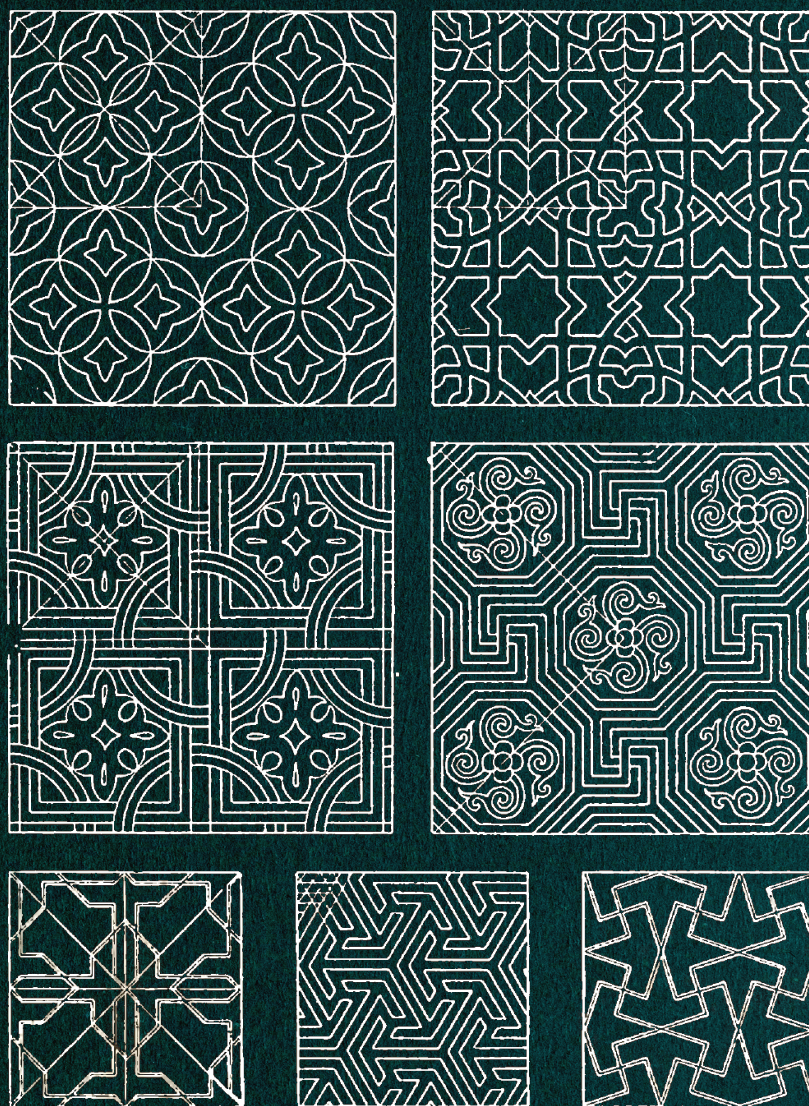


კომპიუტერი მექანიზმები უმცირესობების
პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდასაჭერად



საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა

პოზიტიური მექანიზმები უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის
მხარდასაჭერად –
საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი
EMC
თბილისი, 2020

დოკუმენტი მომზადებულია შვეიცარიის საელჩოს მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში – „ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის და უფლებების დაცვის გაძლიერება კვლევის, განათლების, ადვოკატირებისა და ნდობის მშენებლობის გზით“.

დოკუმენტის შინაარსი მხოლოდ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის“ (EMC) პასუხისმგებლობაა და არც ერთ შემთხვევაში არ ასახავს შვეიცარიის საგარეო საქმეთა ფედერალური დეპარტამენტის პოზიციებს.

მიმობილვის ავტორი: თეონა ფირანიშვილი

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

რედაქტორი: ნინო კალატოზიშვილი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

შესავალი

პოლიტიკური მეცნიერების ლიტერატურაში „მონაწილეობა“ განიმარტება, როგორც ადამიანების შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სხვა სახის გადაწყვეტილებებზე. მონაწილეობა იქცა დემოკრატიის ცენტრალურ კონცეპტად, იმ მტკიცებით, რომ – „სადაც მეტია მონაწილეობა, იქ მეტია დემოკრატია“.¹

მონაწილეობის ხარისხი, თავის მხრივ, არის სამართლიანი გადაწყვეტილების ინდიკატორი, რომელიც ლიტერატურაში სამი ძირითადი კრიტერიუმით განისაზღვრება ხოლმე. კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს, *ვინ* მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში – არიან ესენი მხოლოდ ელიტის წარმომადგენლები, თუ მონაწილეობის პროცესი ღიაა ყველასთვის; *როგორ* მიიღება გადაწყვეტილება და *როგორ* ცვლიან ინფორმაციას მონაწილე პირები – აქ უნდა გაიმიჯნოს საჯარო შეხვედრები, სადაც ადამიანები უბრალოდ იღებენ ინფორმაციას ოფიციალური პირებისგან; შეხვედრები, სადაც ადამიანებს შეუძლიათ აზრის გამოთქმა და შეხვედრები, სადაც შესაძლებელია დებატები, პოზიციების გაცვლა და ა.შ. ბოლოს, *უფლებამოსილების მოცულობა* – ანუ რამდენად ახდენს გავლენას დისკუსიები და მონაწილეობითი შეხვედრები უშუალოდ გადაწყვეტილებაზე, უსმენს თუ არა რეალურად გადაწყვეტილების მიმღები ადამიანებს.² ამ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, მონაწილეობა მხოლოდ მაშინ ფასდება, როგორც ნამდვილი დემოკრატიული პროცესების ნაწილი, როდესაც ის არის ღია ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, ვისაც გადაწყვეტილება ეხება და როცა ეს მონაწილეობა არ არის ფასადური და რეალური გავლენის მოხდენა შეუძლია.

ცნობილი პოლიტოლოგი და ისტორიკოსი, ფლორიან ბიბერი აღნიშნავს, რომ უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობა ის ცნებაა, რომელშიც უმცირესობის უფლებები და მათ მიმართ არსებული სოციალური განწყობა ერთმანეთს ერწყმის.³ ტრადიციულად, უმცირესობების უფლებები დისკრიმინაციისგან დაცვის პრინციპის გარდა, მოიცავდა ლინგვისტურ და განათლებასთან დაკავშირებულ უფლებებს. ამ სამართლებრივ ჩარჩოში პოლიტიკური მონაწილეობა უფლებრივი დაცვის მიღმა რჩებოდა ხოლმე, თუმცა წლების განმავლობაში მონაწილეობის, როგორც უფლების, უარყოფის მიდგომა ეტაპობრივად შეიცვალ.⁴ დღეს პოლიტიკური მონაწილეობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ენაზე საჯარო ცხოვრებაში უფლებადაც ითარგმნება არაერთ მნიშვნელოვან სამართლებრივ დოკუმენტში.

ცხადია, ამ დონის სპეციფიკური სამართლებრივი რეგულირება არ გულისხმობს იმას, რომ მონაწილეობის უფლება მხოლოდ უმცირესობების ჯგუფებს აქვთ, თუმცა ამ ჯგუფების მოწყვლადობისა და საჭიროების ხარისხიდან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა სამართალმა დროთა განმავლობაში დაინახა უფლების სპეციფიკურ ხარისხამდე მიყვანის საჭიროება. ეს გამოვლინდა სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტში გაეროს დონეზე, ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციაში ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის

¹ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 8.

² იქვე.

³ Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, Friedrich Ebert Stiftung collection of articles „Political Parties and Minority Participation“, 2008, p. 5.

⁴ იქვე.

შესახებ. ამგვარ სპეციალურ უფლებაზე საუბრობს ეუთოსა და ევროპის საბჭოს საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების დამდგენი არაერთი დოკუმენტი. ადამიანის უფლებათა სამართლის ეს მიდგომა შეიძლება აღმოჩნდეს მნიშვნელოვანი არგუმენტი იმის მხარდასაჭერად, თუ რატომ არის საჭირო პოლიტიკური მონაწილეობის წახალისება პოზიტიური მექანიზმებითა და მიდგომით.

დღეს უკვე არსებობს საერთაშორისო კონსენსუსი, რომ უმცირესობების უფლებების დაცვა ოთხ ძირითადად პრინციპზე დგას, მათ შორისაა – თანასწორობა, აღიარება, ინკლუზია დემოკრატიულ პროცესებში და მონაწილეობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.⁵ ბოლო ორი პრინციპი თითქოს ერთმანეთთან გადაჯაჭვული და ერთმანეთის მსგავსი ცნებებია, თუმცა ერთი მათგანი ვიწრო, პოლიტიკური მონაწილეობის გაგებით არის წარმოდგენილი და მეორეს უფრო ფართო სოციალური დატვირთვა აქვს. დემოკრატიულ პროცესებში ინკლუზია გულისხმობს, რომ ყველა ჯგუფის ინტერესი გათვალისწინებულია და მათი საჭიროებები ასახულია პოლიტიკურ დღის წესრიგში, მაშინაც კი, როდესაც ისინი პოლიტიკურ ველში არ არიან წარმოდგენილნი. მცირე თუ დიდი ჯგუფების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვისთვის სახელმწიფოები სხვადასხვა ზომას მიმართავენ, მათ შორის: პარლამენტში დარეზერვებული სკამების მექანიზმის შემოღებით, საარჩევნო ბარიერების მოხსნით, საპარლამენტო კომისიებისა თუ კომიტეტების შექმნით, ისევე, როგორც წარმომადგენლობითი ოფისების დაფუძნებით. ზოგიერთ შემთხვევაში უმცირესობების პარტიები მთავრობის კოალიციაშიც ხვდებიან ხოლმე, ფინეთის, ლიეტუვის, სლოვაკეთისა და რუმინეთის გამოცდილების გათვალისწინებით. რაც შეეხება მონაწილეობის პრინციპს, ეს არ უკავშირდება მხოლოდ დემოკრატიულ პროცესებში მონაწილეობას, არამედ სოციალურ ერთიანობას, თანაცხოვრებასა და კეთილდღეობას. ამ პრინციპის მიხედვით, საზოგადოებები, რომლებიც ცალ-ცალკე, პარალელურ სივრცეებში არსებობენ, არიან გახლეჩის რისკის წინაშე. მონაწილეობითი უფლებები მხოლოდ ინდივიდის უფლებებზე არ გადის და სცდება ანტიდისკრიმინაციულ ჩარჩოებს. ის მოიცავს საჯარო სივრცეში კულტურული იდენტობის შენარჩუნებასთან დაკავშირებულ კოლექტიურ უფლებებს.

