილავს მისი მიღებიდან 10 კალენდარული დღის ვადაში და იღებს

23 იქვე, 21-ე მუხლი, დ1 ქვეპუნქტი.

24 იქვე, 21-ე მუხლი, დ2 ქვეპუნქტი.

25 იქვე, 45-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი.

26 იქვე, 45-ე მუხლი, მე-12 პუნქტი და 79-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი.

27 იქვე, 48-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი, „დ“ ქვეპუნქტი.

28 იქვე, 77-ე მუხლი, მე-2 და მე-4 პუნქტები.

29 იქვე, 77-ე მუხლი, მე-5 პუნქტი.

30 იქვე, 78-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი.

დადგენილებას ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების თაობაზე ან უარს ამბობს საჩივრის დაკმაყოფილებაზე.³¹

9. საარჩევნო კომისიების მიერ ზოგიერთი საარჩევნო პროცედურის ელექტრონული საშუალებებით განხორციელება

ცესკოს უფლება მიეცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის 2021 წლის არჩევნებში საარჩევნო უბნების ნაწილში ხმის მისაცემად მისულ ამომრჩეველთა რეგისტრაციის, ხმის მიცემის, ხმების დათვლისა და შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის პროცედურები განახორციელოს ელექტრონული საშუალებებით, მათ შორის: ფოტოსაძიებო სისტემის, ხმის დათვლის ვიდეოფიქსაციის, საარჩევნო ბიულეტენების სკანირებისა და ბარკოდირებული საარჩევნო ბიულეტენების გამოყენების მეშვეობით.

ელექტრონული საშუალებების გამოყენების წესი და პირობები და იმ საარჩევნო ოლქების ჩამონათვალი, სადაც არჩევნები მათი გამოყენებით ჩატარდება, განისაზღვრება ცესკოს დადგენილებით.

დასკვნა

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში 2021 წლის ივნისში შეტანილი ცვლილებები შეიძლება შეფასდეს მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების გზაზე. მართლაც, საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის ახალი მოდელი

შესაძლებლობას იძლევა, რომ კომისიებში მმართველ პარტიას აღარ ჰქონდეს დომინანტური მდგომარეობა;³² რეალური ხდება საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ კენჭისყრის შედეგების შეჯამების კონტროლი; განისაზღვრა მკაფიო კრიტერიუმი კენჭისყრის შედეგების დადგენის შემდეგ საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დასათვლელად; გაუმჯობესდა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღმკვეთი ნორმები; გამარტივდა საარჩევნო კომისიებში საჩივრის შეტანის პროცედურა და გაიზარდა საარჩევნო კომისიისა და მისი ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და საარჩევნო კომისიისა და სააპელაციო სასამართლოს მიერ საჩივრის განხილვის ვადები; მკვეთრად გაუმჯობესდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა საარჩევნო სისტემა; შესაძლებელი გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნებში, არჩევნების დღეს, საარჩევნო უბნების ნაწილში ძირითადი საარჩევნო პროცედურების ჩატარება ელექტრონული საშუალებებით, რაც, ფაქტობრივად, გამოორიცხავს როგორც ე.წ. „კარუსელებსა“ და ბიულეტენების „ჩაყრას“, ასევე შეცდომებსა და მიზანმიმართულ დარღვევებს მიცემული ხმების დათვლისას.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ რეფორმირებული საკანონმდებლო ბაზა, მიუხედავად ჯერ კიდევ დარჩენილი ხარვეზებისა, საკმაოდ კარგ შესაძლებლობას იძლევა არჩევნების დემოკრატიულად ჩასატარებლად. თუმცა ასეთი შედეგი მიიღწევა მხოლოდ კანონმდებლობის მოთხოვნათა განუხრებლად შესრულების შემთხვევაში.

31 იქვე, 93-ე მუხლი, მე-9 პუნქტი.

32 უნდა აღინიშნოს, რომ ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის პირობებში ეს შესაძლებლობა მცირეა, ვინაიდან საპარლამენტო უმრავლესობას შეუძლია, უარი თქვას ოპოზიციასთან შეთანხმებაზე და მხოლოდ თავისი ხმებით 6 თვის ვადით აირჩიოს ცესკოს თავმჯდომარე და ცესკოს წევრები.

New Electoral System for local Elections of 2 October 2021 – Better Representation in Search of Democracy?

Vakhtang Khmaladze, Constitutionalist, Ph.D.

Abstract

On October 2 of 2021, local elections will be held in conditions of substantially reformed electoral system. The reform was based on the agreement reached on April 19 of 2021, mediated by the President of the European Council Charles Michel. This article presents the main reasons for the need of electoral reform, including the reform of the electoral system of local self-government representative bodies (Sakrebulo). The article describes new electoral system for elections of Sakrebulo and its advantages in comparison to the previous system. You can also read about the major changes to the Election Code of Georgia (including the new rules for recruitment of election commissions and for amending voting protocols and the criteria for recounting of voting results), that shall affect any elections. In addition, you will see the analysis of the content of the electoral reform. The reformed legislative framework, despite the remaining shortcomings, provides a good opportunity for democratic elections.

საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების ახალი წესი – განხორციელებული რეფორმის დადებითი და უარყოფითი მხარეები

ელენე ნიჟარაძე

ექსპერტი საარჩევნო საკითხებში



აბსტრაქტი

არჩევნების ჩატარების პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვან როლს საარჩევნო ადმინისტრაცია ასრულებს. ამიტომ განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობას, მიუკერძოებლობას, გამჭვირვალობასა და ეფექტურობას. წლების განმავლობაში საარჩევნო ადმინისტრაცია კრიტიკას იმსახურებდა მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამო; ასევე, კითხვის ნიშნები იყო მის პოლიტიკურ მიკერძოებასთან დაკავშირებით, რასაც საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი განაპირობებდა. მიუხედავად არაერთი მოთხოვნისა, რომ დაკომპლექტების წესის არსებითი რეფორმა გატარებულიყო, ხელისუფლებამ საამისო პოლიტიკური ნება არ გამოიჩინა. მხოლოდ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ქვეყანაში შექმნილი პოლიტიკური კრიზისის განსამუხტავად პარლამენტში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი საარჩევნო საკითხებზე, რომლის დღის წესრიგში ერთ-ერთი საკითხი საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის გადახედვა იყო. 2021 წლის ივნისში მიღებული ცვლილებებით შეიცვალა საარჩევნო კომისიის წევრების რაოდენობა, არჩევნის წესი და სხვ., თუმცა ეს ცვლილებები ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ კონკრეტულ

დროში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებაზეა მორგებული და არაა სრულყოფილი. გრძელვადიან პერსპექტივაში საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ ნდობის გასაზრდელად და მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია არსებითი რეფორმის განხორციელება.

რატომაა მნიშვნელოვანი საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი?

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.“¹ არჩევნები საქართველოში, ისევე როგორც ნებისმიერ დემოკრატიულ ქვეყანაში, ხალხის ნების გამოხატვისა და წარმომადგენლების არჩევის უმთავრესი საშუალებაა. ამიტომ არის მნიშვნელოვანი არჩევნების სამართლიანად, გამჭვირვალედ და დემოკრატიულად ჩატარება საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების შესაბამისად.

არჩევნების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დიდია საარჩევნო ადმინისტრაციის როლი, რომელიც პასუხისმგებელია არჩევნების ჩატარებაზე. იმისთვის, რომ არჩევნების მიმართ არსებობდეს ნდობა და პროცესი სამართლიანად წარიმართოს, აუცილებელია, საარჩევნო ადმინისტრაცია იყოს დამოუკიდებელი ყოველგვარი პოლიტიკური გავლენებისა და სხვა ორგანოებისგან, გამართულად ფუნქციონირებდეს, იყოს გამჭვირვალე და დაკომპლექტებული პროფესიონალებით, რაც ერთობლიობაში განაპირობებს ნდობას მისი საქმიანობის მიმართ. გამჭვირვალობა, მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა პოლიტიკური მანიპულაციებისგან

1 მე-3 მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1995.

საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტია, რათა მთელი საარჩევნო პროცესი სათანადოდ ჩატარდეს, წინასაარჩევნო კამპანიიდან არჩევნების შედეგების შეჯამების ჩათვლით.²

სწორედ საარჩევნო ადმინისტრაციის დანიშნულებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ საარჩევნო ადმინისტრაცია დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან. ეს კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ამ უწყების მნიშვნელობას და იმას, რომ მისი უფლებამოსილებების შესასრულებლად უმთავრესი მოთხოვნა დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობაა.

საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი არის ერთ-ერთი ფაქტორი, რაც უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. საქართველოში დიდი ხანია, დღის წესრიგში იდგა და სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნა იყო საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის ძირეული რეფორმა, რაც გაზრდიდა ადმინისტრაციის მიმართ ნდობას და მოხსნიდა კითხვის ნიშნებს მის პოლიტიკურ მიკერძოებასთან დაკავშირებით. ამ მიზნით, ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში არაერთი რეკომენდაცია იყო წარდგენილი,³ თუმცა არცერთ ეტაპზე საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები არ შეხებია საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების საკითხს, რაც ხელისუფლების პოლიტიკური ნების ნაკლებობით აიხსნება.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური კრიზისის გადასაჭრელად საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა საარჩევნო საკითხებზე სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზანი საარჩევნო კოდექსში განსახორციელებელი ცვლილებების შემუშავება იყო, მათ შორის საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის შესახებ. სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში

ჩართული იყვნენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციები. გამოცხადებული ბოიკოტის მიზეზით, პროცესში მონაწილეობა არ მიიღეს ოპოზიციურმა პოლიტიკურმა პარტიებმა, რაც გამორიცხავს საარჩევნო რეფორმის ინკლუზიურობას და შეიძლება კითხვებს აჩენდეს მის ლეგიტიმურობაზე. 2021 წლის 28 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა შეიტანა ცვლილებები საარჩევნო კოდექსში, რომელიც მოიცავდა ასევე საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების საკითხს.

რა ცვლილებები შეიხოს საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტებას?

საარჩევნო ადმინისტრაცია სამდონიანია და შედგება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო), საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და საუბნო საარჩევნო კომისიებისგან.

2021 წლის ივნისში მიღებული ცვლილებები სამივე დონის საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესს შეეხოს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების საერთაშორისოდ აღიარებული ერთი მოდელი. დაკომპლექტების წესი უნდა პასუხობდეს კონკრეტულ ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებს და უზრუნველყოფდეს ადმინისტრაციის მიუკერძოებლად და დამოუკიდებლად მუშაობას, რაც წინაპირობაა მისი საქმიანობის მიმართ ნდობის შესაქმნელად. საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც არაა პოლიტიკური ხელისუფლებისგან ადმინისტრაციული ორგანოების დამოუკიდებლობის ხანგრძლივი ტრადიცია, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი საარჩევნო კომისიები უნდა შეიქმნას ყველა დონეზე, ცენტრალურიდან საარჩევნო უბნის დონემდე.⁴ საინტერესოა, რამდენად პასუხობს განხორციელებული ცვლილებები წლების განმავლობაში არსებულ გამოწვევებს და შეიძლება თუ არა, რომ დასრულებულად ჩაითვალოს.

2 „მხოლოდ გამჭვირვალობა, მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა პოლიტიკურად მოტივირებული მანიპულაციებისგან უზრუნველყოფს საარჩევნო პროცესის სათანადოდ ადმინისტრირებას, წინასაარჩევნო პერიოდიდან შედეგების შეჯამების ჩათვლით“, II, 3.1. საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი (Code of Good Practice in Electoral Matters), ვენეციის კომისია, 2002.

3 „რეკომენდაციები საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისათვის“, საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2016, <https://bit.ly/2TTISDB>; 2018, <https://bit.ly/3Ch5Q7C>; „რეკომენდაციები საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისათვის“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება და საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2019, <https://bit.ly/3xidTNG>

4 საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი (Code of Good Practice in Electoral Matters), II, 3.1.b, ვენეციის კომისია, 2002.

რა შიშვალა ცესკოს დაკომპლექტების წესში?

2021 წელს მიღებულ ცვლილებამდე ცესკო შედგებოდა თავმჯდომარისა და 11 წევრისგან, აქედან 6 წევრს ნიშნავდნენ პოლიტიკური პარტიები, რომლებსაც საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მიეკუთვნათ მანდატი და შექმნეს საპარლამენტო ფრაქცია. არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, ერთ პარტიას შეიძლება რამდენიმე წევრი დაენიშნა.⁵ 5 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევდა პარლამენტი, ხოლო თავმჯდომარეს ასევე პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევდა თავად ცესკო სრული შემადგენლობის ორი მესამედით ან საქართველოს პარლამენტი.

ცვლილებებით გაიზარდა ცესკოს წევრების რაოდენობა და განისაზღვრა, რომ ცესკო შეიძლება შედგებოდეს არაუმეტეს 17 წევრისგან, რომელთაგან 8 წევრს პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტი ირჩევს, ხოლო 9 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც ცესკოს თავმჯდომარის მიერ რეგისტრირებული იყვნენ საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად და არჩევნების შედეგების მიხედვით მიეკუთვნათ მანდატი. თუ პარტიების რაოდენობა 9-ზე მეტია, წევრს ნიშნავს ის პარტია, რომელმაც მეტი ხმა მიიღო, ხოლო ხმების თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება იმ პარტიას, რომელმაც საარჩევნო რეგისტრაცია უფრო ადრე გაიარა. ამასთან, ერთი პარტია ნიშნავს მხოლოდ ერთ წევრს.

შესაბამისად, მიღებული ცვლილებებით შენარჩუნდა საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობა და 6-იდან 9-ამდე გაიზარდა პარტიების მიერ დასანიშნი წევრების რაოდენობა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგების მიხედვით, რომელშიც 9 პარტიამ მიიღო მანდატები პარლამენტში.⁶ ასეთი მიდგომა შეიძლება ემსახურებოდეს მოკლევადიან პერსპექტივაში პოლიტიკური დაძაბულობის განმუხტვას და 2021 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საარჩევნო ადმინისტრაციისათვის ნდობის მოპოვების

მცდელობას, მაგრამ არა გრძელვადიან პერსპექტივაში საარჩევნო ადმინისტრაციის რეფორმისა და მისი პოლიტიკური გავლენისგან გათავისუფლების მიზანს. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური შემადგენლობის არსებობა საარჩევნო ადმინისტრაციაში მიღებული პრაქტიკაა სხვა ქვეყნებში, როგორც გამოცდილებამ აჩვენა, საქართველოში ეს საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკური მიკერძოების საფრთხეს ქმნის. ამით იყო გამოწვეული სამოქალაქო სექტორის რეკომენდაცია სრულად პროფესიული დაკომპლექტების წესის შემოღების შესახებ, რამაც კომისიის წევრების გამჭვირვალე, ობიექტური და სამართლიანი შერჩევის შემთხვევაში უნდა უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკური გავლენებისგან უკეთ დაცვას.

რაც შეეხება კომისიის წევრების რაოდენობას, ის მანამდე არსებული რეგულაციის შემთხვევაშიც მაღალი იყო, რაც უფრო გამოწვეული იყო შერეული შემადგენლობით, ვიდრე ამის საჭიროებით. ამ შემთხვევაშიც რაოდენობის გაზრდა პოლიტიკური კონტექსტით იყო განპირობებული, ვიდრე სხვა ობიექტური საჭიროებით. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ როგორც შერეული შემადგენლობის, ისევე წევრების რაოდენობის კუთხით განხორციელებული ცვლილებები უფრო კონკრეტულ პოლიტიკურ ვითარებაზეა მორგებული, ვიდრე საარჩევნო ადმინისტრაციის რეალურ რეფორმასა და გრძელვადიან პერსპექტივაში პრობლემის გადაჭრაზე.

შერეული მოდელის არსებობისას, როდესაც პოლიტიკური პარტიები წარმოდგენილი არიან საარჩევნო ადმინისტრაციაში და ასეთი პარტიების განსასაზღვრავად კრიტერიუმი პარლამენტში მანდატის მოპოვებაა, პარტიისთვის, რომელმაც მანდატი მიიღო, წევრის დანიშვნის უფლების შეზღუდვა მიღებული ხმების რაოდენობაზე დაყრდნობით, თუ პარტიების რაოდენობა 9-ზე მეტია, გაუმართლებელია და არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს.⁷ ხმების თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში, ასეთი მნიშვნელოვანი უფლების საარჩევნო რეგისტრაციის დროის საფუძველზე შეზღუდვა კიდევ

5 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებზე დაყრდნობით, მმართველ პარტია „ქართულ ოცნებას“ 3 წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა.

6 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემავალი ოქმი. <https://bit.ly/3AasAUV>

7 საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი (Code of Good Practice in Electoral Matters), II, 3.1.d, ვენეციის კომისია, 2002.

უფრო მიუღებელია. ერთი მხრივ, შეიძლება გასაგები იყოს კომისიის წევრების რაოდენობის ლიმიტირების ინტერესი, თუმცა, თუ საარჩევნო ადმინისტრაციის გამართულად მუშაობისა და მის მიმართ ნდობის არსებობისთვის შერეულ მოდელზე კეთდება არჩევანი და განისაზღვრება, რომ საპარლამენტო პარტიებს ეძლევათ წევრის დანიშვნის უფლება, მაშინ ეს უფლება თანაბრად უნდა გავრცელდეს ყველა ასეთ პარტიაზე.

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს პარტიის მიერ ერთი წევრის დანიშვნის შეზღუდვა, რაც ეფუძნება პარტიების პრინციპს და არცერთ პარტიას არ ანიჭებს უმრავლესობას. ეს ერთ-ერთი გარემოებაა, რათა გამოირიცხოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის გავლენა გადაწყვეტილების მიღებაზე და საარჩევნო კომისიის პოლიტიკური მიკერძოება.

ე.წ. პროფესიული წევრების არჩევნისას, რომელთა რაოდენობა ცვლილებებით 8-ამდე გაიზარდა, მნიშვნელოვანი ეტაპია პარლამენტისათვის წარსადგენი კანდიდატების შერჩევა. სწორედ ამ ეტაპზე უნდა მოხდეს საუკეთესო კანდიდატების შერჩევა, რომლებიც არიან დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი პირები. რა შეიცვალა ამ კუთხით? საქართველოს პარლამენტს კანდიდატებს წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც ამ მიზნით ქმნის საკონკურსო კომისიას. ცესკოს წევრების შესარჩევი საკონკურსო კომისიის მუშაობასთან დაკავშირებით გარკვეული კითხვები და პრობლემები არსებობდა გასული პრაქტიკიდან გამომდინარე. ეს ეხებოდა, მაგალითად, საკონკურსო კომისიის დაკომპლექტებას, ასევე კანდიდატების შეფასების პროცესს.⁸ მიღებული ცვლილებებით კონკრეტულად განისაზღვრა, რომ საკონკურსო კომისია უნდა შედგებოდეს არანაკლებ 9 და არაუმეტეს 11 წევრისგან და მასში წარმოდგენილი უნდა იყვნენ არასამთავრობო ორგანიზაციები და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლები, რომლებსაც უკავიათ არჩევითი აკადემიური თანამდებობა.⁹ ასევე, დადგინდა არასამთავრობო ორგანიზაციების შესარჩევი კრიტერიუმები, კერძოდ: ორგანიზაციას

უნდა ჰქონდეს საარჩევნო საკითხებში, დემოკრატიის ან ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში საქმიანობის არანაკლებ 7 წლის გამოცდილება და მისი საქმიანობა, როგორც ფინანსური, ისე შინაარსობრივი, საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. ეს ცვლილებები ცალსახად აუმჯობესებს საკონკურსო კომისიის დაკომპლექტების წესს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არ განისაზღვრება არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საგანმანათლებლო სფეროს წარმომადგენელთა თანაფარდობა კომისიაში. ამ კუთხით, მართებული იქნებოდა, კომისიაში უმრავლესობა არასამთავრობო ორგანიზაციებს ჰქონდეთ, არჩევნებსა და დემოკრატიულ რეფორმებზე მუშაობის გამოცდილებიდან გამომდინარე.

რაც შეეხება პროფესიული წევრების რაოდენობის 8-ამდე გაზრდას, ამის მიზეზი თანაფარდობის დაცვა იყო პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული წევრების გაზრდილ რაოდენობასთან მიმართებით და არა მეტი წევრის ყოფნის საჭიროება.

როგორ ხდება ცესკოს ე.წ. პროფესიული წევრის არჩევა პარლამენტის მიერ?

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 205-ე მუხლის მეშვიდე პუნქტის თანახმად, ცესკოს წევრობის კანდიდატთაგან თითოეულ კანდიდატს ცალკე ეყრება კენჭი და არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობა. თუ ყველა ვაკანსია არ შეივსო კენჭისყრიდან არაუადრეს 4 კვირისა, ხელახლა ტარდება კენჭისყრა ისევე ორი მესამედის უმრავლესობით. თუ კანდიდატი კვლავ ვერ აირჩა, არაუადრეს 4 კვირისა კიდევ ერთი კენჭისყრა ტარდება და არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერას მიიღებს. თუ ამჯერადაც ვერ მოხდა არჩევა, არაუადრეს 4 კვირისა კვლავ იმართება კენჭისყრა, რომელზეც საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის

⁸ „ცესკოს პროფესიული წევრების შესარჩევი კონკურსში გამოვლენილი ხარვეზები“, 25 აპრილი, 2020, <https://bit.ly/3irRF70>

⁹ მანამდე არსებული რედაქციით, განისაზღვრებოდა, რომ კომისიის ნახევარი ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებით უნდა ყოფილიყო დაკომპლექტებული. საარჩევნო კოდექსი არ აღდგენდა, ვინ უნდა ყოფილიყვნენ კომისიის დანარჩენი წევრები. შესაბამისად, ეს საკითხი საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციას განეკუთვნებოდა. ამის შედეგად იყო შემთხვევები, როდესაც კომისიის ნახევარს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის თანამშრომლები წარმომადგენდნენ, რაც გაუმართლებელია და კითხვებს აჩენდა კომისიის საქმიანობის შესახებ.

