

# ნინო ქაშაკაშვილი

დოქტორანტი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

## პარტიები დემოკრატიისათვის და საკანონმდებლო პოლიტიკის გამონაკები

### პოსტსკიტი

პოლიტიკური პარტიის როგორც ინსტიტუტის არსებობის მთავარი განმაპირობებელია მოსახლეობის მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ამგვარი იდეაა მისი ლეგიტიმაციის წყარო. ეს არის საზრისი, რაც პოლიტიკურ პარტიას სახელმწიფოს დემოკრატიული ფუნქციონირების განუყოფელ ელემენტად განიხილავს. თუკი პოლიტიკური პარტია ამგვარი პერსპექტივით იქნება განხილული, მაშინ აქვს თუ არა საჯარო ხელისუფლებას ვალდებულება „მფარველობა გაუწიოს შიდა პარტიულ დემოკრაციას“? სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, აუცილებელია თუ არა, რომ კანონმდებლის სამოქმედო არეალი იყოს, არა მხოლოდ პოლიტიკური პარტია *ad extra*, არამედ აღნიშნული გაერთიანება *ad intra*. არსებობს თუ არა გამოწვევები (ფაქტობრივი თუ იდეური), რომლებიც საკანონმდებლო რეგულირების ხარისხის გაზრდას განაპირობებს?

### შესავალი

პოლიტიკურ პარტიებს განმსაზღვრელი როლი აკისრიათ დემოკრატიული პროცესების წარმართვაში. პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით არსებობს მოლოდინი, რომ ისინი სოციალური და პოლიტიკური დიალოგის წარმართველები იქნებიან. შესაბამისად, მოახერხებენ საზოგადოებრივ მობილიზაციას, სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესთა წინ წამოწევისა და განზოგადებას, რაც, თავის მხრივ, უნდა გამოიხატოს კონკრეტული პოლიტიკური დღის წესრიგში. პოლიტიკური პარტიების მიმართ ამგვარი პრეზუმფციები მათ როლს დემოკრატიული სახელ-

მწიფოსათვის არსებითად აქცევს. აქედან გამომდინარე, აქტუალურია როგორი სამართლებრივი რეგულაციები იქნება დაწესებული მათ საქმიანობასთან მიმართებით. ბოლოდროინდელი ტენდენციებით სახელმწიფოები მეტი რეგულირების მიმართულებით მიდიან, რაც კიდევ უფრო საყურადღებოს ხდის კანონმდებლის ფაქტორს. თანამედროვე დემოკრატიულ პროცესში არსებული გამოწვევების მხედველობაში მიღებით, წინამდებარე ნაშრომში წარმოდგენილი პოზიციით, შესაძლოა მეტი რეგულირება [ ქვემიზნით] თუნდაც პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიული პროცესების დასტიმულირებისათვის, გამოსადეგი იყოს [ზოგადი მიზნით] გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მაქსიმალურად ფართო ფენების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.

პოლიტიკური პარტიებისათვის სახელმწიფოს მიერ დათქმულ საკანონმდებლო ჩარჩოს განაპირობებს კონტექსტი, უფრო ვრცლად რომ ითქვას, ისტორიული განვითარება, კონსტიტუციური წესრიგი, სახელმწიფო ვექტორი.

ვენეციის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) პოლიტიკური პარტიების რეგულაციების შესახებ მითითებებში საუბრობს რეგულირების საუკეთესო ვარიანტზე, რომელიც შემდეგ კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს: (1) მინიმალური სამართლებრივი რეგულაცია და (2) მკაფიოდ განსაზღვრული ფარგლები<sup>1</sup>. თუმცა მცირე რეგულირებამ შესაძლოა მეტად ქაოსური პოლიტიკური ცხოვრება განაპირობოს<sup>2</sup>.

საკანონმდებლო რეგულაციების ჩამოყალიბება სახელმწიფოსათვის გამოწვევას წარმოადგენს, თუმცა ტრანსნაციონალური პროცესები და იდენტური გამოწვევები საერთო მიდგომებს, ე. წ. კარგ პრაქტიკას აყალიბებს, რაც კანონმდებელთათვის მნიშვნელოვან დამხმარე საშუალებას წარმოადგენს. მიდგომები შესაძლოა იყოს განსხვავებული და არჩევანი თავად კანონმდებელზეა დამოკიდებული.

პოლიტიკური პარტიებისათვის საკანონმდებლო რეგულაციების დაწესებისას მნიშვნელოვანია იმ საერთო ფილოსოფიით (დამშვებით) საქმიანობა, რომ პოლიტიკური პარტიები დემოკრატიის განვითარება-გამყარებისათვის დამფუძნებელი კომპონენტები არიან. ამგვარი იდეური მიდგომის ფარგლებში წინამდებარე ნაშრომის მიზანია შემდეგ კითხვებზე პასუხის ძიება: რა ფარგლებით უნდა მოქმედებდეს კანონმდებელი პოლიტიკური პარტიის რეგულირების სფეროში?

<sup>1</sup> CDL-AD(2010)024, *Guidelines on Political Party Regulation*, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Venice, 15-16 October 2010, 7.

<sup>2</sup> Kenneth Janda, *Adopting Party Law, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, National Democratic Institute for International Affairs, 3 (2005) [https://www.ndi.org/files/1948\\_polpart\\_janda\\_110105.pdf](https://www.ndi.org/files/1948_polpart_janda_110105.pdf) (ნანახია 28.05.2016).

რა ფუნქცია აქვს პოლიტიკურ პარტიას დემოკრატიის უზრუნველყოფაში? როგორ უნდა იქნეს მიღწეული პოლიტიკური პარტიის შიდა დემოკრატიის პრინციპის შესაბამისად მოქმედება?

კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია შედარებითი, ანალიტიკური, ლოგიკური, ისტორიული კვლევის მეთოდები.

ნაშრომი შესავლის, ორი თავისა და დასკვნისგან შედგება. პირველი თავი შეეცდება თეორიული პასუხი ეძიოს ისეთ საკითხზე, როგორცაა პოლიტიკური პარტიების როლი დემოკრატიის ეფექტურად მუშაობისათვის. აღნიშნული თემატიკის გააზრება არსებითია, რადგან სამართლებრივი რეგულაციების დაწესების მიზანშეწონილობის ფარგლებზე ჩამოყალიბდეს არა ცალსახა, თუმცა გონივრული მოსაზრებები (კონტექსტის უგულებელყოფა შეუძლებელია). ამ ნაწილში დემოკრატიის, პოლიტიკური პარტიის, კანონმდებლის ძირითადი ცნებების ირგვლივ მსჯელობა განვითარდება. იმდენად, რამდენადაც დემოკრატიის პროცესი იდეალურ მიზანს ისახავს, ხოლო თანამედროვე სამყაროში პოლიტიკური პარტია მმართველობითი საქმიანობის წარმმართველი ძირითადი ელემენტია, კანონმდებლის სამოქმედო არეალია არა მხოლოდ პოლიტიკური პარტია *ad extra*<sup>3</sup>, აგრეთვე აღნიშნული გაერთიანება *ad intra*.

ნაშრომის მეორე ნაწილში იმ იდეით გაკეთდება ანალიზი, რომ პოლიტიკური პარტია არ იქცეს პოლიტიკური ელიტის ამსახველი. შესაბამისად, მეორე ნაწილში საუბარი იქნება პოლიტიკური პარტიის შიდა დემოკრატიის უზრუნველყოფის შესაძლო ღონისძიებებზე, ასევე როგორაა ამ მიზნებთან კავშირში საარჩევნო სისტემები. ამრიგად, ამ ნაწილით მეტად პრაქტიკული საკითხები იქნება მოცული.

## I. დემოკრატიის ძირითადი ფიქსირი მოთაბეა — პოლიტიკური პარტია და კანონმდებელი

### 1.1. საკანონმდებლო პოლიტიკისა და პოლიტიკური პარტიების ცნებისათვის

პოლიტიკური პარტიების როლისა და ფუნქციების შესახებ ბევრი ნაშრომი არსებობს. მიუხედავად ამისა, იგი ცალსახად გასაგებ ინსტიტუტს არ წარმოადგენს<sup>4</sup>. სამეცნიერო ლიტერატურაში

<sup>3</sup> მოცემულ ნაშრომში ტერმინები (ა) *ad extra* და (ბ) *ad intra* შემდეგი შინაარსით გამოიყენება: (ა) გულისხმობს იმგვარ მოქმედებასა თუ შედეგს, რომელსაც გაერთიანებაზე ექნება გარე ეფექტი, ხოლო (ბ) მოიცავს ისეთ მოქმედებასა თუ შედეგს, რომელსაც გაერთიანებისთვის ექნება შიდა ეფექტი.

<sup>4</sup> Jonathan R. Macey, *The Role of the Democratic and Republican Parties as Organizers of Shadow Interest Groups*, 89 Mich. L. Rev. 1 (1990).

პოლიტიკური პარტიის როგორც გაერთიანების, განმარტების ორი მნიშვნელოვანი მიმართულება არის გამოყოფილი: (1) გლობალური და (2) ინდივიდუალური. პირველი მათგანი ორგანიზაციას აღიქვამს სოციალური მიზნებით, ხოლო მეორე თვითონ პოლიტიკოსების ინტერესებისა და პრეფერენციების შესაბამისად მოქმედს<sup>5</sup>. თუმცა ეს მედლის ორი მხარეა და, თავის მხრივ, პოლიტიკური გაერთიანება ორივე განმარტების მომცველი შეიძლება იყოს. მაგრამ, რა თქმა უნდა, სოციალური მიზნობრიობის კუთხით გააზრება მეტად კომფორტულია საზოგადოებისათვის.