პოლიტიკურ/საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის, როგორც უფლების ჩამოყალიბებას ერთი არგუმენტი ამყარებს, რომელიც უკავშირდება უმცირესობების სხვა უფლებების განხორციელებას. ამ გაგებით, თუკი უმცირესობებს შეზღუდული აქვთ საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობა, ისინი ვერ შეძლებენ თავიანთი უფლებების დაცვას, საჭიროებების არტიკულირებასა და პოლიტიკურ დღის წესრიგში დაყენებას.

ადამიანის უფლებათა სამართლის ძირითადი დოკუმენტები, რომლებიც უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას განამტკიცებს, დამატებით გარანტიებს ქმნის, ამ ჯგუფების პოლიტიკური უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ამ მხრივ, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტის 27-ე მუხლი ფუძემდებლური ნორმაა, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ მონაწილეობის უფლებას მეტწილად სახელმწიფოს ნეგატიური ვალდებულების კონტექსტში განიხილავს, მუხლის გავრცელების არეალს მაინც უფრო აფართოებს.⁶ ის

⁵ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 15.

⁶ M. Weller and K. Nobbs: Political Participation of Minorities, A commentary on International Standards and Practice, Oxford University Press, 2010. pg. 349.

გულისხმობს, რომ პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობა მოითხოვს სამართლებრივ მექანიზმებს ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად იმისათვის, რომ უმცირესობის ჯგუფებმა გავლენა მოახდინონ მათთვის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე.⁷ აქედან გამომდინარე, სავალდებულოა, სახელმწიფოებმა პოზიტიურად დაიცვან პოლიტიკური მონაწილეობის უფლება, თუმცა პაქტი ისევ სახელმწიფოებს მიანდობს დისკრეციას, თვითონ განსაზღვრონ, თუ რა ზომებით მიაღწევენ ამ უფლების უზრუნველყოფას.⁸ რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ კომიტეტი ასევე განმარტავს, რომ სწორედ კონკრეტული სახელმწიფო იღებს გადაწყვეტილებას, ამ უფლების უზრუნველყოფას მიაღწევს საჯარო თუ კერძო ინსტიტუტების საშუალებით.⁹

გარდა უფლებრივი პერსპექტივისა, პოლიტიკურ მონაწილეობას დემოკრატიული სტაბილურობისა და კონფლიქტის პრევენციის მიზნებიც აქვს. ბიბერი აღნიშნავს, რომ სპეციფიკური დამცავი მექანიზმების გარეშე, უმცირესობები პოლიტიკური სისტემიდან გარიყვის რისკის წინაშე დგანან.¹⁰ წიგნში „დემოკრატია პლურალისტურ საზოგადოებებში“ არენდ ლიჟჰარდი მნიშვნელოვან ხაზებს ავლებს ორი ტიპის პოლიტიკურ საზოგადოებას შორის – კულტურულად ჰომოგენური პოლიტიკური თემი, რომელიც პოლიტიკურად არ არის გამიჯნული და პლურალისტური საზოგადოება, რომელიც პოლიტიკურად დანაწევრებულია.¹¹ კოლონიზაციის, მონობისა თუ იმიგრაციის ეპოქებმა ეთნოკულტურულად ჰომოგენური სახელმწიფოების ეპოქა ერთმნიშვნელოვნად დაასრულა, თუმცა ეთნოკულტურული მრავალფეროვნება ზოგჯერ პოლიტიკურ ფრაგმენტაციად ითარგმნება. დაყოფილ საზოგადოებაში პოლიტიკური მოთხოვნები ხშირად ეთნიკური იდენტობის ქრილში ვლინდება და ამის შედეგად პოლიტიკური კონფლიქტი ეთნოკულტურულ ჯგუფებს შორის კონფლიქტის სინონიმად გვევლინება.

სახელმწიფოები, რომლებსაც აქვთ კარგად მოწყობილი დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტები, როგორც წესი, ეფექტიანად მართავენ ამგვარ შესაძლო კონფლიქტებს და ეთნოპოლიტიკურ წუხილს. შესაბამისად, პოლიტიკური ინსტიტუტები და საარჩევნო სისტემები განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მშვიდობიანი და თანასწორი პოლიტიკის წარმოებაში. თუ საარჩევნო სისტემები არ პასუხობს რეალურ საზოგადოებრივ საჭიროებებსა და სოციალურ ფორმირებებს, მაშინ ის არა მხოლოდ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სირთულეებს წარმოქმნის, შესაძლოა, კონფლიქტის მიზეზიც გახდეს.¹² ის, თუ როგორ არიან ეთნიკური უმცირესობები ჩართულნი დემოკრატიულ პროცესებში, ყოველთვის მკაფიოდ აისახება ხოლმე ინტერეთნიკურ ურთიერთობებზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხს, გარდა უფლებრივი და დემოკრატიული სტაბილურობის განზომილებისა, აქვს კიდევ ერთი – სოციალური

⁷ General Comment 23: Rights of Minorities (Article 27)

⁸ M. Weller and K. Nobbs, *ibid*.

⁹ CERD General Comment no 10, on Article 1 and Article 5.

¹⁰ Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, p. 7.

¹¹ Sujit Choudhry. Constitutional Design for Divided Societies : Integration or Accommodation? OUP Oxford, 2008.

¹² OSCE Guidelines to Assist National Minority Participation in Electoral Process. pg. 28. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/103866.pdf>

განზომილება. სოციალურად და ეკონომიკურად არაპრივილეგირებულ მდგომარეობაში მყოფი პირებისთვის პოლიტიკური ჩართულობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ატარებს იმისათვის, რომ თავიდან ავირიდოთ სოციალური გარიყულობა. კვლევები მოწმობს, რომ ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორების გამო გარიყული ადამიანები, როგორც წესი, ასევე გარიყულები არიან პოლიტიკური ველიდანაც, რადგან მათ საჭიროებებს არ ეთმობა პოლიტიკური სივრცე და ვერ ხდებიან პოლიტიკური დღის წესრიგის ნაწილი.¹³ შესაბამისად, უმცირესობების იმ ჯგუფებში, რომლებიც გარიყულნი არიან სოციალური, კულტურული თუ ეკონომიკური ველიდან, პოლიტიკური ექსკლუზიის ხარისხიც მაღალია.

არ არსებობს არც ერთი საერთაშორისო დოკუმენტი, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უნივერსალურ სტანდარტებს გაწერს. გაეროს, ევროპის საბჭოსა და ეუთოს ფარგლებში მიღებული არაერთი დოკუმენტი ეფექტიანი მონაწილეობის უფლებას განსაზღვრავს, როგორც უმცირესობების სპეციალურ უფლებას და სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს აკისრებს მის განსახორციელებლად. მიუხედავად სავალდებულო უნივერსალური სტანდარტების არარსებობისა, პრაქტიკა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები ხშირად მიუთითებს, რომ ამ უფლების რეალიზებისას მნიშვნელოვანია, დაწერილ სტანდარტებს მიღმა გავითვალისწინოთ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური რეალობა.

ამ დოკუმენტის მიზანი არ არის, მიმოიხილოს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო დოკუმენტებში განსაზღვრული უნივერსალური პრინციპები და უფლებები. წარმოდგენილი კვლევა შეეცდება, წარმოაჩინოს, თუ რა პრაქტიკა და პოზიტიური მექანიზმებია დანერგილი სხვადასხვა ქვეყანაში უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის წასახალისებლად. აღნიშნული პოზიტიური მექანიზმები მიმოიხილულია იმ დათქმით, რომ თითოეულ ქვეყანას თავისი პოლიტიკური და ისტორიული კონტექსტი აქვს და, შესაბამისად, სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენების საჭიროება უდგას.

ეს მიმოიხილვა მიზნად ისახავს, იყოს დამხმარე სახელმძღვანელო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის, პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა სამოქალაქო აქტორებისათვის მონაწილეობის მექანიზმებზე მსჯელობის პროცესში, რასაც, ცხადია, თან უნდა ახლდეს საქართველოში არსებული კონტექსტის გაანალიზება და რეალობის შეფასება.

