

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს
ორგანული კანონის პროექტზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა გარანტირებულია საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციით და გამოცხადებულია უმნიშვნელოვანეს სახელმწიფოებრივ პრიორიტეტად. ამავე უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ემსახურება ადამიანის უფლებათა სფეროში მიღებული საერთაშორისო დოკუმენტები: „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“, „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტი“, „კონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა პაქტი“, კონვენცია „ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, კონვენცია „საზოგადოებრივი და ქალთა თანაბარი ღირებულების შრომის თანაბარი ანაზღაურების შესახებ“, კონვენცია „შრომის და დსაქმების სფეროში დისკრიმინაციის შესახებ“, კონვენცია „ბავშვთა უფლებების შესახებ“, კონვენცია „წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური და ღირსების შემლახავი მოპყრობისა და სასჯელის წინააღმდეგ“. ამ დოკუმენტთა უმრავლესობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს გენდერული თანასწორობის იდეას, რომელიც სახელმწიფოს დემოკრატიულობისა და სოციალური სამართლიანობის ერთ-ერთი არსებითი ინდიკატორია. მის პრიორიტეტებად მიჩნეულია: შრომითი საქმიანობის სფერო, განათლება, ეკოლოგია, ჯანდაცვა, ძალაუფლება და საზოგადოებრივი გავლენა.

გარდამავალი პერიოდის სირთულეების მიუხედავად ქართული სახელმწიფო დიდ ყურადღებას აქცევს შეთანხმებებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, მათ შორის, „ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციას“, რომელსაც საქართველო, ყოველგვარი დათქმის გარეშე, 1994 წელს შეუერთდა. კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ქალთა დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტს წარუდგინოს ანგარიში ქვეყანაში ქალთა მდგომარეობის თაობაზე და, ასევე, კონვენციის შესრულების ხარისხის შესახებ.

დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტმა, საქართველოს სახელმწიფოს საქართველოს სამთავრობო და არასამთავრობო მოხსენებების გაცნობის საფუძველზე, რამდენჯერმე შეიმუშავა დასკვნითი კომენტარები, სადაც აღნიშნულია კომიტეტის შემფოთების პრინციპული სფეროები და მითითებულია მდგომარეობის გამოსასწორებლად გასატარებელი ღონისძიებები. შემფოთება გამოთქმულია ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების ეროვნული პროგრამის არასრულად განხორციელების გამო, რამაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქალთა ჩართვის საკითხი კვლავ გადაუჭრელი დატოვა და იმის გამოც. რომ თანასწორობის მიღწევის კონცეფციები და გადაწყვეტილებები

ფორმალურად ძალაშია, მაგრამ რეალურად იგნორირებულია. კომიტეტმა სახელმწიფოს მისცა რეკომენდაცია, რომ გადაისინჯოს ასეთი კონცეფციებისა და გადაწყვეტილებების მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება და რეალური თანასწორობის მისაღწევად მიღებული იქნას დროებითი სპეციალური ზომები, მათ შორის, პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობისა და დასაქმების სფეროებში ქვოტების საკითხი.

ასეთი ზომები გათვალისწინებულია სხვა საერთაშორისო დოკუმენტებითაც: ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის თანახმად, ყოველ ადამიანს უფლება აქვს, მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში უშუალოდ, ან თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-3 მუხლის თანახმად, ამ პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებულია კისრულობენ, უზრუნველყონ მამაკაცისა და ქალისათვის თანასწორი უფლება, ისარგებლონ ამ პაქტით დადგენილი ყველა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებით. ამავე პაქტის მე-7 მუხლი კი ითვალისწინებს თითოეულისათვის უფრო მაღალ სამსახურებრივ საფეხურზე დაწინაურების თანაბარ შესაძლებლობას, მხოლოდ და მხოლოდ შრომითი სტაჟისა და კომპეტენციის შესაბამისად.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-3 მუხლის თანახმად, ამ პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები კისრულობენ ვალდებულებას, უზრუნველყონ ქალისა და მამაკაცის თანაბარი უფლება, ისარგებლონ ამ პაქტით გათვალისწინებული ყველა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებით.

ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის კონვენციის მე-4 მუხლის თანახმად, მონაწილე სახელმწიფოების მიერ სქესთა შორის ფაქტობრივი თანასწორობის დამყარების დასაჩქარებლად მიღებული დროებითი სპეციალური ზომები დისკრიმინაციულად არ ჩაითვლება, რადგან მან არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება გამოიწვიოს არათანაბარი და განსხვავებული სტანდარტების შენარჩუნება. აღნიშნული ზომები უნდა გაუქმდეს, როცა მიღწეული იქნება მიზანი, რომელიც შესაძლებლობათა თანაბრობასა და თანასწორობაში გამოიხატება.

2006 წლის 24 ივლისს პარლამენტმა მიიღო გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო კონცეფცია, რომელიც ითვალისწინებს იმ ძირითად პრინციპებსა და მიმართულებებს, რაც საფუძვლად უნდა დაედოს გენდერულ საკითხებზე კანონმდებლობის სრულყოფას საქართველოში. ნიშანდობლივია ისიც, რომ 2007 წლის 26 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2007-2009 წლების სამოქმედო გეგმა“, რომლის ერთ-ერთ მიზანს გენდერული თანასწორობის საკანონმდებლო ბაზის ფორმირება და კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა წარმოადგენს და მის საფუძველზე შეიქმნა უწყებათაშორისი კომისია. ეს

ყოველივე ხაზს უსვამს გენდერული თანასწორობის საკითხის მნიშვნელობას, თუმცა არ არის საკმარისი გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი:

კონვენციების ამ დებულებათა შესრულების მიზნით, სახელმწიფომ რეალურად უნდა გაატაროს ოფიციალური პოლიტიკა, რომელიც მიმართული იქნება ქალთა დე ფაქტო თანასწორუფლებიანობის დაჩქარებისაკენ და გადადგას ეფექტური ნაბიჯები ამ პოლიტიკის გასატარებლად. იგი ვალდებულია უზრუნველყოს ქალის თანასწორი და თანაბარი შესაძლებლობა, არჩეულ იქნას საჯაროდ ასარჩევ ორგანოებში, მონაწილეობდეს მთავრობის პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებაში, ეკავოს სახელმწიფო პოსტები, ახორციელებდეს ყველა ფუნქციას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დონეზე.

ამ მიზნის მიღწევის ხარისხის კრიტერიუმად გამოდგება ქალების პროცენტული შემადგენლობა პოლიტიკურ პარტიებში, მათი წარმომადგენლობა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში და ის ზომებიც, რაც სახელმწიფომ გაატარა, რათა გაზრდილიყო არჩევნებში მონაწილე ქალების, როგორც კანდიდატების, რიცხვი და თანამდებობაზე მყოფ ქალთა რაოდენობა. მხოლოდ აღნიშნულ კითხვებზე პასუხი იქნება ნათელი დემონსტრირება საქართველოს სახელმწიფოს მიერ რეალურად გატარებული პოლიტიკისა, რომელიც პირდაპირ და არაორაზროვნად მიუთითებს, თუ როგორ ასრულებს საქართველო საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებს და როგორ იცავს ქალის უფლებებს ქვეყანაში.

სამწუხაროდ, ქალთა წარმომადგენლობა სახელისუფლო სტრუქტურებში ძალიან დაბალია: საქართველოს პარლამენტში – 10%, აღმასრულებელ ხელისუფლების ზედა ეშელონებში არ აღემატება – 6, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში – 11, 5%, პოლიტიკური პარტიების მმართველ ორგანოებში – 9%.

რადგანაც გადაწყვეტილების მიღების ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობის ზრდის კოეფიციენტი მცირეა, პოლიტიკაში გენდერული დისბალანსის დასაძლევად მსოფლიოს 70-ზე მეტ ქვეყანამ გამოიყენა ისეთი სპეციალური ღონისძიებები, როგორიცაა საარჩევნო კვოტები.

სხვადასხვა ქვეყნებში კვოტირების ანუ ღროებითი სპეციალური ზომების გამოყენების სურათი შემდეგნაირია: ნორვეგია შიდაპარტიული კვოტების გამოყენების პიონერია. შემარცხენე სოციალისტურ პარტიას (SV) 1975 წლიდან აქვს შემოღებული 40% კვოტა ორივე სქესისათვის. ასევე ახორციელებს სიაში სხვადასხვა სქესის კანდიდატთა მონაცვლეობის წესს (ზიპპინგ სესტემ). 40% კვოტა ორივე სქესისათვის ასევე დაწესებული აქვს ნორვეგიის ლეიბორისტული პარტიას 1983 წლიდან, ცენტრისტულ პარტიას 1989 წლიდან, ქრისტიანულ სახალხო პარტიას 1993 წლიდან.