პოლიტიკურ პარტიებზე საუბრისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის აქსიომატური დებულება, რომელიც მისი დეფინიციისთვის მე-20 საუკუნის შუა წლებისათვის გამოიყენებოდა, გაერთიანება, რომლის აუცილებელ მიზანს წარმოადგენს, მოიპოვოს კონტროლი და ძალაუფლება<sup>6</sup>. აქვე აღსანიშნავია, რომ ჰანს კელზენი (1881-1973) პოლიტიკური პარტიების როლს თანამედროვე სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში იმდენად არსებითად ხედავდა, რომ ამ უკანასკნელს *parteienstaat*<sup>7</sup>-ს უწოდებდა.

ლიბერალურ დემოკრატიებში პოლიტიკური პარტია, დიდწილად, შესაძლოა იყოს ის ორგანიზაცია, რომელიც „გამჭვირვალე ფუნქციონირების, სტაბილურობისა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების“ პრინციპებით მოქმედებს<sup>8</sup>. პოლიტიკური პარტია, თავის მხრივ, განსხვავებული პრიორიტეტული მიმართულებით ხასიათდება. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, არჩევნებზე, სახელისუფლებო ძალაუფლების მოპოვებასა და პოლიტიკის ცვლილებაზე ორიენტაციით<sup>9</sup>. თუმცა ყველაზე ლოგიკურ შეფასებად მიიჩნევა, რომ პოლიტიკურ პარტიას, სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციებისგან განსხვავებით<sup>10</sup>, არჩევნებში გამარჯვების მიზანი აქვს<sup>11</sup>. მიზნის მიღწევის შემთხვევაში პარტია საკანონმდებლო პარტიად გვევლინება, რომელიც იდეოლოგიის შესაბამის საკანონმდებლო პოლიტიკას ახორციელებს.

<sup>5</sup> Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, Political Parties and Legislators, the Oxford Handbook of Legislative Studies, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, 381 (2014); James A. Gardner, *Can Party Politics Be Virtuous?*, 100 Colum. L. Rev. 667 (2000).

<sup>6</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, 65 JPE 135, 137 (April, 1957).

<sup>7</sup> პარტიული სახელმწიფო (party-state).

<sup>8</sup> Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, Political Parties and Legislators, the Oxford Handbook of Legislative Studies, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, 373 (2014).

<sup>9</sup> Kaare Strom, *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*, 34 Am. Polit. Sci. Rev. 565, 566-568 (1990).

<sup>10</sup> მაგ., საინიციატივო ჯგუფები, სოციალური მოძრაობის ორგანიზაციები. იხ. Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, Political Parties and Legislators, the Oxford Handbook of Legislative Studies, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, 372 (2014).

<sup>11</sup> Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, Political Parties and Legislators, the Oxford Handbook of Legislative Studies, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, 372 (2014).

## 1.2. პოლიტიკური პარტიები – დემოკრატიის მხარეს თუ მის წინააღმდეგ?

მმართველობით საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უმნიშვნელოვანესი საშუალებაა პოლიტიკური პარტია. პოლიტიკური პარტიებისა და დემოკრატიის ურთიერთდამოკიდებულება სხვადასხვა რაკურსითაა დანახული. მიუთითებენ, რომ დემოკრატიული ფუნქციონირებისათვის პარტიები არსებითია (რაც ყველაზე პოპულარული, ციტირებადი მოსაზრებაა)<sup>12</sup>, იმავე აზრით მიდის საუბარი, რომ „პოლიტიკურმა პარტიებმა შექმნეს დემოკრატია“<sup>13</sup>. საპირისპირო მოსაზრებით, პოლიტიკური პარტიები დემოკრატიებისათვის საფრთხეს ქმნიან. პოლიტიკური პარტიის მიერ საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის საკითხს კიდევ უფრო ღრმად სამსჯელოს ხდის კითხვა: არის თუ არა ყველა პოლიტიკური პარტია დემოკრატიული? რაზეც პასუხია, რომ არა ყველა შემთხვევაში<sup>14</sup>. ამრიგად, გასაანალიზებელია, შიდა დემოკრატიის დაბალი ხარისხი რამდენად ხელისშემშლელია ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესებისათვის.

თანამედროვე პერიოდში პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული დებატი ისტორიით ნასაზრდოები არგუმენტებითაა გაჯერებული. მე-19 საუკუნის ბოლოსათვის პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობასა და, ზოგ შემთხვევაში, მათი არსებობის მიზანშეწონილობის ირგვლივ განსხვავებული შეხედულებები განიხილებოდა. თუკი ლიბერალებისათვის წარმომადგენლობითი ორგანოები სახალხო სუვერენიტეტის უზრუნველყოფის საუკეთესო საშუალებად განიხილებოდა (რომელიც პოლიტიკური პარტიებით კომპლექტდებოდა), სკეპტიკოსები რისკს ხედავდნენ იმაში, რომ პოლიტიკური პარტიები „ხალხსა და საზოგადოებას შორის ბარიერს აღმართავდნენ“<sup>15</sup>. ეს უკანასკნელი შეხედულება გულისხმობდა მოსახლეობის ხელოვნურ დაყოფას, რაც შედეგობრივად დაკავშირებული იქნებოდა გამონატვის თავისუფლების შეზღუდვასა და წარმომადგენლობის კონცეფციის შესაძლო ფუნქციონალურ ანულირებაში<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Juan J. Linz, *Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes*, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J. Linz, Oxford University Press, 291 (2002). პოლიტიკური პარტიების ამგვარ როლზე პირველად კელზენმა მიუთითა ნაშრომში „დემოკრატიის არსი და მნიშვნელობა“ (1929) („მხოლოდ თავის მოტყუება და თვალთმაქცობა იქნება იმისი დაჯერება, რომ დემოკრატია შესაძლებელია პოლიტიკური პარტიების გარეშე. დემოკრატია აუცილებლად და გარდაუვლად წარმოადგენს პარტიულ სახელმწიფოს“; Hans Kelsen, *On the Essence and Value of Democracy*, Weimar: a Jurisprudence of Crisis, Eds. Arthur J. Jacobson & Bernhard Schlink, 92 (2000).

<sup>13</sup> Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, *Political Parties and Legislators*, the *Oxford Handbook of Legislative Studies*, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, 373 (2014).

<sup>14</sup> Yigal Mersel, *Hans Kelsen and Political Parties*, 39 *Isr. L. Rev.* 158, 168(2006); დაწვრილებით ამ საკითხზე იხ. Gregory Fox & Georg Nolte, *Intolerant Democracies*, *Democratic Governance and International Law*, Eds. Gregory Fox & Brad R. Roth, 389-435 (2000).

<sup>15</sup> Bruce D. Graham, *Representation and Party Politics*, Ed. Gillian Peele, Oxford, 3 (1993).

<sup>16</sup> იქვე.

ხსენებული პრობლემებისა თუ მიდგომების წარმოჩენის ადრეული ცდა ჰქონდა ალექსის დე ტოკვილს (1805-1859). მან 1831-1832 წლებში ამერიკული დემოკრატიული საზოგადოების შესწავლა გადაწყვიტა და ანალიზი გამოაქვეყნა წიგნში *Dela Démocratie en Amérique*<sup>17</sup>. ტოკვილის შედეგებიდან არსებითია პოლიტიკური პარტიების გაძლიერების სქემა: თანასწორობა, ინდივიდუალიზმი და გაერთიანება. უფრო დეტალურად რომ ითქვას, იგი გამოყოფდა თანასწორობის ორგვარ კატეგორიას: (1) პირობების თანასწორობას და (2) თანასწორობის ემოციურ სურვილს<sup>18</sup>. პირველში იგი გულისხმობდა კანონის წინაშე თანასწორობას, ხოლო მეორეში თანასწორობის შინაგან სურვილს, რაც ადამიანს მეტად მოტივირებულს ხდის<sup>19</sup>. ტოკვილის მიერ განვითარებული მსჯელობის შედეგად საზოგადოების თითოეული წევრი მეტად ინდივიდუალური ხდება. მისი შეფასებით, ამერიკელებმა ამგვარი ინდივიდუალიზმის პირობებში თანამშრომლობის მნიშვნელოვანი გაკვეთილი აჩვენეს რაც გამოიხატა გაერთიანებათა შექმნაში. ამრიგად, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ პოლიტიკური პარტია მიზნობრივი ღირებულებების მიღწევის თანამშრომლობითი გამოსატყულებაა. პოლიტიკური პარტიის როგორც დემოკრატიის შესაძლო უზრუნველყოფის საკითხზე თავის პოზიციებს გამოთქვამდნენ აგრეთვე ჯონ სტუარტ მილი (1806-1873)<sup>20</sup> და უოლტერ ბაგეჰოტი (1826-1877)<sup>21</sup>. ეს უკანასკნელნი ტოკვილთან ერთად, განსხვავებული მიდგომების მიუხედავად, იზიარებდნენ შეხედულებას, რომ პოლიტიკური პარტიებით დემოკრატია რეალიზდება<sup>22</sup>. დოქტრინაში ასევე აქტიურად განიხილება მოისეიოსტროგონსკის (1854-1919) შეხედულებები, თუ როგორ აუარესებს და ასუსტებს წარმომადგენლობის იდეას პოლიტიკური გაერთიანებები<sup>23</sup>.