1. მონაწილეობის მექანიზმები არჩევით ორგანოებში

პოლიტიკური მონაწილეობის, როგორც უფლების, განხორციელებას ევროპის საბჭოს ჩარჩო კონვენციის მიღების შემდეგ სხვადასხვა განვითარება მოჰყვა წევრ სახელმწიფოებში, რაც უმთავრესად ერთიანი სტანდარტების არარსებობით არის განპირობებული. ამ მხრივ, საერთაშორისო გამოცდილების მრავალფეროვნებას ასევე განაპირობებს ქვეყნების შიგნით უმცირესობათა ჯგუფების განსხვავებულობა და სახელმწიფოს მხრიდან ამ ჯგუფების აღიარების განსხვავებული პოლიტიკა. მაგალითად, ზოგიერთმა სახელმწიფომ, რომელიც

¹³ Social exclusion and political engagement, Research Paper, Electoral Commission, 2005, available at: https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf

ჩარჩო კონვენციის წევრი გახდა, დათქმის ფარგლებში განაცხადა, რომ კონვენციას მხოლოდ თავიანთ მოქალაქეებზე გაავრცელებდნენ (პოლონეთმა, მაკედონიამ). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების ერთ-ერთი საერთო მახასიათებელია ისიც, რომ უმცირესობების ჯგუფებად არ არიან აღიარებული მიგრანტები, არამედ მხოლოდ „ტრადიციული უმცირესობები.“

პოლიტიკური მონაწილეობა, როგორც წესი, ჩარჩო კონვენციის წევრ ქვეყნებში ან ეთნიკური პარტიების მეშვეობით, ან წარმომადგენლობითი გაერთიანებებით ხდება. მხოლოდ ბულგარეთია ის ქვეყანა, რომელიც ეთნიკური ნიშნით პოლიტიკური პარტიების შექმნას კრძალავს.¹⁴ სხვა ქვეყნებს განსხვავებული გამოცდილება აქვთ, მონაწილეობის წამახალისებელი პოზიტიური მექანიზმების შექმნის თვალსაზრისით. მაგალითად, სლოვენიაში ორი დარეზერვებული სკამი არსებობს ეროვნულ ასამბლეაში (პარლამენტში) იტალიელი და უნგრელი უმცირესობებისთვის, ასევე – ადგილობრივ დონეზე ეთნიკურად შერეულ მუნიციპალიტეტებში,¹⁵ თუმცა ბოშათა ჯგუფისთვის ეს მექანიზმი სლოვენიას მხოლოდ მუნიციპალურ დონეზე აქვს შემოღებული – 20 მუნიციპალიტეტში, სადაც ადგილობრივი საბჭოს ერთი წევრი უნდა იყოს ბოშათა წარმომადგენელი. მონტენეგროში დარეზერვებული სკამი არსებობს იმ უმცირესობისთვის, რომელიც მთლიანი მოსახლეობის 1-5% შეადგენს, ხოლო უმცირესობათა ის ჯგუფები, რომლებიც 5%-ზე მეტს შეადგენენ, სამი დარეზერვებული სკამის უფლებამოსილებით სარგებლობენ. მონტენეგროს მსგავსად დარეზერვებული სკამების სისტემა აქვს ხორვატიასაც, უმცირესობის ჯგუფის ზომის პროპორციულად. რუმინეთსა და პოლონეთში შემცირებული საარჩევნო ბარიერების სისტემა მოქმედებს უმცირესობების საკანონმდებლო ორგანოსთან ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად. უმცირესობათა ეროვნული თვითმმართველობების სისტემა მუშაობს, მაგალითად, უნგრეთში, სერბეთში, ფინეთში. აღნიშნული მექანიზმები ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება მიმოხილული.

1.1. პოლიტიკური მონაწილეობის უფლება და არჩევნები

ხშირად უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უფლებას პირდაპირ უკავშირებენ თავისუფალი არჩევნების უფლებას და აქ იგულისხმება არა მხოლოდ უმცირესობების მიერ თავისუფლად ხმის მიცემის უფლება, არამედ ის, რომ თავად იყვნენ არჩეულები. პერიოდული და საყოველთაო არჩევნები, უნივერსალური და თანასწორი ხმის მიცემის უფლება, არჩევანის კონფიდენციალურობა წარმოადგენს უნივერსალურ საარჩევნო პრინციპებს.¹⁶

არჩევნების უფლების, როგორც უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილის, პრაქტიკულ გამოყენებასა და სტანდარტებზე დაკვირვება ყველაზე უკეთ ეუთოს, ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის სადამკვირვებლო დოკუმენტებსა და მათ მეთოდოლოგიაში ჩანს. არჩევნებზე დაკვირვებისას მათი მთავარი ფოკუსია, შეისწავლონ, რამდენად აქვთ უმცირესობებს ხმის მიცემის თანაბარი შესაძლებლობა. ეუთო ხაზს უსვამს, რომ ყველა ამომრჩეველზე უნდა ვრცელდებოდეს რეგისტრაციის მიუკერძოებელი და

¹⁴ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 20.

¹⁵ Advisory Committee Fourth Opinion on Slovenia, ACFC/OP/IV(2017)003, 2017, p. 29-30.

¹⁶ Weller and Nobbs, pg. 351.

არადისკრიმინაციული წესი. ეს გულისხმობს იმასაც, რომ არჩევნებში მონაწილეობა უნდა შეემლოთ შორეულ ადგილებში მცხოვრებ უმცირესობებსაც. ეს სტანდარტები ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობის კონტექსტში „ერთი ადამიანი ერთი ხმის“ პრინციპი არ არის საკმარისი და მნიშვნელოვანი ენიჭება ხმის წონას და ხარისხსაც.¹⁷ საარჩევნო ოლქების ტერიტორიული საზღვრების გამიჯვნისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, რომ საარჩევნო ოლქების მნიშვნელოვანი განსხვავება მასშტაბებში არღვევს ხმის მიცემის თანასწორობის პრინციპს.¹⁸ მაგალითად, მაკედონიის შემთხვევაში იმ საარჩევნო ოლქების შერწყმა, რომლებზეც უმცირესობების სხვადასხვა წილი მოდიოდა, კატეგორიულად გააკრიტიკა ეუთოს სადამკვირვებლო მისიამ.¹⁹

ეუთოს მიერ დამკვიდრებულ საერთაშორისო სტანდარტებში საუბარია, ასევე, რეგისტრაციისას უმცირესობების სპეციფიკური საჭიროებების გათვალისწინებაზე. მაგალითად, ბოშების შემთხვევაში, როდესაც ისინი არ ფლობენ საცხოვრისს, ხარვეზები აქვთ განათლების სისტემაში, არ გააჩნიათ საიდენტიფიკაციო დოკუმენტები, რაც ბარიერებს ქმნის არჩევნებში მათი რეგისტრაციის პროცესში.²⁰ სოციალური მოწყვლადობა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გარემოებაა, რომელმაც შეიძლება თავისუფალი არჩევნების პროცესი დააბრკოლოს. აქედან გამომდინარე, უკანონო პრაქტიკად მიიჩნევა ხმის არაფორმალური ყიდვის ისეთი მაგალითები, როგორცაა: ვალების გადახდა, გარკვეული რაოდენობის საკვებისა და ფულის გადაცემა და სხვა.²¹ არჩევნების ადმინისტრირების პროცესს შესაძლოა, აბრკოლებდეს ენობრივი ბარიერიც, რის გამოც საუკეთესო პრაქტიკად მიიჩნევა ბიულეტენების უმცირესობების ენებზე თარგმნა. მაგალითად, მაკედონიის შემთხვევაში ეუთოს პირდაპირ არ მიუთითებია უმცირესობების ენებზე თარგმნის ვალდებულებაზე, თუმცა აღნიშნა, რომ „ეს არის კომპლექსური, სენსიტიური პოლიტიკური და სამართლებრივი საკითხი, რომელსაც თავისი საკონსტიტუციო შედეგები აქვს.“ ამის შემდეგ მაკედონიამ საარჩევნო კოდექსში თარგმნის ვალდებულება განსაზღვრა და ეს ტენდენცია შემდგომში სხვა სახელმწიფოებმაც დანერგეს.²²

2007 წელს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის ვენეციის კომისიამ დაამტკიცა კონვენცია დემოკრატიული არჩევნების სტანდარტების, საარჩევნო უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი იმ სპეციალურ სტანდარტებს განსაზღვრავს, რომელიც მანამდე საერთაშორისო პრაქტიკით და რეკომენდაციებით დაამკვიდრეს სახელმწიფოებმა და ორგანიზაციებმა. მათ შორის, განსაზღვრულია საარჩევნო დოკუმენტების უმცირესობის ენაზე თარგმნის ვალდებულება და ხაზგასმულია იმ უმცირესობების ჯგუფების ენები, რომლებიც კონკრეტულ ტერიტორიაზე კომპაქტურად ცხოვრობენ.²³ საინტერესოა, რომ კონვენციის მე-18 მუხლი პირდაპირ ეთმობა იმ სპეციალური ზომების დაშვებას, რომლის მიზანია უმცირესობებისთვის პოლიტიკური და საარჩევნო უფლებების

¹⁷ OSCE Election Observation Mission in Albania, 2007.

¹⁸ OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

¹⁹ Ibid.

²⁰ OSCE Election Observation Mission in Albania, 2003.

²¹ OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

²²Weller and Nobbs, pg. 360.

²³ Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, Article 18 available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e)

განხორციელების/რეალიზების თანაბარი შესაძლებლობების შექმნა. კონვენცია სპეციალურ მიდგომას დისკრიმინაციად არ მიიჩნევს და მას პოლიტიკური, ეკონომიკური, კულტურული, რელიგიური, ისტორიული და სოციალური პირობების გამო შექმნილი უთანასწორობის დაძლევის გზად განიხილავს.