გერმანიაში პოლიტიკური პარტიები იყენებენ შიდაპარტიულ კვოტებს საარჩევნო სიის ფორმირებისას. მაგალითად, დემოკრატიული სოციალიზმის

პარტია (PDS) იყენებს 50% კვოტას პარტიულ სიებში. ალიანსი 90/მწვანეებიც 1986 წლიდან იყენებენ ასევე 50%-იან კვოტას. ქრისტიან-დემოკრატიულ პარტიაში 1996 წლიდან დაწესდა, რომ სიაში მინიმუმ ყოველი მესამე კანდიდატი ქალი უნდა იყოს. სოციალ-დემოკრატიული პარტიამ (შ) კვოტების სისტემა შემოიღო 1988 წლიდან. 1990 წლისათვის მიზანი იყო 25% ქალი კანდიდატის ჩართვა სიებში, 1994 წლისათვის 33%-ს, და 1998 წლისათვის კი უკვე 40%-ისა. 40%-იანი გენდერული კოვტა მოითხოვს ასევე, სიის ისე აგებას, რომ სიის ბოლო ადგილებზე მხოლოდ ერთი სქესი არ მოხვდეს, რისთვისაც სიაში მინიმუმ ყოველი მეხუთე მაინც იყოს განსხვავებული სქესის, ვიდრე წინა ოთხეული. რაკილა 80-იანი წლებიდან თითქმის ყველა პარტიამ დაუჭირა მხარი საკანონმდებლო ორგანოებში ქალთა მონაწილეობის გაზრდისათვის მიზანმიმართული საქმიანობის განხორციელებას, ბუნდესტაგში ქალთა რიცხვი გაიზარდა 10%-დან (1983 წ.) 20%-მდე (1990 წ.), 1997 წ. გახდა 26,6%, 2005 წლისათვის კი 31,8%-ს მიაღწია.

საფრანგეთში გენდერული კვოტების აუცილებლობა კონსტიტუციით არის განსაზღვრული. 1999 წელს კონსტიტუციაში შევიდა დამატება, რომლის მიხედვითაც “კანონმდებლობა მხარს უჭერს ქალისა და კაცისათვის საარჩევნო მანდატთა თანაბარ მისაწვდომობას” და პოლიტიკურს პარტიებს აკისრებს თანაბარი მისაწვდომობის უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობას. ამ შესწორებას „პარიტეტული რეფორმა“ ეწოდა.

2000 წელს ახალი საარჩევნო კანონით განისაზღვრა, რომ პარიტეტული რეფორმა 50%-50% შეეხება ყველა დონის პროპორციულ არჩევნებს:

- მუნიციპალურ არჩევნებს ქალაქებისათვის, სადაც 3 500 მეტი მცხოვრებია;

- სენატის არჩევნებს, პროპორციულად არჩეული სენატორთა მანდატებისათვის;

- რეგიონულ არჩევნებს;

- ევროპის პარლამენტის არჩევნებს;

- პარიზის საბჭოს არჩევნებს;

- პარიზის, ლიონისა და მარსელის რაიონის საბჭოების არჩევნებს.

ეს რეფორმა მოითხოვს ასევე პარტიების მიერ დასახელებულ კანდიდატთა შორის გენდერული ბალანსის დაცვას საფრანგეთის პარლამენტის არჩევნებისას, რომელიც ორტურიანი მაჟორიტარული სისტემით ტარდება.

2000 წლის საარჩევნო კანონმა დააწესა ფინანსური დასჯა იმ პოლიტიკური ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც არ დაიცავდნენ დასახელებულ კანდიდატთა შორის გენდერულ ბალანსს. საფრანგეთში სახელმწიფო ფინანსირებას პოლიტიკური ორგანიზაციებისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს. მაგალითად, 1999 წელს სახელმწიფო დოტაციათა შეადგინა პოლიტიკური სუბიექტების მთელი შემოსავლის 51 პროცენტი.

