

პრევენები და დემოკრატია

საარჩევნო ჟურნალი N 3

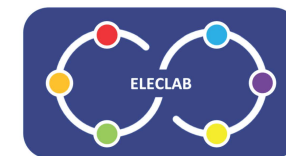
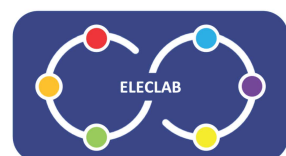


GEO
ENG

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.



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

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

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

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

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

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

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

<http://sec.ge/>

ISSN 2667-937X

სარედაქციო საბჭოს თავმჯდომარე

პარმენ ჯალაღონია

სარედაქციო საბჭოს წევრები

მავა ლომაძე
რუსუდან ანანიაშვილი
ქეთევან ჯანელიძე

ქართული ტექსტის რედაქტორი

თამარ გაბელაია





ევროპის საბჭო ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ხელს უწყობს ევროპის საარჩევნო მემკვიდრეობის დანერგვას საქართველოში. ჩვენს მთავარ პარტნიორთან, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციასთან, მჭიდრო თანამშრომლობით მიღწეულია ბევრი რამ საარჩევნო პრაქტიკის მიუკერძოებლობის, გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის უზრუნველსაყოფად. ჩვენი ერთობლივი ძალისხმევით შემცირდა არჩევნებისადმი საქართველოს მოქალაქეების უნდობლობა.

მიუხედავად ამისა, ბოლოდროინდელმა მოვლენებმა ცხადყო, რომ ახალგაზრდა დემოკრატიებში თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული საარჩევნო გარემო მყიდვეა და საარჩევნო პროცესის გამოვლენილმა ნაკლოვანებებმა შესაძლოა, გადაფარონ ჩატარებული საარჩევნო რეფორმების მიღწევები.

საარჩევნო ძირითადი პრინციპები ჯერ კიდევ მოითხოვს დაცვას, ინსტიტუციონალიზებას და პრაქტიკულ განხორციელებას. საარჩევნო პროცესების ხარვეზები უნდა აღმოიფხვრას ეფექტიანი სამართლებრივი

სამუშაოებებით და საარჩევნო დავები უნდა გადაწყდეს არსებითად.

ამ მიზნით ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მოქალაქეებმა მიიღონ გამჭვირვალე ინფორმაცია. პლურალისტური და ჯანსაღი საარჩევნო გარემო არის საქართველოს მოქალაქეების ინფორმირებული არჩევანის ფორმირების წინაპირობა.

პერიოდული საარჩევნო ჟურნალი „არჩევნები და დემოკრატია“, რომელიც გამოიცემა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საარჩევნო კომისიასთან მჭიდრო თანამშრომლობით, კარგი ფორუმაა, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეებისთვის, ისევე როგორც საარჩევნო საკითხებით დაინტერესებული მხარეებისათვის, საარჩევნო სფეროში უახლესი მოვლენების, საერთაშორისო და ადგილობრივი სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას. სამოქალაქო საზოგადოებისა და ამომრჩევლებისათვის არსებული სპეციალური რუბრიკები ფართო საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, აქტიურად ჩაერთოს და განიხილოს საქართველოში საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხები.

იმედი მაქვს, რომ ევროპის საბჭოს ნაყოფიერი თანამშრომლობა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საარჩევნო კომისიასთან კიდევ უფრო გაღრმავდება, რაც უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ინკლუზიური საარჩევნო პროცესების მხარდაჭერას.



Natalia Voutova – Head of Council of Europe Office in Georgia

The Council of Europe has been promoting Europe's electoral heritage in Georgia over a decade. In close cooperation with our major partner, the Election Administration of Georgia, a lot has been achieved towards ensuring integrity, transparency and inclusiveness of electoral practices. Our joint efforts have resulted in diminishing the distrust of Georgian citizens towards the election process.

Still, latest developments have revealed, that in young democracies free, fair and competitive electoral environment is fragile and emerging shortcomings of the electoral process may detract from achievements of conducted electoral reforms.

The main electoral principles are still to be safeguarded, institutionalised and implemented in practice. Shortcomings of the electoral processes shall be eliminated through effective legal remedies and electoral disputes be resolved on the merits.

To that end, it is of utmost importance that Georgian citizens obtain transparent information. Pluralistic and healthy electoral environment is a pre-condition for formation of the informed choice of Georgian citizens.

The periodic electoral journal "Elections and Democracy", published in close cooperation with the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Adjara, is a good forum to provide Georgian citizens, as well as electoral stakeholders with information on the latest developments, international and domestic standards and practices in the field of elections. Special rubrics for civil society organisations leave space for interactive interventions, enabling general public to address most disputable issues related to electoral processes in Georgia.

I express the hope that the Council of Europe's fruitful cooperation with the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Adjara will be further enhanced to support transparent and inclusive electoral processes.



არჩევნების ისტორია საქართველოში ჯერ კიდევ 1919 წლის თებერვლიდან იწყება, როდესაც ქვეყნის მოსახლეობამ პირველად აირჩია საკანონმდებლო ორგანო – დამფუძნებელი კრება. ეს იყო ჩვენი ქვეყნის ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული, დემოკრატიული არჩევნები.

სამართლიანი არჩევნები დემოკრატიული განვითარების პროცესის უმთავრესი შემადგენელი ნაწილია. საქართველოს მოქალაქეს ქვეყნის მთავარი კანონი – საქართველოს კონსტიტუცია – ანიჭებს უფლებას, აირჩიოს საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირები ან თავად იქნეს არჩეული, ისარგებლოს

პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლებით. საზოგადოების აქტიურ ჩართულობას ამ პროცესში უმთავრესი მნიშვნელობა აქვს.

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ისევე, როგორც აჭარის ა/რ უმაღლესი საარჩევნო კომისია, ატარებს მთელ რიგს ღონისძიებებისას ქვეყანაში საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისათვის. ამ მიმართულებით განხორციელებული აქტივობები დადებითად შეფასდა ადგილობრივი და საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მხრიდან.

საარჩევნო ჟურნალი „არჩევნები და დემოკრატია“, რომელიც ევროპის საბჭოს პროექტთან – „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“ – თანამშრომლობით გამოიცა, ხელს უწყობს როგორც ამომრჩევლის, ასევე არჩევნებში ჩართული მხარეების ინფორმირებას. ეს არის ერთგვარი პლატფორმა სფეროში მიმდინარე აქტუალური საკითხების განსახილველად.

Nodar Meladze - Deputy Chairperson of the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Adjara

The history of elections in Georgia dates back to February 1919, when the first legislative body – the Constituent Assembly was elected. This was the first multi-partial, democratic election in the history of our country.

Fair elections play a crucial role in the process of democratic development. The supreme law of the country - the Constitution of Georgia grants the citizens the right to participate in elections, elect public officials as well as to hold any public office, and to use active and passive suffrage. The involvement of society in the mentioned process is highly important.

The Central Election Commission of Georgia, as well as the Supreme Election Commission of Adjara Autonomous Republic, is implementing a number of measures to improve the election environment in the country. The activities carried out in this direction were positively evaluated by the local and international observer organizations.

The journal “Election and Democracy” published with the support of the Council of Europe within the framework of the project “Supporting Transparency, Inclusiveness, and Integrity of the Electoral Practice and Process in Georgia” provides information to voters and stakeholders. It serves as a platform to discuss topical issues related to given sphere.

ხელისუფლების ლეგიტიმურობა: ნორმატიული და ემპირიული სსკაქტები



გიორგი ხუბუა

თსუ-ის პროფესორი, ბერლინის შტაინბაისის უნივერსიტეტის პრეზიდენტი კვლევების დარგში

აბსტრაქტი

დემოკრატიული ლეგიტიმაცია არ შემოიფარგლება მხოლოდ არჩევნებით. პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის უფლება არ შემოიფარგლება მხოლოდ არჩევნებში ხმის მიცემით, არამედ პოლიტიკური ნების ფორმირების მთლიან პროცესზე მუდმივი (პერმანენტული) ზეგავლენის შესაძლებლობასაც ვულისხმობს. არჩევნები აყალიბებს ლეგიტიმაციის ცენტრალურ ელემენტს, მაგრამ მხოლოდ არჩევნები ასეთი ზეგავლენის გარანტიას არ იძლევა.

არჩევნებში ხმის მიცემა, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის ხელისუფლების დელეგირება, არის ლეგიტიმაციის მთელი პროცესის მხოლოდ საწყისი აქტი, მხოლოდ ერთი რგოლი. არჩევნების დემოკრატიული ლეგიტიმურობის წინაპირობაა, რომ თვითონ ამომრჩეველი იყოს დარწმუნებული ძალაუფლების გადაცემის მართლზომიერებაში. მხოლოდ საარჩევნო პროცესის გაკონტროლების შესაძლებლობისას შეიძლება სუვერენი (ხალხი) იყოს დარწმუნებული, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო ლეგიტიმური ფორმითაა ჩამოყალიბებული. საარჩევნო პროცესის თითოეულ მონაწილეს უნდა ჰქონდეს

არჩევნების მსვლელობის თითოეული ეტაპის გააზრების და გაკონტროლების შესაძლებლობა. ამის უმთავრესი წინაპირობაა არჩევნების გამჭვირვალე ხასიათი.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს დემოკრატიის შინაარსობრივ ელემენტებს და ადგენს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალოდ დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.“ (მ. 3, პ. 2.).

პოლიტიკური ხელისუფლება „ავტორიზებულია“ საყოველთაო და თანასწორი არჩევნების ფორმით. ამავე დროს, მოქალაქე მუდმივად რჩება ხელისუფლების წყაროდ, მათ შორის, არჩევნების შემდგომ პერიოდშიც. მაგრამ, რამდენად შეუძლია მხოლოდ არჩევნებს, შეასრულოს ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ფუნქცია?

ლიტერატურაში სულ უფრო იზრდება იმ შეხედულების მომხრეთა რიცხვი, რომელთა აზრით, „არჩევნები დღეისათვის პრიმიტიულია, ხოლო დემოკრატია, რომელიც მხოლოდ არჩევნებზეა დაყვანილი (რედუცირებული), კვდომისთვისაა განწირული.“¹ შემთხვევითი არაა, რომ დემოკრატიულ პროცესში ხალხის მონაწილეობა დემოკრატიის „აქილევსის ქუსლად“ არის მიჩნეული.²

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმა ზოგჯერ უძლიურია, ეფექტურად გადაწყვიტოს მართვის თანამედროვე რთული გამოწვევები. ლეგიტიმურობის დეფიციტს აყალიბებს პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და ელიტების მიმართ არსებული უნდობლობა. ჯერჯერობით ნაადრევია დემოკრატიის კრიზისზე საუბარი, მაგრამ სულ

1 David Van Reybrouck, Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen 2016, S. 61.
2 Sartori, Demokratietheorie, 2006, S. 40.

უფრო აქტუალური ხდება დემოკრატიის წინაშე მდგომი გამოწვევების ახლებური განაზრება. შემთხვევითი არ არის, რომ სულ უფრო პოპულარული ხდება თეორიები, რომლებიც მოგვიწოდებენ „დემოკრატიის დემოკრატიზაციისკენ“.³

არჩევნებში მონაწილეობის სულ უფრო ნაკლები სურვილი, პარტიული სტრუქტურების რეპუტაციის დაცემა, მოქალაქეების მიმართ სახელმწიფო სტრუქტურების ანგარიშვალდებულების შემცირება და სხვა ფაქტორები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს სკეპტიკურ დამოკიდებულებას არჩევნების, როგორც ხელისუფლების ლეგიტიმურობის წყაროს, მიმართ. ცალკეული თეორიის მიხედვით, არჩევნები დემოკრატიის გერივინს კი არ წარმოადგენს, არამედ დემოკრატიის დაღლილობის სინდრომის მაჩვენებელია,⁴ ხოლო ზოგიერთი ავტორი მიუთითებს „პოსტდემოკრატიზზე“, როგორც თანამედროვე მართვის უფრო ოპტიმალურ მოდელზე.

1. ლეგიტიმურობის ცნების მნიშვნელობა პოლიტიკური პრაქტიკისათვის

ლეგიტიმურობის ცნებას არა მარტო თეორიული, არამედ დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკური პროცესისათვის. ლეგიტიმურობის ცნებას ეფუძნება პრეტენზია ხელისუფლების განხორციელებაზე და, ასევე, ხელისუფლების მიერ დადგენილი ნორმების სავალდებულოობა. ლეგიტიმურობისა და არალეგიტიმურობის ცნების შინაარსი მნიშვნელოვანია სამოქალაქო წინააღმდეგობისა და დაუმორჩილებლობის უფლების დასასაბუთებლადაც.

ხელისუფლების ლეგიტიმურობა (ან არალეგიტიმურობა) განეკუთვნება დეონტური ცნებების კატეგორიას. დეონტური ცნება ეხება უფლებებს, მოვალეობებს, ნებართვას ან აკრძალვებს და, შესაბამისად, ასრულებს კონკრეტული ქცევის სახელმძღვანელო

ფუნქციებს. დეონტური ცნება განსხვავდება აქსიოლოგიური ცნებისაგან. აქსიოლოგიური ცნება ღირებულებებთანაა დაკავშირებული. აქსიოლოგიური ცნება ეხება ქცევის ან მდგომარეობის ღირებულებით შეფასებას, მაგრამ არ აყალიბებს კონკრეტული მოქმედების ან აკრძალვის მოდელს. ამიტომაც, რომ ლეგიტიმურობის სტატუსის მიმართ პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებს განსაკუთრებული ინტერესი აქვთ. „ლეგიტიმურობის“ კატეგორია აძლევს მათ გარკვეული მოქმედების „ავტორიზაციის“ უფლებას, რომელიც სხვა პირობებში ნორმატიულად დაუშვებელი იქნებოდა. გარდა ამისა, სწორედ ლეგიტიმურობა ანიჭებს ხელისუფლებას ნორმატიულ სტატუსსა და მართვის უფლებამოსილებას, რომელსაც ვერ იღებს პოლიტიკური პროცესის სხვა მონაწილე.⁵

2. ლეგიტიმურობის სტრუქტურული ელემენტები

კონსტიტუციურსამართლებრივად ხელისუფლება ლეგიტიმურია, თუ ის ხორციელდება არსებული წესების დაცვით (ლეგალურობა). ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია ვისაუბროთ „ლეგალურ ლეგიტიმურობაზე“. ლეგიტიმურობა, გარდა წმინდა იურიდიული ასპექტისა, მოიცავს არაიურიდიულ დონეებს.

დემოკრატია ნიშნავს: „government of the people, by the people, and for the people“ (Lincoln). ამ სტრუქტურული პრინციპის მიხედვით, განასხვავებენ ლეგიტიმაციის ორ სახეს: ე.წ. input-ლეგიტიმაცია (არჩევნები, უშუალო დემოკრატიის ფორმები) და ე.წ. output-ლეგიტიმაცია, რომლის დროსაც ხდება მოქალაქეებისა და დემოკრატიულ პროცესში მონაწილე სუბიექტებისათვის სასარგებლო გადაწყვეტილების მიღება.⁶ ეს უკანასკნელი ფორმა სადავოა სამეცნიერო ლიტერატურაში, რადგანაც სასარგებლო და ოპტიმალური გადაწყვეტილებები შესაძლებელია ზოგჯერ ოლიგარქიული და არადემოკრატიული რეჟიმის პირობებშიც იქნეს მიღებული.

3 Wozu Demokratisierung der Demokratie?–Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements, Brigitte Geißel in: Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, 2008, S. 29.
4 ობ.: Armin Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/M. 2015; Bernhard Weißels, Politische Ungleichheit beim Wählen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie, Wiesbaden 2015, S. 67–94.
5 Cord Schmelzle, Zum Begriff politischer Legitimität, in: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderheft 27), Baden-Baden: Nomos, 419-435.
6 Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Campus, Frankfurt am Main/New York 1999.

2.1. Input-ლეგიტიმურობა

Input-ლეგიტიმურობა ფოკუსს აკეთებს პოლიტიკურ პროცესში მოქალაქის მონაწილეობის ხარისხზე. გადამწყვეტია მოქალაქის და საზოგადოების სხვადასხვა სექტორის, მათ შორის მარგინალიზებული ჯგუფების, ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პრობლემის სწორი, მართებული გადაწყვეტა მით უფრო გარანტირებულია, რაც უფრო ინტენსიურადაა ამ პროცესში თითოეული მოქალაქე ჩართული. მონაწილეობის ხარისხთან ერთად დიდი ყურადღება ექცევა პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდასაც. Input-ლეგიტიმურობა ესწრაფვის პოლიტიკური სისტემის რაციონალიზაციას პოლიტიკურ პროცესში ხალხის ნებისა და ინტერესების მაქსიმალური ჩართულობით. ხალხის უმრავლესობა ამ მანდატს პოლიტიკურ ხელისუფლებას ანიჭებს მხოლოდ დროის განსაზღვრული მონაკვეთისათვის. ხელისუფლება მოქცეულია ამ დროით ჩარჩოში და ექვემდებარება კონტროლს და პასუხისმგებლობას ხალხის წინაშე.⁷

2.2. Output-ლეგიტიმურობა

Output-ლეგიტიმურობა გულისხმობს პოლიტიკური სისტემის უნარს, ეფექტურად და მოქნილად გადაწყვიტოს პრობლემა, რომელიც მაქსიმალურ თანხვედრაშია მოქალაქეთა მოლოდინებსა და მიზნებთან.⁸ პოლიტიკური წესრიგის ლეგიტიმური ბუნების შეფასებისას ძირითადი კრიტერიუმია სწორედ საერთო მოლოდინებისა და მიზნის მიღწევა. პოლიტიკური სტრუქტურების ფორმირებისას გადამწყვეტია, თუ რამდენად შეუძლიათ მათ, გაამართლონ ეს მოლოდინი. ე.წ. პოსტდემოკრატიული მიდგომები უფრო ორიენტირებული არიან ეფექტურ შედეგებზე, და არა იმდენად პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობაზე.⁹ პოსტდემოკრატიული თეორიის წარმომადგენელთა აზრით, ეფექტური პოლიტიკა წარმატებულად შეიძლება წარმართოს არა მხოლოდ ხალხის მონაწილეობით, არამედ ამ პროცესში ექსპერტებისა და პოლიტიკური ელიტების ჩართვით. ეფექტურობის პრინციპი ერთგვარ კონკურენციას

უწევს ხალხის პოლიტიკურ პროცესში აქტიურ მონაწილეობას.

ლეგიტიმაცია აერთიანებს ნორმატიულ და ემპირიულ დონეებს. ლეგიტიმაციის ნორმატიულ შინაარსს განსაზღვრავს სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელიც ერთგვარად „ამატებს“ მთელ რიგს ელემენტებისას ხელისუფლების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პროცესში. დემოკრატიული რეჟიმი, მათ შორის ხალხის უმრავლესობაც, შებოჭილია კანონითა და სამართლით, ადამიანის უფლებებით და სხვ. ლეგიტიმაციის ემპირიულ დონეს აყალიბებს მოქალაქეების მხრიდან ამ ხელისუფლების აღიარების განცდა.

ხელისუფლების ლეგიტიმურობისათვის არ არის საკმარისი მხოლოდ მოქალაქეების მხრიდან მათი აღიარება. პოლიტიკური ინსტიტუტები მუდმივად უნდა შემოაწმდეს, თუ რამდენად იცავენ ისინი ლეგიტიმურობის ნორმატიულ სტანდარტებს. დეფექტურ დემოკრატიას ვერ გაამართლებს თუნდაც ხალხის უმრავლესობის მიერ მხარდაჭერილი ღონისძიებები. მხოლოდ უმრავლესობის ნება არ არის საკმარისი დემოკრატიული ლეგიტიმაციისათვის.

ჰაბერმასის მიხედვით, ხელისუფლება და პოლიტიკური წესრიგი ლეგიტიმურია, თუ პოლიტიკური ორგანიზაციის არსებულ ფორმას შეიძლება პრეტენზია ჰქონდეს არა მარტო ფაქტობრივი აღიარების მოპოვებაზე, არამედ იმაზეც, რომ იმსახურებს ამ აღიარებას.¹⁰ გარდა აღიარების ემპირიული დონისა, წესრიგის იდეისათვის მნიშვნელოვანია, თუ ნორმატიულად რამდენად იმსახურებს ხელისუფლება აღიარებას.

ლეგიტიმურობის ნორმატიული საფუძვლები და კრიტერიუმები მოცემულია არა მხოლოდ არსებულ მართლწესრიგში, არამედ მის გარეთ არსებულ სხვა ღირებულებით სისტემებშიც, მათ შორის, ეთიკური პრინციპების სახით. ეს ღირებულებები იცვლება ეპოქისა და დროის მიხედვით და დამოკიდებულია პოლიტიკურ პროცესში მონაწილე სუბიექტების ნებასა და სურვილზე, განახორციელონ ისინი.¹¹

7 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, RdNr. 142.

8 Höreth, Die Europäische Union im Legitimitätsdilemma, 1999, S. 85.

9 Colin Grouch, Post-Democracy, 2004.

10 Habermas, Zur Legitimation der Menschenrechte, in: ders., Die postnationale Konstellation, 1998, S. 170 ff./173.

11 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, RdNr 44.

ფაქტობრივი ლეგიტიმურობის მოძღვრება ეფუძნება ვებერის თეორიას, რომელიც განასხვავებდა ხელისუფლების ქარიზმატულ, რაციონალურ და ტრადიციონალურ ფორმებს. ვებერთან უმთავრესია ლეგიტიმურობის სახელისუფლებო ურთიერთობათა ფაქტობრივი აღიარება.¹² ლეგიტიმურობის ნორმატიული ასპექტები ამ შემთხვევაში ნაკლებად არის გათვალისწინებული.

დელიბერაცია (კონსულტაცია, რჩევები) არის დემოკრატიის ახალი პარადიგმა, რომელიც იურგენ ჰაბერმასმა განავითარა. დელიბერაციული დემოკრატიის დროს მოქალაქეები აქტიურად მონაწილეობენ საჯარო საზოგადოებრივ დისკურსში, ხოლო პოლიტიკური პროცესი უფრო მეტად არის ორიენტირებული რაციონალურ გადაწყვეტილებებზე. დელიბერაციული დემოკრატია ესწრაფვის, უფრო მეტი რაციონალურობა შესძინოს პოლიტიკურ პროცესს და ორიენტირებულია გონივრული, სამართლიანი, გამჭვირვალე პოლიტიკის ფორმირებაზე. ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად ამაღვრება, თუ ძალაუფლებასა და პარტიკულარულ პარტიულ ინტერესებზე ორიენტირებული ქცევის ჩანაცვლება მოხდება კომუნიკაციური, ანუ ურთიერთგაგებასა და შეთანხმებაზე ორიენტირებული ქცევით.

3. ხელისუფლების ლეგიტიმაცია და არჩევნები

დემოკრატიული ლეგიტიმაცია არ მოიცავს მხოლოდ არჩევნებს, ხოლო პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის უფლება არ შემოიფარგლება მხოლოდ არჩევნებში ხმის მიცემით. ხელისუფლების ლეგიტიმურობა გულისხმობს ხალხის მიერ პოლიტიკური ნების ფორმირების მთლიან პროცესზე მუდმივი (პერმანენტული) კონტროლისა და ზეგავლენის შესაძლებლობას. არჩევნები აყალიბებს ლეგიტიმაციის ცენტრალურ ელემენტს, მაგრამ მხოლოდ არჩევნები ხელისუფლებაზე ქმედითი კონტროლის გარანტიას არ იძლევა.

მხოლოდ პროცესი ვერ ჩამოაყალიბებს ლეგიტიმურობას. ლეგიტიმურობისათვის აუცილებელია რწმენა და განცდა იმისა, რომ

პოლიტიკური პროცესი იყო სამართლიანი და გამჭვირვალე. ხელისუფლება უფლებამოსილია, მართოს, რამდენადაც ის „ლეგიტიმურია“, ანუ არჩეულია დადგენილი წესების მიხედვით. თუმცა ისტორიამ ბევრი შემთხვევა იცის, რომ ტოტალიტარული რეჟიმიც არჩეული იყო უმრავლესობის მიერ. მხოლოდ ლეგიტიმურობის პრინციპი არ არის საკმარისი გარანტია დემოკრატიული წყობისათვის. ხელისუფლების ლეგიტიმურობისათვის არ არის საკმარისი, პასუხი გავცეთ კითხვაზე: „ვინ უნდა მართოს?“. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ხელისუფლებაზე კონტროლი და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება, მათ შორის, ხელისუფლების მშვიდობიანი ფორმით შეცვლის ჩათვლით. ხელისუფლების ლეგიტიმურ ბუნებას განსაზღვრავს არა იმდენად ხელისუფლების ფორმირება, რამდენადაც მისი შეცვლის შესაძლებლობა.¹³

არჩევნებში ხმის მიცემა, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის ხელისუფლების დელეგირება, არის მხოლოდ საწყისი აქტი, მხოლოდ ერთი რგოლი ლეგიტიმაციის მთელი ჯაჭვისა. არჩევნების დემოკრატიული ლეგიტიმურობის წინაპირობაა, რომ თვითონ ამომრჩეველი იყოს დარწმუნებული ძალაუფლების გადაცემის მართლზომიერებაში. მხოლოდ საარჩევნო პროცესის გაკონტროლების შესაძლებლობისას შეიძლება სუვერენი (ხალხი) იყოს დარწმუნებული, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო ლეგიტიმური ფორმითაა ჩამოყალიბებული. საარჩევნო პროცესის თითოეულ მონაწილეს უნდა ჰქონდეს არჩევნების მსვლელობის თითოეული ეტაპის გააზრებისა და გაკონტროლების შესაძლებლობა. ამის უმთავრესი წინაპირობაა არჩევნების გამჭვირვალე ხასიათი.

სახელმწიფო ორგანოთა მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მუდმივ კავშირში უნდა იყოს პოლიტიკური აზრის ფორმირებასთან. სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული არიან, მოქალაქეებს სათანადო ინფორმაცია მიაწოდონ პოლიტიკური პროცესების შესახებ. ეს ინფორმაცია მიწოდებული უნდა იყოს მაქსიმალურად გასაგები ფორმით და გამჭვირვალედ. დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მოითხოვს, რომ ხალხმა იცოდეს, თუ როგორ

12 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 1976, S. 122 ff.
13 Karl Popper, Freiheit und intellektuelle Verantwortung (1989), in: ders.: Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik, 14. Auflage, München 2010, S. 239–254.

იყენებს ხალხის მიერ ლეგიტიმირებული ხელისუფლება ამ მანდატს. ეს ცოდნა მოიცავს ინფორმაციას ამ მანდატის ასევე (სავარაუდოდ) ბოროტად გამოყენების შესახებაც.

სუვერენს ყოველთვის შეუძლია, „ჩაიხედოს“ სახელისუფლებო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში. ხალხის მმართველობა შესაძლებელია, უზრუნველყოფილ იქნეს მხოლოდ გამჭვირვალე პროცესის დროს. წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების დელეგირება გულისხმობს, რომ ამ ორგანოებს მხოლოდ „ავანსად“ აქვთ ნდობა გამოცხადებული. იმისათვის, რომ გადაამოწმოს ავანსად გამოცხადებული ნდობა, ხალხს უნდა ჰქონდეს ხელისუფლების კონტროლის შესაძლებლობა. სახელმწიფო უნდა გრძნობდეს, რომ ის ხალხის მხრიდან მუდმივი მეთვალყურეობის ქვეშ არის. მუდმივი კომუნიკაციის პროცესი ხელისუფლების წყაროს (ხალხსა) და ხელისუფლების ორგანოებს შორის არის ასეთი გამჭვირვალე კონტროლის წინაპირობა. ხალხმა უნდა იცოდეს, რა გადაწყვეტილებებს იღებენ მისი (ხალხის) სახელით. დემოკრატია ეფუძნება ხალხის ნდობას, ეს ნდობა კი შესაძლებელია, ჩამოყალიბდეს მხოლოდ ღია და გამჭვირვალე პოლიტიკური პროცესის შედეგად.

ლეგიტიმაცია დემოკრატიის თვითგანახლებისა და გენერირების წინაპირობაა. დემოკრატიის ლეგიტიმურობის კრიზისი სახეზეა, თუ ეს წყარო სათანადოდ არ ფუნქციონირებს ან არადემოკრატიულია. ლეგიტიმურობის პრობლემა აქტუალურია არა მხოლოდ ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ე.წ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, არამედ ტრადიციული დემოკრატიებისთვისაც, სადაც გადაწყვეტილების მიღების ცენტრი ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლებიდან გადადის ექსპერტებზე ან სუპრანაციონალურ დონეზე.¹⁴

4. ლეგიტიმაცია და პარტიული სტრუქტურები

დემოკრატიულ სახელმწიფოში პარტია მონაწილეობს პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესში. ამავე დროს, ლეგიტიმაცია

არ უნდა დავიყვანოთ მხოლოდ პარტიულ სტრუქტურებზე. დემოკრატიულ სისტემებში პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესი მიმდინარეობს პარტიულ-პოლიტიკური პლურალიზმის პრინციპის საფუძველზე და მასში ჩართულია სხვადასხვა პარტია, საზოგადოებრივი ინსტიტუტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები. ამ პროცესში მმართველი პარტია წარმოდგენილი უნდა იყოს მხოლოდ ერთ-ერთი მონაწილის როლში და არ უნდა ესწრაფოდეს სახელმწიფო ნების ფორმირების პროცესზე მონოპოლიას.