პოლიტიკური პარტიების შესახებ მსჯელობისას აქტუალობას არ კარგავს ჰანს კელზენის ფილოსოფია. მისი პერსპექტივით, რეალური წარმომადგენლობა არის ფიქცია და პოლიტიკური პარტიები არიან მედიატორები წარმომადგენლებსა და ამომრჩეველს შორის<sup>24</sup>. ისინი არიან სოციალური კონსენსუსის განმაპირობებლები. პოლიტიკურ პარტიებსა და დემოკრატიაზე საუბრისას კელზენი ხალხის ცნებაზე აკეთებს აქცენტს და მათ ორ ჯგუფად ყოფს იმ კრიტერიუმით, არსებობს თუ არა მათი ნებელობა მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების

<sup>17</sup> იქვე.

<sup>18</sup> იქვე.

<sup>19</sup> იქვე, 4.

<sup>20</sup> იხ. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government, Essays on Politics and Society*, Ed. John M. Robson <http://oll.libertyfund.org/titles/234> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>21</sup> იხ. Walter Bagehot, *The English Constitution* (1873) <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>22</sup> Bruce D. Graham, *Representation and Party Politics*, Ed. Gillian Peele, Oxford, 10 (1993).

<sup>23</sup> იხ. Moisei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties* (1902) <https://archive.org/details/democracyandtheo31734mbp> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>24</sup> Hans Kelsen, *On the Essence and Value of Democracy, Weimar: a Jurisprudence of Crisis*, Eds. Arthur J. Jacobson & Bernhard Schlink, 97 (2000).

პროცესში. ერთი ჯგუფისათვის თუ ეს ინტერესის სფეროს არ წარმოადგენს, მეორისათვის ეს პირიქითაა და სწორედ ესაა პოლიტიკური პარტია<sup>25</sup>.

ტენდენციური მიდგომით, დემოკრატიის უზრუნველყოფია პოლიტიკური პარტია იმდენად, რამდენადაც იგი იცავს ადამიანის ინდივიდუალურ თავისუფლებას (ოპოზიციური როლი)<sup>26</sup> და ახორციელებს პოლიტიკურ თავისუფლებას<sup>27</sup>. თუმცა ყოველთვის ასე არ იყო – პოლიტიკური პარტიები ნეგატიურ ელემენტად იხილებოდა<sup>28</sup>, ეს აისახა მათ სამართლებრივ იგნორირებაში. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიის როგორც უშუალო რეგულირების ობიექტის ისტორია 1940-იანი წლებიდან იწყება<sup>29</sup>. თუკი პოლიტიკური პარტია დემოკრატიის მასტიმულირებელ ელემენტად იქნება განხილული, ამასთან ერთად, საჯარო ხელისუფლებასაც აქვს ვალდებულება, „მფარველობა გაუწიოს პარტიულ დემოკრაციას“<sup>30</sup>.

### 1.3. კონსტიტუციური მიზნების განხორციელება და კანონმდებლის ფაქტორი

სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებული მიზნები თუ პროგრამული დებულებები წარმოადგენს იდეალური მდგომარეობისკენ სწრაფვას, რომელიც შესაბამისი „ტექნიკური“ საშუალებებით მიიღწევა. მმართველობის ესა თუ ის მოდელი ქმნის ძირითად სტრუქტურას და პოლიტიკური პარტიები ამ მექანიზმში მთავარ ელემენტებად გვევლინებიან. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიები ხშირ შემთხვევაში კონსტიტუციურ დონეზე არიან ნახსენები, თუმცა არა დეტალურად რეგულირებულნი. ამგვარი ტენდენცია ძირითადად დემოკრატიზაციის ბოლო ტალღის კონსტიტუციებისათვისაა დამახასიათებელი<sup>31</sup>. პოლიტიკურ პარტიებს, კელზენის შეხედულებით, აქვთ კონსტიტუციური როლი და ამ კონტექსტში მათი კონსტიტუციონალიზაციის ტენდენცია სრულიად გასაგებია<sup>32</sup>. ვენეციის კომისია პოლიტიკური პარტიების რეგულაციების შესახებ მითითებებში განსაზღვრავს იდეალურ შემთხვევას, რომ პოლიტიკური

<sup>25</sup> იქვე, 91-92.

<sup>26</sup> იქვე, 93.

<sup>27</sup> იქვე, 86-87.

<sup>28</sup> რუსოს კონცეფცია „საერთო ნების“ შესახებ, იხ. Yigal Mersel, *Hans Kelsen and Political Parties*, 39 *Isr. L. Rev.* 158, 160-162 (2006); Pippa Norris, *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*, Report commissioned by International IDEA, 3 (2004).

<sup>29</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October 2010, 6. თუმცა 1920 წლის ავსტრიის კონსტიტუციის 147-ე მუხლი საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთათვის ზღუდავდა პოლიტიკურ პარტიასთან თანამშრომლობის შესაძლებლობას.

<sup>30</sup> ირაკლი კობახიძე, *პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი*, თბილისი, 79 (2008).

<sup>31</sup> Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 160-61 (1999).

<sup>32</sup> Hans Kelsen, *On the Essence and Value of Democracy*, Weimar: a Jurisprudence of Crisis, Eds. Arthur J. Jacobson & Bernhard Schlink, 92 (2000).

პარტიების როლისა და ფუნქციების შესახებ სახელმწიფოს უმაღლეს ნორმატიულ აქტში იყოს მითითება<sup>33</sup>.

უმაღლეს პოლიტიკურ-სამართლებრივ დოკუმენტში პოლიტიკური პარტიების შესახებ ნორმა-თა არსებობა განსხვავებული ხარისხითაა მოცემული. მაგალითისათვის, ლათინური ამერიკის ქვეყნების კონსტიტუციები შეიცავენ დებულებებს, რომლებიც პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიას უზრუნველყოფენ და კიდევ უფრო შორს მიდიან, როდესაც ნომინირების საკითხებს აწესრიგებენ კონსტიტუციურ დონეზე. გერმანიის ძირითადი კანონის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტში მითითებულია, რომ პოლიტიკური პარტიების შიდა ორგანიზაცია დემოკრატიულ პრინციპებს უნდა შეესაბამებოდეს; პორტუგალიის კონსტიტუციის 51-ე მუხლის მეორე პუნქტი პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის პრინციპებად განსაზღვრავს გამჭვირვალობას, დემოკრატიულ ორგანიზაციასა და მმართველობას, აგრეთვე მისი ყველა წევრის მონაწილეობას. ანდორას კონსტიტუციის 26-ე მუხლი პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციის დემოკრატიულობაზე მიუთითებს. ესპანეთის კონსტიტუციის მე-6 მუხლის შესაბამისად, პარტიების შიდა სტრუქტურა და ფუნქციონირება დემოკრატიული უნდა იყოს.<sup>34</sup>

თავის მხრივ პოლიტიკური პარტია და პარტიული სისტემის დინამიკა არის კონსტიტუციის მუშაობის გარანტი.<sup>35</sup> ეს დებულება ემპირიულად დადასტურებულია, იმდენად რამდენადაც პარტიული სისტემის სტაბილურობა თავის მხრივ დაკავშირებულია, რამდენად შეუძლია სახელმწიფოს, ჰქონდეს რეაქცია სხვადასხვა რადიკალური პარტიული იდეოლოგიის მიმართ<sup>36</sup>. ამ კონტექსტით პოლიტიკური პარტიების გაძლიერება და სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა რეგულირების სფეროში კიდევ უფრო არსებითი ხდება.

პოლიტიკური პარტიებისათვის კანონმდებლობის მზლუდველობითი ფარგლები დამოკიდებულია, თუ როგორი მიდგომის სასარგებლოდ აკეთებს კანონმდებელი არჩევანს: ლიბერალური (პარტიული ავტონომიის საკანონმდებლო ასახვა) თუ მეტად რეგულირებული (დემოკრატიის უზრუნველყოფა)<sup>37</sup>. სისტემის არჩევას განაპირობებს როგორც ისტორიული გამოცდილება, ასევე, თუმცა უფრო მეტად, თანამედროვე გამოწვევები. აქვე აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური

<sup>33</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 12.

<sup>34</sup> დემოკრატიულ პრინციპებზე პოლიტიკური პარტიის ფუნქციონირების თაობაზე იხ. აგრეთვე კოსტა რიკის კონსტიტუცია (მ. 95), თურქეთის კონსტიტუცია (მ. 69).

<sup>35</sup> Cindy Skach, Political Parties and the Constitution, Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld &Andras Sajó, 875 (2012).

<sup>36</sup> გერმანიაში ფაშიზმი.

<sup>37</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 3.



