

ავტორი: ბ. თორთლაძე

17 თებერვალი, 2020 წ.

ასე იტყოდა ეუთო ოდირი, ანუ რა წერია დასკვნაში?



2020 წელია და საქართველო მორიგი არჩევნების ფაზაში შედის. ახლოვდება საარჩევნო კამპანიის დაწყებაც და ქვეყანაში კვლავ არ არსებობს თანხმობა საარჩევნო მოდელზე. ნაცვლად პოლიტიკური პროგრამების ფორმირებაზე ფოკუსირების, პოზიტიური დღის წესრიგის შექმნისა და ფუნდამენტურ საკითხებზე საზოგადოების კონსოლიდაციის პარტიებს ერთმანეთის წინააღმდეგ დაუსრულებელი ბატალიები აქვთ გაჩაღებული. თემატურმა დისკუსიებმა უკანა პლანზე გადაინაცვლა და საჯარო სივრცეში ძირითადად პერსონალური დაპირისპირებები პრევალირებს. დიპლომატიური კორპუსის მოდერაციით მიმდინარე მოლაპარაკებები ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის ჯერჯერობით უშედეგოა და მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პერიოდულად, ჩნდება ხოლმე მესამე მხარის ინიციატივებიც, რომლებიც მხარეთა მიერ შეთავაზებული პროექტების მიუკერძოებელი არბიტრის მიერ შეფასებას ითვალისწინებს. სწორედ ამ კონტექსტში შეიძლება განვიხილოთ საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო) დემოკრატიული ინტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისისთვის (ოდირი)

2019 წლის 9 დეკემბერს გაგზავნილი [მიმართვა](#), რომლითაც ომბუდსმენმა ითხოვა საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შესატანი ცვლილებების [კანონის პროექტის](#) შეფასება. ეუთო ოდირის მოსაზრების გასაჯაროებისთანავე განსხვავებული მოსაზრებები გაჟღერდა დოკუმენტში გაკეთებულ დასკვნებთან დაკავშირებით. აღნიშნული სტატიის მიზანი არ არის ინიცირებული კანონის პროექტის კონსტიტუციურობის შეფასება, არამედ ეუთო ოდირის დასკვნის გააზრება და მოლაპარაკებების პერსპექტივის ანალიზი.

სანამ ეუთო ოდირის მიერ გამოქვეყნებულ დოკუმენტს განვიხილავდეთ, მნიშვნელოვანია, მოკლდ განვმარტოთ, თუ რა ორგანიზაციაზე ვსაუბრობთ და რა [მანდატის](#) ფარგლებში ოპერირებს ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის სტრუქტურული ერთეული. ეუთო 1975 წელს შექმნილი [გაერთიანება](#), რომელიც მიზნად ისახავს წევრ სახელმწიფოებში მშვიდობისა და უსაფრთხოების განმტკიცებას, ქვეყნებს შორის მეგობრული ურთიერთობების განვითარებასა და მართლმსაჯულების სისტემების გაჯანსაღებას. ოდირის წინამორბედი თავისუფალი არჩევნების ოფისი, რომელიც 1990 წლის [პარიზის ქარტიით](#) შეიქმნა, ფოკუსირებული იყო წევრ სახელმწიფოებში საარჩევნოდ კონტაქტების გამარტივებასა და ინფორმაციის ეფექტურად გაცვლაზე. 1992 წელს [ჰელსინკის სამიტმა](#) გააფართოვა თავისუფალი არჩევნების ოფისის მანდატი და ოდირის სახით ჩამოაყალიბა ადამიანების უფლებებისა და დემოკრატიის, მამასადამე [ადამიანური განზომილებების](#) მხარდამჭერი ინსტიტუცია. ოდირის საქმიანობა დღესდღეობით ფარავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორებიცაა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლა, დემოკრატიზაცია, განათლება, არჩევნები, გენდერული თანასწორობა, ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები, საკანონმდებლო მხარდაჭერა, მიგრაცია, რომა და სინტი საზოგადოება, კანონის უზენაესობა, ტოლერანტობა და ანტი დისკრიმინაცია. სწორედ [საკანონმდებლო მხარდაჭერის კომპონენტი](#) გულისხმობს წევრი ქვეყნების შიდა რეგულაციური ჩარჩოს გაუმჯობესების მიზნით არსებული კანონმდებლობის ან კანონის ცვლილების პროექტის შეფასებასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადობის განხილვას.

ეუთო ოდირის დასკვნის შესავალშივე განსაზღვრულია, რომ შემოთავაზებული ცვლილებების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შეფასების ექსკლუზიური პრეროგატივა საქართველოს შიდა სასამართლოებს ეკუთვნით. საკუთარ ანალიზში ორგანიზაცია შემოიფარგლება კანონის ცვლილებების პროექტის საერთაშორისო ვალდებულებებისა და სტანდარტების, მათ შორის, ეუთოს დებულებებისა და საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის ჭრილში განხილვით. ოდირს შემოთავაზებული აქვს ასევე ის რეკომენდაციები, რომლებიც ცვლილებების პროექტის არსებული ფორმით დამტკიცების შემთხვევაში საქართველომ შესაძლებელია გაითვალისწინოს. ორგანიზაციის მანდატისა და საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით თავიდანვე ცხადი იყო, რომ ვერ შეფასდებოდა კანონის პროექტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი.

შესაბამისად, მხარეების მოლოდინი, რომ დასკვნა თავისი მიგნებებით პოლიტიკური მოლაპარაკებების პროცესის გარდამტეხი იქნებოდა, მცდარი აღმოჩნდა. როგორც [საჯარო განცხადებებიდან](#) ირკვევა, სახალხო დამცველიც ელოდა, რომ დასკვნა საერთაშორისო სტანდარტებთან ერთად კონსტიტუციური შესაბამისობის საკითხებსაც მოიცავდა, თუმცა ბუნდოვანია, თუ რას ეფუძნებოდა ეს განწყობა. ეუთო ოდირის მიერ გამოცემულია [ასეულობით ანალიზი](#) არაერთი ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის, თუ კანონის პროექტების შესახებ და ნათელია, რომ ინსტიტუცია ორი მიმართულებით იკვლევს საკითხებს- ერთი მხრივ ეუთოს ვალდებულებების, ასევე ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტების და მეორე მხრივ- საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის კუთხით. ნიშანდობლივია, რომ ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის არსებული უთანხმოების გაცხადებულ მიზეზად დასახელდა არა წარმოდგენილი პროექტის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა, არამედ ე. წ. გერმანული მოდელის შეუსაბამობა საქართველოს კონსტიტუციის არსებულ რედაქციასთან. ნებისმიერ შემთხვევაში, მისასალმებელია სახალხო დამცველის, როგორც პოლიტიკურ მხარეებს შორის ერთ-ერთი შუამავლის პოზიტიური ჩართულობა პროცესში.

თავად დასკვნა, რამდენიმე მნიშვნელოვან განმარტებას აკეთებს საარჩევნო სისტემებთან და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებით. დოკუმენტის მე-8 პარაგრაფში აღნიშნულია, რომ საარჩევნო სისტემის შერჩევა სახელმწიფოთა სუვერენული გადაწყვეტილებაა და ეფუძნება მხოლოდ ერთ დათქმას- ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებს. ამასთანავე, ოდირის შეფასებით, არ არსებობს საერთაშორისო ნორმა, რომელიც ადგენს საარჩევნო სისტემის შერჩევის წესს. ცნობილია, რომ ისტორიულ-პოლიტიკური, კულტურული, გეოგრაფიული და სხვა მახასიათებლების გათვალისწინებით სახელმწიფოებს განსხვავებული საარჩევნო მოდელები აქვთ. მათი დემოკრატიულობის შესამოწმებლად არსებობს გლობალურად აღიარებული საარჩევნო პრინციპები, როგორებიცაა: საყოველთაობა, თანასწორობა, ფარულობა, თავისუფლება და სამართლიანობა. სწორედ ზემოაღნიშნულ პრინციპებთან შესაბამისობა განსაზღვრავს კონკრეტული ქვეყნის საარჩევნო სისტემის ავკარგიანობას. მთავარი, რაც არჩევნის გაკეთებისას გადამწყვეტია, ეს საყოველთაო თანხმობაა. გამართული საარჩევნო სისტემა ქვეყნის გრძელვადიანი, მშვიდობიანი და დემოკრატიული განვითარების წინაპირობაა, ის მთლიანი საზოგადოების მონაპოვარია და არა რომელიმე ერთი პოლიტიკური ძალის. სწორედ ამ კონტექსტში, ოდირის დასკვნა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს საარჩევნო რეფორმის ინკლუზიურობას, მათ შორის, მხარეთა ჩართულობის კონტექსტში, ასევე, ეროვნული კონსენსუსის მიღწევას.

საქართველოს საარჩევნო სისტემის პრობლემა, რომელსაც ეუთო ოდირი უკვე წლებია აღნიშნავს, გახლავთ საარჩევნო ოლქების დაყოფისთვის განსაზღვრული სამართლებრივი ჩარჩოს ხარვეზიანობა. კერძოდ, არ არსებობს საზღვრების დადგენის, ერთიანი, განჭვრეტადი სტანდარტი, რაც ყოველი არჩევნების დროს

საარჩევნო ოლქების ხელოვნური შერწყმისა და დაყოფის რისკს ქმნის. (ე. წ. [ჯერიმანდერინგი](#)) ოდირის დოკუმენტში მოცემულია რეკომენდაცია, რომ მრავალმანდატიანი ოლქების შემოღების შემთხვევაში დაწესდეს საზღვრების გამიჯვნის ერთიანი წესი. დოკუმენტში ასევე შემოთავაზებულია მიდგომები, თუ როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს წარმოდგენილი პროექტი საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებით. საგულისხმოა, ის გარემოებაც, რომ ეუთო ოდირის მოსაზრებით წარმოდგენილი პროექტი ითვალისწინებს საარჩევნო კანონმდებლობის ფუნდამენტური ელემენტების ცვლილებას. საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით კი მართებული არ არის არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე საარჩევნო სისტემის ძირეული მოდიფიცირება. ამასთანავე, ის აღნიშნავს, რომ შეთავაზებული მოდელის შეცვლა შესაძლებელია ხმათა მარტივი უმრავლესობით. ეს ჩანაწერი ორგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა. შეგვიძლია ვიფიქროთ, რომ ეუთო ოდირს მართებულად არ მიაჩნია ერთი წლით ადრე ასეთი კანონის მიღება; ან, ცვლილებისთვის საჭირო ვოტუმის გათვალისწინებით, ორგანიზაცია ვერ ხედავს ერთი წლით ადრე ასეთი ტიპის გარდაქმნების განხორციელებაში რაიმე პრობლემას. ამ ჩანაწერის შინაარსის დაზუსტება მნიშვნელოვანი იქნება შემდგომი მოლაპარაკების პროცესისთვის, რამეთუ არჩევნებამდე ერთ წელზე ნაკლებია დარჩენილი და თუკი ნებისმიერი ფუნდამენტური ცვლილება ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრაქტიკას, ამ შემთხვევაში, პოლიტიკური პარტიები უნდა დაფიქრდნენ არსებული სისტემით არჩევნების ჩატარების კომპრომისზე.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ ეუთო ოდირს ოპოზიციის მიერ შეთავაზებული პროექტი, ზოგადად, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად მიაჩნია. ამავდროულად, ორგანიზაცია არაფერს საუბრობს ცვლილებების პროექტის საქართველოს კონსტიტუციასთან თავსებადობაზე. საჯარო სივრცეში არჩევნების ახლებური მოდელით გამართვის შესახებ, დამატებით, არაერთი შეთავაზება ჟღერდება პერიოდულად. მსჯელობები იმართება კონკრეტული მოდელის კონსტიტუციურობისა და სამართლებრივი მიზანშეწონილობის ნაწილზე. თუმცა, პრობლემა, რომელსაც ქართული პოლიტიკური ისტებლიშმენტი ეჯახება არა იმდენად სამართლებრივია, რამდენადაც პოლიტიკური. საარჩევნო სისტემის იურიდიული გამართულობა სამართლებრივი ტექნიკის საქმეა, ხოლო ამ ეტაპზე მთავარია პოლიტიკური კომპრომისის მიღწევა, რათა პროცესები ჯანსაღ კალაპოტს დაუბრუნდეს.