უმრავლესობის მხარდაჭერა.¹⁰ თუ კვლავ ვერ შეივსო ადგილები, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში პარლამენტს კონკურსში მონაწილე სხვა კანდიდატთან თითოეულ დარჩენილ ვაკანსიაზე 2 კანდიდატს წარუდგენს, და თუ კიდევ ვერ მოხდა არჩევა, 3 დღეში ახალი კონკურსი ცხადდება.

ამ წესის პოზიტიური მხარე ისაა, რომ საჭიროა ორი მესამედის მხარდაჭერა კანდიდატის ასარჩევად, რამაც უნდა უზრუნველყოს პროცესში ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობა და კანდიდატის მაღალი კვორუმით არჩევა, რაც მის მიმართ მეტ ნდობას განაპირობებს. თუმცა რამდენიმე კენჭისყრის შემდეგ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით კანდიდატის არჩევა შესაძლებლობას აძლევს მმართველ პარტიას, კვლავ მისთვის სასურველი კანდიდატი აირჩიოს. სასურველი იქნებოდა, ორი მესამედით კენჭისყრის ჩავარდნის შემთხვევაში, მომხდარიყო ახალი კანდიდატების წარდგენა და თუ ამ შემთხვევაშიც ვერ მოხდებოდა შერჩევა, შემდეგ გამოყენებულიყო ჩიხიდან გამოსვლისთვის დამზღვევი მექანიზმი.

გარდა ამისა, ერთი მხრივ, გასაგებია კენჭისყრებს შორის ინტერვალის არსებობა, რათა პარტიებს მიეცეთ საშუალება, კიდევ ერთხელ განიხილონ და შეთანხმდნენ წარდგენილ კანდიდატებზე, თუმცა ოთხკვირიანი შუალედი, განსაკუთრებით კენჭისყრის ყველა ეტაპზე, არაგონივრულია და პროცესის ზედმეტად გაჭიანურებას გამოიწვევს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ კანდიდატი არჩეულია ორი მესამედის უმრავლესობით, მისი უფლებამოსილების ვადაა 5 წელი, ხოლო დანარჩენ შემთხვევებში 6 თვე.¹¹ ეს რეგულაცია უზრუნველყოფს იმას, რომ დაბალი მხარდაჭერის მქონე კანდიდატი სრული ვადით არ აირჩეს და, ამასთან, ცესკო დიდი ხნის განმავლობაში არ დარჩეს წევრის გარეშე, სანამ არ მოხდება წევრის სათანადო წესით არჩევა სრული უფლებამოსილების ვადით.

ცვლილებები შეეხო ასევე ცესკოს წევრის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, რომელთაც ორი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი დაემატა, კერძოდ; კანდიდატს მოეთხოვება 5 წლის სამუშაო გამოცდილება, ნაცვლად მანამდე არსებული 3 წლისა და ბოლო 5 წლის განმავლობაში არ უნდა იყოს საარჩევნო კომისიაში პარტიის მიერ დანიშნული წევრი, საარჩევნო სუბიექტი ან მისი წარმომადგენელი. ამ უკანასკნელი კრიტერიუმის შემოღება ცესკოს წევრების დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და პოლიტიკური ინტერესების გამოსარიცხავად არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაცია იყო დიდი ხნის განმავლობაში და, შესაბამისად, მისი მიღება დადებითად უნდა შეფასდეს. მსგავსი კრიტერიუმი უკვე იყო მიღებული საუბნო კომისიის წევრებთან მიმართებით.¹² ამასთან, გაუგებარია, რატომ არ მოხდა ანალოგიური კრიტერიუმის შემოღება საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის.

რა ცვლილებები შეეხო საოლქო საარჩევნო კომისიებს?

საოლქო საარჩევნო კომისია არის საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მუდმივმოქმედი ტერიტორიული ორგანო. ცესკოს მსგავსად, ის ასევე კომპლექტდება შერეული წესით – პარტიის მიერ დანიშნული პირებით და პროფესიული წევრებით, რომლებსაც ცესკო ირჩევს.

განხორციელებული ცვლილებით საოლქო კომისიაში უნდა იყოს არაუმეტეს 17 წევრისა, რომელთაგან 9 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები, რომლებსაც აქვთ წევრის დანიშვნის უფლება ცესკოში. შესაბამისად, პარტიების მიერ დასანიშნი წევრების რაოდენობასა და დამნიშვნელი პარტიების განსაზღვრასთან, ისევე როგორც შერეულ შემადგენლობასთან დაკავშირებით, იგივე პრობლემები შეეხება საოლქო კომისიებს, რაც ცესკოს შემთხვევაში აღინიშნა. დანარჩენ 8

10 2021 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის პარლამენტის რეგლამენტის 228² მუხლით დადგინდა დროებითი წესი ცესკოში წარმოქმნილ ვაკანტურ ადგილზე პირის არჩევის შესახებ, რომლის თანახმად, შემცირებულია დროის ინტერვალის კენჭისყრებს შორის, კერძოდ, განსაზღვრულია, რომ 1 კალენდარულ კვირაში არ შეიძლება ერთზე მეტი კენჭისყრის ჩატარება. 2021 წლის 2 აგვისტოს ამ წესით აირჩა ცესკოს ახალი თავმჯდომარე და ორი წევრი. ახალი თავმჯდომარის არჩევა გამოიწვია 1 ივლისს ცესკოს თავმჯდომარის გადადგომა, ხოლო ორი ახალი წევრის არჩევა საჭირო გახდა მას შემდეგ, რაც პროფესიული წევრების რაოდენობა 6-იდან 8 წევრამდე გაიზარდა.

11 2 აგვისტოს ცესკოს თავმჯდომარე და ორი წევრი მმართველმა პარტიამ სამი მცდელობის შემდეგ ხმათა უბრალო უმრავლესობით აირჩია. შესაბამისად, მათი უფლებამოსილების ვადა 6 თვე იქნება.

12 საუბნო კომისიის წევრად არ შეიძლება იმ პირის არჩევა, რომელიც ბოლო საერთო არჩევნებზე რომელიმე დონის საარჩევნო კომისიის წევრად პოლიტიკური პარტიის მიერ იყო დანიშნული. 24-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საარჩევნო კოდექსი.

წევრს ირჩევს ცესკო. აქედან 5 წევრი აირჩევა 5 წლის ვადით, ხოლო 3 წევრი შესაბამისი არჩევნების ვადით (მანამდე მოკლე ვადით ერთი წევრი ინიშნებოდა).

ახალი წესით, ცესკოს მიერ წევრის ასარჩევად საჭიროა არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერა. მანამდე მოქმედი წესი ითვალისწინებდა ცესკოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერას. ორი მესამედის უმრავლესობით არჩევა უზრუნველყოფს საოლქო კომისიის წევრების მეტ ლეგიტიმაციას და შესაძლებლობას იძლევა, გამოირიცხოს კითხვები პოლიტიკური მიკერძოების შესახებ. თუმცა, თუ წევრის არჩევა ვერ მოხდა, კანდიდატებს ხელახლა ეყრებათ კენჭი და ის კანდიდატი ჩაითვლება არჩეულად, რომელიც სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ხმებს მიიღებს. ეს ნაწილობრივ აზრს უკარგავს ორი მესამედით ხმის მიცემის წესს. უმჯობესი იქნებოდა, რამდენიმე დღის შემდეგ განმეორებითი კენჭისყრის ჩატარება ისევე ორი მესამედით და კვლავ ვერარჩევის შემთხვევაში ან ახალი კონკურსის გამოცხადება, ან მხოლოდ ამის შემდეგ უბრალო უმრავლესობით არჩევა.

ამასთან, ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა წევრების არჩევის გაუმჭვირვალე პროცესი იყო. ცესკოს მიერ კენჭისყრა გასაუბრების გარეშე ხდებოდა, მხოლოდ განცხადებების საფუძველზე, რაც გაუგებარს ხდიდა, რაზე დაყრდნობით მიენიჭა კონკრეტულ კანდიდატს უპირატესობა. ეს ამყარებდა ეჭვებს პოლიტიკური ინტერესებით წევრების არჩევის შესახებ. ამ პრობლემას მიღებული ცვლილებები ვერ აგვარებს, თუ გასაუბრება, როგორც შერჩევის პროცესის სავალდებულო ეტაპი, და კანდიდატების კონკრეტული კრიტერიუმების მიხედვით შეფასება არ იქნა შემოღებული.

რა შეიცვალა საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესში?

საუბნო საარჩევნო კომისია დროებითი ორგანოა, რომელიც კონკრეტული არჩევნებისთვის იქმნება. საუბნო კომისიების წევრების რაოდენობას იგივე ცვლილება შეეხო, რაც ცესკოსა და საოლქო კომისიებს, კერძოდ, საუბნო კომისია უნდა შედგებოდეს არაუმეტეს 17 წევრისგან. 9 წევრს ნიშნავენ

ის პარტიები, რომელთაც ეს უფლება აქვთ ცესკოსა და საოლქო კომისიებთან მიმართებით, რაც იმავე პრობლემებთან არის დაკავშირებული. 8 წევრს საოლქო კომისია ირჩევს ორი მესამედის უმრავლესობით. ამ შემთხვევაშიც, ორი მესამედის უმრავლესობის მოთხოვნა წევრის ასარჩევად დადებითად უნდა შეფასდეს, ვინაიდან მეტ ნდობასა და ლეგიტიმაციას ანიჭებს არჩეულ წევრს.

საუბნო კომისიების დაკომპლექტება ყველა არჩევნებზე კრიტიკას იწვევდა, ვინაიდან პროცესი გაუმჭვირვალე იყო. არსებობდა ეჭვი, რომ კანდიდატების შერჩევა წინასწარ მომზადებული სიების მიხედვით ხდებოდა, პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით, რაც პრობლემას ქმნიდა საუბნო კომისიების მუშაობის მიმართ სანდოობის კუთხით. სამწუხაროდ, მიღებული ცვლილებები ამ პრობლემებს დღის წესრიგიდან არ ხსნის, ვინაიდან არ ითვალისწინებს გასაუბრების შემოღებას და სრულფასოვანი კონკურსის ჩატარებას, რომელიც გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის მოთხოვნებს დააკმაყოფილებდა. შესაბამისად, ცვლილებებით წევრების შერჩევის პროცესი არ გაუმჯობესებულა და სავარაუდოა, რომ მომავალ არჩევნებზეც იმავე პრობლემებს წაეაწყდებით.

განხორციელებული ცვლილებები, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში შექმნილ კონკრეტულ პოლიტიკურ ვითარებაზეა მორგებული. გარკვეული ცვლილებები შეიძლება პოზიტიურად შეფასდეს, თუმცა, საერთო ჯამში, ეს ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო ადმინისტრაციის სრულფასოვან რეფორმას და იმ პრობლემების გადაჭრას, რაც წლების განმავლობაში კრიტიკის საგანი იყო. გრძელვადიან პერსპექტივაში სანდოობისა და მაღალი რეპუტაციის მქონე ორგანოდ ჩამოყალიბებისთვის აუცილებელია საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის არსებითი რეფორმის განხორციელება. უმთავრესად ეს გულისხმობს სრულად პროფესიულ დაკომპლექტებაზე გადასვლას, წევრების რაოდენობის შემცირებას საჭიროების მიხედვით, წევრების შერჩევის გამჭვირვალე და ობიექტური პროცესის დადგენას. რეფორმამ უნდა უზრუნველყოს საარჩევნო ადმინისტრაციის სანდოობა, პოლიტიკური გავლენებისგან დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა და ეფექტურობა.

New Composition of Election Commissions –Advantages and Disadvantages of the Implemented Reform

Elene Nizharadze, Expert on Elections

Abstract

The election administration plays one of the most important roles in the process of conducting of elections. That's why special attention is paid to the independence, impartiality, transparency and efficiency of the election administration. During years, election administration was criticized for its decisions. Also, doubts existed regarding its political bias, which was caused by the regulations on composition of election administration. Regardless of many requests for implementing substantial reform in the rules regulating composition of election commissions, the ruling party did not have political will to do that. Only after the 2020 Parliamentary Elections, for the purpose of resolving political crisis that occurred in the country, in the Parliament was established a working group on electoral matters. One of the issues on its agenda was revision of the rules, governing composition of the election administration. By the amendments adopted in June 2021, was changed the number of members in the election commissions, their selection process, etc. Nevertheless, adopted amendments leave an impression, that they were tailored to political environment existing at that specific time and they are not comprehensive. In long-term perspective, for the purpose of increasing of trust towards election administration and ensuring its independence, it is important to carry out substantial reforms in the composition of election administration.

ციფრული ტექნოლოგიები და მათი კიბერუსაფრთხოება საქართველოში კანონმდებლობაში შებენილი გოლო ცვლილებების ფონზე



ენდრო გომსირიძე

კიბერუსაფრთხოების კონსულტანტი,
კიბერუსაფრთხოების საგანმანათლებლო
კვლევითი ცენტრის (CYSEC) დამფუძნებელი,
თავდაცვის სამინისტროს კიბერუსაფრთხოების
ბიუროს დირექტორი 2014-2017 წლებში

გამოყენებული ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენებისას წარმოქმნილი კიბერუსაფრთხოებისა და კიბერუსაფრთხოების ზოგადი ასპექტი.

პოსტსკიტი

დემოკრატიული საზოგადოება მოელის, რომ ნებისმიერი არჩევნები იქნება თავისუფალი, ღია, სამართლიანი და უზრუნველყოფს მოქალაქის არჩევანის ფართობს. ციფრული ტექნოლოგიები, კომპიუტერული სისტემები და პროგრამული უზრუნველყოფა საარჩევნო პროცესის თითოეული კომპონენტის შემადგენელი ნაწილია. მათი გამოყენება არჩევნების სანდობას, თავისუფლების ხარისხსა და მიუკერძოებლობას ზრდის, თუმცა კიბერუსაფრთხოების პერსპექტივიდან ნებისმიერი პროცესი, რომელიც მოიცავს ელექტრონული მოწყობილობის ან გაციფრულებული მონაცემების გამოყენებას, გარკვეულწილად, რისკის შემცველია. ცხადია, ტექნოლოგიების დანერგვა არ უნდა მოხდეს ზემოაღნიშნული მოთხოვნების ხარჯზე.

თავდამსხმელის მოტივიდან გამომდინარე, კიბერუსაფრთხოებმა შესაძლოა, შეზღუდოს არჩევნების თავისუფლება, განაპირობოს დემოკრატიული პროცესისადმი ნდობის შემცირება. ბუნებრივია, კიბერდანაშაულის ზრდის ტენდენციის პირობებში საარჩევნო პროცესების კიბერუსაფრთხოება თანამედროვე სახელმწიფოსათვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა.

სტატიაში განხილულია არჩევნებში

ციფრული ტექნოლოგიები, კომპიუტერული სისტემები და პროგრამული უზრუნველყოფა საარჩევნო პროცესის თითოეული კომპონენტის შემადგენელი ნაწილია. მათი გამოყენება არჩევნების სანდობას, თავისუფლების ხარისხსა და მიუკერძოებლობას ზრდის, თუმცა კიბერუსაფრთხოების პერსპექტივიდან ნებისმიერი პროცესი, რომელიც მოიცავს ელექტრონული მოწყობილობის ან გაციფრულებული მონაცემების გამოყენებას, გარკვეულწილად, რისკის შემცველია.

ბუნებრივია, კიბერდანაშაულის ზრდის ტენდენციის პირობებში საარჩევნო პროცესების კიბერუსაფრთხოება თანამედროვე სახელმწიფოსათვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა.

ზოგადად, კიბერთავდასხმის ტექნიკური თუ ადამიანური ვექტორი მოიცავს თავად საინფორმაციო ტექნოლოგიურ სისტემებს, ასევე მათი შექმნისა და მართვის პროცესებს. ნებისმიერ სფეროსა თუ ინდუსტრიაში სისტემის ან პროგრამული უზრუნველყოფის ტექნიკური სისუსტის კვალდაკვალ, ხშირად, კიბერშეტევების განსახორციელებლად ადამიანური ფაქტორი გამოიყენება. ბუნებრივია, ეს ტენდენცია ვრცელდება საარჩევნო სისტემების კიბერუსაფრთხოებაზეც. თავდამსხმელის მოტივიდან გამომდინარე, კიბერუსაფრთხოებმა შესაძლოა, შეზღუდოს არჩევნების თავისუფლება, განაპირობოს დემოკრატიული პროცესისადმი ნდობის შემცირება.

როგორც აღინიშნა, თანამედროვე არჩევნების თითქმის ყველა კომპონენტი ამა თუ იმ

ფორმით დაკავშირებულია ციფრულ ტექნოლოგიებსა და პროცესებთან.¹ საარჩევნო რეესტრების წარმოება, ამომრჩეველთა, პარტიებისა და კანდიდატების რეგისტრაცია, დამკვირვებელთა, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და ამომრჩეველთა ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები, კენჭისყრა, ხმების დათვლა და შედეგების მართვა, ინფორმაციის მიმოცვლა და ანალიზი, საჩივრებისა და დავების მართვის სისტემები და სხვა მნიშვნელოვანი პროცესები ძალიან ხშირად კომპიუტერული ტექნოლოგიების საშუალებით ხდება. ეს ტენდენცია მეტწილად საარჩევნო პროცესების გაუმჯობესებას, არჩევნების სამართლიანობისა და სანდოობის ამაღლებას იწვევს, თუმცა მზარდი კიბერრისკების პირობებში, მოუშვადებელი ნორმატიული ბაზის, კიბერრისკების მართვის არასრულყოფილი სისტემისა და არასკმარისი ცნობიერების ვითარებაში, სახელმწიფოსათვის უმნიშვნელოვანესი პროცესი – არჩევნები – არცთუ იშვიათად მოწყვლადი ხდება ხოლმე.

საარჩევნო სისტემების გაციფრულება, რაც, ერთი მხრივ, სათანადო ნორმატიული ბაზის შექმნას, პროცესების გამართვას, მეორე მხრივ კი არჩევნების კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფას გულისხმობს, საქართველოშიც არაერთხელ დამდგარა დღის წესრიგში.

მიმდინარე წელს საქართველოს კანონმდებლობაში² შეტანილი ცვლილებები ცესკოს მომდევნო მუნიციპალურ არჩევნებზე ამომრჩეველთა ელექტრონული რეგისტრაციის, ელექტრონული კენჭისყრის, ხმათა ელექტრონული დათვლისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის ელექტრონულად შედგენის უფლებამოსილებას ანიჭებს. ამასთან, ელექტრონული რეგისტრაცია ყველა საარჩევნო უბანზე უნდა იყოს დანერგილი, ხოლო ქალაქის ბიულეტენების ელექტრონული დათვლის სისტემა კი, საჭიროებისამებრ, სოციოლოგიურად ვალიდური შედეგებისათვის საჭირო რაოდენობის უბნებში. რაც შეეხება ელექტრონული კენჭისყრის სახეს, ის არ არის განსაზღვრული.³

ამჟამად საქართველოში არსებობს გარკვეული მონაცემთა ბაზები, როგორებიცაა:

ამომრჩეველთა ერთიანი სია, დამკვირვებელთა რეესტრი, პრესის, მედიისა და პარტიების რეგისტრაცია, ასევე, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, შესაძლებელია საარჩევნო სუბიექტების, დამკვირვებლების, მედიის მიერ ელექტრონული საშუალებებით განაცხადების წარდგენა.

ზოგადად, სხვადასხვა ეტაპზე ციფრული ტექნოლოგიები სხვადასხვა სახით გამოიყენება და მათ მიმართ არსებული კიბერსაფრთხეებიც, ისევე როგორც მათი პრევენციის ან მიტიგაციის გზა, სხვადასხვა.

ქვემოთ განვიხილავთ არჩევნებში გამოყენებული ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენებისას წარმოქმნილ კიბერსაფრთხეებს და კიბერუსაფრთხოების ზოგიერთ ასპექტს.

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში რამდენიმე ელექტრონული რეესტრი არსებობს და ინერგება ტექნოლოგიები საარჩევნო პროცესის სამართავად. ინტეგრირებული სისტემები და სერვისები, რომლებიც გაციფრულებული საარჩევნო მონაცემების სამართავად გამოიყენება, **არჩევნების მართვის სისტემის** სახელითაა ცნობილი და იგი რამდენიმე სერვისს მოიცავს. სისტემის ზოგიერთი შემადგენელი ადგილობრივ დონეზეა ბაზირებული, თუმცა კავშირი და ინფორმაციის მიმოცვლა აქვს ცენტრალურ ბაზასთან. არჩევნების მართვის სისტემის შემადგენელი ნაწილია ასევე სხვადასხვა მონაცემთა ბაზა, აპლიკაციები და სხვა პროგრამები, რომელთა მიმართ არსებული კიბერრისკები მთლიანი სისტემისთვისაც საფრთხის შემცველია.

საარჩევნო პროცესებში მოწყვლადი კომპონენტებია: ამომრჩევლის ონლაინრეგისტრაცია, ხმის მიცემის ელექტრონული პროცესი, შედეგების შეჯამება და გამოცხადება, კომუნიკაცია, საარჩევნო კამპანიის წარმოების ელექტრონული საშუალებები და სხვა უამრავი პროცესი, რომელთა ოპტიმალური მართვა სწორედ ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენებით მიიღწევა. თუმცა ამგვარ მრავალფეროვან პროცესს სათანადო კიბერრისკებიც ახლავს თან, რომელთა არასრული

1 OSCE/ODIHR, ახალი საარჩევნო ტექნოლოგიების დამკვირვების სახელმძღვანელო, 2013.

2 <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21736>

3 არდიტა დრიზა მაურერი, ციფრული ტექნოლოგიები საარჩევნო პროცესში საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკის კრილიში, ევროპის საბჭოს პროექტის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა, აპრილი, 2021.