პარტიების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობის არსებობა არ წარმოადგენს „დემოკრატიის მოთხოვნას“<sup>38</sup>. კონსტიტუციური მიზნების განხორციელებისათვის დოქტრინაში შეთანხმებული სტანდარტები საკანონმდებლო რეგულირებასთან მიმართებით გულისხმობს შემდეგი პრინციპების შესაბამის კანონმდებლობას: მიუკერძოებლობა, თავისუფლება და სამართლიანობა<sup>39</sup>. სხვა შეხედულებით, პარტიების სამართლის რეგლამენტაცია ოთხი ძირითადი პრინციპით ხელმძღვანელობს გულისხმობს: (1) პარტიების თავისუფლება; (2) პარტიების თანასწორობა; (3) შიდაპარტიული დემოკრატია; (4) პარტიების საქმიანობის საჯაროობა.<sup>40</sup> კანონმდებლისათვის ამ პრინციპების ფარგლებში მოქმედება გარკვეულ გამოწვევებს აყალიბებს.

ბოლო პერიოდის განმავლობაში ჩატარებული კვლევების მიხედვით ტენდენცია ამგვარია – ლიბერალური რეჟიმებიდან მეტად რეგულირებული მიდგომისკენ<sup>41</sup>. პოლიტიკური პარტიების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობის მიღება მეტად პოპულარულია<sup>42</sup>. ამ მხრივ შიდა პარტიული დემოკრატიის საკითხი განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრშია. ვენეციის კომისია გამოყოფს ქვეყნების სამ ჯგუფს შიდა პარტიულ დემოკრატიაზე მითითების კრიტერიუმით: (1) პოლიტიკური პარტიების შესახებ არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, თუმცა არ არის სპეციალური დებულებები შიდა დემოკრატიის უზრუნველყოფაზე; (2) პირველისგან ის განასხვავებს, რომ შიდა დემოკრატიაზე მიუთითებს კანონმდებლობა; (3) ქვეყნების მესამე ჯგუფი პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით იყენებს არასპეციფიკურ კანონმდებლობას გაერთიანებების შესახებ.

პოლიტიკური პარტიები საჯარო ინტერესებზე ორიენტაციას თანდათან კარგავენ<sup>43</sup>. მაგრამ კელზენის თეორიით, პოლიტიკური პარტიები მაინც საჯარო ინტერესებისათვის მოქმედებენ, თუმცა შესაძლოა ისინი არ მოქმედებდნენ ამომრჩეველთა ნების შესაბამისად<sup>44</sup>. შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკის საზოგადოებრივი კონტროლი პოლიტიკური პარტიების გარეშე ნაკლებად წარმოსადგენია. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, პოლიტიკურ კონსტიტუციური ღირებულებების – მატერიალური დემოკრატიის განხორციელება პოლიტიკური პარტიების გარეშე უტოპიურია. გაერთიანების თავისუფლებით სარგებლობა კი თავის მხრივ უზრუნველ-

<sup>38</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 12.

<sup>39</sup> Pippa Norris, Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules, Report commissioned by International IDEA, 5 (2004).

<sup>40</sup> ირაკლი კობახიძე, პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 69 (2008).

<sup>41</sup> Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio & Ekaterina R. Rashkova, *Party Law in Comparative Perspective*, Economic and Social Research Council & European Research Council, Working Paper 16 (March 2012).

<sup>42</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 7.

<sup>43</sup> Yigal Mersel, *Hans Kelsen and Political Parties*, 39 Isr. L. Rev. 158, 166 (2006).

<sup>44</sup> Hans Kelsen, On the Essence and Value of Democracy, Weimar: a Jurisprudence of Crisis, Eds. Arthur J. Jacobson & Bernhard Schlink, 96-97 (2000).

ყოფს კონსტიტუციით და საერთაშორისო დოკუმენტებით გარანტირებული უფლებებისათვის „ხელსაყრელი პირობების შექმნას“<sup>45</sup>.

## 2. საკანონმდებლო პოლიტიკა დემოკრატიის უზრუნველყოფისათვის (პოლიტიკური პარტიების შიდადემოკრატიის უზრუნველყოფა)

შიდილება ითქვას, რომ პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიის უზრუნველყოფას აქვს უპირველესი მნიშვნელობა. ამგვარი შეფასება ზემოთ განვითარებული ანალიზის შედეგია. უფრო კონკრეტულად რომ ითქვას, პოლიტიკური პარტიის, როგორც ინსტიტუტის, არსებობის მთავარი განმაპირობებელია მოსახლეობის მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ეს იდეაა მისი ლეგიტიმაციის წყარო. არის ის საზრისი, რაც პოლიტიკურ პარტიას სახელმწიფოს დემოკრატიული ფუნქციონირების განუყოფელ ელემენტად განიხილავს<sup>46</sup>. პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიის ცნებასთან მიმართებით არ არსებობს რაიმე უნიფიცირებული განმარტება<sup>47</sup>.

პოლიტიკური პარტიების შიდა მუშაობასთან დაკავშირებით ორი ძირითადი პრინციპი შეიძლება გამოიყოს: პარტიული ავტონომიისა და შიდა დემოკრატიის. პირველის შესაბამისად, გაერთიანების ავტონომია მოქმედებს პოლიტიკური პარტიის შიდა და გარე ფუნქციონირებასთან მიმართებით. უფრო ვრცლად რომ ითქვას, გაერთიანებას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, მაგალითად, თავად განსაზღვროს წესები, რომლითაც აირჩევს კანდიდატებს და ლიდერებს<sup>48</sup>. მეორე ცენტრალური პრინციპი შიდა დემოკრატიის ელემენტია, რომელიც პოლიტიკური პარტიის მიერ დემოკრატიული მოთხოვნების ორგანიზაციაში გატარებას გულისხმობს<sup>49</sup>. ვენეციის კომისიის არჩევით, მინიმალური ფარგლებდადება პარტიული საქმიანობისა და სისტემისათვის ყველაზე ეფექტურია, თუმცა:

<sup>45</sup> გიორგი კვერენჩილაძე, *პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფლება საქართველოს კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით*, საარჩევნო უფლებებისა და პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფლების დაცვა საკონსტიტუციო სასამართლოში, თბილისი, 33 (2006).

<sup>46</sup> მეცნიერთა ნაწილისათვის შიდა პარტიული დემოკრატიის პრინციპი არ არის პანაცეა, თუმცა ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც იგი საზოგადოებრივი და სამთავრობო ურთიერთობის კრიზისის განეიტრალების გზად არის დანახული. იხ. Hanna Suchocka, Venice Commission Standards in the Field of the Establishment of Political Parties, Political Parties – Key Factors in Political Development of Democratic Societies, Publication of Presentations, 24 (2013); აგრეთვე Susan Scarrow, Implementing Intra-Party Democracy, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, National Democratic Institute for International Affairs, 3 (2005); William P. Cross & Richard S. Katz, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford University Press, 1 (2013) [https://www.ndi.org/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf) (ნანახია 28.05.2016).

<sup>47</sup> ამ საკითხის შესახებ იხ. William P. Cross & Richard S. Katz, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford University Press, 2-3 (2013).

<sup>48</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 3.

<sup>49</sup> იქვე.

„იმდენად, რამდენადაც პარტიები ხელს უწყობენ პოლიტიკური მოსაზრებების გამოთქმას და არჩევნებში კანდიდატების წარმოდგენის შესაძლებლობას ქმნიან, შიდა პარტიული საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები შესაძლოა აუცილებელი იყოს, რათა უზრუნველყონ დემოკრატიული საზოგადოების გამართული ფუნქციონირება“<sup>50</sup>.

ამრიგად, პოლიტიკური პარტიების როგორც სუბსტანციური და ტექნიკური დემოკრატიის გაანტიფიცინების ფუნქციონირებისათვის საჭიროა იმისი უზრუნველყოფა, რომ ინდივიდს ჰქონდეს შესაძლებლობა, ზეგავლენა მოახდინოს პოლიტიკაზე. თუმცა პრობლემური საკითხია პოლიტიკური პარტიების დემოკრატიული პრინციპების და კანონის უზენაესობის შესაბამისად მოქმედება *adextra*, ხოლო ამგვარი მიდგომის ნაკლებობა *adintra*<sup>51</sup>. ამრიგად, მონაწილეობის გარანტირებისათვის საჭიროა შიდა დემოკრატიული სტრუქტურა<sup>52</sup>. პოლიტიკური პარტიის შიდა დემოკრატიის გაძლიერება დელიბერაციის მაღალ ხარისხს უზრუნველყოფს და ზოგადად დემოკრატიული კულტურის განმტკიცებას უწყობს ხელს<sup>53</sup>.

პოლიტიკური პარტიის შიდა დემოკრატიული ფუნქციონირების საკითხის უზრუნველსაყოფად შესაბამისი საკანონმდებლო ვალდებულებების დაწესება წარმოადგენს ჩარევას პარტიების გაერთიანების თავისუფლების ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში, თუმცა ჩარევის ინტენსივობის მიზანშეწონილობის საკითხი შესაძლებელია იყოს შესაბამისი ტესტებით განსჯის საგანი. ამ მიმართულებით ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია კანდიდატთა შერჩევა. კანდიდატების სელექციის საკითხი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა, პირველ რიგში, სახელმწიფოებისათვის და შემდგომში პოლიტიკური პარტიებისათვის. საარჩევნო სიების განსაზღვრა ძირითადად ხდება დახურული ჯგუფების მიერ. დღის წესრიგში დგას გამჭვირვალე და ნათელი კრიტერიუმების განსაზღვრის საჭიროება. ეს გამორიცხავს პარტიული ელიტების გადამწყვეტ როლს კანდიდატთა შერჩევის პროცესში. ამრიგად, უზრუნველყოფს „კარჩაკეტილი პარტიული სისტემის“ დისფუნქციას.<sup>54</sup>

ამ მიმართულებით რაიმე დეტალური რეგულაცია იშვიათადაა ჩამოყალიბებული პოლიტიკურ პარტიებსა თუ საარჩევნო სამართალში. ძირითად შემთხვევაში კანონმდებელი შემოიფარგლება ზოგად პრინციპებზე მითითებით. დეტალური რეგულაციის მაგალითებს წარმოადგენს გერ-

<sup>50</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 25.