აქედან გამომდინარე, უბრალო სამართლებრივი გარანტიები არ არის საკმარისი და სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ შესაბამისი ორგანიზაციული, ფინანსური, ინფორმაციული და სხვა გარანტიები, რათა უმცირესობებს ჰქონდეთ „დამატებითი საშუალებები არჩევნებში მონაწილეობისთვის“.²⁴ ამ თვალსაზრისით, ლიტერატურაში სამ მთავარ სპეციფიკურ საკითხს გამოყოფენ: 1) უმცირესობების ენობრივი უფლებების აღიარებას; 2) საარჩევნო ოლქებზე ადეკვატურ ხელმისაწვდომობას; 3) სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნას, რომელიც იძლევა დევიაციის საშუალებას ელექტორალური/საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისას, სადაც უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, პოზიტიური დისკრიმინაციის ფორმით. კერძოდ, ვენეციის კომისია საუკეთესო საარჩევნო პრაქტიკაზე საუბრისას აღნიშნავს, რომ მანდატები თანაბრად უნდა გადანაწილდეს ელექტორატში. ეს პრინციპი მიემართება საპარლამენტო, რეგიონულ და ადგილობრივ არჩევნებს და ნიშნავს მანდატების ერთმნიშვნელოვან და დაბალანსებულ გადანაწილებას ამომრჩევლის მოქალაქეობის, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა და უშუალოდ ხმის მიმცემთა რაოდენობის მიხედვით. საარჩევნო ოლქების შედგენისას, გარდა გეოგრაფიულია და ადმინისტრაციულია, შესაძლებელია ისტორიული კრიტერიუმიც იყოს გათვალისწინებული. აქვე აღნიშნულია, რომ საარჩევნო ტერიტორიების/ოლქების განსაზღვრისას ნორმიდან გადახვევა 10-15%-ის ფარგლებში შესაძლებელია იმ რეგიონებთან მიმართებაში, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კონცენტრირებულად ცხოვრობენ.²⁵

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ პარტიები, რომლებიც ეთნიკურ უმცირესობებს წარმოადგენენ, უნდა იყვნენ დაშვებულნი. სპეციალური წესები, რომლებიც უმცირესობების რეზერვირებულ ადგილებს უზრუნველყოფს ან ადგენს გამონაკლისებს სკამების ნორმალური განაწილების წესიდან იმისათვის, რომ გაიზარდოს უმცირესობების წარმომადგენლობა (მაგალითად, კვორუმის მოთხოვნებიდან გამონაკლისის დაშვება), არ წარმოადგენს თანასწორობის პრინციპის დარღვევას.²⁶

1.2. მონაწილეობის მხარდამჭერი საარჩევნო სისტემები და მოდელები

საარჩევნო სისტემები საზოგადოების განსაკუთრებულ საჭიროებებზე რეაგირებისთვის უნდა იყოს კონსტრუირებული. მარტივად რომ ვთქვათ, ისინი აღწერენ იმას, თუ როგორ გადაითარგმნება ამომრჩევლის ხმები მანდატებში. განსხვავებული სისტემები განსხვავებულ შედეგებს იძლევა ერთი და იმავე რაოდენობის ხმების შემთხვევაში. მაგალითად, საარჩევნო

²⁴ Weller and Nobbs, pg. 361.

²⁵ Convention on the Standards of Democratic Elections, article 18.

²⁶ CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Venice Commission, 2002, Opinion no. 190/2002, <https://rm.coe.int/090000168092af01>

სისტემა მკაცრად პროპორციული წესით განაწილების შემთხვევაში სხვა შედეგს იძლევა, ვიდრე მაჟორიტარულ სისტემაში. ამ სისტემებს ასევე შეუძლია, განსაზღვროს უმცირესობების წარმომადგენლობის ხარისხი. აქედან გამომდინარე, სისტემის არჩევას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ქვეყნებში, სადაც სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფია წარმოდგენილი. მაგრამ მხოლოდ ელექტორალური სისტემები არ განსაზღვრავს ეფექტიან წარმომადგენლობას. მაგალითად, დარეზერვებული სკამები ცალკეული ეთნიკური თემისთვის შეიძლება, აძლიერებდეს მათ წარმომადგენლობას, მაგრამ სხვა პროცესების ქვედა დინებებისა და მექანიზმების არარსებობისას (როგორცაა დაფინანსება, განათლება, ლეგიტიმურობა) უმცირესობების წარმომადგენლობას ნაკლები გავლენა ექნება.

იგივე შეიძლება მოხდეს საკანონმდებლო დონეზე უმცირესობების წარმომადგენლობის შემთხვევაში, სადაც არ არსებობს გარანტიები, რომ მათ წარმომადგენლობას არსებითი გავლენა ექნება გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, მხოლოდ წარმომადგენლობა არ კმარა და ის მხარდაჭერილი უნდა იყოს სხვადასხვა მექანიზმით. მაგალითად, პარლამენტში უმცირესობებისთვის განკუთვნილი უნდა იყოს მანდატები საპარლამენტო კომიტეტებში, რომლებიც მათ ინტერესებს განიხილავს ან შეიძლება, დაადგინონ სპეციალური პროცედურები, რომლებიც უმცირესობის წარმომადგენელს ვეტოს დადების საშუალებას მისცემს, თუკი კონკრეტული საკითხი მის ჯგუფს შეეხება. სამთავრობო სტრუქტურებში საჯარო სამსახურის პროპორციული განაწილება ასევე მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომლის საშუალებითაც, უმცირესობების საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობას რეალური შინაარსი ეძლევა. ამგვარი მხარდაჭერი მექანიზმები პარლამენტში ფორმალურად გამოყოფილი მანდატების მიღმა არსებით ცვლილებებს ახდენს უმცირესობების მონაწილეობის გასაძლიერებლად.²⁷ რეალურად გავლენის მოხდენის საშუალების გარეშე კი *de facto* თუ *de jure* დარეზერვებული მანდატები მხოლოდ ფასადურ მნიშვნელობას იძენს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ, თუკი უმცირესობებს საარჩევნო სისტემა მოიაზრებს, როგორც ე.წ. „უმცირესობის ხმას“, ანუ სპეციალურ წარმომადგენლობას საკანონმდებლო ორგანოში, მაშინ ეს უნდა იყოს არა ალტერნატივა არჩევნებში მონაწილეობისთვის, არამედ დამატებითი მექანიზმი ზოგადად არსებულ სისტემასთან ერთად. მაგალითად, ხორვატიაში უმცირესობის წარმომადგენელს შეუძლია, კენჭი იყაროს როგორც ზოგადი, ისევე უმცირესობისათვის გამოყოფილი სპეციალური სიით.²⁸

საარჩევნო წესები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობაზე. ძირითადი ტენდენციაა, რომ ცენტრალური და ადმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში უფრო პროპორციულ სისტემებს ენიჭება უპირატესობა, თუმცა მათი საარჩევნო სისტემა და წესები უმცირესობების პოლიტიკურ მონაწილეობას ერთნაირი ხარისხით არ აძლიერებს და ზოგჯერ აზიანებს კიდევ.²⁹

საარჩევნო სისტემების შესწავლისას გამოყოფენ ხოლმე *de facto* და *de jure* საარჩევნო სისტემებს იმის შეფასებისას/შესაფასებლად, თუ რამდენად ხელმისაწვდომია უმცირესობებისთვის პარლამენტი ან თვითმმართველობის ორგანოები. იმ სისტემებში, სადაც უმცირესობები *de*

²⁷ Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001. p. 29

²⁸ *ibid*, 39.

²⁹ Daniel Bochler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, European Yearbook of Minority Issues Online, Vol 7, Issue 1, 2010 153-180.

facto გამორიცხულნი არიან, არ არსებობს არც ერთი შემთხვევა, რომ უმცირესობის პარტია მოხვდეს პარლამენტში. ეს შესაძლებელია მხოლოდ უმრავლესობის პარტიებთან კოალიციის გზით.³⁰

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებაზე დაკვირვება აჩვენებს, რომ რამდენიმე პოზიტიური მექანიზმი არსებობს საარჩევნო სისტემებში. იმისათვის რომ ეს პოზიტიური მექანიზმები რეალური გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა გახდეს, ორი ელემენტი უნდა ახასიათებდეს – ძალთა გადანაწილება, რომლის მიხედვითაც, უმცირესობების წარმომადგენლობა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო დონეზე არის რეალური და ჯგუფური ავტონომია, რომელიც უმცირესობების თემებს შესაძლებლობას აძლევს, თვითონ მართონ თავიანთი შიდა საქმეები, განსაკუთრებით განათლებისა და კულტურის სფეროებში.³¹ ჯგუფური ავტონომია შეიძლება განხორციელდეს ტერიტორიული ავტონომიის გზით, თუკი უმცირესობები კომპაქტურად ცხოვრობენ, ან – კულტურული ავტონომიის, თუ ისინი განფენილნი არიან ქვეყნის მთლიან ტერიტორიაზე.

ძალთა გადანაწილების მიზნიდან გამომდინარე, ყველაზე უფრო რეკომენდებულად მიიჩნევა პროპორციული საარჩევნო სისტემა, რომელიც საშუალებას აძლევს უმცირესობათა ყველა ძირითად ჯგუფს, რომ პარლამენტში ადგილი მოიპოვონ, თავიანთი ელექტორალური სიძლიერის შესაბამისად. ამ მიდგომაში მაჟორიტარული სისტემა არ მიიჩნევა შესაბამისად. ცალკეულ შემთხვევებში, სადაც უმცირესობები მყარად და კონცენტრირებულად ცხოვრობენ მცირე ტერიტორიაზე, შესაძლოა, პარლამენტში მოხვედრა მაჟორიტარული სისტემით უფრო მარტივი იყოს.

თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ მაჟორიტარულ და პროპორციულ სისტემებს შორის დებატების მიღმა უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გასაძლიერებლად სხვა დამატებითი ინსტრუმენტებიც ჩნდება ხოლმე განსახილველი. მათ შორის არის ეთნიკური ნიშნით კვოტირების სისტემა იმისათვის, რომ უმცირესობებს ხელი მიუწვდებოდეთ საარჩევნო სიებზე, ან მანდატების დახარისხება უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების მეშვეობით. სხვა მექანიზმებს შორის არის უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიების ან ორგანიზაციებისთვის საარჩევნო ბარიერის დაწევა.

ერთი მხრივ, უმცირესობების პარტიების პარლამენტში შესვლა არ არის იმის გარანტია, რომ მათი ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეფექტიანად მოხდება, თუმცა ეს მათ შესაძლებლობას მისცემს, როგორც მინიმუმ, საპარლამენტო დებატებში მიიღონ მონაწილეობა. ზოგიერთ შემთხვევაში ისინი შეიძლება ჩაერთონ სამთავრობო კოალიციებშიც ან იმ წესების საშუალებით, რომელიც უმცირესობების პარტიების მინისტრთა კაბინეტში შესვლას ითვალისწინებს, ან როცა უმცირესობების პარტია არის საჭირო საპარლამენტო უმრავლესობის მოსაპოვებლად.³²

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საარჩევნო სისტემები ერთმანეთისგან ბევრ ასპექტში განსხვავდება, თუმცა ბევრი საერთო პრინციპიც იკვეთება უმცირესობების მონაწილეობის საკითხებზე. უმეტესობა მათგანი ტრანზიციული პირველი დემოკრატიის შემდეგ

³⁰ ibid, pg. 3.

³¹ Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", 15 Journal of Democracy (2004), 96–109;

³² Daniel Bochsler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, p.6.

მაჟორიტარული სისტემიდან სრულად ან ნაწილობრივ პროპორციულ სისტემაზე გადავიდა. ეს ეხება საშუალო და დიდ საარჩევნო რეგიონებს და ზოგიერთ შემთხვევაში სკამები გამოყოფილია პატარა რეგიონებისთვისაც ან მუშაობს de facto ეკვივალენტური წესები. ეს გულისხმობს, მაგალითად, რუმინეთსა და ბულგარეთში არსებულ სისტემებს, სადაც საარჩევნო რეგიონები მხოლოდ ფურცელზე არსებობს, მაგრამ სკამების გადანაწილებისთვის ხმები ჯამდება ეროვნულობის მიხედვით და მანდატები ნაწილდება ცალკეული ეროვნებების ხმების პროპორციულად. ბოსნიაშიც იგივე წესები მოქმედებს. შერეულ ელექტორალურ სისტემებში (ალბანეთი, უნგრეთი, ლიტვა) საპარლამენტო სკამების ნაწილი განაწილებულია ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებზე, ხოლო დანარჩენ ნაწილზე პროპორციული განაწილების პრინციპი მოქმედებს.

საარჩევნო სისტემებზე ეუთოს რეკომენდაციები მიუთითებს,³³ რომ ისინი მხარს უნდა უჭერდნენ უმცირესობების წარმომადგენლობას და ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. რეკომენდაციებში ასევე დაკონკრეტებულია, რომ უმცირესობებს საკმარისი წარმომადგენლობა უნდა ჰქონდეთ საარჩევნო ოლქში, სადაც ტერიტორიულად არიან კონცენტრირებულნი. პროპორციულ სისტემებში, სადაც პოლიტიკური პარტიის წილი გარდაიქმნება საკანონმდებლო დონეზე მისი მანდატების რაოდენობაში, ეს ეხმარება უმცირესობებს მათი წარმომადგენლობის გაზრდაში. ეუთო აქვე აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობით გარანტირებული დაბალი საარჩევნო ბარიერები ზრდის უმცირესობების ინკლუზიას მმართველობით სისტემებში. კიდევ ერთი მექანიზმი, რომელსაც ეუთო უწევს რეკომენდაციას, ამ ჯგუფების მონაწილეობის გასაზრდელად, ეს არის პრეფერენციული ხმის მიცემის ფორმები, სადაც ამომრჩეველს შეუძლია თავისივე შერჩეული კანდიდატების რანგირება, რაც, ეუთოს მოსაზრებით, ხელს შეუწყობს უმცირესობების წარმომადგენლობას და წაახალისებს ინტერეთნიკურ თანამშრომლობას. ქვემოთ წარმოდგენილია თითოეული მექანიზმის დეტალური ანალიზი.

1. ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქები იმ ტერიტორიულ ერთეულებში, სადაც უმცირესობები არიან კონცენტრირებულნი

ზოგიერთი საარჩევნო სისტემა ეფუძნება წარმომადგენლის არჩევას ერთმანდატიანი რეგიონიდან. ამისთვის ორი გზა არსებობს 1) ყველაზე მეტი ხმის მიმღები კანდიდატის არჩევა; 2) მაჟორიტარული სისტემა, რომელიც გულისხმობს მეორე ტურს ან ალტერნატიული ხმის მიცემის ეტაპებს. ამ გზით არჩეული წარმომადგენელი თავის ელექტორატთან არის დაკავშირებული და თუკი უმცირესობის კონკრეტული ჯგუფი ერთ ტერიტორიაზეა კონცენტრირებული, მას უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს, რომ ჰყავდეს თავისი წარმომადგენელი.

ამგვარი კონცენტრაციის შემთხვევაში ეს საარჩევნო სისტემა უფრო მეტად ზრდის უმცირესობის წარმომადგენლობის შანსს. თუკი უმცირესობები მთელი ქვეყნის მასშტაბით არიან განფენილნი, ისინი წარმატებას ვერ მიაღწევენ ამ გზით წარმომადგენლობის გაზრდაში, რადგან ცალკეულ რეგიონებში ვერ შეძლებენ საკმარისი ხმების მოგროვებას.

³³ Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001.

ეუთოს საუკეთესო პრაქტიკაში საუბარია ამგვარი სისტემის რამდენიმე შესაძლო უპირატესობაზე:

- უმცირესობების ტერიტორიული კონცენტრაცია უზრუნველყოფს წარმომადგენლობას;
- პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ელექტორატთან იზრდება.

თუმცა აქვე არის აღნიშნული ამ სისტემის რამდენიმე ნაკლოვანებაც:

- ეთნიკური უმცირესობების საარჩევნო კამპანია ერთ კონკრეტულ ადგილას პოტენციურად შოვინიზმისა და ექსკლუზიის გამომწვევი შეიძლება გახდეს;
- შესაძლოა, ამგვარმა არჩევნებმა კონკრეტული საარჩევნო რაიონი არაკონკურენტული გახადოს, რადგან დომინანტური ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლები აირჩევიან მხოლოდ;
- თუ არ არსებობს გარე ხმის მიცემის პროცედურები, შესაძლოა, სხვა გადაადგილებულმა პირებმა, რომლებიც განდევნილნი არიან თემებიდან, ვერ იყარონ კენჭი ამ რაიონში.

იმ შემთხვევაში, თუკი უმცირესობა ერთ კონკრეტულ რეგიონშია კონცენტრირებული, მაგრამ მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ცხოვრობს, მაშინ შერეული სისტემა უფრო მეტად არის მიზანშეწონილი უმცირესობის თემის პარლამენტში სამართლიანი წარმომადგენლობისთვის. ამგვარ სისტემაში პროპორციული არჩევნები აბალანსებს ერთმანდატიან რაიონებს – თუკი კონკრეტული კანდიდატი ამ რაიონიდან ვერ გაიმარჯვებს, მას შეეძლება, პროპორციულად მოიპოვოს წარმომადგენლობა პარლამენტში.

2. პროპორციული წარმომადგენლობითი სისტემა, სადაც პოლიტიკური პარტიის წილი საერთო ხმების რაოდენობაში აისახება მის წილზე საკანონმდებლო ორგანოში

ეუთოს წევრ ქვეყნებს შორის ამგვარი საარჩევნო სისტემა ყველაზე ხშირად გამოიყენება. ამ სისტემით, თითოეული პოლიტიკური პარტია წარადგენს თავის კანდიდატებს და ამომრჩეველი ხმას აძლევს პარტიას და არა ინდივიდუალურ კანდიდატს. ამ სისტემას მიმართავენ, მაგალითად, აზერბაიჯანში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, ესპანეთში, პორტუგალიასა და რუმინეთში. რაც უფრო პროპორციულია სისტემა, მით უფრო მეტად ხდის შესაძლებელს უმცირესობების წარმომადგენლობას, თუკი ისინი საარჩევნო ბარიერს აკმაყოფილებენ. ამ სისტემით ფინეთში შვედურ უმცირესობას, რომელიც უმრავლესობას წარმოადგენს ალანდის კუნძულებზე, საშუალება აქვს, წარმოდგენილი იყოს თავისი სიით სამ სხვა რეგიონში, რაც, მაგალითად, ზემოთ წარმოდგენილი საარჩევნო სისტემით ნაკლებად იქნებოდა შესაძლებელი. ამ ჯგუფს ასევე აქვს მანდატი სხვა პარტიებთან ალიანსის შედეგად.