ჩამონათვალი შესაძლოა, შემდეგნაირად წამოვიდგინოთ:

- **არავტორიზებული წვდომა.** ინტერნეტთან კავშირის მქონე მონაცემთა ბაზები მოწყობილია. თავდამსხმელს წვდომის მოპოვების შემდეგ შეუძლია: დაამატოს, შეცვალოს, ამოშალოს ამომრჩეველი, გააყალბოს ხმა არჩევნების დღეს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამგვარი ქმედება მნიშვნელოვან გავლენას ვერ ახდენს არჩევნების შედეგზე, პროცესში ჩარევის აღქმა სერიოზულ საფრთხეს უქმნის არჩევნების სანდოობას.
- **არასათანადო ტექნიკური მომსახურება ან ავტომატიზებული განახლებების დაგვიანებული პროცესი** ხშირად განაპირობებს თავდამსხმელის მხრიდან მავნე პროგრამული უზრუნველყოფის⁴ იმპლანტაციას.
- **ავტორიზებული პირის ანგარიშის კომპრომეტაცია.** თავდამსხმელმა შეიძლება მოახდინოს საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრის ან სხვა ინსაიდერის ანგარიშის კომპრომეტაცია. არასათანადო კონტროლის პირობებში მას საშუალება მიეცემა, ამომრჩევლის შესახებ ჩანაწერები მისი შეხედულებისამებრ შეცვალოს. ლოგინებისა და მონიტორინგის სისტემის არარსებობის პირობებში ეს ხარვეზი აისახება არჩევნების შედეგზე.
- **დაკავშირებული სისტემებისა და მონაცემთა ბაზების კომპრომეტაცია.** როგორც აღინიშნა, არჩევნების მართვის სისტემასთან დაკავშირებულია სხვადასხვა აპლიკაცია, პროგრამა ან მონაცემთა ბაზა, რომელთაგან ზოგიერთი, შესაძლოა, არ იყოს სათანადოდ დაცული და მოხდეს მათი კომპრომეტაცია ან

- მონაცემების მანიპულაცია გადაგზავნისას. გარკვეულ რისკს შეიცავს ასევე ის ფაქტორი, რომ ზოგჯერ გარე ბაზებიდან მონაცემები პირდაპირ ხვდება არჩევნების მართვის სისტემებში, დამატებითი გადამოწმებისა და დადასტურების გარეშე. ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია ამომრჩევლის სტატუსის მანიპულირება მავნე აქტორის მხრიდან.
- **ვებგვერდის გაყალბება.**⁵ შესაძლოა, თავდამსხმელი ახდენდეს პოზიციონირებას, როგორც ოფიციალური საიტი, სინამდვილეში კი ცდილობდეს ამომრჩეველთა პერსონალური ინფორმაციის მოპარვას მიმსგავსებული გვერდის მეშვეობით.
 - **DDoS შეტევა,**⁶ რომლის მეშვეობითაც თავდამსხმელი აფერხებს რა სერვისის ხელმისაწვდომობას, ცდილობს, შეზღუდოს ამომრჩევლის რეგისტრაციის შესაძლებლობა. საბოლოო ჯამში, მსგავსმა ზემოქმედებამ შესაძლოა, გამოიწვიოს არჩევნებში მონაწილეობის დაბალი პროცენტი.
 - **არასათანადოდ დაცული ვებგვერდი** შესაძლოა, გახდეს ამომრჩევლების მონაცემთა ბაზაში შეღწევის ვექტორი, რასაც თან სდევს ამომრჩეველთა შესახებ ჩანაწერის გაყალბება.
 - **ხმის მიცემის ელექტრონული მოწყობილობა** შესაძლოა, კომპრომეტირებულ იქნეს ფიზიკური ჩარევის (მაგ., USB ან სხვა სახის მედიამატარებელი) ან გარე კავშირის (მაგ., უსადენო ინტერნეტი) გზით, რამაც შესაძლოა, შეცვალოს ინფორმაცია ხმის მიცემის შესახებ.
 - ოფიციალურ პირთა **ელ. ფოსტის ანგარიშის კომპრომეტაცია** ფიშინგის⁷ ან

4 **მავნე პროგრამული უზრუნველყოფა** – Malware, მალვეარი. კომპიუტერული პროგრამა, რომელიც გამოიყენება ინფორმაციული სისტემებზე არასანქცირებული შეღწევის, სენსიტიური ინფორმაციის შეგროვების, მოპარვის, განადგურების, შეცვლის, კრიპტაციის ან კომპიუტერზე უკანონო წვდომის მოსაპოვებლად.

5 **Website spoofing** – კიბერთალითობის ტექნიკა, როდესაც თავდამსხმელი ქმნის რეალურთან მაქსიმალურად მიმსგავსებულ ვებგვერდს, რითვისაც იყენებს სამიზნე ვებგვერდის ბრენდირებას და, ერთი შეხედვით, იდენტურ ვებმისამართს. ამგვარი საიტი იქმნება შეცდომაში შეყვანის გზით დიდი რაოდენობით მომხმარებლების სარეგისტრაციო მონაცემების მოსაპოვებლად.

6 **DDoS (A distributed-denial-of-service)** – კომპრომეტირებული კომპიუტერების მეშვეობით გენერირებული დიდი რაოდენობით მონაცემთა მოთხოვნის ნაკადის მიმართულებით სერვერისკენ, რომელიც მიმართულია ქსელის გამტარობისა და ოპერატიული მესხიერების გადასავსებად, რასაც შესაძლოა, შედეგად მოჰყვეს სამიზნე სისტემის მწყობრიდან გამოყვანა და ბიზნესპროცესის მოშლა. ამგვარი შეტევა გამოყენებულ იქნა რუსული აქტორების მიერ უკრაინის 2014 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პროცესში ჩარევისათვის.

7 **ფიშინგი** – კიბერკრიმინალის გავრცელებული ფორმა, რომლის მიზანია, მსხვერპლს მოტყუებით მოჰპაროს სენსიტიური ინფორმაცია ან/და მოახდინოს კომპიუტერის კომპრომეტაცია. ფიშინგის განსაკუთრებულ ფორმაა ე.წ. **Spear-Phishing**, რომელიც განკუთვნილია მომხმარებლის ვიწრო და სპეციფიკური წრისათვის (მმართველობა, გარკვეული ცოდნის, ინფორმაციის მატარებელი ჯგუფი). გარდა ფინანსურად მოტივირებული კიბერკრიმინალისა, ფიშინგის სხვადასხვა ფორმა აქტიურად გამოიყენება სახელმწიფოთაშორის დესტრუქციულ კიბეროპერაციებში მოწინააღმდეგის ქსელის კომპრომეტაციისათვის. ბოლო წლებში საარჩევნო სისტემების კომპრომეტაციის დიდი ნაწილი, მაგ., აშშ-ის 2016 წლის საპრეზიდენტო, საფრანგეთის 2017 წლის საპრეზიდენტო და ბუნდესთაგის 2015 წლის არჩევნებზე თავდასხმა სწორედ ფიშინგის მეშვეობით განხორციელდა.

სოციალური ინჟინერიის⁸ სხვა ტექნიკით შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს თავდასხმელის მიერ ყალბი ინფორმაციის გასავრცელებლად, არაკეთილსინდისიერი განკარგულების გასაცემად. კომპრომეტირებული ანგარიში ასევე გამოიყენება მავნე პროგრამული უზრუნველყოფის ქსელში გასავრცელებლად.

- საარჩევნო ადმინისტრაციის ვებგვერდის **მანიპულაცია**. ხშირია Defacement⁹ ტიპის შეტევის განხორციელება ამომრჩევლის დაზნევის, დაშინების, შეცდომაში შეყვანის მიზნით. ასევე, შესაძლებელია ონლაინხმის მიცემის საიტის ლოკაციის შეცვლა, ამომრჩეველთა წვდომის გართულების მიზნით.
- **სოციალური ქსელის რისკებიდან** ყურადსაღებია ყალბი ანგარიშები ან ოფიციალური გვერდების კომპრომეტაცია. ეს ტექნიკა შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს სოციალური ქსელით შეცდომაში შემყვანი ინფორმაციის, არასწორი ლოკაციების, გაყალბებული შედეგების გასავრცელებლად.

ზოგადად, თუკი არჩევნების თანმდევ კიბერშეტევებს გავანალიზებთ, ცხადი ხდება კანონზომიერება, რომ თავდასხმელები კიბერშეტევების იაფ მეთოდებს ანიჭებენ უპირატესობას. ასე მაგალითად, დაბალტექნოლოგიური და ეკონომიკურად ეფექტური DDoS და Defacement სჭარბობს დახვეწილ APT-შეტევებს. ეს უკანასკნელი ტიპი შეტევისა მეტად იშვიათად გამოიყენება და ისიც მხოლოდ მაღალგანვითარებული კიბერპოტენციალის მქონე სახელმწიფოთა საარჩევნო სისტემების წინააღმდეგ.¹⁰

კიბერსაფრთხეებისაგან თავდასაცავად მნიშვნელოვანია ღონისძიებათა კომპლექსის გატარება:

- ძლიერი პაროლისა და მრავალფაქტორიანი ავთენტიფიკაციის პოლიტიკის გატარება ნებისმიერი ავტორიზებული მომხმარებლისათვის. განსაკუთრებული

ყურადღება უნდა დაეთმოს ადმინისტრირების უფლების მქონე მომხმარებლის ანგარიშების უსაფრთხოებას.

- შედწვევადობის ტესტის, პროგრამის კოდის აუდიტის ჩატარება, მიუხედავად იმისა, გამოყენებული პროგრამული უზრუნველყოფები ადმინისტრაციის მიერაა შექმნილი თუ ვენდორების მოწოდებულია. აუდიტისა და ტესტის შედეგები კარგ წარმოდგენას იძლევა სისტემის სისუსტეებზე. ასევე, მნიშვნელოვანია ფიშინგისა და სოციალური ინჟინერიის სხვადასხვა სახეობის მიმართ ორგანიზაციის მდგრადობის ტესტები და რეგულარული სავარჯიშოები.
- პროგრამული უზრუნველყოფის განახლებების პროცესის წარმოება ავტომატურ რეჟიმში ყველა მოწყობილობასა თუ სისტემაზე, რომელიც კავშირშია არჩევნების მართვის სისტემასთან.
- მონაცემთა ბაზის სერვერების ინტერნეტით ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა.
- გარე სისტემებიდან შემოსული მონაცემების ვალიდაციის მექანიზმის გამართვა.
- მიმდინარე პროცესების ლოგირება და დაშვებების სწორი მენეჯმენტი. როგორც წესი, უნდა ინახებოდეს მონაცემთა ბაზებში განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ჩანაწერი და უნდა ხდებოდეს მათი ანალიზი, ასევე, ანომალიური აქტივობების კვლევა. წასული თანამშრომლების ან სხვა ინსაიდერების (მაგ.: ვენდორის, კონტრაქტორის) სისტემასთან წვდომა ავტომატურად უნდა იზღუდებოდეს მისი საჭიროების გაქრობის მომენტიდან.
- საარჩევნო ადმინისტრაციის, ასევე არჩევნებში მონაწილე პირთა ცნობიერების ამაღლება, განსაკუთრებით, სოციალური მედიის რისკების თემატიკაზე. სოციალური მედიის როგორც ოფიციალური, ასევე პირადი ანგარიშები აუცილებელია დაცულ იქნეს ორმაგი ავთენტიფიკაციით. ძლიერი პაროლის

8 სოციალური ინჟინერია – ინტერნეტთაღლითობის ერთ-ერთი ტექნიკა, რომელიც იწვევს მანიპულირების გზით მომხმარებლის მიერ გაუცნობიერებლად კონფიდენციალური მონაცემების ჰაკერისთვის გამჟღავნებას, მის ინფიცირებულ ლინკზე გადასვლას ან/და კომპიუტერში მავნე პროგრამული უზრუნველყოფის ინსტალაციას. ეს მეთოდი წარმატებით გამოიყენება იმ მომხმარებლის მიმართ, ვინც ბოლომდე ვერ აცნობიერებს პერსონალური მონაცემების მნიშვნელობას ან მისი დაცვის სერვებს.

9 **Defacement** – კიბერშეტევის სახეობა, რომელიც იწვევს ვებგვერდის ან საიტის ვიზუალის შეცვლას. ხშირად გამოიყენება არჩევნებში ჩარევის, შედეგების მანიპულაციის მიზნით. ცნობილია უკრაინის 2014 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში ჩარევის მიზნით განხორციელებული რუსული სახელმწიფო აქტორების მიერ განხორციელებული ამგვარი შეტევა, როდესაც საარჩევნო კომისიის კომპრომეტირებული საიტი ამომრჩევლის შეცდომაში შესაყვანად აჩვენებდა **ფაბრიკაციას**, თითქოსდა არჩევნებში გაიმარჯვა ულტრამემარჯვენე კანდიდატმა.

10 NIS Cooperation Group. July 2018. Compendium on Cyber Security of Election Technology.

პოლიტიკასთან ერთად, ეს საუკეთესო ნაბიჯია ანგარიშის კომპრომეტაციის თავიდან ასაცილებლად.

ამრიგად, სახელმწიფოთა მიერ მხარდაჭერილი კიბერშეტევები ხშირად მიმართულია უნდობლობის გაღვივების, საზოგადოების პოლარიზაციისკენ და მიზნად ისახავს დემოკრატიული პროცესების შეფერხებასა და მოშლას. ნებისმიერი სისტემით ჩატარებული არჩევნები უნდა იყოს ღია, სამართლიანი, თავისუფალი და ემყარებოდეს ხმის მიცემის ფარულობას. ციფრული ტექნოლოგიების დანერგვა არ უნდა ახდენდეს რომელიმე ამ მახასიათებლის კომპრომეტაციას. ციფრული გადაწყვეტები ან საარჩევნო ტექნოლოგიები თავისთავად არ შეიცავენ უფრო მეტ ან ნაკლებ საფრთხეს, მაგრამ მათი დანერგვისას აუცილებელია გარკვეული სიფრთხილის დაცვა ციფრული პროცესების

მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. ხშირად კიბერუსაფრთხოების შესაბამისი მოთხოვნების დაცვით ციფრული ტექნოლოგიების დანერგვა ხელს უწყობს არჩევნების პროცესისადმი წაყენებული მოთხოვნების შესრულებას და მათ მალე ლეგიტიმაციას.

სტატიაში შევეცადეთ, ფოკუსირება მოგვეხდინა კიბერშეტევებსა და ქსელის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საფრთხეებზე და მათთან გამკლავების გზებზე. საარჩევნო პროცესებში ჩარევაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დეზინფორმაცია, სოციალური მედია და საინფორმაციო ოპერაციები, რომელთა გავლენა არჩევნების ძირითად მახასიათებლებსა და მის ლეგიტიმურობაზე ცალკე განხილვის თემაა და, ამდენად, ეს მიმართულება წინამდებარე ნაშრომში ვერ მოხვდა.

Digital Solutions and Integrity of Elections – a Brief Overview of Recent Changes to the Electoral Legal Framework

Andro Gotsiridze, Cybersecurity Consultant, Founder of CYSEC - Cyber Security Educational Research Center, Director of Cyber Security Bureau of Ministry of Defence of Georgia in 2014 -2017

Abstract.

According to the democratic approach all elections are expected to be free, open and fair, and based on secret ballot; Digital Solutions, IC Technologies are integral part of the modern electoral process. Their use increases confidence and the degree of freedom and impartiality of elections, but from a cybersecurity perspective, any process involving use of electronic devices or digitized data contains risks. Technology cannot be introduced at the cost of compromising the above mentioned requirements.

Depending on the motives of the attacker, cyber threats can lead to a decrease of confidence towards the democratic process. Due to the growing trend of using cyber and information operations to interfere in the elections, the cybersecurity of electoral processes is definitely one of the most important tasks of the state.

The article provides a short overview of the cyber threats to elections and discusses some cybersecurity aspects of integration of digital solutions into the election processes.

თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და კდგილოზრივი პრაქტიკა



თამარ კულესიძე

საერთაშორისო სამართლის ლექტორი,
თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტი,
საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტი

ხმის უფლების რეალიზაციის კუთხით მოქმედი საარჩევნო ნორმებისა და ადგილობრივი სტანდარტების საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის ხარისხი.

აბსტრაქტი

სახალხო სუვერენიტეტისა და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის იდეა საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი საარჩევნო ხმის უფლებაზე გადის. თანასწორობის უზრუნველყოფა, ხმის მიცემის, საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციის, შედეგების დათვლისა და მათი მანდატებში ჯეროვანი გარდასახვის ჩათვლით, საარჩევნო უფლების თანამდევნი და აუცილებელი წინაპირობაა. წინამდებარე სტატიის მიზანია შედარებითსამართლებრივ ჭრილში მიმოხილულია **თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლებასა და საარჩევნო ხმის თანაბრობასთან** დაკავშირებული საერთაშორისო სტანდარტები, სასამართლო პრეცედენტები და „კარგი პრაქტიკა“ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლისა და კონსტიტუციური სამართლის სფეროებში. სტატია ნაწილობრივ ანალიზებს ეროვნული საარჩევნო სისტემის თავისებურებებს, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ჩათვლით, იმ მიზნით, რომ დაადგინოს საქართველოში თანასწორი საარჩევნო

1. საარჩევნო ხმის უფლება: ზოგადი მიმოხილვა და მოქმედი საერთაშორისო სტანდარტები

არჩევნებთან დაკავშირებული საერთაშორისო სტანდარტების ღერძს მეტწილად სამი უფლება შეადგენს: სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის უფლება, როგორც პირდაპირ (რეფერენდუმი), ისე წარმომადგენლის მეშვეობით (წარმომადგენლობითი დემოკრატია); ხმის მიცემის უფლება (აქტიური საარჩევნო ხმის უფლება), რომელიც, ერთი მხრივ, არაგონივრული დაბრკოლებისა და დისკრიმინაციისგან თავისუფალ გარემოში საარჩევნო ნების თავისუფალ გამოხატვას გულისხმობს, ხოლო მეორე მხრივ – პირის უფლებას, იყოს არჩეული (პასიური საარჩევნო ხმის უფლება); აგრეთვე უფლება თანასწორ პირობებში საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობაზე.¹ ამასთან, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (1948) აცხადებს, რომ ხელისუფლების მმართველობა ხალხის ნებას უნდა ეფუძნებოდეს, რითაც დამატებით განამტკიცებს სახალხო სუვერენიტეტის იდეას.²

1 საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა შესახებ, 25-ე მუხლი (მიღებულია 1966 წლის 16 დეკემბერს, ძალაში შევიდა 1976 წლის 23 მარტს), 999 UNTS 171 (ICCPR); ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 21-ე მუხლი (მიღებულია 1948 წლის 10 დეკემბერს), UNGA Res 217 A(III) (UDHR); ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის ჩვეულებითსამართლებრივ ბუნებასთან დაკავშირებით იხ. პაპავა ი., „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის როლი და მნიშვნელობა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში“, სამართალი და მსოფლიო, 11 (2019), 57-73.
2 იხ. ზევით, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR), 21-ე (3); ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (21-ე მუხლი), ასევე 1966 წელს მიღებული სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), რომელიც მისი მონაწილე სახელმწიფოებისათვის იურიდიულად სავალდებულო საერთაშორისო ხელშეკრულებაა,³ საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო ხმის უფლებას აღიარებენ.⁴ პაქტის 25-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „თითოეულ მოქალაქეს მე-2 მუხლში ნახსენები რაიმე დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელ შეზღუდვათა გარეშე უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა, მისცეს ხმა და არჩეულ იქნეს პერიოდულ არჩევნებში, რომელიც ეწყობა საყოველთაო და თანასწორ საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით...“, ხოლო დეკლარაციის თანახმად, „[ხალხის] ნება უნდა გამოიხატებოდეს პერიოდულ და გაუყალბებელ არჩევნებში, რომლებიც უნდა ტარდებოდეს საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების პირობებში, ფარული კენჭისყრით, ანდა სხვა თანაბარმნიშვნელოვანი ფორმების მეშვეობით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას.“⁵

მაშასადამე, საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი საარჩევნო ხმის მიცემა ფარულად და პერიოდულად (რეგულარული საარჩევნო ინტერვალებით) თანამედროვე, კონსტიტუციურ დაფუძნებული დემოკრატიების ძირეული პრინციპია, რომელიც თანასწორობის უზრუნველყოფას საარჩევნო უფლების აუცილებელ წინაპირობად განიხილავს.⁶ ამ მიდგომას იზიარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც, რომლის თანახმადაც: „თანამედროვე სახელმწიფოში ხალხის სახელით მოქმედი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაცია უშუალოდ ხალხის ნებიდან

უნდა მომდინარეობდეს. არჩევნები [კი] არის ის მექანიზმი, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს.“⁷

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციით,⁸ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებული კონკრეტული პოსტულატები და მოქმედი სტანდარტები მოცემულია მე-3 მუხლში (დემოკრატია, 3.2 მუხლი), 24-ე მუხლში (საარჩევნო უფლება), 25-ე მუხლში (საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლება); კონსტიტუციის ტექსტი ასევე შეიცავს იმ მომიჯნავე უფლებებს, რომელთა განხორციელება უშუალოდ უკავშირდება საარჩევნო უფლების რეალიზაციას, ან რომელთა გარეშეც თავად თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება აზრს დაკარგავდა, მაგ.: თანასწორობის უფლება (მე-11 მუხლი), აზრისა და მისი გამოხატვის თავისუფლება (მე-17 მუხლი), შეკრების თავისუფლება (21-ე მუხლი), გაერთიანების თავისუფლება (22-ე მუხლი), პოლიტიკური პარტიების თავისუფლება (23-ე მუხლი), და სხვ.

უკვე განხილული დოკუმენტების მიღმა, საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებულ სტანდარტებს არაერთი სხვა საყოველთაო (უნივერსალური) თუ რეგიონულ დონეზე მოქმედ საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტში ვხვდებით.⁹ მათი ნაწილი სავალდებულოდ შესასრულებელ დებულებებს (ნორმებს) ითვალისწინებს, ხოლო ნაწილი სახელმძღვანელო პრინციპებისა და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვას ემსახურება¹⁰ და ამ გზით უწყობს ხელს საარჩევნო

3 ICCPR საქართველოსთვის ძალაშია 1994 წლის 3 დეკემბრიდან.
 4 ამ პრინციპს ასევე განმტკიცებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა. იხ. საქმეები: *X. v. Germany*, (Commission decision, 1967); *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) [GC], §5 59 and 62 (ECtHR, 2005); *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, § 51, (ECtHR, 1987).
 5 UDHR, მ. 21.
 6 PINELLI C., „The Various Aspects of the Principle of the Equality and Their Implications in the Electoral Field“ in *Revista Română de Studii Electorale*, Vol. VI, No 1, *Autoritatea Electorală Permanentă*, (2018), 25-37.
 7 საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მისივე მარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინამდებ. კონსტიტუციური სარჩელი №1/3/547 (28.05. 2015) <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1292&scrollheight=200> (ბოლო წვდომა: 24. 08.2021).
 8 საქართველოს 2018 წლის 23 მარტის კონსტიტუციური კანონი №2071 საქართველოს კონსტიტუციაში (საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, №31-33. (24/08/1995) ცვლილების შეტანის შესახებ, ვებგვერდი, (02.04.2018)., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4110673> . (ბოლო წვდომა: 30. 08.2021).
 9 მათ შორისაა: 1966 წელს მიღებული საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 1979 წელს მიღებული კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, 1965 წელს მიღებული კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, კორუფციის წინამდებ. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2003 წლის კონვენცია, 2006 წელს მიღებული კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების უფლებების შესახებ და 1950 წელს მიღებული ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებების შესახებ.
 10 მაგ., ევროპის საბჭოს ევროპული კომისიის „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ (ვენეციის კომისია) საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი (შემდგომში – ვენეციის კომისიის კარგი პრაქტიკის კოდექსი) *Venice Commission, 2002, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session, CDL-AD(2002)023rev. (CoGP)*.