<sup>51</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 5; დოქტრინაში გამოთქმული მოსაზრებით, პოლიტიკური პარტიის შიდა დემოკრატიის სტრუქტურის არარსებობა შესაძლებელია მისი გაუქმების საფუძველიც კი გახდეს. იხ. Yigal Mersel, *The Dissolution of Political Parties: the Problem of Internal Democracy*, 4 Int'l J. Const. L. 84 (2006).

<sup>52</sup> Yigal Mersel, *Hans Kelsen and Political Parties*, 39 Isr. L. Rev. 158, 172 (2006).

<sup>53</sup> Susan Scarrow, *Implementing Intra-Party Democracy*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, National Democratic Institute for International Affairs, 3 (2005) [https://www.ndi.org/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf) (ნანახია 28.05.2016).

<sup>54</sup> ირაკლი კობახიძე, პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 89 (2008).

მანიის კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ<sup>55</sup>, აგრეთვე პორტუგალიის ორგანული კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ<sup>56</sup>. ვენეციის კომისია ამგვარი სახელმწიფოების რიცხვში ასახელებს აგრეთვე ლათინური ამერიკის ქვეყნებს, თუმცა ამ შემთხვევაში შიდა პარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფი საკანონმდებლო ნაბიჯის მოტივაციად დასახელებულია ძლიერი შიდაპარტიული დემოკრატიული სტრუქტურის აბსენტიზმი, რაც შესაძლოა არ იყოს იმდენად აქტუალური ევროპული მაგალითებისათვის<sup>57</sup>.

კანდიდატთა ნომინირების პროცესთან დაკავშირებით საკანონმდებლო რეგულაციები ამრჩევი სუბიექტების განსაზღვრასა და მათ უფლებებზე განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს. ამრჩევ სუბიექტებთან დაკავშირებით გერმანიის კანონი ფედერალური არჩევნების შესახებ<sup>58</sup> 21-ე მუხლის პირველ ნაწილში მიუთითებს კანდიდატის არჩევის ორგვარ შესაძლებლობაზე: (1) წევრთა ასამბლეის მიერ და (2) დელეგატთა ასამბლეის მიერ<sup>59</sup>. მოთხოვნები კიდევ უფრო დეტალური ხდება ამრჩევ სუბიექტებთან მიმართებით. არსებული ჩანაწერით, ასამბლეის მონაწილენი შეიძლება იყვნენ პარტიის წევრები, რომლებიც შეხვედრის დროისათვის თავიანთი ოლქის ამომრჩევლები არიან (მ. 21.1.). თავად ოლქში კანდიდატობისათვის დასაშვებობის კრიტერიუმებია: მხოლოდ შესაბამისი პარტიის წევრობა და პარტიის მიერ მხოლოდ ოლქის კანდიდატის შერჩევის მიზნით მოწვეულ ყრილობაზე (ან სპეციალურ, ან გენერალურ დელეგატთა ასამბლეაზე) არჩევა (მ. 21.1.). ხსენებული რეგულაციები ვრცელდება ბუნდესტაგის არჩევნებთან დაკავშირებით. იმდენად, რამდენადაც დელეგატების ასამბლეის მიერ კანდიდატთა შერჩევა არაპირდაპირ ხდება, კანონმდებლობა შესაბამის დაწვრილებით წესებს შეიცავს დელეგატების ასამბლეასთან დაკავშირებით. მაგ., ამავე კანონის 21-ე მუხლის მესამე ნაწილით, დელეგატები აირჩევიან ფარული კენჭისყრით. გარდა ამისა, ნებისმიერი წევრი, რომელიც შეხვედრას ესწრება, უფლებამოსილია, წარმოადგინოს საკუთარი კანდიდატურა და პროგრამა. გერმანული მექანიზმი ყურადღების მიღმა არ ტოვებს დროითი შუალედის საკითხს და მიუთითებს, რომ არჩევნები არ შეიძლება ჩატარდეს ბუნდესტაგის ვადის დაწყებიდან 32 თვემდე, ხოლო თავად დელეგატთა არჩევნები 29 თვემდე ადრე. ეს წესი არ ვრცელდება ბუნდესტაგის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევებზე (მ. 21.3.). საინტერესოა, რომ წევრების თუ დელეგატთა ასამბლეაზე მიღებული გადაწყვეტილების ანულირება შეუძლია აღმასრულებელ კომიტეტს (მ. 21.4.).

<sup>55</sup> მ. 17 (24 ივლისი, 1697). იხ. <http://www.bundestag.de/blueprint/servlet/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>56</sup> მ. 33 (2/2003). CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 8.

<sup>57</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 8.

<sup>58</sup> [https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf) (ნანახია 28.05.2016).

<sup>59</sup> მსგავს მოწესრიგებას ითვალისწინებს ესპანეთის ორგანული კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ (6/2002) მ. 7.

სხვა პროცედურული საკითხებისათვის უკვე პოლიტიკური პარტიების წესდება მოქმედებს. თუმცა მაგ., ფინეთის საარჩევნო კანონი პარტიულ წესდებაში ამგვარი რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში პოლიტიკურ პარტიას ავალდებულებს, კანონში მითითებული ნორმების შესაბამისად განახორციელოს კანდიდატის წარდგენის პროცედურა<sup>60</sup>. ფინეთის კანონმდებლობით, გადაწყვეტილება კანდიდატა წარდგენასთან დაკავშირებით ადგილობრივმა ორგანიზაციამ უნდა მიიღოს (მ. 116). გერმანული კანონმდებლობის მსგავსი ჩანაწერი შეიძლება ვიპოვოთ ამ კანონშიც, რომელიც მიუთითებს „ცვლილების უფლებაზე“ (მ. 117). მისი მიხედვით, პარტიის მმართველ ორგანოს (ე.წ. ბორდს) შეუძლია გასცეს რეკომენდაცია წარდგენილი კანდიდატების შეცვლის შესახებ, თუმცა შემოთავაზებული სია საწყისისგან არ უნდა განსხვავდებოდეს ერთ მეოთხედზე მეტად და, ამასთან, უნდა შეიცავდეს საწყისი სიის ნახევარზე მეტს.

კიდევ ერთი მაგალითისათვის, ჩილეს საარჩევნო კანონმდებლობა პოლიტიკურ პარტიებს ავალდებულებს, ჩაატარონ პრაიმერი პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრების, მერების კანდიდატურად წარმოდგენისათვის<sup>61</sup>.

პოლიტიკური პარტიების შიდადემოკრატიული ფუნქციონირების შეფასების საკითხს დიდწილად განსაზღვრავს, რამდენად დეცენტრალიზებულია პარტიული საქმიანობა შესაბამისი კანდიდატების არჩევასთან დაკავშირებით. თუ მისი ხარისხი მაღალია, მაშინ მიდგომა, რომ კანდიდატა ნომინირების საკითხები პოლიტიკური პარტიების დისკრეციის სფეროს წარმოადგენს, ნაკლებად პრობლემური ჩანს. თუმცა „საკმაო ცენტრალიზაციის“ პრობლემურ საკითხზე მიუთითებს ვენეციის კომისია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნების პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით<sup>62</sup>.

## 2.1. საერთო მეთოდოლოგია

პოლიტიკური პარტიების სამართლის განსაზღვრაში საერთაშორისო სტანდარტებისა და ნორმების გავლენის თემატიკა მნიშვნელოვანი საკითხია<sup>63</sup>. არსებობს თემები, რომლებთან დაკავშირებითაც მეტად დეტალური და საერთო მიდგომა არსებობს. თუმცა პოლიტიკური პარტიების შიდა ორგანიზაციის საკითხებთან მიმართებით ყველაზე ნაკლებად შეიძლება ვისაუბროთ ცალსახად მიღებულ მიდგომაზე. ზოგიერთი სახელმწიფო პოლიტიკურ პარტიას სპეციალურად

<sup>60</sup> მ. 113 Election Act of Finland (714/1998) <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>61</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 9.

<sup>62</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 10.

<sup>63</sup> Anika Gauja, *The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard?*, 15 Election LJ. 1 (2015).

მიუთითებს შიდა დემოკრატიის უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი პრინციპების მიღების აუცილებლობაზე (მაგ., გერმანია, ესპანეთი). თუმცა უმრავლეს შემთხვევებში ასე არ ხდება.

