

ერჩევნები და დემოკრატია

საარჩევნო ჟურნალი N 4



GEO
ENG

www.coe.int
www.coe.ge

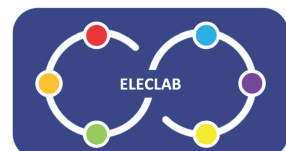
The Council of Europe is the leading human rights organisation. It comprises 47 member states, 27 of which are members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule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



უ ს კ მ

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის
საარჩევნო ადმინისტრაცია



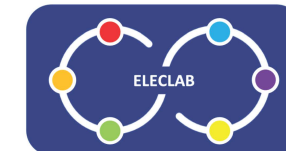
COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE



უ ს კ მ

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის
საარჩევნო ადმინისტრაცია



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

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

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

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

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

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

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

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

<http://sec.ge/>

ISSN 2667-937X

სარედაქციო საბჭოს თავმჯდომარე

პარმენ ჯალაღონია

სარედაქციო საბჭოს წევრები

მაკა ლომაძე
რუსუდან ანანიაშვილი
ქეთევან ჯანელიძე

ქართული ტექსტის რედაქტორი

თამარ გაბელაია

ევროპის საბჭოს არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილების ხელმძღვანელი



„დემოკრატიული არჩევნები არის ქვეყნის მოსახლეობის სუვერენიტეტის გამოხატულება. ეს არის ხალხის ნების თავისუფალი გამოხატვა, რომელიც წარმოადგენს ხელისუფლების ავტორიტეტისა და ლეგიტიმურობის საფუძველს. პერიოდულ, დემოკრატიულ არჩევნებზე მოქალაქეთა მიერ ხმის მიცემისა და არჩევის უფლებები საერთაშორისო დონეზე აღიარებული ადამიანის უფლებებია“ – ვენეციის კომისიის თავმჯდომარის, ჯანი ბუკიკიოს მიერ გაკეთებული ეს განცხადება შესანიშნავი შესავალია საარჩევნო ჟურნალ „არჩევნები და დემოკრატიის“ მე-4 გამოცემაში ასახული თემებისათვის.

თავისუფალი არჩევნების უფლება რეგულირდება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლით: ევროპის ყველა ხალხს აქვს გარანტირებული თავისუფალი და დემოკრატიული არჩევნები. ძალზე მიზანშეწონილი და სასარგებლოა საარჩევნო ჟურნალის ამ მე-4 გამოცემაში იმის მიმოხილვა, თუ როგორ ხორციელდება არჩევნებზე საერთაშორისო დაკვირვება. გავიხსენოთ არჩევნების მართვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის ძირითადი პრინციპები, მიმოვიხილოთ მედიის მიერ არჩევნების დღის, წინასაარჩევნო და არჩევნების შემდგომი პერიოდის გაშუქება, ასევე, რაც სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება, მიმოვიხილოთ ელექტრონული ხმის მიცემა და

მოვიყვანოთ ამ სფეროში არსებული კარგი პრაქტიკის მაგალითები.

ამ კონტექსტში არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება აწვდის რჩევებს და ტექნიკურ დახმარებას ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს საარჩევნო პროცესის სხვადასხვა ასპექტთან დაკავშირებით და საქართველოში თავის პარტნიორებთან ერთად ახორციელებს პროექტს – „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“. მუშაობისას ჩვენ ვხელმძღვანელობთ რეკომენდაციებით, მოსაზრებებითა და დოკუმენტებით, რომლებიც შემუშავებულია და მიღებულია ევროპის საბჭოს სხვადასხვა სტრუქტურის, მათ შორის მინისტრთა კომიტეტის, საპარლამენტო ასამბლეის, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესისა და ვენეციის კომისიის მიერ.

ჩვენი აზრით, მოქალაქეთა უფრო ეფექტური და მდგრადი მონაწილეობა პოლიტიკურ დიალოგსა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში ზრდის არა მხოლოდ ინსტიტუციების ლეგიტიმურობას, არამედ ნდობას საარჩევნო ადმინისტრაციისა და არჩევნების შედეგებისადმი. გამჭვირვალობა და მიუკერძოებლობა ნამდვილად არის ჩვენი ყველა წევრი სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპები.

საარჩევნო ჟურნალ „არჩევნები და დემოკრატიის“ მე-4 გამოცემა, რომელიც გამოქვეყნდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საარჩევნო კომისიასთან მჭიდრო თანამშრომლობით, არის შესანიშნავი შესაძლებლობა, საქართველოს მოქალაქეებსა და ყველა დაინტერესებულ მხარეს მივაწოდოთ ინფორმაცია უახლეს მოვლენებსა და მიღწევებზე ევროპის ქვეყნებსა და მის ფარგლებს გარეთ. ჩვენ განვაგრძობთ კავშირების გამყარებას საერთაშორისო და ეროვნულ საარჩევნო სტანდარტებსა და საქართველოს მოქალაქეებს შორის.

Introduction

Markus Adelsbach, Head of Elections and Civil Society Division, Council of Europe

“Democratic elections are an expression of the sovereignty belonging to the people of a country. It is the free expression of the will of the people that provides the basis for the authority and legitimacy of government. The rights of citizens to vote and to be elected at periodic, democratic elections are internationally recognised human rights”. This statement, made by the Venice Commission’s President Gianni Buquicchio, provides an excellent start to introduce the topics of this 4th edition of the Electoral Journal “Elections and Democracy”.

The right to free elections is regulated in Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: all people of Europe are guaranteed free and democratic elections. It is very pertinent and helpful to highlight in this 4th edition of the Electoral journal how international election observation operate, to recall the essential principles of transparency and impartiality of those who manage elections, to look at the media covering the election day as well as the periods before and after an election, and, as this becomes more and more important, to shed light on electronic voting and illustrate good practices in this field.

In this context, the Division of Elections and Civil Society provides advice and technical support to the member States on the Council of Europe on various aspects of the election process and carries out, in Georgia, together with its partners, the project “Supporting transparency, inclusiveness and integrity of electoral process and practice in Georgia”. Our work is guided by recommendations, opinions and documents developed and adopted by various Council of Europe entities, including the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities and the Venice Commission.

In our view, a more effective and sustainable participation of citizens in the political dialogue and decision-making processes increases not only the legitimacy of the institutions but also the trust in the election management and in the election results. Transparency and impartiality are indeed key electoral principles in all our member States.

This 4th edition of the Electoral journal “Elections and Democracy”, published in close co-operation with the Supreme Election Commission of the Autonomous Republic of Adjara, is a great opportunity to provide Georgian citizens and all electoral stakeholders with the latest evolution in the countries, in Europe and beyond. It continues to build bridges between International and national electoral standards and the Georgian citizens.



გაეროს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის თანახმად, ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა და გამოიხატებოდეს პერიოდულ და გაუქალბებელ არჩევნებში, რომლებიც უნდა ტარდებოდეს საყოველთაო და თანასწორო საარჩევნო უფლების პირობებში, ფარული კენჭისყრით, ანდა სხვა თანაბარი მნიშვნელოვანი ფორმების მეშვეობით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას.

არჩევნების როლი უაღრესად მნიშვნელოვანია საზოგადოებისათვის. ის ქვეყანაში არსებული დემოკრატიის მანიშნებელია. თავისუფალ გარემოში გაკეთებული არჩევანის საშუალებით ამომრჩეველი მონაწილეობს ქვეყნის მართვაში.

უმაღლესი საარჩევნო კომისია, როგორც დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, უზრუნველყოფს უმაღლესი საბჭოს არჩევნების მომზადებასა და გამართვას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე, აკონტროლებს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას და უზრუნველყოფს მის ერთგვაროვან გამოყენებას.

წინასაარჩევნო პერიოდში უაღრესად მნიშვნელოვანია ამომრჩეველთა განათლების მმართველობით საინფორმაციო კამპანიების განხორციელება. უმაღლესი საარჩევნო კომისია ხელს უწყობს რეგიონში საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებას. ამისთვის უწყება ზრუნავს როგორც შიდა ინსტიტუციურ განვითარებაზე, ასევე ამომრჩევლების ინფორმირებაზე. ამ მიმართულებით გამოეყოფი

ტარიელ მომიტიძე

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის
უმაღლესი საარჩევნო კომისიის წევრი

სასწავლო-საინფორმაციო პროექტს „ჩემი პირველი არჩევნები“, რომელიც 2018 წლიდან ხორციელდება და მიზნად ისახავს საჯარო სკოლების დამამთავრებელი საფეხურის მოსწავლეებში არჩევნების თემის პოპულარიზაციას, სამოქალაქო თვითშეგნების ამაღლების ხელშეწყობას, ინფორმაციის მიწოდებას არჩევნებისა და თითოეული ხმის მნიშვნელობის შესახებ. პროექტის ფარგლებში უმაღლესი საარჩევნო კომისიის წარმომადგენლები სამოცამდე საჯარო სკოლაში 2000-ამდე მოსწავლეს შეხვდნენ.

უმაღლესი საარჩევნო კომისიაში პერიოდულად ეწყობა ღია კარის დღეები სტუდენტებისთვის, სადაც ადმინისტრაციის წარმომადგენლები ვესაუბრებით სტუდენტებს ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო სისტემები, მედიის როლი საარჩევნო პერიოდში; ვაწვდით ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ როგორ ხდება არჩევნების ადმინისტრირება უმაღლესი საარჩევნო კომისიის მიერ, არჩევნების დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხით უზრუნველსაყოფად.

რეგიონში საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისთვის დაგეგმილი ღონისძიებების ფარგლებში უმაღლესი საარჩევნო კომისიის წარმომადგენლები ასევე ხვდებიან მოქალაქეებს ღია სივრცეში და ესაუბრებიან არჩევნებთან დაკავშირებულ მათთვის საინტერესო საკითხებზე.

გარდა ზემოთ აღნიშნული აქტივობებისა, უმაღლესი საარჩევნო კომისია აქტიურად მუშაობს ბეჭდურ გამოცემებზე. აღსანიშნავია 2020 წელს გამოცემული წიგნი „არჩევნების ისტორია აჭარაში“, რომელიც რეგიონში 1888 წლიდან დღემდე არჩევნების ისტორიას მოიცავს. წიგნში ქრონოლოგიურად არის განხილული ბათუმში გამართული ქალაქის საბჭოს ხმოსნების პირველი არჩევნებიდან 2016 წლის აჭარის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ. „არჩევნების ისტორია აჭარაში“ საინტერესო გამოცემაა არა მხოლოდ ამომრჩეველთათვის, არამედ სფეროში მოღვაწე ყველა ადამიანისთვის. რეგიონში არჩევნების განვითარების

ყველა ეტაპზე არსებული გამოწვევების განხილვა მეტად საინტერესო საკითხავია, მით უფრო, აჭარაში გამართული არჩევნების ისტორიის შესახებ წიგნი პირველად გამოიცა.

ხაზგასმით მინდა აღვნიშნო ჟურნალის – „არჩევნები და დემოკრატია“ – როლი ამომრჩეველთა ინფორმირების თვალსაზრისით. უსკოლა და ევროპის საბჭოს თანამშრომლობით, პროექტის – „საარჩევნო პრაქტიკისა და

პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდობის მხარდაჭერა საქართველოში“ – ფარგლებში გამოცემული ჟურნალი საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებისთვის მნიშვნელოვანია, რადგან მასში განიხილება არჩევნებთან დაკავშირებული როგორც ადგილობრივი, ასევე საერთაშორისო მიმდინარე აქტუალური საკითხები.

Introduction

Tariel Gogitidze, Member of the Supreme Election Commission of Autonomous Republic of Adjara

According to the Universal Declaration of Human Rights, the will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

The role of elections is extremely important for the society. It is the indicator of a country's democracy. In a free environment, voters participate in governing through their choice.

The Supreme Election Commission (SEC), as an independent administrative body, ensures preparation and conducting of elections of the Supreme Council, supervises adherence to requirements of the election legislation on the territory of Autonomous Republic and its uniform application.

During the pre-election period, it is highly important to conduct information campaigns. SEC supports the improvement of the electoral environment in the region. Due to the above-mentioned reason EMB focuses on institutional development and actively works to raise public awareness. In this regard, I would like to highlight the educational-informational project "My First Elections" which is being implemented since 2018 and aims to popularize the topic of elections among public school graduates, to promote civic self-awareness, to provide information about elections and the importance of the single vote. Within the framework of the project, the representatives of the Supreme Election Commission already met with 2000 students in about sixty public schools.

SEC periodically organizes open days for students, where administration representatives discuss different issues such as elections and democracy, electoral systems, and the role of the media during the election period. They also provide information on how elections are administered by the Supreme Election Commission in order to ensure a high degree of democracy.

Within the cycle of events planned to improve the electoral environment in the region, outdoor meetings are also held, where the representatives of SEC talk about interesting topics for the voters.

In addition to the above-mentioned activities, SEC actively works on publications. It is noteworthy that the book "History of Elections in Ajara", published in 2020, covers the history of elections in the region since 1888. The book chronologically reflects the period from the first City Council elections of Batumi to the 2016 Supreme Council elections. "History of Elections in Ajara" is an interesting publication not only for voters but also for field professionals. It is fascinating to get familiar with the challenges that appeared at all stages of election development. Moreover, a book regarding the history of the elections of Ajara was published for the first time.

I would like to emphasize the role of the journal "Elections and Democracy" as a valuable source for voter information. It was developed with the support of the Council of Europe within the framework of the project – "Supporting Transparency, Inclusiveness, and Integrity of Election Practice and Process in Georgia" in cooperation with SEC. The mentioned publication is essential for the further improvement of the electoral environment, as it addresses ongoing local and international issues.

საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიების მანდატი და კომპეტენსიები



თაონა ყუჟუნი

NDI-ის საქართველოს ოფისის
დირექტორის მოადგილე

აბსტრაქტი

1962 წლამდე სუვერენულ სახელმწიფოებში საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიების საქმიანობის არცერთი დადასტურებული შემთხვევა არ არსებობდა. საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიების რაოდენობა განსაკუთრებით ცივი ომის მიწურულს გაიზარდა, კერძოდ კი 1980-იანი წლების ბოლოდან 2000-იანი წლების შუამდე პერიოდში.¹ საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიების მნიშვნელობა 1986 წელს ფილიპინებში ჩატარებული ცნობილი არჩევნების შემდგომ განსაკუთრებით გაიზარდა. ეს იყო საყოველთაოდ გაყალბებული არჩევნები, რის შედეგადაც პრეზიდენტი ფერდინანდ მარკოსი იძულებული გახდა, თანამდებობა დაეტოვებინა.²

საერთაშორისო დამკვირვებლები, როგორც წესი, რამდენიმე ფუნქციას ასრულებენ: არჩევნებს ანიჭებენ ლეგიტიმურობას, ხელს უშლიან არჩევნების გაყალბებას, უზრუნველყოფენ დემოკრატიული პროცესების მორალურ მხარდაჭერას, ხელს უწყობენ საერთაშორისო საარჩევნო ნორმებისა და გამოცდილების გავრცელებას, ზრდიან ამომრჩევლის მოტივაციას, მივიდნენ და მონაწილეობა მიიღონ არჩევნებში,

„აიძულებენ“ საარჩევნო ადმინისტრაციას, საარჩევნო პროცესი იყოს უკეთ მართული და ამცირებენ ძალადობის რისკებს.³

საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიების მეთოდოლოგია, როგორც წესი, სამი განზომილებისგან შედგება: წინასაარჩევნო მოსამზადებელი სამუშაოები, უშუალოდ არჩევნებზე დაკვირვების პროცესი და არჩევნების შეფასების პროცესი. წინასაარჩევნო მოსამზადებელი სამუშაოები არის გადამწყვეტი იმისათვის, რათა სადამკვირვებლო მისია იყოს წარმატებული. ეს მოსამზადებელი სამუშაოები მოიცავს მასპინძელი ქვეყნის საარჩევნო პროცესის, პოლიტიკური და სოციალური კონტექსტის შესწავლასა და გაანალიზებას. არჩევნებზე დაკვირვების პროცესში არსებითად მნიშვნელოვანია დამკვირვებლების მიუკერძოებლობა. დამკვირვებლებს კატეგორიულად ეკრძალებათ საარჩევნო პროცესებში ჩარევა. რაც შეეხება არჩევნების დღის შეფასებას, არჩევნების ჩატარების ხარისხი ვერ შეფასდება მხოლოდ კენჭისყრის დღით. არჩევნების შესაფასებლად კენჭისყრის დღესთან ერთად უნდა შეფასდეს ქვეყანაში მიმდინარე ფართო საარჩევნო პროცესი, მათ შორის წინასაარჩევნო გარემო.⁴

არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები

არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები ეფუძნება პოლიტიკურ უფლებებს და იმ ფუნდამენტურ თავისუფლებებს, რომლებიც ადამიანის უფლებების უნივერსალურ და რეგიონალურ ინსტრუმენტებში არის წარმოდგენილი. ეს სტანდარტები შეეხება ადამიანების უფლებას და შესაძლებლობას,

1 "Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion", Susan D. Hyde, Yale University.

2 "Election Monitoring: The Role of International Observers and General Guidelines for Observation", Mark P. Sullivan. November 22, 1994.

3 "Election Observes and Their Biases", Judith Kelley, Journal of Democracy, Volume 21, Nov. 3. July 2010. Pp 158-172 (Article). Published by The John Hopkins University Press.

4 "Election Monitoring: The Role of International Observers and General Guidelines for Observation", Mark P. Sullivan. November 22, 1994.

მონაწილეობა მიიღონ ქვეყნის მმართველობასა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ისეთი გზებით, როგორებიცაა: არჩევნებში, რეფერენდუმსა და პლემბისციტში მონაწილეობის უფლება; უფლება, იყვნენ არჩეული; ხმის მიცემის უფლება; ხმის ფარულად მიცემის უფლება; ამომრჩევლის ნების თავისუფლად გამოხატვის უფლება; გამოხატვის თავისუფლება; მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის და გაერთიანების უფლება; გადაადგილების უფლება; უფლება, იყოს დაცული დისკრიმინაციისგან; და უფლება, თანაბრად იყოს დაცული კანონის მიერ.⁵

საარჩევნო პროცესების შეფასების დროს, გარდა უნივერსალური და რეგიონალური ინსტრუმენტებისა, საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები, როგორც წესი, დემოკრატიული არჩევნების საუკეთესო პრაქტიკით ხელმძღვანელობენ. ეს გახლავთ ის საარჩევნო პრაქტიკა, რომელიც საერთაშორისო დონეზე გამოიყენება და ხელს უწყობს არჩევნების დემოკრატიულად ჩატარების პროცესს. ქვემოთ წარმოდგენილია ის ძირითადი საარჩევნო პრაქტიკა/საუკეთესო გამოცდილება, რაც დემოკრატიული არჩევნებისთვის უმნიშვნელოვანესია:

- საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობა;
- მიუკერძოებელი, ეფექტური, დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებული საარჩევნო ადმინისტრაცია;
- კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო რესურსებზე თანაბარი წვდომა;
- კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების ნებისმიერ სახელმწიფო მედიასაშუალებებზე თანაბარი და დაბალანსებული წვდომა;
- ამომრჩევლის ინფორმირებულობა საკუთარი უფლებების შესახებ სხვადასხვა სამოქალაქო საგანმანათლებლო პროგრამებისა და კამპანიების მეშვეობით;
- მშვიდობიანი გარემო ქვეყანაში – თავისუფალი ძალადობისგან, შევიწროებისა და პოლიტიკური ანგარიშსწორებისგან, როგორც პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატებისთვის, ისე ამომრჩევლებისთვის.⁶

საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები საარჩევნო პროცესს ასევე განიხილავენ ეროვნულ საკანონმდებლო ჩარჩოსა და ქვეყნის საარჩევნო კოდექსთან მიმართებითაც, ასევე, შეისწავლიან იმას, თუ რამდენად შეესაბამება ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტებსა და ნორმებს.

დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად საჭირო და აუცილებელი ფუნდამენტური თავისუფლებები და პოლიტიკური უფლებები ადამიანის უფლებების დაცვის საყოველთაო დეკლარაციასა (UDHR) (1948) და საერთაშორისო პაქტში სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966) არის წარმოდგენილი.⁷ ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაცია აღიარებულია გაერთიანებული ერების ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ, ხოლო საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ – ქვეყნების უმრავლესობის მიერ, რომელიც რატიფიკაციის შემდეგ სავალდებულო დოკუმენტი ხდება.⁸

რაც შეეხება სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, სადაც საარჩევნო პროცესების საერთაშორისო სტანდარტებია წარმოდგენილი, ესენია: 1966 წლის საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოსაფხვრელად (ICERD); 1979 წლის გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW); და 2006 წლის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ კონვენცია (CRPD).⁹

არსებობს ასევე არჩევნების ჩატარების რეგიონალური ინსტრუმენტები, რომლებსაც, როგორც წესი, ხელშეკრულების ფორმა აქვთ ხოლმე და სავალდებულო სტანდარტებად იქცევიან კონკრეტული რეგიონისთვის ან რომელიმე რეგიონალური ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოებისთვის. ამის მაგალითები: ევროპის საბჭო (COE), ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო/OSCE), აფრიკული კავშირი (AU), არაბული სახელმწიფოების ლიგა (LAS) და ა.შ.

ქვეყნების უმრავლესობაში ICCPR

5 "Handbook for European Union Election Observation", Second Edition, European Commission 2008.

6 Ibid..

7 Ibid..

8 Ibid..

9 Ibid..

(საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ) არის არჩევნების ჩატარების საერთაშორისო სტანდარტების მთავარი წყარო, თუმცა საარჩევნო პროცესის შეფასების დროს საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები დამატებით სხვადასხვა უნივერსალური ან რეგიონალური ინსტრუმენტებით სარგებლობენ. მაგალითად, იმ ქვეყნებში, სადაც ICCPR რატიფიცირებული არ არის, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია იყენებს ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაციას (UDHR) და სხვა შეთანხმებებს, როგორც არჩევნების ჩატარების საერთაშორისო სტანდარტს.¹⁰

არჩევნებზე საერთაშორისო დაკვირვების შესახებ დეკლარაცია და საერთაშორისო დამკვირვებლების ქცევის კოდექსი¹¹ არჩევნებზე არის დაკვირვების ბაზისური სახელმძღვანელო პრინციპები. აღნიშნული დეკლარაცია შეიქმნა მრავალწლიანი მუშაობის შედეგად და მასში ჩართული იყო 20 მთავრობათაშორისი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელთა ინტერესის სფეროს არჩევნები წარმოადგენდა. ეს პროცესი დაიწყო 2001 წელს ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტისა (NDI) და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის არჩევნების ხელშეწყობის ოფისის (UNEAD) მიერ. დეკლარაცია 2005 წლის 27 ოქტომბერს გაეროში მიიღეს. დღეისათვის ის 50-ზე მეტი მთავრობათაშორისი და საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ არის ხელმოწერილი.¹²

მეთოდოლოგია, რომელსაც საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები იყენებენ

იმისათვის, რათა მსოფლიოში არჩევნებზე დაკვირვება თანმიმდევრული იყოს, საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები ამ პროცესში იყენებენ კონკრეტულ მეთოდოლოგიას, რომელიც ეფუძნება არჩევნების საერთაშორისო დაკვირვების პრინციპების შესახებ დეკლარაციას. ეს მეთოდოლოგია შესაძლოა ნიუანსების დონეზე განსხვავებული იყოს სადამკვირვებლო ორგანიზაციის მიხედვით,

თუმცა მეთოდოლოგიის ძირითადი ჩარჩო და ამ ჩარჩოს შემადგენელი ძირითადი პრინციპები ერთგვაროვანია ყველა ორგანიზაციისთვის.¹³ საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციები არჩევნებზე დასაკვირვებლად მიაღწევენ გამოცდილ დამკვირვებლებს, რომლებიც კონკრეტულ ქვეყანაში არჩევნების დაკვირვებამდე საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტის შესახებ ინტენსიურ ტრენინგს გადიან და კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკურ და სოციალურ კონტექსტს დეტალურად ეცნობიან. სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს ასევე აქვთ საერთაშორისო დამკვირვებლების ქცევის კოდექსი. ყველა დამკვირვებელი უნდა დაემორჩილოს აღნიშნულ ქცევის კოდექსს.

საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციები ქვეყანაში დაგეგმილი არჩევნების შესახებ ინფორმაციას აგროვებენ სპეციალური მისიების/წარმომადგენლობების მეშვეობით, რომლებიც აკვირდებიან და სწავლობენ წინასაარჩევნო გარემოს და მიმდინარე პოლიტიკურ თუ საარჩევნო პროცესებს ქვეყანაში. მაგალითად, ევროკავშირი მსგავს ინფორმაციას ევროკავშირის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის, EU EOM-ის მეშვეობით აგროვებს.¹⁴ ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI) ატარებს წინასაარჩევნო გარემოს შეფასებას, რომლის ფარგლებშიც ის ამა თუ იმ ქვეყანაში მიაღწევს სპეციალურ მისიას, რომელიც დაახლოებით ერთი კვირის განმავლობაში ქვეყანაში იმყოფება და წინასაარჩევნო გარემოს შეისწავლის. ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო) წინასაარჩევნო გარემოს შეისწავლის ე.წ. საჭიროებების კვლევის (Needs Assessment Mission - NAM) მეშვეობით. ამ ერთკვირიან პერიოდში მისია ხვდება არჩევნებში ჩართულ ყველა შესაძლო მხარეს და მათ შეფასებებს ისმენს. საბოლოოდ კი, იწერება წინასაარჩევნო გარემოს შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები, რომელიც ასევე საჯარო და ხელმისაწვდომი დოკუმენტია.¹⁵ აღსანიშნავია ისიც, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის არჩევნების შეფასება არ გულისხმობს ქვეყნების არჩევნების შედარებას. საერთაშორისო სადამკვირვებლო

10 Ibid.

11 National Democratic Institute (NDI) <https://www.ndi.org/DoP>

12 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/declaration-principles-international-election-observation-and-code-conduct>

13 National Democratic Institute (NDI) <https://www.ndi.org/DoP>

14 „Handbook for European Union Election Observation“, Second Edition, European Commission 2008.

15 National Democratic Institute (NDI) <https://www.ndi.org/search?query=georgia>

ორგანიზაციები უზრუნველყოფენ იმას, რომ არჩევნებზე დაკვირვების პროცესი ყოველგვარი მიკერძოებულობისგან თავისუფალი და ობიექტური იყოს.

არჩევნებზე გრძელვადიანი დაკვირვება (Long Term Observation) – როგორც უკვე აღინიშნა, არჩევნების შეფასება მხოლოდ კენჭისყრის დღეზე დაკვირვებით არ შემოიფარგლება და უფრო გრძელვადიანი და სიღრმისეული პროცესია. არაერთი საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაცია/მისია, როგორებიცაა, მაგალითად: ევროკავშირი (EU), ეუთო (OSCE), ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI) და სხვ., არჩევნების შეფასებას იწყებენ არჩევნებზე გრძელვადიანი დაკვირვებით, რაც არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე იწყება (როგორც წესი, მინიმუმ 2 თვით ადრე, თუმცა იდეალურ შემთხვევაში ეს ხდება წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყებიდან არჩევნების დღის ჩათვლით და, ასევე, მეორე ტურის ჩატარების შემთხვევაში, მეორე ტურის დროსაც) და ქვეყანაში, სადაც არჩევნები ტარდება, გრძელვადიან დამკვირვებლებს ან/და გრძელვადიან ანალიტიკოსებს (LTOs - Long Term Observers ან/და LTAs - Long Term Analysts) აგზავნიან. ეს არის რამდენიმე ინდივიდისგან შემდგარი ჯგუფი, რომელიც აფასებს და შეისწავლის საარჩევნო პროცესების შემდეგ ასპექტებს: პოლიტიკურ კონტექსტს, სამართლებრივ ჩარჩოს (მათ შორის საარჩევნო სისტემას), საარჩევნო ადმინისტრაციას, ამომრჩეველთა რეგისტრაციას, პარტიებისა და კანდიდატების რეგისტრაციას, წინასაარჩევნო კამპანიას, მედიაგარემოს, საჩივრებს, ადამიანის უფლებებს (ქალთა პასიურ და აქტიურ საარჩევნო უფლებას, ეთნიკური უმცირესობებისა და სხვა ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფების მონაწილეობას საარჩევნო პროცესებში), სამოქალაქო საზოგადოების როლს, კენჭისყრის დღეს, არჩევნების შედეგებსა და არჩევნების შემდგომ გარემოს.

გრძელვადიანი დამკვირვებლებისგან შემდგარი ჯგუფის კოორდინაცია ხდება იმ ქვეყნის დედაქალაქიდან, სადაც არჩევნები ტარდება. როგორც წესი, გრძელვადიანი დამკვირვებლები ქვეყნის სხვადასხვა ადგილას გადანაწილდებიან. გრძელვადიანი

დამკვირვებლების ჯგუფები შედგება 2 დამკვირვებლისა და მათი თანაშემწე/ასისტენტისგან. ისინი საარჩევნო პროცესებს რეგიონებში აკვირდებიან და ინფორმაციას აწვდიან ცენტრს, სადაც კოორდინატორი ახდენს მათთან კომუნიკაციას და ინფორმაციის თანმიმდევრულ შეგროვებას. გრძელვადიანი დამკვირვებლების ჯგუფური მუშაობა, ადგილობრივ თანაშემწესთან ერთად, არის უმნიშვნელოვანესი პროცესი, რადგან გადაწყვეტილებების მიღება და დასკვნების გაკეთება ხდება არა ერთპიროვნულად, არამედ ეფუძნება კონსენსუსს. ხშირად LTO / LTA-ები თემატურად არიან გადანაწილებულნი (ზემოთ აღნიშნული 12 ან უფრო ნაკლები კრიტერიუმის მიხედვით).

გრძელვადიანი დამკვირვებლების მიერ მიღებული და გაანალიზებული ინფორმაცია, რომელიც, როგორც წესი, ანგარიშების სახით საჯაროვდება, უშუალოდ არჩევნების დღეზე დაკვირვების შედეგად მიღებულ ინფორმაციასთან ერთად, საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიშის საფუძველია. სადამკვირვებლო მისია ასევე ვალდებულია, წინასწარ წარმოადგინოს დეტალური ინფორმაცია მისიის შეზღუდვების შესახებ. მაგალითად, შესაძლოა, მისიას პოლიტიკური ვითარების ან ქვეყანაში მიმდინარე კონფლიქტის გამო არ ჰქონდეს შესაძლებლობა, მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით დააკვირდეს არჩევნებს, რის შესახებ მან წინასწარ უნდა განაცხადოს.¹⁶

არჩევნებზე მოკლევადიანი დაკვირვება (Short Term Observation) – არჩევნებზე მოკლევადიანი დაკვირვება გულისხმობს საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიის მიერ უშუალოდ კენჭისყრის დღეზე დამკვირვებლების მობილიზებას. ეს გახლავთ ადამიანების დამატებითი ჯგუფი, რომელიც არჩევნების დღემდე 3-5 დღით ადრე ჩამოდის ქვეყანაში. ვიდრე არჩევნებზე დაკვირვებას დაიწყებენ, მოკლევადიანი დამკვირვებლები (STO-ები) ესწრებიან საინფორმაციო შეხვედრებს, სადაც გრძელვადიანი დამკვირვებლებისა და მისიის სხვა წარმომადგენლებისგან საარჩევნო გარემოსა და პოლიტიკური კონტექსტის შესახებ დეტალურ ანგარიშს ისმენენ. ამის შემდეგ მოკლევადიანი დამკვირვებლები ნაწილდებიან ჯგუფებად, რომელთა შემადგენლობაში შედის თავად დამკვირვებელი

16 „Handbook for European Union Election Observation“, Second Edition, European Commission 2008.

(2 ადამიანი) და მათი თანაშემწე/თარჯიმანი. დამკვირვებლების ჯგუფების ასე დაკომპლექტება (როგორც გრძელვადიანი, ისე მოკლევადიანი დამკვირვებლების) წარმოადგენს კარგი პრაქტიკის მაგალითს და არის გარანტია იმისა, რომ არჩევნებზე დაკვირვების პროცესი იყოს ობიექტური და მიუკერძოებელი. დამკვირვებლების დასკვნები არის/უნდა იყოს კონსენსუსის შედეგი. STO-ების გადანაწილება ხდება ქვეყნის მასშტაბით ისე, რომ მათ კენჭისყრის დღეს შეძლონ იმდენი საარჩევნო უბნის მონახულება, საარჩევნო დღეზე სტატისტიკურად რეპრეზენტატიული სურათი შეიქმნას. სასურველია, თითოეულ უბანზე ჯგუფმა მინიმუმ 30 წუთი გაატაროს. ამ დროს მოკლევადიანი დამკვირვებლები აღჭურვილი არიან სპეციალური ფორმებით, რომლებიც უნდა შეავსონ თითოეულ უბანზე და დღის განმავლობაში გარკვეული პერიოდულობით დაუკავშირდნენ ცენტრალურ ოფისს ინფორმაციისა და დაკვირვებების გაზიარების მიზნით.

მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი შეფასება

საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები აბსოლუტურად დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი უნდა იყვნენ. ისინი, როგორც წესი, თავიანთ მიგნებებს აფუძნებენ ფაქტებსა და გადამოწმებულ ინფორმაციაზე. სადამკვირვებლო მისიები უარს ამბობენ ხოლმე ისეთი ტიპის დახმარებაზე ან ჩართულობაზე სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის მხრიდან, რამაც შესაძლოა, მათი მიუკერძოებლობა ეჭვქვეშ დააყენოს.

მაგალითად, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EU EOM) დამოუკიდებელია იმ დასკვნებში, რასაც ის აკეთებს. იგი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ოპერირებს და ცალკე მანდატი აქვს. ის არ წარმოადგენს არც ევროკომისიის ნაწილს და არც ევროკავშირის იმ წარმომადგენლობის ნაწილს, სადაც არჩევნები ტარდება. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია, ცხადია, თანამშრომლობს სხვა საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებთან, რომელთაც ხელი აქვთ მოწერილი არჩევნებზე საერთაშორისო დაკვირვების პრინციპების შესახებ დეკლარაციაზე.

თუმცა ის აბსოლუტურად დამოუკიდებელია თავის დასკვნებსა და მიგნებებში.¹⁷

საარჩევნო პროცესებში ჩაურევლობა

საერთაშორისო დამკვირვებლები არ ერევიან საარჩევნო პროცესებში. არჩევნებზე დაკვირვების დროს პრობლემის ან ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში, საერთაშორისო დამკვირვებლები არ ცდილობენ პრობლემის აღგოვანებას ან აღმოფხვრას. ისინი ინიშნავენ პრობლემას და ამის შესახებ აცნობებენ საარჩევნო ადმინისტრაციას. როგორც წესი, საერთაშორისო დამკვირვებლებს კონსტრუქციული ურთიერთობები აქვთ საარჩევნო ადმინისტრაციის წარმომადგენლებსა და სხვადასხვა არჩევნებში ჩართულ მხარეებთან. თავიანთ საბოლოო ანგარიშებში საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები რეკომენდაციას აძლევენ საარჩევნო ადმინისტრაციას, თუ როგორ უნდა გაუმჯობესდეს საარჩევნო პროცესების მართვა, რათა უფრო ღია, გამჭვირვალე და სამართლიანი არჩევნები ჩატარდეს. სადამკვირვებლო მისიები თავიანთ ანგარიშებში პოლიტიკურ შედეგებზე არასდროს საუბრობენ.¹⁸

მასპინძელ ქვეყანასთან თანამშრომლობა

საერთაშორისო დამკვირვებლები პატივს სცემენ და ემორჩილებიან მასპინძელი ქვეყნის კანონებს. როდესაც რომელიმე ქვეყანას სურს მოიწვიოს საერთაშორისო დამკვირვებლები, ამ ქვეყნის საგარეო საქმეთა სამინისტრო ან რომელიმე შესაბამისი უწყება ოფიციალურად იწვევს კონკრეტულ ორგანიზაციებს/მისიებს, რათა მათ ამ ქვეყანაში არჩევნებზე დაკვირვება განახორციელონ. როდესაც სადამკვირვებლო მისია თანხმდება მოწვევას, ის მასპინძელი სახელმწიფოსგან იღებს მთელ რიგს გარანტიებისას, რომ არჩევნებზე დაკვირვება შეუფერხებლად შეეძლება. ეს გარანტიები მოიცავს შემდეგ საკითხებს: შეუფერხებელ წვდომას საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტზე და არჩევნებში ჩართულ ყველა ინდივიდსა თუ ჯგუფზე; სადამკვირვებლო მისიის საქმიანობაში სრულ ჩაურევლობას და მისიის მიერ ანგარიშებისა

17 „Handbook for European Union Election Observation“, Second Edition, European Commission 2008.

18 Ibid.

თუ განცხადებების გამოქვეყნების სრულ თავისუფლებას; ქვეყნის ტერიტორიაზე თავისუფალ და შეუფერხებელ გადაადგილებას და დამკვირვებლებისთვის უსაფრთხო გარემოს შექმნას; დამკვირვებლებისთვის შესაბამისი აკრედიტაციის მიცემას და ა.შ.¹⁹

სადამკვირვებლო მისიის საჯარო განცხადება/ანგარიში

საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები, როგორც წესი, არჩევნების დღის მეორე დღეს არჩევნებზე დაკვირვების წინასწარ (preliminary) ან საბოლოო (final) ანგარიშებს აქვეყნებენ. მაგალითად, NDI არჩევნებზე დაკვირვების საბოლოო ანგარიშს არჩევნების დღის მეორე დღეს გამოსცემს. ეუთოსა და ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია არჩევნების მეორე დღეს წინასწარ ანგარიშს, ხოლო საბოლოო ანგარიშს არჩევნების დღიდან ორი თვის თავზე აქვეყნებს. წინასწარი და საბოლოო ანგარიშების გამოქვეყნება, როგორც წესი, ხდება ხოლმე პრესკონფერენციის ფორმატში, სადაც ჟურნალისტებს საშუალება ეძლევათ, კითხვებზე პასუხი მიიღონ.

რეკომენდაციები

არჩევნებზე დაკვირვების საბოლოო ანგარიშში ხდება მთლიანად საარჩევნო პროცესის შეფასება პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით. სადამკვირვებლო მისიები საბოლოო ანგარიშებში გასცემენ მთელ რიგს რეკომენდაციებისას, რომლებიც შეეხება საარჩევნო საკითხებს, საარჩევნო პროცესებს, წინასაარჩევნო კამპანიას, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხს, საჩივრების მიღებისა და მათზე რეაგირების მექანიზმებს, ადამიანის უფლებებს და სხვ. როგორც წესი, ქვეყნებს არჩევნებიდან არჩევნებამდე პერიოდში ამ რეკომენდაციების შესრულების შესაძლებლობა აქვთ. ხოლო როდესაც შემდგომი არჩევნები მოდის, სადამკვირვებლო მისიები ქვეყანაში დემოკრატიზაციის პროგრესის შესაფასებლად სწორედ მათ მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს იყენებენ. მრავალი სადამკვირვებლო მისია, განსაკუთრებით ისინი, რომლებიც მასპინძელ ქვეყანაში დემოკრატიისა და კარგი მმართველობის

საკითხებზე მუშაობენ, თავიანთ პროგრამირებას არგებენ ან ახალ პროგრამას ქმნიან, რომ მასპინძელ ქვეყანას ტექნიკური რეკომენდაციების შესრულებაში დახმარება გაუწიონ.

დასკვნა

Covid-19-ის პანდემიის გამო, 2020 წლის 21 თებერვლიდან 2021 წლის 1 თებერვლის ჩათვლით, მსოფლიოში დაახლოებით 75-მა ქვეყანამ ეროვნული და ადგილობრივი არჩევნების გადადების გადაწყვეტილება მიიღო. 75 ქვეყნიდან 40-მა ქვეყანამ ეროვნული არჩევნები და რეფერენდუმები გადადო. მიუხედავად პანდემიისა, მსოფლიოს 105-მა ქვეყანამ გადაწყვიტა, ეროვნული და ადგილობრივი არჩევნები მაინც ჩატარებინა. აქედან 83-მა ქვეყანამ ეროვნული არჩევნები და რეფერენდუმები ჩატარა, დაახლოებით 50-მა ქვეყანამ კი პანდემიის გამო გადადებული არჩევნები მოგვიანებით ჩატარა, საიდანაც 27 ქვეყანაში ეროვნული არჩევნები და რეფერენდუმი ჩატარდა.²⁰

პანდემიას გავლენა ჰქონდა და აქვს არჩევნების დაკვირვების პროცესზეც. სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს/მისიებს ცვლილებათა მთელი რიგის გატარება მოუხდათ, რათა სადამკვირვებლო მისიების ადაპტირება მოეხდინათ პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვებისთვის და დაკვირვება კვლავაც რეპრეზენტატიული, ობიექტური და მიუკერძოებელი ყოფილიყო. პანდემიამ არჩევნებზე დაკვირვების პროცესში დამატებითი განზომილება შემოიტანა – ხმის მიცემა ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო ვითარებაში, რისი უზრუნველყოფაც, ცხადია, მასპინძელი ქვეყნების საარჩევნო ინსტიტუტების პრეროგატივაა.

არჩევნებზე საერთაშორისო დაკვირვება ქვეყნების დემოკრატიული განვითარების პროცესის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილია. დღეისათვის არჩევნებზე დაკვირვება საერთაშორისო ნორმაა. იშვიათი გამონაკლისების გარდა, თითქმის ყველა სახელმწიფო საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს არჩევნებზე დასაკვირვებლად იწვევს. დღეისათვის საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიები და/ან ორგანიზაციები მსოფლიოში გამართული არჩევნების 80%-ზე ახორციელებენ დაკვირვებას.²¹

19 Ibid.

20 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

21 „Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion“, Susan D. Hyde, Yale University.

International Election Observation - Mandate and Competences

Teona Kupunia, Deputy Director at the NDI Georgia

Abstract

Until 1962 there were no recorded cases of international election observation in sovereign states. Number of international election observation increased by the end of the Cold War. The biggest increase in international election observation took place from the end of 1980s up until mid-2000s.²²

International election observation is a norm today. It is very rare that states hold elections without inviting international observers. About 80 percent of elections held worldwide are observed by international observation missions.²³

International observers fulfill the following functions: they help confer legitimacy of elections, they help discourage fraud, provide moral support to democratic processes, help to dissemination of international observation norms and good practices, encourage citizens to get out and vote, promote to better management of elections by electoral administration and finally, they mitigate the risks of violence.²⁴

Guidelines for international observation include responsibilities in the following areas: *advanced preparation, the observation process itself and the evaluation process*. Advance preparation prior to the Election Day is extremely important for the entire election observation mission to be successful. The advance preparation entails knowledge of electoral processes in the host country as well as understanding of political and social processes. With regards to the observation process, important duties include the responsibilities to remain impartial and not interfere in the electoral process. As for the evaluation process, elections cannot be evaluated solely on the basis of success of Election Day activities, but rather it should take into consideration additional aspects of the electoral process in order to assess the overall success of elections.²⁵

22 "Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion", Susan D. Hyde, Yale University.

23 „Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion“, Susan D. Hyde, Yale University.

24 Election Observes and Their Biases“, Judith Kelley, Journal of Democracy, Volume 21, Nov. 3. July 2010. Pp 158-172 (Article). Published by The John Hopkins University Press.

25 Election Monitoring: The Role of International Observers and General Guidelines for Observation“, Mark P. Sullivan. November 22, 1994.

პრეზენტი ბლოკჩეინის მეშვეობით – კომპიუტრი და ნებატიური მხარეები



აბსტრაქტი

დემოკრატიული სახელმწიფო ხალხის მიერ დელეგირებულ ძალაუფლებას ემყარება. მხოლოდ ხალხია ძალაუფლებისა და ხელისუფლების წყარო სახელმწიფოში, ხალხია ძალაუფლების მიმნიჭებელიც და წამრთმევიც, ხალხია მინიჭებული ძალაუფლების პროპორციული გამოყენების შემფასებელიც და მდგენელიც. ეს არის პირველადი, მთავარი პრინციპი იმისათვის, რათა სახელმწიფომ იფუნქციოს დემოკრატიულად. ამ პრინციპის განსახორციელებლად ჯერჯერობით კაცობრიობას არჩევნებზე უკეთესი გზა არ მოუგონია. არჩევნებია პირველადი და უმნიშვნელოვანესი ფორმა ზემოაღნიშნული მიზნისა და პროცესის მისაღწევად, არჩევნებია ფორმა და, ამავე დროს, შინაარსიც დემოკრატიისა, არჩევნებია ამ ორი მთავარი პრინციპის – სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის – უზრუნველყოფელი. არჩევნების დემოკრატიულობისა და სამართლიანობის გარეშე სხვა ყველაფერი – ხელისუფლების დანაწილება, დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირება და სამართლისა და კანონის უზენაესობა – ეჭვის ქვეშ დგება.

სამი დონის ინტერნეტის განვითარებამ, სოცმედიის ხელში თავმოყრილმა გადაჭარბებულმა ძალაუფლებამ, ადამიანთა მასობრივად დამოკიდებულებამ ვირტუალურ სივრცეზე და მედიის მიერ ამ ყველაფრის

ლევან ბოძაშვილი

ტექნოლოგიური სამართლის იურისტი,
ნიუ-იორკის ფორდჰემის სამართლის
სკოლის მიწვეული პროფესორი

უკონტროლოდ გამოყენებამ წარმოშვა არჩევნების დემოკრატიული ნამდვილობის რეალური პრობლემა. გარდა სისტემური და პროცედურული ნაკლოვანებებისა, არჩევნების დემოკრატიულობის პრობლემას დაემატა მანიპულაციური პრობლემების მასობრივიზაცია. დღეს გაცილებით მარტივია საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე გავლენის მოხდენა, ვიდრე ოდესმე. დღეს პრობლემა არა მხოლოდ ისაა, თუ რამდენად პროპორციულად გამოიხატება ხალხის აზრი ძალაუფლების დელეგირებისას, არამედ ისიც, თუ რამდენად მცდარია ეს აზრი, რამდენად ხდება მისი მთავარი დანიშნულების გადამისამართება მიზნიდან პრაქტიკაზე, რამდენად ნამდვილია და ემყარება თუ არა ის ნამდვილობას. რა არის არჩევნების დემოკრატიული ნამდვილობა? ის, რაც მიზანია, თუ ის, რაც მუშაობს? ის, რაც მხოლოდ არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილე ნაწილმა გამოხატა?

ბლოკჩეინზე დამყარებული არჩევნები ელექტრონული არჩევნების ერთ-ერთი ფორმაა. მას აქვს თავისი უაღრესად დადებითი და, ამავე დროს, ნაკლოვანი მხარეები. როგორ შეუძლია, და შეუძლია თუ არა ახლო ტექნოლოგიებს, კონკრეტულად ბლოკჩეინს, უზრუნველყოს არჩევნების ნამდვილობა სწორედ მიზანთან მიმართებით? არის თუ არა არსებული გამოწვევები უფრო ფასეული დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად, ვიდრე ის ნაკლოვანებები, რომლებიც ამ ეტაპზე არსებობს? წინამდებარე სტატიის მიზანი ამ კითხვებზე პასუხის გაცემაა.

პრობლემის არსი

არჩევნების ნამდვილობა რამდენიმე საკითხს მოიცავს, მათ შორის ყველაზე არსებითია: ა) იყო თუ არა ნება გამოხატული თავისუფლად, ბ) იყო თუ არა გამოხატული ნება სრული სიზუსტით ასახული შედეგებში, გ)

მანიპულირებადია თუ არა შედეგები და გამოხატვის პროცესი, დ) უზრუნველყოფილია თუ არა აქტიური საარჩევნო უფლების განხორციელება ყველა ამომრჩევლისათვის.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობს ამომრჩეველთა მხოლოდ ნაწილი, უფრო სწორად, არჩევნებში თითქმის არასდროს მონაწილეობს ამომრჩეველთა აბსოლუტური უმრავლესობა, და არასდროს მონაწილეობს ყველა ამომრჩეველი. ამის მიზეზი მრავალია, მათ შორის: ზოგადი საარჩევნო აპათია, საარჩევნო უბნის შორს არსებობა, დროის უქონლობა, პარტიათა და პოლიტიკის მიმართ ინტერესის არქონა კონკრეტულ არჩევნებში. საერთო ჯამში, არჩევნებში მონაწილეობს მხოლოდ დაინტერესებული ამომრჩეველი. იმის მიუხედავად, რომ ბევრმა ქვეყანამ შემოიღო არჩევნებში სავალდებულო მონაწილეობა, დააწესა არმესრულებისთვის სხვადასხვა ჯარიმა, პრაქტიკულად, მათი აღსრულება არ ხდება. შესაბამისად, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც მონაწილეობა სავალდებულოა, არჩევნებში მონაწილეთა რიცხვი არსებითად არ იცვლება. ეს კი ნიშნავს, რომ სრულად დემოკრატიული და ნამდვილი არჩევნების შემთხვევაშიც კი გამოხატული ნება, მის საფუძველზე დღე-გირებული ძალაუფლება და ფორმირებული ხელისუფლება სრულად არ ასახავს მთლიანი ამომრჩევლის ნებას, ხოლო სახალხო, საერთო ლეგიტიმაცია არასრულია. რა თქმა უნდა, ფორმალური, იურიდიული თვალსაზრისით, კანონმდებლობა ამ პრობლემას არ ცნობს და არჩევნებში მონაწილეთა სულ მცირე რაოდენობაც კი საკმარისად მიიჩნევა ნების გამოხატულად ჩასათვლელად. თუმცა რეალური პრობლემა კვლავ მოუგვარებელია და კანონმდებლობა მხოლოდ კოსმეტიკურ გადაწყვეტას გვთავაზობს. შედეგად, საკმარისია, რომ მონაწილე პოლიტიკურმა პარტიებმა უზრუნველყონ თავიანთი უშუალო მხარდამჭერების მიყვანა არჩევნებზე და მოახდინონ ე.წ. აპათიური, ნეიტრალური ამომრჩევლის ხმების მიზიდვა, რათა არჩევნებმა გამარჯვებული გამოავლინოს. აქაც სიტყვა გამარჯვებული პირობითია, განსაკუთრებით საპარლამენტო რესპუბლიკებში, რაც არა აუცილებლად სრული უმრავლესობის მოპოვებას, არამედ კოალიციაში გარანტირებული მონაწილეობისათვის საკმარისი ხმების როდენობასაც შეიძლება ნიშნავდეს.

მეორე და მნიშვნელოვანი პრობლემა ხმის მიცემის დაცულობის უზრუნველყოფაა. ეს განსაკუთრებით დამახასიათებელია ე.წ. ჰიბრიდული დემოკრატიის მქონე საზოგადოებებში. ამ ჰიბრიდულობის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორი კი სწორედ არასრულფასოვანი არჩევნებია. ეს არის მდგომარეობა, როდესაც არჩევნებში მონაწილეობა და ხმის მიცემა არსებითად არ არის შეზღუდული, ფორმალურად არჩევნები ტარდება დემოკრატიულად, თუმცა ხმის მიცემის პროცესი და შედეგების სამართლიანი დათვლა და გამოთვლა მანიპულირების საშუალებებს ტოვებს. მართალია, კანონმდებლობით ასეთი ჩარევა დასჯადია, გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ დასჯის პრაქტიკა რეალურად ნულია, ხოლო ნდობა არჩევნების მიმართ წლიდან წლამდე არ იზრდება სწორედ იმის გამო, რომ ადამიანური ფაქტორის მონაწილეობა, პოლიტიკური კორუფციის არსებობა, ადმინისტრაციულ რესურსებზე (მათ შორის საარჩევნო ადმინისტრაციებზე გავლენა) ხელმისაწვდომობა და სხვა კორუფციული ინტერესები პოტენციურად რჩება როგორც მანიპულირების მოტივი და შესაძლებლობა. ეს კი ნიშნავს, რომ, არსებითად, მიუხედავად შედეგების დადგომისა, დამდგარი შედეგები არასდროს არის ზუსტი და ყოველთვის რჩება გაყალბების გარკვეული პროცენტი, რომლის სიდიდესა და მოკიდებული არჩევნების აღიარება-არაღიარების საკითხი.

შესაბამისად, მესამე მნიშვნელოვანი პრობლემაა ქვეყნის გარეთ მყოფი ამომრჩევლის ხმის მიცემის უზრუნველყოფა. საკმაოდ დიდი ემიგრაციის მქონე ქვეყნებისათვის, მათ შორის საქართველოსთვის, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს რამდენიმე ფაქტორს: 1. ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მყოფი ამომრჩეველი უფლებამოსილია, მიიღოს და სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს ხმის მიცემის თავისუფალი საშუალება, მათ შორის ისეთი, რომელიც არ არის დაკავშირებული ამომრჩევლისათვის განსაკუთრებულ და მაღალ ხარჯებთან და 2. ასეთი ტიპის ამომრჩეველი, განსაკუთრებით განვითარებულ ქვეყნებში მყოფი, მნიშვნელოვანი სამოქალაქო ცნობიერების მატარებელია და მის არჩევანზე გავლენის მოხდენა გაცილებით რთულია, ვიდრე ქვეყნის შიგნით მყოფ ამომრჩეველზე. შესაბამისად, პრაქტიკულად ყოველი არჩევნების ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ემიგრირებულ ამომრჩეველთა ხვედრითი

წილი არჩევნებში, სწორედ მონაწილეობის შეზღუდული საშუალებების გამო, არსებითად დაბალია და არ ასახავს ლეგიტიმაციისთვის აუცილებელ ადეკვატურ სურათს.

რა არის ბლოკჩეინი

ბლოკჩეინი - ეს არის მონაცემთა განაწილებული ბაზა, რომელიც ერთდროულად რამდენიმე კომპიუტერში არსებობს. ეს ბაზა მუდმივად იზრდება მასში ახალი ჩანაწერების ან „ბლოკების“ დამატების შედეგად. თითოეული ბლოკი შეიცავს დროის ნიშნულს და ბმულს წინა ბლოკზე, ამიტომ ისინი, ფაქტობრივად, ქმნიან ჯაჭვს (block chain - ბლოკების ჯაჭვი).

მონაცემთა ბაზა არ იმართება ვინმე კონკრეტულის მიერ, ამის ნაცვლად ქსელის თითოეულ მომხმარებელს აქვს მონაცემთა მთელი ბაზის ასლი. ძველი ბლოკები სამუდამოდ ინახება, ახალი ბლოკები კი ემატება რეესტრში, რაც შეუძლებელს ხდის მანიპულირებას დოკუმენტების, ტრანსაქციებისა და სხვა ინფორმაციის გაყალბების მეშვეობით. ერთი ჩანაწერის ფალსიფიკაცია გამოიწვევს მთლიანი ჯაჭვის ფალსიფიკაციას.

ნებისმიერს აქვს წვდომა ბლოკჩეინის სრულ ინფორმაციაზე, თუმცა მხოლოდ სპეციალური პრივატული გასაღების მფლობელს შეუძლია, დაამატოს ახალი ჩანაწერი კონკრეტულ ჯაჭვზე. სანამ ხართ ერთდერთი ადამიანი, ვინც გასაღებს ფლობს, ვერაფერს შეძლებს თქვენი ტრანსაქციებით მანიპულირებას. გარდა ამისა, კრიპტოგრაფია გამოიყენება იმისთვის, რომ გარანტირებულ იქნეს ბლოკჩეინის ასლის სინქრონიზაცია ქსელში არსებულ ყველა კომპიუტერზე ან ნოუდზე.

ბლოკჩეინი არ საჭიროებს ტრანსაქციების საფასურს - საჭიროა მხოლოდ დანახარჯები ინფრასტრუქტურაზე.

ბლოკჩეინი დეცენტრალიზებულია, გამჭვირვალე და უსაფრთხოა. ამ თვისებების წყალობით ახალ ტექნოლოგიას აქვს პოტენციალი, შეცვალოს ფინანსური სისტემა.

დეცენტრალიზაცია

ბლოკჩეინი ძირს უთხრის მომსახურების გაწევის ცენტრალიზებული სისტემის საფუძველს. ტექნოლოგია ტრანსაქციების

განხორციელების საშუალებას იძლევა შუამავლების (მაგალითად, ბანკების) გარეშე.

ბლოკჩეინის მეშვეობით ნებისმიერი კონტრაქტი გარდაიქმნება პროგრამად, რომელიც შესრულდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც ორივე მხარე შეასრულებს მოლაპარაკების პირობებს. ამ მექანიზმს ეწოდება „სმარტკონტრაქტები“ და მათი გამოყენების სივრცე პრაქტიკულად უსაზღვროა.

ამავე პროგრამას შეუძლია, გამოიკვლიოს ინფორმაცია მონაცემთა გარე წყაროებიდან (მაგალითად: აქციების ფასი, ამინდის პროგნოზი, ახალი ამბები და სხვა დანარჩენი, რისი გაანალიზებაც კომპიუტერს შეუძლია) და შექმნას კონტრაქტები, რომლებიც ავტომატურად შესრულდება განსაზღვრული პირობების შესრულებისას. სმარტკონტრაქტების გამოყენება შესაძლებელია ნებისმიერ სიტუაციაში: ფინანსური დერივატივებიდან დაწყებული, სადაზღვევო შენატანით, უძრავი ქონების არენდით, იურიდიული პროცესებითა და ქრუდფანდინგით დამთავრებული.

გამჭვირვალობა

ბლოკჩეინი ფარავს კომპანიის ან პირის ვინაობას და აჩვენებს მხოლოდ საჯარო მისამართს. საჯარო მისამართი წვდომას იძლევა საფულეში განხორციელებული ტრანსაქციების შესახებ ინფორმაციაზე და არა მისი მფლობელის პირად ინფორმაციაზე.

ნებისმიერ მომხმარებელს შეუძლია იხილოს ყველა ტრანსაქცია, რომლებიც კონკრეტული მისამართიდან შესრულდა. ამგვარი გამჭვირვალობა განაპირობებს ანგარიშვალდებულების მაღალ დონეს.

უსაფრთხოება

ბლოკჩეინის უსაფრთხოება - უპირველეს ყოვლისა, ეს არის მონაცემების შეცვლის შეუძლებლობა ჯაჭვში მათი თავდაპირველი შეყვანის შემდეგ.

ამ თვისებას უზრუნველყოფს ჰეშმაჩვენებელი. მონაცემთა გადაცემისას ჰეშმაჩვენებელი შეიცავს არა მხოლოდ წინა ბლოკის მისამართს, არამედ წინა ბლოკში არსებული მონაცემების ჰეშს. ამიტომ ერთი ბლოკის ჩანაწერების მინიმალური ცვლილებაც კი

აქტიურებს ყველა ბლოკის ჰემის ცვლილების „ჯაჭვურ რეაქციას“. ეს პარამეტრი ბლოკჩეინზე ჩაწერილ მონაცემებს აქცევს უცვლელად და უსაფრთხოდ.¹

პოზიტიური მხარეები

პრაქტიკულად შევხედოთ ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაწყვეტას. მთავარი, რასაც ბლოკჩეინი, როგორც ტექნოლოგიური გადაწყვეტა, გვთავაზობს, არის მასში არსებულ მონაცემთა შეუცვლელობა. შეუძლებელია მათი წაშლა ან გარეშე ჩარევის შედეგად მოდიფიცირება, შეცვლა ან გადაკეთება. ამას არსებითი მნიშვნელობა აქვს არჩევნების შედეგების გაყალბებისგან დასაცავად.

მეორე, და არანაკლებ მნიშვნელოვანი, არის ანონიმურობა. თუ ამომრჩეველმა იცის, ან ეჭვი აქვს, რომ მის მიერ გაკეთებული არჩევანი ამა თუ იმ ფორმით ცნობილი გახდება ნებისმიერ ეტაპზე, ოდესღაც, მაშინ არჩევნების ნამდვილობა ყოველთვის დადგება ეჭვქვეშ და ნეიტრალური ამომრჩეველი თითქმის არასდროს მიიღებს ობიექტურ გადაწყვეტილებას. ბლოკჩეინის ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანი არის სწორედ ანონიმურობაზე დამყარებული გადაწყვეტა, სადაც სანდოობის დადგენა არ არის აუცილებელი და პროცესი ემყარება ისეთ ავტომატიზაციას, რომელიც არ საჭიროებს სანდოობის დადგენას სინამდვილის დასადგენად.

მესამე და ასევე მნიშვნელოვანი დადებითი მხარე ბლოკჩეინის დაცულობაა. პრაქტიკულად შეუძლებელია მასში ჰაკერული ჩარევის გზით მონაცემთა მანიპულირება. რა თქმა უნდა, ეს დამოკიდებულია კონკრეტულად სპეციფიკურად შექმნილ პროტოკოლზე, რომელსაც თუ არ აქვს ის მექანიზმები, რაც დამახასიათებელია ბლოკჩეინისთვის და ემყარება მხოლოდ ე.წ. კერძო ბლოკჩეინს, რომელშიც ადმინისტრატორი ახდენს წესების დადგენას, ნებართვების გაცემას და ა.შ., მაშინ ასეთი სისტემა ვერ იქნება სრულფასოვნად დაცული. ამის მაგალითებია აშშ-ის კომპანია Voatz-ის 2018 წლის ბლოკჩეინ-საარჩევნო აპლიკაცია, რომელმაც ბევრი მითქმა-მოთქმა გამოიწვია და 2019 წლის მოსკოვის

მუნიციპალური საბჭოს არჩევნები, სადაც გარე ჩარევა 2-ჯერ დაფიქსირდა.²

მეოთხე საკითხი, რომელიც ასეთი სახის არჩევნების დადებით მხარედ შეგვიძლია მივიჩნიოთ, არის მისი სიიფე. მაგალითისთვის, საქართველოში თითოეულ არჩევნებზე იხარჯება 35-45 მილიონი ლარი. თუ გავითვალისწინებთ, რომ, კანონმდებლობის მიხედვით, ქვეყანაში არჩევნები თითქმის ყოველ მომდევნო წელს უწევს, გამოდის, რომ ბიუჯეტს საკმაოდ დიდი ხარჯი აწევს, მაშინ, როდესაც ბლოკჩეინ-არჩევნები შეუდარებლად იაფი ჯდება და ის არ საჭიროებს ყოველწლიურად ან ყოველ არჩევნებზე დამატებით თანხებს, ან იმავე რაოდენობის თანხებს, როგორც პირველ წელს.

საბოლოოდ, ელექტრონული, მათ შორის, ბლოკჩეინის გამოყენებით, ხმის მიცემის სისტემა საშუალებას იძლევა, არჩევანის აქტიური უფლება განხორციელდეს დედამიწის ნებისმიერი წერტილიდან, სადაც ინტერნეტი ხელმისაწვდომი. ეს საშუალებას იძლევა, არჩევნებში მონაწილეობა მიიღოს პრაქტიკულად ყველა ამომრჩეველმა, მაქსიმალურად შემცირებული გარედაღატანების, ვიზუალური და ფიზიკური ზემოქმედების არსებითად შემცირებული რისკის გარეშე.

ნეგატიური მხარეები

მასაჩუსეტისის ტექნოლოგიური უნივერსიტეტის კვლევა³ ასახელებს რამდენიმე ნეგატიურ ასპექტს, რომლებიც პოტენციურად დამახასიათებელია ბლოკჩეინით განხორციელებული არჩევნებისთვის.

პირველი – ეს არის 100%-ით უზრუნველყოფილი დაუცველობა. ეს შეფასება ზემოაღნიშნულ ორ მაგალითს ემყარება და კონკრეტული კერძო კომპანიის სისტემის ნაკლოვანებებიდან გამომდინარეობს. ამავე დროს, არსებობს სხვა, სრულიად უახლესი სისტემები, რომლებიც არ წარმოშობს დაცულობის რისკებს. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ ესტონეთში ელექტრონული არჩევნები 2005 წლიდან გამოიყენება და არაერთი კრიტიკული შეფასება სისტემის მიმართ, რომელიც

1 <https://scroll.ge/19224/%E1%83%A0%E1%83%90-%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%91%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%98/>

2 <https://people.csail.mit.edu/rivest/pubs/PSNR20.pdf>

3 იქვე.

ამ წლების განმავლობაში გაისმოდა, სწორედ კიბერუსაფრთხოების კუთხით, საბოლოოდ, გაუმჯობესდა. ეს კრიტიკული შეფასებები არ გამხდარა ესტონური არჩევნების ეჭვქვეშ დაყენების საფუძველი. საბოლოო ჯამში, თუ სისტემა არ არის მთლიანად დაცული, მის მიერ შექმნილი სხვა პოზიტიური მხარეები ფიზიკურ არჩევნებთან შედარებით აზროს კარგავს.

მეორე ნაკლოვანება გულისხმობს ტექნიკურ ხელსაწყოთა ხელმისაწვდომობას, რომლებითაც უნდა განხორციელდეს ხმის მიცემა. ეს არის კომპიუტერი ან სმარტფონი, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, არ არის ხელმისაწვდომი ყველა ამომრჩევლისათვის. შესაბამისად, იმ ეტაპამდე, ვიდრე ყველას არ ექნება მსგავსი საშუალება, სრულად ბლოკჩეინით არჩევნების განხორციელება იქნება საარჩევნო უფლების განხორციელების ხელოვნური შეზღუდვა და ხელის შეშლა. ამიტომაც აქ გამოსავალი გარკვეული პერიოდის განმავლობაში არის ჰიბრიდული სახის არჩევნები, გამომდინარე იქიდანაც, როდესაც ამომრჩეველთა გარკვეული კატეგორია არჩევს ხმის მიცემას ფიზიკურად.

და მესამე, ბლოკჩეინით განხორციელებული ხმის მიცემა არ წყვეტს ადამიანური აზრით მანიპულირების პრობლემას. იმის მიუხედავად, თუ როგორ აძლევს პირი ხმას, მის განწყობაზე მანიპულირება, თუმცა შემცირებულია, მაინც კვლავ შესაძლებლად რჩება. ამ პრობლემის გადაწყვეტა ვერ და არ მოხდება რაიმე სახის ტექნოლოგიის ან უშუალოდ საარჩევნო პროცესის წარმოების სფეროში, იგი, ზოგადად, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გადაწყვეტის საკითხია.

დავების გადაწყვეტა და სასამართლო წარმოება

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა, რაც ბლოკჩეინით განხორციელებულ არჩევნებს ახლავს, არის სასამართლოში წარმოშობილი დავების განსჯადობა და სამართალწარმოების თავისებურება. გამომდინარე იქიდან, რომ ასეთი არჩევნები პოტენციურად გასაჩივრდეს, სასამართლოები შეიძლება დადგნენ არაერთი პრობლემის წინაშე. კერძოდ, ვინაიდან ბლოკჩეინი არის ანონიმური ჩანაწერების დავთარი, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება იდენტიფიკაციის დადგენა კონკრეტული ხმის მიმცემი პირისა, ამომრჩევლის შემთხვევაში. ეს, ერთი მხრივ, კარგი გადაწყვეტაა და

ამომრჩეველი დაცულია, რომ მისი ხმა არ გახდეს ცნობილი მესამე პირისთვის, მაგრამ, მეორე მხრივ, სასამართლოს გაუჭირდება თავად მიცემული ხმის ავთენტურობისა და, შესაბამისად, მისი ნამდვილობის დადასტურება. იმისათვის, რომ ეს პრობლემა მოიხსნას, აუცილებელი იქნება ე.წ. სანებართვო, კერძო ტიპის ბლოკჩეინის გამოყენება, რომლის ადმინისტრატორი უფლებამოსილი იქნება, შეამოწმოს ჩანაწერები და, შესაბამისად, წვდომა ექნება ინფორმაციაზე.

მეორე პრობლემა, რაც აქ წარმოიშობა, არის საარჩევნო დავების განხილვის ვადები. თუ ფიზიკური არჩევნების შემთხვევაში დავების განხილვა შედარებით მარტივია და სასამართლოს ფაქტობრივი და დოკუმენტური მტკიცებულებები შეიძლება ადვილად წარედგინოს, ბლოკჩეინით ჩატარებული არჩევნების შემთხვევაში, ამას შეიძლება საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდეს. ეს გამოწვეული შეიძლება გახდეს ელექტრონული მტკიცებულებების მოპოვების გაჭიანურებით, თუ მხარეები დააყენებენ ელექტრონულ ჩანაწერთა ნამდვილობის ექსპერტიზის მოთხოვნებს. არსებითად, ბლოკჩეინით ჩატარებული არჩევნების მთავარი პოზიტივი ისიც არის, რომ სასამართლო წარმოება პრაქტიკულად აზროს კარგავს ჩანაწერთა ავთენტურობის გამო, თუმცა ღიად რჩება რომელიმე მხარის ან სუბიექტის მიერ საქმის ასეთი მოთხოვნების დაყენების აკრძალვის ლეგიტიმურობის საკითხი. საბოლოო ჯამში, მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებელყოფა საარჩევნო დავებზე მთავარი გამოწვევაა ბლოკჩეინით არჩევნების ჩატარებისას.

დასკვნის სახით, ფაქტია, რომ მსოფლიოში ელექტრონული და, განსაკუთრებით, ბლოკჩეინით არჩევნების განხორციელების ტენდენცია იზრდება; აშშ, რუსეთი, იაპონია, ესტონეთი, ავსტრალია, ინდოეთი, შვეიცარია და სხვა ქვეყნები აქტიურად იყენებენ ტექნოლოგიებს საარჩევნო პროცესის წარსამართავად.

მნიშვნელოვანია, რომ სატესტო რეჟიმებში მოხდეს მსგავსი ტიპის გადაწყვეტების დანერგვის დაწყება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეს, თუ მოხდება მიცემული ხმების ელექტრონული საშუალებებით დათვლის პროგრამის დანერგვა.

ზოგადად, საარჩევნო პროცესის ნამდვილობის

უზრუნველსაყოფად მთავარი პრობლემა ადამიანური საარჩევნო ადმინისტრაციების ნდობის ფაქტორის არარსებობაა. ამდენად,

თუ კვლავ ადამიანი დაითვლის ხმას, იქნება ეს ფიზიკურად თუ ელექტრონულად, ეჭვის საფუძველი ყოველთვის იქნება.

Electronic voting – international standards and good practices

Levan Bodzashvili, Tech Law Specialist, Visiting Professor, Fordham Law School, NY

Abstract

Voting on blockchain is one of the forms of electronic voting. It can bring many positive improvements to existing personal voting systems. These improvements are saving costs, ensure secure ballot count, fast result announcements and most importantly, enable almost all voters to vote securely.

To date, there are different systems that are used in different countries. Some of them pose many critical questions that mostly related to cybersecurity risks. Elections held on blockchain from US Virginia to Moscow city council, have been criticized. This criticism is based not on the concept that electronic or blockchain voting is not a good choice as such, but rather a technical side of it.

There is an obvious tendency of testing and applying different blockchain systems to voting, the most recent examples are India and Japan. Ongoing digital revolution is not the only reason leading to this tendency, but also decisive factor is a rather easy application and saving of substantial costs, especially for large countries with high number of population. Globalization and excessive international travel, as well as global migration also pose challenges for proper and trustworthy elections, and solution to this is also electronic elections, where blockchain may play a decisive role.

საარჩევნო ადმინისტრაცია — გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის სტანდარტები



აბსტრაქტი

არჩევნების დემოკრატიულობის ხარისხის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია საზოგადოების მაღალი ნდობით აღჭურვილი საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელიც თავისთავად საარჩევნო პროცესის წარმართვის ერთ-ერთ ძირითადი ელემენტია. მხოლოდ გამჭვირვალე, მიუკერძოებელ და პოლიტიკური მანიპულირებისაგან თავისუფალ საარჩევნო ადმინისტრაციას შეუძლია უზრუნველყოს სამართლიანი არჩევნების ჩატარება ქვეყანაში.

სხვადასხვა ქვეყანაში საარჩევნო ადმინისტრაცია განსხვავებული ფორმით არსებობს. ის შეიძლება იყოს დროებითი ან მუდმივმოქმედი, რომელიც ფუნქციონირებს დამოუკიდებელი ფორმით ან სახელმწიფო ორგანოებს აკისრიათ არჩევნების ადმინისტრირება. ეს დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყნის დემოკრატიის ხარისხზე.¹ შესაბამისად, ყველა ქვეყანა თავად ირჩევს, საარჩევნო ადმინისტრაციის რომელი მოდელია მისთვის მისაღები, რაც დამოკიდებულია იმ ქვეყნის სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ფაქტორებზე. საარჩევნო ადმინისტრაციებს ასევე განსხვავებენ დაკომპლექტების (პროფესიული, პარტიული თუ შერეული) წესის მიხედვით.

ირმა კავლიაშვილი

ღია სივრცე „კავკასიის“ (COS) თავმჯდომარე, თბილისის ღია უნივერსიტეტის პროფესორი

ამ სახესხვაობის მიუხედავად, საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის ძირითადი პრინციპები მიუკერძოებლობა და გამჭვირვალობა უნდა იყოს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში საარჩევნო ადმინისტრაცია დამოუკიდებელი ორგანოა, არაერთი საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში (2010 წლიდან დღემდე) დადგა მისი დაკომპლექტების წესის შეცვლის საკითხი. კითხვის ნიშნები დგას მის ნეიტრალიტეტსა და სანდოობასთან დაკავშირებით. ეს, ერთი მხრივ, გამოწვეულია საარჩევნო ადმინისტრაციაში მმართველი პარტიის წევრების დომინანტური მდგომარეობით, მეორე მხრივ კი, ხშირ შემთხვევაში, პროფესიული ნაწილის მიერ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დარღვევით. ეს, საბოლოოდ, დამოუკიდებელი საარჩევნო ადმინისტრაციის სანდოობაზე აისახება.

საქართველო, დემოკრატიის ინდექსის მიხედვით, ჰიბრიდული რეჟიმის ქვეყანას მიეკუთვნება,² სახელმწიფო ორგანოები ჯერ კიდევ არ სარგებლობენ საზოგადოების ნდობით და კითხვის ნიშნებია მათ პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტთან დაკავშირებით. ამიტომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2021 წლის საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში სწორი გადაწყვეტილებების პოვნა და საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის სტანდარტებით ფუნქციონირება.

საარჩევნო ადმინისტრაცია და მისი როლი საარჩევნო პროცესში

საარჩევნო პროცესის წარმართვის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი საარჩევნო

¹ დემოკრატიის ინდექსის მიხედვით, ქვეყნები იყოფა ოთხ რეჟიმად: სრული დემოკრატია, არასრული დემოკრატია, ჰიბრიდული და ავტორიტარული რეჟიმები.
² FreedomHouse, GeorgiaDemocracyIndex 2020.

ადმინისტრაცია არის. არჩევნების მომზადება, არჩევნების გამართვა და შედეგების შეჯამება საარჩევნო ადმინისტრაციის ძირითადი დანიშნულებაა.

სხვადასხვა ქვეყანაში საარჩევნო ადმინისტრაცია განსხვავებული ფორმატით არსებობს. ის შეიძლება იყოს როგორც დროებითი, ასევე მუდმივმოქმედი:

- დროებითი ორგანო, რომელიც იქმნება კონკრეტული ამოცანის შესასრულებლად და აქვს უფლებამოსილების განსაზღვრული ვადა.
- მუდმივმოქმედი ორგანო – ინსტიტუცია, რომელიც კონკრეტულად ჩამოყალიბებული სტრუქტურის მიხედვით ფუნქციონირებს საქმიანობის შეუწყვეტლად.

განასხვავებენ არჩევნების მართვის ორგანოების სამ მოდელს:

- დამოუკიდებელს – საარჩევნო ტრიბუნალის ან ცენტრალური საარჩევნო კომისიის სახით;
- სამთავრობოს – შინაგან საქმეთა სამინისტროს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახით;
- შერეულს, რომელიც დამოუკიდებელი და სამთავრობო მოდელის კომბინაციის სახითაა წარმოდგენილი.³

დამოუკიდებელი მოდელის შემთხვევაში საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებას ახორციელებს ორგანო, რომელიც ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოსაგან ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი და ავტონომიურია. ის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

სამთავრობო მოდელის შემთხვევაში საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებას ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლება რომელიმე სამინისტროს (მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრო) ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საშუალებით.

შერეული მოდელი კი დამოუკიდებელი და სამთავრობო მოდელების კომბინაციაა. დამოუკიდებელი კომპონენტი წარმოდგენილია საარჩევნო ადმინისტრაციის სახით, რომელიც ზედამხედველის ფუნქციას

ასრულებს, ხოლო სამთავრობო კომპონენტი – სამინისტროს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახით (დეცენტრალიზებული საარჩევნო მმართველობა), რომლებიც უზრუნველყოფენ არჩევნების ორგანიზებასა და ჩატარებას.

საარჩევნო ადმინისტრაციის მოდელების შერჩევა დამოკიდებულია დემოკრატიის ხარისხზე კონკრეტულ ქვეყანაში და, მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ საარჩევნო ადმინისტრაციის მოდელს აქვს ძირითადი მახასიათებლები, სხვადასხვა ქვეყანაში ისინი შეიძლება განსხვავებული ვარიაციით იყვნენ წარმოდგენილი, რაც დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ფაქტორებზე. სწორედ ამიტომ თითოეული ქვეყანა თავად ირჩევს, არჩევნების მართვის ორგანოს რომელი მოდელია მისთვის მისაღები.

სრული დემოკრატიის ხარისხის ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოების პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მრავალწლიანი ტრადიცია არსებობს და საჯარო სამსახური თავისუფალია პოლიტიკური ზეწოლისაგან, ნორმალურია და მისაღებიც, რომ არჩევნების ორგანიზებას ახორციელებდნენ ადმინისტრაციული ორგანოები.

თუმცა იმ ქვეყნებში, სადაც პლურალისტური არჩევნების ჩატარების გამოცდილება მცირეა და ადმინისტრაციული ორგანოების ნეიტრალიტეტიც მყიფე (ჰიბრიდული ან ავტორიტარული რეჟიმი), ძალიან დიდი საშიშროებაა არსებობს, რომ ისინი ხელისუფლების კარნახით მოქმედებდნენ.

დაკომპლექტების წესი და პოლიტიკური მდგენელი საქართველოში

დაკომპლექტების წესის მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაცია შეიძლება შედგებოდეს:

- პროფესიული ნიშნით დაკომპლექტებული წევრებისგან, რომლებიც არიან პროფესიული ნიშნით შერჩეული პირები ან უპარტიო ექსპერტები, რომლებიც საარჩევნო პროცესში ჩართული მხარეებისა და საზოგადოებისთვის არიან მისაღები და მაღალი ნდობით სარგებლობენ;

- პარტიული ნიშნით დაკომპლექტებული წევრებისგან, სადაც წევრებს პოლიტიკური პარტიები ნიშნავენ;
- შერეული ტიპის, როდესაც კომისიაში პროფესიული ნიშნით შერჩეულ წევრებთან ერთად შედიან პარტიული ნიშნით დანიშნული წევრებიც.

კომისიის წევრები შესაძლებელია იყვნენ როგორც მუდმივმოქმედი, ისე დროებითი. რაც შეეხება საარჩევნო ტრიბუნალს, ის მოსამართლეებისგან შედგება და მათი უფლებამოსილების ვადაც არის მუდმივმოქმედი ან დროებითი.

საქართველოს ორგანული კანონის „საარჩევნო კოდექსის“ მიხედვით,⁴ საარჩევნო ადმინისტრაცია არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან და იქმნება საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად.

საარჩევნო ადმინისტრაცია სამდონიანია და მოიცავს:

- საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას – ცესკო/აფხაზეთისა⁵ და აჭარის ა/რ უმაღლეს საარჩევნო კომისიებს – უსკო და მათი აპარატები;
- საოლქო საარჩევნო კომისიებს;
- საუბნო საარჩევნო კომისიებს.

ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიები მუდმივმოქმედი ორგანოებია, ხოლო საუბნო საარჩევნო კომისია დროებითი.

საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა ცესკო, რომელიც ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიებს. იგი უზრუნველყოფს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვან გამოყენებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.⁶

უსკო – ავტონომიური რესპუბლიკის საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა. იგი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების

მომზადებასა და ჩატარებას, აკონტროლებს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას და უზრუნველყოფს მის ერთგვაროვან გამოყენებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე.

საარჩევნო კომისიები თორმეტი წევრისაგან შედგება, რომელთაგან 6 პროფესიული ნიშნით აირჩევა, ხოლო 6 წევრს პოლიტიკური პარტიები წარადგენენ.⁷

ცესკოს (უსკოს) 6 წევრს ნიშნავენ ის პარტიები, რომლებიც ცესკოს თავმჯდომარის მიერ რეგისტრირებული იყვნენ საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, რომლებსაც მიეკუთვნათ საქართველოს პარლამენტის წევრთა მანდატები და რომლებმაც შექმნეს საპარლამენტო ფრაქცია. პარტიების მიერ ცესკოს წევრის (წევრების) დანიშვნისას პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება 6-ზე და იყოფა ამ პარტიების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობათა ჯამზე. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის ცესკოს იმ წევრთა რაოდენობა, რომელთა დანიშვნის უფლებაც აქვს პარტიას, თუ საარჩევნო კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი. პარტიას არა აქვს უფლება, დანიშნოს ცესკოს სამ წევრზე მეტი.

საოლქო საარჩევნო კომისიები – ოლქებს ქმნის ცესკო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. საოლქო საარჩევნო კომისია უზრუნველყოფს საარჩევნო ოლქში არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვას, აკონტროლებს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას და უზრუნველყოფს მის ერთგვაროვან გამოყენებას.

საუბნო საარჩევნო კომისიები – უბნებს ქმნის საოლქო საარჩევნო კომისია. კენჭისყრის ჩასატარებლად და ხმების დასათვლელად ყოველი საარჩევნო ოლქი იყოფა საარჩევნო უბნებად.

დაკომპლექტების ზოგადი წესი ვრცელდება საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებზეც.

ჩვენნაირი ტიპის ქვეყნებში დაკომპლექტების წესი (რეალურად არიან თუ არა კომისიებში

⁴ საარჩევნო კოდექსის მე-7 მუხლის პირველი ნაწილი.

⁵ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში არჩევნები ამ ეტაპზე არ ტარდება, რის გამოც აფხაზეთის უმაღლესი საარჩევნო კომისია არ ფუნქციონირებს.

⁶ საარჩევნო კოდექსი, მე-7 მუხლის მესამე ნაწილი.

⁷ საარჩევნო კოდექსის მე-13 მუხლი.

პროფესიული წევრები დამოუკიდებლობის და დაცულია თუ არა პოლიტიკური პარტიების პარტიტეტი) განსაზღვრავს, როგორი საზოგადოება ექნება საარჩევნო ადმინისტრაციას საზოგადოებაში.

2016 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესმა მმართველი პარტიის პოზიციები განამტკიცა და დღეის მდგომარეობით მმართველ პარტიას სამი კომისიის წევრი ჰყავს საარჩევნო ადმინისტრაციაში – თითოეულ დონეზე (საოლქო/საუბნო).⁸

გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის სტანდარტები

მხოლოდ გამჭვირვალე, მიუკერძოებელ და პოლიტიკური მანიპულირებისაგან თავისუფალ საარჩევნო ადმინისტრაციას შეუძლია უზრუნველყოს სამართლიანი არჩევნების ჩატარება, დაწყებული წინასაარჩევნო პერიოდისა, კენჭისყრის შედეგების საბოლოო შეჯამების ჩათვლით დასრულებული.⁹

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ადგენს საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობისა და გამჭვირვალობისა და კომისიის წევრების დამოუკიდებლობის სტანდარტებს.

• გამჭვირვალობა:

პოლიტიკური სტაბილურობის შესანარჩუნებლად მნიშვნელოვანია, რომ არჩევნები ღია და საჯაროდ მიმდინარეობდეს, საარჩევნო ადმინისტრაცია გამჭვირვალობის სტანდარტებით მუშაობდეს და ჩართულ მხარეებს შესაძლებლობა ჰქონდეთ, საარჩევნო პროცედურებთან დაკავშირებული ინფორმაცია დროულად მიიღონ.

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის, საარჩევნო სუბიექტების, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ხორციელდება ღია და საჯაროდ.

საარჩევნო დოკუმენტაცია, გარდა

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შემთხვევებისა, ხელმისაწვდომია ყველასთვის. საარჩევნო კოდექსის მიხედვით,¹⁰ საარჩევნო კომისია ვალდებულია, საარჩევნო დოკუმენტაცია და არჩევნების შესახებ ინფორმაცია, მათი მოთხოვნის 2 დღის ვადაში, ხოლო თუ აღნიშნული ინფორმაციის გაცემა მოითხოვს უფრო მეტ დროს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით, გააცნოს ყველა დაინტერესებულ პირს.

საარჩევნო კომისიის სხდომა ღიაა. მასზე დასწრების უფლება აქვთ:

- მხოლოდ ზემდგომი საარჩევნო კომისიის წევრებსა და კომისიის წარმომადგენლებს;
- შესაბამისი და ზემდგომი საარჩევნო კომისიების აპარატების თანამშრომლებს;
- შესაბამის კომისიაში აკრედიტებულ მედიის წარმომადგენლებს;
- საარჩევნო სუბიექტების თითო წარმომადგენელს შესაბამის კომისიაში;
- აგრეთვე შესაბამის კომისიაში რეგისტრირებულ ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციის თითო დამკვირვებელს;
- ცესკოში რეგისტრირებულ საერთაშორისო ორგანიზაციის არაუმეტეს ორ დამკვირვებელს თარჯიმანთან ერთად.

• კომისიის წევრის დამოუკიდებლობა და დაცვის გარანტიები:

საარჩევნო კომისიის წევრი არ არის მისი დამნიშვნელი/ამრჩევი სუბიექტის წარმომადგენელი. იგი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციას, კანონსა და შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებს. საარჩევნო კომისიის წევრზე ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით.

⁸ საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობა.

⁹ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა – საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ვენეცია, 18-19 ოქტომბერი, 2002 წელი (CDL-AD (2002))023rev.

¹⁰ საარჩევნო კოდექსის მე-8 მუხლი.

ქართული რეალობა - პრაქტიკაში არსებული გამოწვევები

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული საკანონმდებლო ჩარჩო არეგულირებს საარჩევნო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის სტანდარტებს, ადგენს დაცვის გარანტიებს საარჩევნო კომისიების წევრებისათვის, საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული დაკომპლექტების წესი ვერ უზრუნველყოფს მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას¹¹ და ამტკიცებს მმართველი პარტიის პოზიციებს საარჩევნო ადმინისტრაციაში. ასევე, კითხვებს აჩენს პოლიტიკურ ძალებს შორის თანასწორი საარჩევნო გარემოსა და საარჩევნო ადმინისტრაციის ნდობის კუთხით.

საქართველოში, საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის მიუხედავად, არაერთი საარჩევნო რეფორმის ფარგლებში (2010 წლიდან დღემდე) დადგა მისი დაკომპლექტების წესის შეცვლის საკითხი. კითხვის ნიშნები დგას მის ნეიტრალიტეტსა და სანდობასთან დაკავშირებით. ეს, ერთი მხრივ, გამოწვეულია საარჩევნო ადმინისტრაციაში მმართველი პარტიის წევრების დომინანტი მდგომარეობით, მეორე მხრივ კი, ხშირ შემთხვევაში, პროფესიული ნაწილის მიერ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დარღვევით.

აღნიშნულ გამოწვევებთან ერთად, ადგილობრივი¹² და საერთაშორისო ორგანიზაციების,¹³ პოლიტიკური პარტიების კრიტიკის საგანია:

- საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობის არასაკმარისი საჯაროობა;
- გამჭვირვალე და სანდო პროცედურის არარსებობა კომისიის წევრების (ოლქი, უბანი) არჩევასთან დაკავშირებით და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დარღვევა;
- ხმის დათვლისა და შემაჯამებელი პროცედურების არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაცია;
- საარჩევნო დავების განხილვის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა.

ამ გამოწვევების ანალიზის საფუძველზე და

ქვეყანაში არსებული მაღალი პოლარიზებული გარემოს ფარგლებში საარჩევნო რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი სწორედ საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის ცვლილებაა, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს სანდოობის გაზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციის მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის სტანდარტების გაუმჯობესებას.

ამ მიზნის მისაღწევად მნიშვნელოვანია, რომ:

- საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტება მოხდეს პროფესიული ნიშნით;
- თემატური სერტიფიცირება სავალდებულო იყოს სამივე დონის საარჩევნო ადმინისტრაციისთვის;
- საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრები შემთხვევითი პრინციპით დაკომპლექტდეს, რომელიც გამოირიცხავს სხვა სამსახურში ურთიერთდაქვემდებარებულ პირთა ერთ საარჩევნო ადმინისტრაციაში მოხვედრას;
- მოკლევადიან პერსპექტივაში 2021 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საუბნოს საარჩევნო კომისიის დონეზე შენარჩუნდეს შერეული დაკომპლექტების პრინციპი პარიტეტის საფუძველზე.

საერთაშორისო სტანდარტები

არჩევნების სამართლიან, კონკურენტულ და თავისუფალ გარემოში ჩატარებისთვის აუცილებელია დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელიც თავის საქმიანობაში იხელმძღვანელებს გამჭვირვალობისა და ნეიტრალიტეტის მაღალი სტანდარტებით.

სწორედ ამიტომ დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტის (International IDEA) მიერ 1996 წელს შემუშავდა ქვეყის კოდექსი, რომლის მიზანია არჩევნების ეთიკურ და პროფესიულ დონეზე ადმინისტრირება. ამ მიზნით საარჩევნო ადმინისტრაციის თანამშრომლებისათვის

11 არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებები 2016 წელს განხორციელებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

12 საიას მონიტორინგის შედეგები: საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება, 2016 წელი.

13 ეუთოს სადამკვირვებლო მისია, შუალედური ანგარიში, 2020 წელი.

ხუთი პრინციპი განისაზღვრა.¹⁴ რომლებიც საფუძვლად ედება არჩევნების ჩატარებას და უზრუნველყოფს საარჩევნო პროცესისადმი საზოგადოების ნდობას. კოდექსის მიხედვით, საარჩევნო პროცესის საფუძველი უნდა იყოს:

- კანონის პატივისცემის წარმოჩენა;
- მიუკერძოებლობა;
- გამჭვირვალობა;
- სიზუსტე;
- ამომრჩევლის საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინება.

პირველი ეთიკური პრინციპის მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაციამ თავის საქმიანობაში უნდა გამოხატოს კანონის მიმართ პატივისცემა, უზრუნველყოს მისი სრული განხორციელება და არჩევნებში ჩართული მხარეების მიმართ უნდა გამოავლინოს სამართლიანი და მიუკერძოებელი დამოკიდებულება. არჩევნების დადებითად შეფასება, გარკვეულწილად, დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ლეგიტიმურად აღიქმება ის პოლიტიკური პროცესის მონაწილეთა მხრიდან. გადაწყვეტილებების მიღებისას მნიშვნელოვანი და აუცილებელია ისეთი იურიდიული ფორმის შერჩევა, რომელიც საარჩევნო პროცესის ყველა მონაწილის მიერ ერთნაირად იქნება გაგებული. იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო ადმინისტრაცია სწორად არ გამოიყენებს მათ სამართლიანად, არსებობს რისკი, რომ საარჩევნო პროცესის მონაწილეები არაერთგვაროვნად აღიქვამენ საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებს და მის მიმართ ნდობა შესუსტდება;

მეორე ეთიკური პრინციპის – საარჩევნო ადმინისტრაცია უნდა იყოს მიუკერძოებელი და ნეიტრალური – მიხედვით, საარჩევნო პროცესის მონაწილეებს უნდა სჯეროდეთ, რომ კომისიის წევრები თავიანთი ფუნქციების შესრულებისას იქნებიან ნეიტრალურები და მიუკერძოებლად მიიღებენ გადაწყვეტილებებს, მიუხედავად მათი წარმდგენი/ამრჩევი სუბიექტების ინტერესებისა;

მესამე ეთიკური პრინციპი საარჩევნო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობას ადგენს. არჩევნების შესახებ ინფორმაცია, დოკუმენტაცია და

მონაცემთა ბაზები, რომელთაც ეფუძნება საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებები, საჯარო და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საარჩევნო პროცესში ჩართული მხარეებისთვის;

მეოთხე ეთიკური პრინციპი საარჩევნო ადმინისტრაციის სიზუსტე – მნიშვნელოვანი კომპონენტია საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, ვინაიდან ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც მიღებულია გადაწყვეტილება, უნდა იყოს ზუსტი და ხელმისაწვდომი არჩევნებში ჩართული ყველა მხარისთვის;

მეხუთე ეთიკური პრინციპია ამომრჩევლის საუკეთესო ინტერესის დაცვა – ეს პრინციპი ამომრჩეველთა კონსტიტუციური უფლების დაცვის გარანტია და გულისხმობს ყველა ამომრჩევლისთვის თანაბარი და ინკლუზიური გარემოს შექმნას. საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეები უნდა ზრუნავდნენ, რათა შექმნან შესაბამისი გარემო ამომრჩევლების აქტიური ჩართულობისა და საარჩევნო უფლების განხორციელებისათვის.

ეს პრინციპები საქართველომაც გაიზიარა და ჯერ კიდევ 2012 წელს ცესკომ დაამტკიცა საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსი,¹⁵ რომელიც არეგულირებს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა სავალდებულო ქცევის წესს და განსაზღვრავს საქმიანობის ძირითად პრინციპებს.

ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელე ვალდებულია:

- პატივი სცეს კანონს;
- იყოს სამართლიანი, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი;
- მოქმედებდეს გამჭვირვალედ;
- იყოს პროფესიონალი, მოწესრიგებული და პუნქტუალური.

დასკვნა

დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ, მართალია, ქართული საკანონმდებლო ჩარჩო არეგულირებს საარჩევნო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის სტანდარტებს, ადგენს დაცვის გარანტიებს საარჩევნო კომისიების წევრებისათვის,

¹⁴ დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტის (International IDEA) ქცევის კოდექსი.

¹⁵ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დადგენილება (№14/2012) საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ.

თუმცა საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული დაკომპლექტების წესი ვერ უზრუნველყოფს მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას. იგი განამტკიცებს მმართველი პარტიის პოზიციებს საარჩევნო ადმინისტრაციაში და აჩენს უნდობლობას, რაც პოლიტიკური პოლარიზების გაღრმავების ერთ-ერთ გამოწვევად შეიძლება ჩაითვალოს.

ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად აუცილებელია, რომ ცვლილებები გატარდეს საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესში და საარჩევნო პროცესში ჩართული ყველა მხარე მივიდეს კონსენსუსამდე, თუ

როგორი ტიპის საარჩევნო ადმინისტრაციას ექნება ნდობა – იქნება ის სრულად პროფესიული წესით დაკომპლექტებული, თუ საუბნო კომისიების დონეზე შენარჩუნდება პოლიტიკური პარტიების პარიტეტი.

თუმცა ცვლილებებთან ერთად, მნიშვნელოვანია, რომ კომისიამ პრაქტიკულადაც, საქმიანობის განხორციელებისას იხელმძღვანელოს მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის სტანდარტებით, რაც მთლიანობაში ხელს შეუწყობს არჩევნების სამართლიან, კონკურენტულ და თავისუფალ გარემოში ჩატარების უზრუნველყოფას.

Election Management Bodies – Instruments Ensuring Transparency and Impartiality

Irma Pavliashvili, Chairperson of Caucasus Open Space (COS) and Associated Professor at Tbilisi Open University

Abstract

Highly trusted election administration is one of the key elements, defining the quality of democracy of the elections. Furthermore, election administration is one of the cornerstone elements for the electoral process itself. Only a transparent and independent election administration, which is free from political manipulations, is capable of safeguarding fairness of the elections.

The model of election administration varies across different countries. It can be either temporary or permanent, it can function as an independent entity, or as part of the state institutions. This depends on the level of democracy in any given country.¹⁶ Thus, each country is choosing the model for itself, which depends on social, economic and political factors in a country. Election administration models can also differ by types of composition of its members (professional, party-nominated or mixed).

Regardless of those differences in form, the major principles of election administration are common: unbiased, transparent work is the foundation for an effective electoral process.

Despite the formal independence of the election administration in Georgia, civil society has been advocating for its reform for years, since 2010 (requesting, most importantly, revision of the rule of composition of the election administration). There are questions towards neutrality and reliability of the election administration. On the one hand, this is caused by a dominant position of a ruling party within the election administration, while on another hand – violation of political neutrality by professional members of the election administration. Overall, this affects the credibility of the election administration.

According to the Democracy Index, Georgia is a Hybrid Regime,¹⁷ state institutions do not yet enjoy wide public trust and there are questions regarding their political neutrality. This is why it is especially important to find an effective solution within the 2021 electoral reform and ensure independence and transparency standards in the work of the election administration.

¹⁶ According to the Democracy Index, countries are categorized as one of the four regimes: full democracy, flawed democracy, hybrid regime and authoritarian regime, see here.

¹⁷ Freedom House, Georgia Democracy Index 2020.

მედიის მონიტორინგის პროექტის მენეჯერი,
გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოში



აბსტრაქტი

მედია ძალაუფლებისა და პოლიტიკური ზემოქმედების ძლიერი ინსტრუმენტია. მედიის მიერ შექმნილი დღის წესრიგი მიმართულებას აძლევს ინდივიდის შეხედულებებსა და ქცევას. ახალი ამბები მკითხველს/მსმენელს/მაყურებელს სთავაზობს პოლიტიკოსების, მთავრობის წევრებისა და პოლიტიკური პარტიების შეფასების კრიტერიუმებს. ეს გავლენა განუზომლად იზრდება საარჩევნო კამპანიის პერიოდში, როცა მედია მთელი ძალით არის ჩართული პოლიტიკური კონსურენციის გაშუქებაში. ვინაიდან მედიის როლი საარჩევნო პროცესებში ძალიან დიდია, მედიის მონიტორინგი არჩევნებზე დაკვირვების განუყოფელი ნაწილია. ის რამდენიმე მიმართულებით შეიძლება განხორციელდეს, ესენია: მედიაგარემოს თავისუფლების ხარისხის შეფასება, მაუწყებლებისა და ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებული გაზეთების მიერ კანონით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულება, ამომრჩევლების მიერ წინასაარჩევნო კამპანიისას ყველაზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული თემების შედარება მედიის მიერ შეთავაზებულ დღის წესრიგთან, საარჩევნო პროცესებისა და სუბიექტების გაშუქების პროფესიული სტანდარტის შეფასება და სხვ.

წინამდებარე სტატიაში განხილულია მედიის მონიტორინგის ის ასპექტები, რომლებიც არჩევნების გაშუქების პროფესიულ ხარისხს შეეხება.

შესავალი

ტრუზმია, რომ აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება დემოკრატიული საზოგადოების საფუძველია. წარმომადგენლობითი დემოკრატია გულისხმობს ინფორმირებული მოქალაქეების მონაწილეობას არჩევნებში, რაც მხოლოდ კენჭისყრის დღით ან ამომრჩევლის მიერ ხმის მიცემით არ შემოიფარგლება. წინასაარჩევნოდ მედია, ჩვეულებრივ, საკითხების რამდენიმე კატეგორიას აშუქებს, მათ შორისაა: კანდიდატებისა და პარტიების მიერ ორგანიზებული შეკრებები და ღონისძიებები, პოლიტიკური პლატფორმები და პროგრამები, აგრეთვე არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებული ისეთი პროცესები, როგორებიცაა: ამომრჩევლების რეგისტრაცია, საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება და სხვ. მედია არის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე დისკუსიებისა და განსჯის (არაექსკლუზიური, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვანი) ადგილი.

იმისათვის, რომ მოქალაქეებმა შეძლონ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთება, მედია უნდა იყოს დამოუკიდებელი და სარედაქციო გადაწყვეტილებების მიღებისას ზეწოლისგან თავისუფალი.¹ მედიის თავისუფლების გარანტიებს ქმნის როგორც ეროვნული კანონმდებლობა, ისე სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო თანამეგობრობის წინაშე აღებული ვალდებულებები.²

მაგრამ მხოლოდ მედიის თავისუფლება არ არის საკმარისი – მედია ასევე უნდა იყოს სანდო და ასახავდეს არჩევნებში მონაწილე

1 Guidelines on media analysis during election observation missions, by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) (para. 17).

2 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning media and Elections, Chapter II, International Standards on Media and Elections, (Strasbourg, 2018).

სუბიექტების მრავალფეროვნებას. მართალია, კერძო ბეჭდურ და ონლაინ- მედიას მიუკერძოებლობა კანონისმიერად არ მოეთხოვება, მაგრამ, როგორც წესი, საზოგადოებრივი და კერძო სამაუწყებლო მედია ვალდებული არიან, დაიცვან მიუკერძოებლობისა და სამართლიანი გაშუქების სტანდარტი,³ რათა არჩევნებში მონაწილე პარტიებსა და კანდიდატებს თანაბარ პირობებში შეეძლოთ ერთმანეთისთვის კონკურენციის გაწევა. შესაბამისად, სამართლიანი საარჩევნო გარემოს შექმნაში მედია დიდ როლს ასრულებს.

მონიტორინგის არსი და მიზანი

შეუძლებელია, გადაჭარბებით შევაფასოთ მედიის გავლენა საზოგადოებაზე. როგორც ტრადიციულ, ისე ახალ მედიას შესწევს ძალა, გააღვივოს კონფლიქტები, წაახალისოს დისკრიმინაცია, ან დათესოს სიძულვილი საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფს შორის. საქართველოს არჩევნების უახლესი წარსული ცხადყოფს, რომ მედიის ქცევას არჩევნების ბედის გადაწყვეტაც შეუძლია. ამიტომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, რომლებიც საარჩევნო პროცესებზე დაკვირვებით ქვეყანაში დემოკრატიის მოდარაჯების როლს ასრულებენ, გვერდს ვერ აუვლიან კითხვებს იმის შესახებ, თუ რას და ვის აშუქებს მედია არჩევნების კონტექსტში, როგორ წარმოადგინოს პოლიტიკურ კონკურენციაში ჩაბმულ კანდიდატებსა და პარტიებს, იცავს თუ არა წონასწორობას საარჩევნო სუბიექტების გაშუქებისას, უწყობს თუ არა ხელს გენდერული სტერეოტიპების⁴ გამყარებას და უმცირესობების წინააღმდეგ დისკრიმინაციას. ამ საკვლევ კითხვებზე პასუხის გაცემა შესაძლებელია მედიის მიერ გავრცელებული ინფორმაციის ანალიზით, რომელიც მკაცრად განსაზღვრულ, მეცნიერულად დასაბუთებულ მეთოდოლოგიას – კონტენტანალიზს⁵ – ეფუძნება და იყენებს როგორც რაოდენობრივი, ისე თვისებრივი ანალიზის მეთოდებს.

მეთოდოლოგიის ჩარჩოებში განხორციელებული კვლევის შედეგები სანდოა და ობიექტურად ასახავს მედიის მიერ არჩევნების გაშუქების ხარისხს.

მედიის მონიტორინგის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია, ჟურნალისტებს, რედაქტორებსა და მედიაფლობელებს დაანახოს არჩევნების გაშუქებასთან დაკავშირებული პრობლემები და უბიძგოს მათი გადაჭრის გზების ძიებისკენ.

მონიტორინგი ასევე არის მედიის დამოუკიდებლობისა და საჯარო საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების დაცვის დამატებითი ინსტრუმენტი. მონიტორინგის შედეგებით ზურგგამაგრებული პროფესიული და კეთილსინდისიერი მედიასაშუალებები, როგორც წესი, მეტად არიან დაცულნი სარედაქციო საქმიანობაში ჩარევისგან.

საკვლევი მედიასაშუალებების შერჩევა

არჩევნებს ძალიან ბევრი მედიასაშუალება აშუქებს. მათ მიერ შექმნილი მედიაპროდუქტის მოცულობა არჩევნების მოახლოებასთან ერთად დიდი სისწრაფით იმატებს. ამიტომ შეუძლებელია ყველა მაუწყებელსა თუ გამოცემაზე დაკვირვება. მედიის მკვლევრებს უწევთ იმ მედიასაშუალებების შერჩევა, რომლებიც ყველაზე დიდ ზეგავლენას ახდენენ ამომრჩეველზე – ჰყავთ ყველაზე დიდი აუდიტორია, აქვთ ყველაზე ფართო გავრცელების ზონა და ა.შ. შერჩევის გასაკეთებლად მედიამონიტორები იყენებენ სამაუწყებლო სადგურების რეიტინგებს, ფოკუსჯგუფებში ექსპერტთა გამოკითხვებსა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევების მონაცემებს. ნებისმიერ შემთხვევაში აუცილებელია საზოგადოებრივი მაუწყებლის ჩართვა საკვლევი მედიასაშუალებების სიაში, რადგან ის შექმნილია იმისთვის, რათა ემსახუროს საზოგადოების ინტერესებს, ფინანსდება გადასახადის გადამხდელთა ფულით და აკისრია კანონისმიერი ვალდებულება, „არჩევნების გაშუქების დროს დაიცვას მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის პრინციპი“.⁶

ვინაიდან ადამიანური და ფინანსური რესურსები შეზღუდულია და მონიტორები ვერ შეძლებენ დაკვირვებას მაუწყებლის ყველა პროგრამაზე, საჭიროა საანალიზო გადაცემების განსაზღვრა. ტელევიზიის სამაუწყებლო ბაღეში შეირჩევა ის გადაცემები, საიდანაც

³ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 51-ე მუხლის, 1-ლი პუნქტი, 27.12.2011.

⁴ Handbook for monitoring women's participation in elections. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2004.

⁵ Macnamara, J. (2005). Media content analysis: Its uses, benefits and best practice methodology. Asia Pacific Public Relations Journal, 6(1), 1–34.

⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 51-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, 2011.

მაყურებელი და მსმენელი ყველაზე მეტ ინფორმაციას იღებს არჩევნების თემაზე. ამ მხრივ პრაიმ-ტიმში გადაცემული ახალი ამბების პროგრამები და წინასაარჩევნო დებატები/თოკ-შოუები ყველაზე რელევანტურია. ანალოგიური მიდგომა გამოიყენება რადიოს მონიტორინგის შემთხვევაშიც.

სოციალურ ქსელებში წყაროთა დიდი მრავალფეროვნების გამო საკვლევი მასალის შეჩვენება უფრო სპეციფიკურია. მონიტორინგი შესაძლებელია განხორციელდეს როგორც ოფიციალური პირების (პრეზიდენტის, მთავრობის წევრების) და უწყებების Facebook-ის გვერდებზე, ასევე კანდიდატებისა და პარტიების, მედიასაშუალებების გვერდებსა და დიდ (მრავალათასიან) ღია ჯგუფებზე, რომლებიც შექმნილია პოლიტიკურ საკითხებზე სამსჯელოდ. დაკვირვების საგანი შესაძლებელია იყოს როგორც ამ გვერდებსა და ჯგუფებში გამოქვეყნებული სტატუსები, ისე გაზიარებული ჟურნალისტური პროდუქტი. ამ უკანასკნელზე დაკვირვება უფრო უპრიანი იქნება,⁷ თუ მონიტორინგის მიზანი მედიის მიერ შექმნილი ინფორმაციის რაოდენობისა და ხარისხის შეფასებაა. ოფიციალური ან კერძო პირების სტატუსების შინაარსის ანალიზი შესაძლოა სხვა ტიპის მონიტორინგის⁸ საგანი გახდეს. ტრადიციული მედიის მონიტორინგის მეთოდოლოგიისგან განსხვავებით, რომელიც დეტალურადაა დამუშავებული ათწლეულების განმავლობაში, სოციალური ქსელების მონიტორინგის მეთოდოლოგია ჩვენ თვალწინ ყალიბდება.

მონიტორინგის სუბიექტების შერჩევა

მონიტორინგის სუბიექტები არიან არჩევნებში მონაწილე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ძალები: რეგისტრირებული კანდიდატები და პოლიტიკური პარტიები, სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურები, ცენტრალური და რეგიონული მთავრობების წევრები (მინისტრები), ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები. მონიტორინგის ფოკუსში ხვდება არა მხოლოდ

არჩევნების თემაზე გაკეთებული მასალები (სტატიები და რეპორტაჟები), არამედ ყველა ის მასალა, რომლებშიც გაშუქებული არიან მონიტორინგის სუბიექტები. მაგალითად, შესაძლოა, რომელიმე სტატია ეძღვნებოდეს ღონისძიებას, რომელიც არ იყო დაკავშირებული არჩევნებთან, მაგრამ თუ მასში მთავრობის წევრმა მიიღო მონაწილეობა და მედიამ გააშუქა, ეს აუცილებლად იქნება კვლევაში დაფიქსირებული. ასეთ შემთხვევებში, ცხადია, რომ მმართველ პარტიას მედიაში გაშუქების თვალსაზრისით დიდი უპირატესობა აქვს – ერთი შეხედვით, „არასაარჩევნო“ ღონისძიებების ორგანიზება მმართველი პარტიის წარმომადგენლებს დამატებით საშუალებას აძლევს, მედიის ყურადღება ისე მიიპყრონ, რომ ოფიციალური საარჩევნო კამპანიის წარმოებაში არ ჩაეთვალოთ.

მონაცემების რაოდენობრივი და თვისებრივი ანალიზი

მონიტორინგში გამოიყენება როგორც რაოდენობრივი, ისე თვისებრივი ანალიზის მეთოდები. **რაოდენობრივი ანალიზის** მიზანია მონიტორინგის სუბიექტებთან დაკავშირებული ისეთი ცვლადების შესწავლა, რომელთა გაზომვაც შესაძლებელია.⁹ ასეთი ცვლადებია მონიტორინგის სუბიექტებისათვის დათმობილი დრო (რადიო/ტვ), საგაზეთო ფართობი ან სიტყვების რაოდენობა ონლაინ-გამოცემებში, მედიის მიერ მათი პირდაპირი ან ირიბი გაშუქების ინტენსივობა (გაზომილი წამებში, კვ. სანტიმეტრებში ან გამოსახული სიტყვების რაოდენობით), გაშუქების ტონი, საკვლევი თემების გაშუქების ხანგრძლივობა და/ან სიხშირე, სუბიექტის სქესი და ა.შ.

თუ სუბიექტისთვის დათმობილი დროის ან ფართობის გაზომვა პრობლემა არ არის, გაცილებით რთულადაა საქმე გაშუქების ტონის განსაზღვრისას. მედიის მიერ სუბიექტის გაშუქების ტონის შეფასებისას გასათვალისწინებელია ორი მნიშვნელოვანი ელემენტი: თავად ჟურნალისტის მიერ გაკეთებული შეფასება (დადებითი, ნეიტრალური ან უარყოფითი) და მოვლენის კონტექსტი.¹⁰

7 „საქართველოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მედიაში გაშუქების კვლევა. სოციალური მედიის მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, 15 ივლისი – 21 ნოემბერი, 2020“. საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია, თბილისი, 2020, 3 – 6; http://mediamonitor.ge/uploads_script/accounts/2020-12-18_SOCIAL_MEDIA.pdf

8 Kuzel, R. (2020). Monitoring of Media Coverage of Elections. Toolkit for civil society organisations. How to monitor social media. Strasbourg: Council of Europe. p. 23.

9 Macnamara, J. (2005). Media content analysis: Its uses; benefits and best practice methodology. Asia Pacific Public Relations Journal, 6(1), 1–34.

10 Milazzo, G. (2020). Tone of Media Coverage – Thinking Notes. Osservatorio di Pavia. Internal document.

მაგალითად, კორუფციული სკანდალი, რომელშიც პოლიტიკური სუბიექტი შეიძლება იყოს გახვეული, ცალსახად უარყოფით კონტექსტს ქმნის ახალი ამბების სიუჟეტში, ხოლო მთავრობის წევრის მიერ ახალი ინფრასტრუქტურული ობიექტის გახსნა დადებით მოვლენად აღიქმება. ამიტომ ასეთი მოვლენების ნეიტრალურად გაშუქებისას ჟურნალისტის ტონი შეიძლება აღვიქვათ, პირველ შემთხვევაში, უარყოფითად, ხოლო მეორე შემთხვევაში, დადებითად. რა თქმა უნდა, შესაძლებელია გაშუქების ტონად მხოლოდ ჟურნალისტის პირდაპირი შეფასების აღებაც, მაგრამ ამ შემთხვევაში დაიკარგებოდა ისეთი ნიუანსები, რომლებიც თან ახლავს მედიის მიერ რეალობის კონსტრუირების პროცესს.

თვისებრივი ანალიზის მიზანია მედიის მიერ მონიტორინგის სუბიექტების გაშუქების ხარისხის შეფასება ჟურნალისტთა პროფესიული სტანდარტის საფუძველზე.¹¹ ასეთი სტანდარტის მაგალითია ჟურნალისტთა საერთაშორისო ფედერაციის მიერ აღიარებული „ჟურნალისტის ქცევის პრინციპები“,¹² რომელიც საფუძვლად დაედო 2009 წელს მიღებულ „საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის ქცევის კოდექსს“.¹³ ეს მეთოდი გამოიხატება მედიაპროდუქტის ენისა და მისი ზოგადი გზავნილის ანალიზით.

კვლევის თვისებრივი კომპონენტის გამოყენებისას ყურადღება ექცევა: გაშუქების ბალანსს, მიუკერძოებლობას, სიზუსტესა და დროულობას, თემების შერჩევას, წყაროების სათანადო გამოყენებას, მნიშვნელოვანი ფაქტების დამალვას, გამოსახულებითა და მუსიკით მანიპულირებას, სიძულვილის ენის გამოყენებას უმცირესობების წინააღმდეგ ან გენდერული სტერეოტიპების გავრცელებას და ა.შ.

ბალანსის დაცვა გულისხმობს სხვადასხვა, ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო, მოსაზრების წარმოჩენას განსახილველ საკითხზე და აუდიტორიისთვის საკუთარი აზრის შექმნის შესაძლებლობის მიცემას. შესაძლოა, ერთ, ცალკე აღებულ სტატიაში ან სიუჟეტში ჟურნალისტმა ვერ დაიცვას ბალანსი, მაგრამ

მედიასაშუალებას ამის გაკეთება შეუძლია დროის გონივრული პერიოდის განმავლობაში. ბალანსისადმი ამგვარი მიდგომა მონიტორის ავალდებულებს, ყურადღებით ადევნოს თვალი სუბიექტებისა და თემების გაშუქებას დინამიკაში.

ბალანსთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის ცნებები, თუმცა მათ შორის ტოლობის ნიშანი მაინც არ დაისმის. თუ მონიტორი ბალანსს აღიქვამს როგორც საპირისპირო მოსაზრებებისთვის (ან დაპირისპირებული მხარეებისთვის) თანაბარი ადგილისა და მნიშვნელობის მინიჭებას, ობიექტურობაში იგულისხმება ჟურნალისტის მიერ საკუთარი, სუბიექტური აზრის გამოხატვისგან თავის შეკავება; ხოლო მიუკერძოებლობა ნიშნავს სხვადასხვა იდეის, მოსაზრების, პოლიტიკური სუბიექტისა და მათი ინტერესების „გვერდიდან დანახვისა“ და სრულყოფილად წარმოჩენის მცდელობას.¹⁴

თვისებრივი მონიტორინგის ფარგლებში მონიტორი ასევე იკვლევს, რამდენად მკაფიოდაა ერთმანეთისგან გამიჯნული ფაქტები ჟურნალისტის მოსაზრებებისგან, ან სარეკლამო მასალები ჟურნალისტის ნამუშევრისგან.

შეუძლებელია, ამ ორ მეთოდს შორის ყოველთვის მკაფიო გამყოფი ხაზის გავლება. რაოდენობრივ ანალიზში შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს კონტენტანალიზის ისეთი მხარეები, რაც, ჩვეულებრივ, თვისებრივი ანალიზის ნაწილია, და პირიქით.¹⁵ ამის კარგი მაგალითია გაშუქების ტონის კვლევა: ერთი მხრივ, მედიამონიტორი აფასებს ჟურნალისტის მიერ პოლიტიკური სუბიექტის გაშუქების ტონს, ხშირად კონტექსტის გათვალისწინებით, როგორც ეს ზემოთ იყო ნახვნი, მეორე მხრივ კი, მას გამოსახავს რაოდენობრივად. საბოლოო ჯამში, თვისებრივი ანალიზის საფუძველზე გაკეთებული დასკვნები წარმოგვიჩენს კონტექსტს რაოდენობრივი ანალიზით მიღებული შედეგების სიღრმისეული გააზრებისთვის.

11 Milazzo, G., Methodological approaches to media monitoring: what to observe and how, NEEDS Media Workshop. Osservatorio di Pavia. Internal document.

12 1954 წელს ბოლოში ჟურნალისტთა საერთაშორისო ფედერაციის მიერ მიღებული „ჟურნალისტის ქცევის პრინციპები“ (Declaration of Principles on the Conduct of Journalists) 2019 წელს ორგანიზაციამ მსოფლიო კონგრესზე შეავსო და მიიღო „ჟურნალისტური ეთიკის გლობალური ქარტია“. <https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/global-charter-of-ethics-for-journalists.html>

13 „საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის ქცევის კოდექსი“ მღებულება 2009 წლის 4 დეკემბერს. <https://www.qartia.ge/ka/dokumentebi/article/36725-saqarthvelos-zhurnalisti-ethikis-qartiis-qcevis-kodeksi>

14 Cox D. (2007) Impartiality imperiled. Prospect. <http://www.prospectmagazine.co.uk/features/impartialityimperiled>

15 Milazzo, G. (2020). Media Monitoring in Elections. Osservatori di Pavia. Internal document.

საარჩევნო პერიოდში მედიის მონიტორინგი საქართველოში

ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა არჩევნებთან დაკავშირებით მედიის რეგულარული მონიტორინგი 2010 წლიდან დაიწყო, ევროკავშირის ფინანსური დახმარებითა და გაეროს განვითარების პროგრამის ხელშეწყობით. ამ დროიდან მოყოლებული, მონიტორინგი განხორციელდა რვა საერთო არჩევნების დროს.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ მედიამონიტორინგი სამმა ორგანიზაციამ ჩაატარა: საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია (ქარტია) აკვირდებოდა სატელევიზიო ახალ ამბებს, თოკ-მოუებს, ონლაინგამოცემებსა და სოციალურ ქსელ „ფეისბუქში“ გავრცელებულ მედიაპროდუქტს. ინტერნეტის მონიტორინგის სფეროში მოექცნენ გაზეთები და რადიოსადგურები, ხოლო კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (CRRC) იკვლევდა, თუ როგორ აშუქებდა მედია საარჩევნო პროცესებზე უცხოური გავლენების აღქმას.¹⁶

ერთი სტატიის ფარგლებში შეუძლებელია მედიის ყველა სეგმენტის მონიტორინგის შედეგების სიღრმისეულად მიმოხილვა. ამის საჭიროება არც არის, რადგან დაწვრილებითი ანგარიშები (მათ შორის გასული წლებისა) ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.mediamonitor.ge. მაგრამ შეგვიძლია, ზედაპირულად მაინც თვალი გადავავლოთ შედეგებს და მაგალითისთვის ვნახოთ, რა ტიპის ინფორმაციის მოწოდება შეუძლია მონიტორინგს.

16 ივნისიდან 21 ნოემბრამდე ჩატარებულმა კვლევამ ცხადყო, რომ რადიოსადგურები ყველაზე მეტად იცავენ კანდიდატებსა და პარტიებს შორის პოლიტიკურ ბალანსს, თუმცა მათი ინფორმაცია ზედაპირულია და მოკლებულია სიღრმისეულ ანალიზს, არადა ეს ფრიად მნიშვნელოვანია ამომრჩევლისთვის. პოლიტიკურად ყველაზე პოლარიზებულად, გასული წლების მსგავსად, სატელევიზიო მედია რჩება, მიუხედავად იმისა, რომ ყველაზე პლურალისტურად აშუქებს საარჩევნო სუბიექტებს. ონლაინგამოცემების უმეტესობა არ იყენებს სიძულვილისა და დისკრიმინაციის

წამახალისებელ ენას, მაგრამ მათთვის ბოლო წლების დაუძლეველ პრობლემად გადაიქცა შეკვეთილი პოლიტიკური სტატიებისა და სარედაქციო მასალების არასათანადოდ გამოქვეყნა, რასაც ამომრჩეველი შეცდომაში შეჰყავს. გაზეთები მკითხველს აქტიურად აწვდიდნენ ინფორმაციას საარჩევნო პროცესებზე, აფასებდნენ საარჩევნო გარემოს და განიხილავდნენ პარტიების სტრატეგიებს. ამავე დროს, გაზეთების თითქმის ნახევარი დაუბალანსებელ, ცალმხრივ ინფორმაციას სთავაზობდა მკითხველს და ხშირად დაუსაბუთებელ ბრალდებებსაც უყენებდა პოლიტიკოსებს. ფეისბუქის გვერდების მონიტორინგმა დაგვანახვა, რომ სოციალურ ქსელში ყველაზე ხშირად გავრცელებული მედიაპროდუქტი სატელევიზიო სიუჟეტებია. ამასთან, მედიაბაზარზე საშუალო რეიტინგის მქონე ტელევიზიის პროდუქტი სოციალურ ქსელში ყველაზე პოპულარულიც კი ხდება და გაცილებით რეიტინგული ტელეკომპანიის სიუჟეტებს უსწრებდა (გავრცელებისა და მოწონებების რაოდენობის მიხედვით).

კვლევამ ასევე დაგვანახვა, რომ მედიის პოლიტიკური პოლარიზაცია უცხოელი აქტორების (ქვეყნების, საერთაშორისო, დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციების) გაშუქებაშიც შენარჩუნებულია. ტელეარხების უმეტესობა ყურადღებას ამახვილებდა რუსეთის მხრიდან მომავალი, არჩევნებთან დაკავშირებული დეზინფორმაციისა და კიბერშეტევის საფრთხეზე. როგორც ხელისუფლების, ისე ოპოზიციის მიმართ ლოიალურად განწყობილი ტელევიზიები პოლიტიკოსების რუსეთთან კავშირის მადისკრედიტებელ ფაქტორად აღიქვამენ, ამიტომ მოწინააღმდეგე ბანაკის წარმომადგენლებს ასეთ კავშირებში ადანაშაულებდნენ.

გასული წლების მონიტორინგთან შედარებით 2020 წლის კვლევა გამდიდრებული იყო გენდერის საკითხებზე დაკვირვების ელემენტებით. როგორც მოსალოდნელი იყო, კაცი პოლიტიკოსების, როგორც კანდიდატების ისე ხელისუფლების წევრების, მედიაში წარმოჩენის ინტენსივობა რამდენჯერმე აღემატებოდა ქალებისას. როგორც ყველა სხვა რაოდენობრივი მონაცემი მედიაგაშუქების შესახებ, ესეც კონტექსტში უნდა იქნეს

16 „საქართველოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მედიაში გაშუქების კვლევა სატელევიზიო მედიის მიერ. საქართველოს საარჩევნო პროცესებზე უცხოური გავლენის აღქმა. სატელევიზიო მედიის თემატური მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, 16 ივნისი – 21 ნოემბერი, 2020“. კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი. 2020: http://mediamonitor.ge/uploads_script/accounts/2020-12-18_FOREIGN_INFLUENCE.pdf

განხილული. სხვადასხვა ფაქტორის გათვალისწინებით, ამ დისპროპორციის მიზეზად შეიძლება ვივარაუდოთ არა მხოლოდ მედიის მიერ კაცი პოლიტიკოსებისთვის უპირატესობის მინიჭება, არამედ თავად პარტიებში პოლიტიკოს ქალთა სიმცირეც, რაც მედიას დიდი არჩევანის საშუალებას არ უტოვებს.

თუ კვლევის პირველ ეტაპზე (16 ივნისი – 31 აგვისტო) გენდერული სტერეოტიპების გავრცელების შემთხვევები საკმაოდ შესამჩნევი იყო, შუალედური ანგარიშის გამოქვეყნებისა და შედეგების საჯარო განხილვის შემდეგ გენდერულად არასენსიტიური გაშუქების მაგალითებმა საგრძნობლად იკლო. ამ ცვლილების ყველაზე დამაჯერებელი ახსნა შეიძლება ვიპოვოთ მედიასაშუალებების

ხელმძღვანელთა მისწრაფებაში, გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებით დაიცვან პროფესიული სტანდარტი და ნებისთნე უნებლიეთ არ წახალისონ ქალთა წინააღმდეგ დისკრიმინაცია.

მონიტორინგის შედეგებზე დაყრდნობით არა მხოლოდ ამომრჩეველი შეძლებს მედიის პროფესიული დონის შეფასებას, არამედ პოლიტიკოსები, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო დამკვირვებლები და თავად ჟურნალისტები გააკეთებენ სასარგებლო დასკვნებს მედიის ძლიერი და სუსტი მხარეების თაობაზე და შეძლებენ სამომავლოდ მედიის განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების დაგეგმვას.

Media Monitoring and Elections

Zurab Khrikadze, Elections Media Monitoring Project Manager, UNDP, Georgia

Abstract

Media is a significant instrument of political power and influence. It is capable of affecting individual attitudes and behavior. News consumers are offered the criteria to evaluate politicians and political parties. The impact on the voters increases, as the media intensifies political coverage during electoral campaigns. Considering the role of the media in elections, media monitoring has long become an integral part of any election observation process. Media monitoring can be carried out in a number of ways, depending on the objectives of the monitoring: assessment of the media landscape and freedom of the media, compliance by public service broadcasters and state-funded media outlets with the provisions of campaign regulations, examining coherence between the media's agenda with what the voters think the most important issues are in electoral campaign, evaluation of the professionalism of elections media coverage and so on. This article presents and briefly discusses various aspects of the media monitoring that aims at assessing the level of professionalism of the media while covering the elections.

საარჩევნო ისტორია: პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლება (გენდარი და უმცირესობები)



აბსტრაქტი

სტატია შეეხება არჩევნების, როგორც დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემების უმთავრესი ინსტიტუტის, ისტორიას. არჩევნების ისტორია, განსაკუთრებით XIX საუკუნის განმავლობაში, ეს არის მოქალაქეების მიერ პოლიტიკური უფლებებისათვის ბრძოლის აღწერა. არჩევნების ისტორიის ღერძის ათვლა შესაძლოა, ანტიკური ხანიდან დაიწყოს, თუმცა ამ ინსტიტუტის განვითარების საკანძო ეტაპები უკანასკნელი ორი საუკუნით შემოიფარგლება. წინამდებარე სტატიაში ყურადღება გამახვილებულია 1789 წლის საფრანგეთის რევოლუციიდან დღემდე საარჩევნო სისტემების განვითარებასა და ამ სისტემებში ქალებისა და უმცირესობების საარჩევნო უფლებებზე.

სტატიის პირველი ნაწილი შეეხება მამაკაცების მიერ საყოველთაო საარჩევნო უფლებებისათვის ბრძოლის დასაწყისს, საზოგადოების ფართო ფენებში დემოკრატიზაციის მოთხოვნების გაჩენას, რევოლუციურ გარდაქმნებს და დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში საარჩევნო სისტემების რეფორმირებას.

არჩევნების ისტორიაზე საუბრისას უმნიშვნელოვანესი საკითხია ქალთა ბრძოლა საყოველთაო საარჩევნო უფლებისათვის. სტატიაში მიმოხილულია სუფრაჟისტული მოძრაობების წარმოშობა, ცალკეულ სუფრაჟისტ ლიდერთა და მოძრაობათა

ირაკლი ირამიძე

ისტორიის დოქტორანტი,
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

საქმიანობის სტრატეგია და საბოლოო შედეგის მიღწევის გზები. ამავე კონტექსტში განხილულია ახალი ზელანდიის – როგორც საყოველთაო საარჩევნო უფლების დამნერგავი პირველი ქვეყნის – მაგალითი.

ეთნიკური, რელიგიური და რასობრივი უმცირესობების ბრძოლა საყოველთაო საარჩევნო უფლებისათვის არჩევნების უკანასკნელი საუკუნე-ნახევრის ისტორიის განუყოფელი ნაწილია. როგორც წესი, თითოეულ სახელმწიფოში უმცირესობები ათწლეულების განმავლობაში ჩამოშორებული იყვნენ პოლიტიკურ პროცესებს და საყოველთაო საარჩევნო უფლების მოპოვებისათვის რთული გზის გავლა მოუხდათ. სტატიაში მიმოხილულია დასავლეთის სახელმწიფოებში უმცირესობების მიერ საყოველთაო საარჩევნო უფლების მოპოვების პროცესი.

სტატიის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეთმობა საქართველოს საარჩევნო ისტორიას. ყურადღება გამახვილებული მსოფლიო საარჩევნო ისტორიის კონტექსტში 1918–1921 წლების საქართველოს საარჩევნო სისტემის რაობაზე. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა იყო ერთ-ერთი პირველი სახელმწიფო, რომლის მოქალაქეები სარგებლობდნენ საყოველთაო საარჩევნო უფლებებით და რომლის საკანონმდებლო ორგანოშიც არჩეული იყვნენ ქალები, ასევე ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების ათობით წარმომადგენელი.

არჩევნების ისტორიის გაანალიზება კიდევ ერთხელ გვახსენებს, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში არსებული დემოკრატიული საარჩევნო სისტემები სპონტანურად და ფორსირებულად არ დამკვიდრებულა. პირიქით, ამ სისტემების ჩამოყალიბებას ათწლეულები და საზოგადოების ცალკეული ჯგუფების დიდი ძალისხმევა, ხშირად კი თითქმის საუკუნის განმავლობაში წარმოებული პოლიტიკური ბრძოლა დასჭირდა.

შესავალი

„1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით... ხალხის ნება მთავრობის ძალაუფლების საფუძველია, ეს ნება გამოხატული უნდა იყოს პერიოდული და ჭეშმარიტი არჩევნების მეშვეობით, რომლებიც უნდა ეფუძნებოდეს საყოველთაო და თანასწორ ხმის უფლებას და უნდა ჩატარდეს ფარული კენჭისყრით, ან ხმის მიცემის ეკვივალენტური თავისუფალი პროცედურების გამოყენებით.“¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ 1948 წლის 10 დეკემბერს მიღებულ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში გაცხადებული ეს დებულება დღემდე მიიჩნევა საარჩევნო უფლებებისათვის ყველაზე მთავარ საერთაშორისო სამართლებრივ ჩანაწერად.

უძველეს დროში ჩანასახოვანი სახით არჩევნები და პრესპარლამენტო გამოცდილება არსებობდა ანტიკურ ახლო აღმოსავლეთსა და ძველ ინდოეთში. თავად არჩევნების, როგორც ინსტიტუტის, ისტორია ძველი საბერძნეთის პოლისებიდან მოდის. წარმომადგენლობითი ორგანოები შუა საუკუნეების ევროპის სახელმწიფოებშიც ბევრგან არსებობდა, რომლებშიც, როგორც წესი, არისტოკრატიული წარმომადგენლობის პირები შედიოდნენ. დღესდღეობით უძველეს საკანონმდებლო ორგანოდ ისლანდიის პარლამენტი ალპინგი (Alþingi) მიიჩნევა. თუმცა პარლამენტარიზმისა და არჩევნების განვითარების პროცესის ისტორია, ძირითადად, მაინც ინგლისის (დიდი ბრიტანეთის) პარლამენტთან ასოცირდება.

თანამედროვე დემოკრატიზაციის პროცესი და არჩევნების უფლებისათვის ბრძოლის სათავედ 1789 წლის საფრანგეთის რევოლუცია იქცა, რომელსაც შემდგომში, 1800-იან წლებში, კაცებისათვის საყოველთაო საარჩევნო უფლების მინიჭებისათვის ბრძოლა მოჰყვა. შემდგომ პროცესი ქალთა და უმცირესობათა (რელიგიური, ეთნიკური, რასობრივი) ჯგუფების მხრიდან ამავე უფლებების მოპოვებისათვის ბრძოლით გაგრძელდა.

მოძრაობა საარჩევნო ხმის უფლების მოპოვებისთვის

XIX საუკუნის პირველ ნახევარში აქტიურად დაიწყო ბრძოლა საარჩევნო უფლებისათვის. თავდაპირველად ბრძოლა მიმართული იყო ყველა ზრდასრული მამაკაცისათვის ხმის მიცემის უფლების მინიჭებაზე. ამ პერიოდში ევროპაში აქტიური საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად არსებობდა: ასაკობრივი, ქონებრივი (დამოკიდებული შემოსავალსა და გადასახადზე), განათლების (წერა-კითხვის ცოდნა), ბინადრობის (6 თვიდან 3 წლამდე), პროფესიული (სამხედრო მოსამსახურეებს არ ჰქონდათ ხმის მიცემის უფლება) და რელიგიური ცენზები.² ყველა ეს ცენზი კიდევ უფრო იზრდებოდა, როცა საქმე ეხებოდა პასიური საარჩევნო უფლების მინიჭებას. ამ შემთხვევაში ასაკობრივი და ქონებრივი ცენზები მნიშვნელოვნად იზრდებოდა.

1832 წელს დიდ ბრიტანეთში განხორციელებული საარჩევნო რეფორმის შედეგად წარმოიშვა „ჩარტისტული მოძრაობა“, რომლის პოლიტიკური დეკლარაცია „The Charter“ (ქარტია) 1938 წელს გამოაქვეყნა ლონდონის მშრომელ მამაკაცთა ასოციაციამ (London Working Men's Association), ტექსტი შეადგინეს ასოციაციის წევრებმა: უილიამ ლოვეტმა (William Lovett) და ფრენსის პლეისმა (Francis Place). „ჩარტისტული მოძრაობის ქარტიაში 6 ძირითადი მოთხოვნა იყო გაცხადებული: 1. ყველა მამაკაცს უნდა მიენიჭოს ხმის მიცემის უფლება; 2. არჩევნებზე ხმის მიცემა უნდა მოხდეს ფარული კენჭისყრით; 3. პარლამენტის არჩევნები უნდა გაიმართოს ყოველწლიურად და არა არსებული სისტემით – 5 წელიწადში ერთხელ; 4. საარჩევნო ოლქები თანაბარი ზომის უნდა იყოს; 5. პარლამენტის წევრებს უნდა მიეცეთ ხელფასი; 6. უნდა გაუქმდეს ქონებრივი ცენზები პარლამენტის წევრად გახდომისათვის.“³

ჩარტისტული მოძრაობის წარმომადგენლებმა საარჩევნო კანონის პროექტი პირველად 1839 წელს წარუდგინეს პარლამენტს, მოთხოვნას ხელს 1.25 მილიონი მოქალაქე აწერდა. პარლამენტმა კანონპროექტი

1 გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 21-ე მუხლი, 1948 წლის 10 დეკემბერი, <http://www.parliament.ge/uploads/other/137/137343.pdf>

2 მალხაზ მაკაბერიძე, არჩევნები და საზოგადოება, სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი, 203, 47–48.

3 The Chartist movement, UK Parliament, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/chartistmovement/>

უარყო, შემდგომში, 1842 წელს კვლავ წარადგინეს კანონპროექტი. იმჟამად ქარტიას ხელს 3 მილიონი მოქალაქე აწერდა. პარლამენტმა ამჯერადაც უარყო მოთხოვნა. 1848 წელს, ევროპაში მიმდინარე რევოლუციური მოვლენების ფონზე (საფრანგეთისა და გერმანიის რევოლუციები), კვლავ გააქტიურა მოქმედებები ჩარტისტულმა მოძრაობამ, 1848 წლის აპრილში პარლამენტარმა ფერგუს ედუარდ ო'კონორმა (Feargus Edward O'Connor) კიდევ ერთხელ წარადგინა საკანონმდებლო ინიციატივა, თუმცა პარლამენტმა კვლავ უარყო შეთავაზებული პროექტი და ათწლეულების განმავლობაში არავითარი სერიოზული გარდაქმნა არ მომხდარა.

ბრიტანეთისგან განსხვავებით, საფრანგეთსა და გერმანიაში XIX საუკუნის განმავლობაში რამდენჯერმე გატარებული რეფორმების შედეგად მამაკაცებს საყოველთაო ხმის მიცემის უფლება მიანიჭეს. საფრანგეთში ყველა მამაკაცს ხმის მიცემის უფლება 1848 წლის რევოლუციის შემდგომ, 1849 წლის აპრილში გამართულ დამფუძნებელი კრების არჩევნებზე მიენიჭა. 1848 წელს არსებულ კანონმდებლობასთან შედარებით ამომრჩეველთა რაოდენობა საფრანგეთში 240 ათასიდან 9,6 მილიონამდე გაიზარდა.⁴ გერმანულ სახელმწიფოებში 1848 წლის რევოლუციის შემდეგ, 1849 წელს გამოცემული „სახალხო პალატაში არჩევის თაობაზე კანონის“ თანახმად, ყველა გერმანელ მამაკაცს, რომელთა ასაკი 25 წელს აღემატებოდა, ენიჭებოდა არჩევნებში ხმის მიცემის უფლება.⁵ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ქონებრივი ცენზების გაუქმებას ათწლეულები მოუწდა, საბოლოოდ კი, ქონებრივი ცენზები მხოლოდ თეთრკანიან მამაკაცთათვის გაუქმდა, ხოლო შავკანიანი მამაკაცების ხმის მიცემის უფლება ყველა შტატში შემდგომი ათწლეულების განმავლობაში არ იყო დაშვებული.

მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს გაუქმდა და დაკორექტირდა საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებული ცენზები, გერმანიასა და საფრანგეთში ცენტრალური ხელისუფლების ხელში დარჩა არჩევნების დროს მანიპულაციის არაერთი ბერკეტი. საარჩევნო რეფორმა და საარჩევნო სისტემის დახვეწის პროცესი

XX საუკუნეში გაგრძელდა.

ბრძოლა ქალთა უფლებებისათვის

ქალთა საარჩევნო უფლებებისათვის ბრძოლის, ისევე როგორც, ზოგადად, დემოკრატიული გარდაქმნების, სათავედ საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუცია მიიჩნევა. პირველად ქალთათვის საარჩევნო ხმის მიცემის უფლების მინიჭების საკითხი ფრანგმა მწერალმა ქალმა ოლიმპე დე გუჟიმ დააყენა. მის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები ქალთა სუფრაჟისტული მოძრაობის ჩანასახად ითვლება.⁶ ქალთა სუფრაჟისტული მოძრაობა (Women's Suffrage Movement) XIX საუკუნის მეორე ნახევარში მთელ დასავლეთ ევროპასა და ამერიკას მოედო. ათწლეულების განმავლობაში სხვადასხვა ქვეყანაში ადგილობრივი მოძრაობები განკერძოებულად მოქმედებდნენ, ხოლო 1904 წელს ბერლინში დაფუძნდა ქალთა საერთაშორისო სუფრაჟისტული ალიანსი (International Woman Suffrage Alliance).

სუფრაჟისტული მოძრაობა დიდ ბრიტანეთში

დიდ ბრიტანეთში ქალთა უფლებების შესახებ პირველი კამპანია 1792 წელს მერი ვოლსტონკრაფტმა (Mary Wollstonecraft) წამოიწყო. ქალთა საარჩევნო უფლებების საკითხი დაისვა 1832 წელს დიდ ბრიტანეთში მიმდინარე საარჩევნო სისტემის რეფორმისას. 1840-იან წლებში ქალთა საარჩევნო უფლებების საკითხი დააყენა ჩარტისტულმა მოძრაობამ. 1850-იან წლებში ქალთა საარჩევნო უფლებების საკითხის ლობირება დაიწყო ჯონ სტიუარტ მილმა (John Stuart Mill) და მისმა ცოლმა, რომლებმაც 1867 წელს პარლამენტს წარუდგინეს საარჩევნო რეფორმის კანონი. ამასთან, 1865 წელს მანჩესტერში ჩამოყალიბდა ქალთა პირველი სუფრაჟისტული ორგანიზაცია. 1860-1870-იან წლებში ქალთა სუფრაჟისტული ორგანიზაციები ჩამოყალიბდა დიდი ბრიტანეთის თითქმის ყველა ქალაქში. ქალთა ორგანიზაციებმა შესაბამისი კანონის მიღების ლობირებისთვის 3 მილიონზე მეტი ხელმოწერა შეაგროვეს. 1869 წელს პარლამენტმა დაუშვა

4 მალხაზ მაცაბერიძე, არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 55.

5 იქვე, 63.

6 სუფრაჟიზმი, სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი, <http://dictionary.css.ge/content/suffragism>

ქალთა შეზღუდული საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ არჩევნებზე.⁷

1890-იანი წლების ბოლოდან ბრიტანელ ქალთა სუფრაჟისტული მოძრაობის ლიდერი ემილინ პანკჰერსტი (Emmeline Pankhurst) გახდა. 1890-იან და 1900-1910-იან წლებში გაგრძელდა დიდ ბრიტანეთში სუფრაჟისტული მოძრაობის აქტიურობა, ამ პერიოდში ქალთა საარჩევნო უფლებებს მხარს პოლიტიკური პარტიებიც უჭერდნენ. ლეიბორისტულ პარტიასა და მასთან ასოცირებულ მუშათა მოძრაობაში ათიათასობით ქალი იყო გაწევრებული. XX საუკუნის პირველ ათწლეულებში ბრიტანეთის პარლამენტმა მრავალჯერ ჩააგდო კანონი ქალთა უნივერსალური საარჩევნო უფლების შესახებ. 1910-იანი წლებიდან წინა პლანზე უფრო მეტად წარმოჩნდა საქმიანობა ლეიბორისტი ქალი აქტივისტებისა, რომლებიც საარჩევნო უფლებებისა და ღირსეული შრომის პირობებისათვის გამაღებით იბრძოდნენ. ამ ქალთა ჯგუფის მეთაურად ეთელ სნოუდენი მიიჩნეოდა, რომელიც 1920 წელს საქართველოშიც იმყოფებოდა და საინტერესო ჩანაწერები გამოაქვეყნა საქართველოში ქალთა პოლიტიკურ ჩართულობაზე. საბოლოოდ, დიდ ბრიტანეთში 130-წლიანი ბრძოლის შედეგად 1928 წელს პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი, რომლის ძალითაც ქალებს ხმის მიცემისა და კანდიდატად დარეგისტრირების უფლება მიენიჭათ.

სუფრაჟისტული მოძრაობა ამერიკის შეერთებულ შტატებში

XIX საუკუნის პირველ ნახევარში ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადამიანის უფლებების კუთხით ყველაზე მძლავრ საზოგადოებრივ ერთობას მონებით ვაჭრობის აკრძალვის მომხრეთა მოძრაობა (Abolition Movement) წარმოადგენდა. სწორედ ამ მოძრაობაში გამოჩნდნენ ქალი აქტივისტები, რომლებმაც დღის წესრიგში ქალთათვის უნივერსალური საარჩევნო უფლების მინიჭება დააყენეს. ლუკრეცია მოტი (Lucretia Mott) და

ელიზაბეთ სტენტონი (Elizabeth Cady Stanton) იყვნენ ქალთა აქტივისტები, რომლებიც ქალთა საარჩევნო უფლებებისთვის ბრძოლას ჩაუდგნენ სათავეში. 1848 წლის 19-20 ივლისს ნიუ-იორკში ქალთა გაერთიანებამ დაამტკიცა კონვენცია, რომელიც „Seneca Falls Convention“-ის სახელითაა ცნობილი. კონვენციაში გაჟღერებული იყო საარჩევნო, განათლებისა და დასაქმების უფლებები. 1850 წელს გაიმართა ქალთა მოძრაობის პირველი ეროვნული ყრილობა. 1869 წელს ვაიომინგი გახდა პირველი პოლიტიკური ერთეული, სადაც თეთრკანიანმა ქალებმა ხმის მიცემის უფლება მოიპოვეს ადგილობრივ საბჭოებში.⁸ 1878 წელს აფროამერიკელმა ფრედერიკ დუგლას ჯუნიორმა (Frederick Douglass Jr) და მისმა მეუღლე ვირჯინიამ (Virginia Hewlett Douglass) ინიციატივით მიმართეს სენატსა და წარმომადგენელთა პალატას ქალებისათვის ხმის მიცემის უფლების მინიჭების შესახებ.⁹

1890 წელს ამერიკის შეერთებულ შტატებში სხვადასხვა ქალთა ორგანიზაციის გაერთიანებით შეიქმნა ამერიკის ეროვნული ქალთა სუფრაჟისტული ასოციაცია (National American Woman Suffrage Association). ამავე წელს ვაიომინგის შტატის კონსტიტუციით ქალებს მიეცათ შტატის წარმომადგენლობით ორგანოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. შემდეგ ათწლეულებში სხვადასხვა შტატმა თავის კონსტიტუციაში გაიმეორა ქალთა საარჩევნო უფლებების საკონსტიტუციო გარანტიები. 1920 წლამდე 15-მა შტატმა შეიტანა მსგავსი შესწორებები თავიანთ კონსტიტუციებში. 1900-1910-იან წლებში ამერიკის სუფრაჟისტულ გაერთიანებას სათავეში ალისია პაული (Alicia Paul) ჩაუდგა. პაულის მეთაურობით ამერიკელმა ქალებმა კიდევ უფრო გაააქტიურეს პოლიტიკური მოძრაობა: 1913 წლის 3 მარტს გაიმართა ფართომასშტაბიანი სუფრაჟისტული პარადი (suffrage parade), 1916 წელს კი ჩამოაყალიბეს ქალთა ეროვნული პარტია (National Woman's Party).¹⁰ 1920 წლის 26 აგვისტოს კი ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში შეიტანეს სათანადო მუხლი, რომლის ძალითაც თეთრკანიან ქალებს მიენიჭათ ხმის მიცემის უფლება.¹¹

7 Women's suffrage, Encyclopaedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/woman-suffrage>

8 Woman's Suffrage Timeline, National Women's History Museum, <https://www.womenshistory.org/resources/timeline/womans-suffrage-timeline>

9 The Women's Rights Movement, 1848–1917, History, Art and Archives, United States House of Representatives. <https://history.house.gov/Exhibitions-and-Publications/WIC/Historical-Essays/No-Lady/Womens-Rights/>

10 A History of Suffrage, Suffragist Memorial, <https://suffragistmemorial.org/a-history-of-suffrage/>

11 Woman's Suffrage Timeline, National Women's History Museum, <https://www.womenshistory.org/resources/timeline/womans-suffrage-timeline>

ახალი ზელანდია – პირველი ქვეყანა, რომელმაც ქალებს ხმის მიცემის უფლება მიანიჭა

1893 წლის 19 სექტემბერს დიდი ბრიტანეთის იმპერიაში შემავალი ნახევრად დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთეულის, ახალი ზელანდიის მმართველმა (Governor) დევიდ ბოილმა (Davide Boyle) ხელი მოაწერა ახალი ზელანდიის ახალ საარჩევნო კანონმდებლობას (Electoral Act), რომლის ძალითაც ქალებს მიენიჭათ არჩევნებში ხმის მიცემის უფლება. ახალი ზელანდია გახდა მსოფლიოში პირველი ქვეყანა, რომელშიც ქალებმა მიიღეს ამგვარი უფლება.¹² კანონი გავრცელდა ზელანდიის ავტოქტონურ ხალხებზე, მავრებზე, რომლებიც აქტიურად იყვნენ ჩართული სუფრაჟისტულ მოძრაობაშიც.

ახალ ზელანდიაში ქალთა საარჩევნო უფლებებისათვის ბრძოლა საბოლოო კანონის მიღებამდე ათწლეულებით ადრე დაიწყო. 1891, 1892 და 1893 წლებში განსაკუთრებით გააქტიურდა ქალთა მოძრაობა აქტივისტ ქეთი შეპარდის მეთაურობით, როდესაც ქალებმა მრავალათასიანი პეტიციით მიმართეს პარლამენტს, 1893 წელს წარდგენილ პეტიციას 32 000 მოქალაქე აწერდა ხელს, კუნძულის მოქალაქეების თითქმის მეოთხედი.

მიუხედავად იმისა, რომ ქალებმა არჩევნებში ხმის მიცემის უფლება ახალ ზელანდიაში 1893 წელს მიიღეს, კანდიდატად დასახელების უფლება მათ მხოლოდ 1919 წელს მიენიჭათ, ამავე წელს დეპუტატის მანდატი სამმა ქალმა კანდიდატმა მოიპოვა. 1933 წელს ახალი ზელანდიის სათავეში პირველი ქალი პრემიერ-მინისტრი ლეიბორისტი ელიზაბეთ მაკომბსი (Elizabeth McCombs) აირჩიეს.¹³ დღესაც ახალი ზელანდიის სათავეში ქალი პრემიერ-მინისტრი ჯაკინდა არდერნია (Jacinda Ardern), ხოლო ქვეყნის პარლამენტში ქალები მანდატების დაახლოებით 40%-ს ფლობენ.

ქალთა საარჩევნო უფლებები მსოფლიოში

1914 წლისათვის, მსოფლიოს დიდი ომის

დასაწყისში, მხოლოდ 3 სახელმწიფოს: ახალი ზელანდიის, ფინეთის¹⁴ (1906 წლიდან სწორედ რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში მყოფი ფინეთის დიდი სამთავროს ადგილობრივი პარლამენტი იყო პირველი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელშიც 1907 წელს ქალი დეპუტატი აირჩიეს) და ნორვეგიის (1914 წლიდან) მოქალაქე ქალები ფლობდნენ საარჩევნო უფლებას. 1915 წელს საარჩევნო უფლება მიიღეს დანიის სამეფოს მოქალაქე ქალებმა. 1917 წლის თებერვლის რევოლუციის შემდეგ ხმის მიცემის უფლება მიენიჭათ რუსეთის იმპერიის მოქალაქე ქალებს. 1918 წელს, მსოფლიო ომში დამარცხების შემდგომ, ქალებს ხმის მიცემის უფლება მიანიჭეს გერმანიასა და ავსტრიაში. 1919 წელს ქალთა სრული პოლიტიკური უფლებები აღიარებულ იქნა ნიდერლანდსა და შვედეთში. პირველი მუსლიმური სახელმწიფო, რომელშიც ქალებმა საყოველთაო საარჩევნო უფლებები მიიღეს, აზერბაიჯანის დემოკრატიული რესპუბლიკა გახლდათ – 1918 წელს. პირველი აზიური ქვეყანა, სადაც ქალებს ხმის მიცემის უფლება მიენიჭათ, მონღოლეთი იყო – 1924 წელს. ევროპის წამყვან სახელმწიფოთა ნაწილში ხმის მიცემის უფლება ქალებმა მხოლოდ მეორე მსოფლიო ომის დასასრულს და შემდეგ პერიოდში მიიღეს, საფრანგეთში – 1944 წელს, იტალიაში – 1945 წელს. შვეიცარიაში ქალებმა ხმის მიცემის უფლება ფედერალურ არჩევნებში მხოლოდ 1968 წელს მიიღეს, ხოლო ევროპაში უკანასკნელი სახელმწიფო, რომელმაც ქალებს ხმის მიცემის უფლება მიანიჭა, ლიხტენშტაინი იყო, 1984 წელს (რეფერენდუმის გამართვის შემდეგ).¹⁵

XXI საუკუნის დამდეგს მსოფლიოში 5 სახელმწიფოში ქალები არ ფლობდნენ საარჩევნო უფლებას. 2002 წელს ავღანეთში, თალიბანის რეჟიმის დამარცხების შემდეგ აღუდგინეს ქალებს ხმის მიცემის უფლება, 2003 წელს ომანში მიენიჭათ ქალებს პოლიტიკური უფლებები, 2005 წელს ქუვეითელმა ქალებმა დაიბრუნეს ხმის მიცემის უფლება, 2006 წელს არაბთა გაერთიანებულ საამიროებში მიიღეს ქალთა პოლიტიკური უფლებების აქტი, ხოლო 2011 წელს ხმის მიცემის

12 Women and the vote – Brief history: Suffrage and beyond, New Zealand History, <https://nzhistory.govt.nz/politics/womens-suffrage>

13 Women and the vote – Brief history: New Zealand suffrage milestones, New Zealand History <https://nzhistory.govt.nz/politics/womens-suffrage/suffrage-milestones>

14 1910-იან წლებში ფინეთის ადგილობრივ მთავრობაში შედიოდნენ პირველი ქალი მინისტრები.

15 Women and the vote – Brief history: World Suffrage Timeline, New Zealand History, <https://nzhistory.govt.nz/politics/womens-suffrage/world-suffrage-timeline>

უფლება მიენიჭათ საუდის არაბეთის მოქალაქე ქალებს.

მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, 2020 წლისათვის ქალები ყველაზე ნაკლებად ვანუატუსა და ომანის პარლამენტებში იყვნენ წარმოდგენილი, ამ სახელმწიფოთა საკანონმდებლო ორგანოებში ქალები მანდატების მხოლოდ 2%-ს ფლობენ.¹⁶ ქალთა ყველაზე მაღალი წარმომადგენლობა რუანდის საკანონმდებლო ორგანოში გვხვდება, სადაც ქალები მანდატების 61%-ს ფლობენ.¹⁷ აღნიშნულ რეიტინგში მეორე ადგილზე ბოლივიაა, 2020 წელს გამართულ საკანონმდებლო არჩევნებზე ქალებმა მანდატების 53% მოიპოვეს. ევროპის სახელმწიფოთა შორის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლით შვედეთი გამოირჩევა, სადაც საკანონმდებლო ორგანოში ქალი დეპუტატები 47%-ს შეადგენენ. ევროპის სახელმწიფოთა შორის ქალების საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი – 12%-ი ლიხტენშტაინსა და უნგრეთში გვხვდება. საქართველო 14%-ით ევროპაში ბოლოდან მეოთხეა.¹⁸

უმცირესობათა საარჩევნო უფლებები

XIX საუკუნის დასაწყისში ევროპის სახელმწიფოთა შორის არაერთი შეზღუდვა არსებობდა უმცირესობათა საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებით. შეზღუდვები შეეხებოდა რელიგიურ, რასობრივ და ეთნიკურ უმცირესობებს. საწყის ეტაპზე დიდ ბრიტანეთში მხოლოდ ანგლიკანებს ჰქონდათ ხმის მიცემის უფლება, ესპანეთში – კათოლიკეებს, ხოლო ევროპის ზოგიერთ სახელმწიფოში, ზოგადი განსაზღვრებით, მხოლოდ ქრისტიანობის სხვადასხვა მიმდინარეობის აღმსარებლებს ენიჭებოდათ საარჩევნო უფლება. ხმის მიცემის უფლება ჩამოერთმეული ჰქონდათ მონობისგან გათავისუფლებულ შავკანიანებს, აზიურ და სამხრეთამერიკული წარმომავლობის მოქალაქეებს, მუსლიმებს, ინდუისტებს, იუდაელებსა და სხვა აღმსარებლობის ადამიანებს.

1868 წელს ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში განხორციელებული მეთოთხმეტე შესწორების საფუძველზე აღიარებულ იქნა აფროამერიკელ შავკანიან მამაკაცთა სამოქალაქო უფლებები, თუმცა ცალკეული შტატებისა და თავად ფედერალური ორგანოების მხრიდან მანიპულაციების შედეგად შავკანიან მამაკაცებს ათწლეულების განმავლობაში არ ენიჭებოდათ საყოველთაო საარჩევნო უფლება. 1870 წელს ამერიკის სენატში მისისიპის შტატიდან არჩეულ იქნა პირველი აფროამერიკელი სენატორი ჰირამ რეველსი (Hiram Revels), თუმცა ეს ცალსახად გამონაკლისი იყო. XX საუკუნის პირველ ნახევარში ცალკეულ შტატში არსებობდა სეგრეგაციის კანონი, ამასთან, შავკანიანი, აზიური, ესპანური და აბორიგენული წარმომავლობის ქალებს არ გააჩნდათ ხმის მიცემის უფლება. მხოლოდ 1950–1960-იან წლებში წარმოებული საპროტესტო მოძრაობების შემდეგ, 1965 წელს მიენიჭათ ამერიკელ უმცირესობების წარმომადგენელ ქალებს სრული საარჩევნო უფლება.¹⁹ ამავე წელს მოიხსნა ყველა შეზღუდვა შავკანიანი მამაკაცებისათვის. 1993 წელს აშშ-ის სენატში პირველი აფროამერიკელი ქალი აირჩიეს, ილინოისის შტატიდან, კაროლ ბრაუნს (Carol Moseley Braun).²⁰

1967 წლამდე ავსტრალიაში, რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული სახელმწიფო იყო, აბორიგენულ მოსახლეობას არ გააჩნდა ხმის მიცემის უფლება. კანონმდებლობის ცვლილების შემდგომ, 1971 წელს აირჩიეს ავსტრალიის ფედერალურ პარლამენტში პირველი აბორიგენი დეპუტატი ნევილ ბონერ ეიო (Neville Bonner AO), თუმცა შემდგომი აბორიგენი წევრის არჩევას საკანონმდებლო ორგანოში 27 წელზე მეტი დასჭირდა, ხოლო პირველი ქალი აბორიგენი დეპუტატი კაროლ მარტინი (Carol Martin) მხოლოდ 2001 წელს აირჩიეს ფედერალურ პარლამენტში.²¹

საფრანგეთმა, დიდმა ბრიტანეთმა და ბელგიამ, რომლებიც ფლობდნენ კოლონიებს

16 ხანგრძლივი სამოქალაქო ომის პირობებში იემენის რესპუბლიკის დროებით (დე ფაქტო) საკანონმდებლო ორგანოში – უმაღლეს პოლიტიკურ საბჭოში – არცერთი ქალი წევრი არ შედის, თუმცა ეს ორგანო არჩევითი არ არის.

17 რუანდის კონსტიტუციის თანახმად, ქალებს პარლამენტში გარანტირებულია უნდა ეკავოდნენ მანდატების მინიმუმ 30% მაინც.

18 Proportion of seats held by women in national parliaments (%), The World Bank, 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

19 Voting Rights for African Americans, Library of Congress, <https://www.loc.gov/classroom-materials/elections/right-to-vote/voting-rights-for-african-americans/>

20 African American Senators, United States Senate, https://www.senate.gov/pagelayout/history/h_multi_sections_and_teasers/Photo_Exhibit_African_American_Senators.htm

21 Electoral Milestones for Indigenous Australians, Australian Electoral Commission. <https://web.archive.org/web/20180828134414/https://www.aec.gov.au/indigenous/milestones.htm>

აფრიკის კონტინენტზე და საკუთრივ თავიანთი სახელმწიფოს ტერიტორიებზეც მრავლად იყვნენ აფრიკელი წარმომავლობის მოქალაქეები, ხმის მიცემის უფლება ეტაპობრივად სხვადასხვა დროს დაუშვეს. ამ სახელმწიფოებმა კოლონიებში მხოლოდ 1940-1950-იან წლებში მისცეს მოქალაქეებს ხმის მიცემის უფლება, 1945 წელს საარჩევნო უფლება მიიღეს საფრანგეთის კოლონია სენეგალის მცხოვრებლებმა, 1951 წელს მსგავსი უფლება მიენიჭათ დიდი ბრიტანეთის კოლონია სიერა ლეონეს მაცხოვრებლებს, ხოლო ბელგიამ მხოლოდ 1957 წელს დართო ნება კონგოში მცხოვრებ მოქალაქეებს, ადგილობრივ არჩევნებში მიეღოთ მონაწილეობა. 1914 წელს საფრანგეთის პარლამენტში პირველი აფრიკელი წარმომავლობის დეპუტატი ბლეზ დიანე (Blaise Diagne) აირჩიეს. დიდ ბრიტანეთში პირველი აფრიკელი წარმომავლობის ქალი დეპუტატი დიანა აბოტი (Diane Abbott) 1987 წელს აირჩიეს.²²

არჩევნების ისტორია საქართველოში

XIX საუკუნის 40-იან წლებში რუსეთის საიმპერიო ხელისუფლებამ დაიწყო ტფილისში საქალაქო თვითმმართველობის შემოღების პროცესი, 1849 წელს ტფილისში ქალაქის მცირე სათათბირო ორგანო შეიქმნა. 1870 წელს იმპერატორმა ალექსანდრე II-მ იმპერიის საქალაქო თვითმმართველობის ახალი დებულება დაამტკიცა, რომლის საფუძველზეც გაფართოვდა საქალაქო თვითმმართველობის უფლებამოსილება, ასევე მნიშვნელოვნად გაიზარდა იმ ქალაქთა რაოდენობა, რომელთა მაცხოვრებლებსაც უფლება მიენიჭათ, აერჩიათ საქალაქო საბჭოები.²³

1849-1917 წლებში ქართულ ქალაქებში საარჩევნო უფლებები, როგორც წესი, მოქალაქეების მხოლოდ 1-3%-ს ჰქონდა, ძირითადად: მდიდარ ვაჭრებს, ადმინისტრაციულ და სამხედრო მოხელეებს, მემამულეებსა და ქალაქში უძრავი ქონების მფლობელებს.²⁴ 1905 წლის რევოლუციის შემდეგ საიმპერიო რეჟიმმა დაუშვა უმაღლესი საიმპერიო

ორგანოს არჩევის შესაძლებლობა, მაგრამ კვლავ შეზღუდული საარჩევნო უფლებებით და არაპირდაპირი სისტემით, თუმცა საქალაქო არჩევნებთან შედარებით საიმპერიო საკანონმდებლო ორგანოს – სახელმწიფო სათათბიროს (Государственная дума) არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ბევრად მეტ მოქალაქეს ჰქონდა, ამასთანავე, სახელმწიფო სათათბიროს არჩევნებში მონაწილეობის უფლებაც მხოლოდ მამაკაცებს ჰქონდათ.²⁵

1890-იან წლებში ქართულ პრესაში გაჩნდა სტატიები და განხილვები ქალთა საარჩევნო უფლებების შესახებ. ამგვარი დისკუსიის გაშლა, ძირითადად, ცნობილ პუბლიცისტ ქალებს – ბარბარე ჯორჯაძესა და ანასტასია თუმანიშვილ-წერეთელს უკავშირდებოდა. 1900-იან წლებში ქალთა კომიტეტები შეიქმნა სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში, 1917 წლიდან ქუთაისში კატო მიქელაძის მეთაურობით ჩამოყალიბდა ქალთა გაერთიანება და გამოიცა გაზეთი „ხმა ქართველი ქალისა“.

1917 წლის თებერვლის რევოლუციის შემდეგ რუსეთის დროებითმა მთავრობამ საყოველთაო საარჩევნო უფლების შესახებ აქტი დაამტკიცა – რუსეთის იმპერიის ყველა მოქალაქეს 20 წლის ასაკიდან ენიჭებოდა ხმის მიცემის უფლება. 1917 წლის ზაფხულში რუსეთის იმპერიაში საქალაქო საბჭოს ხმოსანთა არჩევნები გაიმართა, არჩევნების შედეგად თფილისის, ქუთაისის, ფოთის, ოზურგეთისა და სხვა ქალაქების საბჭოებში ქალი ხმოსნებიც აირჩიეს.

1918 წლის 26 მაისს საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტს ორმა ქალმა – მინდორა ორჯონიკიძე-ტოროშელძემ და ოლგა სანიკიძე-ვალაბუევამ მოაწერეს ხელი.

1918 წლის ზაფხულსა და შემოდგომაზე საქართველოში საეროებო არჩევნები გაიმართა, თფილისის სამაზრო ერობის ხმოსნად კი მუსლიმი, ეროვნებით აზერბაიჯანელი, უპარტიო ქალი პარი ხანუმ სოფიევა აირჩიეს.²⁶

1918 წლის 22 ნოემბერს საქართველოს

22 The First Black Parliamentarians in our Times. Black History Month UK, <https://www.blackhistorymonth.org.uk/article/section/history-of-politics/the-first-black-parliamentarians-in-our-times/>

23 მაკა კვარაცხელია, ქალაქ თბილისის თვითმმართველობა (1917-1921), სადისერტაციო ნაშრომი, საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა ანდრია პირველწოდებულის სახელობის ქართული უნივერსიტეტი, თბილისი, 2014, 14.

24 ირაკლი ირემაძე, არჩევნების ისტორია აჭარაში, ბათუმი, უსკო, 2020, 14.

25 იქვე, 52-53.

26 გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1918, №6.

პარლამენტმა დამტკიცა საარჩევნო კანონი „დებულება დამფუძნებელი კრების არჩევნებისა“, რომელშიც გაცხადებული იყო: „დამფუძნებელ კრებას შეადგენენ წევრები, არჩეული მცხოვრებთა მიერ საყოველთაო - განუზღვრავლად სქესისა, - თანასწორობის, პირდაპირის და ფარულის ხმის მიცემით პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ“.²⁷ საარჩევნო უფლება რესპუბლიკის მოქალაქეს ენიჭებოდა 20 წლის ასაკიდან. 1919 წლის 14-16 თებერვალს დანიშნულ დამფუძნებელი კრების არჩევნებში სხვადასხვა პარტიის საკანდიდატო სიებში 26 ქალი იყო შეყვანილი.²⁸ არჩევნების შედეგად კი დეპუტატის მანდატი ხუთმა ქალმა მოიპოვა: ქრისტინე შარაშიძემ, ელიონორა ტერ-ფარსაგოვა-მახვილაძემ, მინადორა ორჯონიკიძე-ტოროშელიძემ, ელისაბედ ნაკაშიძე-ბოლქვაძემ და ანა სოლოლაშვილმა. ქრისტინე შარაშიძე საკანონმდებლო ორგანოს პრეზიდიუმის წევრადც აირჩიეს. 1919 წლის დამფუძნებელი კრების ძირითად და 1919-1920 წლებში გამართული პირველი და მეორე დამატებითი არჩევნების შემდეგ დამფუძნებელი კრების მანდატი მოიპოვა ეთნიკური უმცირესობების 23-მა წარმომადგენელმა, მათ შორის: სომხებმა - 8, რუსებმა - 4, აფხაზებმა - 3, გერმანელებმა - 2, ოსებმა - 2, ებრაელებმა - 2, აზერბაიჯანელებმა - 1, ბერძნებმა - 1.²⁹

1919-1920 წლებში საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში საქალაქო საბჭოს ხმოსანთა არჩევნები გაიმართა, 1919 წლის 2 თებერვალს თფილისის ქალაქის საბჭოს არჩევნებში 5 ქალი აირჩიეს.³⁰ ქალები აირჩიეს ფოთის საქალაქო საბჭოში. 1919 წლის 9 მარტს ქუთაისის ქალაქის საბჭოს არჩევნების შედეგად ქალაქის საბჭოს ხმოსანის მანდატი მოიპოვა მასწავლებელმა მარიამ ვარდოსანიძემ.³¹ ეთნიკური უმცირესობები აირჩიეს მოქალაქეებმა აღმოსავლეთ საქართველოს თითქმის ყველა სამაზრო ერობაში, ასევე სოხუმის ოლქის მაზრებში. ეთნიკური უმცირესობების ათობით წარმომადგენელი აირჩიეს თფილისის საქალაქო საბჭოში, ახალციხის საქალაქო არჩევნებში გამარჯვება სომხურმა დაშნაკცუთიუნის

პარტიამ მოიპოვა, ეთნიკური რუსები, აფხაზები და ბერძნები მრავლად იყვნენ აფხაზეთის ქალაქების საბჭოებში, 1920 წელს ბათუმის საქალაქო საბჭოში ქართველებთან ერთად არჩეულ იქნენ: რუსები, სომხები, ბერძნები და სხვა ერთა წარმომადგენლები.

1921 წლის თებერვალ-მარტში, საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ, დამოუკიდებელი სახელმწიფო მოიპოვა, დემოკრატიზაციის ტალღა შეწყდა. 1990 წელს ნგრევის პროცესში მყოფმა საბჭოთა იმპერიამ ნება დართო მოკავშირე რესპუბლიკებს, მრავალპარტიული არჩევნები ჩაეტარებინათ. 1990 წლის 28 ოქტომბერს უზენაესი საბჭოს არჩევნები გაიმართა, რომელშიც ანტისაბჭოთა ოპოზიციის გამარჯვებას 1991 წლის 31 მარტს დამოუკიდებლობის აღდგენის რეფერენდუმის გამართვა და შემდგომ, ამავე რეფერენდუმზე დაყრდნობით, 1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა მოჰყვა.

დასკვნა

მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში მოქალაქეებმა საარჩევნო უფლებების მოსაპოვებლად ორი საუკუნის განმავლობაში თავდაუზოგავად იბრძოლეს. XIX-XX საუკუნის არჩევნების ისტორია არცთუ იშვიათად სწორედ საარჩევნო უფლებებისათვის ბრძოლას უკავშირდება. მმართველი ელიტა, ხშირად კონსერვატიული ჯგუფები უარს აცხადებდნენ ამომრჩეველთა და კანდიდატობის უფლების მქონე მოქალაქეთა წრის გაფართოებაზე, რადგანაც ამ შემთხვევაში საფრთხე იქმნებოდა თავიანთი ძალაუფლების შეკვეცისა და ამ ჯგუფებზე გადანაწილებისა. რევოლუციები და სამოქალაქო მოძრაობების აქტიურობა იყო ის ძირითადი გარდამტეხი ფაქტორები, რომლებიც მმართველ წრეებს იძულებულს ხდიდნენ, დათმობებზე წასულიყვნენ და საარჩევნო უფლებები მიენიჭებინათ თავდაპირველად საზოგადოების ღარიბი ფენებისათვის, ხოლო შემდგომ ქალებისა და უმცირესობებისათვის. ხშირად ეს რევოლუციური

27 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული 1918-1921, სპეც. რედ. გ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990, 84.

28 ი. ირემაძე, ს. ჭანტურიძე, პირველი საყოველთაო დემოკრატიული არჩევნები დამოუკიდებელ საქართველოში, თბილისი, 2017, თსუ, ცესკო, IFES, 30-31.

29 საქართველოს დამფუძნებელი კრების დეპუტატები (1919-1921 წწ.), საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია. <http://firstrepublic.ge/ka/theme/19>

30 ი. ირემაძე, ს. ჭანტურიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობების არჩევნები საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, თბილისი, 2019, თსუ, ცესკო, IFES, 206.

31 იქვე, 269.

გარდაქმნები და მოძრაობები ცალკეულ ინდივიდთა თავგანწირვით იწყებოდა. საარჩევნო უფლების მოპოვება იყო უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი სახელმწიფოებში მცხოვრებ ადამიანთა სამოქალაქო უფლებების გასამყარებლად. საყოველთაო საარჩევნო უფლების გავრცელება ყველა ზრდასრულ მოქალაქეზე ცალსახად მცირე ზომის სახელმწიფოებიდან და ნახევრად დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთეულებიდან დაიწყო. დიდ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ქალებისა და უმცირესობებისათვის საარჩევნო უფლების მინიჭება და საყოველთაო საარჩევნო კანონის შემოღება პოლიტიკური ელიტების წინააღმდეგობის გამო დროში მნიშვნელოვნად გაიწელა, საბოლოოდ კი

მსოფლიო ომებისა და რევოლუციური გარდაქმნების შემდეგ დასრულდა. დღესაც სახელმწიფოთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში, მათ შორის ევროპისა და ამერიკის დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, მართალია, უკვე მოპოვებული აქვთ ქალებსა და რელიგიური, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს საარჩევნო უფლებები, მაგრამ ეს ჯგუფები ასარჩევ თანამდებობათა მხოლოდ მცირე ნაწილს იკავებენ და საკანონმდებლო ორგანოშიც მცირე რაოდენობის მანდატებს ფლობენ. დღესაც საერთაშორისო და რეგიონალური ორგანიზაციები მუშაობენ და იბრძვიან საკანონმდებლო ორგანოში ქალებისა და უმცირესობების წარმომადგენელთა წილის გასაზრდელად.

History of Elections, Passive and Active Suffrage (Gender and Minorities)

Irakli Iremadze, Ph.D Student in History, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Abstract

The article provides a historical overview of elections as a core pillar for democratic political systems. The history of elections, especially in the 19th century describes and reflects civil struggles for political rights by citizens. The history of elections begins in the antique epoch, but principal institutional upheavals occurred throughout the last two centuries. The article emphasizes the development of electoral systems with a special focus on the voting rights of women and minorities since the French Revolution of 1789 until today.

The first part of the article is about the beginnings of struggles for universal voting rights by men, demands for democratization in a broad stratum of society, revolutionary transformations, and reformation of electoral systems in Western countries.

When discussing the history of elections, it is highly significant to consider the women's' movement for universal voting rights. Article reviews origins of the suffragette movement, strategies of the leaders of the movement, and ways on how outcomes are attained. In the same context, an example of New Zealand is discussed, as a pioneering country that provided universal voting rights.

Struggles by ethnic, religious, and racial minorities are an inseparable part of general social movements that strived for universal voting rights throughout the last half-century. Usually, minorities were deprived of voting rights for a couple of decades and they stayed apart from political processes and had to overcome additional hurdles and challenges to attain the right to vote. Article overviews processes of gaining universal voting right by minorities in Western countries.

A considerable part of the article is dedicated to the history of the Georgian elections. Special attention is paid to the electoral system of Georgia during the years of 1918-1921 in a comparative international context. The Democratic Republic of Georgia has been one of the first countries in the world that provided universal voting rights for its citizens. Women, ethnic and religious minorities were represented in the representative body of the Georgian Democratic Republic.

Analysis of the history of elections reminds us that contemporary electoral systems have not been established spontaneously. Vice versa, electoral systems are outcomes of a century-long political struggle by certain groups of society and it took them a huge effort.

პანდემიის გავლენა ამომრჩევლის ნებაზე



ნიკოლოზ სიმონიშვილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა
ასოციაციის თავმჯდომარე

სხვასთან ერთად, შეეხო შრომისა და ეკონომიკური საქმიანობის უფლებას, რამაც მნიშვნელოვნად იმოქმედა მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. მიუხედავად საგანგებო მდგომარეობის დასრულებისა, შეზღუდვები მაინც გაგრძელდა. ამის გამო საჭირო გახდა სახელმწიფოს მხრიდან მიზნობრივი სოციალური დახმარების შეთავაზება, რომელიც მოემსახურებოდა, მოსახლეობისთვის არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე, ეკონომიკური სირთულეების დაძლევის.

აბსტრაქტი

საარჩევნო პროცესში ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა საარჩევნო კოდექსის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია და მისი განხორციელება უზრუნველყოფილია კანონმდებლობით. საარჩევნო რეგულაციები უნდა იძლეოდეს საარჩევნო პროცესის კონკურენტულ გარემოში ჩატარების შესაძლებლობას და თითოეულ პარტიას უნდა მიეცეს იმის თავისუფლება, ამომრჩეველს გააცნოს საკუთარი პროგრამა. ტრადიციულად, ამ პროცესში მმართველ პარტიას ყოველთვის აქვს ცდუნება, გამოიყენოს სახელმწიფო რესურსი საკუთარი მიზნებისთვის, რაც მას ერთგვარად უპირატესობას ანიჭებს სხვა პარტიებთან შედარებით.

მსოფლიოში COVID-19-ის გავრცელებამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საქართველოზეც. 2020 წლის 21 მარტს საქართველოში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, რომელიც ორ თვეს გაგრძელდა. ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები,

საქართველოს მთავრობის შემუშავებული და დამტკიცებული პროგრამები ვერ აკმაყოფილებდა ხელისუფლებისა და მმართველი პარტიის გამიჯვნის კრიტერიუმებს და მათი განხორციელების ყველა ეტაპზე ხდებოდა გაიგივება, რაც პარტიებს არაკონკურენტულ გარემოში აყენებდა და არაჯანსაღად მოქმედებდა საარჩევნო პროცესში ამომრჩევლის ნების გამოვლენაზე.

სამთავრობო პროგრამები პანდემიის დროს და მათი გავლენა ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენაზე

2020 წლის 21 მარტს საქართველოს ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა ერთი თვით,¹ რომელიც 21 აპრილს კიდევ ერთი თვით გაგრძელდა.² საგანგებო მდგომარეობის ორივე ეტაპზე გათვალისწინებული იყო შრომისა და ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა³ საქართველოს მთავრობის მიერ

1 „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

2 „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანება. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4853172?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

3 „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანების პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი.

დადგენილი წესით.⁴ აღსანიშნავია ისიც, რომ საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებით⁵ მთავრობას ამ შეზღუდვების თავიდან დაწესების შესაძლებლობა მისცა.⁶

პანდემიის დროს მოქმედმა შრომისა და ეკონომიკური თავისუფლების შემზღუდველმა ნორმებმა გამოიწვია არაერთი სამუშაო პროცესის შეჩერება, რამაც, თავის მხრივ, გამოიწვია სამუშაო ადგილების დაკარგვა. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო სოციალური სახელმწიფოა, რომელიც ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე, მათ შორის, საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფაზე. სოციალური სახელმწიფოს ვალდებულებები ხელისუფალს უდგენს ვალდებულებას, შექმნას დასაქმებისთვის აუცილებელი ყველა პირობა, ხოლო თუ ეს ვალდებულება არ სრულდება, განსაზღვროს საარსებო მინიმუმის მიღების შესაძლებლობა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, პანდემიის დროს საქართველოს მთავრობის პირველი მიზნობრივი დახმარება იყო კომუნალური გადასახადების სუბსიდირება⁷ 2020 წლის მარტის, აპრილისა და მაისის თვეებში.⁸ ამის

შემდეგ საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა მეორე მიზნობრივი პროგრამა⁹ ახალი კორონავირუსით გამოწვეული პანდემიის გავრცელების შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნით სახელმწიფო დახმარების გაცემასთან დაკავშირებით.¹⁰ 2020 წლის მაისიდან 6 თვის ვადით საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლდნენ 750 ლარის ფარგლებში ის პირები, რომელთა ხელფასის ოდენობა არ აღემატებოდა 1500 ლარს.¹¹ 2020 წლის 30 ოქტომბერს, საპარლამენტო არჩევნების წინა დღეს, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა მორიგი პროგრამა კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების შესახებ, 2020 წლის ნოემბრისა და დეკემბრის, 2021 წლის იანვრისა და თებერვლის თვეებზე.¹²

სახელმწიფოს სოციალური ვალდებულებების კვალდაკვალ საგულისხმოა პერიოდი, რომლის დროსაც ეს ღონისძიებები ხორციელდება. საქართველოსა და მსოფლიოში ახალი კორონავირუსის პანდემიის გავრცელება დაემთხვა საქართველოში 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებს, ხოლო მიზნობრივი დახმარების გაწევა – წინასაარჩევნო პერიოდს. ასეთ დროს ხელისუფალმა უნდა გამოიჩინოს განსაკუთრებული სიფრთხილე, რათა სახელმწიფო სოციალური დახმარების პროგრამა არ იყოს გაიგივებული კონკრეტული პარტიის დახმარებასთან. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს

4 „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-7 მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830610?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

5 „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2020 წლის 22 მარტის N5972-სს საქართველოს კანონით რეგულაციების მოქმედების ვადა განისაზღვრა 2020 წლის 15 ივლისამდე. ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4876537?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021; „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2020 წლის 14 ივლისის N6778-რს საქართველოს კანონით რეგულაციების მოქმედების ვადა გადმოწეა 2021 წლის 1 იანვრამდე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924547?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021; „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2020 წლის 29 დეკემბრის N37-III-XIII საქართველოს კანონით რეგულაციების მოქმედება გაგრძელდა 2021 წლის 1 ივლისამდე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5063569?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

6 „ოზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილების მე-6 მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=92> განახლებულია: 21.02.2021.

7 „კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 3 აპრილის N220 დადგენილების პირველი მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4845391?publication=4> განახლებულია: 21.02.2021.

8 აღნიშნული პროგრამა ითვალისწინებდა საყოფაცხოვრებო მომხმარებლისთვის ელექტროენერგიის (200 კილოვატ/საათი ან ნაკლები), ბუნებრივი აირის (200 კუბური მეტრი ან ნაკლები), წყალმომარაგების/წყალარინების და დასუფთავების საფასურის სუბსიდირებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2020 წლის მარტის, აპრილისა და მაისის თვეებში.

9 „ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 4 მაისის N286 დადგენილებით დამტკიცებული „ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4864421?publication=17> განახლებულია: 21.02.2021.

10 აღნიშნული მიზნობრივი დახმარების პროგრამა გულისხმობდა დასაქმებული და თვითდასაქმებული პირებისთვის, რომლებმაც დაკარგეს სამსახური, სოციალურად დაუცველი და შშმ პირებისა და ბავშვებისთვის მიზნობრივი დახმარების გაცემას, ხოლო სოციალურად დაუცველი სტუდენტებისთვის სწავლის საფასურის დაფინანსებას.

11 „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2020 წლის 22 მაისის N5971-სს საქართველოს კანონი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4876074?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

12 „კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 30 ოქტომბრის N655 დადგენილება. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5026401?publication=0> განახლებულია: 21.02.2021.

ხელისუფლებასა და მმართველ პარტიას შორის ზღვარი წაიშალა, რაც საიას წინასაარჩევნო ანგარიშებშიც მოხვდა, როგორც მნიშვნელოვანი პრობლემა. საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლები ცდილობდნენ არა გამიჯვნას, არამედ კეთდებოდა განცხადებები, რომლებიც ამ პროგრამებს „ქართულ ოცნებასთან“ აიგივებდა.¹³

დასკვნა

თავისუფალ და კონკურენტულ გარემოში საარჩევნო პროცესის წარმართვა მნიშვნელოვნად განაპირობებს იმას, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა შეძლონ თავისი პროგრამების ამომრჩევლებისთვის მიწოდება. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ საქართველოს მთავრობის მიერ სოციალური პროგრამების განხორციელების პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ ხელისუფალს არ გაუტარებია არავითარი ღონისძიება იმისთვის, რათა სახელმწიფოს მიზნობრივი პროგრამები არ გაიგივებულიყო პარტიასთან, მეტიც, ხელისუფლების

წარმომადგენელთა განცხადებები ემსახურებოდა ამ კუთხით სახელმწიფოსა და პარტიას შორის ზღვრის წაშლას, რაც ამომრჩევლის ნებაზე არაჯანსაღი ზემოქმედების იარაღად შეგვიძლია განვიხილოთ.

პანდემია 2021 წლის გამოწვევად რჩება, შესაბამისად, მიმდინარე წელსაც აქტუალური იქნება შეზღუდვების მოქმედება, რაც კვლავ მოახდენს გავლენას მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, ხოლო მთავრობას ექნება ვალდებულება, განახორციელოს სხვადასხვა სოციალური პროგრამა. ეს განსაკუთრებით საყურადღებოა 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინა პერიოდში, როდესაც კვლავ დადგება მსგავსი პროგრამების განხორციელების აუცილებლობა. ასეთ დროს მნიშვნელოვანია არსებობდეს კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები, რომელთა საფუძველზეც ხელისუფლებას ექნება ვალდებულება, გაავლოს ზღვარი მმართველობით და პარტიულ აქტივობას შორის.

¹³ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, ივნისი-აგვისტო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2020, გვ. 7. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3umVFum> განახლებულია: 21.02.2021.

ამომრჩეველის გვერდი



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

ამჯერად რუბრიკა „ამომრჩეველის გვერდის“ სტუმარია აქტიური ამომრჩეველი, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი, ხელოვნებისა და კულტურის მენეჯერი ნონა მარკარიანი.

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

ჩემი აზრით, ქვეყანას ვერ ეწოდება დემოკრატიული, თუ მის მოქალაქეებს არა აქვთ საშუალება, მიიღონ მონაწილეობა სამართლიან, თავისუფალ არჩევნებში და დააფიქსირონ თავიანთი აზრი. შესაბამისად, მჯერა, რომ არჩევნები არის საფუძველი დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბებისა. ნებისმიერ ადამიანს უნდა ჰქონდეს უფლება და საშუალება საკუთარი აზრის გამოხატვისა და ისეთი მთავრობის დაკომპლექტებაში მონაწილეობის მიღებისა, რომელიც საუკეთესოდ წარადგენს მის ინტერესებს.

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

დიახ, მაქვს ინფორმაცია 2020 წლის ივნისში საარჩევნო სისტემაში მიღებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით, კერძოდ კი იმაზე, რომ 2024 წელს საპარლამენტო არჩევნები პროპორციული სისტემით ჩატარდება, ხოლო 2020-ში ჯერ კიდევ შერეული (პარალელური) სისტემით. მე ფიქრობ, 2020 წელს საქართველოს პოლიტიკური სცენა ამომრჩეველთათვის იმაზე მეტად მრავალფეროვანი გახდა, ვიდრე წინა წლებში იყო, რაც იმით გამოიხატებოდა, რომ ახალმა პარტიებმა უკვე დაიწყეს თავის დამკვიდრება და მათ გაუჩნდათ გარკვეული რაოდენობის მხარდამჭერები. ეს კი იმას ნიშნავდა, რომ ამომრჩეველს ჰქონდა მეტი შესაძლებლობა განსხვავებული აზრის დაფიქსირებისა. სრულად პროპორციული არჩევნების შემთხვევაში თუნდაც ყველაზე მცირე პარტიასაც კი ექნებოდა მეტი შანსი პარლამენტში მანდატების მოპოვებისა, მაშინ, როდესაც შერეული სისტემის დროს ეს პროცესი გაცილებით რთულდება სხვადასხვა მიზეზის გამო. ამიტომ მიმაჩნია, რომ უფრო სწორი იქნებოდა სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემის მიღება და მეტად პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს შექმნა, რაც, სამწუხაროდ, ვერ მოხდა 2020 წელს.

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

მიუხედავად იმისა, ვუჭერ თუ არა მხარს რომელიმე პარტიას, ყოველთვის ვმონაწილეობ არჩევნებში. ძალიან რთულია არჩევანის გაკეთება ისეთ სიტუაციაში, როდესაც, შეიძლება, არცერთი პარტია არ წარადგენდეს შენს ინტერესებს, თუმცა, ვთვლი, რომ უმოქმედობას

და პასიურობას მოქმედება და აზრის დაფიქსირება სჯობს. ჩემს ამ განწყობაზე დიდი გავლენა მოახდინა ევროპარლამენტის 2019 წლის არჩევნებმა, რადგან იმ პერიოდში ევროპაში, კერძოდ კი ბოლონიაში (იტალია), ვიმყოფებოდი. ჩემი იქაური მეგობრები ძალიან ჩართულები იყვნენ წინასაარჩევნო პროცესში და მათი ჩართულობა მეტწილად მარტივ პრაქტიკულ ნაბიჯებში გამოიხატებოდა: საუბრები და თავიანთი პოზიციების გამოხატვა, ონლაინ, სოცმედიაში აქტიურობა და არჩევნებში მონაწილეობის აგიტაცია, ამ სიტყვის პოზიტიური მნიშვნელობით, რა თქმა უნდა. 2020 წელს მეც ვცდილობდი, მაქსიმალურად გამომეხატა, თუ როგორი მნიშვნელოვანი იყო არჩევნებში მონაწილეობა და, გარკვეულწილად, მეც „მოქმედებას“ და „აზრის დაფიქსირებას“ ვუწევდი პროპაგანდას.

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

2020 წლის არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად მომიწია თბილისიდან ბათუმში ჩასვლა. მიუხედავად იმისა, რომ თბილისში ვმუშაობ, აქ გადმოწერა არ მსურს და მინდა, რომ ჩემი ხმა ფიქსირდებოდეს ბათუმში. ვფიქრობ, ჩემთვის ეს დიდი პრობლემა არ არის, თუმცა, დარწმუნებული ვარ, ბევრი ადამიანისთვის ფიზიკური გადაადგილება, მგზავრობა, შეიძლება, დამატებითი დაბრკოლება იყოს არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. ვთვლი, რომ აუცილებელია წამახალისებელი ღონისძიებების ჩატარება იმ ათასობით ადამიანისთვის, ვისაც სხვა ქალაქიდან უწევთ მგზავრობა; გარდა ამისა, საარჩევნო უბნის მენეჯმენტი და ადმინისტრირება, კოვიდუსაფრთხოების ნორმების დაცვა/დარღვევა და კიდევ სხვა მრავალი ფაქტორი არსებობს, რომლებიც ართულებენ ხმის მიცემის პროცესს და ამომრჩევლებს შორის კონფლიქტის მიზეზებსაც წარმოშობენ. მოკლედ რომ ვთქვა, ხმის მიცემის პროცედურა საკმაოდ არასასიამოვნო პროცედურად შეიძლება ჩაითვალოს, რაც, ბუნებრივია, მოქალაქეების მოტივაციასაც აისახება.

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

ეს ძალიან ვრცელი საკითხია, თუმცა ვეცდები, გამოვყო, ჩემი გადმოსახედიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორები: პირველ რიგში, როგორც ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას, მივმართავდი საარჩევნო კოდექსს, რომელიც აუცილებლად გაუმჯობესებასა და ცვლილებებს საჭიროებს, რათა შემცირდეს ისეთი დარღვევები, როგორებიცაა, მაგალითად, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება, ასევე, საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ უნდობლობა, რომელიც მნიშვნელოვნად ამცირებს არჩევნებში მონაწილეობის სურვილს მოსახლეობაში. 2020 წლის არჩევნების შემდეგ ჩატარებული დემონსტრაციების მთავარი საკითხი სწორედ პროცესის მიმართ უნდობლობა იყო. ამიტომ, ვფიქრობ, საარჩევნო ადმინისტრაცია საჭიროებს რეორგანიზაციას და მმართველი პარტიისგან დამოუკიდებლობის ხაზგასმას მოსახლეობაში ნდობის აღსადგენად; ასევე, არ შემიძლია, არ ვახსენო პოლიტიკური ნიპილიზმი, რომელიც ახალგაზრდებში (და არა მარტო) ძალიან გავრცელებულია. ეს პრობლემა საკმაოდ კომპლექსურია და მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული, თუმცა, მგონია, რომ 2024 წლამდე პროპორციული საარჩევნო სისტემის შესახებ ეფექტური საკომუნიკაციო სტრატეგიის შემუშავებამ, კონკრეტულად კი იმის ხაზგასმამ, რომ ყველა ხმა პროპორციულად აისახება პარლამენტის შემადგენლობაზე, შეიძლება, დიდი გავლენა მოახდინოს მოსახლეობის აქტიურობაზე.