სახელმწიფოსაგან მიღებული ფინანსები მცირდება, თუ პარიტეტიდან გადახრა გაცდება 2%-ს. ამგვარად, პარტია, რომელიც დაასახელებს 49% ქალ კანდიდატს და 51% მამაკაცს არ დაჯარიმდება, მაგრამ მეტი განსხვავების შემთხვევაში დაჯარიმდება, შემდეგი წესით: თუ პარტიის მიერ წარდგენილი ქალი და მამაკაცი კანდიდატების რიცხვი 2%-ზე მეტად განსხვავდება, მაშინ სახელმწიფო დახმარება მცირდება ამ განსხვავების ნახევრით. მაგალითად, თუ პარტიმ წარადგინა 60% მამაკაცი კანდიდატი, ხოლო 40% ქალი, განსხვავება 20%-ის ტოლი იქნება და მაშინ პარტიას სახელმწიფო დახმარება შეუმცირდება 10%-ით.

მუნიციპალურ დონეზე კი, სადაც არჩევნები პროპორციული სისტემით ტარდება, კვოტები კიდევ უფრო ეფექტურად ტარდება: საარჩევნო ადმინისტრაცია უბრალოდ არ გაატარებს რეგისტრაციაში ისეთი პარტიის სიას, რომელიც პარიტეტის მოთხოვნას არ შეესაბამება.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და მსოფლიოს მრავალი სახელმწიფო ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობის მხოლოდ ისეთი მოდელს მიიჩნევენ მართებულიად, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნაში ქალისა და მამაკაცის თანასწორ მონაწილეობას უზრუნველყოფს. ასეთი პარიტეტის მიღწევა დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებელი ქვეყნის უმთავრესი ამოცანა უნდა იყოს. სწორედ ამ ამოცანის შესრულებას შეუწყობს ხელს ახალ საარჩევნო კოდექსში ისეთი დებულების შეტანა, რომელიც უზრუნველყოფს ქალთა და მამაკაცთა თანაბარ მონაწილეობასა და შემდგომში წარმომადგენლობას ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ სტრუქტურებში.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

პროექტის თანახმად, თუ პარტია პარტიული სიების ან ძირითადი და სარეზერვო მაჟორიტარი კანდიდატების წარდგენისას დაარღვევს საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დადგენილ სქესთა პროპორციულობის პრინციპს, პარტიული სიებით წარსადგენი პროპორციულობის წესის ყოველი 5%-ით დარღვევაზე პარტიის საბაზო დაფინანსების ოდენობა მცირდება 5%-ით, ხოლო ძირითადი და სარეზერვო მაჟორიტარი კანდიდატების წარდგენისას სქესთა პროპორციულობის ყოველი დარღვევისას – 10%-ით.

აღნიშნული დებულებები საშუალებას იძლევა შენარჩუნებულ იქნას მამაკაცთა და ქალთა სამართლიანი წარმომადგენლობა ისე, რომ არ შეილახოს არც ერთი სქესის ინტერესები და უფლებები. მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ პარტიული სიის ყოველ ათეულშია სავალდებულო პროცენტის წარმომადგენლობა, რადგან როგორც წესი ქალები საარჩევნო სიის ბოლოს იკავებენ ხოლმე ადგილს.

მიგვაჩნია, რომ ზემოთ დასახელებული ფორმულირების შეტანა საარჩევნო კოდექსში რეალური ნაბიჯი იქნება საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულებისაკენ, რითაც საფუძველი ჩაეყრება არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ ეთიკური და მაღალზნობრივი სახელმწიფო

პოლიტიკის მშენებლობას ჩვენს ქვეყანაში. ეს კი აუცილებლად ჰპოვებს ჯეროვან გამოხმაურებას არა მხოლოდ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ქალთა დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტში, არამედ ჩვენთვის სტრატეგიულად უმნიშვნელოვანეს ევროპულ სტრუქტურებშიც.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯების გამოყოფას.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდას.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ცვლილებებს.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები:

კანონპროექტის მიღება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირობების, რომელთა მიმართ ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება:

კანონპროექტის მიღება არ იწვევს ფინანსურ შედეგებს, იმ პირობების, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრის წესი (პრინციპი):

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის შემოღების ვალდებულებას.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტის მიღებით არ წარმოიქმნება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის შემუშავებაში ამ პუნქტით გათვალისწინებულ ორგანიზაცია/დაწესებულებებს. მონაწილეობა არ მიუღიათ.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) კანონპროექტის ავტორი საინიციატივო ჯგუფი

დ.დ) კანონპროექტის ინიციატორი:

კანონპროექტის ინიციატორია საქართველოს 30 000 ამომრჩეველი.