ვენეციის კომისია პოლიტიკური პარტიების რეგულაციების შესახებ მითითებებში საუბრობს შიდა პარტიული ფუნქციონირების არადისკრიმინაციულობასა და თანასწორობაზე<sup>64</sup>. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, ქალთა და ეთნიკურ უმცირესობათა de facto თანასწორობის უზრუნველსაყოფად კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს შესაბამისი რეგულაციების შემოღება. მისი შეფასებით, ეს წარმოადგენს ისტორიული უთანასწორობისათვის შესაბამის ანაზღაურებას<sup>65</sup>. სამართლებრივი თვალსაზრისით, პრობლემა მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული საარჩევნო სისტემებზე<sup>66</sup>, აგრეთვე პარტიის შიდა დემოკრატიაზე<sup>67</sup>.

პოლიტიკური პარტიის განსაკუთრებული როლის მხედველობაში მიღებით, ეუთოს ზოგიერთმა ქვეყანამ ჩამოაყალიბა საკანონმდებლო რეგულაცია, რომელიც თავისი არსით წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიების შიდა ფუნქციონირების დემოკრატიულობის უზრუნველყოფას<sup>68</sup>. კარგი პრაქტიკა ამ მიმართულებით გულისხმობს პოლიტიკური პარტიების გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცესს, განსაკუთრებით, კანდიდატების წამოყენებასთან მიმართებით<sup>69</sup>. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ წევრ სახელმწიფოებს იმგვარი რეგულაციების შემოღებისაკენ მოუწოდა, რომლებიც „პოლიტიკური პარტიის მიერ შიდა პარტიული დემოკრატიული პრინციპების იმპლემენტაციას შეუწყობდა ხელს“<sup>70</sup>.

ამგვარი საკითხების ნუსხიდან, საქართველოს შემთხვევაში, ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით აქტუალურია გენდერული კვოტირების საკითხი. მისი მიზანია მეტად დაბალანსებული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა პოლიტიკური და საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 18.

<sup>65</sup> იქვე.

<sup>66</sup> იხ. CDL-AD(2009)029, Report on the Impact of Electoral System on Women's Representation in Politics, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 12-13 June 2009.

<sup>67</sup> იხ. CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015.

<sup>68</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 25.

<sup>69</sup> იქვე.

<sup>70</sup> William P. Cross & Richard S. Katz, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford University Press, 1 (2013).

<sup>71</sup> Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision Making, 12 March 2003; Explanatory Memorandum, I C, 13.

## 2.2. გენდერული ბალანსი

არჩევნები მოქალაქეთა პოლიტიკური მონაწილეობის უმნიშვნელოვანესი ხერხია. ამ თვალსაზრისით კანონმდებელი პოლიტიკური პარტიების დაცულ სფეროში ჩარევის ინტენსიურობით გამოირჩევა. გაერთიანების თავისუფლების ძირითად უფლებაში ჩარევა კიდევ უფრო გამართლებულია, თუ საქმე გვაქვს დახურულ საარჩევნო სიებთან<sup>72</sup>. ჩარევის ყველაზე ინტენსიური და გავრცელებული ფორმაა გენდერული კვოტების დაწესება. გაერთიანების თავისუფლების ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის საფუძველია „დემოკრატიული პროცესის სრულყოფილად ფუნქციონირებისათვის ხელშეშლა“<sup>73</sup>. ერთი შეხედვით, გასაგებია გენდერული კვოტირების საკითხი, თუმცა ქალთა პასიურობის განმაპირობებელი მრავალი სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორი არსებობს (თუნდაც მეტად ღია საზოგადოების შემთხვევაში).

გენდერული კვოტირება ერთ-ერთი ყველაზე ტრენდული საკითხია, რაც აქტიურად განიხილება სხვადასხვა ქვეყანაში. ამ მიმართულებით საკონსტიტუციო სასამართლოები მნიშვნელოვან მოთამაშეებად გვევლინებოდნენ. იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ 1995 წლის 12 დეკემბრის N422 გადაწყვეტილებით, გენდერული კვოტირების საკითხი არაკონსტიტუციურად მიიჩნია<sup>74</sup>. თუმცა იმავე საკონსტიტუციო სასამართლომ 2003 წელს N49 გადაწყვეტილებით ეს საკითხი კონსტიტუციასთან შესაბამისად შეაფასა, რაც ეფუძნებოდა 2001 წელს იტალიის კონსტიტუციის 117-ე მუხლში შეტანილ ცვლილებას<sup>75</sup>. ეს უკანასკნელი შეეხებოდა რეგიონალურ წარმომადგენლობით ორგანოებს და მიუთითებდა სახელმწიფოს მიერ თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ვალდებულებაზე. ამავე წელს იტალიის კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილება, რომლის ფარგლებშიც 51-ე მუხლს დაემატა ფრაზა, რომ სახელმწიფოს აქვს შესაძლებლობა, მიიღოს სპეციალური ზომები, რათა მამაკაცებისა და ქალებისათვის უზრუნველყოს თანაბარი შესაძლებლობები.

ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2008 წელს იმსჯელა გენდერული კვოტირების საკითხზე<sup>76</sup>. გასაჩივრებული კანონმდებლობის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიები ვალდებული იყვნენ, წარმოედგინათ დაბალანსებული საარჩევნო სიები, რომელშიც თითოეული სქესის წარმომადგენელი არანაკლებ ორმოც პროცენტისანი შემადგენლობით უნდა ასახულიყო. მოსარჩე-

<sup>72</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 11.

<sup>73</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 25.

<sup>74</sup> Maria Grazia Rodomonte, *Equal Access to Elective Offices: A Challenge for Italian Democracy*, J. Pol. Sci. Pub. Aff. (2013) <http://dx.doi.org/10.4172/2332-0761.1000107> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>75</sup> იქვე, 2.

<sup>76</sup> იხ. 29 იანვრის გადაწყვეტილება N12. <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC122008en.aspx> (ნანახია 28.05.2016).

ლეთა არგუმენტაციით, ამგვარი უპირატესობის დამდგენი რეგულაციები შემდეგი კონსტიტუციური პრინციპებისა და უფლებების დარღვევას იწვევს: მოსახლეობის ერთიანობის პრინციპი, თანასწორობის უფლება (ესპ. კონსტიტუციის მ. 14 და მ. 23), უფლება საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის შესახებ (ესპ. კონსტიტუციის მ. 23 და მ. 68.5.), პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების უფლება (ესპ. კონსტიტუციის მ. 6 და მ. 22)იმ კონტექსტით, რომ მოქალაქეებს თავიანთი პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება განსაზღვრული იდეოლოგიის ფარგლებში შეეძლოთ (ესპ. კონსტიტუციის მ. 16 და მ. 20.1.ა))<sup>77</sup>. საკონსტიტუციო სასამართლომ მსგავსი რეგულაცია კონსტიტუციურად მიიჩნია. სასამართლოს ძირითადი არგუმენტი თანასწორობის უფლებას ეფუძნებოდა. სასამართლომ ერთმანეთისგან გამიჯნა ფორმალური და მატერიალური თანასწორობა. შინაარსობრივი თანასწორობის კონსტიტუციური ასახვა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის იყო ესპანეთის კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მეორე პუნქტი, რომელიც საჯარო ხელისუფლებას ავალდებულებს იმგვარი პირობების შექმნას, რაც „რეალურს“ და „ეფექტურს“ გახდის ინდივიდისა თუ ჯგუფების მიერ თანასწორობის ძირითადი უფლებით სარგებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლომ პერსპექტივით ამგვარი მიდგომა არ აღმოჩნდა დისკრიმინაციული, რადგან მსგავსი დაყოფა არ გულისხმობს უმრავლესობა/უმცირესობის კრიტერიუმს (მაგალითად, როგორი შემთხვევაც იქნებოდა რასის ან წლოვანების კრიტერიუმად მიღებისას)<sup>78</sup>. საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის პოლიტიკური პარტიების თავისუფლება არ არის აბსოლუტური და გენდერული კვოტირების საკითხი, არის იმგვარი მასშტაბის პირობის დადება, როგორიცაა მაგ., დახურული საარჩევნო პარტიული სიების წარმოდგენა ან დასაშვებობის რაიმე წინა პირობა<sup>79</sup>.

ვენეციის კომისია საუბრობს გენდერული ბალანსის უზრუნველსაყოფად პარტიების შიგნით შესაბამისი სტრუქტურული დანაყოფების შექმნის დადებითი გავლენის შესახებ, თუმცა მიუთითებს, მას შესაძლოა ნეგატიური გავლენა ჰქონდეს ქალთა პარტიის შიგნით მარგინალიზებისა და გაუცხოების თვალსაზრისით<sup>80</sup>. მისივე რეკომენდაციით, იმ შემთხვევაში, თუკი კვოტირების საკანონმდებლო მოთხოვნები დარღვეულია პარტიის მიერ, შესაბამისი სანქციები უნდა იყოს დაწესებული<sup>81</sup>. სანქციები შესაძლოა იყოს ფინანსური ან, უკიდურეს შემთხვევაში, გულისხმობდეს საარჩევნო პროცესიდან ამგვარი პარტიის მოხსნას. თუმცა სანქცია დარღვევის ხარისხის პროპორციული უნდა იყოს.

<sup>77</sup> იხ. 29 იანვრის გადაწყვეტილება N12, მე-3 ნაწილი, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC122008en.aspx> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>78</sup> იქვე, მე-5 ნაწილი.

<sup>79</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 13.

<sup>80</sup> CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010, 25.

<sup>81</sup> იქვე, 31.



