



სტრასბურგი, 2024 წლის 24 ივნისი

CDL-AD(2024)023

ორიგინალი შედგენილია ინგლისურად

ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით
(ვენეციის კომისია)

საქართველო

დასკვნა

საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შესახებ,
რომელიც აუქმებს გენდერულ კვოტებს

დამტკიცებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ, მე-80
შეხვედრაზე (ვენეცია, 2024 წლის 20 ივნისი) და
მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ, 139-ე პლენარულ სესიაზე
(ვენეცია, 2024 წლის 21-22 ივნისი)

ეფუძნება

ბატონი ნიკოს ალივიზატოსის (წევრი, საბერძნეთი)

ბატონი მაიკლ ფრენდოს (წევრი, მალტა)

ქალბატონი კატარინა პაბელის (ადგილმონაცვლე წევრი, ავსტრია)
მოსაზრებებს

I. შესავალი

1. 2024 წლის 16 აპრილის წერილით, ქალბატონმა ზანდა კალნინა-ლუკასევიცამ, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტის პრეზიდენტმა, ითხოვა ვენეციის კომისიის დასკვნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის 4 აპრილს მიღებული საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების შესახებ, რომლითაც გაუქმდა გენდერული კვოტები ([CDL-REF\(2024\)014](#), შემდგომში, „ცვლილებები“).

2. წინამდებარე დასკვნის მოსამზადებლად მომხსენებლები იყვნენ ბ-ნი ნიკოს ალივიზატოსი, ბ-ნი მაიკლ ფრენდო და ქ-ნი კატარინა პაბელი.

3. 2024 წლის 22 და 23 მაისს, ბ-ნი ალივიზატოსის, ბ-ნი ფრენდოსა და ქ-ნი პაბელისგან შემდგარმა კომისიის დელეგაციამ, რომელსაც დახმარებას უწევდა ბ-ნი მაიკლ იანსენი ვენეციის კომისიის სამდივნოდან, გამართა ონლაინ შეხვედრები სახალხო დამცველის ოფისის, საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციური პარტიების, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნისა და აგრეთვე, რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციისა და გაეროს ქალთა ფონდის წარმომადგენლებთან. კომისია მაღლიერებას გამოხატავს საქართველოს ხელისუფლების და საქართველოში ევროპის საბჭოს ოფისის მიმართ, აღნიშნული შეხვედრების ბრწყინვალედ ორგანიზებისთვის.

4. წინამდებარე დასკვნა მომზადდა საკანონმდებლო ცვლილებების ინგლისურ თარგმანზე დაყრდნობით. თარგმანი, შესაძლოა, ზუსტად არ ასახავდეს ორიგინალ ვერსიას, ყველა საკითხთან დაკავშირებით.

5. წინამდებარე დასკვნა მომზადდა მომხსენებელთა მოსაზრებებსა და 2024 წლის 22 და 23 მაისს გამართულ ონლაინ შეხვედრებზე დაყრდნობით. დასკვნის პროექტთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლებამ კომენტარები წარმოადგინა 2024 წლის 5 ივნისს. დასკვნა დამტკიცებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ, მე-80 შეხვედრაზე (2024 წლის 20 ივნისი, ვენეცია) და მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ, 139-ე პლენარულ სესიაზე (2024 წლის 21-22 ივნისი, ვენეცია).

II. კონტექსტი

6. საქართველოში არჩევნები ძირითადად რეგულირდება 1995 წლის კონსტიტუციით, 2011 წლის საარჩევნო კოდექსითა და 1997 წლის კანონით მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ. ზოგადად, ბოლო წლებში სამართლებრივმა ჩარჩომ განიცადა მნიშვნელოვანი და განმეორებითი ცვლილებები.

7. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა“. ამ პირობის შესრულებამდე, პარლამენტი შედგება 150 წევრისგან, რომელთა არჩევაც ხდება ერთი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქიდან, ოთხი წლის ვადით, პროპორციული სისტემით, საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნებით, ფარული კენჭისყრით.

8. 2020 წლის საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც განხორციელდა ერთწლიანი, ფართო და ინკლუზიური საკონსულტაციო პროცესის შემდგომ, ეხებოდა საარჩევნო პროცესის

სხვადასხვა ასპექტებს. ზოგიერთი ეს ცვლილება ძალაში მხოლოდ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ შევიდა. მორიგი საპარლამენტო არჩევნები, რომელიც 2024 წლის 26 ოქტომბერს გაიმართება, იქნება სრულად პროპორციული სისტემით ჩატარებული პირველი არჩევნები. საპარლამენტო მანდატები განაწილდება მხოლოდ იმ პოლიტიკურ პარტიებს შორის, რომლებიც გადალახავენ 5%-იან საარჩევნო ზღურბლს.

9. კონსტიტუციის 74-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი საბჭოების (საკრებულოების) წევრების არჩევა ხდება პირდაპირი წესით, ოთხი წლის ვადით, შერეული - პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემით.

10. საარჩევნო კოდექსში 2020 წელს შეტანილი ცვლილებებით, საქართველოში პირველად დაინერგა სავალდებულო გენდერული კვოტები საარჩევნო სიებში,¹ რითაც შეიქმნა დროებითი მექანიზმი ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდისთვის.² რეფორმის თანახმად, ადგილობრივი საბჭოს არჩევნებში პროპორციული სიებისთვის შემოღებული იქნა 1/2 გენდერული კვოტა (ყოველი მეორე ადამიანი განსხვავებული სქესის უნდა იყოს), ხოლო საპარლამენტო არჩევნებში პროპორციული სიებისთვის კი შემოღებული იქნა 1/4 კვოტა (ყოველი მეოთხე ადამიანი განსხვავებული სქესის უნდა იყოს); მოგვიანებით, 2021 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის პროპორციული სიების კვოტები შეიცვალა 1/3 კვოტით (ყოველი მესამე ადამიანი განსხვავებული სქესის უნდა იყოს). ამას გარდა, გაიწერა დეტალური პროცედურაქალი დეპუტატის გასვლის შემთხვევაში მის ჩანაცვლებასთან დაკავშირებით, რათა ამ შემთხვევაში შენარჩუნდეს გენდერული კვოტა.