და სახელმწიფო სამართლის სფეროში ე.წ. რბილი სამართლის დამკვიდრებას.

ევროპის მასშტაბით, ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედი ფუნდამენტური ხელშეკრულების – „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის“ – პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოები „იღებენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფართო კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას.“¹¹ პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლში მოცემული ტერმინი „საკანონმდებლო“, ზოგ შემთხვევაში ვიწროდ არის განმარტებული და ზოგიერთი მასში მხოლოდ ეროვნული დონის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირებას გულისხმობს. ამ მხრივ საინტერესოა სტრასბურგის სასამართლოს განმარტება გადაწყვეტილებაში საქმეზე – *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*,¹² სადაც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ „სიტყვები „საკანონმდებლო ორგანო“ არ არის აუცილებელი, მხოლოდ ეროვნულ პარლამენტს გულისხმობდეს“, თუმცა იქვე მიუთითა, რომ „მათი ინტერპრეტაცია უნდა მოხდეს კონკრეტული სახელმწიფოს კონსტიტუციური სტრუქტურის [არქიტექტურის] შესაბამისად.“¹³ როგორც წესი, პირველი ოქმის მე-3 მუხლში არ უნდა მოვიაზროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის არჩევნები,¹⁴ თუმცა ერთ-ერთ ბოლო გადაწყვეტილებაში (*Repetto Visentini v. Italy* (dec.), 2021), იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციური სტრუქტურის შეფასებისას, სასამართლომ ჩათვალა, რომ 2001 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ იტალიის რეგიონებისთვის მინიჭებული ძალზე ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილება ბევრად სცდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას. შედეგად,

სასამართლომ იტალიის პროვინციების საბჭოები საკანონმდებლო ხელისუფლების ნაწილად მოიაზრა და მათზე პირველი ოქმის მე-3 მუხლის მოქმედება გაავრცელა.¹⁵

ამგვარად, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლის მოქმედების სფერო და, შესაბამისად, კონვენციური ნორმით გარანტირებული დაცვა, ზოგ შემთხვევაში სცდება ეროვნულ დონეზე არსებულ წარმომადგენლობით ორგანოებს (ეროვნულ პარლამენტებს, „უმაღლეს“ სახელმწიფო ორგანოებს) და შესაძლოა, კონვენციის წევრი ქვეყნებისთვის წარმოშობდეს სხვა (შედარებით ქვედა) დონეებზე მოქმედ ინსტიტუტებშიც დემოკრატიული წესით არჩევნების ჩატარების მოთხოვნას.¹⁶ ამავე კონტექსტში ფართოდ განიმარტება „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის“ 25-ე მუხლი: მიიჩნევა, რომ ის ფარავს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში წარმომადგენლობის სხვადასხვა დონეს, მრავალ საფეხურს.¹⁷

2. თანასწორობის უფლების გავლენა საარჩევნო ხმის უფლებაზე

1996 წლის 7 დეკემბერს პაქტის საფუძველზე შექმნილმა მონიტორინგის ორგანომ – ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა – თავის 25-ე ზოგად კომენტარში განმარტა თანასწორობის საარჩევნო უფლების არსი: „მართალია, პაქტი არ ადგენს რაიმე განსაკუთრებულ საარჩევნო სისტემას, [მაგრამ] მონაწილე სახელმწიფოში მოქმედი ნებისმიერი სისტემა შესაბამისობაში უნდა იყოს პაქტის 25-ე მუხლით დაცულ უფლებებთან. ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოხატვა გარანტირებული და შესაძლებელი უნდა იყოს...“¹⁸ საარჩევნო ხმის უფლების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი კონვენციის

11 ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმი N1, მე-3 მუხლი, (1952).

12 იხ. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, App no 9267/81, (ECtHR, 1987).

13 იხ. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, App no 9267/81, 553 (ECtHR, 1987). აგრეთვე *Timke v. Germany*, (Commission decision, 1995).

14 იხ. საქმეები: მუნიციპალური არჩევნები: *Xuereb v. Malta*, ECtHR, 2000); *Salleras Llinares v. Spain* (dec.), (ECtHR, 2000) რეგიონული არჩევნები: (*Malarde v. France*, 2000).

15 იხ. *Repetto Visentini v. Italy* (dec.), (ECtHR, 2021).

16 მაგ., ფედერაციის სუბიექტის ან ავტონომიის სტატუსით მოსარგებლე ტერიტორიული ერთეულების საკანონმდებლო ორგანოები.

17 იხ. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი No25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7., (1996), 7, §21. <https://digitallibrary.un.org/record/221930?ln=en>, (ბოლო წვდომა: 24.08.2021); *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, (2nd Edition), OSCE/ODIHR, (2013), 15. <https://www.osce.org/odihr/elections/104573> (ბოლო წვდომა: 24. 08.2021).

18 საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ (კონსტიტუციური სარჩელი №547): <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1292&scrollheight=200> (ბოლო წვდომა: 25. 08.2021).

მე-14 მუხლსა (კონვენციითა და ოქმებით გარანტირებულ უფლებებთან მიმართებით ნებისმიერ საფუძველზე დისკრიმინაციის აკრძალვა) და კონვენციის მე-12 დამატებითი ოქმის პირველ მუხლთან ერთობლიობაში განიხილება. ეს უკანასკნელი დისკრიმინაციის აბსოლუტურ, საერთო აკრძალვას განამტკიცებს იმ უფლებებთან მიმართებით, რომლებიც ეროვნული კანონმდებლობით (მაგ., საარჩევნო კოდექსით) არის გარანტირებული. აქვე ხაზგასმულია საჯარო ხელისუფლების ვალდებულება - არავინ დაუქვემდებაროს დისკრიმინაციას პირველ პუნქტში მითითებული რომელიმე საფუძველით (რასა, სქესი, კანის ფერი... ნებისმიერი სხვა საფუძველი).¹⁹

2.1. საარჩევნო ხმის უფლების შეზღუდვა: რელიგანტური სტანდარტები და პრაქტიკა

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის კვალდაკვალ თანასწორობის ელემენტი საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ მიღებული ინსტრუმენტების ფართო სპექტრში აისახა, რადგან საყოველთაო საარჩევნო ხმის უფლების პრაქტიკაში გამოყენება უცილობლად მოიცავს ადამიანის უფლებას, არაგონივრული დაბრკოლების გარეშე, დისკრიმინაციისგან თავისუფალ გარემოში თავისუფლად გამოხატოს საარჩევნო ნება, დააფიქსიროს ან არ დააფიქსიროს არჩევანი. სახელმწიფომ არა მხოლოდ ხელი არ უნდა შეუშალოს (ნეგატიური ვალდებულება) პირს საარჩევნო ხმის უფლების გამოყენებაში, არამედ უნდა შექმნას კიდევ ისეთი პირობები (პოზიტიური ვალდებულება), რომლებიც ინდივიდთა მაქსიმალურად ფართო წრეს (ყოველგვარი ზედმეტი შეზღუდვის გარეშე) შესაძლებლობას მისცემს, მონაწილეობა მიიღოს ხელისუფლების განხორციელებაში. ასეთი „სუბიექტური შეზღუდვები“, როგორც წესი, მოიცავს: ასაკობრივ ცენზს, აგრეთვე შეზღუდვებს ქმედუნარიანობის, მოქალაქეობის, ბინადრობის (რეზიდენტობის), სისხლისსამართლებრივი

მსჯავრდების მიხედვით. დროთა განმავლობაში სახელმწიფოს დისკრეცია ამ მიმართულებით მეტწილად დაექვემდებარა საერთაშორისოდ გაზიარებულ კარგ პრაქტიკასა და სტანდარტებს,²⁰ შესაბამისად, საარჩევნო ხმის უფლებაზე შეზღუდვების დაწესების თვალსაზრისით, რამდენადმე შევიწროვდა სახელმწიფოების ე.წ. შეზღუდვების (მიხედულების) სფერო. სახელმწიფოების მიერ დაწესებული შეზღუდვები შეიძლება იყოს გონივრული, ობიექტური და დასაბუთებული, შესაბამისად თანაზომიერი ან, ზოგ შემთხვევაში, უსაფუძვლო, საორჭოფო, დაუსაბუთებელი, შესაბამისად, არაგონივრული და ნაკლებად პროპორციული; ასევე, უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებდეს ამომრჩევლებს ან/და კანდიდატებს. სწორედ ამიტომ ყოველ ჯერზე უნდა შემოწმდეს შეზღუდვის ლეგიტიმურობა, პროპორციულობა და მისი არადისკრიმინაციული ხასიათი. საყოველთაო წესის შესაბამისად, ყოველგვარი ასეთი შეზღუდვა უნდა განიმარტოს ვიწროდ.

მაგალითად, ევროპის ქვეყნების მასშტაბით არსებული მეტწილად ერთგვაროვანი პრაქტიკის თანახმად, ხმის მიცემის (აქტიური საარჩევნო ხმის) უფლებით, ძირითადად, სარგებლობენ 18 წელს მიღწეული პირები.²¹ ამ მიმართულებით, შეიძლება ითქვას, არსებობს ევროპული კონსენსუსი, თუმცა პასიური საარჩევნო ხმის უფლების რეალიზაციის ნაწილში ქვეყნების პრაქტიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ამ ნაწილში არსებული ხარვეზის შემავსებელი ფუნქცია იტვირთა ვენეციის კომისიამ, რომელმაც შედარებით-კონსტიტუციური ანალიზის და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის პრინციპებზე დაყრდნობით შეიმუშავა კარგი პრაქტიკის რეკომენდაცია. ამ უკანასკნელის თანახმადაც სასურველია, პირის მიერ პასიური და აქტიური საარჩევნო ხმის უფლების მინიჭება ერთდროულად მოხდეს, „ნებისმიერ შემთხვევაში, არაუგვიანეს 25 წლისა, გარდა იმ გამონაკლისებისა, რომლებიც კონკრეტული თანამდებობების დასაკავებლად

19 https://www.echr.coe.int/documents/convention_kat.pdf.

20 ამ მიმართულებით აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის დასკვნებისა და სახელმძღვანელო პრინციპების როლი ისევე, როგორც ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) მიერ არჩევნებზე დაკვირვების შედეგად გაცემული რეკომენდაციების გავლენა.

21 როგორც წესი, ეს უკავშირდება მათ მიერ სრულწლოვნების ასაკის მიღწევას. საგულისხმოა, რომ ბავშვის უფლებათა კონვენციის (1989) თანახმად, მიუხედავად საკითხის ეროვნული რეგლამენტაციისა, პირი ბავშვად ითვლება 18 წლის ასაკამდე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს აქტიური საარჩევნო უფლება. მას, როგორც ამომრჩევლს, შეუძლია, მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში - მისცეს ხმა და აირჩიოს სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოები“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 24 იანვრის N1/1/257,268 გადაწყვეტილება საქმეზე - საქართველოს მოქალაქეები - გურამ სანაძე და ირაკლი კოტეტიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ).

სპეციფიკური ასაკობრივი ცენზის არსებობას ითვალისწინებს.“ (მაგ., საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატა, სახელმწიფო მეთაურის, უმაღლესი, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის პოზიციები და ა.შ.)²² ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ზოგიერთ საქმეში სახელმწიფოს მხრიდან საჯარო მოხელისთვის პასიური საარჩევნო ხმის უფლებაზე შეზღუდვის დაწესება საჯარო სამსახურში (გარკვეული პერიოდის განმავლობაში) მუშაობის გამო, საჯარო მოხელის მიუკერძოებლობის შენარჩუნების ლეგიტიმური მიზნით განხორციელებულ პროპორციულ ჩარევად მიიჩნია და კონვენციის პირველი ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევა არ დაადგინა.²³

შედარებით პრობლემურია სახელმწიფოს მიერ საარჩევნო ხმის უფლებაზე დაწესებული სხვა სუბიექტური შეზღუდვებიც, რომლებიც ასევე თანასწორობის პრინციპთან მიმართებით უნდა შემოწმდეს. სამოქალაქო და პოლიტიკური პაქტის საფუძველზე მოქმედი ადამიანის უფლებათა კომიტეტის პრაქტიკა საარჩევნო ხმის უფლების გონივრული შეზღუდვების მიმართულებით სახელმძღვანელო მითითებებს გვთავაზობს. კომიტეტის თანახმად, დაუშვებელია საარჩევნო ხმის უფლების იმგვარი შეზღუდვა, რომელიც ემყარება: ა) ქონებრივ ცენზს; სახელმწიფო დახმარების მიღების, საკუთრების ფლობისა თუ შემოსავლის საფუძველზე; ბ) ზედმეტად მკაცრ ბინადრობის ცენზს;²⁴ გ) ნატურალიზაციის წესის გავლით მოქალაქეობის მიმღებ პირთათვის საარჩევნო ხმის უფლების შეზღუდვას.²⁵

ვენეციის კომისია ასევე რეკომენდაციას

უწევს, ქვეყანაში ცხოვრების გარკვეული პერიოდის შემდგომ უცხოელებს მიეცეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება.²⁶ ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში რეკომენდებული პრაქტიკის კოდექსის 1.1.c.iv მუხლის მიხედვით, „ქვეყანაში ცხოვრების სავალდებულო ვადა ექვს თვეს არ უნდა აღემატებოდეს; უფრო ხანგრძლივი ვადის დაწესება მხოლოდ ეროვნული უმცირესობების დასაცავად არის დასაშვები; დამატებით, ეუთოს 1990 წლის „კოპენჰაგენის დოკუმენტის“²⁷ მე-7.3 პუნქტის მიხედვით, „მონაწილე სახელმწიფოებმა ზრდასრული მოქალაქეებისთვის საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლებების უზრუნველყოფა უნდა მოახდინონ.“ იმავე დოკუმენტის 24-ე პუნქტის მიხედვით, ნებისმიერი შეზღუდვა კანონის მიზნებსა და ამოცანებს უნდა ეხმიანებოდეს და მათი პროპორციული უნდა იყოს.“

ქმედუნარიანობასთან დაკავშირებულ საარჩევნო შეზღუდვებთან მიმართებით ევროპული სასამართლო, სხვადასხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო პრაქტიკისა და საერთაშორისო ინსტრუმენტების ანალიზი იძლევა საფუძველს, დავასკვნათ, რომ თანამედროვე სტანდარტით სახელმწიფო უნდა მოერიდოს ცალსახა ხისტი პოზიციის გატარებას (ე.წ. „bright-line rule“), რომელიც ინტელექტუალური ან ფსიქიკური შეზღუდვის მქონე პირებს საარჩევნო უფლებას შეუზღუდავს მხოლოდ და მხოლოდ მათი სტატუსიდან გამომდინარე. სტრასბურგის სასამართლო ამ საკითხზე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ზედმიწევნითი შემოწმების/ჩადიების უზრუნველყოფას მოითხოვს.²⁸

22 CDL-AD(2002)023rev, para. I 1.1.a.iii. ციტირებულია PINELLI C. “The Various Aspects of the Principle of the Equality and Their Implications in the Electoral Field” in Revista Română de Studii Electorale, Vol.VI, No 1, Autoritatea Electorală Permanentă, (2018), 27.

23 PINELLI, 28-29; ECtHR, *Gitonas and Others v. Greece* (1997), *Ahmed and Others v. United Kingdom* (1998).

24 გაეროს ადამიანის უფლებების კომისიის მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტთან დაკავშირებული ზოგადი შენიშვნა N25-ის მიხედვით: „ადამიანებს, რომლებსაც არჩევნებში კანდიდატის სტატუსით მონაწილეობა შეუძლიათ, არ უნდა ჩამოერთვათ ეს უფლება ისეთი დაუსაბუთებელი ან დისკრიმინაციული მოთხოვნებით, როგორებიცაა: განათლების დონე, ადგილზე ცხოვრება ან წარმოშობა ან პოლიტიკური კუთვნილება. გარდა ამისა, კარგი პრაქტიკის კოდექსის სახელმძღვანელო I. 1.1 c. iii პრინციპის მიხედვით, „მოქალაქეებისთვის ადგილზე ცხოვრების ხანგრძლივობასთან დაკავშირებული მოთხოვნის დაწესება მხოლოდ ადგილობრივ ან რეგიონულ არჩევნებზე შეიძლება. ციტირებულია: ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) შეზღუდული საარჩევნო სადაზვერებლო მისია, საბოლოო ანგარიში, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები (2021 წ.მარტი), 22, 48-ე სქოლიო.

25 იხ. *Human Rights and Elections: A Handbook of Legal, Technical, and Human Rights Aspect of Elections*, Professional Training Series No2, Center for Human Rights, New York and Geneva, 1994., 10.; პასიური საარჩევნო ხმის უფლების კონტექსტში საინტერესოა აშშ-ის მაგალითი, სადაც პრეზიდენტის თანამდებობის დასაკავებლად საკუთარი კანდიდატურის წარდგენა შეუძლია მხოლოდ დაბადებით ამერიკის მოქალაქეებს.

26 იხ. კარგი პრაქტიკის კოდექსის სახელმძღვანელო, I.1.1.b.ii.

27 ეუთოს 1990 წლის „კოპენჰაგენის დოკუმენტი“, (1990), 19.

28 ECtHR, *Kiss v. Hungary*, (2010). ამ საკითხზე მსჯელობა ჩეხეთის, გერმანიისა და სხვა ევროპული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოებმა ც განავითარეს. ეუთოს 1990 წლის „კოპენჰაგენის დოკუმენტის“ 24-ე პუნქტის მიხედვით, ნებისმიერი შეზღუდვა კანონის მიზნებსა და ამოცანებს უნდა ეხმიანებოდეს და მათი პროპორციული უნდა იყოს. 1996 წლის გაეროს ადამიანის უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N25-ის მე-10 პუნქტის მიხედვით, საარჩევნო უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა გონივრული უნდა იყოს. ამ თემაზე ვრცლად, იხ.: L. Vyhnanek, “Mental Disability and the Right to Vote in Europe: A Few Notes on the Recent Development”, *International Journal of Disability Studies*, 2014.

2.2. საქართველოს პრაქტიკა

საარჩევნო ხმის უფლების შეზღუდვის მხრივ აღსანიშნავია ქართული პრაქტიკის ნაკლოვანებებიც. 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიშში მოყვანილი ინფორმაციის თანახმად, 2006 წლის გაეროს კონვენციის (CRPD) – „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ – მონაწილე სახელმწიფოებს „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის, ცხოვრების ნებისმიერ სფეროში, სხვებთან თანასწორი იურიდიული უფლებების გამოყენების“ გარანტირებას და ასევე „მათ მიერ ხმის მიცემისა და არჩევნებში კანდიდატის სტატუსით მონაწილეობის უფლებით“ სარგებლობის უზრუნველყოფას ავალდებულებს. კონვენციის კომიტეტი ზოგად შენიშვნა N1-ში აზუსტებს, რომ: „ადამიანის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების უნარი ვერ ჩაითვლება შეზღუდული შესაძლებლობების ადამიანებისთვის მათი პოლიტიკური უფლებების, მათ შორის ხმის მიცემის და არჩევნებში კანდიდატის სტატუსით მონაწილეობის უფლების, ჩამორთმევის გამართლებად...“. ცესკოს მონაცემების მიხედვით, ამგვარი შეზღუდვები 2020 წლის არჩევნების პერიოდში 244 ადამიანს შეეხო. სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ: „სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პრობლემის გამო ქმედუუნაროდ გამოცხადებული პირებისთვის არჩევნებში მონაწილეობის უფლების ჩამორთმევა საერთაშორისო სტანდარტებს ეწინააღმდეგება“.²⁹

იმავე ანგარიშში ხაზგასმულია 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებით გამოწვეული დადებითი შედეგიც, რომელმაც გააფართოვა პატიმრების საარჩევნო უფლებები. თუკი მანამდე ხმის მიცემის უფლება მხოლოდ ხუთ წლამდე თავისუფლებადაღკვეთილ პირებს ჰქონდათ, აღნიშნული ცვლილებების შედეგად ხმის მიცემის საშუალება 10 წლამდე ვადით თავისუფლებადაღკვეთილ პირებზეც გავრცელდა.

2020 წლის ინფორმაციით, ეუთო/ოდირის მიერ საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის თანახმად, ბინადრობის ცენზსა და ორმაგ მოქალაქეობასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები არ შესრულებულა.³⁰

3. საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა

3.1. საარჩევნო ხმის თანაბარწონადობის პრინციპი, როგორც საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტი სასამართლო პრაქტიკაში

„არჩევნები არის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედეგს „ხალხის მმართველობა“, ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია. არჩევნები თავისთავად აჩენს განცდას და რწმენას ადამიანებში, რომ ისინი უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში (ირჩევენ რა თავის რჩეულებს ან თავად არიან არჩეული)“ ... სახალხო სუვერენიტეტი მნიშვნელოვანწილად ხორციელდება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპის მეშვეობით.³¹

ამომრჩევლის მიერ მიცემული ხმათა თანაბარი წონა თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლების უმნიშვნელოვანეს მდგენელად განიხილება. ამგვარი თანასწორუფლებიანობის მიზანია, უზრუნველყოს ამომრჩეველთა თანასწორობა არა მხოლოდ ხმის მიცემის პროცესში, არამედ ხმების მაქსიმალურად პროპორციული (სამართლიანი) გარდასახვა მანდატებში, რათა თითოეული ამომრჩევლის ხმა თანაბარ გავლენას ახდენდეს არჩევნების შედეგებზე.

მართალია, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტი (1966) არ ადგენს რაიმე განსაკუთრებულ საარჩევნო სისტემას, ხოლო საარჩევნო სისტემის არჩევა სახელმწიფოს მიხედულების სფეროს (ფართო

29 იხ. ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები (2021 წ., მარტი), 20. მე-4 სქოლიო.