### 2.3. ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა

ეროვნულ უმცირესობათა დაცვას ევროპის კონსტიტუციური მექანიზმები და ფუნდამენტური პრინციპების რეალიზაცია უზრუნველყოფს. საკითხი არ არის მხოლოდ სამეცნიერო დონეზე განსახილველი, არამედ პრაქტიკული განსჯის საგანია (პოლიტიკური დებატები)<sup>82</sup>. პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა კონფლიქტების პრევენციის საშუალებაა<sup>83</sup>. თუმცა ევროპის მასშტაბით სისტემურად არ არსებობს რაიმე სამართლებრივი ვალდებულება, რომელიც უზრუნველყოფდა უმცირესობათა საპარლამენტო წარმომადგენლობას. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, წარმომადგენლობა განსაკუთრებით უნდა დასტიმულირდეს იმ ქვეყნებში, რომლებშიც ეთნიკური თუ რეგიონული ნიშნით პოლიტიკური პარტიის შექმნა აკრძალულია<sup>84</sup>.

თუ კანონმდებელს აქვს მიზანი, მაქსიმალურად უზრუნველყოს უმცირესობათა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, უნდა გაითვალისწინოს, რომ თუკი საარჩევნო ოლქის საზღვრები ემთხვევა უმცირესობათა საცხოვრებელ ტერიტორიას, მაშინ მათი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ყველაზე უკეთაა შესაძლებელი. ამასთან, ღია თუ თავისუფალი სიის წარმატების პოტენციალი უმცირესობათა წარმომადგენლობასთან დაკავშირებით ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში უნდა შეფასდეს<sup>85</sup>. ზოგადად, უმცირესობების ჩართულობა უზრუნველყოფილია თანასწორობის ზოგადი პრინციპით.

ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებით სხვადასხვა პოლიტიკა არსებობს. სახელმწიფოთა ნაწილი (ა) პირდაპირ უზრუნველყოფს მათ წარმომადგენლობას, ხოლო ნაწილი (ბ) სხვა ხელშემწყობ მექანიზმებს ამკვიდრებს. (ა) მაგ., ხორვატიის შემთხვევაში, პარლამენტში ეროვნული უმცირესობებისათვის დარეზერვებულია ადგილები<sup>86</sup>. სლოვენიაში თითო სადეპუტატო ადგილი განსაზღვრულია იტალიური და უნგრული ეროვნული უმცირესობებისათვის<sup>87</sup>. განსაკუთრებულ მიდგომას ამკვიდრებს რუმინეთის კონსტიტუციის 62-ე მუხლის მეორე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, თუ ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენელი ვერ მოიპოვებს პარ-

<sup>82</sup> CDL-INF(2000)4, Electoral Law and National Minorities, adopted by the Venice Commission, Strasbourg, 25 January 2000, 2.

<sup>83</sup> იქვე.

<sup>84</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 15.

<sup>85</sup> CDL-INF(2000)4, Electoral Law and National Minorities, adopted by the Venice Commission, Strasbourg, 25 January 2000, 8.

<sup>86</sup> The Constitutional Act on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia the Croatian Parliament, 8. 19 (2002) <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/croazia2.pdf> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>87</sup> CDL-INF(2000)4, Electoral Law and National Minorities, adopted by the Venice Commission, Strasbourg, 25 January 2000, 3.

ლამენტში ადგილს, მაშინ თითოეულს აქვს ერთი სადეპუტატო მანდატი, თუმცა შესაბამისი უმცირესობა მხოლოდ ერთი გაერთიანებით შეიძლება იყოს წარმოდგენილი. დეტალები საარჩევნო კანონმდებლობითაა განსაზღვრული: თუკი რომელიმე პალატაში ეროვნული უმცირესობის ორგანიზაციის წარმომადგენელი ვერ მოიპოვებს მანდატს და მათი ხმათა რაოდენობა უტოლდება პირის დეპუტატად არჩევისათვის ხმათა საშუალო რაოდენობის, სულ მცირე, 10 პროცენტს, მაშინ დეპუტატთა პალატაში იგი მანდატს მიიღებს<sup>88</sup>. (ბ) ასევე გერმანიაში, დანიასა და პოლონეთში საარჩევნო ბარიერი უფრო დაბლაა დაწესებული ეროვნული უმცირესობების გაერთიანებებისათვის<sup>89</sup>.

## 2.4. პოლიტიკური პარტიები და გაერთიანების თავისუფლება – მიზნით დადგენილი ფარგლები

გაერთიანების თავისუფლების შეზღუდვა კონსტიტუციურ ჩანაწერზე მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული. სამი განსხვავებული მიმართულება შესაძლოა გამოიყოს: (1) კონსტიტუციაში მითითებულია შიდა დემოკრატიის პრინციპზე; (2) არ არის პოლიტიკურ პარტიებზე მითითება; (3) ნახსენებია პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების თავისუფლება<sup>90</sup>. მესამე შემთხვევაში პროპორციულობის ტესტი ყველაზე მკაცრია, ხოლო მეორესა და პირველ მდგომარეობაში ინტენსივობა იცლებს.

პოლიტიკური პარტიის მიერ შიდადემოკრატიის უზრუნველყოფა შესაძლებელია თავად მათთვის ვალდებულებად იქნეს მიჩნეული (შიდა დემოკრატია პოლიტიკური პარტიების „ექსპლიციტური მიზანია“<sup>91</sup>), თუმცა სამწუხაროა, რომ ისინი ამ პასუხისმგებლობით ხშირ შემთხვევაში არ იბოჭებიან<sup>92</sup>. შიდა დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად პოლიტიკური პარტიის გაერთიანების თავისუფლების ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის ინტენსივობის მიზანშეწონილობის საკითხი ყოველი კონკრეტული შემთხვევისათვის უნდა დადგინდეს. განსაზღვრული რეგულაციის დადგენისათვის უნდა შეფასდეს რაოდენობრივი მახასიათებლები, კერძოდ, როგორია არსებული მოცემულობა და რა მაქსიმალური შედეგი შეიძლება იქნეს მიღწეული პოტენციური რეგულაციის ამოქმედებით.

<sup>88</sup> Law on the Elections for the Chamber of Deputies and the Senate, მ. 4.2. და მ. 93.1.ი) (2004). <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwerom.htm> (ნანახია 28.05.2016).

<sup>89</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 16.

<sup>90</sup> CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015, 6.

<sup>91</sup> CDL-AD(2009)002, Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission, Venice, 12-13 December 2008, 2.

<sup>92</sup> William P. Cross & Richard S. Katz, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford University Press, 1 (2013).

ერთი პოზიციით აქტუალურობას არ კარგავს შეხედულება, რომ დემოკრატია არ არის დემოკრატიული ელემენტების ჯამი<sup>93</sup>, ხოლო პოლიტიკური პარტიები უნდა იქნეს გაგებული როგორც „პოლიტიკოსთა გუნდი“ და არა როგორც მოქალაქეთა გაერთიანება<sup>94</sup>. ამ მიმართულების მომხრეთათვის რეალურ საფრთხეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ამომრჩეველთა დიდი კატეგორიისათვის პროცედურული თუ სუბსტანციური დემოკრატიის შედეგად მიღებული პოლიტიკა თუ იდეოლოგია არ აღმოჩნდება მისაღები<sup>95</sup>. ეს უკანასკნელი არგუმენტი კიდევ უფრო ძლიერდება იმ ემპირიული მონაცემებით, რომ პოლიტიკური პარტიის წევრობის მიმართ ინტერესი კლებულობს, რაც გულისხმობს ნაკლებად წარმომადგენლობითი გადაწყვეტილების მიმღებ პარტიულ საზოგადოებას<sup>96</sup>. გარდა ამისა, ამ შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის ცენტრალიზაციის ხარისხი იმდენად მაღალია, რომ პოლიტიკური პარტიისა და სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი დაახლოება ხდება, რაც დემოკრატიულ პროცესსა და პლურალიზმს ძირს უთხრის.

მეორე პოზიციით, გარე ჩარევა გამართლებულია იმ მიზნით, რათა შეიზღუდოს არაანგარიშვალდებული ლიდერ(ებ)ის ძალაუფლება<sup>97</sup> ან გამოირიცხოს ანტიდემოკრატიული პოლიტიკა/გეგმები<sup>98</sup>, ან დაცული იყოს დემოკრატია<sup>99</sup> როგორც შინაარსობრივი, ასევე პროცედურული კუთხით. მოქალაქეთა მაქსიმალური ჩართულობის საკითხი არის ლეგიტიმური მიზანი და, იმავდროულად, ძირითადი ფაქტორი, რაც პოლიტიკურ პარტიას სოციალურ-პოლიტიკურად მიზნობრივს ხდის. ამასთანავე, ჩართულობა არა მხოლოდ იდეალურ და საკითხის თეორიულ-ფილოსოფიურ ქრილშია აუცილებელი, ასევე პრაქტიკული თვალსაზრისითაც მოქმედა. საკუთარი თუ საზოგადოებრივი ინტერესების წარმომადგენლად ყოფნის მაღალი შანსები ზრდის საზოგადოებას და აძლევს დამსახურებულის საუკეთესო შედეგს.

## დასკვნა

პოლიტიკური პარტიების შიდაორგანიზაციული პროცედურები ბოლოდროინდელი ტენდენციებით ფართოდ გახდა გარე რეგულირების ობიექტი<sup>100</sup>. როგორც ემპირიულ-ნორმატიულ-

<sup>93</sup> Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, New York, 124(1965).