11. 2020 წლის 25 სექტემბერს საკონსტიტუციო სასამართლომ მხარი დაუჭირა გენდერულ კვოტას და განაცხადა, რომ კვოტები ემსახურება გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ლეგიტიმურ მიზანს, ხოლო კონსტიტუცია ითვალისწინებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, მიიღოს სპეციალური ზომები სქესის ნიშნით არსებული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად. ამავდროულად, სასამართლომ დაადგინა, რომ კვოტების კაცებზე გავრცელება არაკონსტიტუციური იყო, რადგან არ არსებობდა ამის საჭიროება და აღნიშნული შეზღუდვადა ქალების პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას და მათ მაქსიმალურ წარმომადგენლობას პარლამენტში. 2023 წლის თებერვალში, პარლამენტმა გაახანგრძლივა გენდერული კვოტების მოქმედება პროპორციული სიების შემთხვევაში, 2032 წლამდე. ამას გარდა, ცვლილებების თანახმად ა) 2024 წლის 26 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისთვის და 2028 წლამდე გასამართი მორიგი საპარლამენტო არჩევნებისთვის, პარტიულ სიაში ყოველი მეოთხე ადამიანი უნდა იყოს ქალი (ნაცვლად „საპირისპირო სქესის ადამიანისა“, როგორც იქამდე იყო მითითებული); ხოლო ბ) 2028 წლის 28 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისთვის და ასევე, 2032 წლამდე გასამართი მორიგი საპარლამენტო არჩევნებისთვის, პარტიულ სიაში ყოველი მესამე ადამიანი უნდა იყოს ქალი.

12. 2020 წელს, საარჩევნო კოდექსის ზემოაღნიშნული ცვლილებების პარალელურად, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ კანონში შემოღებული იქნა ახალი დებულება, რომლის მიხედვითაც პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, მიიღებენ დანამატს საბაზისო დაფინანსების 30% ოდენობით, თუ არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიის ყოველ 10 კანდიდატში განსხვავებული სქესი

¹ 2018 წელს, საკანონმდებლო ინიციატივას გენდერული კვოტების დანერგვის შესახებ მხარს უჭერდა საჭირო უმრავლესობა პარლამენტში.

² Cf. საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 203.

წარმოდგენილი იქნება სულ ცოტა 30%-ით; დამატებითი დაფინანსება გამოყენებული უნდა იქნეს პარტიის ქალთა ორგანიზაციის საქმიანობისთვის.³ აღნიშნული წესი, ასევე, ასახულია საარჩევნო კოდექსის დებულებებში, რომლებიც ეხება პარტიული სიების წარდგენას საპარლამენტო და ადგილობრივი საბჭოს არჩევნებისთვის.⁴

13. 2024 წლის 4 აპრილს, საქართველოს პარლამენტმა დაჩქარებული წესით (მესამე და საბოლოო მოსმენით) გააუქმა საარჩევნო კოდექსით პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო სიებისთვის გათვალისწინებული ზემოაღნიშნული სავალდებულო გენდერული კვოტები და გენდერულ დაფინანსებასთან დაკავშირებული წესი, რომელსაც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ კანონი ითვალისწინებდა.⁵ 85-მა დეპუტატმა ხმა მისცა გაუქმებას, ხოლო 22 იყო წინააღმდეგი.

14. 2024 წლის 17 აპრილს, საქართველოს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო ცვლილებებს⁶ და მიუთითა, რომ გენდერული კვოტების საკითხი გათვალისწინებული იყო ევროკომისიის 12 პუნქტიან გეგმაში, რომელიც ევროკომისიამ შესრულებულად ჩათვალა.⁷ 2024 წლის 15 მაისს, საქართველოს პარლამენტმა დაძლია პრეზიდენტის ვეტო, 2024 წლის 21 მაისს ცვლილებების შესახებ კანონს ხელი მოაწერა პარლამენტის თავმჯდომარემ და კანონი ძალაში შევიდა.

III. ანალიზი

A. საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობა და პროცედურული ასპექტები

15. ვენეციის კომისია მუდმივად გამოხატავს მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული წარმატებული ცვლილებები უნდა დაეფუძნოს, როგორც მინიმუმ, ქვემოთ წარმოდგენილ სამ ძირითად ელემენტს:

- 1) მკაფიო და ამომწურავი კანონმდებლობა, რომელიც აკმაყოფილებს საერთაშორისო ვალდებულებებსა და სტანდარტებს და ითვალისწინებს წინა რეკომენდაციებს;
- 2) კანონმდებლობის მიღება ფართო კონსენსუსის საფუძველზე, ყველა შესაბამის დაინტერესებულ მხარესთან გამართული ფართო საჯარო კონსულტაციების შემდგომ; და
- 3) პოლიტიკური ნება კანონმდებლობის სრულად და კეთილსინდისიერად განხორციელებასთან დაკავშირებით, სათანადო პროცედურული და სასამართლო გარანტიებისა და იმ საშუალებების პირობებში, რომლებითაც დროულად შეფასდება კანონმდებლობის სრულად და კეთილსინდისიერად განხორციელების მოვალეობის შეუსრულებლობა.

16. ამ მხრივ, ვენეციის კომისიამ განაცხადა, რომ: „თუ საარჩევნო წესების ცვლილების პროცესი არ არის საკმარისად ინკლუზიური და გამჭვირვალე, ე.ი., თუ ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარე არ არის სათანადოდ ჩართული, ახალი საარჩევნო წესები ქმნის

³ Cf. კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 39¹.

⁴ Cf. საარჩევნო კოდექსი, მუხლები 115(6) და 143(5).

⁵ ამას გარდა, პარტიულ სიებში კანდიდატების მინიმალური რაოდენობა 60-დან 30-მდე შემცირდა, cf. საარჩევნო კოდექსის 115(3) მუხლი.

⁶ იხ. [Civil Georgia | President Vetoes Abolition of Quotas for Women MPs.](#)

⁷ იხ. [European Commission Georgia Report 2023](#), პრიორიტეტი 9.

საფრთხეს იმისა, რომ ისინი აღქმული იქნება არა როგორც საარჩევნო სისტემის გამაუმჯობესებელი, არამედ, მოქმედი თანამდებობის პირების სასარგებლოდ მოქმედი.⁸

17. საარჩევნო კოდექსსა და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიას სურს, კიდევ ერთხელ გაიმეოროს კომენტარები, რომლებიც მან გააკეთა კიდევ ერთ ბოლოდროინდელ საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებით: „საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა ეფუძნებოდეს მაქსიმალურად ფართო კონსენსუსს არჩევნებში მონაწილე ყველა მხარეს შორის და მაქსიმალური ძალისხმევა უნდა იქნეს გაწეული პროცესის მიმართ საერთო ნდობის მიღწევისთვის; ამავდროულად, პროცესის ფლობა შესაძლებელია მხოლოდ ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის დიალოგით, რომლის მამოძრავებელი ძალაც არის ქართული დემოკრატიის დაცვისა და გაუმჯობესების გულწრფელი სურვილი.“⁹

18. ეს განცხადებები კვლავ ძალაში რჩება, განსაკუთრებით, იმის გათვალისწინებით, რომ კანონპროექტი მიღებულია დაჩქარებული წესით, საჯარო კონსულტაციების გამართვის გარეშე და საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს სახალხო დამცველის¹⁰ ოპოზიციის და სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე წარმომადგენლისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოხატული წუხილების გათვალისწინების გარეშე. ცვლილებების შესახებ კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად, დაჩქარებული პროცედურა გამოყენებული იქნა იმის გათვალისწინებით, რომ მორიგე საპარლამენტო არჩევნებამდე ცოტა დრო რჩება. თუმცა, ვენეციის კომისია არ თვლის, რომ არსებობდა გენდერული კვოტების გაუქმების გადაუდებელი აუცილებლობა, რომელსაც მოქმედების ვადა გაუხანგრძლივდა კიდევ 2023 წელს. რეფორმის რეალური საჭიროების შემთხვევაში - რაც განმარტებითი ბარათით მკაფიოდ არ დგინდება - პროცესი უნდა დაწყებულიყო საკმარისად ადრე, ამომწურავი და ინკლუზიური დისკუსიების უზრუნველსაყოფად.

19. პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან გამართული შეხვედრების დროს, მომხსენებლებს მიაწოდეს ინფორმაცია, რომ გენდერული კვოტების გაუქმება მმართველ პარტიასა და ერთ-ერთ ოპოზიციურ პარტიას შორის პოლიტიკური შეთანხმების შემადგენელი ნაწილი იყო.¹¹ ამ უკანასკნელმა წარმოადგინა ცვლილებების პროექტი, ხოლო მმართველი პარტიის მხარდაჭერის სანაცვლოდ, აღნიშნული ოპოზიციური პარტია მმართველი პარტიისთვის მისაღებ კანდიდატს მისცემს ხმას ცესკოს თავმჯდომარის არჩევისას. კანონპროექტი პარლამენტში დარეგისტრირდა 2024 წლის 22 მარტს, საჯარო გახდა 1 აპრილს, პირველი მოსმენით იქნა განხილული იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში 2 აპრილს, პირველ პლენარულ სხდომაზე იქნა განხილული 3 აპრილს და საბოლოოდ, მიღებული იქნა 4 აპრილს, 85 ხმით პარლამენტში; პრეზიდენტის ვეტო დაძლეული იქნა 85

⁸ ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივი დასკვნა თურქეთის საარჩევნო კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების შესახებ, 2022 წლის 31 მარტის No. 7393 კანონის საფუძველზე, [CDL-AD\(2022\)016](#), პ. 21.

⁹ ვენეციის კომისია და ODIHR, [CDL-AD\(2023\)047](#), ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის და პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებების პროექტის შესახებ, პ.15

¹⁰ 2024 წლის 2 აპრილს, სახალხო დამცველმა გამოაქვეყნა განცხადება, რომლითაც უარყოფითად შეაფასა კანონპროექტი და აღნიშნა, *inter alia*, რომ „ქალები ყოველდღიურად აწყდებიან უხილავ ბარიერებს“ და რომ „გენდერული კვოტირების მექანიზმი არა ქალების მიმართ მინიჭებული პრივილეგია, არამედ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციული მიდგომის აღმოფხვრის, სტერეოტიპებთან ბრძოლისა და საერთაშორისოდ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია“, იხ. [სახალხო დამცველის განცხადება გენდერული კვოტირების გაუქმების შესახებ ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებით \(ombudsman.ge\)](#). საქართველოში ქალების პოლიტიკური მონაწილეობის შემაფერხებელ ბარიერებთან დაკავშირებით, იხ. შემდეგი კვლევები: <https://rm.coe.int/eng-study-barriers-to-women-s-women-candidates-political-participation/1680a95e53>; <https://georgia.unwomen.org/sites/default/files/2023-08/violence-against-women-in-politics-in-georgia-final.pdf>.

¹¹ ეს ინფორმაცია დაადასტურეს შესაბამისმა პოლიტიკურმა პარტიებმა. ასევე, იხ.: [Civil Georgia | GD, Girchi Deal to Abolish Women's Quotas](#).

ხმით (2024 წლის 15 მაისს), მაშინ, როდესაც პარლამენტი 150 წევრისგან შედგება.¹² ზემოაღნიშნულ გარემოებებში, ვენეციის კომისია ვერ დაასკვნის, რომ ცვლილებები ფართო კონსენსუსის საფუძველზე იქნა მიღებული, ყველა დაინტერესებულ მხარესთან ფართო საჯარო კონსულტაციების შემდეგ და წინა რეკომენდაციების გათვალისწინებით.¹³

20. ამასთან, ვენეციის კომისიამ არაერთ დასკვნაში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „საარჩევნო კანონმდებლობას უნდა გააჩნდეს გარკვეული სტაბილურობა, რაც სამართლებრივი განჭვრეტადობის უაღრესად მნიშვნელოვანი ასპექტია; ერთი მხრივ, ასეთი სტაბილურობა ხელს უწყობს ყველა დაინტერესებული მხარის მიერ საარჩევნო წესების გააზრებას: კანდიდატები, ამომრჩევლები, საარჩევნო ადმინისტრაცია, დამკვირვებლები, საზოგადოება; მეორე მხრივ, იგი წარმოადგენს პარტიის მიერ პოლიტიკური მანიპულაციისგან დაცვის გარანტიას.“¹⁴ საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსში მკაფიოდ არის მითითებული, რომ „კანონის სტაბილურობა უაღრესად მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესის სანდოობისთვის, რაც თავის მხრივ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია დემოკრატიის კონსოლიდირებისთვის. წესები, რომლებიც ხშირად იცვლება - განსაკუთრებით, წესები, რომლებიც არის კომპლექსური - შესაძლოა, ამომრჩევლებისთვის დამაბნეველი იყოს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ამომრჩევლებმა შესაძლოა სწორად ან არასწორად დაასკვნან, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა უბრალოდ ინსტრუმენტია ძლიერის ხელში, ხოლო მათი ხმები უმნიშვნელოა არჩევნების შედეგების გადაწყვეტაში.“¹⁵

21. საქართველოში საარჩევნო კანონმდებლობის ხშირად შეცვლის პრაქტიკა ქმნის საარჩევნო პროცესის სანდოობისა და დემოკრატიის კონსოლიდირების კუთხით მიმდინარე სახელმწიფოს ძალისხმევის დაზიანების რისკებს. იგი, აგრეთვე, ქმნის ამომრჩევლების, მხარეებისა და კანდიდატების დაბნეულობის რისკებს და შესაბამისი კომპეტენციის საარჩევნო ორგანოებისთვის კანონის გამოყენებას ართულებს, რაც თავის მხრივ იწვევს შეცდომებს საარჩევნო პროცესში და შედეგად, უნდობლობას საარჩევნო ორგანოების მიმართ. იმის გათვალისწინებით, რომ კვლავ შეუსრულებელია ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის რამდენიმე სპეციფიკური რეკომენდაცია, კომისია კიდევ ერთხელ მოუწოდებს ქართული საარჩევნო კანონმდებლობის უფრო კომპლექსური და სისტემური რეფორმის განხორციელებისკენ, არჩევნებამდე საკმაო დროით ადრე, ინკლუზიური საკონსულტაციო პროცესის ფარგლებში. ასეთი რეფორმის ფარგლებში, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს დარჩენილ წუხილებზე და შეუსრულებელ რეკომენდაციებზე, რათა მოხდეს ხშირი ცვლილებების თავიდან აცილება და სტაბილურობის მიღწევა.

22. ამას გარდა, რაც შეეხება საარჩევნო რეფორმების დროულობას, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის¹⁶ თანახმად, საარჩევნო კანონმდებლობის ფუნდამენტური ელემენტები, კერძოდ, საარჩევნო სისტემის მოწყობა, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება

¹² კონსტიტუცია, მუხლი 37(2).

¹³ ვენეციის კომისიის და ODIHR-ის წინა რეკომენდაციებთან დაკავშირებით, რომლებიც ეხება გენდერულ კვოტებს და ქალი კანდიდატების არჩევის ხელშეწყობის სხვა აღიარებულ მეთოდებს, იხ. ქვემოთ, თავი B.

¹⁴ ვენეციის კომისია და ODIHR, [CDL-AD\(2023\)047](#), ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის და პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებების პროექტის შესახებ, პ. 45. ასევე, იხ., *inter alia*, ვენეციის კომისია და ODIHR, [CDL-AD\(2022\)047](#), ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსის და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის ცვლილებების პროექტის შესახებ, პ.28; ვენეციის კომისია და ODIHR, [CDL-AD\(2021\)026](#), გადაუდებელი დასკვნა საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის შესახებ, პ.პ. 23-24.

¹⁵ იხ. ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), განმარტებითი ბარათის პ. 63; ასევე, იხ. პუნქტები 58 და 64-67.

¹⁶ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), სახელმძღვანელო პრინციპი II.2.b. ასევე, იხ. საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის შესახებ განმარტებითი დეკლარაცია, [CDL-AD\(2005\)043](#) და (*mutatis mutandis*) ECtHR, 2008 წლის 8 ივლისი, *Georgian Labour Party v. Georgia*, no. 9103/04, პ. 88.

და საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა, არ უნდა დაექვემდებაროს ცვლილებებს არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლები ხნით ადრე, ან გათვალისწინებული უნდა იყოს კონსტიტუციით ან ჩვეულებრივ კანონზე მაღალ დონეზე. ამ რეკომენდაციაზე მითითებით, კოდექსის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ ცვლილებების მიღებისას „ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, რომ თავიდან იქნეს აცილებული არა მხოლოდ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ მანიპულაცია, არამედ, მანიპულაციის მცირე მინიშნებაც კი [...] მაშინაც კი, თუ განზრახვას არ წარმოადგენს მანიპულაცია, შეიქმნება შთაბეჭდილება, რომ ცვლილებები პირდაპირი პოლიტიკური ინტერესებით არის ნაკარნახევი.“¹⁷

23. მოცემულ შემთხვევაში, შესწორებები ეხება საარჩევნო კანონმდებლობის სამ ცალსახად მითითებულ ფუნდამენტურ ელემენტს, რომელზეც ვრცელდება ერთწლიანი პრინციპი (ე.ი., საარჩევნო სისტემის მოწყობა, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება და საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა), უნდა აღინიშნოს, რომ ეს სია არ არის ამომწურავი. ცვლილებები, რომლებიც ეხება პოლიტიკური პარტიების კანდიდატთა სიებს არჩევნების შედეგებისთვის მნიშვნელოვანია და ამ ცვლილებების მიღება მაშინ, როდესაც მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლებია დარჩენილი, სერიოზულ შემფოთებას იწვევს.¹⁸

B. მატერიალური ასპექტები

24. თანაბარი საარჩევნო უფლება დემოკრატიული არჩევნების ერთ-ერთი ძირითადი საერთაშორისო სტანდარტია. ეს პრინციპი მოიცავს ქალებსა და კაცებს შორის თანასწორობას ხმის მიცემის უფლებასთან და არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის უფლებასთან დაკავშირებით. ამავდროულად, ევროპის საბჭოს არაერთ წევრ სახელმწიფოში და სხვა ქვეყნებში, პარლამენტში ქალები არასაკმარისად არიან წარმოდგენილები. შესაბამისად, ფართოდ განიხილება ზომები პარლამენტში ქალების პროცენტული რაოდენობის გაუმჯობესებისთვის, განსაკუთრებით, კანდიდატებს შორის თითოეული გენდერის წარმომადგენელი ადამიანების მინიმალური პროცენტული რაოდენობის დაწესების გზით. ამასთან დაკავშირებით, საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი ითვალისწინებს, რომ „სამართლებრივი წესები, რომლებიც კანდიდატებს შორის თითოეული გენდერის წარმომადგენელი ადამიანების მინიმალურ პროცენტულ რაოდენობას მოითხოვს არ უნდა იქნეს მიჩნეული თანაბარი საარჩევნო უფლების საწინააღმდეგოდ, თუ მათ გააჩნიათ კონსტიტუციური საფუძველი.“¹⁹

25. 2017 წელს განხორციელებული რეფორმის შემდეგ, საქართველოს კონსტიტუციის 11(3) მუხლში ზოგადად მითითებულია, რომ „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად“. პარლამენტში გენდერული თანასწორობის სპეციფიკურ თემასთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ ზემოაღნიშნულ 2020 წლის გადაწყვეტილებაში დაადგინა, რომ (მაშინ) საარჩევნო სიებისთვის ახლადშემოღებული

¹⁷ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), პუნქტები 64-65.

¹⁸ ერთწლიანი პრინციპთან დაკავშირებით გამონაკლისები დაშვებულია, თუ არსებობს ფართო კონსენსუსი რეფორმის გარშემო. ამას გარდა, პრინციპი „არ სარგებლობს უპირატესობით კოდექსით გათვალისწინებულ სხვა პრინციპებთან შედარებით“ და იგი არ უნდა იქნას გამოყენებული ისეთი სიტუაციის შესანარჩუნებლად, რომელიც ევროპის საარჩევნო მემკვიდრეობის სტანდარტებს ეწინააღმდეგება ან საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების განხორციელების თავიდან არიდებისთვის“ იხ. საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის შესახებ განმარტებითი დეკლარაცია, [CDL-AD\(2005\)043](#), პუნქტები II.1. და 2). წინამდებარე ცვლილებები ცალსახაა, რომ არ ხვდება იმ კატეგორიების ქვეშ, რომელზეც ვრცელდება გამონაკლისი ერთწლიანი პრინციპიდან.

¹⁹ ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), სახელმძღვანელო პრინციპი I.2.5.

გენდერული კვოტები – მათი ქალების მიმართ გავრცელებადობის და დროებითი მოქმედების გათვალისწინებით - კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში იყო. მან დაადგინა, რომ კვოტები გენდერული თანასწორობის ლეგიტიმურ მიზანს ემსახურებოდა და მიუთითა, რომ კონსტიტუცია ითვალისწინებდა სახელმწიფოს პოზიტიურ მოვალეობას, მიიღოს სპეციალური ზომები სქესის ნიშნით არსებულ უთანასწორობებზე რეაგირებისთვის. საკონსტიტუციო სასამართლომ ხაზი გაუსვა საქართველოს პარლამენტში ქალების არასაკმარის წარმომადგენლობას და აღნიშნა, რომ სადავო რეგულაცია ყველაზე ეფექტური მექანიზმია მიზნის მისაღწევად, ვინაიდან ალტერნატიული, შესასრულებლად არასავალდებულო საშუალებები ნაკლებად ეფექტური გამოდგა.

26. წინამდებარე ცვლილებების შესახებ განმარტებითი ბარათი, რომელიც აუქმებს გენდერულ კვოტებს, მიუთითებს კონსტიტუციის 3(4) მუხლზე, რომლის მიხედვითაც „პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა ეფუძნება მათი თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობის და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს“. განმარტებითი ბარათი, ასევე, მიუთითებს, რომ პარტიები უნდა სარგებლობდნენ თავისუფლებით კანდიდატთა სიების ფორმირებაში და მათ უნდა ჰქონდეთ ავტონომია, იმოქმედონ მხოლოდ და მხოლოდ მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისად. ვენეციის კომისიას არ ეხება ახლა უკვე გაუქმებული გენდერული კვოტების კონსტიტუციურობის შეფასება, თუმცა, იგი აღნიშნავს, რომ როგორც ზემოთ მითითებული ინფორმაციიდან ჩანს, კვოტების კონსტიტუციურობა დადასტურებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

27. განმარტებითი ბარათი, დამატებით, უთითებს, რომ პარტიის ავტონომიურობის პრინციპი ასახულია ვენეციის კომისიისა და ODIHR-ის ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებში პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ. აღნიშნული სიმართლეს შეესაბამება, თუმცა, სახელმძღვანელო პრინციპებში, ასევე, მითითებულია, რომ ქალების ფუნდამენტური უფლებების თანაბარ დაცვას უზრუნველყოფს არაერთი საერთაშორისო ინსტრუმენტი, ხოლო გენდერული კვოტები ასეთი სტანდარტებთან შესაბამისობაშია.²⁰ ამას გარდა, მითითებულია, რომ ქალი კანდიდატების მიმართ პარტიის მხარდაჭერის საფუძველზე სახელმწიფო დაფინანსების გამოყოფა - რასაც ადგილი ჰქონდა საქართველოშიც, მოცემული ცვლილებების მიღებამდე - ვერ ჩაითვლება დისკრიმინაციულად.²¹

28. უფრო მეტიც, საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებულია სახელმწიფოს პოზიტიური მოვალეობა, უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობა - რაც, ასევე, აღიარებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაში. კერძოდ, ვენეციის კომისია მიუთითებს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციის მე-2 მუხლზე - კონვენცია საქართველოს მიერ 1994 წელს არის რატიფიცირებული -, რომლის მიხედვითაც კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოები გმობენ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმას, თანხმდებიან, ყველა შესაბამისი საშუალების გამოყენებით და დაყოვნების გარეშე განახორციელონ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის პოლიტიკა და თავიანთ ეროვნულ კონსტიტუციებში ან სხვა შესაბამის კანონმდებლობაში დანერგონ ქალების და კაცების თანასწორობის პრინციპი, თუ ეს პრინციპი

²⁰ იხ. ვენეციის კომისია და ODIHR, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ, [CDL-AD\(2020\)032](#), პუნქტები 166ff.

²¹ ვენეციის კომისია და ODIHR, ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ, [CDL-AD\(2020\)032](#), პ. 244.

ჯერ არ არის მათში ინტეგრირებული და უზრუნველყონ, საკანონმდებლო და სხვა შესაფერისი საშუალებებით, ამ პრინციპის პრაქტიკული რეალიზება.²²

29. ევროპაში არსებობს ფართო შეთანხმება იმის შესახებ, რომ ქალების წარმომადგენლობა უნდა გაიზარდოს დემოკრატიულ ინსტიტუტებში, მათ შორის, პარლამენტში,²³ ხოლო ვენეციის კომისიამ არაერთხელ მიუთითა, რომ პოლიტიკაში ქალების მცირე რაოდენობა კრიტიკულ საკითხად რჩება, რომელიც საფრთხეს უქმნის დემოკრატიული პროცესის სრულად ფუნქციონირებას.²⁴ ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია Rec(2003)3, რომელიც ეხება ქალების და კაცების დაბალანსებულ მონაწილეობას პოლიტიკურ და საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებაში,²⁵ უთითებს, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა, მათ შორის, საქართველომ, უნდა გამოიყენონ საჭირო მექანიზმები პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ რესურსებზე ქალების და კაცების თანაბარი წვდომის უზრუნველსაყოფად, რათა აღმოიფხვრას გენდერული უთანასწორობა, რომელიც კვლავ არსებობს წევრ სახელმწიფოებში. რეკომენდაციის მიზნებისთვის, ქალების და კაცების დაბალანსებული წარმომადგენლობა ნიშნავს იმას, რომ პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში, გადაწყვეტილების მიმღებ ნებისმიერ ორგანოში ქალების ან კაცების წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს 40%-ზე ნაკლები.

30. 2020 წელს, ვენეციის კომისიამ²⁶ აღნიშნა, რომ მნიშვნელოვანი პროგრესი განხორციელდა ბოლო 25 წლის მანძილზე და ევროპის საბჭოს არაერთმა წევრმა სახელმწიფომ მიაღწია „დაბალანსებულ გენდერულ წარმომადგენლობას“ - მინიმუმ 40%, თუმცა, ის ფაქტი, რომ ევროპაში არაერთ პარლამენტში ქალები კვლავ არასაკმარისად არიან წარმოდგენილები პრობლემურად უნდა ჩაითვალოს დემოკრატიული და ადამიანის უფლებების პერსპექტივიდან. წევრ სახელმწიფოებში დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების ხელშეწყობისთვის, „ევროპის საბჭოს ერთ-ერთი პრიორიტეტი ქალებსა და კაცებს შორის თანასწორობის სფეროში არის ორივე სქესის უფრო დაბალანსებული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა პოლიტიკურ და საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაში (Rec(2003)3, განმარტ. მემორანდუმი, I C, 13)“.

31. პოლიტიკაში ქალების წარმომადგენლობაზე საარჩევნო სისტემების გავლენის შესახებ ვენეციის კომისიის ანგარიშის თანახმად, არსებობს სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური ფაქტორები, რომლებიც აფერხებს ან ხელს უწყობს პარლამენტზე ქალების წვდომას, ხოლო პოლიტიკის ინსტიტუციურ ფაქტორებს შორის, როგორც საარჩევნო სისტემას, ისე გენდერულ კვოტებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინონ ქალების წარმომადგენლობაზე პარლამენტში.²⁷

²² გაერო, ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კონვენცია (CEDAW), 1979. ორიგინალი ვერსია ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>. იხ. მუხლები 7(c) და 3, CEDAW. ასევე, იხ. ვენეციის კომისია და ODIHR, პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები, [CDL-AD\(2020\)032](#), პ. 166ff., რომელიც შეიცავს დამატებით მითითებებს.

²³ იხ., ვენეციის კომისიის ანგარიში ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობის და საარჩევნო ადმინისტრაციის შესახებ - სინთეზური კვლევა გავრცელებული გამოწვევების და პრობლემური საკითხების შესახებ, [CDL-AD\(2006\)018](#), პ. 179.

²⁴ მაგ., ვენეციის კომისია და ODIHR, სომხეთი - ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, 2016 წლის 18 აპრილი, [CDL-AD\(2016\)019](#), პ. 121; იხ. ვენეციის კომისია და ODIHR, პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები, [CDL-AD\(2010\)024](#), პ. 99.

²⁵ მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2003)3 წევრი სახელმწიფოების მიმართ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გადაწყვეტილების მიღებაში ქალების და კაცების დაბალანსებული მონაწილეობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848.

²⁶ იხ., ვენეციის კომისიის ანგარიში ევროპაში საარჩევნო კანონმდებლობის და საარჩევნო ადმინისტრაციის შესახებ - სინთეზური კვლევა გავრცელებული გამოწვევების და პრობლემური საკითხების შესახებ, [CDL-AD\(2020\)023](#), პ. 258.

²⁷ ვენეციის კომისია, საარჩევნო სისტემების გავლენა ქალების წარმომადგენლობაზე პოლიტიკაში, [CDL-AD\(2009\)029](#), პ. 107f.

32. თითოეულმა ქვეყანამ თავად უნდა გადაწყვიტოს, თუ როგორ გააუმჯობესებს გენდერულ თანასწორობას დემოკრატიულ ინსტიტუტებში, მათ შორის, პარლამენტში.²⁸ ბოლო ათწლეულის მანძილზე, ვენეციის კომისიის დაკვირვებით, სახელმწიფოთა მზარდმა რაოდენობამ გენდერული კვოტები საარჩევნო კანონმდებლობაში გაითვალისწინა და ამ კუთხით უპირატესობა ენიჭება კვოტებს საარჩევნო სიებში, ნაცვლად საარჩევნო ოლქებში რეზერვირებული ადგილებისა.²⁹ იგი მიიჩნევს, რომ საკანონმდებლო კვოტების დაწესების შემთხვევაში, ასეთი კვოტა უნდა ითვალისწინებდეს ქალების მინიმუმ 30%-ს საარჩევნო სიებში, ხოლო ეფექტურობისთვის უმჯობესია 40% ან 50%.³⁰

33. როგორც ვენეციის კომისიამ და ODIHR-მა აღნიშნეს 2011 წლის ერთობლივ დასკვნაში საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ, „მართალია გენდერულ კვოტებს არ მოითხოვს არც ევროპის საბჭო და არც ეუთო, ორივე აცნობიერებს, რომ საკანონმდებლო ზომები ეფექტური მექანიზმებია პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში ქალების მონაწილეობის ხელშეწყობისთვის.“³¹ ამას გარდა, ისინი მიუთითებდნენ CEDAW კონვენციის მე-4 მუხლზე, რომლის მიხედვითაც „მონაწილე სახელმწიფოების მიერ დროებითი სპეციალური ზომების მიღება, რომლებიც მიმართულია კაცებსა და ქალებს შორის დე-ფაქტო თანასწორობის დასაჩქარებლად, არ უნდა ჩაითვალოს დისკრიმინაციად.“³² უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო ორგანოებში გენდერულად დაბალანსებული წარმომადგენლობის (გენდერული პარიტეტი) უზრუნველყოფის ზომები სულ უფრო და უფრო მეტად განიხილება, როგორც საერთაშორისო სტანდარტი.³³ ამასთან, კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ, მოქმედებს საჯარო ცხოვრებაში გენდერული ბალანსის უზრუნველყოფის კონსტიტუციური ვალდებულება, ხოლო გენდერული კვოტების გაუქმება პირდაპირ ეწინააღმდეგება ამ მიზანს. საკანონმდებლო ორგანოში და პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში ქალების არასაკმარის წარმომადგენლობაზე მითითებით, ზოგადად, ვენეციის კომისიამ და ODIHR-მა საქართველოს ჯერ კიდევ 2011 წელს მიმართეს *რეკომენდაციით, inter alia*, საარჩევნო სისტემის გადახედვის შესახებ, „კვოტების ან სხვა აღიარებული მეთოდების გამოყენებით, რომელიც ხელს შეუწყობს ქალი კანდიდატების არჩევას, რათა არჩეული ქალების ამჟამინდელი პროცენტული რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდოს; (...) პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო დაფინანსების გარკვეული ნაწილი შესაძლებელია დაკავშირებული იქნეს იმ ქალების პროპორციულ რაოდენობასთან, რომლებიც პოლიტიკური პარტიების მიერ არიან ნომინირებული და/ან პარტიულ სიებში არიან წარმოდგენილები.“³⁴

²⁸ ვენეციის კომისია და ODIHR, სომხეთი - ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსის პროექტზე, 2016 წლის 18 აპრილის მდგომარეობით, [CDL-AD\(2016\)019](#), პ. 121.

²⁹ ვენეციის კომისია, ანგარიში პოლიტიკურ პარტიებში კანდიდატების ნომინირების მეთოდების შესახებ, [CDL-AD\(2015\)020](#), პ. 79.

³⁰ ვენეციის კომისია და ODIHR, სომხეთი - ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსის პროექტზე, 2016 წლის 18 აპრილის მდგომარეობით, [CDL-AD\(2016\)019](#), პ. 121.

³¹ ვენეციის კომისია და ODIHR, ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ, [CDL-AD\(2011\)043](#), პ. 34, შეიცავს მითითებას ეუთოს მინისტრიალის საბჭოს გადაწყვეტილებაზე No. 7/09, რომელიც ეხება ქალების მონაწილეობას პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, პ. 2; და ევროპის საბჭო, საპარლამენტო ანგარიში, 2009 წლის 22 დეკემბერი, საარჩევნო სისტემის საშუალებით პოლიტიკაში ქალების წარმომადგენლობის გაზრდის შესახებ.

³² გაერო, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, 1979. ორიგინალი ვერსია ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>.

³³ მაგ., იხ., CEDAW ზოგადი რეკომენდაცია No 40 (მიმდინარეობს შემუშავება), რომელიც ეხება გადაწყვეტილების მიღების სისტემებში ქალების თანაბარ და ინკლუზიურ წარმომადგენლობას; ევროპის საბჭო, წევრი სახელმწიფოების მიმართმინისტროთა კომიტეტის რეკომენდაცია *Rec(2003)3* პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქალების და კაცების დაბალანსებული მონაწილეობის შესახებ და ევროპის საბჭოს რეკვიავიკის სამიტი - ჩვენი ღირებულებების გარშემო გაერთიანება, რეკვიავიკის დელარაცია, პ.10.

³⁴ ვენეციის კომისია და ODIHR, ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის პროექტის შესახებ, [CDL-AD\(2011\)043](#), პ. 35.

34. 2020 წელს განხორციელებული ცვლილებები, რომელთა საფუძველზეც შემოღებული იქნა კვოტები საპარლამენტო და ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატთა სიებისთვის და აგრეთვე, ფინანსური წამახალისებელი ზომები პოლიტიკური პარტიებისთვის სრულად შეესაბამება აღნიშნულ რეკომენდაციებს – და წინა რეკომენდაციებს, რომლებსაც შეიცავს ODIHR-ის საარჩევნო მონიტორინგის ანგარიშები³⁵ – თუმცა, ეს ცვლილებები ამჟამად გაუქმებულია ისე, რომ არ მომხდარა მათი ჩანაცვლება რაიმე სხვა ზომებით, რომლებიც ქალი კანდიდატების არჩევის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად.

35. ეს ნაბიჯი შემფოთებას იწვევს, გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის კუთხით ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე მოქმედი იმ პოზიტიური მოვალეობების გათვალისწინებით, რომლებიც აღწერილია ზემოთ. ცვლილებების შესახებ განმარტებითი ბარათის მიხედვით, კვოტირების მექანიზმი არაეფექტური აღმოჩნდა, თუმცა, მასში არ არის წარმოდგენილი რაიმე ემპირიული მტკიცებულება. ამავდროულად, იმ ორი პარტიის წარმომადგენლებმა, რომელიც მხარს უჭერდა კვოტების გაუქმებას, მომხსენებლებს განუმარტეს, რომ კვოტირების მექანიზმმა გარკვეულწილად უკვე მიაღწია მის მიზანს, რადგან გაიზარდა პოლიტიკაში ჩართული ქალების რაოდენობა, ხოლო ქალთა საკითხები პოლიტიკური დღის წესრიგის რელევანტური ნაწილი გახდა. მომხსენებლების ხელთ არსებული ინფორმაციის თანახმად, პოლიტიკაში ქალების წარმომადგენლობა მართლაც გაიზარდა სავალდებულო გენდერული კვოტების დანერგვის შედეგად:³⁶ ქალების წარმომადგენლობა პარლამენტში, მე-9 მოწვევის პარლამენტთან შედარებით (2016 წ.) გაიზარდა 3%-ით და შეადგინა 19.1%-ს (2020 წელს); ხოლო ქალების რაოდენობა ადგილობრივ საბჭოებში გაიზარდა 13.8%-დან (2017 წ.) 24%-მდე (2021 წ.).³⁷ ამავდროულად, ეს რიცხვები ნათლად მიუთითებს, რომ საჭიროა მეტი პროგრესი, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტს ქალები წარმოადგენენ. შეხვედრებში მონაწილეთა უმრავლესობა დაეთანხმა იმ აზრს, რომ სავალდებულო გენდერული კვოტები ისევ აუცილებელია საქართველოში და ისინი ყველაზე ეფექტური ინსტრუმენტი აღმოჩნდა ქალი კანდიდატების არჩევის ხელშეწყობისთვის; ამავდროულად, სრულად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლამ საპარლამენტო არჩევნებისთვის - რაც პირველად 2024 წლის ოქტომბრის არჩევნებზე ამოქმედდება - შესაძლოა გაზარდოს მათი ეფექტურობა. შეხვედრის მონაწილეებმა, აგრეთვე, გამოხატეს გარკვეული შეშფოთებები ადგილობრივ არჩევნებთან დაკავშირებით, სადაც კვოტები განსაკუთრებით ეფექტური აღმოჩნდა. და ბოლოს, შეხვედრების რამდენიმე მონაწილემ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საქართველოში ამჟამად არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, მხოლოდ გენდერული კვოტები არ იქნება საკმარისი, არამედ, დამატებითი ზომებია საჭირო - სახელმწიფოს და პოლიტიკური პარტიების მხრიდან - ქალი კანდიდატების დასაცავად და წასახალისებლად.

36. წინა პუნქტების გათვალისწინებით, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა, მიღებული იქნეს განსაკუთრებული დროებითი ზომები პარლამენტსა და ადგილობრივ საბჭოებში (საკრებულოებში) ქალთა წარმომადგენლობის გასაუმჯობესებლად, როგორცაა, გენდერული კვოტების ხელახლა შემოღება ან სხვა აღიარებული მეთოდების დანერგვა, ქალი

³⁵ იხ., მაგ., OSCE/ODIHR-ის საარჩევნო სადამკვირვებლო ანგარიში, საქართველო, საპარლამენტო არჩევნები, 8 ოქტომბერი და 30 ოქტომბერი (მეორე რაუნდი), 2016 წ. რეკომენდაცია 16, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/261521>.

³⁶ იხ. 2022 წლის კვლევა „სავალდებულო გენდერული კვოტები საქართველოში: 2020 და 2021 წლების არჩევნების პრაქტიკა“, ჩატარებულია ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ, ხელმისაწვდომია: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/undp-georgia-gender-quotas-2022-eng.pdf>, გვ.გვ. 27f.

³⁷ პროპორციული სიებიდან, 2021 წლის ადგილობრივ არჩევნებში ქალებმა მოიპოვეს მანდატების 31.4%, შედარებისთვის, 2017 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი იყო 19.8%.

კანდიდატების არჩევის ხელშეწყობისთვის, რათა არსებითად გაიზარდოს არჩეული ქალების ამჟამინდელი პროცენტული რაოდენობა.

IV. დასკვნა

37. 2024 წლის 16 აპრილის წერილით, ქალბატონმა ზანდა კალნინა-ლუკასევიცამ, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტის პრეზიდენტმა, ითხოვა ვენეციის კომისიის დასკვნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის 4 აპრილს მიღებული საარჩევნო კოდექსის ცვლილებების შესახებ, რომლითაც გაუქმდა გენდერული კვოტები.

38. საარჩევნო კოდექსში 2020 წელს შეტანილი ცვლილებებით, საქართველოში პირველად დაინერგა სავალდებულო გენდერული კვოტები საარჩევნო სიებში, რითაც შეიქმნა დროებითი მექანიზმი ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდისთვის. 2020 წელს, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ კანონში შემოღებული იქნა ახალი დებულება, რომლის მიხედვითაც პოლიტიკურ პარტიებს, რომელთაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს დაფინანსებას, მიიღებს დანამატს საბაზისო დაფინანსების 30% ოდენობით, თუ არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიის ყოველ 10 კანდიდატში განსხვავებული სქესი წარმოდგენილი იქნება სულ ცოტა 30%-ით. 2023 წლის თებერვალში, პარლამენტმა პროპორციული პარტიული სიების შემთხვევაში გენდერული კვოტების მოქმედების ვადა 2032 წლამდე გაახანგრძლივა.

39. 2024 წლის 4 აპრილს, საქართველოს პარლამენტმა დაჩქარებული წესით გააუქმა საარჩევნო კოდექსით პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო სიებისთვის გათვალისწინებული ზემოაღნიშნული სავალდებულო გენდერული კვოტები და გენდერულ დაფინანსებასთან დაკავშირებული წესი, რომელსაც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ კანონი ითვალისწინებდა. 2024 წლის 17 აპრილს, საქართველოს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო ცვლილებებს. 2024 წლის 15 მაისს, საქართველოს პარლამენტმა დაძლია პრეზიდენტის ვეტო, 2024 წლის 21 მაისს ცვლილებების შესახებ კანონს ხელი მოაწერა პარლამენტის თავმჯდომარემ და კანონი ძალაში შევიდა.

40. ვენეციის კომისია უაღრესად შეშფოთებულია იმის გამო, რომ ცვლილებები დაჩქარებული წესით იქნა მიღებული, საჯარო კონსულტაციების გამართვისა და იმ შეშფოთებების გათვალისწინების გარეშე, რომლებიც წამოიჭრა საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს სახალხო დამცველის, ოპოზიციის და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. ამას გარდა, პოლიტიკური პარტიების კანდიდატთა სიებთან დაკავშირებული ცვლილებები რელევანტურია არჩევნების შედეგებისთვის და ამ ცვლილებების მიღება მაშინ, როდესაც მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლებია დარჩენილი - არჩევნები 2024 წლის ოქტომბერში გაიმართება - არაერთ სერიოზულ შეშფოთებას წარმოშობს საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობასთან დაკავშირებით. ვენეციის კომისია კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს, რაც წინა დასკვნებშიც არის აღნიშნული, რომ საქართველოში საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების ხშირად შეტანა აზიანებს საარჩევნო პროცესის მთლიანობას და სახელმწიფოს მიმდინარე ძალისხმევას დემოკრატიის კონსოლიდირების კუთხით.

41. არსებით საკითხებთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის, ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია (CEDAW) აღიარებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, უზრუნველყოს

გენდერული თანასწორობა - რაც აღიარებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, 2020 წლის გადაწყვეტილებაში, სადაც დადასტურდა დროებითი გენდერული კვოტების კონსტიტუციურობა მათი ქალების მიმართ გამოყენების შემთხვევაში. თითოეული ქვეყანა თავად წყვეტს, თუ როგორ გააუმჯობესოს გენდერული თანასწორობა დემოკრატიულ ინსტიტუტებში, მათ შორის, პარლამენტში, თუმცა, დადასტურებულია, რომ გენდერულ კვოტებს ძლიერი გავლენა აქვთ ქალების წარმომადგენლობაზე პარლამენტში და ისინი არ ეწინააღმდეგებიან თანაბარი საარჩევნო ხმის უფლებას, თუ მათ აქვთ კონსტიტუციური საფუძველი, როგორც ეს საქართველოს შემთხვევაშია. ციფრებიდან ჩანს, რომ ქართულ პოლიტიკაში ქალების წარმომადგენლობა გაიზარდა სავალდებულო გენდერული კვოტების დანერგვის შედეგად, თუმცა, საჭიროა მეტი პროგრესი: ქალების წარმომადგენლობა პარლამენტში გაიზარდა 19.1%-ით, 2020 წლის არჩევნების შემდეგ, ხოლო ადგილობრივ საბჭოებში - 24%-ით, 2021 წლის არჩევნების შემდეგ. ამავდროულად, აღნიშნული მაინც ჩამორჩება რეკომენდებულ ევროპულ სტანდარტს, რომლის მიხედვითაც პოლიტიკურ ან საჯარო ცხოვრებაში, გადაწყვეტილების მიღების ორგანოში ქალები ან კაცები 40%-ით მაინც უნდა იყვნენ წარმოდგენილები.

42. 2020 წელს განხორციელებული ცვლილებები, რომელთა საფუძველზეც შემოღებული იქნა კვოტები საპარლამენტო და ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატთა სიებისთვის და აგრეთვე, ფინანსური წამახალისებელი ზომები პოლიტიკური პარტიებისთვის სრულად შეესაბამებოდა ვენეციის კომისიის წინა რეკომენდაციებს, თუმცა, ეს ცვლილებები ამჟამად გაუქმებულია ისე, რომ არ მომხდარა მათი ჩანაცვლება რაიმე სხვა ზომებით, რომლებიც ქალი კანდიდატების არჩევის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად.

43. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა, მიღებული იქნეს განსაკუთრებული დროებითი ზომები პარლამენტში ქალების წარმომადგენლობის ხელშეწყობისთვის, რათა არსებითად გაიზარდოს არჩეული ქალების ამჟამინდელი პროცენტული მაჩვენებელი.

44. ვენეციის კომისია გამოთქვამს მზადყოფნას ამ კუთხით შემდგომი დახმარება გაუწიოს საქართველოს ხელისუფლებასა და საპარლამენტო ასამბლეას.