30 <https://paragraph25.odhr.pl/home-page-countries/georgia/>. (ბოლო წვდომა: 29. 08.2021).

31 პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, კონსტიტუციური საჩივრი №1/3/547 (28.05.2015) II-8. (ბოლო წვდომა: 26. 08.2021).

დისკრეციის) ფარგლებში ექცევა,³² თუმცა „ზემოხსენებული პაქტის მონაწილე სახელმწიფოში მოქმედი ნებისმიერი სისტემა მაინც უნდა იყოს შესაბამისობაში პაქტის 25-ე მუხლით დაცულ უფლებასთან. ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოხატვა გარანტირებული და შესაძლებელი უნდა იყოს. პრინციპი – ერთი ადამიანი ერთი ხმა – უნდა მოქმედებდეს თითოეული სახელმწიფოს საარჩევნო სისტემის ფარგლებში. ერთი ადამიანის საარჩევნო ხმა სხვა ადამიანის ხმის თანასწორი უნდა იყოს. ამომრჩეველთა შორის საზღვრების გავლებისა და ხმების განაწილებისას მიცემული ხმები არ უნდა იქნეს დამახინჯებული, რომელიმე ჯგუფი არ უნდა იქნეს დისკრიმინირებული. არ შეიძლება, უსაფუძვლოდ მოქალაქეს უარი ეთქვას ან შეეზღუდოს საკუთარი წარმომადგენლის თავისუფლად არჩევის უფლება.“³³ აღსანიშნავია, რომ მაჟორიტარულ არჩევნებში თანაბარი საარჩევნო უფლებების უზრუნველყოფის ვალდებულება არ არსებობს. ამასთან, არათანაბარი მოსახლეობის რაოდენობის შემცველი საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა თავისთავად არ არღვევს ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლს. იმ პირობით, რომ ხალხის ნება ადეკვატურად არის ასახული (*Bompard v. France* (dec.), 2006).³⁴ შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, დავადგინოთ, თუ რა შემთხვევაში დაარღვევს ოლქების საზღვრების დადგენა ხმების თანაბარწონიანობის პრინციპს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტული მნიშვნელობის გადაწყვეტილების თანახმად: „კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ არსებულმა საარჩევნო მოდელმა უზრუნველყოს ხალხის ნების თავისუფალი და თანასწორი ასახვა სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში. [...] საარჩევნო უფლების რეალიზაცია გულისხმობს, რომ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს

შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აქტიური საარჩევნო უფლება მნიშვნელოვნად იზღუდება ამომრჩევლის ხმის გავლენის დამცრობით.“³⁵

აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ საქმის – *Reynolds v. Sims*³⁶ – გადაწყვეტილებაში განაცხადა, რომ, თუ ქვეყნის ერთ ნაწილში მცხოვრები მოსახლეობის მიერ მიცემულ ხმას სხვა ნაწილში მცხოვრები მოსახლეობის ხმასთან შედარებით ორჯერ, ხუთჯერ ან ათჯერ მეტი წონა ეძლევა, ძნელად წარმოსადგენია, ის ხმები, რომლებიც მიღებულია არახელსაყრელ მდგომარეობაში ჩაყენებული ადგილებიდან, არ იყოს სუსტი. ეს იქნებოდა იგივე, კონსტიტუციას რომ დაემთხვა საკანონმდებლო წარმომადგენლის საარჩევნო ქვეყნის ერთ ნაწილში მცხოვრები ადამიანისათვის ხმის ორჯერ, ხუთჯერ ან ათჯერ მიცემის შესაძლებლობა, ხოლო სხვა ნაწილში მცხოვრები ამომრჩევლისათვის ხმის მხოლოდ ერთხელ მიცემის შესაძლებლობა. მიუღებელია ის, რომ ხმის მიცემისას ქვეყნის ერთ ნაწილში მყოფი ამომრჩევლის ხმები მრავლდება ორჯერ, ხუთჯერ ან ათჯერ, მაშინ, როცა მეორე ნაწილში მცხოვრები ამომრჩევლის ხმა თავის ფასს ინარჩუნებს.³⁷ შედარებით ადრეული პრეცედენტული გადაწყვეტილებების (მაგ., *Wesberry v. Sanders* (1964)) კვალდაკვალ, რომლებიც საარჩევნო ოლქების ხმების პროპორციულ გარდასახვას და „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“ პრინციპს აღიარებს (*Baker v. Carr* (1962)),³⁸ *Reynolds v. Sims* (1964)), აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს უახლესი პრაქტიკაც მსჯელობს საარჩევნო გეოგრაფიით მანიპულაციისა და დისკრიმინაციის საკითხებზე. 2017 წლის საქმეში, რომელიც 2010 წლის მოსახლეობის აღწერის შემდგომ ჩრდილოეთ კაროლინის შტატის მიერ ორი ოლქის საზღვრების გადახედვას ეხებოდა, სასამართლომ დაადგინა

32 იხ. *Matthews v. the United Kingdom*, § 64 [GC] (ECtHR, 1999).

33 იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ წარმოდგენილი სასამართლოს მეგობრის მოსახრება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. კონსტიტუციური სარჩელი №1/3/547 (28.05. 2015), <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1977>. (ბოლო წვდომა: 24. 08.2021).

34 იხ. *Bompard v. France* (dec.), (ECtHR, 2006), *Riza and Others v. Bulgaria*, § 148 (ECtHR 2015). სტრასბურგის სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, აღნიშნული მუხლი ფარავს არჩევნების შემდგომ პერიოდსაც. ხმების დათვლისა და შედეგების აღრიცხვა-გადაცემას. იხ. *Davydov and Others v. Russia*, §§ 284-285, (ECtHR, 2017).

35 საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. კონსტიტუციური სარჩელი №1/3/547 (28.05. 2015), <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1292&scrollheight=200> (ბოლო წვდომა: 24. 08.2021).

36 *Reynolds v. Sims*, 377 US 533, 84 S. Ct. 1362, 12 L. Ed. 2d 506 (1964).

37 იხ., ასევე, აშშ-ის სასამართლოს გადაწყვეტილები საქმეებზე: *Miller v. Johnson*, 515 U.S. 900, 115 S. Ct. 2475, 132 L. Ed. 2d 762 (1995); *Alabama Legislative Black Caucus v. Alabama*, 135 S. Ct. 1257, 191 L. Ed. 2d 314 (2015); *Bethune-Hill v. Virginia State Bd. of Elections*, 137 S. Ct. 788, 197 L. Ed. 2d 85 (2017).

38 ეს უკანასკნელი შტატის საკანონმდებლო წარმომადგენლობის არჩევნებისთვის დადგენილ საარჩევნო ოლქებს ეხება.

დისკრიმინაცია რასის საფუძველზე, მიიჩნია რა, რომ ორივე ოლქის საზღვრების ცვლილებას საფუძველად ედო არა მოპასუხის (შტატის) მიერ მოყვანილი 1965 წლის საარჩევნო ხმის უფლების აქტი, არამედ რასით განპირობებული საარჩევნო მანიპულაცია. ორივე ოლქის საზღვრები არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა.³⁹

მამასადამე, ხმების თანაბარი წონის პრინციპი ირღვევა ყოველთვის, როდესაც თუნდაც თანაბარი ამომრჩევლის რაოდენობის შემცველ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლის ხმა ელექტორალური გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების ხარჯზე ისე გადაიხედება, რომ: ა) შედეგად გაიზარდოს რომელიმე პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა (ე.წ. „gerrymandering“), ან ბ) ოლქებში შემავალი ამომრჩევლის რიცხვნების დისპროპორციის ხარჯზე სხვადასხვა ოლქში შემავალი ამომრჩევლის ხმას სხვადასხვა წონა ჰქონდეს, შესაბამისად სხვადასხვა, არაპროპორციული გავლენაც არჩევნებზე. (ე.წ. „malapportionment“). საცხოვრებელი (რეგისტრაციის) ადგილის მიხედვით ამომრჩევლის ამგვარი განსხვავებული მოპყრობა სხვადასხვა ტერიტორიული ოლქის ამომრჩევლების მიერ მიცემულ ხმას განსხვავებულ წონას, მნიშვნელობას ანიჭებს. ამგვარი დიფერენცირება არაგონივრულია და დაუსაბუთებელი, ის საარჩევნო ხმის თანასწორობას არღვევს, რადგან მსგავს მდგომარეობაში მყოფ (ურთიერთმესაღარ) ამომრჩევლებს გონივრული დასაბუთების გარეშე განსხვავებულად ეპყრობა.⁴⁰ ამგვარი განსხვავებული მოპყრობა კი ტერიტორიული ნიშნით დისკრიმინაციას უტოლდება.⁴¹ 2015 წლის გადაწყვეტილებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სწორედ ასეთი „ხმათა არასწორი გადანაწილების პრაქტიკა“ აკრძალა და გაიზიარა „ვენეციის

კომისიის საარჩევნო საკითხებში რეკომენდებული კარგი პრაქტიკის კოდექსით“ მოცემული სტანდარტი, რომლის თანახმად: „მანდატები თანაბრად უნდა იყოს განაწილებული საარჩევნო ოლქებს შორის, ამ დროს ნორმიდან დასაშვები გადახრა მაქსიმუმ 15%-ს შეადგენს, განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა, მაგ., კომპაქტურად დასახლებული ეროვნული უმცირესობებისა და მცირემოსახლიანი ადმინისტრაციული ერთეულების უფლებების დაცვა.“⁴²

თუმცა ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში გამოწვევები ხმათა თანაბარწონიანობის კუთხით ჯერ კიდევ არსებობს. პრობლემად რჩება საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის საკითხიც, რომელიც საქართველოში ზედმეტად ხშირად, ასევე, ძირითადად, უშუალოდ არჩევნების წინ განიცდის ცვლილებებს.⁴³

შეჯამება: საქართველოს გამოწვევები 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის პარალელურმა შერეულმა საარჩევნო სისტემამ წლების განმავლობაში ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკა სამართლიანად დაიმსახურა, რაც ხმის წონის თანაბრობისა და პროპორციულობის პრინციპების დარღვევით იყო განპირობებული. „კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში ძალიან დიდი იყო სხვაობა მაჟორიტარული ოლქების ზომებს შორის, ასევე, ბევრი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მანდატების განაწილებისას არაგონივრულად მაღალი იყო მაჟორიტარული წესით ასარჩევი

39 იხ. *Cooper v. Harris*, 137 S. Ct. 1455 (2017).

40 შესაძარბეველ ჯგუფებს, არსებითად თანასწორ სუბიექტებს, სხვადასხვა ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლები წარმოადგენენ.

41 დისკრიმინაციის საკითხზე კონსტიტუციის მე-14 მუხლის (ამჟამად მე-11 მუხლი: თანასწორობის უფლება) ჭრილში მსჯელობისთვის იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება N2/1-392 საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II. 2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის გადაწყვეტილება N1/1/477 საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-68.

42 ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში რეკომენდებული პრაქტიკის კოდექსის 1.2.2 პუნქტი, 12.

43 ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში რეკომენდებული პრაქტიკის 2002 წლის კოდექსის თანახმად, საარჩევნო კანონის ფუნდამენტურ ელემენტებში, კონკრეტულად კი საარჩევნო სისტემის, საარჩევნო კომისიების წევრობისა და საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის კუთხით ცვლილებები არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლებ ვადაში არ უნდა შევიდეს. იხ. ეუთო/ოდირის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში ადგილობრივი 2017 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისათვის (2017), 10, მე-5 სქოლიო. ეს პრაქტიკა გაკრიტიკებულია ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ბოლო მოსაზრებაშიც საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შესატანი ცვლილებების პროექტის შესახებ. იხ. VENICE COMMISSION and ODIHR, Joint Urgent Opinion on revised draft amendments to the Election Code, CDL-PI(2021)015, (30.04.2021), §23-24, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)005-e)

წევრების რაოდენობა. ამდენად, სისტემა ამომრჩეველთა ხმების მანდატებში მაღალი დონის არაპროპორციულობით გარდასახვის პრობლემას ქმნიდა.⁴⁴ ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებით, მიუხედავად განხორციელებული რიგი დადებითი ცვლილებებისა, რომლებმაც გააუმჯობესა საარჩევნო კანონმდებლობა და გარემო (მაგ., ადგილობრივ ერთმანდატიან ოლქებში გამარჯვებისთვის ხმების შეფარდებითი უმრავლესობის ნაცვლად, კანდიდატებს ახლა 40%-ზე მეტი მხარდაჭერის მოპოვება მოეთხოვებათ, რაც ადგილზე მაჟორიტარულ ოლქებში კონკურენციას გაზრდის; საკრებულოს არჩევნებისთვის დაწესებული საარჩევნო ბარიერის შემცირება 4%-იდან თბილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის მინიმალურ 2,5%-ამდე, ხოლო ყველა სხვა მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში – 3%-ამდე, რაც ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოში მეტი პოლიტიკური პარტიის შესვლას უზრუნველყოფს), დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობების საკრებულოების ზომები გადახედვას საჭიროებს. აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს ცხადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც თითოეულ მუნიციპალიტეტში განისაზღვრება საკრებულოს წევრთა რაოდენობა.⁴⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ზომებისა და საზღვრების დადგენის პროცესში მნიშვნელოვანია, გონივრულად დაბალანსდეს საარჩევნო ოლქების ზომის შედარებითი

თანაბრობისა და სხვადასხვა გეოგრაფიული, ასევე, სოციალურ-კულტურული თავისებურების გათვალისწინების პრინციპები. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, ოლქების საზღვრების დადგენისას გამოირიცხოს საარჩევნო მინიპულაციის საფრთხე.⁴⁶ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ პროექტის განახლებულ რედაქციაზე ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ერთობლივ, სასწრაფო წესით მიღებულ მოსაზრებაში ხაზგასმულია, რომ, წარსულში გაცემული მსგავსი შინაარსის არაერთი რეკომენდაციის მიუხედავად,⁴⁷ რომელთა მიზანსაც საკანონმდებლო რეგლამენტაციის გზით ერთმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში ამომრჩეველთა რიცხოვნობის თანაბრობის ან მეტ-ნაკლები თანაბრობის მიღწევა, აგრეთვე ყველა ტიპის არჩევნებისათვის საარჩევნო ოლქების დადგენის წესისა და კონკრეტული კრიტერიუმების დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრა წარმოდგენდა, 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ ეს ხარვეზი კვლავ სახეზეა. მომდევნო პერიოდში სახელმწიფომ, ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით (პოლიტიკოსები, არასამთავრობო სექტორი, დარგის ექსპერტები, აკადემიური წრის წარმომადგენლები), ძალისხმევა უნდა მიმართოს საარჩევნო კანონმდებლობის აუქჩარებელ, გაზრებულ რეფორმაზე, რომელიც ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსზე იქნება დამყარებული და ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობას შეუწყობს ხელს.

44 იხ. „საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021წ., <https://isfed.ge/geo/angarishebi/saarchevno-kodeqsshi-shesuli-tsvlilebebi-shefaseba-da-rekomendatsiebi>. ეს პრაქტიკა გაკრიტიკებულია ეუთო/ოდირის 2020 წლის საბოლოო ანგარიშშიც. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf> იხ., ასევე, 2021 წლის საარჩევნო რეფორმის შეფასება, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2021, <https://www.transparency.ge/post/2021-clis-saarchevno-repormis-shefaseba>; VENICE COMMISSION and ODIHR, Joint Urgent Opinion on revised draft amendments to the Election Code, CDL-PI(2021)015, (30.04.2021), §41, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)005-e)

45 CDL-PI(2021)015, (30.04.2021).

46 „საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021წ., <https://isfed.ge/geo/angarishebi/saarchevno-kodeqsshi-shesuli-tsvlilebebi-shefaseba-da-rekomendatsiebi>. ევროპის საბჭოს ევროპული კომისიის „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ (ვენეციის კომისია) კარგი პრაქტიკის კოდექსის I.2.2.vii თავის მიხედვით: „საარჩევნო ოლქების საზღვრების ხელახლა განსაზღვრის პროცესში მიუკერძოებლად უნდა წარიმართოს, იხე, რომ არ დაზიანდეს ეთნიკური უმცირესობების ინტერესები; ამ პროცესში კომისიის მოსაზრებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომლის წევრთა უმრავლესობა პარტიებისგან დამოუკიდებელი იქნება; ამგვარ კომისიაში სასურველია შედიოდეს გეოგრაფი, სოციოლოგი და პარტიათა დაბალანსებული წარმომადგენლობა და, ასევე, (საჭიროების შემთხვევაში) ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებიც.“

47 Venice Commission-ODIHR Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, CDL-AD(2011)043, §20.

Equal Voting Rights and Equal Voting Power - International Standards and Domestic Practices

Tamara Aleksidze, Lecturer, International Law Specialist, International Law Institute (ILI), Faculty of Law of Iv. Javakhishvili Tbilisi State University

Abstract

The idea of popular sovereignty relies on functioning representative democracy, where free voting rights are realized through universal, equal suffrage – an already established benchmark principle. Ensuring equality safeguards in regard to the voting, registration of electoral subjects, proper counting of vote and adequate translation of votes into electoral seats (mandates) – are essential prerequisites, which are inseparable from voting rights. The present article analyzes international standards, case-law and “good practices”, existing in the field of international human rights and constitutional law from a comparative perspective, as they relate to equal voting rights and equal voting power. The article dwells upon specificities of the national electoral system, including legislation and practice, with the view of establishing current level of compatibility of Georgia’s electoral norms and standards with the applicable international standards and good practice.

ამომრჩეველთა განათლება – საარჩევნო ადმინისტრაციის კარგი პრაქტიკა



ლაშა მელაქა

საარჩევნო ექსპერტ-ანალიტიკოსი,
განვითარებისა და დემოკრატიის ცენტრი (CDD)

აბსტრაქტი

საქართველო დემოკრატიული რეფორმებისა და გარდაქმნების პროცესშია. ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი საფუძველი, საზომი და მნიშვნელოვანი საწყისი კი დემოკრატიული, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებია.

მსოფლიო საარჩევნო პრაქტიკამ ცხადყო, რომ დემოკრატიული არჩევნები არ მოიცავს მხოლოდ საარჩევნო ნორმების დაცვას, გამჭვირვალე საარჩევნო პროცესსა და სამართლიან ქცევას. დემოკრატიული არჩევნები, იმავდროულად, ნიშნავს მაღალ საარჩევნო კულტურას, რომლის არსებობაც წარმოუდგენელია ინფორმირებული ელექტორატის გარეშე. არჩევნები არ შეიძლება იყოს ჭეშმარიტად დემოკრატიული, თუ ამომრჩევლებმა ვერ გააცნობიერეს განსხვავებები პოლიტიკურ აქტორებს შორის, რაც მათ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთებაში ეხმარება.¹

ამომრჩეველთა განათლება დემოკრატიული საარჩევნო პროცესის აუცილებელი კომპონენტია, რაც ამომრჩეველებს აძლევს შესაძლებლობას, ეფექტურად გამოიყენონ ხმის უფლება და გამოხატონ თავისი პოლიტიკური ნება საარჩევნო პროცესში. შესაბამისად, წინამდებარე სტატიაში

ყურადღება გამახვილებულია ამომრჩეველთა განათლების როლსა და მნიშვნელობაზე, წარმოდგენილია ამომრჩეველთა განათლების საერთაშორისო და რეგიონული მექანიზმები, მიმოხილულია ამომრჩეველთა განათლებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და კარგი პრაქტიკა. იმავდროულად, სტატიის ძირითად ნაწილში შესწავლილი და გაანალიზებულია ამომრჩეველთა განათლების საკითხი საქართველოში, აღწერილია საარჩევნო ადმინისტრაციის მანდატი და ის მნიშვნელოვანი პროექტები და პროგრამები, რომელთაც ახორციელებს საარჩევნო ადმინისტრაცია ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების კუთხით.

რა ნიშნავს ამომრჩეველთა განათლება და რატომ არის ის მნიშვნელოვანი

თავისუფალი ხმის მიცემის უფლება უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა მიერ აზრის თავისუფლად ფორმირებისა და გამოხატვის თავისუფლებას. ამ კონტექსტში განათლება საშუალებას აძლევს ამომრჩეველებს, მიიღონ ინფორმაცია მიმდინარე საარჩევნო თუ პოლიტიკური პროცესების შესახებ. ინფორმაციის მიწოდება ხელს უწყობს არა მხოლოდ ამომრჩეველთა ცნობიერების ამაღლებას, არამედ მათი ნდობის გაზრდასაც მთლიანი საარჩევნო პროცესის მიმართ და ინფორმირებული არჩევანის გაკეთებას.

ამომრჩეველთა განათლება და ამომრჩეველთა ინფორმირება ზოგჯერ სინონიმებად გამოიყენება, თუმცა არსებობს მათ შორის მკაფიო განსხვავება: ამომრჩეველთა ინფორმირება, ძირითადად, ითვალისწინებს კენჭისყრის დღის შესახებ (სად, როდის და როგორ ხდება ხმის მიცემა) ინფორმაციის გავრცელებას, ხოლო ამომრჩეველთა განათლება არის

¹ ლია საარჩევნო მონაცემების პორტალი <https://bit.ly/2VWh1Ca>

უფრო ფართო ტერმინი, რომელიც მოიცავს უფრო ვრცელ ინფორმაციას და ამომრჩეველს ინფორმირებული არჩევანის გაკეთებაში ეხმარება.²

ამომრჩეველთა განათლება არის უფრო ფართო სამოქალაქო განათლების პროგრამებისა და საქმიანობის ერთ-ერთი კომპონენტი, რომელიც მიზნად ისახავს ინფორმირებული და პასუხისმგებელი მოქალაქეების მონაწილეობის ხელშეწყობას. ამომრჩევლებმა უნდა გააცნობიერონ ქვეყნის კონსტიტუციითა და საარჩევნო კანონმდებლობით გარანტირებული საკუთარი უფლებები და მოვალეობები, რათა მათ შეძლონ თავიანთი ვალდებულებების ინფორმირებული შესრულება.³

ამომრჩეველთა განათლება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს არჩევნების მთლიანობაზე.⁴ არჩევნების მთლიანობა კი მოითხოვს, რომ ამომრჩეველმა შეძლოს, სხვასთან თანასწორ პირობებში მიიღოს არჩევნებში მონაწილეობა. შესაბამისად, ამომრჩეველთა განათლება უნდა მოიცავდეს ცნობიერების ამაღლებას მიმართულ კამპანიებს, ტრენინგებსა და სხვა საინფორმაციო ღონისძიებებს, რომლებიც გულისხმობს მიუკერძოებელი საბაზისო ინფორმაციის მიწოდებას არჩევნებთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: ხმის მიცემის მნიშვნელობა, არჩევნების როლი, ამომრჩევლის უფლებები და ვალდებულებები, საარჩევნო რეგისტრაცია, ამომრჩეველთა სიები, კენჭისყრაში მონაწილე საარჩევნო სუბიექტები, ხმის მიცემის პროცედურები და სხვ. საგანმანათლებლო/საინფორმაციო პროგრამების განხორციელება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საარჩევნო სისტემისა თუ პროცედურების ცვლილების, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვისა და საარჩევნო პროცესის განსაკუთრებული შემთხვევების დროს (მაგ.: უსაფრთხოება, პანდემია თუ სხვ.).