ლეგიტიმაციის დეფიციტი ასევე სახეზეა, როდესაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება ხდება არა ღია, გამჭვირვალე პროცესში, არამედ პარტიულ კულისებში, პარტიის წევრების შედარებით მცირერიცხვან წრეში. როდესაც ლეგიტიმაციის ბაზა რედუცირებულია, დაყვანილია მხოლოდ პარტიაზე, იქ ნაკლები ადგილი რჩება *res publica*-სთვის, ხალხის მმართველობისათვის.¹⁵ ამ დროს, ასევე, რთულია შინაპარტიული დემოკრატიული სტრუქტურების გაკონტროლება, რადგანაც არ მოქმედებს მისი კონტროლისა და შეკავების მექანიზმი. სახელმწიფო ხელისუფლება სულ უფრო იხრება დახურული სისტემის ფორმირებისაკენ, რომელიც ღიაა მხოლოდ პარტიულ-პოლიტიკური ნომენკლატურისათვის. შესაბამისად, დომინირებს პარტიკულარული, და არა საერთო-სახელმწიფო, საზოგადოებრივი ინტერესები. ასეთ სისტემებში, ასევე, დიდია პარტიული ინტერესებისათვის ინდივიდების მანიპულირების რისკიც.

5. POLICY NETWORKS, როგორც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ახალი პარადიგმა

თანამედროვე საზოგადოებაში მიმდინარე ღრმა ცვლილებებს ყველაზე უფრო ადეკვატურად პასუხობს „კოოპერაციული სახელმწიფოს“ მოდელი,¹⁶ რომელიც სულ უფრო ორიენტირებულია პოლიტიკურ პროცესში მონაწილე

14 Kneip, Sascha; Merkel, Wolfgang, Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Vol. 67, Iss. 38/39, pp. 18-24.
15 Sebastian Bukow, Uwe Jun, Oskar Niedermayer, Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie, 2016., Hirscher, G., Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa: ausgewählte Fallstudien, 2000.
16 Häberle, P., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Auflage, 1998.

სუბიექტების ქცევის რაციონალურობასა¹⁷ და თანამშრომლობაზე.¹⁸

სახელმწიფო აღიარებს და სულ უფრო ფართოდ იყენებს მართვის კოოპერაციულ ფორმებს.¹⁹ ჩამოყალიბდა Policy Networks-ის სისტემა, რომელიც რთული სტრუქტურის მქონე, დიფერენცირებული სოციალური სისტემების მართვას უფრო კარგად უზრუნველყოფს, ვიდრე თავის თავში ჩაკეტილი სახელმწიფო.²⁰ სოციალურ რეალობას ასეთი კომპლექსური სისტემა უფრო კარგად ასახავს, ვიდრე მხოლოდ „სახელმწიფოს“ კატეგორია.²¹

ქსელების მოდელზე დაფუძნებული სეგმენტირებული სახელმწიფოს მოდელი ზრდის ხელისუფლების ლეგიტიმურობის ხარისხს. კოოპერაციასა და თანამშრომლობაზე დაფუძნებულ მოდელში ძალაუფლება არ „აქვთ“ – ძალაუფლება ყოველთვის „ხორციელდება“.²² ძალაუფლება მოქმედებს არა მარტო ზევიდან ქვევით, არამედ ქვევიდან ზევით. ძალაუფლება პროდუქტიულია მაშინ, როდესაც ის ქმნის სუბიექტებსა და იდენტობებს.²³ ხელისუფლება ყველგანაა არა იმიტომ, რომ ყველაზე და ყველაფერზე მოქმედებს და ვრცელდება, არამედ იმიტომ, რომ მომდინარეობს ყველასგან, მათ შორის ინდივიდისგანაც.²⁴

Policy Networks არ აქვს სწორხაზობრივი სტრუქტურა, რადგან მასში ჩართულ სუბიექტებს შორის საზღვრის მკაფიო გავლება რთულია. ეს საზღვრები გარდამავალია. გარდა ამისა, ამ ქსელებში შესაძლებელია ჩართული იყვნენ „ლატენტური“ მონაწილეებიც, რომლებიც მხოლოდ დროდადრო არიან აქტიური.²⁵

არასტაბილურია ქსელის სტრუქტურაც.

რთულია ქსელში ჩართულ მონაწილეებს შორის ინტერაქციის პროგნოზირება – ყოველთვის შესაძლებელია, წარმოიშვას მოულოდნელი ალიანსები, კოალიციები და სხვ. გარდა ამისა, ქსელის სუბიექტებს შორის ურთიერთობები უფრო არაფორმალურია და ნაკლებად იერარქიული.²⁶

ქსელებში წაშლილია ზღვარი მემარჯვენე და მემარცხენე პოლიტიკურ იდეოლოგიებს შორის, ასევე განსხვავება კონსერვატიულ, ლიბერალურ და ნეომარქსისტულ მოძღვრებებს შორის.²⁷ ქსელის მოდელში, ასევე, არ დომინირებს იერარქია და ბიუროკრატიული აზროვნება.²⁸ მართვის სუბიექტიც ისევე დეცენტრალიზებულია და კომპლექსური, როგორც მართვის ობიექტი, მმართველობითი ინიციატივები და მართვის ინსტრუმენტები.²⁹

პოლიტიკური ქსელები არ ამოიწურება მხოლოდ ინსტიტუციური წესებით ან ფორმალური ინსტიტუტებით. პოლიტიკური ქსელების წარმატებით მოქმედების გადამწყვეტი პირობაა თვითონ პროცესი, რომლის დროსაც ხდება პრობლემის განსაზღვრა, ქცევის მოდელის შერჩევა, პროცესში მონაწილე მხარეების საერთო ინტერესებისა და ნიშნების იდენტიფიცირება, ორიენტაცია პრობლემის გადაწყვეტაზე და სხვ.³⁰

Policy Network განიხილება როგორც თანამედროვე საზოგადოებაში კოორდინაციის შედარებით ახალი, ჰიბრიდული ფორმა, რომლის დროსაც სოციალურ ურთიერთობებში მონაწილე სუბიექტების ქცევის კოორდინაცია ხდება მოლაპარაკებებისა და არგუმენტაციის გზით.³¹ ამით განსხვავდება ის იერარქიული მოდელისაგან, სადაც გადაწყვეტილების მიღებისას უმთავრესია უმრავლესობის წმინდა რაოდენობრივი უპირატესობა.

17 Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 12.

18 Töller, Annette Elisabeth, Warum kooperiert der Staat?: kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie, 2012, S. 26, 29.

19 Schaefer, Jan Philipp, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, 2016, S. 103.

20 იქვე, გვ. 109.

21 იქვე, გვ. 107.

22 Foucault, Michel (1986). The Care of the Self, Harmondsworth. ციტი. Sylvia Kritzinger/Barbara Prainsack/Helga Pülzl, System oder Netzwerk? Veränderungenforschungspolitischer Strategien in Österreich, გვ. 78.

23 იქვე.

24 იქვე.

25 Wolf, Harald, Das Netzwerk als Signatur der Epoche? Anmerkungen zu einigen neueren Beiträgen zur soziologischen Gegenwartsdiagnose, in: Arbeit, 2001, 2 (9), 95–104.

26 Hajer, Maarten/Hendrik Wagenaar (Hg). Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, Cambridge, 2003.

27 K. von Beyme, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, 2. Auflage, 2007, S. 157. ციტი. Schaefer, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, 2016, S. 111.

28 Schaefer, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, S. 111.

29 იქვე.

30 იქვე.

31 იქვე, გვ. 12.

თანამედროვე, კოოპერაციული, „ქსელური სახელმწიფო“ ფუნქციონირებს მხოლოდ მრავალდონიანი სტრუქტურებისა და მრავალდონიანი პოლიტიკის პირობებში. მისთვის უცხოა მხოლოდ ერთი „ცენტრი“ – სოციალური სისტემა ეგუება ძალაუფლების ერთდროულად სხვადასხვა ცენტრის თანაარსებობასა და თანამშრომლობას.³²

მართვის კოოპერაციული, ქსელური სისტემა არ არის ორიენტირებული გაუცხოებაზე, გამიჯვნასა და იზოლაციაზე. ასეთი მოდელი უზრუნველყოფს საზოგადოების ფართო სპექტრის ჩართვას სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. მასში მონაწილე სუბიექტები, მართალია, მოქმედებენ საკუთარი, ეგოისტური ინტერესების მიხედვით, მაგრამ მაინც დომინირებს შეთანხმებაზე ორიენტირებული ქცევის მოდელი. ქსელური სისტემის მონაწილეები ყოველთვის ეცდებიან, სიტუაცია გამოიყენონ საკუთარი ინტერესების განსახორციელებლად. ამავე დროს, ისინი ირჩევენ ნაკლებად კონფრონტაციულ სტილს ამ შანსის რეალიზაციის დროს. თითოეული მხარე ითვალისწინებს იმ რისკს, რომ ამ კონკრეტულ სიტუაციაში „დამარცხებული“ მხარე მომავალში აუცილებლად შეეცდება რევანშის განხორციელებას. ასეთი რევანშისტული განწყობების რისკი მნიშვნელოვნად მცირდება ნაკლებ კონფრონტაციული გარემოს პირობებში. ეს კი, თავის მხრივ, არის დამატებითი მოტივაცია კონსტრუქციული ურთიერთდამოკიდებულებისათვის.

პოლიტიკური ქსელი ყალიბდება ინსტიტუტებს შორის აქტიური კომუნიკაციის გზით. ქსელი მოქმედებს მაშინ, როდესაც მისი მონაწილეები აქტიურად ცვლიან ერთმანეთში ინფორმაციას. ქსელების ფორმირება არის პროცესი, რომელიც მხოლოდ მუდმივი კომუნიკაციის გზით ხორციელდება.³³

ქსელები ახორციელებენ კოორდინაციას და ამ ფორმით გამოირიცხავენ ანარქიის საფრთხეს. მოლაპარაკებებსა და არგუმენტაციაზე

ორიენტირებული პროცესი მოითხოვს კომუნიკაციის განსაკუთრებულ კულტურას, დიალოგისა და დისკურსისადმი მუდმივ მზადყოფნას, განსხვავებული პოზიციების პატივისცემას, ოპონენტისადმი ცივილიზებულ დამოკიდებულებას და სხვ.

პოლიტიკური ქსელი უპირატესობას ანიჭებს მასში ჩართული სუბიექტების აქტიურ მონაწილეობასა და კოორდინაციას.³⁴ ეს უკანასკნელი მიმდინარეობს ინტენსიური მოლაპარაკებების ფორმით, რომლის დროსაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკუთარი პოზიციებისა და ქცევის არგუმენტაცია. ქსელში მონაწილე სუბიექტების კომუნიკაციის უმთავრესი ფორმა ხდება არა იერარქია, არამედ მოლაპარაკება. თანამშრომლობაზე ორიენტირებულ სისტემებში აქცენტი კეთდება პოლიტიკური პროცესის მონაწილეთა ინტერაქციაზე, შედარებით უკანა პლანზე გადადის კონფრონტაციული ელემენტები. ქმედით, ეფექტიან სახელმწიფო მართვაში ყოველთვის ჩართულია სოციალური პროცესის მონაწილეთა ფართო სპექტრი, ხოლო მართვა არ განიხილება როგორც მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტების ბუნებრივი მონოპოლია. ამ პროცესში, ასევე, არ დომინირებს მხოლოდ პოლიტიკური მომენტი – პოლიტიკა არის ერთ-ერთი ელემენტი ამ პროცესში ჩართულ ადმინისტრაციულ, სახელმწიფო და სხვა არასახელმწიფო ელემენტებთან ერთად.

პოლიტიკური ქსელების სისტემაში არ დომინირებს მხოლოდ უმრავლესობა. ამ სისტემისათვის, ასევე, ნაკლებმნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ გადაწყვეტილება მიღებულია ან მიღებული იქნება დემოკრატიული უმრავლესობის მიერ. უმრავლესობამაც აქცენტი უნდა გააკეთოს საკუთარი, რაციონალური არგუმენტების სიძლიერეზე, და არ გამოიყენოს მხოლოდ წმინდა რაოდენობრივი უპირატესობა.

32 Schaefer, Jan Philipp, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, 244 ff.

33 იქვე.

34 Holtkamp, L., Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance? In: Czerwick, E., Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, 2009, S. 65 ff.



Legitimacy of Power: Normative and Empirical Aspects

Prof. Dr. Giorgi Khubua - Professor at TSU, President for Research Steinbeis University Berlin

Democratic legitimacy is not limited to elections. The right of the people to participate in the process of formation of political will is not limited to voting in elections, but also implies the possibility of exercising constant influence on the entire process of political decision-making. Elections form the central element of the legitimacy, but elections alone do not guarantee such influence.

Voting in elections as a delegation of power to the representative bodies of the people is only the initial act of the whole process of legitimation, serving as only one link of the process. The precondition of democratic legitimacy of elections is that the electorate itself has confidence in the legitimacy of the transfer of power. Only by being able to control the electoral process can the sovereign (people) be convinced that the representative body is legitimately established. Each participant in the electoral process should be able to understand and control each stage of the election process. The key precondition for this is the transparent nature of the elections.

საარჩევნო კამპანია და საჯარო ეთიკა

ვლადიმერ ბოჰაძე

სამოქალაქო საზოგადოებისა და დემოკრატიის განვითარების ცენტრის დირექტორი, ანალიტიკოსი, საარჩევნო საკითხების ექსპერტი



აბსტრაქტი

საქართველოს ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული არჩევნები ჯერ კიდევ 1919 წელს ჩატარდა, ხოლო „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკისა“ და „საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის“ ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული არჩევნები 1990 წლის 28 ოქტომბერს ჩატარდა. ამ არჩევნების ჩატარებიდან 30 წელი გავიდა და მას შემდეგ საქართველოში რეგულარულად ტარდება სხვადასხვა სახისა და დონის არჩევნები: საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობების არჩევნები, რეფერენდუმი და პლემბისციტი. 1990–2020 წლებში ჩატარდა 33 არჩევნები, მათ შორის: 7 საპრეზიდენტო, 10 საპარლამენტო, 7 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს, 1 აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსა და 7 ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, 2 რეფერენდუმი და 2 პლემბისციტი.¹

ამ დროის განმავლობაში შეიცვალა და განვითარდა კანონმდებლობა, საარჩევნო

სისტემა, საარჩევნო კამპანიის წარმოების წესები, გაიზარდა ამომრჩევლის პოლიტიკური და საარჩევნო კულტურა, შესაბამისად, დროთა განმავლობაში უკეთესობისკენ, დემოკრატიული და საერთაშორისო სტანდარტებისკენ შეიცვალა საარჩევნო გარემო. საარჩევნო პროცესების მთავარი მონაწილე, ამომრჩეველი უფრო აქტიური და მომთხოვნი გახდა არჩევნებში ჩართული ყველა მხარის მიმართ, ესენია: საარჩევნო ადმინისტრაცია, საარჩევნო სუბიექტები, დამკვირვებლები, მედია. განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება წინასაარჩევნო პერიოდში საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე, მათ უფლებებსა და ვალდებულებებზე, საჯარო დაწესებულებების როლსა და ფუნქციებზე, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებაზე, საჯარო ფინანსების ხარჯვის გამჭვირვალობაზე და სხვ. სწორედ საზოგადოების, პოლიტიკური პარტიებისა და სამოქალაქო სექტორის ძალისხმევით დაიხვეწა და გამკაცრდა კანონმდებლობა, კონკრეტულად განისაზღვრა ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების რეგულაციები, საჯარო მოხელეების საარჩევნო პროცესებში მონაწილეობის უფლებები და ვალდებულებები. საჯარო ეთიკის ნორმების განსაზღვრა, შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება და მათი პრაქტიკული განხორციელება, ნორმების განუზრუნავ დაცვა ხელისუფლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი გახდა.²

სტატიაში განხილული იქნება საქართველოში საარჩევნო კამპანიისა და საჯარო ეთიკის თავისებურები.

საქართველომ 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმის საფუძველზე, 1991 წლის 9 აპრილს აღადგინა 1918 წლის 26 მაისს გამოცხადებული

1 დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისთვის, 2019–2020, გვ. 8.
2 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, თავი VI, წინასაარჩევნო კამპანია: 45-ე მუხლი, წინასაარჩევნო კამპანია (ავტაცია); 48-ე მუხლი, წინასაარჩევნო ავტაცისა და კამპანიის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა; 49-ე მუხლი, საბიუჯეტო თანხების თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა.

სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სწორედ ამ დღიდან დგამს ჩვენი სახელმწიფო მყარ ნაბიჯებს დემოკრატიის განვითარებისა და განმტკიცებისკენ, რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია, ჩვენი ისტორიული ადგილი დავიბრუნოთ ევროპულ ოჯახში, გავხდეთ ევროკავშირისა და ნატოს სრულუფლებიანი წევრები. საყოველთაოდ ცნობილია, რომ დემოკრატია – ეს არის სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, რომელშიც უმაღლესი ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს, სადაც „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი“³ და რომლის მიზანია ადამიანთა თანასწორობის იდეის რეალურ ცხოვრებაში გატარება, სახელმწიფოს მოქალაქეების უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფა, რაც მხოლოდ მათი საყოველთაო თანხმობის საფუძველზე მიღებული კანონმდებლობით შეიძლება იყოს შეზღუდული. დემოკრატია მხოლოდ ხალხის ნებას ემყარება, იგი არის ხალხის ხელისუფლება, განხორციელებული ხალხის მიერ და ხალხისთვის, „დემოკრატია არის ხალხის მმართველობა ხალხის მიერ ხალხისათვის“.⁴ ალბათ, ყველასთვის საინტერესოა, მთელ მსოფლიოში როგორ გამოხატავენ მოქალაქეები თავის ნებას და როგორ იქცევა ხალხი ხელისუფლების წყაროდ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მოქალაქეები მათთვის ძალიან მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილებებს არჩევნებში, რეფერენდუმსა და პლებისციტში მონაწილეობის საშუალებით იღებენ. მოქალაქეები/ამომრჩევლები რეფერენდუმსა და პლებისციტში მონაწილეობის მიღებით უშუალოდ, პირდაპირ კენჭისყრით წყვეტენ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ საკითხებს („პირდაპირი დემოკრატია“),⁵ ხოლო არჩევნებში მონაწილეობის მიღებით მოქალაქეები/ამომრჩევლები ირჩევენ თავის წარმომადგენლებს („წარმომადგენლობითი დემოკრატია“),⁶ რომლებიც ხალხის სახელით იღებენ გადაწყვეტილებებს (პარლამენტი/ადგილობრივი თვითმმართველობა) და მართავენ სახელმწიფოს. არჩევნები/რეფერენდუმი/პლებისციტი არის პროცედურა, რომლითაც თითოეული მოქალაქე/ამომრჩეველი ახორციელებს

ძირითად უფლებას – მონაწილეობდეს სახელმწიფოს მართვაში, განსაზღვროს სახელმწიფო ხელისუფლება, მიანიჭოს არჩეულ წარმომადგენლებს თავისი სუვერენული უფლებების განხორციელების მანდატი, განსაზღვროს სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკური კურსი. არჩევნები ნებისმიერი სახელმწიფოს დემოკრატიულობის ხარისხისა და ხალხის ნების გამოხატვის მთავარი ინსტრუმენტია, ის დემოკრატიის არსებითი ნიშანი და ატრიბუტია, მისი ქვაკუთხედი და აუცილებელი პირობა. დამოუკიდებელ საქართველოში პერიოდული არჩევნების ჩატარება სახელმწიფო მმართველობის დემოკრატიული ფორმის დამკვიდრებას უკავშირდება – საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.⁷

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მოქალაქის/ამომრჩევლის უფლება, აირჩიოს ხელისუფლება, ანუ თავისი წარმომადგენლების მემკვიდრით განხორციელოს ძალაუფლება, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს მიეკუთვნება. **გაეროს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (21-ე მუხლი) თანახმად:**

1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მემკვიდრით.
2. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თანაბარ საფუძველზე შევიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში.
3. ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა; ეს 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.⁸

მსოფლიოს ნებისმიერ სახელმწიფოში, ნებისმიერი სახისა (საპრეზიდენტო, საპარლამენტო,

3 საქართველოს კონსტიტუცია, მე-3 მუხლი, დემოკრატია.
4 აბრაამ ლინკოლნი (ინგლ. Abraham Lincoln) (დ.: 12 თებერვალი, 1809; გ.: 15 აპრილი, 1865) – აშშ-ის მეექვსე პრეზიდენტი, მართავდა ქვეყანას სამოქალაქო ომის პერიოდში.
5 <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=14307>
6 <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=14308>
7 საქართველოს კონსტიტუცია, მე-3 მუხლი, დემოკრატია.
8 <http://www.parliament.ge/uploads/other/137/137343.pdf>

ადგილობრივი თვითმმართველობის) და დონის (ეროვნული, რეგიონული, ადგილობრივი) არჩევნები წარმოუდგენელია საარჩევნო კამპანიის წარმოების, საარჩევნო სუბიექტების, მათი კანდიდატებისა და სხვა ჩართული მხარეების გარეშე. წინასაარჩევნო კამპანია არის ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელსაც ჩაატარებს პოლიტიკური პარტია, ბლოკი, საინიციატივო ჯგუფი და ამა თუ იმ ოლქის მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატი – არჩევნებში მონაწილეობისა და მასში გამარჯვების მიზნით. წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) გულისხმობს ნებისმიერ იმ ქმედებას, რომელიც ხელს უწყობს ან უშლის ამა თუ იმ პარტიისა თუ კანდიდატის არჩევას.

წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) – ეს არის კანონმდებლობით განსაზღვრული კონკრეტული დროის განმავლობაში (**საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, კენჭისყრის დღემდე 60 დღით ადრე – 2020 წლის 1 სექტემბერი, არჩევნების პირველი ტური – 2020 წლის 31 ოქტომბერი, არჩევნების მეორე ტური – 2020 წლის 21 ნოემბერი**) განხორციელებული დაგეგმილი, ორგანიზებული და კოორდინებული, მიზანმიმართული სხვადასხვა სახის საჯარო ღონისძიებების ერთობლიობა, რომელსაც ჩაატარებს პოლიტიკური პარტია, საარჩევნო ბლოკი, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი ან/და მათი დეპუტატობის მაჟორიტარი კანდიდატი, რომლის მიზანია საარჩევნო სუბიექტის/სუბიექტებისა და მისი/მათი კანდიდატის/კანდიდატების არჩევნებში მონაწილეობა, მისი/მათი მხარდამჭერების მოზიზიზება და არჩევნებში გამარჯვების უზრუნველყოფა. საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, საარჩევნო სუბიექტები: პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო ბლოკები, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფები და მათი კანდიდატები სარგებლობენ თანასწორი უფლებებით და აკისრიათ თანაბარი ვალდებულებები. წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში საარჩევნო სუბიექტებს აქვთ უფლება, არჩევნებში მონაწილეობისა და გამარჯვების მიზნით ჩაატარონ სხვადასხვა ღონისძიება, რომლებიც შესაძლებელია განხორციელდეს ისეთი მექანიზმების გამოყენებით, როგორებიცაა:

1. ბეჭდვითი სააგიტაციო მასალის (გაზეთი, ბუკლეტი, ფლაერი, ტრიპლეტი,

ფოტომასალა, პლაკატი, ბანერი) გამოცემა და კანონმდებლობის დაცვით მათი გავრცელება (1. სააგიტაციო მასალა შეიძლება გამოიფინოს შენობა-ნაგებობებსა და სხვა ობიექტებზე მათი მესაკუთრეების ან მფლობელების თანხმობის შემთხვევაში. 2. აკრძალულია სააგიტაციო მასალის საკულტო ნაგებობებზე, კულტურული მემკვიდრეობის შენობა-ნაგებობებზე, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების, სასამართლოების, პროკურატურის, სამხედრო შენაერთების, პოლიციის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის დანაყოფების შენობების ინტერიერებსა და ექსტერიერებში, აგრეთვე, საგზაო ნიშნებზე განთავსება/გაკვრა.)

2. მასობრივი ღონისძიებები – მიტინგები, შეკრებები და მანიფესტაციები, ამომრჩევლებთან შეხვედრები და თავყრილობები, როგორც ღია, ასევე დახურულ სივრცეში (შენობა-ნაგებობებში). აკრძალულია წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ჩატარება შემდეგი დაწესებულებების შენობებში: ა) საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები; ბ) სასამართლოები; გ) სამხედრო ნაწილები.
3. კანდიდატების საჯარო გამოსვლები, სხვადასხვა სახის დებატები და დისკუსიები.
4. სააგიტაციო მასალის, კლიპების, უფასო და ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის სატელევიზიო სივრცესა და სოციალურ მედიაში განთავსება.

წინასაარჩევნო კამპანიის, აგიტაციის ჩატარება წარმოუდგენელია ადამიანების მონაწილეობის გარეშე. როგორც წესი, საარჩევნო სუბიექტების წინასაარჩევნო კამპანიებში ათასობით და ათიათასობით ადამიანი მონაწილეობს. საერთაშორისო (ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი)⁹ და ადგილობრივი (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი)¹⁰ კანონმდებლობა მკაცრად განსაზღვრავს, რომ უნდა არსებობდეს მკაფიო გამყოფი

9 <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>

10 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=65>

ხაზი სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის, ასევე აუცილებელი პირობაა, რომ წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს სახელმწიფოსა და პარტიის ქმედებები, ისევე როგორც სახელმწიფოსა და პარტიის საარჩევნო ხარჯები. 1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის 7.7 პარაგრაფის მოთხოვნათა მიხედვით, „წინასაარჩევნო კამპანია სამართლიან და თავისუფალ გარემოში უნდა ჩატარდეს. არცერთი ადმინისტრაციული ქმედება, ძალადობის ან დაშინების ფაქტი არ უნდა იყოს გამოყენებული. ამომრჩევლებს კი, ანგარიშსწორების შიშის გამო, არ უნდა შეეზღუდოთ თავისუფლად ხმის მიცემის შესაძლებლობა“.¹¹

საერთაშორისო გამოცდილება/„კარგი პრაქტიკა“ ცხადყოფს და მოითხოვს, რომ წინასაარჩევნო კამპანიის ყველა კანონიერ მონაწილეს ჰქონდეს თანასწორი უფლებები და თანაბარი ვალდებულებები. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაცია) წესებს, მასში მონაწილე პირთა წრეს, ასევე გავალისწინებულია წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა, საბიუჯეტო თანხების, თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა და სხვ. კანონმდებლობით ასევე მკაცრად არის განსაზღვრული იმ პირთა წრე, ვისაც შეუძლია აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება: **საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, თავი VI. წინასაარჩევნო კამპანია, 45-ე მუხლი. წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია).**

5. წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწვევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს, გარდა:

- ა) საარჩევნო კომისიის წევრისა; ბ) მოსამართლისა; გ) საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებისა; დ) გენერალური აუდიტორისა; ე) საქართველოს სახალხო დამცველისა; ვ) უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და ორგანიზაციისა; ზ)

საქველმოქმედო და რელიგიური ორგანიზაციებისა; თ) საჯარო მოხელეებისა – სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს; ი) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებისა; კ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლებისა (გარდა უმაღლესი და პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების, რელიგიური ორგანიზაციებისა და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის თანამშრომლებისა), სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლებისა, საჯარო სკოლების პედაგოგებისა, სამუშაო საათების განმავლობაში, ან როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს.¹² საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, თავი VI. წინასაარჩევნო კამპანია, **45-ე მუხლი. წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია)** მე-4 პუნქტის კ) ქვეპუნქტი 2020 წლის 2 ივლისს საერთაშორისო პარტნიორებთან, პოლიტიკურ პარტიებსა და სამოქალაქო სექტორთან კონსულტაციების შედეგად იქნა მიღებული. ეს ცვლილება კიდევ უფრო აკონკრეტებს და აზუსტებს იმ პირთა წრეს, საჯარო მოხელეების ჩამონათვალს, რომელთაც შეუძლიათ წინასაარჩევნო კამპანიაში, აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით ასევე განსაზღვრულია იმ პირთა წრე, პოლიტიკური თანამდებობის პირები, რომელთაც შეუზღუდავად აქვთ წინასაარჩევნო კამპანიაში, აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება: **მე-2 მუხლი. ტერმინთა განმარტება**, ხ) პოლიტიკური თანამდებობის პირი – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრები და მათი მოადგილეები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა ხელმძღვანელები, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი და აღმასრულებელი

11 საქართველოს 2020 წლის 2 ივლისის ორგანული კანონი №6723, ვებგვერდი, 03.07.2020 წ.
12 <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>

ორგანო – მერი, სახელმწიფო რწმუნებული;¹³ ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია საჯარო სექტორში დასაქმებული ადამიანების 3 კატეგორია: 1. ვისაც სრულად ეკრძალება წინასაარჩევნო კამპანიაში, აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება; 2. ვისაც შეუზღუდავად შეუძლია წინასაარჩევნო კამპანიაში, აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება; 3. ვისაც ეზღუდება წინასაარჩევნო კამპანიაში, აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება მხოლოდ სამუშაო საათების განმავლობაში ან, როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი საჯარო სექტორში დასაქმებული ადამიანების უფლება-მოვალეობების გარდა, ასევე განსაზღვრავს წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვას: **48-ე მუხლი. წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა.**

1. ამ კანონის 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, განსაზღვრულ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე ნებისმიერ პირს წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება; მათ შორის, ეკრძალება:

- ა) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ, აგრეთვე იმ ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, დაკავებული შენობების გამოყენება იმ შემთხვევაში, თუ სხვა პოლიტიკურ პარტიებს, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატებს, საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა;
- ბ) სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის ან მუნიციპალიტეტის

ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან (გარდა პოლიტიკური პარტიებისა), განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება;

- გ) სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება.

3. საჯარო მოსამსახურეების მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მიზნით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან იქმნება უწყებათაშორისი კომისია.¹⁴

უწყებათაშორისი კომისია იხილავს საკითხებს, რომლებიც უკავშირდება საჯარო მოსამსახურეების მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებთან დაკავშირებით მედიით გავრცელებულ ინფორმაციას, აგრეთვე დარღვევის შესახებ ინფორმაციას, რომელსაც უწყებათაშორისი კომისიის აწვდიან პოლიტიკური გაერთიანებები (საარჩევნო სუბიექტები), ან დამკვირვებელი ორგანიზაციები.

9. დარღვევის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში კომისია უფლებამოსილია, რეკომენდაციით მიმართოს ნებისმიერ საჯარო მოსამსახურეს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, ცესკოს გონივრულ ვადაში შესაბამისი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნით.¹⁵

2013 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 8 რეკომენდაცია.¹⁶

2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 8 რეკომენდაცია.

2015 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს

13 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=65>
14 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/1578>
15 <https://justice.gov.ge/Page/index?code=b59e4e5a-6fd9-41f5-9756-9ff14e84cc9a>
16 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/375>

პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს შუალედური არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 2 რეკომენდაცია.¹⁷

2016 წლის 8 ოქტომბრის საქართველოს პარლამენტის არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 2 რეკომენდაცია.¹⁸

2017 წლის 31 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 6 რეკომენდაცია.¹⁹

2018 წლის 28 ოქტომბრის საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გაიცა 6 რეკომენდაცია.²⁰

რადგან საჯარო სამსახურში მუშაობს ათეულობით და ასეულობით ათასი ადამიანი, ძალიან მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობის გარდა, სხვადასხვა სახის დოკუმენტებიც განსაზღვრავდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებული ადამიანების უფლება-მოვალეობებს, მათი ქცევისა და ეთიკის წესებს, ასევე საჯარო ეთიკის სხვა საკითხებს. საქართველოს მთავრობის მიერ 2017 წლის 20 აპრილს მიღებულ იქნა დადგენილება №200 – „**საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ**“.²¹ სწორედ ეს არის პირველი დოკუმენტი, რომელიც საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტისა და „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 135-ე მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე შეიქმნა და საჯარო სექტორში დასაქმებულებისთვის საჯარო ეთიკის მთავარი სახელმძღვანელო დოკუმენტი. საქართველოს კანონმდებლობა სამართლის

ნორმის ძალის მქონე ეთიკისა და ქცევის წესებს, როგორც ერთიანი საჯარო სამსახურის სახელმძღვანელო პრინციპებსა და ღირებულებებს, 2017 წლამდე არ იცნობდა. ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები ნორმათა ერთობლიობაა, რომელიც საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებს განუმარტავს კონკრეტული ღირებულების შესაბამისად ქმედების განხორციელების შინაარსს.²² საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები ძალიან ბევრ საკითხს არეგულირებს, მათ შორის იმას, თუ როგორ უნდა მოიქცეს ან არ მოიქცეს კონკრეტულ სიტუაციაში საჯარო მოსამსახურე, რა ნიუანსებზე უნდა გაამახვილოს მან ყურადღება და რა ღირებულებების დაცვა უნდა გახდეს მის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სახელმძღვანელო და გასათვალისწინებელი. საჯარო მოსამსახურის ურთიერთობა სახელმწიფოსთან ბევრ სხვადასხვა საკითხს მოიცავს, თუმცა ჩვენთვის ამ შემთხვევაში ყველაზე საინტერესო და მნიშვნელოვანი, ზოგადად, და, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში, მათი პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხია:

1. **საჯარო მოსამსახურე თავისუფალი და ნეიტრალურია გადაწყვეტილების მიღებისას და მიჯნავს სახელმწიფო ინტერესებს პოლიტიკური პარტიის ინტერესებისაგან.** პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომლის მიზანია საჯარო სამსახურში სახელმწიფო და პოლიტიკური ინტერესების გამიჯვნა და პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის შექმნა. საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას ვალდებულია, თავი აარიდოს ნებისმიერი სახის პოლიტიკურ გავლენას და უზრუნველყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო მმართველობის განხორციელება. საზოგადოებას აქვს მოლოდინი, რომ საჯარო მოსამსახურე გადაწყვეტილებას მიიღებს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით და არა კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის პოლიტიკის შესაბამისად. სწორედ ამ

17 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/446>
18 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/487>
19 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/1502>
20 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402?publication=0>
21 <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>, გვ. 6-7.
22 <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>, გვ. 33-36.

პრინციპების ერთგულებას და შესრულებას ავალდებულებს საჯარო მოსამსახურეებს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლი. საბიუჯეტო თანხების, თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა:

1. წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირს, რომელსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში უკავია თანამდებობა, ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის წარმოების პროცესში თავისი თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენება, რაც ამ მუხლის მიზნებისთვის გულისხმობს: ა) სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას; ბ) სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს ხელმოწერების შეგროვებას და წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას; გ) წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას.

2. საჯარო მოსამსახურე ახორციელებს თავის უფლებამოსილებას პოლიტიკური პარტიის კუთვნილებისა და პირადი პოლიტიკური შეხედულებისაგან დამოუკიდებლად. საჯარო მოსამსახურეს არ აქვს შეზღუდული ყველა სახის პოლიტიკური აქტივობის განხორციელების უფლება – შეზღუდვები ვრცელდება ისეთ ქმედებებზე, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენენ პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაზე. საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს, განხორციელოს პოლიტიკური შინაარსის მქონე შემდეგი ქმედებები: ა) იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი; ბ) მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებსა და რეფერენდუმში; გ) გაწევრიანდეს ასოციაციებში; დ) მონაწილეობა მიიღოს მშვიდობიან დემონსტრაციებში; ე) და საჯაროდ გამოხატოს თავისი შეხედულება მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე.

3. საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას თავს იკავებს ისეთი ქმედების განხორციელებისგან, რომელიც შესაძლებელია, აღქმულ იქნეს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის ინტერესების გატარებად. საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისა და გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა დაეყრდნოს კანონმდებლობას და იხელმძღვანელოს საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, ასევე გამოიხნოს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის ინტერესები საჯარო მმართველობის ინტერესებისაგან და უზრუნველყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური მმართველობის განხორციელება. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოსამსახურემ ასევე თავი აარიდოს ისეთ ქმედებებს, რომლებიც საზოგადოებამ შეიძლება აღიქვას პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დარღვევად.

4. საჯარო მოსამსახურე არ იყენებს ადმინისტრაციულ რესურსს პოლიტიკური პარტიის მიზნებისათვის. საჯარო მოსამსახურის მიერ ადმინისტრაციული რესურსის პოლიტიკური პარტიის მიზნებისათვის გამოყენების აკრძალვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია წინასაარჩევნო პერიოდში აგიტაციისა და კამპანიის დროს. 49-ე მუხლი. საბიუჯეტო თანხების, თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა: 3. არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან, არჩევნების დღის ჩათვლით, აკრძალულია ისეთი პროექტების/პროგრამების განხორციელება, რომლებიც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული.

საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პროექტები/პროგრამები ფინანსდება არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში ან/და ამ ასიგნებებიდან გამოყოფილი სახსრებით, აგრეთვე დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრებით. ამ პუნქტით გათვალისწინებული წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს

ხარჯების შეჩერება. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს ეკრძალება არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან, არჩევნების დღის ჩათვლით, მაუწყებლის ეთერში ისეთი სარეკლამო ვიდეორგოლის განთავსება, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას შესაბამისი უწყების მიერ შესრულებული ან დაგეგმილი სამუშაოს შესახებ.

4. არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ოდენობების ზრდა, გარდა იმ გასაცემლებისა, რომელთა ოდენობების ზრდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყო არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე, აგრეთვე ისეთი სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ან/და შეღავათების დაწესება, რომლებიც არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე გათვალისწინებული არ იყო საქართველოს კანონმდებლობით. ამ პუნქტით გათვალისწინებული წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ხარჯების შეჩერება.

6. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში აკრძალულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის/მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით ისეთი სააგიტაციო მასალის, ვიდეო ან აუდიომასალის დამზადება, ვებგვერდის ან მისი ნაწილის შექმნა, რომელშიც/რომელზეც ასახულია ესა თუ ის საარჩევნო სუბიექტი/პოლიტიკური პარტია ან მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომერი ან/და რომელიც შეიცავს ამა თუ იმ საარჩევნო სუბიექტის/პოლიტიკური პარტიის მხარდასაჭერ/საწინააღმდეგო ინფორმაციას. იმავე პერიოდში აკრძალულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის/მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით დამზადებულ სოციალურ რეკლამაში საარჩევნო სუბიექტის/პოლიტიკური პარტიის ან მისი რიგითი ნომრის გამოყენება.²³

გარდა ზემოთ აღნიშნული კანონებისა და „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესებისა“, უკვე მრავალი წელია (2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2020 წლები), საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდთან (IFES) თანამშრომლობით,

საარჩევნო ადმინისტრაციისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების სამუშაო შეხვედრების საფუძველზე, წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში მუშავდება ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი, ეს არის დამკვიდრებული ინიციატივა და ტრადიცია, რომელიც ხელს უწყობს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესახებ საკითხების ერთგვაროვან აღქმას და, ზოგადად, საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებას. 2020 წლის 16 ოქტომბერს მემორანდუმს ხელი მოაწერა ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო), თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისმა კომისიამ, 13-მა ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ, ხოლო მოგვიანებით ხელმოწერას პოლიტიკური პარტიებიც შეუერთდნენ.²⁴ დოკუმენტზე ხელმოწერი მხარეები ადმინისტრაციული რესურსების შესახებ საარჩევნო კოდექსის ბუნდოვანი მუხლების (45-ე, 48-ე, 49-ე მუხლები) ერთგვაროვან განმარტებაზე თანხმდებიან და ადასტურებენ, რომ ადმინისტრაციული და სასამართლო წარმოების დროს მემორანდუმში მითითებული განმარტებებით იხელმძღვანელებენ.

ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში, ზოგადად, საარჩევნო პროცესი, განსაკუთრებით კი წინასაარჩევნო კამპანია, აგიტაცია და არჩევნების/კენჭისყრის დღე ხასიათდება კომპლექსური ურთიერთობებით და მრავალმხრივი ინტერესებით, რომელთა ყველა კომპონენტს საარჩევნო კანონმდებლობა (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონი)²⁵ ვერ დაარეგულირებს და აღასრულებს. სწორედ ამის გამო საჭიროა პოლიტიკური პარტიების მიერ თვითრეგულირების ისეთი მექანიზმის შექმნა და დამატებით ეთიკურ წესებზე შეთანხმება, რაც მთელ მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკაა.

2020 წელს სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის (USAID) და (IRI), ასევე პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობის შედეგად შექმნა, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაფუძნებული, პოლიტიკური პარტიების ქცევის კოდექსი,²⁶ რომელიც სრულად აკმაყოფილებს მიღებულ საერთაშორისო სტანდარტებს, დაფუძნებულია საყოველთაოდ

23 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=65>
24 <https://cesko.ge/res/docs/img084471-rotated.pdf>
25 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=34>
26 <https://cesko.ge/res/docs/Parties-2020Geo29.09.pdf>

აღიარებულ საარჩევნო ეთიკის პრინციპებზე და მოიცავს სამართლიანი და ღირსეული კონკურენციის შესახებ ნორმებს, ამომრჩეველთა და მონაწილე პარტიათა უფლებების აღიარებას და პატივისცემას, კოდექსის შესრულებაზე მონიტორინგისა და შიდაპარტიული აღსრულების მექანიზმებზე შეთანხმებას.

პოლიტიკური პარტიების ქცევის კოდექსი, რომელსაც ხელი 2020 წლის 12 სექტემბერს მოეწერა, არის ნებაყოფლობითი ეთიკის ნორმები, რომლის მიზანია დემოკრატიული ღირებულებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვა; საგნობრივი, პროგრამაზე ორიენტირებული, ინკლუზიური საარჩევნო კამპანიის/აგიტაციის წარმოება, რომელშიც უზრუნველყოფილია თანაბარი შესაძლებლობები საარჩევნო პროცესის მონაწილეთათვის, ასევე, ისეთი სტანდარტების განვითარება და დამკვიდრება, რომლებიც არეგულირებს ეთიკურ საარჩევნო კამპანიას, მათ შორის სიძულვილის ენისა და ქსენოფობიის შესაძლო გავრცელების აღკვეთას.

2012 წელს შემუშავდა „**საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსი**“²⁷ რომელიც 6 ძირითად ნორმას აერთიანებს: კანონის პატივისცემას, სამართლიანობას, მიუკერძოებლობას, დამოუკიდებლობას, გამჭვირვალებასა და პროფესიონალიზმს. 2020 წლის 30 სექტემბერს ქვეყნის მასშტაბით ცენტრალური, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებმა ეთიკის კოდექსს ერთდროულად მოაწერეს ხელი და, ეთიკის კოდექსის თანახმად, საარჩევნო კომისიების წევრები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ საარჩევნო კანონმდებლობის ზუსტი და თანმიმდევრული განხორციელება, ფუნქციების შესრულებისას იყვნენ დამოუკიდებლები და მიუკერძოებლები; უზრუნველყონ საარჩევნო

სუბიექტების, ამომრჩევლებისა და საარჩევნო პროცესში მონაწილე სხვა პირთათვის თანაბარი და სამართლიანი გარემოს შექმნა.

ძალიან მნიშვნელოვანია, მოკლედ შევაჯამოთ, თუ რა გავლენა მოახდინა საქართველოში უკანასკნელ წლებში საკანონმდებლო ცვლილებების და სხვადასხვა სახის ეთიკის კოდექსების მიღებამ საჯარო მოსამსახურეების ქცევასა და მათი საჯარო ეთიკის, პოლიტიკური და საარჩევნო კულტურის განვითარებაზე. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციაში 2016(40),²⁸ 2017(13),²⁹ 2018(27)³⁰ და 2020 (20-10 ნოემბრის მდგომარეობით)³¹ წლებში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის თაობაზე შესული განცხადებების რაოდენობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები მნიშვნელოვნად არის შემცირებული. თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორის კომისიაში 2014(151),³² 2016(113),³³ 2017(88),³⁴ 2018(17)³⁵ და 2020(29)³⁶ წლებში შესული განცხადებების რაოდენობის ანალიზიც ასევე ადასტურებს, რომ საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები მნიშვნელოვნად არის შემცირებული, რაც ძალიან მისასალმებელი ტენდენციაა, რომელიც, ვფიქრობთ, მომავალში აუცილებლად გაგრძელდება.

ის აშკარა და თვალსაჩინო მიღწევები, – იგულისხმება საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან მკვეთრად შემცირებული საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები, – მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოში, დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან და პირველი მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარებიდან, სულ უფრო იზრდება მოქალაქეების პოლიტიკური და საარჩევნო ცნობიერება/კულტურა.

27 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4928838?publication=0>
28 <https://oldsachivrebi.cec.gov.ge/index.php?action=sachivrebi&s=1&arch=16>
29 <https://oldsachivrebi.cec.gov.ge/index.php?action=sachivrebi&s=1&arch=19>
30 <https://oldsachivrebi.cec.gov.ge/index.php?action=sachivrebi&s=1&arch=23>
31 <https://sachivrebi.cec.gov.ge/#/>
32 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/377>
33 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/489>
34 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/1503>
35 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/1517>
36 <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/1581>

Election Campaign and Public Ethics in Georgia

Vladimir Bozhadze – „Civil Society and Democracy Development center” Director, Analyst, Election Expert

Thirty years have passed since the first multi-party elections (October 28, 1990), and since then the elections of various types and levels have been held in Georgia regularly: elections of the President of Georgia, the Parliament of Georgia, the Supreme Council of Autonomous Republics and local self-governments, referendum and plebiscite. During the period of 1990-2020 were held 33 elections, including: 7 presidential, 10 parliamentary, 7 Supreme Council of the Autonomous Republic of Adjara, 1 Supreme Council of the Autonomous Republic of Abkhazia and 7 local self-government elections, 2 referendums and 2 plebiscites.

During this time, the legislation, the electoral system and the rules of conducting of the election campaign have changed, the political and electoral culture of the electorate have evolved, and over time the electoral environment has changed for the better, ensuring better compliance with requirements of democracy and international standards. The main participant in the electoral process, the voters became more active and demanding towards all parties engaged in the elections: the election administration, election individuals, observers, the media.

Special emphasis is made on the activities of public officials in the pre-election period, their rights and obligations, the role and functions of the public institutions, the use of administrative resources, transparency of spending of public finances, and etc. It is through the efforts of the public, political parties and the civil sector that legislation has been refined and tightened, specifically defining the regulation of the use of administrative resources and the rights and obligations of the public officials to participate in electoral processes.

Defining the norms of public ethics, adopting the relevant legislation and their practical implementation, adherence to the norms inviolately has become one of the important priorities of the government. In the article shall be provided overview of the peculiarities of the election campaign and public ethics in Georgia.

1. Auxiliary guide for students of Georgian higher education institutions 2019-2020, p.8.
2. Election Code of Georgia, Chapter VI. Pre-election campaign Article 45. Pre-election campaign (agitation); Article 48. Prohibition of the use of administrative resources during pre-election agitation and campaigning; Article 49. Prohibition of the use of budget funds, official or service position.

ხმის მიხედვით სპეციალური ღონისძიებები და Covid 19 — საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა



ქეთევან ჩაჩავა¹

დემოკრატიისა და განვითარების ცენტრის (CDD)
აღმასრულებელი დირექტორი და დამფუძნებელი,
PHD კანდიდატი

ქვეყანამ საარჩევნო უბანზე საარჩევნო ბიულეტენის ნაცვლად ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების გამოყენებაც გადაწყვიტა. მნიშვნელოვანია, რომ ალტერნატიული მეთოდების დანერგვამდე შეფასდეს და გათვალისწინებულ იქნეს არა მხოლოდ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, არამედ დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად არსებული საერთაშორისო სტანდარტებიც.

ალტერნატიული მეთოდების გამოყენებისას რეკომენდებულია, გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი პირობები: ცვლილებების განსახორციელებლად გამოიყოს საკმარისი დრო და მოხდეს მათი სათანადოდ მოკვლევა და ტესტირება, საჭიროა, ცვლილებების მიღება განხორციელდეს საჯარო განხილვების ფონზე, გამჭვირვალობისა და ჩართულობის პრინციპების დაცვით. საჭიროა მოხდეს შესაბამისი პირების გადამზადება, ისევე როგორც ამომრჩეველთა განათლება და ინფორმირება. იმავდროულად, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დამკვირვებლებისა და ჩართული მხარეებისთვის საარჩევნო პროცესის ყველა ეტაპზე წვდომა და დაკვირვების საშუალება. მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებულ იქნეს ფინანსური რესურსების საკითხიც.

სტატიაში განხილულია რამდენიმე ალტერნატიული მეთოდი, კერძოდ, ხმის მიცემა ფოსტის საშუალებით გერმანიისა და ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითზე, ვადაზე ადრე ხმის მიცემის პრაქტიკა და ხმის მიცემის პროცედურა თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის ფონზე, რომ პანდემიამ საზოგადოებაში კენჭისყრის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვისკენ გვიბიძგა და ტრადიციული ქალაქის ბიულეტენების ჩანაცვლებაზე

აბსტრაქტი

სტატია ეხება COVID-19-ის პანდემიის პირობებში ჩატარებული არჩევნებისას გამოყენებულ სპეციალურ ღონისძიებებს. მასში განიხილილია პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარებისას არსებული სამართლებრივი თუ პრაქტიკული გამოწვევები, კერძოდ, ჯანმრთელობის საფრთხის გამო ამომრჩეველთა შორის შექმნილი უთანასწორობისა და აქტივობის შემცირების საწინააღმდეგოდ მიღებული ზომები.

სწორედ ამ სამართლებრივი და პრაქტიკული გამოწვევების გადასალახავად მოხდა ხმის მიცემის ალტერნატიული გზების გამოყენება საჭირო, რათა პანდემიის პირობებში არჩევნები ჩატარებულიყო მაქსიმალურად უსაფრთხოდ და, ამასთან, დაცული ყოფილიყო არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები და დემოკრატიული არჩევნების კარგი პრაქტიკა.

კარგი პრაქტიკა ამ შემთხვევაში გულისხმობს საარჩევნო უბნის სპეციფიკურ მოწყობას, დისტანციის დაცვას საარჩევნო უბანზე, პერსონალური კალმისტრების, სადეზინფექციო საშუალებებისა და პირადი დამცავი აღჭურვილობის გამოყენებას. ჩამოთვლილ ზომებთან ერთად, არაერთმა

¹ დიდი მადლობა ჩემს გუნდსა და, განსაკუთრებით, ლაშა მელაძეს სტატიის მომზადებაში შეტანილი წვლილისთვის.

საუბარი დააჩქარა. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებული მეთოდების გამოყენებამ შეიძლება შეამციროს ვირუსის გავრცელების რისკები და გახადოს არჩევნები მეტად ხელმისაწვდომი ამომრჩეველთათვის, ასევე მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ ის ძირითადი გამოწვევები, რომლებიც ტრადიციული მეთოდების ჩანაცვლებას ახლავს თან.

ამ პროცესში აუცილებელია, ქვეყანას ჰქონდეს მოქნილი საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩო, რათა ამომრჩეველთა ეფექტიანი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მოხერხდეს ყველა განსაკუთრებული ზომის მიღება დროულად და დაუბრკოლებლად.

შესავალი

ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) გავრცელებამ არჩევნების ჩატარება მთელს მსოფლიოში, როგორც საკანონმდებლო, ასევე პრაქტიკული თვალსაზრისით, არაერთი გამოწვევისა და საფრთხის წინაშე დააყენა. ეპიდემიით გამოწვეული საფრთხის გამო 70-ზე მეტმა სახელმწიფომ, ქვეყანაში არსებული საგანგებო მდგომარეობის გათვალისწინებით, და მოქალაქეთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დასაცავად არჩევნების გადადების გადაწყვეტილება მიიღო.² თუმცა 80-ზე მეტმა სახელმწიფომ ეს ვერ შეძლო, რადგან კონსტიტუცია და შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო ამის შესაძლებლობას არ იძლეოდა.³

საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამის დონეზე არჩევნების ორგანიზება ძალიან რთულია, როცა ადამიანების ჯანმრთელობა საფრთხის წინაშე დგას. ამ მხრივ აღსანიშნავია რომ COVID-19-ის პანდემიამ, ამომრჩეველთა აქტივობის თვალსაზრისით, ახალი უთანასწორობა შექმნა, რადგან მაღალი რისკის ქვეშ მყოფი ამომრჩევლები თავს იკავებენ საარჩევნო უბნებზე მისვლისა და არჩევნებში მონაწილეობისგან. მაგალითად, ხორვატიაში 2020 წელს გამართულ საპარლამენტო არჩევნებზე ამომრჩეველთა აქტივობა წინა

არჩევნებთან შედარებით 6%-ით შემცირდა, სერბეთში - 7%-ით, აზერბაიჯანში - 9%-ით, დომინიკის რესპუბლიკაში - 13%-ით, ჩრდილოეთ მაკედონიაში - 15%-ით, ირანში - 17%-ით, საფრანგეთში - 20%-ით, სირიაში - 25%-ით, კამერუნში კი 33%-ით.⁴ ამომრჩეველთა აქტივობის შემცირება და დაბალი ჩართულობა კი საფრთხეა დემოკრატიისთვის.

სწორედ ამიტომ გაჩნდა კითხვები და მოსაზრებები ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების გამოყენების მიზანშეწონილობის შესახებ. გამოითქმება ვარაუდები, რომ ამ მეთოდების დანერგვა პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარებას უფრო უსაფრთხოს გახდის. იმავდროულად, დაცული იქნება არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები და დემოკრატიული არჩევნების კარგი პრაქტიკა.

მსოფლიო ქვეყნების უმრავლესობა (209 ქვეყანა) იყენებს ხმის მიცემის ტრადიციულ მეთოდს, რაც გულისხმობს საარჩევნო უბანზე საარჩევნო ბიულეტენის გამოყენებით ფიზიკურად ხმის მიცემას.⁵ იმ ქვეყნებმა, რომლებმაც პანდემიის პირობებში არჩევნები ჩაატარეს, საკუთარ მოქალაქეთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, სპეციალური ზომები მიიღეს, როგორებიცაა, მაგალითად: საარჩევნო უბნის სპეციფიკური მოწყობა, საარჩევნო უბანზე სოციალური დისტანციის დაცვის უზრუნველყოფა, პერსონალური კალმისტრების გამოყენება, სადებიზინფექციო საშუალებებისა და პირადი დამცავი აღჭურვილობის (სათანადოდ მორგებული პირბადე, სახის დამცავი ფარი, ერთჯერადი ხალათი, ერთჯერადი ხელთათმანი და სხვ.)⁶ გამოყენება.

თუმცა ბევრმა ქვეყანამ ასევე განიხილა საარჩევნო უბანზე საარჩევნო ბიულეტენის ნაცვლად ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების გამოყენება. ეს მიდგომა საჭიროებს სიღრმისეულ განხილვას და გარკვეული სიფრთხილის გამოჩენას. ალტერნატიული მეთოდების დანერგვამდე უნდა შეფასდეს და გათვალისწინებულ იქნეს არა მხოლოდ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა

2 ობ. Toby S. James and Sead Alihodzic, 'When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations', Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, 19.3 (2020), 344-362.
3 Ibid.
4 ობ. 'Voter Turnout | International IDEA', Available at <https://www.idea.int/data-tools/question-view/521>, accessed 5 November, 2020.
5 ობ. The Electoral Knowledge Network, 'Comparative Data, available at' <<http://aceproject.org/epic-en>>, accessed 5 November, 2020.
6 ობ. Global Overview of COVID-19 impact on Elections | International IDEA, available at <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>, accessed 6 November, 2020.

და უსაფრთხოება, არამედ დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად არსებული საერთაშორისო სტანდარტებიც. აუცილებელია, რომ თითოეული ცვლილება ყველა ჩართულ მხარესთან ერთად კონსულტაციების საფუძველზე იქნეს განხილული.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების შესაბამისად, ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვამდე აუცილებელია, გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხები:

- **დროულობა** – საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, საარჩევნო რეფორმა უნდა განხორციელდეს და დასრულდეს არა საარჩევნო წელს, არამედ არჩევნებამდე გონივრული ვადის ფარგლებში. მართალია, საგანგებო მდგომარეობის გამო, საჭიროა საკითხების სწრაფი გადაწყვეტა და რეაგირება, თუმცა ასევე არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ აუცილებელია მიღებული ცვლილებების შესახებ როგორც სახელმწიფო ორგანოების, ასევე მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლების უზრუნველყოფა, რაც, თავის მხრივ, შესაბამის დროს მოითხოვს;
- აუცილებელია, რომ ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვას წინ უძღოდეს შესაბამისი **კვლევა და ტესტირება**. ყოველი ახალი მეთოდის დანერგვისას უნდა ხდებოდეს მისი ტექნიკურ-ეკონომიკური ანალიზი და რისკების შეფასება;
- საერთაშორისო სტანდარტები და კარგი პრაქტიკა მოითხოვს, რომ სამართლებრივი ჩარჩოს ცვლილება უნდა იყოს **საჯარო განხილვების** შედეგი, რათა ამ პროცესებისადმი საზოგადოების ნდობას საფრთხე არ შეექმნას;
- ასევე მნიშვნელოვანია საარჩევნო მოხელეთა შესაბამისი **გადამზადება**. იმ შემთხვევაში, როდესაც ინერგება ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდები, საჭიროა, მოხდეს შესაბამის პირთა გადამზადება, რათა მათ შეძლონ თავიანთი

ფუნქციების სწორი და ადეკვატური განხორციელება. გადამზადება და ტრენინგები საჭიროა არა მხოლოდ საარჩევნო მოხელეთათვის, არამედ სხვადასხვა ჩართული მხარისთვისაც;

- ამომრჩეველთა ხმის უფლების უზრუნველყოფის ვალდებულება მოიცავს **ამომრჩეველთა განათლებისა და ინფორმირების** აუცილებლობას, რისთვისაც საჭიროა შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიის განხორციელება;
- დამკვირვებლებს და სხვა ჩართულ მხარეებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, **დააკვირდნენ** საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტსა და ეტაპს;
- ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვამდე საჭიროა **ფინანსური რესურსებისა** და შესაძლებლობების გადახედვა და სწორი ანალიზი.⁷

ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდები

ხმის მიცემა ფოსტის საშუალებით

ფოსტით ხმის მიცემა ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდია. ამ დროს ამომრჩეველს აქვს შესაძლებლობა, ხმა საარჩევნო უბანზე მისვლის გარეშე მისცეს. ეს, როგორც წესი, კენჭისყრის დღემდე გარკვეული პერიოდით ადრე ხდება. ამ შემთხვევაში ამომრჩეველს საარჩევნო ბიულეტენი მიეწოდება რეგისტრაციის მისამართზე, ძირითადად, ეროვნული საფოსტო სერვისის მეშვეობით. შევსებულ საარჩევნო ბიულეტენს ამომრჩეველი აგზავნის ასევე ფოსტის მეშვეობით, ან თავად მიაქვს საარჩევნო უბანზე.

ფოსტით ხმის მიცემა გამოიყენება მსოფლიოს ბევრ სახელმწიფოში – ევროპაში (14 ქვეყანა), ჩრდილოეთ ამერიკაში, აზიისა და წყნარი ოკეანის რეგიონებში, მაგალითად: ინდოეთში, ინდონეზიაში, სამხრეთ კორეასა და შრი-ლანკაში.⁸

ფოსტით ხმის მიცემა გამოიყენება, ძირითადად, იმ ამომრჩეველთა ჯგუფების ხმის უფლების უზრუნველსაყოფად, რომელთაც

7 OSCE/ODIHR, 'Alternative Voting Methods and Arrangements' (2020).
8 Anika Eleni Heinmaa, 'Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe: In-Country Postal, Early, Mobile and Proxy Arrangements in Individual Countries (2020).

შეზღუდული აქვთ შესაძლებლობა, ფიზიკურად მივიდნენ საარჩევნო უბანზე ხმის მისაცემად. საზღვარგარეთ მცხოვრები მოქალაქეების არჩევნებში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ხმის მიცემის ამ მეთოდს 51 ქვეყანა იყენებს,⁹ თუმცა მისი გამოყენება, იმავდროულად, მოითხოვს სხვადასხვა მანიპულაციისგან თავის დასაცავად ეფექტურ გარანტიებს და საიმედო საფოსტო სერვისს. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ ყველა ამომრჩეველს არჩევნებში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს და ამიტომ შესაძლოა, მათთვის ფოსტით ხმის მიცემა დაკავშირებული იყოს უფრო მეტ სირთულესთან. გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა გარემოება, რომლებიც დაკავშირებულია როგორც ბიულეტენის გაგზავნასთან, ასევე მის დაბრუნებასთან. პრობლემების თავიდან აცილების მიზნით, ამომრჩეველს ფოსტით ხმის მიცემასთან ერთად უნდა ჰქონდეს ფიზიკურად ხმის მიცემის შესაძლებლობაც.

რადგან ფოსტით ხმის მიცემის დროს დამკვირვებელთა მიერ მონიტორინგის განხორციელება გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, აუცილებელია, ამ მხრივაც მოხდეს სხვადასხვა ტექნიკური საკითხის გათვალისწინება. იმავდროულად, შეიძლება, კონკრეტული მოქალაქის ნების თავისუფლებაზე გავლენა ოჯახის რომელიმე წევრმა მოახდინოს. სახელმწიფომ აუცილებლად უნდა უზრუნველყოს ხმის მიცემის ფარულობა, რისთვისაც უნდა იქნეს გამოყენებული სპეციალური საფოსტო კონვერტები და შემოღებულ იქნეს ხელმოწერების გადამოწმების შესაძლებლობა.

აღსანიშნავია, რომ ფოსტით ხმის მიცემა გამოიყენება ისეთ სახელმწიფოებში, სადაც საზოგადოების ნდობა საარჩევნო პროცესებისადმი საკმაოდ მაღალია. ასეთ ქვეყნებში, როგორც წესი, არსებობს გამართული საფოსტო და მისამართების გენერირების სერვისი.

ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებულ „საარჩევნო ნორმათა კოდექსში“ აღნიშნულია, რომ „ხმის მიცემა ფოსტით ნებადართული უნდა იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფოსტის მუშაობა არის უსაფრთხო და

სანდო; ფოსტის საშუალებით ხმის მიცემა შეიძლება დაიშვებოდეს მხოლოდ მაშინ, თუ ამომრჩეველი იმყოფება საავადმყოფოში ან სხვა სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებაში, საპატიმროში, ძნელად მისადგომ ადგილებში, უცხოეთში, ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო არ შეუძლია კენჭისყრის შენობაში მისვლა; გამორიცხული უნდა იყოს გაყალბების საფრთხე და დაშინება“.¹⁰

ფოსტით ხმის მიცემის პრაქტიკა გერმანიაში

მიუხედავად იმისა, რომ გერმანია პანდემიით დაზარალებულ სახელმწიფოებს შორის მე-5 ადგილზე იყო, 2020 წლის 15 მარტს ბავარიაში მაინც გაიმართა ადგილობრივი არჩევნები კორონავირუსის გავრცელების ფონზე, არჩევნების შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით და იმისთვის, რომ არ მომხდარიყო საარჩევნო უბნებზე ხალხის მასობრივი შეკრება, რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ამომრჩევლებს მოუწოდებდნენ, გამოეყენებინათ ადვილად ხელმისაწვდომი საფოსტო ბიულეტენები.

ფოსტით ხმის მიცემამ წარმატებულად იმუშავა და ამ არჩევნებზე უფრო მეტმა ადამიანმა გამოიყენა საფოსტო ბიულეტენები, ვიდრე ხუთი წლის წინ თვითმმართველობის არჩევნების დროს. საარჩევნო მოხელეები აღჭურვილი იყვნენ დამცავი ხელთათმანებით, ნიღბებითა და სადეზინფექციო სითხეებით. ამომრჩეველს უფლება მისცეს, ხმის მისაცემად საკუთარი კალმები მიეტანათ. მომზადდა 32-გვერდიანი ბროშურა-ინსტრუქცია, სადაც ამომრჩეველს დეტალურად და ვიზუალურიზაციის გამოყენებით მიეწოდა ინფორმაცია არჩევნებში, მათ შორის, საფოსტო გზით, ხმის მიცემის წესის შესახებ. არჩევნები დასრულდა ამომრჩეველთა უფრო მაღალი აქტივობით, ვიდრე წინა არჩევნებზე იყო. მეორე ტურის დროს, რომელიც 29 მარტს გაიმართა, გამოიყენებულ იქნა მხოლოდ ფოსტით ხმის მიცემა.¹¹

9 იხ. 'Voting Method | International IDEA', available at <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/130352>>, accessed 6 November, 2020.
10 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report' No. 190/2002, (2018), 19.
11 Wagner Rebecca, 'Responding to COVID-19 with 100 per cent Postal Voting: Local Elections in Bavaria, Germany', September 2020 Case Study, (2020), available at <<https://www.idea.int/sites/default/files/responding-to-covid-19-with-postal-voting-local-elections-in-bavaria.pdf>>, accessed 7 November, 2020.

ფოსტით ხმის მიცემის პრაქტიკა შეერთებულ შტატებში

ფოსტით ხმის მიცემა შეერთებულ შტატებში ამ ბოლო დროს საკმაოდ გავრცელებულ პრაქტიკად იქცა. 2016 წლის აშშ-ის საპრეზიდენტო არჩევნებში დაახლოებით 33 მილიონი საფოსტო ბიულეტენი იქნა გამოყენებული, რაც ბიულეტენების დაახლოებით მეოთხედს წარმოადგენდა.¹²

2020 წლის 3 ნოემბერს ამერიკის შეერთებულ შტატებში საპრეზიდენტო არჩევნები გაიმართა. 2020 წლის 22 სექტემბრის მდგომარეობით, ქვეყანაში კორონავირუსის 2,5 მილიონზე მეტი აქტიური შემთხვევა იყო დაფიქსირებული. არც ერთი მსოფლიო ომის ან კრიზისის დროს ამერიკაში პრეზიდენტის არჩევნები არ გადადებულია და მსგავსი პრეცედენტის დაშვება არც 2020 წელს იდგა დღის წესრიგში. იმის გამო, რომ აშშ-ში საარჩევნო სისტემა მკვეთრად დეცენტრალიზებულია, ადგილობრივი მთავრობები აქტიურად მუშაობდნენ ხმის მიცემის ალტერნატიული მეთოდების მასობრივად დანერგვაზე, რათა მოსახლეობას ჰქონოდა კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლების რეალიზების შესაძლებლობა.

ქვეყანაში შექმნილი მძიმე ეპიდემიური სიტუაციის გათვალისწინებით, ამერიკის შეერთებული შტატების დაავადებათა კონტროლისა და პრევენციის ცენტრმა არჩევნების ჩასატარებლად რეკომენდაციები შეიმუშავა. რეკომენდაციებში აღნიშნულია, რომ კორონავირუსის გავრცელების თავიდან აცილების მიზნით, უმჯობესი იქნებოდა, თუ ამომრჩეველს ხმის მიცემის შესაძლებლობა დროის გრძელვადიან პერიოდში და ხმის მიცემის სხვადასხვა საშუალების (ხმის მიცემა ელექტრონულად ან ფოსტის მეშვეობით) გამოყენებით ექნებოდა.¹³

2020 წლის აპრილში NBC News / Wall Street Journal-ის გამოკითხვამ აჩვენა, რომ პანდემიის გამო შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, ამერიკელი ამომრჩევლების 58% მხარს უჭერდა საარჩევნო რეფორმას, რომელიც მხოლოდ ფოსტის მეშვეობით ხმის მიცემას

გულისხმობდა.¹⁴

პრეზიდენტის პირველადი არჩევნები, ე.წ. პრაიმერების სერია, 2020 წლის თებერვლიდან დაიწყო. თუმცა პანდემიის გამო პრაიმერების ჩატარებას საფრთხე შეექმნა. ჩაიკეტა საზღვრები, გაუქმდა აქციები, მოსახლეობას და პარტიებს აეკრძალათ საპრეზიდენტო დებატების გამართვა. გამოცხადებული ეროვნული საგანგებო მდგომარეობის მიუხედავად, აშშ-ის რამდენიმე შტატმა (არიზონა, ილინოისი, ფლორიდა, ვისკონსინი, ალიასკა და უაიომინგი) პრაიმერი მაინც გამართა. კენჭისყრისას გამოყენებულ იქნა ელექტრონული ხმის მიცემის სისტემა. ის ამომრჩევლები, რომელთაც არჩევნებში მონაწილეობის სურვილი ჰქონდათ და დაავადების სიმპტომები აღენიშნებოდათ, ხმას ფოსტის მეშვეობით აძლევდნენ.

კორონავირუსის განვითარებით გამოწვეული რისკების შესამცირებლად და იმისთვის, რომ უფრო მეტ ამომრჩეველს შესძლებოდა ხმის მიცემა, ბევრმა შტატმა ფოსტით ხმის მიცემის სისტემის პოპულარიზაცია დაიწყო. აქტიურად განხორციელდა კამპანია „ფოსტით კენჭისყრა გადაარჩინს 2020 წლის არჩევანებს“. ხმის მიცემის დროს უსაფრთხოებისთვის აქტიურად იქნა გამოყენებული ერთჯერადი ხელთათმანები და ნიღბები; ამომრჩევლებს მოუწოდებდნენ, კონვერტები კარგად დაელოუქათ და გაეწმინდათ

კორონავირუსის პანდემიის გამო 2020 წლის ნოემბრის საპრეზიდენტო არჩევნებისათვის შტატების უმეტესობაში საფოსტო კენჭისყრა ხმის მიცემის სასურველ მეთოდად იქნა მიჩნეული. ამომრჩევლებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, ან ფოსტით გაეგზავნათ საკუთარი ბიულეტენი, ან მისულიყვნენ საარჩევნო უბანზე და ადგილზე დაეფიქსირებინათ საკუთარი პოზიცია. თუმცა პრეზიდენტმა დონალდ ტრამპმა ეჭვი შეიტანა ამ მეთოდის სანდოობაში თავისი განცხადებით, რომ საფოსტო კენჭისყრა თაღლითობისა და არჩევნების გაყალბების საშუალებას იძლეოდა. მან ასევე განაცხადა, რომ საფოსტო სერვისის ფოსტით დამატებითი ხმის მიცემის გამართული სისტემის უზრუნველყოფისთვის დამატებითი სახსრები დასჭირდებოდა.¹⁵

12 U.S. Election Assistance Commission, 'The Election Administration and Voting Survey: 2016 Comprehensive Report' (2017).

13 Eva Leidman, 'Adoption of Strategies to Mitigate Transmission of COVID-19 During a Statewide Primary Election — Delaware, September 2020', MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report, 69 (2020).

14 Corse, Alexa, 'Poll Finds 67% of Voters Support Mail-In Ballots for November Elections', Wall Street Journal, (21 April 2020).

15 'Trump Admits He Is Undermining USPS to Make It Harder to Vote by Mail', The Guardian, 2020.

მინდობილობითი (მარიონეტული) ხმის მიცემა (Proxy Voting)

მინდობილობითი ხმის მიცემის დროს ამომრჩეველი მისთვის სასურველ პირს აძლევს უფლებას, მისი სახელით მისცეს ხმა. ეს მეთოდი, როგორც წესი, გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ამომრჩეველს დამოუკიდებლად ხმის მიცემა არ შეუძლია. Proxy voting-ის დროს ამომრჩეველი ამჟღავნებს საკუთარ ნებას კონკრეტულ პირთან და ეს უკანასკნელი ხმის უფლების უზრუნველსაყოფად გარკვეულ ვალდებულებას იღებს.

მინდობილობითი ხმის მიცემის მეთოდი გამოიყენება მსოფლიოს 20-ამდე სახელმწიფოში, ძირითადად კი, ევროპასა (7 ქვეყანა) და აფრიკაში (8 ქვეყანა). ამ მეთოდს იყენებენ ევროპის ისეთი წამყვანი ქვეყნები, როგორებიცაა: ბელგია, საფრანგეთი, ნორვეგია, შვედეთი, ნიდერლანდი, პოლონეთი, უკრაინა და სხვ. ის ასევე გავრცელებულია ამერიკისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორებიცაა: ბელიზი, ნაურუ და ვანუატუ.¹⁶

ხმის მიცემის აღნიშნული მეთოდი ხელს უწყობს არჩევნებში უმცირესობის, ხანდაზმულების, სამედიცინო და სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მყოფი ამომრჩევლების, ასევე საზღვარგარეთ მყოფი ამომრჩევლების უფრო მეტ ჩართულობასა და მონაწილეობას. სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამომრჩეველთა გარკვეული ჯგუფების საარჩევნო პროცესში ჩართვის უზრუნველყოფის მიღწევის კუთხით, ის ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ მეთოდად მიიჩნევა. იმავდროულად, ის სახელმწიფოდან ნაკლებ ფინანსურ დანახარჯებს მოითხოვს.

თუმცა ამ დადებითი მხარეების მიუხედავად, მინდობილობითი ხმის მიცემა არაერთ პრობლემასთან ასოცირდება. მისი მთავარი გამოწვევა ის არის, რომ ხმის მიცემის ფარულობის დაცვა უმეტეს შემთხვევაში შეუძლებელია (გარდა შვედეთისა, რომელიც მინდობილი პირებისგან მოითხოვს რამდენიმე კონვერტში ჩადებული ბიულეტენების წარდგენას). სწორედ ამ პრინციპთან შეუსაბამობისა და დარღვევის გამო ეუთოს წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობა მას უარყოფს. Proxy voting ხმის ბოროტად გამოყენების

შესაძლებლობას იძლევა და იძულების, დაშინებისა და ამომრჩეველზე ზეგავლენის მოხდენის რისკს ზრდის.

მსოფლიო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მინდობილობითი ხმის მიცემის მეთოდს მიმართავს, ძირითადად, იმ კატეგორიის ამომრჩეველი, რომელსაც პირადად საარჩევნო უბანზე მისვლა არ შეუძლია. მინდობილობით ხმის მიცემის უმეტესი შემთხვევის დროს ამომრჩეველი წინასწარ ითხოვს, რომ მან ხმის მიცემა მინდობილი პირის მემკვიდრით განახორციელოს, ხოლო უშუალოდ ხმის მიცემის დროს პიროვნება, რომელიც სხვა ადამიანის ნაცვლად აძლევს ხმას, უფლების დამადასტურებელ შესაბამის დოკუმენტაციას წარადგენს ხოლმე. წარსადგენი დოკუმენტაცია დადგენილია შესაბამისი კანონმდებლობით. ერთ ადამიანს არ შეუძლია, იყოს 2-ზე მეტი ამომრჩევლის წარმომადგენელი.

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ქვეყანა ამ მეთოდს მიმართავს, მისი გამოყენების მასშტაბებისა და ნაკლოვანებების გათვალისწინებით, ასევე ხმის ფარულობის უზრუნველსაყოფად, ეუთო ასეთ სახელმწიფოებს რეკომენდაციით მიმართავს, რომ მათ ამ მეთოდის გამოყენების აუცილებლობას გადახედონ.

ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებულ „საარჩევნო ნორმათა კოდექსში“ აღნიშნულია, რომ „ხმის მიცემა უმკაცრესი წესების დაცვით უნდა ხორციელდებოდეს. თითო ამომრჩეველს არ შეიძლება ჰქონდეს დადგენილ რაოდენობაზე მეტი მინდობილობით ხმის მიცემის უფლება“.¹⁷

ვადზე ადრე ხმის მიცემა

ამ მეთოდს, აგრეთვე, მოიხსენიებენ როგორც წინასწარი თუ ადრეული ხმის მიცემის მეთოდს. ის ამომრჩეველს შესაძლებლობას აძლევს, არჩევნებში მონაწილეობა კენჭისყრის დღემდე მიიღოს. ვადამდელი ხმის მიცემის მეთოდი, ძირითადად, გამოიყენება იმ კატეგორიის ამომრჩევლების მიერ, რომელთაც კენჭისყრის დღეს საარჩევნო უბანზე მისვლა არ შეუძლიათ. ვადამდელი კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს დისტანციურად, მაგალითად საფოსტო კენჭისყრით, ან უშუალოდ საარჩევნო უბანში მისვლით.

16 იხ. The Electoral Knowledge Network, 'Comparative Data, available at' <<http://aceproject.org/epic-en>, accessed 6 November, 2020.

17 Supra note N9.

სხვადასხვა კვლევა ცხადყოფს, რომ ვადაზე ადრე ხმის მიცემის შესაძლებლობა კენჭისყრის პროცესს უფრო მოსახერხებელს ხდის, რაც ამომრჩეველთა აქტივობას ზრდის. ეს მეთოდი გამოიყენება მსოფლიოს ისეთ წამყვან ქვეყნებში, როგორებიცაა: აშშ, კანადა, ავსტრალია, ფინეთი, შვეიცარია, გერმანია, ნორვეგია, შვედეთი და სხვ.¹⁸

ვადამდელი კენჭისყრა, როგორც წესი, იწყება არჩევნებამდე რამდენიმე კვირით ადრე და კენჭისყრის დღის წინა დღეს სრულდება. ვადამდელი კენჭისყრა შესაძლებელია, ხელმისაწვდომი იყოს ყველა ამომრჩეველისთვის ან ამომრჩეველთა კონკრეტული ჯგუფისთვის, რომლებიც უბანში ხმის მიცემის შეუძლებლობის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარადგენენ. ვადამდელი კენჭისყრა, როგორც წესი, ტარდება შეზღუდული რაოდენობის საარჩევნო უბნებზე ან საოლქო საარჩევნო კომისიებში, ასევე სპეციალურად განსაზღვრულ ადგილებში. ფოსტით ხმის მიცემაც ვადამდელი ხმის მიცემის ერთ-ერთი ფორმაა.

აუცილებელია, რომ ვადაზე ადრე ხმის მიცემის დროს გამოყენებულ იქნეს ყველა ის სამართლებრივი გარანტია, რომლებიც კენჭისყრის დღეს ხმის მიცემის უზრუნველსაყოფად გამოიყენება. საარჩევნო ადმინისტრაციას ეკისრება შესაბამისი დოკუმენტაციის უსაფრთხოდ შენახვის ვალდებულება, ამომრჩეველების მხრიდან მრავალჯერადი ხმის მიცემის პრევენცია და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რომელ ამომრჩეველს აქვს უფლება, ვადაზე ადრე მიიღოს კენჭისყრაში მონაწილეობა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ამ მეთოდით სარგებლობა შეუძლია ნებისმიერ ამომრჩეველს ან ამომრჩეველთა კონკრეტულ ჯგუფს. ნებისმიერ შემთხვევაში ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის ვალდებულება და ამას საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს.

ზოგიერთ შემთხვევაში ვადამდელი კენჭისყრის დროს ამომრჩეველს ეძლევა შესაძლებლობა, ხმა მისთვის ხელსაყრელ საარჩევნო უბანზე, რეგისტრაციის ადგილის მიუხედავად, მისცეს. ეს, თავის მხრივ, პროცესის გამარტივებასა და ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს.

თუმცა აუცილებელია, ქვეყანამ მოახდინოს ამომრჩეველთა შესაბამისი სიის/რეესტრის ფორმირება, რათა ამომრჩეველის მხრიდან მრავალჯერადი ხმის მიცემა თავიდან იქნეს არიდებული. იმავდროულად, აუცილებელია, განისაზღვროს შესაბამისი ვადები, რაც უნდა იყოს გონივრული და უზრუნველყოფდეს ამომრჩეველთა ეფექტურ მონაწილეობას.

მრავალდღიანი კენჭისყრა. მრავალდღიანი კენჭისყრის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა ვადაზე ადრე ხმის მიცემა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამ დროს კენჭისყრა ერთ დღეზე მეტი პერიოდის განმავლობაში გრძელდება. ეს მეთოდი ასევე გამოიყენება მაშინ, როდესაც ქვეყნის სხვადასხვა ნაწილში არჩევნები სხვადასხვა დღეს ტარდება. განსხვავება მრავალდღიან და ვადაზე ადრე ხმის მიცემას შორის მათი პერიოდულობაა. მრავალდღიანი კენჭისყრა, ძირითადად, 2-3 დღის განმავლობაში მიმდინარეობს. ამ შემთხვევაში ამომრჩეველები ხმას, რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, შესაბამის საარჩევნო უბანზე აძლევენ. აღსანიშნავია, რომ მრავალდღიანი კენჭისყრის დროს საარჩევნო პერსონალი უწყვეტ რეჟიმში მუშაობს.

ვადაზე ადრე ხმის მიცემა ლიეტუვის რესპუბლიკაში¹⁹

11 სექტემბერს ლიეტუვაში საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდა. ქვეყანაში კორონავირუსის გავრცელების გამო ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, შემოეღო ე.წ. „ადრეული ხმის მიცემის“ სისტემა, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემდა, ხმა არჩევნების თარიღამდე 4 დღით ადრე მიეცათ. ამ გადაწყვეტილების ძირითადი მიზანი ამომრჩეველთა ნაკადის გადანაწილება იყო.

საარჩევნო უბანზე მისული ამომრჩეველებისთვის დადგინდა სპეციალური წესები, კერძოდ: ფიზიკური დისტანციის დაცვა, სახის ნიღბების გამოყენება, საკუთარი კალმების მიტანა და სხვ.

ქვეყნის ისტორიაში პირველად საარჩევნო უბნები ისე მოეწყო, რომ ამომრჩეველს საკუთარი მანქანიდან შესძლებოდა ხმის მიცემა. თუმცა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის

¹⁸ Supra note N7.
¹⁹ The Central Election Commission of Lithuania, 'Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania', 11 October 2020.

გადაწყვეტილებით, ასევე განისაზღვრა, რომ მხოლოდ თვითიზოლაციაში მყოფ ან სპეციალურ სიაში მყოფ ამომრჩეველს შეეძლო მანქანიდან ხმის მიცემა. ქვეყანაში სულ ოთხი ასეთი საარჩევნო უბანი გაიხსნა. მოქალაქეები ვალდებულნი იყვნენ, საარჩევნო უბანზე საკუთარ მანქანებში ყოფნის დროსაც კი სახის დამცავი ნიღაბი გამოეყენებინათ.

ხმის მიცემა თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით

კენჭისყრის პროცესში ხმის მიცემის თანამედროვე ტექნოლოგიის გამოყენება ითვალისწინებს ხმის მიცემისა და დათვლისთვის ინფორმაციული და საკომუნიკაციო თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებას. როგორც წესი, ეს გულისხმობს როგორც ხმის მიცემისა და ბიულეტენების სკანირებისთვის, აგრეთვე ინტერნეტით ხმის მისაცემად ელექტრონული აპარატების გამოყენებას. კენჭისყრის ამ მეთოდებს, აგრეთვე, უწოდებენ ელექტრონულ ან დისტანციურ (ინტერნეტის საშუალებით) ხმის მიცემას. ამ ტექნოლოგიებს ასევე იყენებენ სხვადასხვა საარჩევნო პროცედურის განხორციელებისთვის, როგორცაა, მაგალითად, ამომრჩეველთა იდენტიფიცირება და კენჭისყრის შედეგების დათვლა.

მსოფლიოს 26 ქვეყანა იყენებს ეროვნული დონის არჩევნებზე სხვადასხვა საარჩევნო პროცედურის განხორციელებისთვის ელექტრონულ ტექნოლოგიებს. ისინი, ძირითადად, გამოიყენებიან აზიისა (11 ქვეყანა) და ამერიკის (7 ქვეყანა) ქვეყნებში. ასევე გავრცელებულია ევროპისა და აფრიკის ზოგიერთ ქვეყანაში, კერძოდ: ბელგიაში, ესტონეთში, ბულგარეთში, საფრანგეთში, რუსეთში, ნამიბიასა და კონგოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში. უშუალოდ ინტერნეტით ხმის მიცემას იყენებს მსოფლიოს მხოლოდ 10 ქვეყანა (ავსტრალია, კანადა, ესტონეთი, საფრანგეთი, მექსიკა, შვეიცარია, ახალი ზელანდია, სომხეთი, ომანი, პაკისტანი, პანამა და არაბთა გაერთიანებული საამიროები).²⁰

თანამედროვე ტექნოლოგიის გამოყენებით ხმის მიცემა ქალაქის საარჩევნო ბიულეტენის გამოყენების პარალელურად შეიძლება განხორციელდეს. ეს მეთოდი ასევე

შესაძლებელია, იყოს ხმის მიცემისთვის განსაზღვრული ერთადერთი მექანიზმი. მიღებული ხმებისა და შედეგების გადამოწმების შესაძლებლობა მეტწილად ტექნოლოგიასა და მის თავისებურებებზეა დამოკიდებული.

ხმის მიცემის ფარულობის დაცვა და სანდობა თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების უმთავრესი გამოწვევაა. ფიზიკურად შემოხაზული ბიულეტენების დათვლა და მათი შემდგომი გადამოწმება უფრო მარტივი და სანდოა, ვიდრე მათი ელექტრონული ალტერნატივის; ასევე აღსანიშნავია, რომ გარე ძალების მიერ ინტერნეტმონაცემების შეცვლა უფრო მარტივია, ვიდრე ფიზიკური ოქმებისა. გარდა ამისა, ჩნდება ეჭვი, რომ ხმის მიცემა ფარული არაა და ხელისუფლებას აქვს საშუალება, დაადგინოს, თუ ვინ ვის მისცა ხმა. ამიტომ მნიშვნელოვანია, შესაბამისმა ინსტიტუტებმა საზოგადოება დაარწმუნონ იმაში, რომ მათი ხმის ფარულობა დაცულია და საარჩევნო პროცესები ამომრჩევლის ნებაზე ყოველგვარი კონტროლის გაცდის გარეშე ხორციელდება.

ასევე კიდევ ერთი გამოწვევაა საყოველთაობა. როდესაც ხმის მიცემის პროცესში გამოიყენება თანამედროვე ტექნოლოგიები, აუცილებელია, ეს ტექნოლოგიები და პროცედურა იყოს მარტივი და ხელმისაწვდომი თითოეული ამომრჩევლისათვის. იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველთა რომელიმე ჯგუფისათვის, თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების შემთხვევაში, ხმის მიცემის პროცედურა რთულდება, აუცილებელია, მათ მიეცეთ შესაძლებლობა, ხმა საარჩევნო უბანზე ტრადიციული მეთოდის გამოყენებით მისცენ.

უმთავრესი გამოწვევაა ასევე ტექნიკური ხარვეზების არსებობა. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ქვეყნები ხმის მიცემის პროცესის დროს უმაღლესი ხარისხის აპარატურას იყენებენ, ტექნიკური ხარვეზების რისკი მაინც საკმაოდ მაღალია. შესაბამისად, საარჩევნო პროცესში თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის წინ აუცილებელია ყოველი ახალი მეთოდის ტესტირება და საპილოტე პროგრამის განხორციელება. შესაბამისმა ორგანოებმა ყველა შესაძლო რისკი წინასწარ უნდა ითვალისწინონ და მზად იყვნენ კენჭისყრის დღეს სხვადასხვა ტექნიკური პრობლემის გასამკლავებლად.

20 'If E-Voting Is Currently Being Used, What Type(s) of Technology Used?' International IDEA, available at <https://www.idea.int/data-tools/question-view/743>, accessed 7 November, 2020.

თუმცა ასევე აღსანიშნავია ელექტრონული ხმის მიცემის დადებითი მახასიათებლებიც. ელექტრონული ხმის მიცემა ეფექტურია საზღვარგარეთ მცხოვრები მოქალაქეების, ეთნიკური უმცირესობების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა და სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფის ხმის უფლებების რეალიზების პროცესის დროს. მაგალითად, ელექტრონულად ხმის მიცემის დროს ეთნიკური უმცირესობების ენებზე დამზადებული ელექტრონული ბიულეტენები და ინსტრუქციები შეიძლება, უფრო გასაგები და აღქმადი იყოს; ელექტრონული ხმის მიცემის დროს მხედველობის პრობლემის მქონე ამომრჩევლებს, ასევე, შეუძლიათ შრიფტის ზომის შეცვლა და აუდიოინსტრუქციების გამოყენება.

ტექნოლოგიების გამოყენების უპირატესობა თვალსაჩინო ხდება, როდესაც სხვადასხვა დონის არჩევნები ერთდროულად ტარდება. თუმცა აუცილებელია გარკვეული თადარიგის დაჭერა, რათა გაყალბების ალბათობა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი. მაგალითად, ამომრჩეველს ხმის მიცემისთანავე უნდა შეეძლოს მისი სისწორის გადამოწმება.

ელექტრონული საშუალებებით ხმის მიცემის მეთოდები უსაფრთხო და სანდო უნდა იყოს. ზოგადად, მიიჩნევა, რომ ისინი უსაფრთხოა, თუ სისტემა განზრახ ჩარევისაგან სათანადოდაა დაცული და მისი შედეგები მაღალი სანდოობით გამოირჩევა. სისტემა ასევე ფუნქციურად უნდა იყოს გამართული და ტექნიკისა და პროგრამული უზრუნველყოფის ნებისმიერი ხარვეზისგან დაზღვეული; გარდა ამისა, ამომრჩეველს უნდა შეეძლოს დარწმუნდეს მის მიერ მიცემული ხმის სიზუსტეში. თუ აუცილებელია, მას უნდა შეეძლოს კენჭისყრის კონფიდენციალურობის დარღვევის გარეშე მისი შესწორება.

საქართველოში ახალი ტექნოლოგიის გამოყენება

2017 წლიდან ცესკომ მუშაობა ახალ ინიციატივაზე დაიწყო. ეს პროექტი, საქართველოს არჩევნების ისტორიაში პირველად, არჩევნების დროს კვლევაზე დაფუძნებული საპილოტე პროექტის განხორციელებას

გულისხმობდა. პროექტი ითვალისწინებდა კენჭისყრის დღეს, თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით, ხმის დათვლის პროცედურის ელექტრონულად ჩატარებას.

2018 წლის 13 მაისს, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის შუალედური არჩევნების დროს, საარჩევნო ადმინისტრაციამ, კანადის საერთაშორისო ორგანიზაცია DELLIAN Project-თან თანამშრომლობით, პირველად გამოიყენა ხმის დათვლის პროცესში ელექტრონული აპარატები. საარჩევნო ტექნოლოგიების გამოყენებასთან დაკავშირებით ამომრჩეველთა საინფორმაციო კამპანიაც ჩატარდა. თუმცა ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენებით დათვლილ მონაცემებს ჰქონდა მხოლოდ საინფორმაციო ხასიათი, ხოლო არჩევნების შედეგების დათვლა თითოეულ საარჩევნო უბანზე განხორციელდა ტრადიციული მეთოდით. ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენებით დათვლილი მონაცემები რადიკალურად განსხვავდებოდა ხელით დათვლილ მონაცემებისგან.²¹

პირველი ეტაპის გამოცდილების გათვალისწინებით, 2019 წლის 19 მაისს წყალტუბოსა და ტყიბულის საარჩევნო ოლქების რვა საარჩევნო უბანზე ხმის ელექტრონული დათვლის საპილოტე პროექტის შემდეგი ეტაპი განხორციელდა. საარჩევნო ადმინისტრაციამ საპილოტე პროექტის შემდეგი ეტაპის განსახორციელებლად ახალი პროცედურები შეიმუშავა. შეიქმნა საარჩევნო ბიულეტენისა და სპეციალური ჩარჩო კონვერტების ფორმები. განხორციელდა საარჩევნო ყუთის მოდიფიცირება. მომზადდა სპეციალური ვიდეოინსტრუქციები, რომელთა ტრანსლირება კენჭისყრის დღეს საუბნო საარჩევნო კომისიების შენობებში ხდებოდა. აღსანიშნავია, რომ ელექტრონული აპარატების მიერ შედეგები ზუსტად იქნა დათვლილი. საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ კანონმდებლობის თანახმად, შემდგომში ხელით დათვლილი შედეგები დაემთხვა ელექტრონულ შედეგებს, რითაც, ფაქტობრივად, დადასტურდა ელექტრონული დათვლის სიზუსტე და საპილოტე პროექტის წარმატებით განხორციელება.²²

21 ცესკო, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს 2017 წლის 21 ოქტომბრის არჩევნების მაქორითარული საარჩევნო სისტემით №67 ზუგდიდის საარჩევნო ოლქის №67.27 ცაიშის თემის ადგილობრივ მაქორითარულ საარჩევნო ოლქში 2018 წლის 13 მაისს გამართული ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შუალედური არჩევნები (2018).

22 ცესკო, 2019 წლის 19 მაისის შუალედური/რიგგარეშე არჩევნების ანგარიში.

დასკვნა

საარჩევნო პროცესების ორგანიზებისა და ადმინისტრირებისთვის მრავალფეროვანი მიდგომები და შესაძლებლობები არსებობს, შესაბამისად, აუცილებელია, რომ კონკრეტული მეთოდის შერჩევას სახელმწიფოებმა უზრუნველყონ საარჩევნო პროცესების დროს საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპებისა და სტანდარტების დაცვა. აუცილებელია, რომ დაცული იყოს თითოეული ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული ხმის მიცემის უფლება.

პანდემიის გავრცელებამ კენჭისყრის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვისა და ტრადიციული ქალაქის ბიულეტენების ჩანაცვლების შესახებ არსებული დისკუსია გაამძაფრა. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებული მეთოდების გამოყენებამ შესაძლოა, ვირუსის გავრცელების რისკები შეამციროს და არჩევნები ამომრჩევლებისთვის მეტად ხელმისაწვდომი გახადოს, აუცილებელია იმ ძირითადი გამოწვევების გათვალისწინება, რომლებიც ტრადიციული მეთოდების ჩანაცვლებას თან ახლავს.

მნიშვნელოვანია, ქვეყანას ჰქონდეს მოქნილი საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩო, რათა ამომრჩეველთა ეფექტიანი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად ყველა განსაკუთრებული ზომის დროულად და დაუბრკოლებლად მიღება მოხერხდეს. სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ სპეციალური ხმის მიცემის პროცედურათა საჭიროება, რაც, თავის მხრივ, შეამცირებს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ რისკებს და მოსახლეობას არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას მისცემს.

ნებისმიერ შემთხვევაში საჭიროა ცვლილების შესახებ დისკუსია და შეთანხმება, როგორც სხვადასხვა ჩართულ მხარესთან, ასევე ამომრჩევლებთან. საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რომ ხმის მიცემის მეთოდებსა და პროცედურებში განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილება იყოს ყველა ძირითადი ინსტიტუტისა და დაინტერესებული მხარის ინკლუზიური კონსულტაციის შედეგი.

საქართველოს აქვს პოტენციალი და მზაობა, უზრუნველყოს ხმის დათვლის პროცედურის ელექტრონულად ჩატარება თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით. საჭიროა ამ მიმართულებით მუშაობის გავრცელება და ამომრჩევლებისთვის ახალი სერვისების შეთავაზება, რაც პოლიტიკური ნების არსებობის, სხვადასხვა ჩართულ მხარესთან შეთანხმებისა და საზოგადოების მზაობის პირობებში მიღწევადი მიზანია.

მნიშვნელოვანია, რომ მოსამზადებელი სამუშაოები დაიწყოს და დასრულდეს არჩევნების წინა პერიოდში, რათა დაინტერესებულ მხარეებს: პოლიტიკურ პარტიებს, სამოქალაქო საზოგადოებას და თავად ამომრჩეველს ახალ მეთოდებთან შესაფუთვლად საკმარისი დრო ჰქონდეთ. ეს პროცესი უნდა მოიცავდეს სამართლებრივი ჩარჩოების გამართვას, პროცედურებში საჭირო ცვლილებების დროულად შემუშავებასა და მიღებას, არჩევნებში ჩართული მხარეების ტრენინგებს, ისევე როგორც ამომრჩეველთა აქტიურ და სრულყოფილ საინფორმაციო და საგანმანათლებლო კამპანიებს.



Special voting arrangements and Covid19 – international good practices

Ketevan Chachava - Founder and Executive Director of Center of Development and Democracy (CDD), PHD Candidate

The presented article refers to the special voting arrangements and measures applied during the elections in conditions of the COVID-19 pandemic. The article discusses the legal or practical challenges of holding elections in a pandemic. Particularly, measures taken against inequality and reduced turnout among voters due to health hazards.

To overcome these legal and practical challenges, alternative voting methods were used to ensure that elections were held safely as much as possible in conditions of the pandemic while respecting international electoral standards and good practice in the sphere of democratic elections.

In this case, good practice involves the specific arrangement of the polling station, safeguarding of maintaining of distancing rules at the polling station, use of personal pens, disinfectants and personal protective equipment. In addition to the measures listed, a number of countries have also decided to use alternative voting methods instead of ballot papers at polling stations. Before implementing alternative methods, it is essential to evaluate and consider public health and safety and international standards for democratic elections. It is recommended that the following conditions be considered when using alternative methods: to allow sufficient time for changes to be made and to properly research and test them, to adopt the changes after public discussions, ensure transparency and engagement of all relevant stakeholders and public, to train relevant individuals, and to educate and inform voters. At the same time, observers and stakeholders should be granted opportunity to observe at all stages of the election process. The issue of financial resources should also be taken into consideration.

The article discusses some alternative methods, namely, voting by mail, as has been done in Germany and the United States, the practice of early voting, and the voting procedure using modern technologies. This is especially important in the light of the fact, that the pandemic has pushed us to introduce alternative voting methods and has accelerated the discussion related to replacing traditional paper ballots. While using different methods can reduce the risk of spreading of the virus and make elections more accessible to voters, it is also essential to take into consideration major challenges that come with replacing traditional methods.

In this process, the country needs to have a flexible electoral legal framework to ensure that all special measures are taken in a timely and unhindered manner to ensure effective voter engagement.

საარჩევნო პროცესების კიბერუსაფრთხოება — საუკეთესო პრაქტიკა

ანდრო პოშირიძე

კიბერუსაფრთხოების კონსულტანტი, კიბერუსაფრთხოების საგანმანათლებლო კვლევით ცენტრ CYSEC-ის დამფუძნებელი, თავდაცვის სამინისტროს კიბერუსაფრთხოების ბიუროს დირექტორი 2014-2017 წლებში.



აბსტრაქტი

არჩევნები, როგორც დემოკრატიული წყობის ძირითადი ატრიბუტი, რუსული ჰიბრიდული ომის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სამიზნეა. ევროპის სახელმწიფოთა თუ აშშ-ის საარჩევნო პროცესები, რეფერენდუმი ან მოსახლეობის ნების გამოხატვის სხვა პროცესი მრავალჯერ გახდა რუსული კიბეროპერაციების სამიზნე.

არჩევნების შედეგებით მანიპულირებას რუსეთი როგორც ტექნიკური, ისე ფსიქოლოგიური ეფექტის მქონე კიბეროპერაციებით ცდილობს. ტექნიკურ ეფექტს იძლევა სტანდარტული კიბერშეტევა, ხოლო ფსიქოლოგიურ ზემოქმედებას: ამომრჩევლის აღქმის შეცვლას, მანიპულაციას, პროცესისადმი ნდობის შეწყვეტას კი კრემლის მიერ მხარდაჭერილი აქტორები საინფორმაციო ოპერაციების მეშვეობით ახორციელებენ.

კიბერშეტევა ხშირად საინფორმაციო ოპერაციის ჩასატარებელი სერიოზული ინსტრუმენტია და ინფორმაციული უპირატესობის მოპოვებას ისხავს მიზნად. ზოგჯერ კიბერშეტევა საინფორმაციო ოპერაციის პარალელურად ხორციელდება. მაგალითად, კიბერშეტევის შედეგად ხდება ელექტრონული ფოსტიდან ან სოციალური ქსელის ანგარიშიდან ინფორმაციის არასანქცირებული მოპოვება, ხოლო შემდგომ მოპოვებული მაკომპრომეტირებული მასალა ორიგინალის ან ფაბრიკაციის

სახით ვრცელდება ინტერნეტში.

სტატიაში განხილულია საარჩევნო პროცესებში ხშირად გამოყენებული კიბერშეტევებისა და საინფორმაციო ოპერაციების ტექნიკები, საფრთხეები, საფრთხის აქტორები და რისკების მართვის საუკეთესო პრაქტიკა. დასასრულს, მოყვანილია რამდენიმე პრაქტიკული რჩევა საარჩევნო პროცესების ადმინისტრირებაში ჩართული პირთა კიბერპივიენისთვის.

ნაშრომი, ძირითადად, ორ მიზანს ემსახურება: არჩევნების კიბერუსაფრთხოების, კიბერშეტევებისა და საინფორმაციო ოპერაციების შესახებ ცნობიერების ამაღლებას საარჩევნო პროცესში ჩართული ნებისმიერი მხარისათვის, და საარჩევნო ადმინისტრაციის თანამშრომლებისათვის რისკების შემცირების სტრატეგიის შეთავაზებას.

არჩევნები, ხალხის მიერ საკუთარი ნების გამოხატვა, დემოკრატიის ფუძემდებლური პრინციპია. ხალხის ნდობას მხოლოდ არჩევნების გზით მოსახლეობის მიერ მხარდაჭერილი მთავრობა იმსახურებს, შესაბამისად, უმნიშვნელოვანესია არჩევნების პროცესისა და მისი შედეგების მიმართ ნდობის მაღალი ხარისხი. სწორედ ამიტომ არჩევნები, როგორც დემოკრატიული წყობილების ძირითადი ატრიბუტი, რუსული ჰიბრიდული ომის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სამიზნეა. უკანასკნელ პერიოდში რუსული კიბეროპერაციების შედეგებს ტექნიკურ, კინეტიკურ ეფექტთან ერთად, ფსიქოლოგიური ზემოქმედებაც დაემატა და სახელმწიფოთა საარჩევნო სისტემები, რეფერენდუმი ან მოსახლეობის ნების გამოხატვის სხვა პროცესი მრავალჯერ გახდა რუსული კიბეროპერაციების სამიზნე.

ხშირად არჩევნების კიბერუსაფრთხოებაზე საუბარი ხმის მიცემის ელექტრონული პროცედურების გამართულობაზე დაიყვანება, თუმცა ეს ასე არ არის. კიბერუსაფრთხოების

პერსპექტივიდან საარჩევნო პროცესის ნებისმიერი ეტაპი, რომელიც მოიცავს ელექტრონული მოწყობილობის ან სივრცის გამოყენებას, რისკის შემცველია. კომპიუტერული სისტემები და პროგრამული უზრუნველყოფა საარჩევნო პროცესის ყველა კომპონენტშია წარმოდგენილი, რაც ამ პროცესებში სისუსტეების არსებობასაც გულისხმობს. კიბერშეტევების პოტენციური ვექტორი შესაძლოა, იყოს როგორც ტექნიკური, ასევე ადამიანური ფაქტორი და მოიცავდეს როგორც თავად საინფორმაციო სისტემას, ასევე მათ, ვინც ქმნის ან მართავს მას. სახელმწიფო სექტორზე, ბიზნესსა თუ ინდუსტრიაზე განხორციელებულ თავდასხმებში კიბერინციდენტების უმეტესობა, ძირითადად, მავნე აქტორების მიერ ადამიანური ფაქტორის გამოყენებითაა განპირობებული. კომპიუტერული სისტემებისა და პროგრამული უზრუნველყოფის ვენდორები ასევე მეტად მოწყვლადი სამიზნეა. ამ მხრივ გამონაკლისი არც საარჩევნო სისტემების კიბერუსაფრთხოებაა.

კიბერშეტევა ქსელზე თავდასხმის ერთ-ერთი ფორმაა, რომლის მიზანი კომპიუტერის ან კომპიუტერული ქსელის მწყობრიდან გამოყვანა, შეფერხება, განადგურება, მასზე არასანქცირებული კონტროლის მოპოვება, მასში არსებული კონტროლირებადი ინფორმაციის მთლიანობის დარღვევა ან მისი არავტორიზებული დაუფლებაა. კიბერშეტევის გავრცელებული სახეებია: ფიშინგი, DDoS-შეტევა, Defacement, MITM და სხვ. კიბერშეტევა ხშირად **საინფორმაციო ოპერაციის** ჩასატარებელი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია და **ინფორმაციული უპირატესობის** მოპოვებას ისხავს მიზნად. საინფორმაციო ოპერაციების კიბერელემენტი მოიცავს დაინტერესების ობიექტების ქსელების კომპრომეტაციას ისეთი ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, რომელიც შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს დაშინების, შანტაჟის, დისკრედიტაციის ან ფალსიფიკაციის მიზნით, ასევე მასმედიის საშუალებებში კონტროლირებადი გავრცელებისთვის.

ინფორმაციული უპირატესობა რუსულ სამხედრო და პოლიტიკურ წრეებში დამკვიდრებული ტერმინია და გულისხმობს ინფორმაციის მიღების, დამუშავებისა და გავრცელების შესაძლებლობას, რომელიც ხელს უშლის მოწინააღმდეგეს იმავე ფუნქციის

განხორციელებაში.¹ თავად **საინფორმაციო ოპერაცია** არის საინფორმაციო კონტენტის გავრცელება საზოგადოებრივი აზრის მანიპულაციის ან საზოგადოების ქცევაზე გავლენის მოხდენის მიზნით. **კონტენტი** ცრუ და ნამდვილი ინფორმაციის ნაზავია, რომელიც მიმართულია სამიზნე აუდიტორიის დაბნევის, დემორალიზაციისა და მასზე გავლენის მოპოვებისკენ. **სამიზნე აუდიტორია** ზოგჯერ საკუთარი მოსახლეობა და ქვეყნის შიდა პოლიტიკური ელიტაა, თუმცა, არცთუ იშვიათად, სამიზნე სხვა ქვეყნების მოსახლეობის გარკვეული ჯგუფები, ეთნიკური, რელიგიური უმცირესობა და პოლიტიკური ელიტა ხდება.

ციფრული ტექნოლოგიების ბუმმა, შემტევი კიბერშესაძლებლობების განვითარებამ სახელმწიფოებს უპრეცედენტო მასშტაბის საინფორმაციო ოპერაციების განხორციელების საშუალება მისცა, რადგან ამგვარი ოპერაციებისათვის საჭირო კიბერინსტრუმენტები უკიდურესად იაფი და ხელმისაწვდომია. საინფორმაციო ოპერაციების ტაქტიკა გულისხმობს მცდარი ან შეცდომაში შემყვანი ინფორმაციის გავრცელებას, მოპარული ინფორმაციის კონტროლირებად გაჟონვას ინტერნეტში, სოციალური ქსელების გამოყენებას ანტიგონისტური განწყობების გასაღვივებლად, პოლარიზაციის გასაღრმავებლად და პოლიტიკური კონფლიქტის გასაჩაღებლად.

როგორც უკვე აღინიშნა, კიბერშეტევა, ხშირად, საინფორმაციო ოპერაციის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია. მაგალითად, კიბერშეტევის შედეგად ხდება ელექტრონული ფოსტიდან ან სოციალური ქსელის ანგარიშიდან ინფორმაციის არასანქცირებული მოპოვება, ხოლო შემდგომ მოპოვებული მკომპრომეტირებული მასალა ორიგინალის ან ფაბრიკაციის სახით ვრცელდება ინტერნეტში, სადაც ისევ კიბერტექნოლოგიების – ტროლინგის ან ბოტების – მეშვეობით ხდება სასურველი აზრის ფორმირება.

კიბერშეტევების ან საინფორმაციო ოპერაციების საშუალებით არჩევნებზე ზეგავლენის მოხდენის, დემოკრატიული პროცესების დისკრედიტაციისკენ მისწრაფება და შესაძლებლობა ბევრ აქტორს შეიძლება ჰქონდეს როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. ესენია: სახელმწიფოები,

¹ Маноило А.В., Петренко А.И., Фролов Д.Б.. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологических конфликтов высокой интенсивности и социальной опасности: Учебное пособие, М., МИФИ, 2004, 392.

ორგანიზებული კიბერკრიმინალი ან ცალკეული ჰაკერები, ტერორისტული ორგანიზაციები, ინსაიდერები, პოლიტიკურად მოტივირებული ჯგუფები და ჰაქტივისტები. აქტორებისათვის არჩევნებში ჩარევის მოტივაცია შესაძლოა, იყოს სახელმწიფოს ეროვნული ან გეოპოლიტიკური ინტერესები, ფინანსური სარგებელი, რეპუტაციის გამყარება, ანარქიისა და ქაოსის პროვოცირება, შურისძიება, პოლიტიკური ოპოზიციის სუბვერსია, დემოკრატიული პროცესებისა და წყობისადმი ნდობის შესუსტება და სხვ.

არჩევნებზე ზეგავლენის მოხდენის თვალსაზრისით, ყველაზე დიდ საფრთხეს, როგორც კიბერშეტევის პოტენციალის, ასევე დაინტერესების მხრივ, მაინც სახელმწიფოები და მათთან აფილირებული კიბერაქტორები ქმნიან. შემტევი კიბერპოტენციალის მხრივ რუსეთი ერთ-ერთ მოწინავე პოზიციას იკავებს მსოფლიოში და საქართველოსადმი მტრულად განწყობილი ერთადერთი ქვეყანაა. კრემლი საქართველოს თავისი გავლენის სფეროდ მოიაზრებს, რის გამოც ჩვენი ქვეყანა რუსეთის ჰიბრიდული ომის სამიზნეა, ამ ომის არეალი კი მოწინააღმდეგე ქვეყნების მთავრობების ან ინსტიტუტების დელეგაცი-მიზაცია, დემოკრატიული პროცესების ძირგამომთხრელი საქმიანობაცაა.

არჩევნების შედეგებით მანიპულირებას რუსეთი როგორც ტექნიკური, ისე ფსიქოლოგიური ეფექტის მქონე კიბეროპერაციებით ცდილობს. ტექნიკურ ეფექტს იძლევა სტანდარტული კიბერშეტევა, ხოლო ფსიქოლოგიურ ზემოქმედებას: ამომრჩევლის აღქმის შეცვლას, მანიპულაციას, პროცესისადმი ნდობის შერყევას კი კრემლის მიერ მხარდაჭერილი აქტორები საინფორმაციო ოპერაციების მეშვეობით ახორციელებენ. უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში ევროპისა თუ აშშ-ის საარჩევნო პროცესები მრავალჯერ გახდა ამგვარი ზემოქმედების სამიზნე.

ამრიგად, რუსული კიბეროპერაციების შედეგი, ერთი მხრივ, შეიძლება იყოს მნიშვნელოვანი ზარალი და მსხვერპლიც კი, მეორე მხრივ კი, კრემლის სასარგებლოდ ცნობიერების შეცვლა, პრორუსული ელიტის ფორმირება-გაძლიერება, რაც კონვენციური მოქმედებების წინაპირობა შეიძლება გახდეს.

რუსულ კიბეროპერაციებში, სხვა აქტორებთან ერთად, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ორი ჰაკერული დაჯგუფება: APT 28 (Fancy Bear) და APT 29 (Cozy Bear), რომლებიც რუსეთის ფედერაციის გენერალური შტაბის სამხედრო დაზვერვასთან ასოცირდებიან და, სხვა რეზონანსულ კიბერშეტევებთან ერთად, პასუხისმგებელნი არიან აშშ-ის საპრეზიდენტო არჩევნების პროცესში დემოკრატიული პარტიის სერვერებიდან ინფორმაციის დაუფლებასზე.

APT 28 პასუხისმგებელია ასევე ევროპის ქვეყნების თავდაცვის სექტორის საინფორმაციო სისტემებიდან ინფორმაციის მოპარვასა და საქართველოს სახელმწიფო სტრუქტურებისა და ჟურნალისტური წრეების წინააღმდეგ 2008-2014 წლებში განხორციელებულ კიბერჯაშუშობის კამპანიაზე. რაც შეეხება APT 29-ს, ამ დაჯგუფების სახელი უკავშირდება აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის, თეთრი სახლის, პენტაგონისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების სისტემებიდან არასაიდუმლო ინფორმაციის გაჟონვას. არჩევნებთან დაკავშირებულ პროცესებში ორივე დაჯგუფება ფიგურირებს: არსებული მონაცემებით, APT 29-ს თითქმის 1 წელი ჰქონდა წვდომა აშშ-ის დემოკრატიული პარტიის კომუნიკაციის საშუალებებზე, ელექტრონულ ფოსტასა და ჩატის კონტენტზე.²

არჩევნებში ჩარევის მიზნით, კიბეროპერაციების გამოყენების პრეცედენტი რუსეთმა ჯერ კიდევ უკრაინის კონფლიქტისას შექმნა, როდესაც 2014 წელს უკრაინის საარჩევნო ინფრასტრუქტურაზე განახორციელა მასობრივი შეტევა.

პრეზიდენტ იანუკოვიჩის მიერ ქვეყნის დატოვების შემდგომ უკრაინაში ჩატარდა საპრეზიდენტო არჩევნები. არჩევნებამდე რამდენიმე დღით ადრე პრორუსულმა დაჯგუფებამ „კიბერბერკუტმა“ მოახერხა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის პროგრამის სისტემური ფაილების წაშლა. კომისიამ შეძლო სარეზერვო ასლებიდან მასალების აღდგენა, თუმცა ინციდენტმა ოცსათიანი შეფერხება გამოიწვია და დაგვიანდა არჩევნების შედეგების გამოცხადება. შედეგად კიბერბერკუტმა არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე მოიპოვა წვდომა საარჩევნო

2 Michael Connell, Sarah Vogler. Russia's Approach to Cyber Warfare. 2017. CNA's Occasional Paper series. The work, performed under Federal Government Contract No. N00014-16-D-5003. Copyright © 2017 CNA.

კომისიის ადმინისტრაციულ მონაცემებსა და შიდა ელექტრონულ ფოსტაზე. სარჩევნო კომისიის კომპრომეტირებული საიტი აჩვენებდა ფაბრიკაციას, თითქოსდა არჩევნებში გაიმარჯვა ულტრამემარჯვენე კანდიდატმა. მიუხედავად ოფიციალური უარყოფისა, რუსული მედია ავრცელებდა ამ ინფორმაციას. უკრაინის კომპიუტერულ ინციდენტებზე რეაგირების ჯგუფის მონაცემებით, ინციდენტის გამომწვევ მალვეარს³ ადრე რუსულ სამხედრო დაზვერვასთან აფილირებული დაჯგუფება APT28 იყენებდა.

2016 წელს, აშშ-ის საპრეზიდენტო საარჩევნო მართონისას, რუსული კიბერაქტორების მიერ განხორციელდა მრავალმხრივი კამპანია დემოკრატიული პროცესებისადმი ხალხის რწმენის შესარყევად, საპრეზიდენტო კანდიდატის საქმიანი რეპუტაციის შესალახავად და საარჩევნო პოტენციალის შესამცირებლად. ამ კამპანიაში გამოყენებულ იქნა როგორც საინფორმაციო ოპერაციები (პოლიტიკური პროცესის დელეგირების მიზნით სოციალური მედიის ყალბი ანგარიშების მეშვეობით პოლარიზაციის გაზრდის 2014 წლიდან დაწყებული კამპანია), ისე კიბერთავდასხმები, რომელთა საშუალებითაც ორმა რუსულმა აქტორმა – APT28⁴ და APT29⁵ – არაავტორიზებული წვდომა მოიპოვა დემოკრატიული პარტიის სერვერებსა და ელექტრონულ ფოსტაზე. მოპოვებული ინფორმაცია „Guccifer 2.0“-ის სახელით გამოქვეყნდა პლატფორმებზე – DCLeaks.com-ისა და WikiLeaks, IRA-ს⁶ მიერ მოხდა ამერიკის მოქალაქეების ათასობით ყალბი ანგარიშის შექმნა, რომელთა დისკუსიებმაც მოახდინეს გარემოს უკიდურესი პოლარიზაცია, იმავდროულად, ამავე ორგანიზაციებმა გაავრცელეს ყალბი კონტენტი, რომლის მიხედვით, თითქოსდა მრჩეველი

კანდიდატ კლინტონს ბენლაშის ინციდენტისას ამერიკელების მსხვერპლზე აკისრებდა პასუხისმგებლობას. ცხადია, არ არსებობს პირდაპირი მტკიცებულებები საარჩევნო ხმებით მანიპულირებისა ამჟამინდელი პრეზიდენტის სასარგებლოდ, თუმცა რუსულმა ჩარევამ გააღრმავა სოციალურ-პოლიტიკური უთანხმოება, მოახდინა საარჩევნო გარემოს პოლარიზაცია და განაპირობა მოსახლეობის რწმენის შერყევა არჩევნების შედეგების მიმართ. DNC hack განხილვება როგორც რუსეთის ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე სანქცირებული ჩარევა აშშ-ის არჩევნებში, დემოკრატიული პროცესების რწმენის შესუსტებისა და კონკრეტული კანდიდატის კომპრომეტაციის მიზნით.

2017 წლის 5 მაისს, საფრანგეთის პრეზიდენტის არჩევნებამდე ორი დღით ადრე, მიზანმიმართული ფიშინგის გზით მოპოვებულ იქნა მაკრონის საარჩევნო გუნდის კუთვნილი რამდენიმე გიგაბაიტი ინფორმაცია, რომლის ავთენტურობა ან ცალსახა სიყალბე რთული დასადგენია. მასალა სპეციალურად შექმნილ პლატფორმაზე გამოქვეყნდა უშუალოდ არჩევნების წინ, რამაც გაართულა მაკრონის შტაბის მხრიდან რეაგირება. იმავდროულად, ინფორმაციის სოციალურ ქსელში გასავრცელებლად და ნეგატიური განწყობების გასამძაფრებლად დიდი როლი შეასრულა ბოტების მიერ წარმოებულმა კამპანიამ. ჩარევის მიზანი რუსეთისადმი პოზიტიურად განწყობილი კანდიდატის მხარდაჭერა იყო, რომელიც ამ შემთხვევაში უშედეგოდ დასრულდა.

გერმანიის ბუნდესტაგის არჩევნების წინ, 2015 წელს, განხორციელდა ელექტრონული ფოსტის კონტენტის მოპარვა ბუნდესტაგის

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

4 APT 28 (იგივე FANCY BEAR, Sofacy, Pawn Storm) – რუსული წარმოშობის კიბერაქტორი, რომელიც აქტიურია 2000-იანი წლების შუა პერიოდის და პასუხისმგებელია სავაერო სივრცეზე, თავდაცვის და ენერჯეტის სფეროებსა თუ სახელმწიფო და მედიასექტორზე განხორციელებულ კიბერთავდასხმებზე. თავდასხმების არეალი ფართოა და მოიცავს აშშ-ს, დასავლეთ ევროპას, ირანს, იაპონიას, საქართველოს, მალაიზიას და სამხრეთ კორეას. ცნობილია თავდაცვის სექტორსა და სხვა სამხედრო მიზნებზე განხორციელებული კიბერშპიონაჟის განხორციელებული ფაქტით, რომლის პროფილიც ფაქტობრივად ემთხვევა რუსეთის სამხედრო დაზვერვის გენერალური შტაბის მთავარი სადაზვერვო სამმართველოს (Главное Разведывательное Управление, GRU) ინტერესთა სფეროს. გარდა ზემოაღნიშნული კიბერშპიონაჟის ფაქტისა, ცნობილია კარგად ორგანიზებული ფიშინგ-შეტევებით.

5 APT 29 (იგივე CozyDuke ან COZY BEAR) – რუსული ჰაკერული დაჯგუფება, რომელმაც ახლო წარსულში განხორციელა წარმატებული კიბერშეტევები თეთრ სახლზე, სახელმწიფო დეპარტამენტზე და აშშ-ის გაერთიანებულ შტაბებზე. გარდა აღნიშნულისა, დაჯგუფების სამიზნეობა თავდაცვისა და ენერჯეტის სექტორი, საფინანსო და სადაზღვევო სფერო, ფარმაცევტული სფერო, ინდუსტრიულ-ტექნოლოგიური კვლევები, მედია- და ანალიტიკური ცენტრები. აღწერილია თავდასხმები დასავლეთ ევროპის, ჩინეთის, ბრაზილიის, მექსიკის, იაპონიის, თურქეთისა და სხვა სახელმწიფოების ქსელებზე. ცნობილია Spear-Phishing ტექნიკის მიზანმიმართული ფიშინგ-შეტევებით.

6 Internet Research Agency, იგივე Trolls from Olgino – სანაკ-პეტერბურგში ბაზირებული რუსული კამპანია, რომელიც ჩართულია გავლენის ოპერაციებში რუსული ბიზნესისა და პოლიტიკური ინტერესების სასარგებლოდ. მისი რამდენიმე წევრი ოფიციალურად მხილებულია აშშ-ის 2016 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში ჩარევის მცდელობებში.

სერვერებიდან და კანცლერ მერკელის ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიის საინფორმაციო სისტემებიდან, თუმცა ამ ინფორმაციის გამოქვეყნება არ მომხდარა. იმავდროულად, ნეგატიური განწყობების გავრცელების მიზნით, გერმანულენოვანმა რუსულმა გამოცემებმა სოციალურ ქსელში ბოტებისა და ტროლების ჩართულობით გააჩაღეს ანტისამიგრაციო აქცენტებზე დაფუძნებული კამპანია, რომელიც მიზნად ისახავდა პოლიტიკურ პოლარიზაციას, საარჩევნო პროცესისადმი ნდობის შემცირებას და არჩევნების შედეგების დელეგატიმიზაციას. პარალელურად, ხდებოდა ყალბი კონტენტის გავრცელება, რომელიც ემყარებოდა გერმანელი გოგონას არაბი მიგრანტის მიერ გაუპატიურების გამოგონილ ამბავს. გერმანული სპეცსამსახურების აზრით, რუსეთის მხრიდან არჩევნებში ჩარევა, შესაძლოა, არც იყო რომელიმე კანდიდატის ან პარტიის მხარდასაჭერად განხორციელებული, არამედ, რაც უფრო სარწმუნოა, მიზნად ისახავდა დემოკრატიული პროცესების და, ზოგადად, არჩევნების ინსტიტუტის დისკრედიტაციას. ამგვარი ჩარევის მთავარი მიზანი დემოკრატიული ინსტიტუტების გრძელვადიანი დისკრედიტაცია და ნებისმიერი მომავალი მმართველობისადმი მხარდაჭერის შესუსტებაა, რაც რუსული გეოპოლიტიკური ინტერესების რეალიზაციას უწყობს ხელს. აღნიშნულის დასტურად ის ფაქტიც გამოდგება, რომ, თუმცა მერკელის პარტიამ არჩევნებში გაიმარჯვა, მაგრამ მან, მაგალითად ბაიერნში, მიიღო 1940 წლის შემდეგ ყველაზე ნაკლები ხმა, ულტრამემარჯვენე პარტიამ მესამე ადგილი დაიკავა ბუნდესტაგში, მმართველი კოალიციის ჩამოყალიბებას კი თვეები დასჭირდა.⁷

ამრიგად, ზემოაღნიშნული საარჩევნო ინციდენტების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მოქმედებს სქემა, რომლის მიხედვითაც კიბერთავდასხმის შედეგად ხდება საინფორმაციო სისტემების პენეტრაცია, არსებულ სენსიტიურ ინფორმაციაზე წვდომის მოპოვება და შემდგომ პოლიტიკური ფიგურების ან ინსტიტუტების დისკრედიტაციის მიზნით მისი კონტროლირებადი გავრცელება. ნეგატიური განწყობების გავრცელების მიზნით, ბოტებისა

და ტროლების მიერ ყალბი პროფაილების ან ბლოგების გამოყენებით გავრცელებული ინფორმაციის კომენტირებით ხდება რუსული ნარატივის დამკვიდრება, ცრუ ინფორმაციის გავრცელება და სასურველი საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბება.

თუკი რუსეთის მხრიდან საქართველოს შიდა-პოლიტიკური პროცესებით დაინტერესების ხარისხს, ქართული სახელმწიფო თუ კერძო სექტორის ქსელების მოწყვლადობას და რუსული დესტრუქციული კიბერაქტორების მიერ პენეტრაციის მასშტაბებს გავითვალისწინებთ, ცხადია, ქართულ საარჩევნო კამპანიაში რუსული ჩარევის ალბათობა ცალსახად ყურადსაღებია. ცნობილი ფაქტია, რომ კრემლთან დაკავშირებულ აქტორებს, მათ შორის APT28-ს, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ჰქონდათ არასანქცირებული წვდომა ქართული სახელმწიფოს საკომუნიკაციო თუ ბიზნესქსელებთან, რის შედეგადაც, სავარაუდოდ, დიდი მოცულობის სენსიტიური ინფორმაცია წლების განმავლობაში ხვდებოდა რუსული სპეცსამსახურების ხელში.⁸ ჩვენს არჩევნებში, გარდა არაღებულად მოპოვებული მაკომპრომეტირებელი მასალებისა, გასავრცელებელი კონტენტის კიდევ ერთ წყაროდ იქცევა ხოლმე ღია რესურსებსა და სოციალურ ქსელებში არსებული ამა თუ იმ კანდიდატის ან მათი მხარდამჭერი პოლიტიკური ძალების მოსაზრებები თუ გამონათქვამები სენსიტიურ თემებსა და პროცესებზე.

შესაბამისად, უკიდურესად მნიშვნელოვანია, მოხდეს არჩევნებში რუსული ჩარევის მაგალითების განხილვის შედეგად შეტევების ხშირად გამოყენებული ხერხების, კიბერსაფრთხეების, მეთოდოლოგიების კლასიფიკაცია და რისკების შესამცირებლად რეკომენდაციების შემუშავება.

დღემდე არსებული მონაცემებით, რუსეთი არჩევნებში ჩასარევად ყველაზე ხშირად კიბერთავდასხმებისა და საინფორმაციო ოპერაციების შემდეგ მეთოდებს⁹ იყენებს:

სოციალური ინჟინერია – ინტერნეტ-ღლითობის ერთ-ერთი ტექნიკა, რომელიც იწვევს მანიპულირების გზით მომხმარებლის

7 Laura Galante, Shaun Ee. Defining Russian Election Interference: An Analysis of Select 2014 to 2018 Cyber Enabled Incidents. Atlantic Councils Issue Brief. September, 2018.
8 Fireeye special report, 2014. APT28: A WINDOW INTO RUSSIA'S CYBER ESPIONAGE OPERATIONS? <https://www.fireeye.com/content/dam/fireeye-www/global/en/current-threats/pdfs/rpt-apt28.pdf>
9 Office of the Director of National Intelligence, Cyber Threat Intelligence Integration Center. Cyber Threats to Elections – a Lexicon. 2018.

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 ხერხებს.

ფიშინგი – კიბერკრიმინალის გავრცელებული ფორმა, რომლის მიზანია, მსხვერპლს მოტყუებით მოჰპაროს სენსიტიური ინფორმაცია ან/და მოახდინოს კომპიუტერის კომპრომეტაცია. გამოიყენება მეილი, რომელიც წარმოიქმნება როგორც სანდო წყაროსგან მიღებული შეტყობინება, როგორცაა ბანკი ან ნებისმიერი სხვა ორგანიზაცია თუ პირი, ვისთანაც მსხვერპლს შესაძლოა, ჰქონდეს ურთიერთობა. მეილი შენიღბულია როგორც სასწრაფო შეტყობინება, რომელშიც დამატებითი ინფორმაციისთვის მოთავსებულია ვებზომილები ან მიმავრებული დოკუმენტები. ფიშინგმეილში მოთავსებულ ბმულზე გადასვლის, ან ფაილის გახსნის შედეგად შესაძლებელია, მოხდეს მსხვერპლის კომპიუტერში შეღწევა ან მისგან დამატებით სენსიტიური ინფორმაციის მოთხოვნა (პაროლი, მომხმარებლის სახელი, ბარათის ინფორმაცია და სხვ.). ფიშინგმეილები იგზავნება მასობრივად, მაქსიმალურად მეტ ადრესატთან, რაც მათი წარმატების ალბათობას რეალურს ხდის.

ფიშინგის განსაკუთრებული ფორმაა ე.წ. **Spear-Phishing**, მიზანმიმართული ფიშინგი, რომელიც განკუთვნილია მომხმარებლის ვიწრო და სპეციფიკური წრისათვის (მმართველობა, გარკვეული ცოდნის, ინფორმაციის მატარებელი ჯგუფი). საჭიროებს კარგად მომზადებულ კონტენტს ნდობის მოსაპოვებლად. გარდა ფინანსურად მოტივირებული კიბერკრიმინალისა, ფიშინგის სხვადასხვა ფორმა აქტიურად გამოიყენება სახელმწიფოთაშორის დესტრუქციულ კიბეროპერაციებში მოწინააღმდეგის ქსელის კომპრომეტაციისათვის.

SQL-injection – შეტევის ტექნიკა, რომელიც პროგრამულ უზრუნველყოფაში არსებული სისუსტეების გამოყენებით უზრუნველყოფს კოდის „ინიექციას“ და მონაცემთა ბაზაზე არასანქცირებულ წვდომას ან მანიპულირებას (მავნე კოდის დაგზავნა, მონაცემთა წაშლა, საწყისი გვერდის შეცვლა).

პორტების სკანირება – თავდამსხმელების მიერ ხშირად გამოყენებული ტექნიკა სამიზნე სისტემების სისუსტეების გამოსავლენად, ძირითადად, გამოიყენება არასათანადოდ დაცულ სერვერებსა და ქსელებზე არავტორიზებული წვდომის მოსაპოვებლად.

MITM (Man in the Middle) – შეტევის სახე, როდესაც თავდამსხმელი არავტორიზებულად ერთვება ორი ან რამდენიმე მხარის კომუნიკაციაში და მოიპოვებს წვდომას მათ შორის მიმოცვლილ ინფორმაციაზე.

DDoS (A distributed-denial-of-service) – კომპრომეტირებული კომპიუტერების მეშვეობით გენერირებული დიდი რაოდენობით მონაცემთა მოთხოვნის ნაკადის მიმართვა სერვერისკენ, რომელიც მიმართულია ქსელის გამტარობისა და ოპერატიული მეხსიერების გადასავსებად, რასაც შესაძლოა, შედეგად მოჰყვეს სამიზნე სისტემის მწყობრიდან გამოყვანა და ბიზნესპროცესის მოშლა.

ინსაიდერული შეტევა – შეტევა, რომლის დროსაც ყოფილი ან მოქმედი თანამშრომელი, ვენდორი, კონტრაქტორი ან სხვა ავტორიზებული პირი უფლებამოსილებას იყენებს მავნე ზემოქმედებისათვის.

საინფორმაციო ოპერაციები – პროპაგანდა, დეზინფორმაცია და სხვა საშუალებები, რომელთა გამოყენებაც ხდება ამომრჩევლის აზრის მანიპულირებისათვის. კიბერსივრცის ამ მიზნით გამოყენებამ წარმოუდგენლად გააფართოვა ამგვარი ოპერაციების შესაძლებლობები, როგორც მასშტაბის, ასევე ეფექტის თვალსაზრისითაც. არჩევნების კონტექსტში ამგვარი ოპერაციები გამოიყენება არჩევნების შედეგებისადმი უნდობლობის დასათესად, ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალის დისკრედიტაციისათვის, ასევე დემოკრატიული წყობის და მთავრობების დელეგიტიმიზაციისათვის.

ინფორმაციის კონტროლირებადი გაჟონვა – თავდამსხმელები, ახდენენ რა სამიზნე ქსელის პენეტრაციას, განათავსებენ მოპარულ სენსიტიურ ინფორმაციას სოციალურ ქსელში ან სპეციალურ პლატფორმაზე. საარჩევნო სუბიექტების ბიუჯეტის, სპონსორების, საარჩევნო სისტემის სისუსტეებისა და სენსიტიური პროცესების შესახებ ინფორმაციის ან ფაბრიკაციის გაჟონვა არჩევნების შედეგებისადმი უნდობლობას იწვევს.

ცრუ ან შეცდომაში შემყვანი ინფორმაციის გავრცელება – სოციალური ქსელის თავდა-მსხმელის მიერ მიტაცებული ოფიციალური ანგარიშიდან ან სოციალური მედიისა და დაფინანსებული რეკლამის მეშვეობით მცდარი ან შეცდომაში შემყვანი ინფორმაციის გავრცელება არჩევნების დროის, ადგილის, შედეგების შესახებ, კანდიდატის, პოლიტიკური ჯგუფის დისკრედიტაცია ან არჩევნების შედეგებით მანიპულირება,

ანტაგონისტური განწყობების გაღვივება – ხშირად პოლარიზაციის გასამძაფრებლად გამოიყენება არსებული უთანხმოებები, სამეზობლო დავები, ეთნიკური, რელიგიური ან სხვა სახის უმცირესობების პრობლემატიკა. ხდება ტრადიციული, ხშირად ყოფითი სამეზობლო დავის სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების კონტექსტში გადატანა, ან ერთაშორისი ურთიერთობის უკიდურესად ნეგატიურ ჭრილში წარმოჩენა, ტრადიციულად სენსიტიურ საკითხებზე აქცენტირება, ნეგატიურ პრიზმაში ნაჩვენები პრობლემატიკის ტირაჟირება სოციალური ქსელებით და შემდგომ ამაზე დისკუსიის გამართვა ტროლების, „სასარგებლო იდიოტებისა“ თუ სხვა საშუალებების ჩართულობით, რაც, საბოლოო ჯამში, ერთაშორისი ან სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების რანგში აიყვანება.

მიუხედავად არჩევნების ტიპისა, კანონმდებლობისა თუ სისტემების მრავალფეროვნებისა, არსებობს საუკეთესო პრაქტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს პროცესის კიბერუსაფრთხოებას, არჩევნების შედეგების მთლიანობისა და სანდოობის დაცულობას, როგორც ტექნიკური ასევე შინაარსობრივი თვალსაზრისით. განვიხილოთ ზოგიერთი მათგანი და მათ დასამკვიდრებლად განსახორციელებელი ღონისძიებები:

1. **კიბერუსაფრთხოების პროაქტიური კულტურის დანერგვა.** წარმატებული კიბერშეტევების დიდი უმრავლესობა ადამიანურ ფაქტორთან – მომხმარებლის შეცდომასთან არის დაკავშირებული, ამიტომ კიბერუსაფრთხოების კულტურის დანერგვა, „ზემოდან-ქვემოთ“ პოლიტიკა რისკების შემცირების უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი. კიბერუსაფრთხოების ფესვგადგმული კულტურა, მომხმარებლის კიბერპიგიენის გაცნობიერებული ჩვევები ასევე დიდწილად

განაპირობებს თავდამსხმელის მხრიდან სისტემის სამიზნედ შერჩევის ალბათობის ხარისხს, განხორციელებული თავდასხმის წარმატებულობის მინიმიზაციას ან ფსიქოლოგიური ზემოქმედების მიზნით წარმატების აღქმის შექმნის შესაძლებლობას.

- ტოპ-მენეჯმენტის ჩართულობა კიბერუსაფრთხოების საკითხებში;
- ინციდენტების მართვის დეტალური გეგმის შემუშავება/იმპლემენტაცია;
- არჩევნების ადმინისტრირებაში მონაწილე პირთა სანდოობის შემოწმება;
- გარე რესურსების გამოყენება უწყებათაშორისი და საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფარგლებში.

2. **სისტემის კიბერუსაფრთხოებისადმი კომპლექსური მიდგომა.** საარჩევნო სისტემის ნებისმიერი სეგმენტის კომპრომეტაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს მთლიანად სისტემის პენეტრაცია. თავდამსხმელები ეძებენ სუსტ წერტილებს, რომელთა მეშვეობითაც ხდება სისტემაში შეღწევა. ინტერნეტთან კავშირის არმქონე სისტემის კომპრომეტაცია კი შესაძლებელია გარე მეხსიერების და სხვა მობილური მოწყობილობების საშუალებით.

- პროცესთან შემხებლობაში მქონე ყველა კომპიუტერისა და მოწყობილობის დაცვა, მიუხედავად მათი კუთვნილებისა;
- კიბერუსაფრთხოების მენეჯმენტის ოპტიმიზაცია და ცენტრალიზება.

3. **ძლიერი პაროლისა და ორმაგი ავთენტიფიკაციის პოლიტიკის დანერგვა.** თავდამსხმელები სისტემის კომპრომეტირებისათვის ხშირად იყენებენ მომხმარებლის საავტორიზაციო მონაცემებს. რადგან პაროლის გატეხის ძირითადი მეთოდი პაროლის კომპონენტთა კომბინაციების შესაძლო რიცხვზე დამოკიდებული, მიზანშეწონილია, 8 ან მეტსიმბოლიანი, სათანადო წესით შედგენილი პაროლის სავალდებულო გამოყენება. ასევე, აუცილებელია ორფაქტორიანი ავტორიზაციის პოლიტიკის დანერგვა.

4. **წვდომის კონტროლი და მენეჯმენტი.** ნებისმიერი ავტორიზებული

მომხმარებელი არის თავდამსხმელთა სამიზნე და ხშირად ერთი მომხმარებლის კომპრომეტაცია საკმარისია ქსელზე სრული წვდომის მოსაპოვებლად. შესაბამისად, რაც უფრო მეტ ადამიანს აქვს წვდომა სისტემასთან და რაც უფრო ფართოა მათი წვდომის არეალი, მით მეტია სისტემის კომპრომეტაციის საფრთხე.

- სისტემაზე ავტორიზებული წვდომის მქონე პირთა რაოდენობის შეზღუდვა;
- ავტორიზებულ პირთათვის წვდომის მინიჭება მხოლოდ აუცილებელ მონაცემებზე, „მინიმალური უფლებების“ პრინციპით;
- მომხმარებლის წვდომის ავტომატური გაუქმება პოზიციის, კომპეტენციის სფეროს შეცვლისას ან სამსახურიდან დათხოვნისას.

5. **მგრძობიარე მონაცემებისა და სისტემების გამიჯვნა.** სისტემის ნებისმიერი სეგმენტი მნიშვნელოვანია, თუმცა აუცილებელია პრიორიტეტების განსაზღვრა მონაცემთა სენსიტიურობის თვალსაზრისით, რადგან დაცვის დამატებითი ღონისძიებები მოითხოვს დანახარჯებს და საოპერაციო პროცედურებს.

- სენსიტიური მონაცემების შემცველი მოწყობილობების კონფიგურირება მხოლოდ კონკრეტული ქმედების განხორციელების შესაძლებლობით;
- მობილური მოწყობილობების გამოყენების სისტემური აკრძალვა.

6. **მონიტორინგის, ლოგირებისა და სარეზერვო ასლების სისტემის შექმნა.** მონიტორინგი, ლოგების ჟურნალი და სარეზერვო ასლების სისტემა შესაძლებლობას გვაძლევს, მოვახდინოთ შეტევის დეტექცია და ინციდენტის შემდგომ სისტემის აღდგენა.

- მონაცემთა ბაზების ნებისმიერი ცვლილების ლოგირება და მონიტორინგი ადამიანური რესურსით თუ ანომალიის აღმომჩენი პროგრამული უზრუნველყოფით;
- სარეზერვო ასლების რეგულარული შექმნის ავტომატური პროცესის

იმპლემენტაცია. ასლი შექმნის მონიტიდან უნდა იყოს Read only და მისგან მონაცემთა სრული აღდგენის შესაძლებლობის ტესტირება უნდა ხდებოდეს რეგულარულად.

7. **ვენდორის/კონტრაქტორის კიბერუსაფრთხოების ხარისხის გათვალისწინება.** საარჩევნო პროცესის პროგრამული უზრუნველყოფის, საოპერაციო სისტემის, სხვადასხვა სერვისის მომწოდებლის ან ავტორიზებული წვდომის მქონე კონტრაქტორის არასათანადო დაცულობა რეალური ინსაიდერული საფრთხეა სისტემისათვის, რადგან არის მონაცემთა განადგურების, შეცვლის ან გაჟონვის ერთ-ერთი ყურადსაღები მიმართულება.¹⁰

დასასრულს, რამდენიმე პრაქტიკული რჩევა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა უნდა იცოდეს ნებისმიერმა საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებასთან შემხებლობაში მყოფმა პირმა. **კიბეროპერაციების დიდი უმრავლესობა**, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი მტრული სახელმწიფოს სტრატეგიული ამოცანის – არჩევნებზე ზეგავლენის მოხდენის – განხორციელებას ემსახურებიან, **ადამიანური ფაქტორით, მომხმარებლის შეცდომითაა განპირობებული.** ფიშინგის, სოციალური ინჟინერიის სხვა შეტევების გამანადგურებელი შედეგების თავიდან აცილება მომხმარებლის კიბერპიგიენის წესების დაცვითაა შესაძლებელი. **კიბერპიგიენა** არის საუკეთესო პრაქტიკა და აქტივობები კიბერუსაფრთხოების ასამაღლებლად, რომელიც **ემყარება მომხმარებლის გაცნობიერებულ ჩვევებს:**

- **კიბერუსაფრთხოების პრობლემატიკის სერიოზული აღქმა საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ.** აუცილებელია, ადმინისტრაციის ყველა დონე იზიარებდეს პასუხისმგებლობას რისკების შემცირებაზე, ხოლო მენეჯმენტი რეგულარულად ახდენდეს თანამშრომლების ცნობიერების ამაღლებას, როგორც კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიულ თემატიკაზე, ასევე კიბერპიგიენის თვალსაზრისითაც.
- **მნიშვნელოვანია რთული პაროლის პოლიტიკა.** პაროლი უნდა

¹⁰ Defending Digital Democracy Project. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. The State and Local Election Cybersecurity Playbook. 2018.

შეიცავდეს მინიმუმ 8 სიმბოლოს, მა-
ლალი და დაბალი რეგისტრის ასოებს,
ციფრებსა და სპეციალურ სიმბო-
ლოებს. კიდევ უფრო უსაფრთხოა
პასვრის გამოყენება. (მაგალითად:
TOM!NOAnswer, Don'twoRybeHeppy1, We@
rethechamp1ons!, Ca1Imelshm@el). **პარო-
ლის შესაქმნელად პიროვნებასთან და-
კავშირებული სიტყვების გამოყენება,**
როგორებიცაა, მაგალითად: სახელები,
დაბადების დღეების თარიღები და სხვ.,
არ არის მიზანშეწონილი.

- დაუშვებელია კომპიუტერის უპარო-
ლოდ დატოვება ან პაროლის, სხვა
საავტორიზაციო მონაცემების სხვის-
თვის განდობა, მიუხედავად მასთან
ურთიერთობის ხარისხისა.
- ორმაგი ავთენტიფიკაციის (2FA) გა-
მოყენება მიზანშეწონილია ყველგან:
სამსახურებრივ ანგარიშებზე, პირად
ელექტრონულ ფოსტაზე, სოციალური
მედიის გვერდებსა თუ მონაცემთა შენახ-
ვის სერვისებზე. ორმაგი ავთენტიფიკაცი-
ის მექანიზმი ანგარიშზე შესასვლელად,
ავტორიზაციის გასავლელად მოითხოვს

ორ ან რამდენიმე, სხვადასხვა სივრცე-
ში არსებულ კომპონენტს: რაც ვიცით
(მაგ.: პაროლი, კოდი), რაც გვაქვს (მაგ.:
ტოკენი, დიჯიპასი), რაც ახდენს ჩვენს
იდენტიფიკირებას (მაგ., ბიომეტრია) და
ა. შ. ავტორიზაციის მეორე დონისათვის
მიზანშეწონილია SMS შეტყობინების
ნაცვლად მობილური აპლიკაციის (მაგ.:
Google Authenticator, Duo, Authy) ან ფიზი-
კური მოწყობილობის გამოყენება.

- აუცილებელია ლიცენზირებული და
რეგულარულად განახლებული ოპერა-
ციული სისტემის, პროგრამების, აპლი-
კაციების, ანტივირუსული უზრუნვე-
ლყოფის გამოყენება.
- რისკის შემცველია მტრული სახელმწი-
ფოს წარმოებული პროგრამებისა და
აპლიკაციების გამოყენება. აპლიკაციის
ჩამოტვირთვისას ყოველთვის მნიშვნე-
ლოვანია, რა ინფორმაციასა და რესუ-
რსზე (კამერა, მიკროფონი, მესსიერება)
ითხოვს იგი წვდომას და რამდენად საჭი-
როა ეს წვდომა მისი უშუალო ფუნქცი-
ის განსახორციელებლად.

Election Cyber security – best practices

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

Elections, as the core attribute of democracy, is one of the main target of Russian hybrid warfare. Lately, elections, referendums, or other processes related to expressing of free will of the public, have become the target of Russian cyber operations.

Russia attempts to manipulate elections with cyber operations, which have technical and psychological effects. While standard cyber-attacks achieve such technical effects, Kremlin backed actors using information operations, which are targeted towards causing psychological effects, such as altering of perceptions, manipulation, and distrust.

Cyber-attacks often serve as a serious tool for information warfare and are used to take advantage on adversaries. Sometimes, cyber-attack is implemented in parallel to psychological operations. For example, one can use cyber-attacks for unauthorized gathering of information from target`s email or social media. Then, the attacker can use this information as an authentic or fabricated and disseminate it to denigrate the target.

The article discusses cyber-attacks and information operations, threats, agents of threat, techniques and best practices in the sphere of mitigation of risks. In the final section of the article are provided practical advices for cyber hygiene of the staff of electoral administration.

სეკულარული პარლამენტის პირველი სხდომა და პრევენციის ლეგიტიმურობა



ნანა ჭილაშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულების
პროფესორი

აბსტრაქტი

უდავოა, რომ სახელისუფლებო შტოთა სამეულში საპარლამენტო დაწესებულებების როლი გამორჩეულია. საქართველოს კონსტიტუციის ანალიზი მიუთითებს, რომ პარლამენტს განსაკუთრებული როლი უკავია ქვეყნის მმართველობითი სისტემის არქიტექტურაში და მნიშვნელოვნად განაპირობებს დემოკრატიული პროცესების ინიცირება/განვითარებას.¹ საქართველოში, 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, კლასიკურ საპარლამენტო მოდელზე გაკეთებულმა არჩევანმა კიდევ უფრო თვალსაჩინოდ წარმოაჩინა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტის დატვირთვა და სრულფასოვანი სამართლებრივი ჩარჩოს დაწესების აუცილებლობა.

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია მისი ლეგიტიმურობის ფარგლების დადგენა. პარლამენტი უფლებამოსილია დროის განსაზღვრულ პერიოდში, რომელიც, უპირატესად, კონსტიტუციითაა დადგენილი. მისი ლეგიტიმაცია იწყება უფლებამოსილების ცნობიდან და გრძელდება, როგორც წესი, ვადის ამოწურვამდე.

პარლამენტის სტატუსის ათვლის წერტილის განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა

ენიჭება, რადგან სწორედ ამ დროიდან შეუდგება იგი მუშაობას და იწყებს ხალხის ნდობის მანდატით აღჭურვილი უფლებამოსილებების განხორციელებას. არჩევნების ლეგიტიმირების ერთ-ერთი ფორმატი, მისი შედეგების შესაბამისად, პარლამენტის კანონიერებისა და ლეგიტიმაციის აღიარებაა. ამიტომ უფლებამოსილების ცნობა საპარლამენტო ცხოვრების მნიშვნელოვანი ეტაპია, აუცილებელი პირობაა მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული ფუნქციებისა და ამოცანების განხორციელების უფლების მოსაპოვებლად. ქვეყანათა დიდ ნაწილში ახალარჩეული პარლამენტის ფუნქციას, ცნოს არჩეულ წევრთა უფლებამოსილება და უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ლეგიტიმურად გამოაცხადოს. ტრადიციულად, უფლებამოსილების ცნობა რამდენიმე ფორმალურ პროცედურას მოიცავს, რომელთა დაკმაყოფილება პარლამენტის ლეგალიურობის საფუძველია. რაც შეეხება წარმომადგენლობითი დაწესებულების ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფას, მისი სტატუსის რეალიზაციისთვის ასევე გადამწყვეტია, პროცედურული კანონიერების მიღმა, სხვა სტანდარტების დაკმაყოფილება და არანაკლებ მკაცრი ტესტის გავლა. შესაბამისად, საპარლამენტო ცხოვრებაში ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრების ოპტიმალურ სამართლებრივ რეგულირებას და ორგანიზაციას უდიდესი დატვირთვა აქვს.

1. არჩევნების ლეგიტიმურობის პირობა

ლეგიტიმური პარლამენტის აუცილებელი პირობა კანონიერი და სამართლიანი არჩევნებია. იგი უზრუნველყოფილია ხალხის

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილება საქმეზე - ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, განსხვავებული აზრი, 1.6.

მიერ პერიოდული არჩევნებით, რომელიც უდავოდ არის ერის პოლიტიკური ძალების უსაფრთხო ინტეგრაციის საშუალება დადგენილი ვადით.² ის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმია, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს „ხალხის მმართველობა“, ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია.³ ის სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი არჩევნებია დემოკრატიული სისტემის საყრდენი.⁴ პარლამენტის არჩევა უშუალოდ ხალხის მიერ მას „წარმომადგენლობითობაზე მონოპოლისტის“ და „ლეგიტიმური პრიორიტეტის მფლობელის“ სტატუსს ანიჭებს.⁵ ისეთი შემთხვევებიც არსებობს, როდესაც თავად კონსტიტუციები იმპერატიულად განსაზღვრავენ,⁶ რომ ხალხის ნების თავისუფალი და გაუყალბებელი გამოხატვა, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის გამოხატულება, გარანტირებულია სახელმწიფოს ყველა იმ თანამდებობის პირის მიერ, რომლებიც ვალდებული არიან, ნებისმიერ შემთხვევაში უზრუნველყონ იგი.

თითოეული მოქალაქე ირჩევს რა წარმომადგენელს, საკუთარ ძალაუფლებას გადასცემს მას და ამით აძლევს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების, სახელმწიფოს მართვის ლეგიტიმაციას.⁷ ესპანელი ფილოსოფოს-სოციოლოგი ორტეგა ი გასეტი მიიჩნევს, რომ „დემოკრატიის კეთილდღეობა უმნიშვნელო ტექნიკურ დეტალზე – საარჩევნო უფლებებზე და მოკიდებული. ყველაფერი დანარჩენი მეორეხარისხოვანია“.⁸ საარჩევნო უფლებებში ჩაურევლობის სახით სახელმწიფოს ეკისრება არა მხოლოდ ნეგატიური ვალდებულება, არამედ პოზიტიური ვალდებულებაც – უზრუნველყოს დემოკრატიული არჩევნების „ორგანიზება“.⁹ იმისათვის, რომ არჩევნებმა ლეგიტიმურობის ტესტი დააკმაყოფილოს და დემოკრატიულობის

ხარისხის ამაღლებისკენ იყოს მიმართული, რამდენიმე აღიარებულ პრინციპს უნდა დაეფუძნოს. მათ შორისაა:

1.1. არჩევნების სამართლიანობა

მოცემული მიზნებისთვის, „სამართლიანობის“ ცნებაში, პირველ რიგში, ნებისმიერი საარჩევნო სუბიექტისთვის კამპანიის წარმართვის თანასწორი შესაძლებლობით აღჭურვა მოიაზრება. მასში, უპირატესად, ერთი მხრივ, საარჩევნო პროცესში მონაწილეთა უფლებების შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლით გარანტირება იგულისხმება, მეორე მხრივ, სახელმწიფო სახელისუფლებო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების მიერ თანაბარი მხარდაჭერა. სამართლიანი პირობები უნდა იყოს გარანტირებული არადისკრიმინაციული საარჩევნო კანონმდებლობის გამოყენებისთვის. არჩევნების სამართლიანობის პრინციპის რეალიზაციას ემსახურება არაერთი დებულება საარჩევნო კანონმდებლობაში.

1.2. არჩევნების კანონიერება

არჩევნების კანონიერების დათქმა საარჩევნო პროცესის მონაწილე ნებისმიერი პირისგან ქმედებათა სრული ჩამონათვალის კანონმდებლობასთან თანხვედრას მოითხოვს. კანონის მიღმა მოქმედება ნებისმიერ შემთხვევაში დაუშვებელია, როგორც სუბიექტური ინტერესის, ისე ნორმის არცოდნის ან არასათანადოდ ცოდნის პირობებში. არჩევნების კანონიერების პრინციპი მიაწინებს არჩევითი ორგანოს ჩამოყალიბების ერთადერთ – ლეგალურ – შესაძლებლობაზე.

1.3. არჩევნების გამჭვირვალობა

საარჩევნო პროცესის საჯაროობა და გამჭვირვალობა მნიშვნელოვანია. მითითებული პრინციპი ეხმარება ამომრჩეველს,

2 Beck'scher Online-Kommentar GG, Herausgegeben von Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber, Verlag C.H. Beck München, Stand: 1.7.2012, Edition: 15, Randnummer 20.
3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მეზარჯენები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-8.
4 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.
5 Beck'scher Online-Kommentar GG, Herausgegeben von Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber, Verlag C.H. Beck München, Stand: 1.7.2012, Edition: 15, Randnummer 10.
6 The Constitution of Greece, 18 April, 2001, Article 52, www.hri.org/MFA/syntax/artcl80.html#A52, ნანახია: 06.11.2020.
7 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები: უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.
8 Herbert H., Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 115.
9 European Court of Human Rights, Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, no 9267/81, 1987, 50.

იყოს პოლიტიკური პროცესების თანამონაწილე. არჩევნებში მონაწილე ყველა სუბიექტისთვის, კანდიდატიდან ამომრჩევლამდე, საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაცია, როგორც წესი, უნდა იყოს ღია და ხელმისაწვდომი. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფს ობიექტური არჩევანის შესაძლებლობას და მეტ ანგარიშვალდებულებას ამომრჩევლის წინაშე.

1.4. არჩევნების კონკურენტუნარიანობა

არჩევნების თანამედროვე სტანდარტი მოითხოვს მის კონკურენტუნარიანობას. დემოკრატიულმა სახელმწიფომ უნდა შეძლოს კონკურენტული საარჩევნო გარემოს შექმნა, რაც ამცირებს დესტაბილიზაციის რისკს. არჩევნები საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა ფორმირების სწორედ ისეთი წესია, რომელიც ხორციელდება ხმის მიცემის გზით, როგორც წესი, იმ პირობით, რომ ყოველ წარმოდგენილ მანდატზე პრეტენდენტია ორი ან მეტი კანდიდატი.¹⁰ არ დაიშვება ხელისუფლების მიერ არჩევნების მართვა, მანიპულაცია მხოლოდ ერთი სიით არჩევნები – ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს არჩევანის საშუალება.¹¹ Freedom house ადგენს, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში უნდა ტარდებოდეს კონკურენტუნარიანი არჩევნები, რომლებშიც ოპოზიციურ პარტიებს ხელისუფლებაში მოსვლის ლეგიტიმური შანსი აქვთ.¹² მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილებაუნარიანობა ამომრჩევლის ხელში რჩება, მათ შორის კანდიდატთა ხელახლა არჩევის შესაძლებლობა.

1.5. არჩევნების პერიოდულობა

პერიოდულობის პრინციპი სავალდებულო პირობაა არჩევნების სამართლიანობისა და კანონიერებისთვის. იგი მნიშვნელოვანი გარანტიაა უფლებამოსილების ვადის არალეგიტიმურად გაგრძელების თავიდან აცილებისთვის.¹³ „სახალხო წარმომადგენლები“ რეალურად

ხალხის მიერ აირჩევიან და ხალხისავე მიერ, მომდევნო არჩევნებზე, გადაირჩევიან, როგორც ამას კონსტიტუციაც მოითხოვს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს საფრთხე, რომ დემოკრატიას გამოეცლება საფუძველი.¹⁴ კანონით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არჩევით თანამდებობებზე ყოფნის ფიქსირებული ვადები – წლები, და დადგენილი იყოს ახალი არჩევნების თარიღები. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება დაირღვევა იმ შემთხვევაში, თუ სათანადო საფუძველების გარეშე გადაიწევა მორიგი არჩევნების ჩატარების ვადა და ამ ფორმით ამომრჩეველს არ მიეცემა საკუთარი ნების თავისუფალი გამოვლინების შესაძლებლობა.¹⁵ კანონმდებლობით მოწესრიგებული უფლებამოსილების ვადების გადახედვა სათანადო საფუძველის გარეშე, ასევე, გადაწყვეტილება არჩევნების ჩატარების ან გადადების შესახებ დაუშვებლად ითვლება.

2. პარლამენტის სტატუსის ფორმალიზაციის პროცესი

არჩევნები რომ კონსტიტუციის შესაბამისად ჩაითვალოს, არა მხოლოდ გაუმართლებელი დაბრკოლებები არ უნდა შეიქმნას არჩევნების გზით თანამდებობის დაკავების მსურველთათვის, არამედ უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ამომრჩევლის ნების ადეკვატური ასახვა.¹⁶ პარლამენტის ლეგიტიმაციის ათვლა იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობით და მთავრდება, როგორც წესი, უფლებამოსილების ვადის გასვლით, ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე. კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში შესაძლებელია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, რაც ხორციელდება დათხოვნით. მოქმედი კანონმდებლობის მიზანია პარლამენტის კანონიერების საზღვრების დადგენა იმგვარად, რომ დაცული იყოს პარლამენტის დამოუკიდებლობა და უწყვეტობა. ამჯერად ჩვენი განხილვის საგანი უფლებამოსილების ცნობის ეტაპია.

10 Кожемякин П. Г. Избирательное право зарубежных стран. Днепропетровск. 2007, 5.
11 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 249.
12 Gina Misiroglu, The Handy Politics Answer Book (Detroit: Visible Ink Press, 2003), 97. მითითებულია: ბრენსონი მ., „შესტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 79.
13 Матейкович М. С., Защита избирательных прав граждан, М, МГУ, 2003, 305.
14 Herbert H., Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 118.
15 BVerfGE 1, 14. მითითებულია: იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 245.
16 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები: სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 1.5.

პირველ რიგში, კონსტიტუციის ვალია არჩევნებთან დაკავშირებული სხვადასხვა უფლებრივი კომპონენტების დაცვა,¹⁷ რომლის დასკვნითი ეტაპი სწორედ კანონიერი და ლეგიტიმური არჩევნების საფუძველზე ფორმირებული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობაა. მისი ეტაპობრივი, დროის ადეკვატური, საფუძვლიანი რეფორმირება თანამედროვე სამყაროში პრიორიტეტულია, ვინაიდან იგი შესაბამისი ინფრასტრუქტურის დემოკრატიზაციის გამოწვევაა.¹⁸ შესაბამისად, ქართულ რეალობაშიც პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცესის დახვეწის მცდელობა იყო 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს. მოქმედ კონსტიტუციაში ცალკე, 38-ე მუხლი ეძღვნება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომისა და ძველის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხებს. მასში პრინციპების დონეზეა მოწესრიგებული პარლამენტის პირველი შეკრების საკვანძო დებულებები. მიუხედავად ამისა, არაერთი კითხვა, რომელიც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს და პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცესს უკავშირდება, შესაბამისი ნორმის მეტად განჭვრეტადობის აუცილებლობას წარმოშობს.

ქვეყნის პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცესი უფრო დეტალურად საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის¹⁹ რეგულირების საგანია.

3. რას ამბობს საქართველოს კონსტიტუციის 38-ე მუხლი?

ქართულ პოლიტიკურ და საექსპერტო წრეებში დავის საგანი აღმოჩნდა მათე მოწვევის პარლამენტის სტატუსის საკითხი იმ შემთხვევაში, თუ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობაზე უარს განაცხადებს სრულად ოპოზიციური სპექტრი და, ე.წ. „ჩამკეტის“²⁰ გათვალისწინებით, სახელისუფლო გუნდს ექნება მაქსიმუმ 90 მანდატი.

კონსტიტუციის ნორმის სიტყვასიტყვით

წაკითხვის პირობებში, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე გამოცხადება მისი მუშაობის დაწყების საფუძველია. ყურადსაღებია კონსტიტუციის ნორმა: „პარლამენტი პირველ სხდომაზე უფლებამოსილია შეუდგეს მუშაობას, თუ სხდომას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა“. იქვე კანონმდებელმა ცალსახად მიანიშნა, რომ პირველი შეკრებისთვის საჭირო დეპუტატთა რაოდენობა პარლამენტის „სრული უფლებამოსილების შექმნისთვის“ საკმარისი არ არის და ასეთად იგი ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის აუცილებლობას ასახელებს.

განმარტება, რომ ოპოზიციის მიერ მანდატებზე უარის თქმას არ მოჰყვება სამართლებრივი შედეგი და ახალი პარლამენტი იქნება ლეგალური/კანონიერი, ერთმნიშვნელოვნად სადავოა. მნიშვნელოვანია, რომ სამართალ-შემფარდებელმა შეძლოს იმ ნების სწორად შემეცნება, რომელიც ქმნის კანონის სულს. უნდა გაირკვეს, როგორც კანონში ჩადებული კანონმდებლის ნება, ისე თავად კანონის ნება, რომელიც მისი გამოყენების პროცესში ყალიბდება და ვლინდება.²¹ შეუძლებელია ნორმის ისეთ განმარტებამდე მისვლა, რომ კანონმდებელმა დაუშვა შესაძლებლობა, სხდომაზე გამოცხადებულმა დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობამ გადაწყვიტოს ქმედითი პარლამენტის სტატუსის მოპოვების საკითხი იმ პირობებშიც, როდესაც პარლამენტის წევრთა რაოდენობა არ შეადგენს კონსტიტუციის ნორმით დადგენილ პარლამენტის წევრთა ორ მესამედს, უფრო კონკრეტულად, 100 დეპუტატს. ანუ, მითითებული განმარტებით, რომელიც კონსტიტუციურ დათქმაზე, „სრული უფლებამოსილების შექმნაზე“ აპელირებს, კანონმდებლის ნება ვერ იქნებოდა საპარლამენტო დაწესებულებას მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობა. ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტის სტატუსი ერთგვარად „ნაკლულიც“ კი იქნებოდა, თუნდაც იმიტომ, რომ თავშივე გამოირიცხებოდა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა

17 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის № 3/3/763 გადაწყვეტილება – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, 16.
18 Herberth H., Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 118.
19 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 85-ე-87-ე მუხლები.
20 საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 196 - 5 მუხლი.
21 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 1 მაისის №1/1/428, 447, 459 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

მთელი რიგის განხორციელების შესაძლებლობა. ივარაუდება, რომ ამას კონსტიტუციის დამფუძნებელი არ დაუშვებდა. შესაბამისად, ნორმის ამგვარი განმარტება არ მიემართება მხოლოდ პოლიტიკურ ლეგიტიმურობას და სამართლებრივ პრობლემასაც წარმოაჩენს.

3.1. „90-მანდატიანი“ პარლამენტის პრობლემა

რა ხდება, თუ დეპუტატთა რეალური შემადგენლობა პარლამენტში არ შეადგენს მის წევრთა ორ მესამედს?

3.1.1 კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა რიგის განხორციელების შეუძლებლობა

აღსანიშნავია, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, უფლებამოსილებათა მთელი რიგის განხორციელებისთვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერა. შესაბამისად, ვერ განხორციელდება შემდეგი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები:

- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მარეგულირებელი ორგანული კანონის მიღება, რისთვისაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერაა საჭირო;²²
- დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რომელიც არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები;²³
- საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის გადაწყვეტა. საკითხის მხარდაჭერას პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი ესაჭიროება;²⁴
- კონსტიტუციური კანონის მისაღებად პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის თანხმობაა საჭირო;
- ერთი მოწვევის პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის მიღების

შესაძლებლობა არსებობს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის მხარდაჭერის შემთხვევაში;

- კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, ე.წ. „ორმაგი ვოტუმის“ წესის დაცვის გარეშე, მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით.²⁵

3.1.2. ცალკეული გადაწყვეტილების მიღების მაღალი რისკი

ტრადიციულად, პრობლემატურია პარლამენტის სხდომაზე დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის მაქსიმუმის გამოცხადება. ერთი პარლამენტის წევრის არყოფნის პირობებშიც კი, ვერ განხორციელდება შემდეგი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები:

- ვერ აირჩევა საქართველოს სახალხო დამცველი, რადგან საჭიროა დეპუტატთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობის, ანუ 90 წევრის მხარდაჭერა;²⁶
- გართულდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში პარლამენტის მიერ ასარჩევი წევრების სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობით არჩევის შესაძლებლობა;²⁷
- აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციით, პარლამენტის რეგლამენტით და სხვა შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები, რომელთა დატვირთვა კლასიკური საპარლამენტო მოდელის დამკვიდრების შემდეგ კიდევ უფრო გაიზარდა, ეფექტურობას დაკარგავს. ინტერპელაციის, მინისტრის საათის, საქართველოს მთავრობის წევრისა და სხვა თანამდებობის პირის მოსმენის, თემატური მოკვლევის, ნდობის ჯგუფის და სხვა კონტროლის ფორმების ქმედითობა მრავალპარტიულობისა და პლურალისტური გარემოს გარეშე ეფექტური არ იქნება.

22 საქართველოს კონსტიტუცია, 19 - 4 მუხლი.

23 იქვე, 42 - 2 მუხლი.

24 იქვე, 48 - 3 მუხლი.

25 იქვე, 77 - 3,4,5 მუხლი.

26 იქვე, 35 - 1 მუხლი.

27 იქვე, 64 - 2 მუხლი.

3.1.3. „ერთპარტიული პარლამენტის“ რისკი

თანამედროვე პარლამენტში მრავალპარტიულობისა და აზრთა პლურალიზმის მნიშვნელობა ცალსახაა. პარტიები პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების, ხალხისა და მათ მიერ არჩეული პირების შეკავშირების მთავარ მექანიზმებს წარმოადგენენ.²⁸ ძალაუფლების შეზღუდვას უზრუნველყოფს არა იმდენად ძალაუფლების დანაწილების კონსტიტუციური სქემა, რამდენადაც სოციალურ ინსტიტუტთა, ინტერესთა და ღირებულებათა პლურალიზმი, რომელიც გამოხატულებას პოლიტიკურ პარტიათა პლურალიზმში პოვებს.²⁹ პარლამენტი ამ „სიჭრელის“ ყველაზე თვალსაჩინო სახეა. ამიტომ ქართული კანონმდებლობა მრავალპარტიულობის პრინციპის ასახვას ახდენს არაერთ მოქმედ დებულებაში. კერძოდ, კონსტიტუციის ძალით, „ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება არა აქვთ, შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია,“ ანუ პარლამენტში ვერ შეიქმნება ერთზე მეტი ფრაქცია, ასევე უმცირესობა.

მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტართა მთავარი სამუშაო დოკუმენტი – რეგლამენტი თავად ასახელებს პარლამენტის საქმიანობის ძირითად პრინციპებს, რომელთაც ეფუძნება სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში.³⁰ მათ შორის, მრავალპარტიულობას და წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვას. მრავალპარტიულობა პოლიტიკურ ძალთა გონივრული მრავალფეროვნება საპარლამენტო დაწესებულებაში, რომელიც ხელს უწყობს პლურალისტური გარემოს შექმნას, რაც პირდაპირ აისახება გადაწყვეტილებების შინაარსზე. წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვა გამარჯვებული სუბიექტების ადეკვატური წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას გულისხმობს საპარლამენტო სტრუქტურებში, რაც თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიის აუცილებელი პირობაა. უდავოა, რომ არჩევნებში გამარჯვებული

ოპოზიციური ძალების მიერ მანდატებზე უარის თქმის შემთხვევაში, პარლამენტის საქმიანობა ვერ დაეფუძნება ფუნდამენტურ პრინციპებს, რაც პარლამენტის ნამდვილ შინაარსს რისკის ქვეშ დააყენებს.

ახლარჩეული პარლამენტის შეკრებისას, ვიდრე საპარლამენტო სტრუქტურების ფორმირების პროცესი განხორციელდება (აირჩევა პარლამენტის თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები, ფორმირდება საპარლამენტო ფრაქციები, პარლამენტის კომიტეტები, პარლამენტის ბიურო...), გადამწყვეტი ტვირთი აკისრია პარლამენტის დროებით სამანდატო კომისიას და პარლამენტის დროებით ხმის დამთვლელ კომისიას. ისინი, რეგლამენტის თანახმად, აირჩევიან „პარლამენტში არჩეულ პოლიტიკურ ძალებთან წინასწარი კონსულტაციების შედეგად... პროპორციულობის პრინციპის დაცვით...“³¹ შესაბამისად, პოლიტიკურ ძალთა სიმრავლის არარსებობა პირველი შეკრებისთანავე უქმნის პრობლემას პარლამენტის ქმედუნარიანობას.

როგორც ჩანს, კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი, ფორმალურადაც კი, ერთმნიშვნელოვნად გამორიცხავს პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა სიმრავლეზე უარის თქმას და არ უშვებს ერთპალატიანი პარლამენტის შესაძლებლობას.

3.2. ვის უნდა წარმოადგენდეს თანამედროვე პარლამენტი?

ზოგადად, პარლამენტი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოებას,³² რაც ნიშნავს, რომ პარლამენტის შემადგენლობამ უნდა უზრუნველყოს გეოგრაფიული, ასახვითი და ფუნქციური წარმომადგენლობების ერთდროული, დაბალანსებული არსებობა. ძალაუფლების ერთადერთი ლეგიტიმური წყარო ხალხია. კონსტიტუცია კი, რომელიც ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს თავიანთ უფლებამოსილებას ანიჭებს, სხვა არაფერია,

28 იხ. M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, Journal of Democracy, Volume 17, 1, January, 2006, 7, 13. <http://www.Matthewkroenig.com/parliamentary%20Index,%20Scores%by%Country.pdf>.

29 იხ. ვია ნოდია, ფედერალისტის ტრადიცია და ძალაუფლების დანაწილების სტატუსი ქართულ პოლიტიკურ სისტემაში, ალექსანდრე ჰამილტონი, ჯეიმს მელისონი, ჯონ ჯეი, ფედერალისტური წერილები, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2008, 526 - 527.

30 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 1-ლი მუხლი, 2.

31 იქვე, 86 - 1 მუხლი.

32 იხ. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, 5. Neudruck 1928, S. 580 f., Laband, AöR 12 (1897), 277, 279; Paul Laband/Otto Mauer, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl., 1919, 84; მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 30.

თუ არა მისი ნების გამოხატულება.³³ დემოკრატიულ სახელმწიფოში შეუძლებელია, ხელისუფლებას ჰქონდეს განხორციელების უნარი, თუ ის არ არის ხალხის მიერ აღიარებული და გამართლებული.³⁴ პარლამენტი „წარმოადგენს“ ხალხს, ანუ პარლამენტი არის „ხალხის წარმომადგენლობა“.³⁵ დუიგის თეორიაც „mandate representatif-ზე“, რომლის მიხედვით, მთელი ერი არჩევნების მეშვეობით პარლამენტს გადასცემს მანდატს, თვლის, რომ პარლამენტის ნება სამართლებრივად ხალხის ნებად უნდა მიიჩნეოდეს.³⁶

ვის ნებას უნდა გამოხატავდეს პარლამენტი? გამოხატავს თუ არა პარლამენტი ხალხის ნებას, თუ საპარლამენტო დაწესებულება აღმოჩნდება ოპოზიციის გარეშე?

კონსტიტუციით, საქართველო გამოცხადებულია დემოკრატიულ რესპუბლიკად, სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ კი მიჩნეულია ხალხი.³⁷ უდავოა, რომ ხალხის ნება პროპორციულად უნდა აისახებოდეს მანდატების რაოდენობაში. საპარლამენტო მანდატები გადანაწილებული უნდა იყოს ამომრჩევლის ნების შესაბამისად, ანუ თითოეული პარტიის მიერ მოპოვებული ხმების პროპორციულად. სხვაგვარად ვერც წარმომადგენლობითი პარლამენტი შედგება და ვერც ხალხის ნება იქნება გამოვლენილი.

შესაბამისად, დამფუძნებელი კანონმდებლის მიერ დეპუტატთა ორ მესამედის დათქმას და მასთან პარლამენტის „სრული უფლებამოსილების“ მიზმას არსებითი მნიშვნელობა აქვს. იგი სწორედ ის ნორმაა, რომელიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია იმ ინსტიტუციის ქმედითობისთვის, რომელიც უშუალოდ ხალხის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების პირობებში ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას და უზრუნველყოფს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპის ეფექტურ რეალიზებას.³⁸

3.3. სადეპუტატო მანდატზე უარი - სამართლებრივი კომპონენტი

პარლამენტის წევრის მანდატზე უარის თქმის ფორმალური პროცესი ზემოთ აღნიშნული პრობლემის თანამდევია. სამართლებრივი დატვირთვის მქონეა საპარლამენტო ცხოვრებაში მონაწილეობაზე უარის თქმის დროის შეფასება. ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს პარლამენტის წევრის სტატუსის მოპოვებამდე მანდატზე უარის თქმის შესაძლებლობას. ფორმალურად, პარლამენტის წევრობის კანდიდატს, მის წარმდგენ პარტიას უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს, მაგრამ კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 12 დღისა, უარი თქვას არჩევნებში მონაწილეობაზე.³⁹ საარჩევნო კოდექსი ასევე განსაზღვრავს არჩეული დეპუტატების რეგისტრაციაში გატარების და დროებითი მოწმობის გაცემის წესს.⁴⁰ სხვა დათქმა საარჩევნო კანონმდებლობაში არ არსებობს. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელმა არ დაუშვა კანდიდატის მიერ მანდატზე უარის თქმის შესაძლებლობა. ანუ, არჩეული პირი, არჩევნების დასრულების შემდეგ, დეპუტატის სტატუსის მოპოვებამდე, პარლამენტის დატოვების გადაწყვეტილებას სამართლებრივად ვერ გააფორმებს. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განხორციელდება უფლებამოსილების ცნობა, შესაძლებელია უფლებამოსილების შეწყვეტის პროცესის განხორციელება.⁴¹ თუ პარტიული სიის მთელი შემადგენლობა უარს იტყვის პარლამენტის წევრის სტატუსზე, მანდატები გაუქმებულად ჩაითვლება.⁴² ხაზგასასმელია, რომ ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს პარლამენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ისეთ საფუძვლებს, როგორებიცაა: თვითდათხოვნა, პარლამენტართა რიცხვის შემცირების საფუძველზე დათხოვნა, ასევე, ვადამდელი არჩევნების დანიშვნის ვალდებულება. ასეთია საარჩევნო კანონმდებლობის ლოგიკა.

33 ალექსანდრე ჰამილტონი, ჯეიმს მედისონი, ჯონ ჯეი, ფედერალისტური წერილები, 57, (ინგლისურიდან თარგმნა გ. ბარამიძემ), გრიგოლ რობაქიძის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2008, 279.

34 ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, გამომცემლობა „სიესტა“, 2009, 72.

35 Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 26.

36 Leon Duguit, Traite De Droit constitutionnel, II, 3. Aufl., 1928, S. 559, 643 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 31.

37 საქართველოს კონსტიტუცია, 3 - 1,2 მუხლი.

38 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473. გადაწყვეტილება საქმეზე - ნიკანორ მელია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. 1.3.

39 საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 120 - 1 მუხლი.

40 იქვე, 131-ე მუხლი.

41 საქართველოს კონსტიტუცია, 39 - 5, (ა) მუხლი.

42 საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 130 - 1 მუხლი.

4. პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის ეტაპები

ა. არჩეული პირების შეკრება ახლარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე. პარლამენტის რეგლამენტი, სესიებისა და სხდომების ორდინარული რეჟიმისგან განსხვავებულად არეგულირებს ახლარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრების პროცესს. არჩეული პირების რეგისტრაცია ხდება ცესკოს მიერ გაცემული დროებითი მოწმობების საფუძველზე, პარლამენტის აპარატის მიერ, სარეგისტრაციო ფურცელზე ხელის მოწერით. დადგენილია, რომ არანაკლებ სრული შემადგენლობის უმრავლესობის რეგისტრაციის შემდეგ ახლარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა შეუდგება მუშაობას.

ბ. „რიტუალები“ პირველ სხდომაზე. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება, რომელიც ახლარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის თანამდევია, მისი გახსნის უფლებამოსილებაა. საქართველოში ეს ფუნქცია, დღევანდელ რეალობაშიც, საპარლამენტო მოდელის პირობებში, პრეზიდენტის ხელშია. ის სიტყვას აძლევს უხუცეს პარლამენტის წევრს, რომელიც პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება ახლარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას.

ქვეყანათა უდიდეს უმრავლესობაშიც, ტრადიციულად, ახლარჩეული პარლამენტის წარმართვას უხუცეს წევრს ანდობენ. ამასთან, საინტერესოა ცალკეული ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკა. მაგალითად, სლოვაკიის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს უფლებამოსილების ცნობის შემთხვევაში, დამფუძნებელი სესია მოიწვევა რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ. თუმცა დამფუძნებელი სესიის შეკრების ადგილს, თარიღს, დროს აცხადებს ეროვნული საბჭოს ყოფილი სპიკერი. გარდა ამისა, ეს უკანასკნელი მოიწვევს ეროვნულ საბჭოში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიებისა და მოძრაობების ლიდერებს დამფუძნებელი სესიის მომზადების საკითხის განსახილველად. უფრო მეტიც, ახლარჩეული ეროვნული საბჭოს სპიკერის არჩევამდე დამფუძნებელ სესიას თავმჯდომარეობს

წინა მოწვევის საბჭოს სპიკერი.⁴³ იგი უძღვება ფიცის დადების ცერემონიალსაც. კანონმდებლობა იმასაც ითვალისწინებს, რომ, თუ ყოფილმა სპიკერმა კვლავ მოიპოვა მანდატი, მან ფიცი უნდა დადოს მოადგილის წინაშე.⁴⁴ გერმანიაშიც, გარკვეულწილად, უზრუნველყოფილია ახლარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურაში წინა მოწვევის პარლამენტის წარმომადგენლის მონაწილეობა, ბუნდესტაგის პირველი სხდომა მოიწვევა წინა მოწვევის ბუნდესტაგის პრეზიდენტის⁴⁵ მიერ. მსგავსი საკანონმდებლო რეგულაციები მოწოდებულია პარლამენტთა სამართალმემკვიდრეობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად.

სხდომის რიტუალური ხასიათიდან გამომდინარე, ახლარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე შეიძლება მოწვეულ იქნენ სახელმწიფოს და საზოგადოების წარმომადგენლები. სავალდებულო წესით, სხდომას ესწრება ცესკოს თავმჯდომარე.

გ. დროებითი სტრუქტურები და მათი კომპეტენცია. უკვე აღინიშნა, რომ პირველად შეკრებილი პარლამენტი, არჩეულ პოლიტიკურ ძალებთან წინასწარი კონსულტაციების შედეგად, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, ირჩევს ორ კომისიას:

- ა) პარლამენტის დროებით ხმის დამთვლელ კომისიას, რომელიც, ძირითადად, უზრუნველყოფს შესაბამისი კენჭისყრის პროცესს და მოქმედებს ახლარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის დღის წესრიგის ამოწურვისთანავე;
- ბ) პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისია, რომელიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცესში. უფრო კონკრეტულად, მისი ფუნქციაა ცესკოს თავმჯდომარის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი არჩევნების შედეგების საფუძველზე, პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობისათვის საჭირო მრავალფეროვანი დოკუმენტაციის შესწავლა. კომისიას უფლებამოსილება უწყდება საპროცედურო საკითხთა დაწესების კომიტეტის დაკომპლექტებისთანავე.

43 Act of the National Council of the Slovak Republic, 350/1996, Section 3. https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf ნანახია: 06.11.2020.

44 იქვე, Section 4.

45 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, §1-1. <http://www.bundestag.de> ნანახია: 06.11.2020.

მას შემდეგ, რაც პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისია დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგებს მოახსენებს პარლამენტს, ეს უკანასკნელი დადგენილებით ცნობს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილებას. ხაზგასასმელია, რომ დეპუტატთა უფლებამოსილების ცნობა ხორციელდება კომისიის მიერ წარმოდგენილი ერთიანი სიით. საინტერესოა შესაბამისი საპარლამენტო პრაქტიკა. ქვეყანათა დიდ ნაწილში ერთიან სიას ეყრება კენჭი. ცალკეულ შემთხვევებში, ინდივიდუალური კენჭისყრა დაკვიდრებული. ლოგიკურია, სამართლებრივი შედეგებიც კი შეიძლება განსხვავებულიც იყოს.

რეგლამენტის თანახმად, ერთიან სიაში ვერ მოხვდებიან პირები, რომელთა პარლამენტის წევრად არჩევის კანონიერება გასაჩივრებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ან საერთო სასამართლოში, ან არსებობს პარლამენტის წევრად არჩევის კანონმდებლობით გათვალისწინებული ხელშემშლელი გარემოება. მათ საკითხს პარლამენტი მოგვიანებით დაუბრუნდება, დამდგარი შედეგის გათვალისწინებით.

დ. საკვანძო ეტაპი. პარლამენტი სრულ უფლებამოსილებას იძენს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან. ამ დროიდან უფლებამოსილება უწყდება წინა მოწვევის პარლამენტს. ნორმა ორ მნიშვნელოვან ფაქტს ადგენს: ცხადდება ახალი პარლამენტის ლეგიტიმაციის დასაწყისი და ძველის დასასრული. მნიშვნელოვანია პარლამენტის რეგლამენტის დათქმა, რომლის თანახმადაც, თუ იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა, რომელთა უფლებამოსილებაც ცნო პარლამენტმა, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორ მესამედზე ნაკლებია, პარლამენტის პლენარული სხდომა წყდება პრობლემის მოგვარებამდე.

ე. ფიცის დადების პროცესი. მსოფლიო საპარლამენტო პრაქტიკის კვალდაკვალ, ქართულ წარმომადგენლობით დაწესებულებაშიც, უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ, დაწესებულია დეპუტატთა მიერ ქვეყნის ერთგულების ფიცის დადების რიტუალი. პროცედურულად, ფიცის ტექსტის წაკითხვის

შემდეგ პარლამენტის წევრები წარმოთქვამენ: „ვფიცავ“ და ხელს აწერენ ტექსტს, რის შემდეგაც სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი.

საპარლამენტო პრაქტიკას თუ მივმართავთ, ერთგვარი სიჭრელე არსებობს ფიცის დადების დროის, ასევე, ფიცის არდადების სამართლებრივ დატვირთვისთან მიმართებით. ცალკეულ ქვეყნებში მას არა რიტუალური, არამედ სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს. მაგალითად, ისრაელში, ქნესეთის თავმჯდომარის მოთხოვნისამებრ, თუ ქნესეთის წევრი არ დადებს ერთგულების ფიცს, მის დადებამდე ვერ ისარგებლებს ქნესეთის წევრის უფლებამოსილებით;⁴⁶ სომხეთში ფიცის დადება წინ უსწრებს უფლებამოსილების ცნობის პროცესს და ხდება მას შემდეგ, რაც უზუცესი წევრი გახსნის სხდომას და მისასალმებელ სიტყვას წარმოთქვამენ ქვეყნის პრეზიდენტი და კათოლიკოს პატრიარქი.⁴⁷ მაგალითები მინიშნებს, რომ ფიცის დადების პროცესი შეიძლება გასცდეს რიტუალურ დატვირთვის და, შესაბამისი განმარტების შემთხვევაში, სამართლებრივი მნიშვნელობა შეიძინოს.

ვ. პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის გაცოცხლება. დროებითი სამანდატო კომისიის მიერ შესასრულებელ ამოცანათაგან გამორჩეულია პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარსადგენად ფრაქციების შექმნის, აგრეთვე საპარლამენტო უმრავლესობის წევრთა სიისა და საპარლამენტო ოპოზიციის წევრთა სიის რეგისტრაციის შესახებ ინფორმაციის მომზადება.

ფრაქციების შექმნისთანავე პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისიის ერთ-ერთი საპასუხისმგებლო ფუნქცია კომიტეტებში ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტების შემუშავებაა. პარლამენტი დადგენილებით ამტკიცებს პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს. ფრაქციის შექმნის დროს უმრავლესობის ან უმცირესობის სტატუსის მოპოვება, ასევე, ამ კომისიის გადაწყვეტილებით ხორციელდება.

ზ. პირველი სხდომის დღის წესრიგი. პარლამენტის პირველ, რიტუალურ შეკრებას დღის წესრიგიც და საკითხთა თანმიმდევრობაც

46 Basic law: the Knesset, Article 16, <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Pages/BasicLaws.aspx>, ნანახია: 06.11.2020.

47 The Constitutional Law of the Republic of Armenia, Rules of Procedure of the National Assembly, With the amendments of June 22, 2020, Article 33, 1.2.3. <http://parliament.am/parliament.php?id=bylaw&lang=rus#9%D0%B0> ნანახია: 06.11.2020.

მკაცრად განსაზღვრული აქვს. საკითხთა რიგითობა მიჰყვება ლოგიკას: ჯერ აირჩევიან პარლამენტის თავმჯდომარე, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები; შემდეგ კომიტეტების თავმჯდომარეები. მათი არჩევის პროცედურას, ბუნებრივია, რეგლამენტი ადგენს. ახლარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა მუშაობას ასრულებს მითითებული საკითხების ამოწურვისთანავე.

დასკვნა

ამრიგად, პარლამენტის სტატუსის აღიარებას წინ ლეგიტიმური არჩევნები უძღვის. როგორც აღინიშნა, ეს უკანასკნელი ემყარება ხალხის სუვერენულობის იდეას და რეალიზდება პოლიტიკური მონაწილეობის გზით.⁴⁸ მნიშვნელოვანია, რომ უფლებამოსილების პერიოდში არჩევნების შედეგად მოსული პარლამენტის და მისი წევრების საქმიანობა ხორციელდება „ხალხის თვალის და გონების

წინ“.⁴⁹ ძველი ლიბერალიზმის თეზისის შესაბამისად, სახელმწიფო ძალაუფლება, არსის მიხედვით, ხალხს, ხოლო სარგებლობის მიხედვით, პარლამენტს ერგება.⁵⁰ ამიტომ არჩევნების კანონიერება და სამართლიანობა გადამწყვეტი ფაქტორია საპარლამენტო დაწესებულების ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

ქართული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ცხოვრებაში ახლარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის დატვირთვა მხოლოდ რიტუალური არაა: იგი საფუძველს ქმნის საპარლამენტო დაწესებულების კანონიერებისა და ლეგიტიმურობისთვის. ერთი მხრივ, საარჩევნო კოდექსით დადგენილი ნორმების დაცვით, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და სასამართლო ხელისუფლების დასტურით აღიარებული არჩევნების და, მეორე მხრივ, ამომრჩეველთა ნამდვილი ნების შეფასების შედეგად პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა უმნიშვნელოვანესი სახელისუფლებო ამოცანების განხორციელების წინაპირობაა.

48 GuckelbergerA., Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl , JA 2012, 561.
49 Beck'scher Online-Kommentar GG, Herausgegeben vonProf. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber, Verlag C.H. Beck München, Stand: 1.7.2012, Edition: 15, Randnummer 20.
50 ობ. Bluntschli, Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., 1886, S. 551 ff.; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, S. 580; Robert Redslob, Die Staatstheorien der frazös. Nationalversammlung von 1789, 1912, S. 122 ff.;Tatarin – Tarnheyden, a. a. O., S. 414. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 30.



The first session of newly elected parliament and legitimacy of elections

Nana Chighladze - Professor of Constitutional Law at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Abstract

It is undeniable that, among three branches of government, the role of the legislative body is prominent. The analysis of the Constitution of Georgia indicates that the Parliament of Georgia holds a special place in the governing structure of the state and it significantly contributes to the initiation and development of democratic processes. The fact that, within the framework of the 2017-2018 constitutional reform in Georgia, the choice was made in favor of the classic parliamentary model, further highlighted the role of the highest representative body and identified the need of introduction of a legal framework of full value, that is adjusted to the current state of reality.

While defining the status of the highest representative body, it is significant to establish the scope of its legitimacy. The Parliament is authorized during a set period of time, which is determined by the legislation, primarily by the Constitution. Its legitimacy commences from the recognition of the authority and, as a rule, continues until the end of the term of its office.

The definition of the starting point of the status of the Parliament is of high significance because this is the time when it starts to work and begins to exercise the authority granted by the mandate of people's trust. One of the formats of legitimation of elections according to their results is recognition of the lawfulness and legitimacy of the Parliament. Therefore, recognition of the authority is an important stage of the parliamentary life. It is a necessary condition for obtaining the right to implement the tasks and objectives granted to the Parliament by the legislation. In the majority of countries, the function of a newly elected Parliament is to recognize the authority of elected members and to declare the legitimacy of the highest representative body. Traditionally, recognition of authority involves several formal procedures, satisfaction of which represents the basis for the legality of the parliament. As for the assurance of legitimacy of the representative institution, it is crucial for the realization of its status to meet other standards beyond the procedural lawfulness and to pass a no less rigorous test. Therefore, optimum legal regulation and organization of the first meeting of the newly elected parliament has the most significance in the parliamentary life. As a rule, the matter of recognition of the parliament's authority is decided within the framework of this exact meeting after legal and fair elections.

საარჩევნო კამპანია და ეთიკა: პრობლემები და გამომწვევები

იანოლე სტაფანიანი

საერთო სამოქალაქო მოძრაობა
„მრავალეროვანი საქართველოს“
გამგეობის თავმჯდომარე



აბსტრაქტი

საქართველოში ელექტორალური პრაქტიკის ანალიზი, ისევე როგორც საერთაშორისო გამოცდილება, ნათლად მიუთითებს იმ მზარდ გამოწვევებზე, რომელთა წინაშეც დგას განვითარებადი დემოკრატიები, საარჩევნო პროცესში მაღალი ეთიკური და ზნეობრივი სტანდარტების დაცულობის თავალსაზრისით.

მოგეხსენებათ, რომ პოლიტიკური კამპანია არის ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლის მეშვეობითაც ამომრჩევლები იღებენ ინფორმაციას პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების, ასევე მათი პოლიტიკური ხედვებისა და პლატფორმების შესახებ. ამომრჩევლები ამ ინფორმაციას იყენებენ იმისათვის, რომ არჩევნების დღეს გააკეთონ არჩევანი მოპაექრე პარტიებსა და კანდიდატებს შორის.

იმისათვის, რომ ამომრჩეველმა გააკეთოს რაციონალური და ინფორმირებული არჩევანი, მათ სჭირდებათ ზუსტი და ამომწურავი ინფორმაცია კანდიდატების, პარტიებისა და წამოჭრილი საკითხების თაობაზე. მათ უნდა შეეძლოთ, მიიღონ გადაწყვეტილება, თუ ვის მისცენ ხმა, მაგრამ ამგვარი გადაწყვეტილება უნდა კეთდებოდეს უსაფრთხო გარემოში, რომელიც თავისუფალი იქნება შიშისა და ზეწოლისაგან.

ცხადია, რომ საარჩევნო პროცესის მიმართ სანდოობა და მტკიცე მორალური პრინციპების უზრუნველყოფა გამოწვევის წინაშე დგება, როდესაც ამომრჩევლებს არ ეძლევათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიერ ორგანიზებულ წინასაარჩევნო ღონისძიებებში, ან ღიად დაუჭირონ მხარი პოლიტიკურ პარტიას, ან კანდიდატს, თუ ისინი აღმოჩნდებიან სხვა პოლიტიკური პარტიის მხარდამჭერთა მხრიდან ძალადობის სამიზნე და ობიექტი.

პოლიტიკური პარტიები და კანდიდატები საჭიროებენ ამომრჩეველთა მხარდამჭერას იმისათვის, რომ წარმატებას მიაღწიონ არჩევნებში. როდესაც ვსაუბრობთ არჩევნების სანდოობაზე, ისევე როგორც მაღალ მორალურ და ზნეობრივ პრინციპებზე საარჩევნო კამპანიის წარმოების პროცესში, უპირველეს ყოვლისა, მოვიაზრებთ იმგვარ გარემოს, სადაც პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს შესწევთ უნარი, ამომრჩევლებს მიაწოდონ თავიანთი საარჩევნო გზავნილები ყოველგვარი ჩარევისა და ხელშეშლის გარეშე.

გარდა აღნიშნულისა, სამართლიანი პოლიტიკური კამპანიის წარმოების ფუძემდებლური პრინციპია, რომ საარჩევნო კამპანიაში ჩართულმა მხარეებმა თავი უნდა შეიკავონ ყოველგვარი ფიზიკური ძალადობისა და, რაც მთავარია, მოპაექრე მხარის პოლიტიკური იმიჯის დაზიანებაზე მიმართული ნეგატიური ქმედებებისაგან, ე.წ. „შავი პიარისაგან“.

ვფიქრობ, დამატებით ახსნასა და განმარტებას არ საჭიროებს ის მოსაზრება, რომ პოლიტიკური კამპანიის წარმოების ეთიკას, ისევე როგორც პოლიტიკური პარტიების, კანდიდატებისა და მათი მხარდამჭერების ქცევას, უდიდესი გავლენა აქვს საარჩევნო

პროცესის სანდოობაზე. საგულისხმოა ის გარემოება, რომ არაეთიკური ელექტორალური ქცევა ან მოპყრობა ნეგატიურ გავლენას ახდენს არჩევნების საბოლოო შედეგებსა და მთლიანად ელექტორალურ პროცესზე, რაც, ცხადია, აზიანებს არჩევნების სამართლიანობას, თავისუფლებასა და სანდოობას.

ეთიკური უმცირესობების რეგიონები: ელექტორალური წესილები და გამოწვევები

პოლიტიკური კამპანიის წარმოება მაღალ მორალურ და პოლიტიკურ ღირებულებებზე დაყრდნობის თვალსაზრისით, აქტუალობას არ კარგავს ეთიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში, რომლებიც ტრადიციულად გამოირჩევიან ელექტორალური მოწყვლადობის მაღალი ხარისხით.

ქართული ენის არასათანადოდ ფლობა, ენობრივი ბარიერის გამო საინფორმაცო რესურსებზე შეზღუდული წვდომა, არასაკმარისი პოლიტიკური და ელექტორალური კომუნიკაცია ცენტრსა და პერიფერიას შორის, ეთიკური უმცირესობებს მიკუთვნებულ პირთა პოლიტიკური, სამოქალაქო და ელექტორალური ჩართულობის დაბალი კულტურა, პოლიტიკურ პარტიებსა და ადგილობრივ სათემო ჯგუფებს შორის ხანგრძლივი და საგნობრივი დისკუსიის პრაქტიკის სიმწირე, პოლიტიკური პარტიების არასაკმარისი ინტერესი და ნება პოლიტიკურ პროცესებში ეთიკურ უმცირესობათა ფართო ჩართულობის საკითხთან მიმართებით და სხვა თანმდევი ფაქტორები განსაკუთრებით აქტუალურს ხდის უმცირესობათა რეგიონებში პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიერ საარჩევნო კამპანიის წარმოების როგორც რაოდენობრივ, ასევე თვისებრივ მახასიათებლებზე განსაკუთრებული აქცენტების გაკეთებას.

იმავდროულად, უმცირესობათა რეგიონებში პოლიტიკური კამპანიის წარმოების პროცესში მაღალი ეთიკური სტანდარტების დაცულობა კვლავაც ფართო დისკუსიის საგანია და საჭიროებს დროულ და ეფექტურ რეაგირებას.

არსებული გარემოებების ფონზე საერთო სამოქალაქო მოძრაობა „მრავალეროვანი საქართველოს“ მიერ 2020 წლის პარლამენტის არჩევნების სამონიტორინგო პროგრამამ, რომელიც ხორციელდებოდა ეთიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ საარჩევნო ოლქებში, ფრიალ დამაფიქრებელი და წინააღმდეგობრივი ტენდენციები გამოკვეთა.

უპირველეს ყოვლისა, ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ 2020 წლის პარლამენტის არჩევნებისთვის საქართველოს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) პოლიტიკური პარტიების ქცევის კოდექსი შეიმუშავა,¹ რომელსაც ორმოცდა პოლიტიკურმა პარტიამ მოაწერა ხელი.²

პოლიტიკურმა სუბიექტებმა აღნიშნულ დოკუმენტზე ხელის მოწერით თანხმობა განაცხადეს ეთიკური საარჩევნო კამპანიის წარმოებაზე და უარი თქვეს წინასაარჩევნო პერიოდში ძალადობის, სიძულვილის ენისა და ქსენოფობიის გამოყენებაზე.

სამწუხაროა ის ფაქტი, რომ, მიუხედავად ქცევის კოდექსზე ხელმოწერისა, ზოგიერთმა პოლიტიკურმა პარტიამ უგულებელყო მათ მიერ აღებული ვალდებულებები, რაც გამოიხატა სექტემბრის მეორე ნახევარში ქცევის წესების უგულებელყოფის, ძალადობისა და ფიზიკური ანგარიშსწორების არაერთი ფაქტის დაფიქსირებით. ამ პერიოდის დასრულების შემდეგ, წინასაარჩევნო გარემო უფრო დაიძაბა და საგრძნობლად პოლარიზებული გახდა.

კერძოდ, დაფიქსირდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობისა და აგიტაციის წესების დარღვევის, წინასაარჩევნო კამპანიის ხელშეშლის, საარჩევნო პლაკატებისა და ბანერების დაზიანების, მუქარის, ძალადობისა და ფიზიკური ანგარიშსწორების, ამომრჩევლის სავარაუდო მოსყიდვის, ამომრჩეველთა პირადი მონაცემების სავარაუდოდ უკანონოდ შეგროვების, მედიის საქმიანობაში ხელშეშლის, დამკვირვებელთა მიმართ ძალადობის ფაქტები.

განსაკუთრებით დამთრგუნველი, ყურადსაღები და დამაფიქრებელია ის გარემოებაც,

1 <https://cesko.ge/geo/list/show/120167-gantskhadeba-2020-tslis-parlamentis-archevnebtvis-politikuri-partiebis-qtsevis-kodeqsis-shesakheb>
2 <https://cesko.ge/res/docs/Parties-2020Geo29.09.pdf>

რომ წინასაარჩევნო პერიოდში, სამონიტორინგო პროგრამის ფარგლებში, გამოვლენილ იქნა სიძულვილის ენის შემცველი, ასევე დეზინფორმაციის გავრცელებისა და დისკრედიტაციის მცდელობის ფაქტები. სამწუხაროდ, მთიანი ყარაბაღის კონფლიქტთან მიმართებით განვითარებული მოვლენების ფონზე დაფიქსირდა სომხურ და აზერბაიჯანულ თემებს შორის ეთნოსთაშორისი უშუალო გაღვივების და დაპირისპირების ხელშემწყობი შინაარსის საჯარო განცხადებები, რომელთა საბოლოო მიზანი, ნებით თუ უნებლიეთ, იყო ეთნოპატრიოტული გრძნობებით მანიპულირება, მისი ვიწრო პარტიული ინტერესებისთვის მორგება და აღნიშნულით შესაბამის ეთნიკურ ჯგუფში ამომრჩეველთა მობილიზება და მიმხრობა.

მართლაც სამწუხაროა, რომ 2020 წლის პარლამენტის არჩევნებისათვის, ამომრჩევლებთან პოლიტიკური დიალოგის წარმოებისა და საპროგრამო პრინციპებზე საუბრის ნაცვლად, რიგი პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლებისა მიზანმიმართულად ახდენდნენ აპელირებას ეთნოსთაშორის ურთიერთობებზე, ახალისებდნენ ორ თემს შორის არსებული მწვავე და წინააღმდეგობრივი განწყობების აქტივაციას და ასე და ამგვარად ამ თემებს იყენებდნენ პოლიტიკური კამპანიის წარმოების პროცესში.

არსებული გამოწვევების ფონზე „მრავალეროვანი საქართველო“ ყურადღებით ადევნებდა თვალს პოლიტიკური კამპანიის წარმოების პროცესში პოლიტიკური სუბიექტების მიერ ეთიკური სტანდარტების დაცულობისა და მათ მიერ აღებული ვალდებულებების რეალიზების პრაქტიკას. ორგანიზაციამ მოუწოდა არჩევნებში ჩართულ მხარეებს, პატივი ეცათ პოლიტიკური პარტიების ქცევის კოდექსისთვის და დაცვათ მაღალი ეთიკური სტანდარტი.

გამოსავალი:

ცხადია, ჩვენ ყველას, როგორც პოლიტიკურ სპექტრს, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებას, მოგვიწევს გრძელი, წინააღმდეგობებით აღსავსე და შრომატევადი გზის გავლა, რათა განვითარებადი დემოკრატიის პირობებში უზრუნველვყოთ საარჩევნო კამპანიის სანდოობა და, ზოგადად, საარჩევნო პროცესში მაღალი ეთიკური და მორალური სტანდარტების დამკვიდრება.

ეს არ გახლავთ იოლი გამოწვევა, მაგრამ ცხადია, რომ სასურველი შედეგის მისაღწევად საჭიროა დროული და ეფექტური რეაგირება და, რაც ყველაზე მთავარია, ნებელობის მაღალი ხარისხი, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური სპექტრის მხრიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შემდგომი საარჩევნო ციკლებისათვის, ვფიქრობ, საჭიროა საარჩევნო კამპანიის წარმოება:

- წნეხის, იძულებისა და ამომრჩეველთა მოსყიდვის გარეშე;
- იმგვარად, რომ დაცულ იქნეს საარჩევნო პროცესში ჩართული მხარეების უფლებები და თავისუფლებები, რათა თავისუფალ გარემოში მოხდეს საარჩევნო კამპანიის წარმოება და ამომრჩეველთათვის პოლიტიკური გზავნილების გაცნობა და გაზიარება;
- პატივი ვცეთ და დავიცვათ ამომრჩეველთა უფლებები, მიიღონ ინფორმაცია სხვადასხვა წყაროდან, ასევე დაესწრონ სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის მიერ ორგანიზებულ წინასაარჩევნო ღონისძიებებს;
- დაცულ იქნეს მაღალი ეთიკური სტანდარტები და კამპანიის წარმოების პროცესში ფოკუსირება მოხდეს პოლიტიკურ საკითხებსა და საპროგრამო ხედვებზე, ნაცვლად მოპაექრე პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების იმიჯის დამაზიანებელი განცხადებების გაკეთებაზე, ჭორებისა და მიზანმიმართული ლირსების შემლახავი ინფორმაციის გავრცელებაზე;
- არაძალადობრივი მეთოდების გამოყენებით მოპაექრე პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებზე, მათ მხარდამჭერებზე, ისევე როგორც მედიაზე ყოველგვარი დაშინებისა და მუქარის გამოყენების გარეშე;
- იმგვარი პოლიტიკური ლექსიკის გამოყენებით, რომელიც არ შეიცავს მოპაექრე პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატების წინააღმდეგ ძალადობრივი მეთოდების გამოყენებისკენ მხარდამჭერთა წაქეზებას;



- რომ დაცულ იქნეს მედიის შეუზღუდავი საქმიანობა იმისათვის, რათა საზოგადოებას მიაწოდოს ამომწურავი და მიუკერძოებელი ინფორმაცია საარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისა და პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების წინასაარჩევნო საქმიანობისა და გზავნილების თაობაზე;
- რომ პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების ადგილობრივმა ოფისებმა იფუნქციონირონ ყოველგვარი ძალადობის, დამინებისა და ზეწოლის გარეშე და ამგვარად ხელი არ შეეშალოს მათ პოლიტიკურ საქმიანობას.

ქარლა ქარლუსი (ფრიდონ ქარლაკი)

მწერალი



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

გადამწყვეტია. განმსაზღვრელია იმისა, არის თუ არა ქვეყანა დემოკრატიული. შესაძლებელია თუ არა არჩევნებით ხელისუფლების შეცვლა – ესაა მთავარი ინდიკატორი იმისა, არის თუ არა ქვეყანა შემდგარი, ჰყავს თუ არა ქვეყანას თავისუფალი საზოგადოება. საქართველომ საბჭოთა იმპერიიდან თავის დაღწევისას და შემდეგ მხოლოდ ერთხელ მოახერხა არჩევნებით ხელისუფლების შეცვლა. ეს ცუდი შედეგი არაა, თუმცა მაინცაა გასცდა, რომ ამას არა აქვს პერმანენტული ხასიათი მიღებული.

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

ვიცი, რომ საარჩევნო სისტემას ძალიან ბევრი აკლია იქამდე, რათა მის მიერ ჩატარებული არჩევნები და დაფიქსირებული შედეგი ეჭვშეუტანელი იყოს. საარჩევნო ადმინისტრაციაში საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ მუდმივად მოქმედი ხელისუფლება დომინირებს. ჩემი აზრით, ესაა საარჩევნო სისტემის მთავარი პრობლემა: ვერცერთმა ხელისუფალმა ვერ გაბედა, საარჩევნო სისტემა ყოფილიყო მთავრობისგან დამოუკიდებელი ორგანო თავისი შემადგენლობით. თუმცა, როდესაც დემოკრატიის ერთ-ერთ მამამთავარს, აშშ-საც კი, ჯერაც ბოლომდე არა აქვს დახვეწილი საარჩევნო სისტემა, ალბათ, მაინც გვაქვს ოპტიმიზმის საფუძველი. ამომრჩეველს სამართლიანობის შეგრძნებას გაუმძაფრებს, ჩემი აზრით, თუკი ელექტრონული კენჭისყრის ფორმაზე გადავალთ. მახსოვს, ხელისუფლების ლიდერები ხელისუფლებაში მოსვლამდე მზად იყვნენ, თავად დაეფინანსებინათ ეს რეფორმა.

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

დიახ, ვთვლი, რომ ეს აუცილებელია: ეს ყოველად ადვილი საქმე მაინც არ უნდა დავამადლოთ სამშობლოს.

- » **საინტერესოა, რეგიონში მცხოვრები იძულებით გადაადგილებული პირები ხართ თუ არა აქტიურად ჩართული საარჩევნო პროცესებში (როგორც არჩევნების ადმინისტრირების, ასევე პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზების მხრივ)?**

ამ მხრივ, არა მგონია, იყოს რამე დაბრკოლება. ყოველ შემთხვევაში, მე ასეთი რამ არც მიგრძნია და არც სხვისგან გამიგია. ამ მხრივ, არავითარი სხვაობა დევნილ და არადევნილ ამომრჩეველს შორის არ არსებობს.

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

ვიზიარებ იმ აზრს, რომ არსებული საარჩევნო გარემო არის პოლარიზებული, პოლარიზებული მოქმედ და ყოფილ სახელისუფლებო ძალებს შორის. ეს საკმაოდ უშლის ხელს ქვეყნის დემოკრატიზაციის წინსვლას, განსხვავებული ახალი ძალების შემოსვლას



სახელმწიფოს მართვის სისტემაში. თუმცა არ ვიქნები გულწრფელი, თუ არ ვიტყვი, რომ ამაში საზოგადოების ბრალიც ლომის წილს უტოლდება, განსაკუთრებით ამომრჩევლის „სულერთია“ ნაწილისა. როგორც ზემოთ აღვნიშნე, ელექტრონულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა, მათ შორის სახლიდან „ონლაინ“ სისტემის დანერგვით (არ ვიცი, ასეთი თანამედროვე საშუალება მოქმედებს თუ არა სადმე), აშკარად უფრო სამართლიანს გავხდით არჩევნებს და შეიძლება, ამომრჩევლის ჩართულობაც საგრძნობლად გაიზარდოს.