ეუთო მიიჩნევს, რომ ეს სისტემა ერთმნიშვნელოვნად პრივილეგიურია:

- ის უზრუნველყოფს მაღალ პროპორციულ საარჩევნო შედეგებს;
- ეს სისტემა ნაკლებად არის მოწყვლადი, მაგალითად, საარჩევნო რაიონების საზღვრებით მანიპულირების ან ამასთან დაკავშირებული სხვაგვარი მანიპულაციებისა და არათანაბარი გადანაწილებების მიმართ;

- მარტივია როგორც ამომრჩევლის, ისე საარჩევნო სუბიექტისთვის;
- მისი მაღალი დონის პროპორციულობის გამო, სიითი პროპორციული სისტემები უფრო მეტად არის მხარდაჭერილი, რადგან უფრო მეტად უზრუნველყოფს თუნდაც მცირე ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლობას.

თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ პროპორციული სიებით დაკომპლექტება ეთნიკური უმცირესობების მონაწილეობაზე ახდენს გავლენას და არა ინტერეთნიკური თანამშრომლობის წახალისებაზე. ამის ნათელი/თვალსაჩინო მაგალითია ბოსნია, სადაც თითოეული ეთნიკური ჯგუფიდან წარმომადგენელი პარლამენტში ხვდება პროპორციულად, თუმცა ამ ჯგუფების წარმომადგენელი პარტიები ორიენტირებულნი არიან, ხმები მიიღონ მათივე თემიდან და ნაკლები მოტივაცია რჩებათ სხვა ეთნიკური ჯგუფების საკითხებზე სამუშაოდ. ეუთო ბოსნიაში ამგვარ საარჩევნო სისტემას აკრიტიკებს, რადგან პოსტკონფლიქტურ სიტუაციაში ამ სისტემამ უფრო მეტად გაზარდა ეთნიკური დაპირისპირება, ვიდრე ინტერეთნიკური თანამშრომლობის გამოცდილება შექმნა.

3. პრეფერენციული ხმის მიცემის ზოგიერთი ფორმა, როდესაც ამომრჩეველი რანგირებას უკეთებს თავის მიერ შერჩეულ კანდიდატებს, შეიძლება, დაეხმაროს უმცირესობებს წარმომადგენლობაში და ინტერკომუნალურ თანამშრომლობას შეუწყოს ხელი.

პროპორციულობის იდეისა და კვოტის საპირწონედ, მკვლევრები განიხილავენ ალტერნატიულ მოდელს, რომელიც, მათი ვარაუდით, შეამცირებს არჩევნებში მხოლოდ ეთნიკური კუთვნილების გათვალისწინებას. ეს მოდელი ეხმარება იმ კანდიდატის არჩევას, რომელიც რეალურად პასუხობს მთლიანი საზოგადოების საჭიროებებსა და ინტერესებს და მხარს უჭერს ინტერეთნიკურ თანაცხოვრებას. ამას ლიტერატურაში უწოდებენ ალტერნატიულ ხმის მიცემას (AV), რომელიც პროპორციული სისტემის ან უმრავლესობით არჩევის წესისგან იმით განსხვავდება, რომ კანდიდატს ცენტრალურ პოლიტიკურ სპექტრში უფრო მეტ შანსს აძლევს არჩევის. კერძოდ, ერთი კანდიდატის არჩევის ნაცვლად, ამომრჩეველი მისი პრეფერენციების მიხედვით ირჩევს კანდიდატებს. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს 50%-ს პირველი პრეფერენციით, მაშინ კანდიდატი ყველაზე მცირე ხმებით ეთიშება არჩევნებს და მისი ხმები ნაწილდება მისივე ამომრჩევლის მეორე პრეფერენციაზე. ეს პროცედურა მეორდება/გრძელდება, სანამ კანდიდატი ყველაზე მეტ ხმას არ მიიღებს. თუკი პროპორციულ სისტემაში კანდიდატი ცდილობს, ყველაზე მეტი ხმა მიიღოს თავისი ეთნიკური ჯგუფისგან, ალტერნატიული ხმის სისტემაში კანდიდატებს აქვთ მეტი შესაძლებლობა, რომ მეორე პრეფერენციის ამომრჩევლის ხმები წაიღონ. ამ კანდიდატს შეეძლება, მოაგროვოს მეორეული ამომრჩევლის ხმები, ისე რომ უფრო მეტი შანსი ჰქონდეთ გამარჯვების.³⁴

ეუთო ამ სისტემის უპირატესობებზე:³⁵

³⁴ Weller and Nobbs, pg. 381-382.

³⁵ Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001, pp. 36-37.

- ამ სისტემით, პოლიტიკურ პარტიებს მეტი მოტივაცია აქვთ, რომ უმცირესობების ინტერესები გაითვალისწინონ;
- სისტემა ამომრჩეველს აძლევს მეტი ხარისხის არჩევანის შესაძლებლობას და არ არიან შემოფარგლულნი ერთი არჩევანის უფლებით;
- არჩეული კანდიდატები ზოგჯერ დამოკიდებულნი ხდებიან იმ სხვა ჯგუფებისგან მიღებულ ხმებზე და არა მხოლოდ თავიანთი ჯგუფის; შესაბამისად, ანგარიშვალდებულებაზეც აისახება ეს ფაქტორი.

ნაკლოვანებები:

- პრეფერენციული ხმის მიცემის სისტემა არის უფრო გართულებული როგორც ამომრჩევლის, ისე კანდიდატებისთვის და შეიძლება იყოს პრობლემური, არაკვალიფიციურობის შემთხვევაში;
- ალტერნატიული ხმის მიცემის პროცედურამ (AV) შეიძლება არაპროპორციული შედეგები გამოიწვიოს;
- პროპორციულმა ვერსიამ (STV) შეიძლება წაახალისოს კანდიდატები ერთი და იმავე პარტიებიდან, რომ ერთმანეთის კონკურენტები გახდნენ ხმების გამო;
- ეს სისტემები პრაქტიკაში ხშირად არ გამოიყენება, ამიტომ მათი რეალური მუშაობა კონკრეტულ სიტუაციებში ნაკლებად არის შესაძლებელი.

2. ეთნიკური პარტიები

ეთნიკური პარტიის განმარტებაზე ლიტერატურაში სხვადასხვა მოსაზრება არსებობს. ზოგიერთ შემთხვევაში მკვლევრები ხაზს უსვამენ პარტიის წევრების კუთვნილებას კონკრეტულ ეთნიკურ ჯგუფთან, ასევე, მათ საარჩევნო პლატფორმაში ეთნიკური და კულტურული საკითხების ცენტრალურობას, თუმცა ზოგიერთი მკვლევარი მხოლოდ გარეგნულ მახასიათებლებს გამოყოფს იმისათვის, რომ პარტია ეთნიკურ პარტიად ჩაითვალოს – მათ შორის, პარტიის სახელი, ლოგო, წევრთა ჩაცმულობა და სხვა.³⁶ მკვლევრების მოსაზრებით, ეთნიკური პარტიები უმეტესად საკუთარი ეთნიკური ჯგუფის კულტურულ, მატერიალურ და პოლიტიკურ სარგებელზე არიან ორიენტირებულნი და არ გააჩნიათ რაიმე დამახასიათებელი პოლიტიკური იდეოლოგია ან პროგრამა.³⁷

იმისათვის, რომ ეთნიკურ პარტიებს თავიანთი ჯგუფის ინტერესების წარმოდგენის შესაძლებლობა ჰქონდეთ, პირველ რიგში ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა უნდა იძლეოდეს ამის საშუალებას – შეიქმნას პოლიტიკური პარტიები ეთნიკური აფილაციის მიხედვით. გარდა ამისა, ეთნიკურ პოლიტიკურ პარტიებს პარტიის შიგნით უნდა ჰქონდეთ ძლიერი დემოკრატია, რათა შეძლონ ელექტორატთან ანუ მათ ეთნიკურ თემთან ძლიერი კავშირის შენარჩუნება.³⁸

³⁶ Kanchan Chandra, “What is an Ethnic Party?”, 17(2) Party Politics (2011), 159.

³⁷ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 21.

³⁸ იქვე.

მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკური პარტიები აღიარებულია, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული გზა უმცირესობების პოლიტიკურ სივრცეში წარმოდგენის გასაზრდელად, ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს, ეს გზა შეიძლება ეთნოსთა შორის დაპირისპირების წამახალისებელი აღმოჩნდეს და ხელს არ უწყობს ინტერეთნიკური დიალოგის გამოცდილების შექმნას. როგორც სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება მიუთითებს ეთნიკურ პარტიებთან მიმართებაში, მულტიეთნიკურ პარტიებს უფრო შეუძლიათ დემოკრატიული კონსოლიდაცია და პოლიტიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა, ვიდრე მონოეთნიკურს.³⁹ ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ ლიეტუვაში პოლონური ეთნიკური პარტია, რომელიც 1994 წელს შეიქმნა. 2000-იანი წლებიდან ამ პარტიამ განსაკუთრებით დიდი რაოდენობის ამომრჩევლის მობილიზება შეძლო და 2%-დან (2000 წელს) 5%-მდე გაიზარდა მისი მხარდაჭერა (2012 წელს). პოლონური ეთნიკური პარტია არ იყო ორიენტირებული მხოლოდ პოლონელი ეთნიკური ჯგუფის ინტერესებზე, არამედ წარმოდგენდა ყველა რუსულენოვან ეთნიკურ ჯგუფს ლიეტუვაში.

3. კანონით გაწერილი დაბალი ბარიერი უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის

როდესაც უმცირესობები კონცენტრირებულად ცხოვრობენ ქვეყნის რომელიმე რეგიონში, აქ მათი წარმომადგენლობა შეიძლება საკმარისად იყოს, თუმცა დაბალი ბარიერები უმცირესობების საკანონმდებლო ორგანოში მოსახვედრად მათ ინკლუზიას პოლიტიკურ პროცესებში მეტად ზრდის.