ამომრჩეველთა საგანმანათლებლო პროგრამები ასევე გვაწვდის ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი კენჭისყრა; რომელ დღეს იმართება და როდის

იწყება/სრულდება კენჭისყრა; რა არის საჭირო საარჩევნო უფლების განსახორციელებლად; სად მდებარეობს საარჩევნო უბნები; როგორ უნდა შეივსოს სწორად ბიულეტენი ისე, რომ ის იყოს ნამდვილი და ზუსტად მოხდეს მისი დათვლა და სხვ. ყველა ამ ინფორმაციას აქვს მნიშვნელოვანი მთლიანობის შედეგი და ხელს უწყობს ისეთი პოტენციური პრობლემების გამოვლენას, რომლებიც შეიძლება გამოიკვეთოს ამომრჩეველთა რეგისტრაციის პროცესში, ან უშუალოდ არჩევნების დღეს. მაგალითად, თუ ამომრჩეველმა არ იცის, რომელ საარჩევნო უბანში აძლევს ხმას, ან არის თუ არა იგი ამომრჩეველთა სიაში, შესაძლოა, არჩევნების დღეს ხმის მიცემა ვერ შეეძლოს.

იმავედროულად, საარჩევნო პროცესების შესახებ ინფორმაცია საზოგადოების ყველა ჯგუფისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი და მთლიანი ელექტორატის საჭიროებებს ეხმიანებოდეს.⁵ განსაკუთრებულად ეს ეხება მოწყვლად და მარგინალურ ჯგუფებს, რომლებიც შედარებით ნაკლები აქტიურობით გამოირჩევიან არჩევნებზე (მაგ.: ახალგაზრდები, ხანდაზმულები, მიგრანტები, ქალი ამომრჩევლები, ეთნიკური უმცირესობები, შშმ პირები და სხვ.), ასევე, იმ ამომრჩევლებს, რომლებიც პირველად მონაწილეობენ არჩევნებში.

ამომრჩეველთა განათლება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს არჩევნების ლეგიტიმაციაზე. თუ ამომრჩეველი არ არის მომზადებული ან მოტივირებული საარჩევნო პროცესში მონაწილეობის მისაღებად, მაშინ შეიძლება გაჩნდეს კითხვები არჩეული ლიდერებისა და ინსტიტუტების ლეგიტიმურობის მიმართ.⁶ ლეგიტიმურობის ერთ-ერთი ინდიკატორი ამომრჩეველთა აქტივობაა. იმისთვის, რომ გაიზარდოს აქტივობა და ამომრჩეველთა მონაწილეობა, ადამიანებმა უნდა იცოდნენ საკუთარი საარჩევნო უფლებები.⁷ ინფორმაციის მიწოდებისა და ამომრჩევლების მოტივირებისათვის მნიშვნელოვანია საარჩევნო ადმინისტრაციის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის მიერ წარმართული სამოქალაქო და საგანმანათლებლო კამპანიები.

2 USAID – Electoral Assessment Framework (2021), 46. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Xwk7sh>
3 საარჩევნო ცოდნის ქსელი, არჩევნების მთლიანობა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3CVI0h5>
4 Ibid.
5 კარტერის ცენტრი (2014), საარჩევნო ვალდებულებები და სტანდარტები, კარტერის ცენტრის შეფასების სახელმძღვანელო, 96, 98. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3speRa1>
6 საარჩევნო ცოდნის ქსელი, ხელმისაწვდომია: <https://aceproject.org/ace-en/topics/ve/vea/vea03>
7 საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი (IFES). საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოები – საუკეთესო გამოცდილების სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3xTYza8>

ამომრჩეველთა განათლება ასევე მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობის გასაზრდელად. საზოგადოება უნდა იყოს დარწმუნებული იმაში, რომ არჩევნების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები/პირები იღებენ ყველა ზომას თავისუფალი, სამართლიანი და სანდო არჩევნების უზრუნველსაყოფად, რომ მათი ხმა ზუსტად იქნება დათვლილი და რომ არჩევნების შედეგები ასახავს ხალხის ნებას.

ამომრჩეველთა განათლების საერთაშორისო და რეგიონული მქაჩივები

ადამიანის უფლებათა სფეროში ერთ-ერთ უმთავრეს და უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტად მიიჩნევა „საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“, რომელიც გაერომ 1966 წელს შეიმუშავა, ხოლო ძალაში 1976 წელს შევიდა.⁸ პაქტი იყო პირველი ხელშეკრულება, რომელმაც გაეროს წევრ ქვეყნებს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის პრინციპების სამართლებრივად სავალდებულო უფლებებში გადატანა შესთავაზა.

საერთაშორისო პაქტი 173 მონაწილე სახელმწიფოს აერთიანებს და, შეიძლება ითქვას, რომ მისი მოქმედება, ფაქტობრივად, მსოფლიოს მასშტაბით ვრცელდება.⁹ საქართველომ საერთაშორისო პაქტის რატიფიცირება მოახდინა 1994 წელს.

საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლი, რომელიც პრაქტიკულად აყალიბებს არჩევნების დემოკრატიულ სტანდარტებს, ამბობს, რომ:

„თითოეულ მოქალაქეს... რაიმე დისკრიმინაციის და დაუსაბუთებელ შეზღუდვათა გარეშე უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა:

- a) მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში როგორც უშუალოდ, ისე თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლობის საშუალებით;

- b) მისცეს ხმა და არჩეულ იქნეს ნამდვილ პერიოდულ არჩევნებში, რომლებიც ეწყობა საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლებების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით და უზრუნველყოფს ამომრჩეველების ნებასურვილის თავისუფალ გამოვლინებას;

- c) თავის ქვეყანაში თანასწორობის საერთო პირობებით შეეძლოს სახელმწიფო სამსახურში შესვლა.“

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი 25-ე მუხლის ზოგად კომენტარში დამატებით განმარტავს, რომ ხმის თანაბარ პირობებში მიცემის უფლება სახელმწიფოებს ავალდებულებს: „... მიიღონ ეფექტური ზომები, რათა ხმის მიცემის უფლების მქონე ყველა მოქალაქემ შეძლოს ამ უფლების განხორციელება“ და რომ „...ამომრჩეველთა განათლებისა და რეგისტრაციის კამპანიები აუცილებელია ინფორმირებული საზოგადოების მიერ 25-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლებების ეფექტურად განხორციელების უზრუნველსაყოფად.“¹⁰ ზოგადი კომენტარი ხმის მიცემის უფლებასა და შესაძლებლობას უკავშირებს ამომრჩეველთა მიერ ხმის მიცემის პროცესში ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების უფლებას და განმარტავს, რომ ხმის მიცემის უფლების „ეფექტურად“ განხორციელება გულისხმობს „პოზიტიური ზომების მიღებას იმ კონკრეტული სირთულეების დასაძლევად, რომლებიც ხმის მიცემის უფლების მქონე პირებს თავიანთი უფლებების ეფექტურად განხორციელებაში უშლის ხელს“. გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისიის ოფისის (OHCHR) რეკომენდაციის შესაბამისად, „საარჩევნო ორგანოებმა შეძლებისდაგვარად უნდა უზრუნველყონ, რომ კენჭისყრის შესახებ ინფორმაცია გახადონ ხელმისაწვდომი, როგორც ოფიციალურ ენაზე, ასევე ეთნიკურ უმცირესობათა ენებზე, იმ ადგილებში, სადაც ისინი კონცენტრირებულნი არიან.“¹¹

ვენეციის კომისიის კოდექსში „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის შესახებ“ (კარგი პრაქტიკის კოდექსი) ასახულია

8 გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისიის ოფისი – OHCHR, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966). ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3g7u4rk>

9 გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისიის ოფისი – OHCHR <https://indicators.ohchr.org/>

10 UN Human Rights Committee, “General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service”, 12 July 1996, paragraph 11, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/19154>

11 Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation” (A/HRC/13/25) p. 19 which reflect the ICCPR Art. 27 and the UN CCPR General Comment 25 p. 12. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/A/HRC/13/25>

სახელისუფლებო სტრუქტურების გარკვეული პოზიტიური ვალდებულებები ამომრჩეველთა ინფორმირებასთან დაკავშირებით, კერძოდ:¹²

- „ii. ამომრჩეველებს მიაწოდოს ინფორმაცია პარტიებისა და კანდიდატების შესახებ, მაგალითად, თვალსაჩინო ადგილას გამოაკრას საარჩევნო სუბიექტების სიები, სარეკლამო პლაკატები და სხვ.
- iii. აღნიშნული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს აგრეთვე ეროვნულ უმცირესობათა ენებზეც.“

სახელმწიფო ვალდებულია, ამომრჩეველებს შეუქმნას თავისუფალი ნების გამოხატვის ფარგლებში ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა. სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ სამოქალაქო განათლების ეროვნული პროგრამების ინიცირება მოსახლეობაში საარჩევნო პროცედურებისა და საკითხების გავრცელების მიზნით.¹³

ამომრჩეველთა განათლებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და კარგი პრაქტიკა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დემოკრატიული კულტურის მშენებლობა არის მნიშვნელოვანი თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების უზრუნველსაყოფად და ამიტომაც ბევრ დემოკრატიულ ქვეყანაში ამომრჩეველთა განათლება დაწყებით სკოლებშიც კი იწყება, როგორც ძირითადი სამოქალაქო განათლების პროგრამის ნაწილი. ამის საფუძველი ისაა, რომ მოსწავლეებს შეუძლიათ, მიაწოდონ მნიშვნელოვანი ინფორმაცია თავიანთ მშობლებს, ასევე გააცნობიერონ მათი როლი დემოკრატიაში, როდესაც ხმის უფლებას მიიღებენ.

ზოგადი პრაქტიკიდან გამომდინარე, რადგან არჩევნების ჩატარებაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა საარჩევნო ადმინისტრაციას ეკისრება და მას შესაბამისი გამოცდილება და ცოდნა აქვს ამ სფეროში, ამომრჩეველთა

განათლებაზეც ის უნდა იყოს პასუხისმგებელი. ეს განსაკუთრებით მიზანშეწონილია განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში, რადგანაც ხელს უწყობს ამომრჩეველთა ნდობის ამაღლებას საარჩევნო ადმინისტრაციის მიუკერძოებლობისადმი და უზრუნველყოფს ამ პროგრამების დაფინანსებას მთავრობის მიერ.¹⁴

იმავედროულად, ამომრჩეველთა განათლებაზე მხოლოდ საარჩევნო ადმინისტრაცია არ უნდა ზრუნავდეს. სახელმწიფოებმა ნება უნდა დართონ პოლიტიკურ პარტიებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, რომ შესაბამისი ზომები გაატარონ ამ სფეროში.¹⁵

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ამომრჩეველთა განათლებაზე პასუხისმგებელია ან ერთი კონკრეტული (მაგ.: საარჩევნო კომისია) ან ერთდროულად რამდენიმე ორგანო/უწყება. ძირითადად, ამომრჩეველთა განათლებაზე ორიენტირებულ სასწავლო თუ საინფორმაციო ხასიათის პროგრამებს ახორციელებენ არჩევნების მარეგულირებელი ორგანოები: ეროვნული/ცენტრალური საარჩევნო კომისიები (161 ქვეყანაში), რეგიონული საარჩევნო კომისიები (25 ქვეყანაში) და საოლქო/ადგილობრივი საარჩევნო კომისიები (33 ქვეყანაში), თუმცა მსოფლიოს 44 ქვეყანაში ამომრჩეველთა განათლებასა და ინფორმირებაზე პასუხისმგებლობა ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრია, ხოლო 26 ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობებს. გარდა აღნიშნულისა, ამომრჩეველთა საინფორმაციო კამპანიებს ახორციელებენ სხვა ჩართული მხარეებიც, კერძოდ: სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები (53 ქვეყანაში), პოლიტიკური პარტიები (34 ქვეყანაში), მედია (53 ქვეყანაში) და სხვა უფლებამოსილი ორგანიზაციები (25 ქვეყანა).¹⁶

კარგი პრაქტიკის ფარგლებში დამკვიდრებული გამოცდილების შესაბამისად, დემოკრატიული კულტურის განვითარების თვალსაზრისით, ღირდა მასმედიის შესაძლებლობები. სწორედ მედიასაშუალებების გამოყენებით ზრუნავენ ამომრჩეველთა განათლებაზე.

12 ვენეციის კომისია (2002), „საარჩევნო სფეროში კარგი პრაქტიკის კოდექსი“ ნაწილი I.3.1.b, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3yVrf4b>
13 პარლამენტთაშორისი კავშირი (Inter Parliamentary Union). დეკლარაცია – თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების კრიტერიუმების შესახებ (2006), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2UnzbMq>
14 საარჩევნო მხარდაჭერის საერთაშორისო ინსტიტუტი (International IDEA) (2014), „Electoral management design“, 82–83, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Xy85DE>
15 Ibid.
16 საარჩევნო ცოდნის ქსელი, <https://aceproject.org/epic-en?question=ES005&f=c>

მასზე დამოკიდებული მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონის ამაღლება და მათი უნარი, კრიტიკულად შეაფასონ მთავრობის პოლიტიკა, აგრეთვე გამოხატონ თავიანთი შეხედულებები და მოისმინონ სხვათა აზრები. ჟურნალ-გაზეთები, ტელევიზია, რადიო- თუ ინტერნეტი გადამწყვეტ როლს ასრულებს ამომრჩეველთა განათლების პროცესში. არჩევნები ისეთი სახით უნდა დაიგეგმოს, რომ საკმარისი დრო დაეთმოს ამომრჩეველთა განათლებაზე მიმართული პროგრამების განხორციელებას.¹⁷

როგორც წესი, ამომრჩეველთა განათლების პროგრამები ტარდება მთელი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში, განსხვავებით ამომრჩეველთა ინფორმირების კამპანიისა, რომელიც ხორციელდება უშუალოდ არჩევნების წინა პერიოდში ან/და კენჭისყრის დღეს. აქედან გამომდინარე, ამომრჩეველთა განათლება უფრო დიდ ფინანსურ, ადამიანურ თუ სხვა ტიპის რესურსებს საჭიროებს, რომლის მობილიზებაც ხდება როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის, ასევე სხვადასხვა ფონდისა და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით.

ამომრჩეველთა განათლება საქართველოში

ამომრჩეველთა განათლების საკითხების საკანონმდებლო რეგულირება

საქართველოს კონსტიტუცია კონკრეტულად არ განსაზღვრავს ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების საკითხს ან/და მასზე პასუხისმგებელ ორგანოს. თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლით დაცულია პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება, რომლის კონტექსტშიც სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულებები, შექმნას პირობები პიროვნების თავისუფალი განვითარებისათვის. მაგალითად, უზრუნველყოს ინფორმაციისა და განათლების ხელმისაწვდომობა, პოლიტიკური თუ სამოქალაქო აქტიურობის შესაძლებლობა და ხელი შეუწყოს ხალხის

აქტიურ მონაწილეობას ყველა სფეროში.¹⁸

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლით გარანტირებულია ყველას მიერ ინფორმაციის მიღება და გავრცელება საყოველთაოდ ხელმისაწვდომი წყაროებიდან. ინფორმაციის თავისუფლებით პიროვნება და საზოგადოება ინფორმირებულია სახელმწიფოში მიმდინარე პროცესების შესახებ. იგი ყოველი მოქალაქის განვითარებისა და ქვეყანაში დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრების სერიოზული ფაქტორია.¹⁹

იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მიხედვით, „ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება“.²⁰ განათლების უფლება სოციალური უფლებების კატეგორიაში მოიაზრება. ეს, რასაკვირველია, განპირობებულია სახელმწიფოს ვალდებულებებით, ერთი მხრივ, შექმნას განათლებისათვის საჭირო პირობები (ინფრასტრუქტურა, პროგრამების ჰარმონიზაცია, განათლების ხარისხის კონტროლი და სხვ.) და, მეორე მხრივ, მისცეს ფინანსური შესაძლებლობა ადამიანებს, მიიღონ შესაბამისი განათლება.

სამწუხაროდ, არც საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ არ განსაზღვრავს მკაფიოდ ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების საკითხს ან/და მასზე პასუხისმგებელ ორგანოს. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (შემდგომში - ცესკო), ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკაში - უმაღლესი საარჩევნო კომისია (შემდგომში - უსკო) არის საარჩევნო ადმინისტრაციის ის ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს არჩევნების მომზადებასა და ჩატარებას, საქართველოს მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების სრულ და განუხრეველ განხორციელებას.

2008 წელს საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ განხორციელდა ცვლილებები, რომლის თანახმადაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად

17 გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისიის ოფისი - OHCHR (1994), ადამიანის უფლებები და არჩევნები: სახელმძღვანელო არჩევნების სამართლებრივ, ტექნიკურ და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ ასპექტებზე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ySKF9S>

18 Rio Declaration on Environment and Development, (1992). ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3s1Tt5D>

19 საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, „საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3CQTOIz>

20 საქართველოს კონსტიტუცია, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36#>

უნდა გამოყოფილიყო თანხა ჯანსაღი, კონსტრუქციული პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობის მიზნით. ინიციატივის ფარგლებში მოხდებოდა კვლევების, სწავლების, კონფერენციებისა და რეგიონული პროექტების დაფინანსება. ეს თანხა ირიცხებოდა ფონდში, რომლის ფუნქციონირებასაც ასრულებდა პრეზიდენტთან არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – განვითარებისა და რეფორმების ფონდი.²¹ 2009 წელს საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი“ (შემდგომში – სწავლების ცენტრი), რომელიც განისაზღვრა ზემოხსენებული ფონდის ფუნქციის შემსრულებლად. იმავედროულად,²² 2011 წელს საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ განხორციელდა ცვლილებები, რომლის თანახმადაც, ფონდიდან თანხა (გრანტი) დამატებით უნდა გაცემულიყო, **ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების** პროექტების დაფინანსების მიზნით, საქართველოში მოქმედ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე (არასამეწარმეო არაკომერციულ იურიდიულ პირებზე).²³ თუმცა ამავე კანონში 2020 წელს განხორციელებული ცვლილებებით ფონდი და, შესაბამისად, ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების მიზნით საბიუჯეტო დაფინანსება გაუქმდა.²⁴

ცესკოს მანდატი, ამომრჩეველთა განათლების პროგრამები და კარგი პრაქტიკა

საარჩევნო ადმინისტრაციის ძირითადი ფუნქცია არის არჩევნების წარმატებით ჩატარება და დროული და ეფექტური ინფორმაციის მიწოდება ამომრჩეველებისთვის. ცესკო, საქართველოში მოქმედ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რეგულარულად ახორციელებს

ამომრჩეველთა განათლების საინფორმაციო კამპანიებს.

ცესკო, მისი აპარატი და სწავლების ცენტრი თავის საქმიანობას წარმართავენ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის, ცესკოს რეგლამენტის, საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრატეგიული და წლიური სამოქმედო გეგმების მიხედვით.

როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოს კანონმდებლობა მკაფიოდ არ ადგენს ცესკოს უფლებამოსილებებს, რომლებიც უკავშირდება ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების საკითხს. თუმცა ცესკოს რეგლამენტის მიხედვით, ცესკოს აპარატში შემავალი კოორდინაციის, დაგეგმვისა და ანგარიშგების დეპარტამენტი უზრუნველყოფს შშმ პირთა, ახალგაზრდებისა და სხვა კატეგორიის მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენელთა შესაძლებლობების გაზრდას საარჩევნო პროცესში და ამ მიმართულებით სხვადასხვა პროექტის ინიცირებას, მომზადებას, მართვასა და კოორდინაციას.²⁵

იმავედროულად, აღნიშნული დეპარტამენტი შეიმუშავებს საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრატეგიულ და სამოქმედო გეგმებს. ამ დოკუმენტებში მკაფიოდ არის განსაზღვრული სტრატეგიული პრიორიტეტები, რომელთა შორის არის **სამოქალაქო და ამომრჩეველთა განათლება**, რაც მოიცავს საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელებით საარჩევნო პროცესებში სამოქალაქო ჩართულობის დონის ამაღლებას, ამომრჩეველთა აქტივობის ზრდისა და ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების ხელშეწყობას.²⁶

ამასთანავე, ცესკოს სწავლების ცენტრის ფუნქციებში შედის საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეების, საარჩევნო სუბიექტების, პოლიტიკური პარტიების, მედიასამუშაულებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, მათ შორის: სადამკვირვებლო ორგანიზაციების წარმომადგენლების, ამომრჩეველებისა და სხვა დაინტერესებული პირების სწავლება და

21 საქართველოს 2008 წლის 30 დეკემბრის ორგანული კანონი №963 – 30.12.2008 წ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1582?publication=0>
22 საქართველოს 2009 წლის 25 დეკემბრის ორგანული კანონი №2476 – 30.12.2009 წ., <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91288?publication=0>
23 საქართველოს 2011 წლის 28 დეკემბრის ორგანული კანონი №5661 – 29.12.2011 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=11>
24 საქართველოს 2020 წლის 2 ივლისის ორგანული კანონი №6724 – 03.07.2020 წ.
25 ცესკოს რეგლამენტი, ხელმისაწვდომია: <https://cesko.ge/res/docs/CEC22.07.2021.pdf>
26 საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრატეგიული გეგმა 2020–2023 ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3xSvJau>, ხოლო 2021 წლის სამოქმედო გეგმა ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XtCH9b>

კვალიფიკაციის ამაღლება ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობის გზით.²⁷

საარჩევნო ადმინისტრაციას აქვს კომუნიკაციის სტრატეგია, რომელიც ემსახურება ცესკოსა და სწავლების ცენტრის მიერ ამომრჩევლებსა და საარჩევნო პროცესში ჩართულ სხვა მხარეებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესებას, ამომრჩეველთა შორის საარჩევნო კულტურის განვითარებას, სამოქალაქო ჩართულობისა და არჩევანის თავისუფლების მხარდაჭერას.²⁸ ამ სტრატეგიის შესაბამისად, საარჩევნო ადმინისტრაციის გარე კომუნიკაციისთვის მიზნობრივი აუდიტორია ამომრჩევლებია, კერძოდ კი: ახალგაზრდები, ქალები, შშმ პირები, ეთნიკური უმცირესობები და იძულებით გადაადგილებული პირები.