<sup>94</sup> William P. Cross & Richard S. Katz, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford University Press, 5 (2013).

<sup>95</sup> Ingrid van Biezen & Daniela Romée Piccio, *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Eds. William P. Cross & Richard S. Katz, 46 (2013).

<sup>96</sup> Ingrid Van Biezen, *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe*, 42 Br. J. Political Sci. 187, 205 (2012).

<sup>97</sup> James A. Gardner, *Can Party Politics Be Virtuous?*, 100 Colum. L. Rev. 667 (2000).

<sup>98</sup> Ingrid van Biezen & Daniela Romée Piccio, *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Eds. William P. Cross & Richard S. Katz, 45 (2013).

<sup>99</sup> Ingrid van Biezen & Gabriela Borz, *Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions*, 4 Eur. Polit. Sci. Rev. 327-359 (2012).

<sup>100</sup> იხ. Ingrid van Biezen & Daniela Romée Piccio, *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Eds. William P. Cross & Richard S. Katz, 27-48 (2013).

მა კვლევამ აჩვენა, პარტიის შიდასაქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირება მნიშვნელოვანი მახასიათებელია ამა თუ იმ ქვეყნის პარტიული თუ საარჩევნო სამართლისათვის. ამრიგად, გამოკვეთილია კანონმდებლის პრეფერენცია დემოკრატიული პრინციპების საფუძველზე საქმიანობის განმახორციელებელი პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ. თუმცა, იმავდროულად, ამგვარი არჩევანის გაკეთება მნიშვნელოვან სამართლებრივ დილემასთან არის დაკავშირებული და, ყოველი შემთხვევისათვის, მეორე მხარეს პოლიტიკური პარტიის გაერთიანების თავისუფლების ძირითადი უფლების დაცვა დგას. ასევე დოქტრინის ანალიზით გამოიკვეთა, რომ პოლიტიკური პარტიის ცნება განსხვავებულადაა გააზრებული, რაც კანონმდებლის მიერ ბალანსის ძიების საკითხში ახალ შტრიხებს გვთავაზობს.

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური პარტიებისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულება არის, როგორც შემდგარი დემოკრატიების, ასევე სხვა დანარჩენი სისტემებისათვის აქტუალური საკითხი<sup>101</sup>. საკანონმდებლო პოლიტიკის გამოწვევას წარმოადგენს, მოახერხოს იმგვარი რეგულაციების შემუშავება, რომელიც პოლიტიკური პარტიისადმი, როგორც ორგანიზაციისადმი ნდობას გაზრდის, რაც, თავის მხრივ, უშუალო კავშირშია დემოკრატიის ლეგიტიმურობასთან. მსგავსი მიდგომა ასევე საზოგადოებისათვის ნიშნავს, ჰქონდეს პოლიტიკური ალტერნატივის საშუალება. ამ ნაწილში იგულისხმება იმგვარი შესაძლებლობის არსებობა, რომელიც არა მხოლოდ ახლის შექმნის შესაძლებლობას გულისხმობს (ამ შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიის შექმნა), არამედ არსებულში კორექტივების შეტანის შანსს, მასში სრულფასოვან მონაწილეობას (ცვლილება შეიძლება განპირობებული იყოს, როგორც პერსონების ნაწილში, ასევე იდეების ნაწილშიც (რა თქმა უნდა, შესაბამისი პოლიტიკური იდეოლოგიის ფარგლებში)). ამრიგად, პოლიტიკაში პოლიტიკური პარტიებით მონაწილეობის კომპონენტი არა ბუნებაში არსებული უფლებით უნდა არსებობდეს, არამედ შედეგზე ორიენტირებული და მიზნობრივი პოლიტიკის/მექანიზმების დონეზე. მაგრამ, თავის მხრივ, ყოველივე ზემოთქმული არადაამოუკიდებელი და მეტად კომპლექსური ფენომენია. უკვე არაერთხელ ხაზგასმული გარემოება რომ აღინიშნოს – გამოწვევები ინდივიდუალურია და საკანონმდებლო პოლიტიკის გარკვეული მიმართულების ინტენსივობა არა მხოლოდ რეალობის, არამედ მომავლის, შედეგის პროპორციულად უნდა განისაზღვროს. თავისთავად საჯარო მონაწილეობის კრიზისს ამგვარი მიდგომა სრულად ვერ გადაწყვეტს, თუმცა დემოკრატიის ფუნქციონირებისათვის წონად წვლილს შეიტანს. არსებითია, რომ სხვადასხვა შემთხვევაში პოლიტიკური კლიმატის ცვლილება წარმოადგენდეს არა ელიტების რეაქციას, არამედ სოციალურ ეფექტს.

<sup>101</sup> Juan J. Linz, *Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes*, Eds. Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 291, 294-308 (2002).

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. გიორგი კვერენჩილაძე, *პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფლება საქართველოს კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით*, საარჩევნო უფლებებისა და პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფლების დაცვა საკონსტიტუციო სასამართლოში, თბილისი (2006).
2. ირაკლი კობახიძე, *პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი*, თბილისი (2008).
3. Anika Gauja, *The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard?*, 15 Election L.J. 1 (2015).
4. Anthony Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, 65 JPE 135 (April, 1957).
5. Bruce D. Graham, *Representation and Party Politics*, Ed. Gillian Peele, Oxford (1993).
6. CDL-AD(2009)002, Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission, Venice, 12-13 December 2008.
7. CDL-AD(2009)029, Report on the Impact of Electoral System on Women's Representation in Politics, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 12-13 June 2009.
8. CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission, Venice, 15-16 October 2010.
9. CDL-AD(2015)020, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, Venice, 19-20 June 2015.
10. CDL-INF(2000)4, Electoral Law and National Minorities, adopted by the Venice Commission, Strasbourg, 25 January 2000.
11. Cindy Skach, *Political Parties and the Constitution*, Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & András Sajó (2012).
12. Drude Dahlerup & Lenita Freidenvall, *Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2008).
13. Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio & Ekaterina R. Rashkova, *Party Law in Comparative Perspective*, Economic and Social Research Council & European Research Council, Working Paper 16 (March 2012).
14. Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, New York (1965).
15. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, 17 Public Policy 261 (1966).
16. Gregory Fox & Georg Nolte, *Intolerant Democracies*, Democratic Governance and International Law, Eds. Gregory Fox & Brad R. Roth (2000).
17. Hanna Suchocka, *Venice Commission Standards in the Field of the Establishment of Political Parties*, Political Parties – Key Factors in Political Development of Democratic Societies, Publication of Presentations (2013).
18. Hans Kelsen, *On the Essence and Value of Democracy*, Weimar: a Jurisprudence of Crisis, Eds. Arthur J. Jacobson & Bernhard Schlink (2000).
19. Ingrid van Biezen & Daniela Romée Piccio, *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, The Challenges of Intra-Party Democracy, Eds. William P. Cross & Richard S. Katz (2013)
20. Ingrid van Biezen & Gabriela Borz, *Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions*, 4 Eur. Polit. Sci. Rev. 327 (2012).
21. Ingrid Van Biezen, *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe*, 42 Br. J. Political Sci. 187 (2012).
22. James A. Gardner, *Can Party Politics Be Virtuous?*, 100 Colum. L. Rev. 667 (2000).
23. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Essays on Politics and Society, Ed. John M. Robson <http://oll.libertyfund.org/titles/234> (ნანახია 28.05.2016).
24. Jonathan R. Macey, *The Role of the Democratic and Republican Parties as Organizers of Shadow Interest Groups*, 89 Mich. L. Rev. 1 (1990).

25. Juan J. Linz, Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes, Political Parties: Old Concepts and New Challenges, Eds. Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J. Linz, Oxford University Press(2002).
26. Kaare Strom, *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*, 34 Am. Polit. Sci. Rev. 565 (1990).
27. Kenneth Janda, Adopting Party Law, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, National Democratic Institute for International Affairs (2005).
28. Maria Grazia Rodomonte, *Equal Access to Elective Offices: A Challenge for Italian Democracy*, J. Pol. Sci. Pub. Aff. (2013) <http://dx.doi.org/10.4172/2332-0761.1000107> (ნანახის 28.05.2016).
29. Moisei Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties (1902) <https://archive.org/details/democracyandtheo031734mbp> (ნანახის 28.05.2016).
30. Pippa Norris, Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules, Report commissioned by International IDEA (2004).
31. Richard H. Pidles, Elections, Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Eds. Michel Rosenfeld & Andras Sajó (2012).
32. Susan Scarrow, Implementing Intra-Party Democracy, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, National Democratic Institute for International Affairs (2005) [https://www.ndi.org/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf) (ნანახის 28.05.2016).
33. Thomas Carothers, Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. (1999).
34. Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, Political Parties and Legislators, the Oxford Handbook of Legislative Studies, Eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm (2014).
35. Walter Bagehot, The English Constitution (1873).
36. William P. Cross & Richard S. Katz, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford University Press (2013).
37. Yigal Mersel, *Hans Kelsen and Political Parties*, 39 Isr. L. Rev. 158 (2006).
38. Yigal Mersel, *The Dissolution of Political Parties: the Problem of Internal Democracy*, 4 Int’l J. Const. L. 84 (2006).