კანონით, წარმომადგენლობისთვის დადგენილი ბარიერი გულისხმობს მხარდაჭერის მინიმალურ დონეს, რომელიც პარტიას სჭირდება წარმომადგენლობის მოსაპოვებლად. ბარიერი გავლენას ახდენს მცირე პარტიების, განსაკუთრებით უმცირესობების პარტიების პარლამენტში წარმომადგენლობის დონეზე. ზედმეტად დაბალი ბარიერი, როგორც წესი, პარტიების ფრაგმენტაციას იწვევს, შეუსაბამოდ მაღალი ბარიერი კი მცირე პარტიების დისკრიმინაციულ პრაქტიკად მიიჩნევა. მაღალი ბარიერი მცირე პარტიებს ზოგჯერ გაერთიანებისკენ უბიძგებს, თუკი საარჩევნო კანონმდებლობა ამის საშუალებას იძლევა. ეს ნიშნავს, რომ პარტიებს შეუძლიათ, ცალ-ცალკე დარეგისტრირდნენ, მაგრამ მათი ხმები ერთად დაითვალოს. ეს სისტემა ევროპის პროპორციული სისტემის მქონე ქვეყნებს აქვთ დანერგილი.

მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემებში უმრავლესობის მოპოვება პირველ რაუნდში არის ტიპური მოთხოვნა და მეორე ტურში შედარებითი უმრავლესობის მოპოვება. საარჩევნო ბარიერები უფრო მეტად პროპორციული სისტემებისთვის არის დამახასიათებელი. საშუალოდ, 3-6%-იანი ბარიერებია დადგენილი ევროპის ქვეყნებში.⁴⁰

უმცირესობების მონაწილეობის გასაზრდელად ზოგიერთი ქვეყანა ამ ბარიერებს ან აუქმებს, ან მინიმუმამდე ამცირებს. ამის გამოცდილება აქვს სერბეთს, სადაც უმცირესობის წარმომადგენელი პარტიებისთვის გაუქმებულია სავალდებულო გადასალახავი ბარიერები. მსგავსად, მონტენეგროშიც სპეციალური საარჩევნო ბარიერები დგება უმცირესობის წარმომადგენელი პოლიტიკური ორგანიზაციისთვის. საარჩევნო ბარიერებისგან

³⁹ იქვე, 22.

⁴⁰ DEVELOPMENT OF ELECTORAL SYSTEMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE SINCE 1991, AAECO report, pg. 31.

გათავისუფლებულები არიან უმცირესობები გერმანიაში, იტალიაში, პოლონეთსა და რუმინეთში, სადაც ეთნიკური პარტიების შექმნა ასევე დაშვებულია.⁴¹

იმისათვის რომ დაბალმა ან გაუქმებულმა ბარიერებმა უმცირესობების ვალიდური წარმომადგენლობა შექმნას პოლიტიკურ ველში, სახელმწიფოებმა მისი დადგენისას უნდა გაითვალისწინონ უმცირესობის ჯგუფის მოცულობა და გეოგრაფიული წარმომადგენლობა.⁴² კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს, რა რაოდენობის ხმების მოგროვებას შეძლებს უმცირესობის პარტია, თავისი ჯგუფის მოცულობიდან გამომდინარე ან რამდენად განფენილია უმცირესობის ჯგუფი სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალში თუ ერთ ადგილას არის კონცენტრირებული, რაც ასევე აისახება ხმების რაოდენობაზე. აქვე გასათვალისწინებელია სოციო-ეკონომიკური პირობები, რაც ეთნიკური ჯგუფების საარჩევნო აქტივობას უკავშირდება. მაგალითად, ბოშების შემთხვევაში – სოციოეკონომიკური მოწყვლადობიდან გამომდინარე, მათი აქტიურობა არჩევნების დროს ხშირად ძალიან დაბალია. შესაბამისად, ასეთი ჯგუფები დაბალი ბარიერების პირობებშიც ვერ სარგებლობენ მინიჭებული სიკეთით. ასეთ დროს სხვა ალტერნატივა უნდა შეიმუშაონ პოლიტიკოსებმა.

მაგალითად გერმანიაში, სადაც 5%-იანი საარჩევნო ბარიერისგან არიან გათავისუფლებულები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი პარტიები საპარლამენტო არჩევნების დროს, დამატებით სორბული უმცირესობა და დანიელი უმცირესობა იმ ლანდებში, სადაც კომპაქტურად ცხოვრობენ, ასევე თავისუფლებიან საარჩევნო ბარიერებისგან ადგილობრივი არჩევნების დროს.⁴³ სორბული ჯგუფი, რომელიც 20000 ადამიანს შეადგენს, ვერასოდეს ახერხებდა პარლამენტში მოხვედრას 5%-იანი ბარიერის არარსებობის პირობებშიც კი. სწორედ ამიტომ, ალტერნატიულად შეიქმნა ადგილობრივი პარლამენტის დონეზე სორბული უმცირესობის საბჭო, რომელიც საპარლამენტო კომიტეტის ფუნქციებით აღიჭურვა და მისი თემის ინტერესების დასაცავად საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის შესაძლებლობა მიეცა.

რაც შეეხება რუმინეთს, სადაც უმცირესობების ორგანიზაციებს ზოგად არჩევნებში მონაწილეობა შეუძლიათ, მათ უნდა გადალახონ 10%-იანი ბარიერი იმისათვის, რომ პარლამენტში მოხვდნენ. თუკი ერთი ან რამდენიმე ორგანიზაცია წარმოადგენს ერთ ეთნიკურ ჯგუფს, პარლამენტში ხვდება ის პარტია, რომელიც ყველაზე მეტ ხმას მოაგროვებს და ამავდროულად გადალახავს 10%-იან ბარიერს. არ არსებობს პრეფერენცირებული სია უმცირესობების. ყველას, ვინც შეძლებს გადალახოს ბარიერი, შეუძლია მოხვდეს პარლამენტში.

4. „დარეზერვებული სკამები“ და კვოტები

ეუთოს ლუნდის რეკომენდაციები ამ საკითხზე დუმს. დარეზერვებული სკამების პრინციპი გულისხმობს უმცირესობებისთვის გარკვეული რაოდენობის გადანახულ მანდატებს. ამ

⁴¹ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 24.

⁴² იქვე.

⁴³ Council of Europe, Third Report submitted by Germany pursuant to art. 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 9 April 2009, 268.

მანდატების დასაკავებლად უმცირესობების წარმომადგენლები ინიშნებიან მხოლოდ. მსგავსი მაგალითი არსებობს ხორვატიის, სლოვენის, რუმინეთისა და რუსეთის ფედერაციის ზედა პალატაში და ასევე – *ex-officio* ფინეთშიც, SAMI ჯგუფის წევრებისთვის. სლოვენიაში დამატებითი მანდატებია გარანტირებული უნგრული და იტალიური უმცირესობების წარმომადგენლებისთვის, ხოლო რუმინეთში ყველა ეროვნულ უმცირესობას აქვს უფლება, დამატებით ერთი მანდატი მიიღოს საარჩევნო შედეგების შემდეგ. უნგრეთში ალტერნატიული პრეფერენციული მანდატების სისტემა იყო დანერგილი უმცირესობებისთვის.⁴⁴

მსგავსი მექანიზმის დანერგვა მოითხოვს პროცესის, წარმომადგენლობის, სტრუქტურის, განხორციელების/რეალიზებისა და შემდგომ ამ მექანიზმის შენარჩუნების დეტალურ გაანალიზებას. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციაში უმცირესობების წარმომადგენელი ამომრჩეველი ხმას აძლევდა „ყველას წინააღმდეგ“, რადგან „დარეზერვებული სკამები“ არ შეეფერებოდა იმ კანდიდატებით, რომლებიც მათ რეალურ ინტერესებს არ გამოხატავდნენ.

ძირითად შემთხვევებში, ეს მექანიზმი გამოიყენება დროებითად, ტრანზიციულ სიტუაციებში მოწყვლადი უმცირესობების წუხილზე საპასუხოდ, თუმცა ასეთი სისტემები შეიძლება გააზრებული იყოს თვითონ უმცირესობების მონაწილეობით. ამის მაგალითად ველერს ერაყის ქურთული რეგიონისთვის ეროვნულ პარლამენტში დარეზერვებული სკამების მაგალითი მოჰყავს.⁴⁵ დარეზერვებული სკამები შეიძლება უფრო შესაფერისი იყოს მოწყვლადი, გარიყული და მცირე უმცირესობებისთვის, რომელთა წარმომადგენლობა თუნდაც პროპორციული სისტემის მქონე არჩევნებშიც კი მინიმალურია.⁴⁶

დარეზერვებული სკამების მექანიზმის წარმატებულ შემთხვევებად შეიძლება განვიხილოთ სლოვენისა და ხორვატიის მაგალითები, სადაც ამ მექანიზმმა შეძლო უმცირესობების მონაწილეობის გაზრდა პოლიტიკურ პროცესებში. **სლოვენის** პარლამენტში დარეზერვებული სკამები არსებობს უნგრული და იტალიელი უმცირესობებისთვის. ამ თემის წარმომადგენელ დეპუტატებს სპეციალური სიებიდან ირჩევენ ამავე თემის წარმომადგენლები. სლოვენის კონსტიტუცია მათ აძლევს უფლებამოსილებას, ვეტო დაადონ ნებისმიერ კანონს ან რეგულაციას, კონსტიტუციით გარანტირებული სპეციალური უფლებების შესანარჩუნებლად. პარლამენტის შიგნით ასევე შექმნილია ეროვნულ უმცირესობათა კომისია, რომელსაც უნგრული და იტალიელი დეპუტატები თავმჯდომარეობენ და განიხილავენ ყველა საკანონმდებლო ინიციატივას. ამ მექანიზმებით სლოვენიაში ბოშები ვერ სარგებლობენ, რაც ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო კომიტეტის ყურადღების საგანია.⁴⁷ რაც შეეხება **ხორვატიას**, აქ უმცირესობებს დარეზერვებული სკამები ამ ჯგუფის მოცულობის შესაბამისად აქვს. სულ 8 დეპუტატის არჩევა არის შესაძლებელი ხორვატიის პარლამენტში. აქედან: სერბი უმცირესობებიდან – სამი დეპუტატი, უნგრული და იტალიელი – თითო დეპუტატი, ჩეხი და სლოვაკი უმცირესობები ერთ საერთო დეპუტატს ირჩევენ, სხვა მცირე ჯგუფები (ავსტრიელები, ბულგარელები, გერმანელები, პოლონელები, ბოშები, რუმინელები, რუსები, და სხვა), ასევე, ერთ საერთო დეპუტატს. გარდა ამისა,

⁴⁴ AAECO report, pg. 31.

⁴⁵ *ibid.* 395.

⁴⁶ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 26.

⁴⁷ Council of Europe, Report submitted by the Republic of Slovenia pursuant to article 25, paragraph 1, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 29 November 2000, 43-44.

ალბანელ, ბოსნიელ, მონტენეგროელ, მაკედონიელ და სლოვენიელ თემებს შეუძლიათ ერთი საერთო საპარლამენტო დეპუტატის არჩევა.

5. მთავარ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამები

მეინსტრიმ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების პრაქტიკა საკმაოდ ხშირია. ამის მიზეზი პოლიტიკური პარტიების მოტივაციაა, გამოავლინონ თავიანთი პარტიის შიგნით კულტურული მრავალფეროვნება, თანასწორი მიდგომის დემონსტრირება და ცხადია, უფრო პრაგმატულად, მიიღონ უმცირესობების თემის ამომრჩევლის ხმებიც.⁴⁸ ამგვარი მექანიზმი ბოლომდე ეფექტიანად არ არის მიჩნეული (პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდის თვალსაზრისით) რამდენიმე მიზეზის გამო: 1) როცა პარტიული სიით ხდება არჩევნები, უმცირესობის თემს, პრაქტიკულად, არ აქვს კონტროლი სიების დაკომპლექტების პროცესზე; 2) ერთი ან რამდენიმე წარმომადგენლის სიაში შეყვანა შეიძლება მხოლოდ სიმბოლურ ჟესტად დარჩეს და არ იქცეს რეალური პოლიტიკური მონაწილეობის მექანიზმად. 3) უმცირესობის თემის წარმომადგენლების პარტიულ სიებში მოხვედრა პარტიების სიმპათიებზეა დამოკიდებული და შეიძლება იმ თემის წარმომადგენლები ვერ მოხვდნენ, ვისზეც ნეგატიური წარმოდგენა არსებობს უმრავლესობის თემში (მაგალითად, ამ კუთხით ბოშების წარმომადგენლობა პოლიტიკური პარტიების სიებში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ძალიან დაბალია).⁴⁹ **ესტონეთში**, სადაც კანონმდებლობის დონეზე არ არის გაწერილი მეინსტრიმ პოლიტიკურ პარტიებში უმცირესობებისთვის დარეზერვებული სკამების გამოყოფა, ეს პრაქტიკა თითქოს ნორმალიზებულია 2003 წლის შემდგომ სხვადასხვა პარტიის მიერ. ლიბერალური თუ კონსერვატიული პარტიები ხშირად თავიანთ სიებში რუსულენოვან უმცირესობას წარმომადგენენ ხოლმე.

6. კოალიციური მთავრობები

მკვლევრები ხშირად აცხადებენ, რომ კოალიციური მთავრობა ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმია მონაწილეობის გასაზრდელად.⁵⁰ ამ გზით უმცირესობები საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრების ფართო სპექტრში იღებენ მონაწილეობას, თუმცა ასეთი მექანიზმი მაინც დამოკიდებულია არჩევნების შედეგებზე და შეიძლება არ იყოს მყარი სისტემურად მონაწილეობის წასახალისებლად. ასევე, მცირე ეთნიკური ჯგუფები დაბალი ელექტორატის გამო გამორიცხულნი არიან კოალიციური მთავრობებიდან. კოალიციური მთავრობის დონეზე მხოლოდ რამდენიმე ევროპული სახელმწიფო აღწევს, ჰყავდეს მთავრობაში უმცირესობის წარმომადგენლები – შვეიცარია, ხორვატია, ბელგია, ჰოლანდია, რუმინეთი, ფინეთი და ლიეტუვა.

⁴⁸ ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 27.

⁴⁹ იქვე.

⁵⁰ Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford University Press, Oxford, 2003)

დასკვნა

მთლიანობაში ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის გაძლიერებაზე მიმართულ სპეციალურ მექანიზმებსა და პოლიტიკაზე შეთანხება ქვეყნის პოლიტიკურ კონტექსტსა და ტრადიციებს, ქვეყანაში არსებულ ისტორიულ გამოცდილებებსა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, იმ სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული მიზეზების კრიტიკულ შესწავლას უნდა დაეფუძნოს, რომელიც უმცირესობების პოლიტიკურ გაუცხოებას, იზოლაციასა და მარგინალიზაციას შეიძლება უწყობდეს ხელს.

საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში არ არსებობს არც ერთი რეგულაცია/გარანტია ან რეალურად მოქმედი პრაქტიკა და ტრადიცია, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების მკვეთრად სუსტ პოლიტიკურ მონაწილეობას გაძლიერებდა და შექმნილ ასიმეტრიას აღმოფხვრიდა. კონსტიტუციონალისტებსა და პოლიტიკურ პარტიებთან ჩვენს მიერ ჩაწერილი ინტერვიუების ანალიზი აჩვენებს, რომ მნიშვნელოვანი სამართლებრივი რეფორმების დროს უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის ხელშეწყობასთან დაკავშირებული საკითხები დღის წესრიგში არასდროს მდგარა და მას სათანადო ყურადღება არ დასთმობია. დღეს უმცირესობების თემებში მიმდინარე მნიშვნელოვანი სოციალური პროცესები, საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის მაღალი ინტერესი და მზადყოფნა პოლიტიკურ ელიტებსა და პარტიებს არსებული პოლიტიკური სისტემისა და დემოკრატიული მექანიზმების გადააზრებისკენ უნდა უზიარებდეს. თუმცა ამ დრომდე ამგვარი ცვლილებების ხელშეწყობი დისკუსია ან სამუშაო პროცესი, სამწუხაროდ, მაინც არ იქმნება. დემოკრატიული სისტემისა და ინსტიტუციების სიმყიფე, ღრმა პოლარიზება და კრიზისებისკენ პოლიტიკური სისტემის მიდრეკილება შეუძლებელს ხდის საზოგადოებრივ ინტერესებზე დაფუძნებული იდეებისა და საკითხების დაყენებას და ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის თემაც ამგვარი უგულვებელყოფილი საკითხების რიგში ექცევა. ამასთან, არადომინანტური ეთნიკური ჯგუფების მკვეთრად გეოპოლიტიკური და უსაფრთხოების პერსპექტივით განხილვა არსებითად აფერხებს ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური აგენტობის მქონე სუბიექტებად განხილვას. სწორედ ამიტომ ჰომოგენიზაციისკენ მიმართული ტენდენციები ჩვენს პოლიტიკურ სისტემაში ძლიერია და ეს რეალობა უმცირესობების მიმართ პოლიტიკის ცვლილებების შესაძლებლობებს ამცირებს. იმის გაცნობიერება, რომ უსაფრთხო, სტაბილური და მშვიდობიანი საზოგადოების მშენებლობა სწორედ პლურალისტური, თანასწორი და ინკლუზიური პოლიტიკით არის შესაძლებელი და, პირიქით, ჰომოგენიზაციის, ასიმილაციისა და არადიარებისკენ მიმართული ნაბიჯები არღვევს პოლიტიკურ ერთობას და შეჭიდულობას (კოჰეზიას), ჩვენს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წრეებში კვლავ სუსტია. საჯარო ცხოვრებაში, ანუ პოლიტიკაში მონაწილეობის უფლება, როგორც ინსტრუმენტული უფლება, არის ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმი უმცირესობების სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური საჭიროების, წუხილისა და გამოწვევების პოლიტიკურ დღის წესრიგში დასაყენებლად, გადასაჭრელად და უმცირესობებსა და უმრავლესობას შორის მრავალგანზომილებიანი დიალოგის, ნდობისა და ერთობის მისაღწევად. ამ უფლების უგულვებელყოფა კი ინტეგრაციის პროცესს ყველა დონეზე აფერხებს და საზოგადოების დაყოფას და იზოლაციას აღრმავებს.

იმედს გამოვთქვამთ, რომ წინამდებარე მიმოხილვა ხელს შეუწყობს ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის პროგრესული და ჩვენი პოლიტიკური

სისტემისთვის რელევანტური მექანიზმების შემოტანის შესახებ დისკუსიის წამოწყებას. ჩვენს რეალობაში ყველაზე ქმედითი და რელევანტური მექანიზმების შესახებ პოზიციებს ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) ფართო საკონსულტაციო პროცესის გავლის შემდეგ, მოგვიანებით წარუდგენს სახელმწიფო უწყებებს, პარტიებსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.