საარჩევნო საკითხებზე ამომრჩეველთა ინფორმირებისა და ცნობიერების ამაღლების მიზნით ცესკო და სწავლების ცენტრი სხვადასხვა ინოვაციურ პროექტსა და ღონისძიებას ახორციელებენ, კერძოდ:²⁹

- **პროექტი „საარჩევნო განვითარების სკოლა“**

პროექტის მიზანია სამოქალაქო ჩართულობის ზრდა, ახალგაზრდებში არჩევნების პოპულარიზაცია, ასევე საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრებისათვის ტრენინგის უნარ-ჩვევების განვითარება და საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაგროვილი ცოდნის გაზიარების გზით დამატებითი ადამიანური რესურსის შექმნა. პროექტის სამიზნე ჯგუფია საქართველოს მოქალაქეები 18-იდან 25 წლამდე ასაკიდან.

პროექტი „საარჩევნო განვითარების სკოლა“ 2015 წელს საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის (IFES) მხარდაჭერით დაიწყო. საპილოტე პროექტი წარმატებით განხორციელდა 10 საარჩევნო ოლქში, რის შემდეგაც, ცესკოს გადაწყვეტილებით, სასწავლო პროექტი ყოველწლიურად ტარდება. იმავდროულად, 2016-2019 წლებში ეს პროექტი ევროპის საბჭოს (COE) ფინანსური მხარდაჭერით განხორციელდა.

ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2015-2021 წლებში აღნიშნულ პროექტში მონაწილეობა მიიღო 3 187-მა ახალგაზრდამ.

- **საინფორმაციო-სასწავლო კურსი „არჩევნები და ახალგაზრდა ამომრჩეველი“**

ამ საინფორმაციო-სასწავლო კურსის მიზანი ახალგაზრდების საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის ხელშეწყობა და სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებაა.

სწავლება საარჩევნო საკითხებზე საჯარო სკოლების XI-XII კლასის მოსწავლეებისთვის საქართველოს მასშტაბით 64 მუნიციპალიტეტში ტარდება. პროექტი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთან თანამშრომლობით ხორციელდება და 738 საჯარო სკოლაა ჩართული. სამწუხაროდ, ბოლო პერიოდში ახალი კორონავირუსის გავრცელებამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა აღნიშნული კურსის განხორციელება.

ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით 2015-2021 წლებში აღნიშნულ კურსებში მონაწილეობა მიიღო 13 000-მა მოსწავლემ.

- **სასწავლო პროექტი „საარჩევნო ადმინისტრატორის კურსები“**

ეს პროექტი მიზნად ისახავს საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებით სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებას, საარჩევნო ადმინისტრაციაში კვალიფიციური პოტენციური საკადრო რესურსის გამოვლენასა და განვითარებას. პროექტის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ საქართველოს მოქალაქეები 18 წლის ასაკიდან.

პროექტის განხორციელება 2015 წელს დაიწყო და საქართველოს მასშტაბით 64 მუნიციპალიტეტი მოიცავს. ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2015-2021 წლებში აღნიშნულ სასწავლო პროექტში მონაწილეობა მიიღო საქართველოს 39 140-მა მოქალაქემ.

27 საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-17 მუხლის, მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი. სწავლების ცენტრის დებულების მე-2 მუხლის, მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1576925?publication=17>

28 ცესკოს კომუნიკაციის სტრატეგია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mdhgDE>

29 დეტალური ინფორმაცია ამომრჩევლებისთვის განხორციელებული პროგრამების შესახებ წლებისა და არჩევნების მიხედვით, ასევე მონაწილეობა შესახებ სტატისტიკური მონაცემები იხილეთ ბმულზე: <http://electionreforms.ge/geo/list/30/amomrchevlebitvis>

- **სასწავლო კურსი „საარჩევნო სამართალი“ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისთვის (სემესტრული სწავლება)**

სასწავლო კურსი მიზნად ისახავს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სტუდენტების მიერ აუცილებელი პროფესიული ცოდნის გაღრმავებას საარჩევნო სამართლის დარგში, მათი პრაქტიკული უნარ-ჩვევების განვითარებასა და სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებას.

სასწავლო კურსის განხორციელება 2010 წელს დაიწყო და მასში ჩართულნი არიან თბილისში, შიდა ქართლში, კახეთში, იმერეთში, სამცხე-ჯავახეთსა და აჭარაში მდებარე 19 პარტნიორი უმაღლესი სასწავლო დაწესებულებების იურიდიული, პოლიტიკური და სოციალური მეცნიერებებისა და ჟურნალისტიკის ფაკულტეტების საბაკალავრო პროგრამის სტუდენტები.

ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2010-2021 წლებში აღნიშნულ სასწავლო კურსებში მონაწილეობა მიიღო 6 360-მა სტუდენტმა.

- **პროექტი „ინფორმირებული ახალგაზრდა ამომრჩეველი“**

პროექტი მიზნად ისახავს ახალგაზრდა ამომრჩეველთა სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების ხელშეწყობას და ახალგაზრდების იმ ნაწილის გააქტიურებას, რომელიც პირველად იღებს მონაწილეობას არჩევნებში.

პროექტი 2013 წლიდან ხორციელდება და მასში ჩართულნი არიან სწავლების ცენტრის პარტნიორი უნივერსიტეტები თბილისის, შიდა ქართლის, კახეთის, იმერეთის, სამცხე-ჯავახეთისა და აჭარის რეგიონებიდან.

ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2013-2019 წლებში აღნიშნულ პროექტში მონაწილეობა მიიღო 5 790-მა სტუდენტმა.

- **საგანმანათლებლო საარჩევნო პროექტი „ახალგაზრდული ბანაკები“**

ამ საგანმანათლებლო პროექტის მიზანია

არჩევნების პოპულარიზაცია, მონაწილეთა ინტერესის გაზრდა საარჩევნო პროცესებისადმი, ახალგაზრდების ცნობიერების ამაღლება მოქალაქეობრივი უფლებებისა და საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების შესახებ.

პროექტი 2020 წლიდან ხორციელდება და მასში ჩართულნი არიან 21-იდან 29 წლამდე ახალგაზრდები საქართველოს სხვადასხვა რეგიონიდან. ცესკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2020-2021 წლებში ახალგაზრდულ ბანაკებში მონაწილეობა მიიღო 316-მა ახალგაზრდამ.

- **ელექტრონული სასწავლო პლატფორმა**

ცესკოს სწავლების ცენტრმა ევროპის საბჭოს (COE) პროექტის „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“ ხელშეწყობით, შეიმუშავა ელექტრონული სასწავლო პლატფორმა.³⁰

პლატფორმა 2020 წელს შეიქმნა და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის. მასში განთავსებულია საინფორმაციო-სასწავლო პროგრამები, რომლებიც საარჩევნო საკითხებზე სხვადასხვა ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას იძლევა. პროგრამაში ინტეგრირებულია ტესტური დავალებები, რომლებიც მომხმარებელს ცოდნის გადამოწმების შესაძლებლობას ანიჭებს. ტესტირების პროცესის წარმატებით გავლის შემდგომ გაიცემა ელექტრონული სერტიფიკატი.

- **საინფორმაციო კამპანია „ვესაუბრებით ამომრჩევლებს“**

ცესკო 2017 წლიდან ახორციელებს ამომრჩეველთა ინფორმირების კამპანიას „ვესაუბრებით ამომრჩევლებს“, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს მასშტაბით, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრების მოსახლეობასთან შეხვედრების გამართვასა და ამომრჩევლების ინფორმირებას. კამპანიის ფარგლებში,

30 ელექტრონული სასწავლო პლატფორმა <https://electiontraining.cec.gov.ge/>

გარდა პირისპირ შეხვედრებისა, ასევე ვრცელდება სხვადასხვა საინფორმაციო მასალა.³¹

• საგრანტო კონკურსები

ცესკოს სწავლების ცენტრი 2010 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით ორგანიზებას უწევდა საგრანტო კონკურსებს სხვადასხვა მიმართულებით და აფინანსებდა პროექტებს, მათ შორის ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების კუთხით.

2010-2020 წლების პერიოდში ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების მიზნით 23 საგრანტო კონკურსი იქნა ორგანიზებული, რომელთა ფარგლებშიც დაფინანსდა 430 საგრანტო პროექტი.³² ეს საგრანტო პროექტები მიმართული იყო როგორც, ზოგადად, ყველა კატეგორიის ამომრჩეველის, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში ახალგაზრდა ამომრჩეველების, პირველად ხმის მიმცემი ამომრჩეველების, ქალი ამომრჩეველების, ეთნიკური უმცირესობების, შესაძლებლობების მქონე და იძულებით გადაადგილებული პირების ინფორმირებისა და ცნობიერების ამაღლებისკენ.

გარდა ზემოაღნიშნული ღონისძიებებისა, ცესკო და სწავლების ცენტრი, საარჩევნო განათლების გაუმჯობესების მიზნით, ყოველი არჩევნებისთვის ახორციელებენ სხვადასხვა აქტივობას, რაც მოიცავს საინფორმაციო გადაცემებს, სოციალური სარეკლამო და საინფორმაციო ვიდეორგოლების გავრცელებას ტელევიზიით, რადიო- და სოციალური მედიის მეშვეობით; საინფორმაციო ბროშურების შექმნას (მათ შორის უმცირესობების ენებზე); მრგვალ მაგიდებსა და საჯარო შეხვედრებს; საარჩევნო მასალების მომზადებას (სახელმძღვანელო და სამახსოვრო ინსტრუქციები, პოსტერები, ამომრჩეველთა ბიულეტენები, ამომრჩეველთა სიები და სხვ.) როგორც ქართულ, ასევე უმცირესობების ენებზე; ასევე საარჩევნო შესაძლებლობების განვითარებაზე ორიენტირებულ

პროგრამებს ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციების, საარჩევნო სუბიექტებისა და მედიასაშუალებებისთვის.

საქართველოში ბოლო წლებში ჩატარებული არჩევნები კარგი პრაქტიკის მაგალითია, როგორც მოსახლეობის ფართო ფენების, ასევე მოწყვლადი ჯგუფების ინფორმირებისა და განათლების კუთხით, რაც არაერთხელ აღინიშნა საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციების ანგარიშებში.

„... სამოქალაქო განათლების ინიციატივამ ცესკოს კომპეტენციის მაღალი ხარისხი აჩვენა. ცესკო ძალიან აქტიურად იყო ჩართული ამომრჩეველთა ინფორმირებაში. არჩევნების წინ მოქალაქეების სწრაფი ინფორმირების მიზნით, ცესკომ აქტიური ინიციატივა წამოიწყო, მათ შორის გარე რეკლამირება, სოციალური მედიის ჩართულობა და ამომრჩეველთან პირდაპირი შეხვედრები.“³³

„ცესკომ ამომრჩეველთა ინფორმირების ყოვლისმომცველი კამპანია აწარმოა. ამომრჩეველთა რეგისტრაციის შესახებ ამომრჩეველის ყოვლისმომცველი ინფორმირება შეხვედრების, ვიდეორგოლების და ბეჭდური მასალის მეშვეობით უზრუნველყო, მათ შორის, ეროვნული უმცირესობებისა და ქვების ენაზე... ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირებისთვის გამიზნული მასალები სომხურ და აზერბაიჯანულ ენებზე გამოცა.“³⁴

„ცესკოს მიერ ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების კამპანია კარგად მომზადებული და ყოვლისმომცველი იყო. საარჩევნო პროცესის სხვადასხვა ასპექტთან დაკავშირებული ვიდეოკლიპები უმცირესობების ენებზე და, ასევე, ჟესტურ ენაზე იყო ხელმისაწვდომი და ისინი როგორც საზოგადოებრივ, ისე კერძო ტელეარხებზე გადაიციმდა.“³⁵

იმავედროულად, აღნიშნას საჭიროებს წარმატება ამომრჩეველთა განათლების კინოფესტივალზე, სადაც ამომრჩეველთა

31 დეტალური ინფორმაცია საინფორმაციო კამპანიებისა და გავრცელებული საინფორმაციო მასალების შესახებ იხილეთ ბმულზე: <https://cesko.ge/geo/list/2527>

32 საგრანტო კონკურსების შესახებ ინფორმაცია იხილეთ ბმულზე: <http://electionreforms.ge/geo/list/17>

33 IRI-ის არჩევნების ტექნიკური შეფასების საერთაშორისო მისია: 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები, საბოლოო ანგარიში, <https://cesko.ge/res/docs/IRIReportGEOMarch2021.pdf>, 4, 9, 28.

34 OSCE/ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში, 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, საბოლოო ანგარიში, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/375682.pdf>, 2, 13, 35.

35 OSCE/ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნები, საბოლოო ანგარიში, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/299306.pdf>, 13.

განათლების თემაზე შექმნილი ვიდეოების საუკეთესო მაგალითები იყრის თავს. ამ კინოფესტივალზე, რომელიც 2021 წლის 16 თებერვალს გაიმართა, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის (IFES Georgia) მიერ მომზადებული, პანდემიის დროს უსაფრთხოების ზომების დაცვით ხმის მიცემის ამსახველმა ვიდეომ სპეციალურ კატეგორიაში გაიმარჯვა.³⁶

უსკოს მანდატი და ამომრჩეველთა განათლების პროგრამები

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ მკაფიოდ არ განსაზღვრავს ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების საკითხს ან/და მასზე პასუხისმგებელ ორგანოს.

უსკო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოა, რომელიც თავის საქმიანობას წარმართავს საქართველოსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედი კანონმდებლობის, უსკოს რეგლამენტის, სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმების მიხედვით. ინსტიტუციური განვითარებისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი და მასში შემავალი ინსტიტუციური განვითარების განყოფილება არის უსკოს აპარატის ის სტრუქტურული ერთეული, რომლის ფუნქციებშიც შედის ამომრჩეველთათვის საგანმანათლებლო პროექტების შემუშავება და განხორციელება, აგრეთვე ამომრჩევლებისა და სხვა დაინტერესებული პირების სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება. იმავდროულად უსკოს აქვს განვითარების სტრატეგიული გეგმა, რომლის ერთ-ერთი პრიორიტეტი რეგიონში საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესება და ამომრჩეველთა ინფორმირებაა.³⁷

დემოკრატიის პროცესში ახალგაზრდა თაობის მეტად ჩართულობის, საარჩევნო კულტურის განვითარებისა და სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების მიზნით, უსკო სხვადასხვა ინოვაციურ პროექტსა თუ ღონისძიებას ახორციელებს, კერძოდ:

• პროექტი „ჩემი პირველი არჩევნები“

საინფორმაციო-სასწავლო პროექტი ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის საფუძველზე დაიწყო, რომელიც 2018 წელს გაფორმდა უმაღლესი საარჩევნო კომისიისა და განათლების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს შორის. პროექტის მიზანია არჩევნების პოპულარიზაცია და საარჩევნო კულტურის განვითარება, დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების პროცესში ახალგაზრდობის ჩართულობა. სასწავლო-საინფორმაციო კურსი საჯარო სკოლების X-XI-XII კლასებისათვის არის განკუთვნილი.

უსკოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, აღნიშნულ პროექტში მონაწილეობა მიიღო აჭარის მასშტაბით 60-ამდე საშუალო სკოლის 20000-ამდე მოსწავლე.

• ღია კარის დღე

ყოველ წელს, არჩევნების საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით, უსკოში ეწყობა სტუდენტებთან შეხვედრა. უმაღლესი საარჩევნო კომისიისა და სტუდენტების შეხვედრა არჩევნებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხზე იმართება.

• უსკოს ინიციატივა – წიგნი „არჩევნების ისტორია აჭარაში“

ეს წიგნი ბათუმის ქალაქის თვითმმართველობის 1888 წლის არჩევნებიდან 2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნების ჩათვლით პერიოდს მოიცავს და მასში წარმოდგენილია როგორც ბათუმის საქალაქო არჩევნების, ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნების შესახებ მასალები, თითოეული არჩევნების შესახებ მოკლე ისტორია, არჩევნების შედეგები და საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული სხვა მრავალი ინფორმაცია. წიგნის გამოცემის გადაწყვეტილება უმაღლესმა საარჩევნო კომისიამ მიიღო ამომრჩევლისათვის ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების ხელშეწყობის მიზნით.

• საინფორმაციო კამპანია „შენი ხმა მნიშვნელოვანია“

უსკო, ამომრჩეველთა ინფორმირებისა და აქტივობის გაზრდის მიზნით,

36 IFES Voter Education Festival 2021 – <https://bit.ly/2W5raMP>

37 უსკოს სტრატეგიული გეგმები, ხელმისაწვდომია: <http://sec.ge/?action=text&id=222>

საარჩევნო პერიოდში ახორციელებს ამომრჩეველთა ინფორმირების კამპანიას „შენი ხმა მნიშვნელოვანია“, რომელიც ითვალისწინებს ბათუმის საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში მოსახლეობასთან შეხვედრების გამართვასა და ამომრჩევლების ინფორმირებას. კამპანიის ფარგლებში, გარდა პირისპირ შეხვედრებისა, ასევე ვრცელდება საინფორმაციო ბროშურა.

სწორედ ამომრჩეველთა მხრიდან საარჩევნო პროცესებისადმი ნდობის ამაღლებისა და ამომრჩევლის მიერ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების ხელშეწყობის მიზნით, უსკოს ინიციატივითა და ევროპის საბჭოს (CoE) პროექტის – საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში – ფარგლებში დაიწყო წინამდებარე ჟურნალის – „არჩევნები და დემოკრატია“ – გამოცემა.³⁸ ჟურნალი პერიოდულად ქვეყნდება და მასში მოცემულია არჩევნებთან დაკავშირებული როგორც სამეცნიერო, ასევე პოპულარული სტატიები ამომრჩევლებისა და არჩევნებით დაინტერესებული პირებისთვის.

გარდა ზემოაღნიშნული ღონისძიებებისა, უსკო საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, ყოველი არჩევნებისთვის ახორციელებს სხვადასხვა აქტივობას, რაც მოიცავს: მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ამომრჩეველთა ინფორმირების კამპანიებს; სოციალურ-საინფორმაციო ტიპის სატელევიზიო რეკლამების მომზადებასა და გავრცელებას ტელევიზიით, რადიოსა და სოციალური მედიის მეშვეობით; სამუშაო შეხვედრებსა და ვებინარებს ამომრჩევლებსა და არჩევნებში ჩართულ მხარეებთან, საინფორმაციო მასალების მომზადებას ამომრჩეველთათვის და სხვ.³⁹

დასკვნა

საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ წლების განმავლობაში განხორციელებული საგანმანათლებლო პროგრამებისა და

ინფორმირების კამპანიების ჩატარების შედეგად წლიდან წლამდე იზრდება საარჩევნო ცოდნით აღჭურვილი და ინფორმირებული მოქალაქეების რაოდენობა, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ხელს შეუწყობს არჩევნებში მათი მონაწილეობის ხანგრძლივი ჩვევისა და კულტურის ჩამოყალიბებას. იმავდროულად, საგანმანათლებლო პროგრამებში მონაწილე პირები, რომლებიც წარმოადგენენ კვალიფიციურ/პოტენციურ ადამიანურ რესურსს, კომისიის წევრის, დამკვირვებლის, პარტიისა თუ მედიის წარმომადგენლის სტატუსით მონაწილეობენ/აპირებენ მონაწილეობას საარჩევნო პროცესებში.⁴⁰

სასურველია, საქართველოს კანონმდებლობით მკაფიოდ განისაზღვროს საარჩევნო ადმინისტრაციის (როგორც ცესკოს, ასევე უსკოს შემთხვევაში) მანდატი ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების საკითხში, რადგან ეს აუცილებელია დემოკრატიული კონსოლიდაციისთვის. იმავდროულად, მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, უკვე არსებული პროგრამების/პროექტების გაგრძელება და, მეორე მხრივ, ამომრჩეველთა სხვადასხვა ჯგუფისთვის ახალი საგანმანათლებლო ინიციატივების შეთავაზება, რისთვისაც საჭიროა უფრო ფართოდ იქნეს შესწავლილი და გაანალიზებული დედაქალაქსა და რეგიონებში მცხოვრები ამომრჩევლების, მათ შორის: ახალგაზრდების, ქალების, შშმ პირების, ეთნიკური უმცირესობების, იძულებით გადაადგილებული პირების, ხმის მიცემის უფლების მქონე პატიმრების, საზღვარგარეთ მცხოვრები პირებისა და სხვა საჭიროების მქონე ამომრჩევლების საჭიროებები სპეციფიკური საარჩევნო განათლებისათვის.

საჭიროა ამომრჩეველთა განათლების/ინფორმირების პროცესში პოლიტიკური პარტიების, მედიასაშუალებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობის გაძლიერება, საარჩევნო ადმინისტრაციასთან მჭიდრო თანამშრომლობისა და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერის გზით.

38 ჟურნალის გამოცემა 2020 წელს დაიწყო და დღემდე ხუთი ნომერია ხელმისაწვდომი. იხილეთ გამოცემული ჟურნალები: <http://sec.ge/?action=text&id=240>

39 დეტალურად უსკოს მიერ განხორციელებული აქტივობების შესახებ იხ. ვებგვერდზე: <http://sec.ge>

40 2016–2018 წლებში საგანმანათლებლო პროგრამების კურსდამთავრებულთა საერთო რაოდენობიდან 11 153 პირი დასაქმდა საარჩევნო ადმინისტრაციაში სხვადასხვა სტატუსით. საარჩევნო ადმინისტრაციის მიღწევები, 16–17, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ATYN3k>

Voter Education – Good Practices of Election Management Bodies

Lasha Meladze, Election Analyst, Centre for Development of Democracy (CDD)

Abstract

Georgia is in the process of democratic reforms and transformations. Democratic, free, and fair elections are one of the major foundations, a measurable and important starting point for the country's democratic development.

The electoral practices, existing throughout the world have shown, that democratic elections do not only imply adherence to electoral norms, a transparent electoral process, and fair conducting of elections. Democratic elections also require high electoral culture, existence of which is unimaginable without an informed electorate. Elections cannot be truly democratic if voters fail to realize the differences between political actors, which helps them to make informed choices.

Voter education is an essential component of a democratic electoral process, enabling voters to exercise their right to vote effectively, and to express their political will in the course of electoral process. Accordingly, this article focuses on the role and importance of voter education, presents international and regional mechanisms for voter education, overviews bodies responsible for voter education, and good practice. At the same time, the main part of the article studies and analyzes the issue of voter education in Georgia, describes the mandate of the election administration, and its relevant projects and programs, targeted towards voter education and information.

სამოქალაქო საზოგადოების გვირდო

შიშის პოლიტიკა და სოციალური კაპიტალი საქართველოში



თაონა მაჭარაშვილი

„ლია სივრცე – კავკასიის“ (COS)

გამგეობის წევრი, თანადამფუძნებელი

უკვე დიდი ხანია, როგორც სამოქალაქო საზოგადოება, ისე საერთაშორისო მკვლევარები საუბრობენ საქართველოში მზარდ პოლარიზაციაზე, საზოგადოების შიგნით არსებულ დაპირისპირებაზე – ამის პარალელურად კი, ყოფით, მყისიერ საფრთხეებსა და გამოწვევებზე ერთად მუშაობის ნაცვლად, ვიღებთ რეგულარულ დაპირისპირებას ყველა დონეზე და სხვადასხვა მასშტაბით, მათ შორის ფიზიკური ფორმითაც.

სად ვეძებთ ამ დაპირისპირების საწყისი, გამომწვევი მიზეზები და როგორ ვიმუშაოთ საქართველოში პოლიტიკური პროცესის გაჯანსაღებისთვის? პასუხი, ვფიქრობ, შეიძლება ვეძებთ ისეთ კონცეფციებში, როგორც „სოციალური კაპიტალი“ და „ფსიქოლოგიური მედეგობა“ – ის განსაზღვრავს საზოგადოების ურთიერთობას სახელმწიფოსთან, ძალაუფლებასთან, მათ ჩართულობას სახელმწიფოს მართვაში.

„სოციალური კაპიტალი“ – ეს დასავლეთში დამკვიდრებული ტერმინია, რომელიც ინდუსტრიალიზაციის საუკუნეში გახდა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, როდესაც ტრადიციული ტომური ურთიერთობებიდან ნელ-ნელა დაიწყო გადაწყობა თანამედროვე,

„მერიტოკრატიულ“, დამსახურებაზე ორიენტირებულ ურთიერთობებზე. მარტივად რომ ვთქვათ, თუ ტომურ წყობილებაში პოლიტიკა წარმართება ტომურ ურთიერთობებზე დაყრდნობით, თანამედროვე დემოკრატიულ სისტემებში პოლიტიკა წარმართება (იდეალურ პირობებში) ინტერესთა ჯგუფების გაერთიანებითა და ერთად მუშაობით. რა თქმა უნდა, ეს იდეალისტური მაგალითია, რომელიც არათუ განვითარებად ქვეყნებში, არამედ განვითარებულ ქვეყნებშიც ბოლომდე არ არის დამკვიდრებული. მეტიც, თუ ცოდნა, განათლება და უნარები მოიპოვება სიმდიდრით, რომელიც მემკვიდრეობით მოჰყვება ადამიანების გარკვეულ ჯგუფს, მაშინ მათ ერთგვარი საწყისი უპირატესობა აქვთ, განსხვავება ის არის, რომ შესაძლებლობა მაინც არსებობს. თუმცა ყველაფერი შეფარდებითია, და საერთო საზომში განვითარებადი ქვეყნები, როგორც საქართველოც, ყველაზე რთულად გადადიან საზოგადოების მოწყობის თანამედროვე მოდელზე. მრავალი ეკონომისტი ამბობს, რომ მერიტოკრატიულ მოდელზე გადასვლამ ბიძგი მისცა ეკონომიკის განვითარებას; მათ საპირისპიროდ, ფსიქოლოგები ასაბუთებენ, რომ კოლექტიურ კულტურებში (რომლებიც გარკვეულ შემთხვევებში ასევე ტომურ კულტურებსაც წარმოადგენენ, გამონაკლისების გარდა) ბევრად მეტია ფსიქოლოგიური მედეგობა. საინტერესოა ებრაელი მკვლევარის, შაულ კიმჰის, კვლევა, რომელიც ავითარებს მოსაზრებას, რომ „სოციალური მედეგობა“ – საზოგადოების უნარი, გაუმკლავდეს კრიზისს – კავშირშია სოლიდარობასთან, სოციალური სამართლიანობის განცდასა და საჯარო ინსტიტუციებისადმი ნდობასთან, რაც საინტერესოა განვიხილოთ როგორც ტომური სოციალური ჭრილში, ისე თანამედროვე დემოკრატიული წყობის მიხედვით.¹

¹ National Resilience: A New Self-Report Assessment Scale, Shaul Kimhi, Yohanan Eshel, Mooli Lahad, Dimitrey Leykin, 2016; Community Mental Health Journal.

თუ მივუბრუნდებით სოციალურ კაპიტალს, შესაბამისად, ის შეიძლება პირობითად ორი ფორმით განვიხილოთ: განვითარებული, ინდუსტრიული ინსტიტუციების სტილის სოციალური კაპიტალი, სადაც ადამიანებს აქვთ სახელმწიფო ინსტიტუციების რწმენა, საზოგადოების რწმენა, ერთიანდებიან საინტერესო ინტერესების გარშემო; და მეორე სახის სოციალური კაპიტალი – ესაა ოჯახის, ნათესავების, ახლობლების, „ტომის“ ნდობა და იმედი. ერთ შემთხვევაში ვიღებთ ეკონომიკურ განვითარებას, მეორე შემთხვევაში კი საზოგადოებაში დაცულობის გრძობას, ერთმანეთის ნდობას. თუმცა არსებობს სახელმწიფოები, სადაც პირადი/სოციალური დაცულობის განცდა და ეკონომიკური განვითარება ერთდროულად გვხვდება, მაგალითად ისრაელში.

როგორია სოციალური კაპიტალი საქართველოში? ამისთვის საჭიროა მოვიკვლიოთ როგორც საზოგადოების დამოკიდებულება სახელმწიფოს მიმართ, ისე მათი უშუალო გარემოცვის – თემის მიმართ.

მამ ასე, როგორია საქართველოს მოსახლეობის ნდობა სახელმწიფო ინსტიტუციების, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანებების მიმართ?

კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) – „კავკასიის ბარომეტრის“ – თანახმად, საქართველოს საზოგადოების დაახლოებით მესამედი არ ენდობა არცერთ ინსტიტუციასა თუ ორგანიზაციას, ჯამში: ²

- 27% არ ენდობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას;
- 32% არ ენდობა პარლამენტს;
- 37% არ ენდობა პრეზიდენტის ინსტიტუტს;
- 33% არ ენდობა პოლიტიკურ პარტიებს;
- 28% არ ენდობა ადგილობრივ თვითმმართველობას;
- 19% არ ენდობა მედიას;
- 22% არ ენდობა არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

ალბათ, ასეთი შედეგები არც არის გასაკვირი, თუ გავითვალისწინებთ საქართველოს ისტორიულ მესხიერებას: დაწყებული მძიმე, 70-წლიანი საბჭოთა წარსულიდან, როდესაც თითქმის ორმა თაობამ გაიარა ოჯახის წევრების, ახლობლების რეპრესიები, გაგრძელებული უფრო ძველი ისტორიით, როდესაც რთულად თუ „მოიპოვება“ მშვიდობიანი პერიოდი. თაობები შეიცვალა იმ გამოცდილებით და ჩამოყალიბებული რწმენით, რომ „სახელმწიფო“ არ არის მათი წარმომადგენელი, არამედ ის არის უცხო, დამპყრობლის ძალადობრივი მექანიზმი, რომელსაც უნდა შეეწინააღმდეგო, დაემართა, მოატყუო და ამბოხება მოუწყო. საინტერესოა საქართველოში „არსენასა“ თუ ფირალების ფენომენი, სადაც სწორედ ხელისუფალის წინააღმდეგ მებრძოლი ადამიანი უფრო მისაღები და პატივსაცემია, ვიდრე თავად ხელისუფლება.

საერთო სურათის უკეთ გაზრებისთვის მნიშვნელოვანია პრობლემაზე საუბარი ვიწრო პოლიტიკური ინტერესების მიღმა: მოსახლეობაში არსებული უნდობლობა ყველა პოლიტიკური პარტიის პრობლემაა, თანაბარი წონით, რადგანაც სწორედ ამ უნდობლობის გამოყენებით და მანიპულირებით გარეშე ძალები წარმატებით ახერხებენ სახელმწიფოს შიგნით არეულობის პროვოცირებას, დაუცველობისა და შიშის გაცდას, რაც საზოგადოებისა და მართვის სისტემების მოშლას და კრიზისს იწვევს საზოგადოების ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში. მეტიც, საზოგადოებაში საკუთარი ინსტიტუციებისადმი რწმენის მოშლა, არეულობის დანერგვა და ქაოსი თანამედროვე სტილის ომის წარმოების, ე.წ. „ჰიბრიდული ომის“ განმარტებაა, რაც არ არის დამთხვევა. თუ შევაჯამებთ ჰიბრიდული ომის შესახებ ლიტერატურაში არსებულ განმარტებებს და მიმოხილვას, შეიძლება დავასკვნათ: ჰიბრიდული ომი არის მოწინააღმდეგის გათიშვის მრავალფეროვანი მეთოდების გამოყენება, მათ შორის, ფარული, ფსიქოლოგიური, საინფორმაციო ოპერაციების მეშვეობით, რაც ემსახურება მოსახლეობაში შფოთვის, პანიკის დანერგვას და მოწინააღმდეგის დეზინტეგრაციას.³

2 კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC-ს) – „კავკასიის ბარომეტრის“ – მეთოდოლოგიით, კითხვაზე – რამდენად ენდობით სხვადასხვა ინსტიტუციასა თუ გაერთიანებას, სავარაუდო ასარჩევი პასუხებია: სრულად ვენდობი, უფრო ვენდობი, ნეიტრალური დამოკიდებულება, უფრო არ ვენდობი, სრულად არ ვენდობი, არ ვიცი და უარი პასუხზე. ამ სტატიის ფარგლებში შეჯამებულია პასუხები: „სრულად არ ვენდობი“ და „არ ვენდობი“. <https://caucasusbarometer.org/en/cb2020ge/codebook/> <https://caucasusbarometer.org/en/cb2020ge/codebook/>

3 Detering Hybrid Threats: The Need for a More Rational Debate; Author: Michael Ruhle; Published by NATO Defense College, 2019.

ამის საუკეთესო მაგალითია, სავარაუდოდ, რუსეთის მხრიდან უნდობლობის დანერგვა ჯანდაცვის სისტემისა და ვაქცინაციის მიმართ⁴ – ლუგარის ცენტრზე თავდასხმის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია სახეცვლილი ფორმით გავრცელდა სხვადასხვა საიტზე: „როგორც შსს-ში აცხადებენ, კიბერშეტევების შედეგად მოპოვებული, ავთენტიკური დოკუმენტაციის ნაწილი ამჟამად ატვირთულია ერთ-ერთ უცხოურ ვებგვერდზე და მასობრივი მომხმარებლისთვის ხელმისაწვდომია. ამასთან ერთად, აღნიშნულ ვებგვერდზე ატვირთულია აშკარად ფალსიფიცირებული დოკუმენტები, რომლებიც განზრახ არის გაყალბებული საზოგადოების დაშინების, მათში დაბნეულობისა და უნდობლობის დანერგვის მიზნით.“

მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ ვითარებაში, როდესაც მოსახლეობაში ფართოდ გავრცელებულია უნდობლობა როგორც სახელმწიფო ინსტიტუტების, ისე სხვა საინფორმაციო-პოლიტიკური თუ სხვა ორგანიზაციების მიმართ, ვისი იმედი აქვს საქართველოს მოსახლეობას?

ამ ნაწილში მოვიშველიებთ ავტორის მიერ ჩატარებულ მიმდინარე კვლევას, რომელშიც მონაწილეობა ანონიმურად მიიღო 1156-მარესპონდენტმა.⁵ როგორც კვლევამ აჩვენა, გამოკითხულთა მხოლოდ 59% მიიჩნევს, რომ ოჯახი მათ პოზიციას გაიზიარებს, „თუ თქვენი შეხედულება ან ცხოვრების წესი ეწინააღმდეგება საზოგადოების მოლოდინებს;“⁶ იმავდროულად, გამოკითხულთა 37% მიიჩნევს, რომ მათ „სოციალურ, პოლიტიკურ, რელიგიურ და სხვა ღირებულებებს“ საზოგადოების „უმცირესობა“ იზიარებს. მართალია, „კავკასიის ბარომეტრს“ ვერ შევადარებთ აღნიშნულ კვლევას (მათი მეთოდოლოგიური განსხვავებების გამო „კავკასიის ბარომეტრი“ შემთხვევითი შერჩევის მეთოდს ეყრდნობა, მაშინ როდესაც ავტორის კვლევა თოვლის გუნდის პრინციპით შერჩევის მეთოდით შემოიფარგლა და კვლევის ვალიდობა/სანდობობა ჯერ კიდევ დამუშავების პროცესშია), თუმცა წინასწარი შედეგები მაინც მიუთითებს, რომ მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილში დიდია ტოტალური უნდობლობის

განცდა. ამას კიდევ უფრო აძლიერებს ავტორის კვლევის გამოკითხულთა პასუხი შემდეგ კითხვაზე: „ზოგადად, რამდენად დაცულად გრძნობთ თავს?“, რომელზეც 55%-მა უპასუხა: „არ ვგრძნობ თავს დაცულად“, ხოლო 21%-მა უპასუხა – „არ ვიცი“. გამოკითხულთა მხოლოდ მეოთხედმა მიიჩნია თავი დაცულად.

ორივე კვლევის შედეგები და თანამედროვე პოლიტიკური მოვლენების ანალიზი ავტორს უჩენს ძლიერ განცდას, რომ მოსახლეობაში არსებული უნდობლობა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს როგორც საზოგადოების საერთო პოლიტიკურ ცხოვრებაზე, ისე მათ საარჩევნო ქცევაზე: მოსახლეობა მინიმალურად იყენებს მართვაში ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმს, რომლებიც მრავლადაა ხელმისაწვდომი როგორც საკანონმდებლო, ისე პოლიტიკურ დონეზე (პეტიციები, მოსახლეობის საერთო კრება, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, საკრებულოს სხდომებზე დასწრება და სხვ.),⁶ ამის საპირწონედ ნებისმიერი უკმაყოფილება გროვდება და პერიოდულად პოლიტიკურ დაპირისპირებაში გადაიზრდება, არცთუ ისე იშვიათად, ფიზიკური დაპირისპირების თანხლებით. საყურადღებოა, რომ შესაძლოა, მოქალაქეების მხრიდან ჩართულობის მექანიზმების გამოუყენებლობა გამოწვეული იყოს მათში რწმენის ნაკლებობით, რომ მათი აქტიურობა შესაძლოა, შედეგად იყოს: ავტორის კვლევის გამოკითხულთა 38% მიიჩნევს, რომ არ აქვს გავლენა საკუთარ ცხოვრებაზე.

ამიტომაც შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საქართველოში „ტომური“ სახის სოციალური კაპიტალი მორღვეული, ან, მინიმუმ, სახეცვლილია და აღარ უზრუნველყოფს მოსახლეობაში დაცულობისა და ერთმანეთის (თემის, საახლობლოს) იმედის განცდას, თუმცა, იმავდროულად, ჯერ არ არის მიღწეული მასობრივი „ინდუსტრიული“ სახის სოციალური კაპიტალი, სადაც მოქალაქეები გაერთიანდებოდნენ საერთო ინტერესების, ღირებულებების გარშემო და პოლიტიკაში პროაქტიურად ჩაერთვებოდნენ (ასეთი ჯგუფები ჯერჯერობით უმცირესობას წარმოადგენენ), არა მხოლოდ ხმის მიცემის გზით,

4 „კიბერშეტევა ჯანდაცვის სამინისტროზე და რუსული კვალი“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, https://idfi.ge/ge/strategy_of_russian_cyber_operations
5 სოციალური და ფსიქოლოგიური მედევობა საქართველოში, მიმდინარე კვლევა, ავტორი თონა მაჭარაშვილი. კვლევა დამუშავების პროცესშია (ვალიდობა და სანდობობა ამ დროისთვის არ არის ვადასტურებული).
6 იხ. „კავკასიის ბარომეტრი“, <https://caucasusbarometer.org/en/cb2020ge/codebook/>

არამედ საკუთარი პოზიციების აქტიურად გამოხატვით, ადვოკატირებითა და პოლიტიკურ პარტიებთან ერთად მუშაობით, რათა ნებისმიერი პოლიტიკური პროცესი უფრო მეტად ასახავდეს მოსახლეობის საჭიროებებს. სწორედ ამიტომ, შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე პოლიტიკურ ცხოვრებას, რომლის განუყოფელი ნაწილი არჩევნებიცაა,

შიში წარმართავს, რომელიც მნიშვნელოვნად გამძაფრებულია გარეშე ძალების ჩარევის შედეგად. რა შედეგებთან მიგვიყვანს მსგავსი პროცესი, დრო გვიჩვენებს, თუმცა უკვე დღეს ჩანს მწვავე აუცილებლობა, რომ საჭიროა სოციალური კაპიტალის გაძლიერებაზე მუშაობა.

ამომრჩეველის გვერდი

ჟურნალი „არჩევნები და დემოკრატია“ ერთგვარი პლატფორმაა, სადაც არჩევნებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება. გამოცემისთვის ღირებულია საარჩევნო პროცესში მონაწილე მხარეების პოზიციათა წარმოჩენა, საქართველოში საარჩევნო გარემოში არსებული მიღწევებისა და გამოწვევების განხილვა. ჟურნალში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობას მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა. ყოველ გამოცემაში არის რუბრიკა „ამომრჩეველის გვერდი“, სადაც ამომრჩეველს საშუალება აქვს, ისაუბროს არჩევნებთან დაკავშირებულ მისთვის აქტუალურ საკითხებზე.

ამჯერად რუბრიკა „ამომრჩეველის გვერდის“ სტუმარია ამომრჩეველი **ჭურიე აბაშიძე**.



- » **პირველ რიგში, საინტერესოა თქვენი მოსაზრება არჩევნების, როგორც დემოკრატიის უშუალო ფორმის, შესახებ. თქვენი აზრით, რამდენად მნიშვნელოვანია ეს მოვლენა ქვეყნისა და საზოგადოებისათვის?**

არჩევნები ხალხის სურვილის გამოხატულებაა სახელმწიფოს მართვის პროცესებში, ის მოქალაქეებისთვის საშუალებაა, თვითონ აირჩიონ მმართველი, რომლისაც სჯერათ და სწამთ, რომ ის ქვეყნის მომავალს უკეთესობისკენ შეცვლის; ეს დემოკრატიისაკენ მიმავალი გზაა; ადამიანები საკუთარი თავისუფალი ნებით და ხმით უნდა წყვეტდნენ თავიანთ მომავალს. ქვეყნის დემოკრატიული მომავლის გარანტი და განმსაზღვრელი ამ ქვეყნის მოქალაქეა.

- » **გაქვთ თუ არა ინფორმაცია საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ? როგორია თქვენი პოზიცია ამასთან დაკავშირებით?**

დიახ, მაქვს. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, საარჩევნო კანონმდებლობაში ბოლო წლებში რაც შევიდა, ეს იყო პარტიებისთვის დაწესებული კვოტირების საკითხი, სადაც პარტიებს დაევალიათ მათ მიერ წარმოდგენილ საარჩევნო სიაში ყოველი მეოთხე განსხვავებული სქესის წარმომადგენლის შეყვანა, ასევე ცვლილებები შევიდა აგიტაციის ფორმებსა და ვადებთან დაკავშირებით. პარტიებისთვის ცვლილებები განხორციელდა დაფინანსების საკითხებთან დაკავშირებითაც.

- » **რამდენად აქტიური მოქალაქე ხართ, ყოველთვის მონაწილეობთ არჩევნებში?**

დიახ, ყოველთვის ვცდილობ, აქტიურად მივიღო მონაწილეობა არჩევნებში და ჩემი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობა სისრულეში მოვიყვანო. მჯერა, რომ ერთი ხმაც მნიშვნელოვანი და გადაამწყვეტია.

- » **ხომ არ გექმნებათ რაიმე დაბრკოლება საარჩევნო პროცესში როგორც არჩევნების ადმინისტრირების, ასევე პასიური/აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზების მხრივ?**

პირადად მე აქამდე არანაირი დაბრკოლება არ შემქმნია არჩევნების დროს, თუმცა საარჩევნო უბანზე ხშირად მინახავს ღია აგიტაციები, მიუხედავად იმისა, რომ ეს იკრძალება არჩევნების დღეს.

» **როგორ შეათვასებთ არსებულ საარჩევნო გარემოს? თქვენი აზრით, არის თუ არა ისეთი საკითხი, რომელიც გაუმჯობესებას საჭიროებს? გთხოვთ, გაგვიზიაროთ თქვენი რეკომენდაციები.**

არჩევნები დემოკრატიის მშენებლობისა და ქვეყნის უკეთესი მომავლის იმედია. ვფიქრობ, რომ პროცესი გაუმჯობესებას საჭიროებს და არის გარკვეული ხარვეზები, რაც გამოიხატება მოქალაქეების სხვადასხვა ფორმით მოსყიდვის შემთხვევებში, არჩევნების დღეს, აკრძალვის მიუხედავად, პარტიების მიერ საარჩევნო უბნებზე აგიტაციის წარმოებაში, ზოგ შემთხვევაში არასწორად დათვლილ ხმებსა და შედგენილ საარჩევნო ოქმებში, ხშირ დაპირისპირებაში (სიტყვიერი თუ ფიზიკური) პარტიების წარმომადგენლებს შორის, რაც, საბოლოო ჯამში, ზიანს აყენებს საარჩევნო გარემოსა და დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობას.