ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის

2014 წლის 1 იანვარი-12 ივნისი

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

IFES Global Expertise. Local Solutions. Sustainable Democracy.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის

2014 წლის 1 იანვარი - 12 ივნისი

კვლევის ავტორები

გიგი ჩიხლაძე

ანდრია ნადირაძე

მიხეილ კუკავა

კვლევაზე ასევე მუშაობდა:

გიორგი თოფურია

კვლევის ხელმძღვანელი

ლევან ნატროშვილი

ამ ანგარიშის გამოცემა შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით „ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს“, USAID-ის მეშვეობით. გამოთქმული შეხედულებები ეკუთვნის მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის (IFES), USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

სარჩევი

მოკლე შინაარსი ... 3

შესავალი ... 6

I. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით ... 7

II. აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება ... 9

1. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებზე განხორციელბული სავარაუდო ზეწოლა მათი რეგისტრაციიდან მოსნის მიზნით ... 9

2. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების დაკავების, დაკითხვაზე დაბარებისა და პასუხისგებაში მიცემის ფაქტები ... 11

III. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მ xიზნით გამოყენება ... 13

1. დამოუკიდებელი კანდიდატების მერებისა და გამგებლების არჩევნებში მონაწილეობის შეზღუდვა ... 13

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების მოვალეობის შემსრულებლებლად გამოცხადება ... 14

3. საცხოვრებელი ცენზის გამო კანდიდატების რეგისტრაციიდან მოხსნა/არმოხსნის შემთხვევები ... 14

IV. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება ... 16

1. მოქმედი საჯარო მოხელეების არაოფიციალურად კანდიდატებად დასახელება არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე ... 16

2. საარჩევნო მიზნით საჯარო მოხელეების მიერ საჩუქრებისა და სხვა სახის დახმარებების გაცემა ... 18

3. თბილისი მერიის და მთავრობის კანცელარიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება ... 20

4. სოციალური რეკლამა ... 20

V. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება ... 23

1. ადგილობრივი თვითმმარველობის ბიუჯეტების ზრდა საარჩევნოდ ... 23

2. სოციალური დახმარებების ბენეფიციართა წრის გაფართოება. ... 25

3. ცენტრალური ხელისუფლების საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივები ... 26

VI. საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო უწყებების მუშაობის შეფასება ... 28

1. ცენტრალური საარჩევნო კომისია ... 28

2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ... 28

3. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი ... 29

4. უწყებათაშორისი კომისია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის ... 29

VII. რეკომენდაციები ... 31

მოკლე შინაარსი

2014 წლის 1 იანვრიდან 12 ივნისამდე ჩვენ მიერ განხორციელებულმა მონიტორინგმა აჩვენა, რომ, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, ამ პერიოდში ნაკლები იყო ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების შემთხვევები, თუმცა 2013 წელთან შედარებით, პრობლემები გაცილებით უფრო მეტი იყო. ეს საკითხები უფრო კონკრეტულად განხილული იქნება ანგარიშის სხვადასხვა თავში.

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ 2014 წელს, საპრეზიდენტო არჩევნებთან შედარებით, ამ მხრივ მდგომარეობა გაცილებით უფრო პრობლემატური იყო. განსაკუთრებით, აღსანიშნავია, მაისის ბოლოდან აღმოჩენილი საგანგაშო ტენდენცია, რომელიც შეეხებოდა ოპოზიური პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კანდიდატებზე სავარაუდო ზეწოლას მათი რეგისტრაციიდან მოხსნის მიზნით. მთელი წინასარჩევნო პროცესის განმავლობაში ეს იყო ყველაზე პრობლემური საკითხი, რომელსაც უარყოფითი გავლენა ჰქონდა კონკურენტულ საარჩევნო გარემოზე. ამასთანავე, აღსანიშნავია თებერვლიდან მოყოლებული გარკვეული ფაქტები ოპიზიციური პოლიტიკური კანდიდატების საგამოძიებო სტრუქტურებში დაბარებების და მათ წინააღმდეგ საქმეების აღძვრის შესახებ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანდიდატების მიმართ სამართლებრივი დევნა ტენდენციად არ ქცეულა, რაშიც დადებითი როლი, სავარაუდოდ, ითამაშა პრემიერმინისტრის 14 აპრილის მიმართვამ სამართალდამცავი ორგანოებისადმი პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების საგამოძიებო სტრუქტურებში დაბარებაზე წინასაარჩევნო პერიოდში თავის შეკავებაზე.

სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ამ სახეობის ადმინისტრაციული რესურსი საარჩევნოდ ბევრ შემთხვევაში იქნა გამოყენებული, 2013 წელს კი მხოლოდ რამდენიმე ფაქტი დაფიქსირდა. რაც შეეხება მიმდინდარე 2014 წელს, ორი შემთხვევა იყო აღსანიშნავი, რომლებიც კონკრეტულ საკანონმდებლო ცვლილებებს უკავშირდება. კერძოდ, აქ იგულისხმება საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც დამოუკიდებელ არაპარტიულ კანდიდატებს არ აძლევს საშუალებას, საკუთარი კანდიდატურა წამოაყენონ მერებისა და გამგებლების არჩევნებისთვის. ასევე, ანგარიშში ნახსნებია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილ დამატებაზე, რომლის ძალითაც 15 ივნისის არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა საჯარო მოხელე მოვალეობის შემსრულებლად ცხადდებოდა.

ამ კატეგორიაში ასევე შეიძლება მოვახვედროთ ცესკოს არათანმიმდევრული გადაწყვეტილებები რამდენი საარჩევნო კანდიდატის რეგისტრაციის მოხსნა/არმოხსნის საკითხზე.

ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას ინსტიტუციური რესურსები, სხვა რესურსებთან შედარებით, საარჩევნო მიზნებით ყველაზე ხშირად გამოიყენებოდა. განსაკუთრებით

აღსანიშნავია საჯარო მოხელეების საარჩევნო აგიტაციაში უკანონო მონაწილეობის რამდენიმე ფაქტი.

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ საჯარო მოხელეთა აგატიციაში უკანონო მონაწილეობა ფაქტობრივად არ დაფიქსირებულა, თუმცა, 2013 წელთან შედარებით, უფრო მეტად პრობლემური იყო ისეთი საკითხები, როგორიცაა მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირების არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე საარჩევნო კანდიდატებად წარდგენა (არაფორმალურად), ამავე პირების მიერ სახელმწიფოს სახსრებით შეძენილი საჩუქრების მოსახლეობისთვის დარიგება და სხვა.

ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას კანონის დარღვევით ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას თითქმის არ ჰქონია ადგილი. თუმცა მსგავსი ეფექტი ჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ზოგიერთ პროექტს.

რაც შეეხება 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნებისწინა პერიოდს, დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა, როდესაც დუშეთის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროგრამა წინასაარჩევნო პერიოდში გაიზარდა, რითაც კანონის მოთხოვნები დაირღვა.

გარდა ამისა, საინტერესოა, რომ ბევრ მუნიციპალიტეტში წინასაარჩევნო პერიოდის დაწყებამდე ერთი და ორი დღით ადრე გაიზარდა ზოგიერთი საბიუჯეტო პროექტის დაფინანსება, რაც ფორმალურად კანონის დარღვევას არ წარმოადგენს, თუმცა თვალსაჩინოს ხდის ამ კუთხით ქართულ კანონმდებლობაში არსებული რეგულაციების სისუსტეებს.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების ზრდის გარდა, წინასაარჩევნოდ ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე სოციალური დახმარებების მიმღებების წრეთა გაფართოებასაც ჰქონდა ადგილი, რაც ბიუჯეტის დამატებითი ცვლილების საკითხს (შესაძლოა ეს იყოს მუხლებს და კოდებს შორის გადანაწილება, ან ხარჯების ზრდა) არჩევნების შემდეგ აუცილებლად დააყენებს. ეს ქმედებაც საარჩევნოდ მოტივირებულად უნდა ჩავთვალოთ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მსგავსად, ზოგიერთ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლებაც გამოირჩეოდა საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივებით. წინასაარჩევნო პერიოდში წარმოდგენილ იქნა რამდენიმე ისეთი პროგრამა, რომელშიც ნაწილობრივ მაინც ჩანდა, რომ საარჩევნოდ იყო გამიზნული.

ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მუშაობა

2014 წელს საარჩევნო გარემოს ფორმირებაში ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა: დადებითად უნდა შეფასდეს 3 ივნისის განკარგულება, რომლითაც დაზუსტდა საკრებულოს პარტიული სიების გაუქმების საკითხი, რითაც თავიდან აცილებულ იქნა ოპოზიცური პარტიების ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში პროპორციული სიების გაუქმების საფრთხე. მიუხედავად ამისა, იყო ერთი შემთხვევა, როდესაც ცესკო არცთუ ისე თანმიმდევრულად მოიქცა, კერძოდ, აქ საუბარი მარნეულის გამგებლობის კანდიდატის აკმამედ იმამკულიევის რეგისტრაციიდან მოხსნის გადაწყვეტილების მხარდაჭერაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობა

სახელმწიფო აუდიტის უწყებაში არსებული პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის საქმიანობა 2014 წელს დადებითად შეიძლება შეფასებას. 2012 წლისგან განსხვავებით, სამსახურის საქმიანობაში არ შეიმჩნეოდა განსხვავებული მიდგომა სხვადასხვა პარტიების მიმართ.

ასევე აღსანიშნავია, რომ გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად მიმდინარე წლის გაზაფხულზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შექმნა პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერებასა და გამჭვირვალობაზე მონიტორინგის საკითხებზე მომუშავე დროებითი საკონსულტაციო კომისია, რომლის წევრებიც ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები არიან. კომისია რეგულირულად იღებს ინფორმაციას პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის მუშაობის შესახებ.

საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფის მუშაობა

2014 წლის იანვარში პარლამენტში ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა მუშაობა განაახლა, რომლის ძირითადი ამოცანა საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირება იყო. ამ ჯგუფმა საბოლოო ჯამში საკმაოდ ბევრი საკანონმდებლო ცვლილება წარადგინა, თუმცა მათი აბსოლუტური უმრავლესობა ტექნიკური ხასიათის იყო. ამ პროცესში ჩართული პარტიებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მცდელობის მიუხედავად არ მომხდარა საარჩევნო სისტემის ძირეული ცვლილება.ყველაზე დადებითი შედეგი ამ ჯგუფის მუშაობას ის მოყვა, რომ მერებისა და გამგებლების არჩევნებში გამარჯვებისთვის დაწესდა 50% ბარიერი, რასაც საარჩევნო საკითხებში ჩართული პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ითხოვდნენ.

მთლიანობაში, შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ ინტერფრაქციული ჯგუფი მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებლად ვერ იღებდა. მხოლოდ პრემიერმინისტრის წინასწარი განცხადებების შემდეგ და არა სამუშაო ჯგუფის ფორმატში ხდებოდა კომპრომისებზე წასვლა.

თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისიის მუშაობა

იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი კომისიის შემადგენლობა იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით 3 აპრილს დამტკიცდა, ხოლო პირველი სხდომა 11 აპრილს ჩატარდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კომისიამ მუშაობა კანონის დარღვევით, დაგვიანებით დაიწყო.

მუშაობის დაწყების შემდეგ კომისიამ 18 რეკომენდაცია შეიმუშავა, რაშიც ასევე იგულისხმება ის, რომ კომისიამ განაახლა წინა წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს გამოცემული რეკომენდაციები, მათ შორის პროკურატურის მიმართ, რომლის თანახმადაც, სასურველია: იმ პირთა მიმართებაში, ვინც უშუალოდ ჩართულია 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წინასაარჩევნო კამპანიაში, საგამოძიებო მოქმედებების ფარგლებში დაკითხვებისაგან თავის შეკავება კენჭისყრის დღემდე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სახეზეა გადაუდებელი აუცილებლობა ან იქმნება საპროცესო ვადის დარღვევის საფრთხე. მიუზედავად ამისა, ზოგიერთ შემხთხვევაში, კომისიის რეკომენდაციებისა და განცხადებების აღსრულება სათანადოდ არ მოხდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებზე მათი რეგისტრაციიდან მოხსნის მიზნით სავარაუდო ზეწოლის ფაქტების არაჯეროვანი გამოძიება საგამოძიებო სტრუქტურების მიერ.

შესავალი

წინასაარჩევნო პროცესებზე ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გავლენა, როგორც წესი, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას აქვს. ეს გავლენა იმდენად დიდი შეიძლება იყოს, რომ ფაქტობრივად არჩევნების შედეგების განსაზღვრაც კი შეუძლია. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისწინა პერიოდი ამ კუთხით გამოირჩეოდა და, როგორც წესი, ადმინისტრაციული რესურსები მმართველი პარტიის სასარგებლოდ გამოიყენებოდა, რაც საარჩევნო გარემოს სერიოზულ ზიანს აყენებდა. ამასთანავე, სახელმწიფოს მიერ განსხვავებული პოლიტიკური აზრის მქონე პირთა სხვადასხვა ხერხით შევიწროვება მნიშვნელოვნად ლახავდა ადამიანის უფლებებს. 2013 საპრეზიდენტო არჩევნებისას კი ეს პრობლემა გაცილებით ნაკლებად იდგა, თუმცა ეს არჩევნები თავისი მნიშვნელობით სერიოზულად ჩამოუვარდებოდა საპარლამენტო არჩევნებს, ამიტომ მისი 2012 წელთან შედარება არასრულყოფილი იქნება. რაც შეეხება 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩვენებს, ის, როგორც მნიშვნელობით, ისე მასშტაბებით, როგორც მინიმუმ არ ჩამოუვარდება საპარლამენტო არჩევნებს, მით უმეტეს, იმის ფონზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ დამატებით 11 მერისა და 59 მუნიციპალიტეტის გამგებლის პოსტი არჩევითი გახდა.

სწორედ ამიტომ საარჩევნო მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვას ძალიან დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ამ საკითხს წლების განმავლობაში სწავლობს. ამჯერად საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 2014 წლის 1 იანვრიდან 12 ივნისამდე არსებულ დროის შუალედს.

საანგარიშო პერიოდში ორგანიზაცია აღნუსხავდა ყველა შემთხვევას, რომლის დროსაც შეიძლება ადგილი ჰქონოდა საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას ან მსგავსი ეფექტის მქონე ქმედებას. ეს ფაქტები შესწავლილი და გადამოწმებული იქნა ორგანიზაციის იურისტების, სამი რეგიონული ოფისისა და ხუთი რეგიონული კოორდინატორის მიერ. გარდა ამისა, იურისტების მიერ გადამოწმებულ იქნა რელევანტური შემთხვევების ქართულ საარჩევნო კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა.

ანგარიშში თავდაპირველად განმარტებულია ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების არსი და ტიპები. მომდევნო ოთხი თავი 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო გამოყენების კონკრეტულ შემთხვევებს მიმოიხილავს, ამის შემდეგ შეფასებულია არჩევნების საკითხზე მომუშავე სახელმწიფო უწყებების საქმიანობა, ხოლო ბოლო თავში შეჯამებულია ჩვენი ორგანიზაციის რეკომენდაციები.

I. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით

ადმინისტრაციული რესურსის და მისი საარჩევნო მიზნით გამოყენების ზუსტი და საყოველთაოდ მიღებული დეფინიცია არც ქართულ და არც საერთაშორისო კანონმდებლობაში არ არსებობს, თუმცა ამ საკითხს არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი ეხება და ცდილობს მასთან დაკავშირებით გარკვეული სახის ერთგვაროვანი მიდგომა ჩამოაყალიბოს. ამ დოკუმენტებისა და მეცნიერთა მოსაზრებების ანალიზზე დაყრდნობით, შესაძლოა ჩამოვაყალიბოთ ადმინისტრაციული რესურსების შემდეგი სახეები[1]:

ადმინისტრაციული რესურსის ტიპი	**არსი**
აღსრულებითი რესურსი	*პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერებისა და ამომრჩევლების წინააღმდეგ სახელმწიფოს აღსრულებითი, მათ შორის ძალადობრივი, მექანიზმების შერჩევითად გამოყენება. მაგალითად, პოლიტიკური ნიშნით ადამიანების დაკავება, დაშინება, ცემა, მუქარა, სამსახურიდან გათავისუფლება და სხვა სახის ზეწოლა.*
სამართლებრივი (საკანონმდებლო და მარეგულირებელი) რესურსი	*საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოების რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის საარჩევნო ინტერესების სასარგებლოდ/საწინააღმდეგოდ გამოყენება. მაგალითად, კანონის მიღება, რომელიც უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს რომელიმე პარტიას.*
ინსტიტუციური რესურსი	*სახელმწიფო ინსტიტუტების ადამიანური და არაფულადი რესურსის, მათ შორის, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ან/და მის მფლობელობაში მყოფი მედია და საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენება რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის საარჩევნო აქტივობების ხელშეწყობის ან ხელშეშლისთვის*
ფინანსური რესურსი	*ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ფულადი რესურსების მიმართვა რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის საარჩევნო აქტივობების ხელშეწყობისთვის.*

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ძალიან ვიწროდ განმარტავს ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებას და ხშირ შემთხვევაში ბევრი საკითხი რეგულირების გარეშე რჩება. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება განახორციელოს რიგი ქმედებები, რითაც იგი კანონს არ დაარღვევს, თუმცა მის მიერ საზოგადოებისთვის გაწეული კონკრეტული სიკეთეები შეიძლება ისეთი სახით იქნეს მიწოდებული, რომ მას დიდი გავლენა შეიძლება ჰქონდეს ამომრჩევლის ნებაზე. ასეთ

[1] How to Monitor and Report on the Abuse of State Resources – an Introduction, *Dr. Magnus Ohman, April 14, 2014*

შემთხვევებში, როგორც წესი, რთულად გასავლებია ზღვარი სახელმწიფოსა და პარტიას შორის, რასაც ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი[2] ითხოვს.

აქედან გამომდინარე, როდესაც ჩვენ ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებაზე, მხედველობაში გვაქვს არამხოლოდ უშუალოდ ქართული კანონმდებლობის დარღვევა, არამედ კოპენჰაგენის დოკუმენტის სულისკვეთებისა და საყოველთაოდ აღიარებული საარჩევნო პრინციპების წინააღმდეგ მიმართული ქმედებებიც.

[2] http://www.osce.org/odihr/elections/14304

II. აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

როგორც წინა წლების გამოცდილებამ აჩვენა, სახელმწიფოს აღსრულებითი რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება, ძირითადად გამოიხატებოდა ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალის აქტივისტების წინააღმდეგ სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ ზეწოლაში, რასაც, როგორც წესი, ჰქონდა ფორმალური ან არაფორმალური ხასიათი. ფორმალურ ზეწოლას ადგილი აქვს, როდესაც პოლიტიკურად აქტიური პირის მიმართ ოფიციალურად მიმდინარეობს სისხლის სამართლის დევნა (ან ადმინისტრაციული წარმოება). არაფორმალური რეპრესიების დროს თანამდებობის პირების მხრიდან ადგილი აქვს ზეწოლას, რომელსაც ისინი არაოფიციალურად ახორციელებენ სამსახურეობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ხარჯზე. მსგავსი სახის პოლიტიკური ზეწოლას მრავლად ჰქონდა ადგილი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ, რაც აისახა ჩვენს ანგარიშებშიც.[3]

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები ამ მხრივ გაცილებით მშვიდ ვითარებაში მიმდინარეობდა. არ დაფიქსირებულა უშუალოდ საარჩევნო მიზნებისთვის სახელმწიფოს აღსრულებითი რესურსების მასიური გამოყენების ფაქტები, თუმცა იყო გარკვეული საყურადღებო შემთხვევები.

რაც შეეხება 2014 წელს, საპრეზიდენტო არჩევნებთან შედარებით, მდგომარეობა გაცილებით უფრო პრობლემატური იყო. განსაკუთრებით, აღსანიშნავია, მაისის ბოლოდან აღმოჩენილი საგანგაშო ტენდენცია, რომელიც შეეხებოდა ოპოზიური პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კანდიდატებზე სავარაუდო ზეწოლას მათი რეგისტრაციიდან მოხსნის მიზნით. მთელი წინასარჩევნო პროცესის განმავლობაში ეს იყო ყველაზე პრობლემური საკითხი, რომელსაც უარყოფითი გავლენა ჰქონდა კონკურენტულ საარჩევნო გარემოზე. ამასთანავე, აღსანიშნავია თებერვლიდან მოყოლებული გარკვეული ფაქტები ოპოზიციური პოლიტიკური კანდიდატების საგამოძიებო სტრუქტურებში დაბარებების და მათ წინააღმდეგ საქმეების აღძვრის შესახებ. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ტენდენციას სავალალო შედეგები არ მოჰყოლია, რადგანაც ხელისუფლებამ გამოამჟღავნა კეთილი ნება 14 აპრილს გამოაცხადა რა დროებითი მორატორიუმი პოლიტიკური პარიტების აქტივისტების საგამოძიებო სტრუქტურებში დაბარებაზე. უფრო კონკრეტულად, ეს მოვლენები შემდეგნაირად ვითარდებოდა:

1. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებზე განხორციელბული სავარაუდო ზეწოლა მათი რეგისტრაციიდან მოსნის მიზნით

მაისის ბოლოს ოპოზიციურმა პოლიტიკურმა პარტიებმა აქტიურად დაიწყეს ჩვენი ორგანიზაციისთვის ინფორმაციის მიწოდება მათ კანდიდატებზე ზეწოლის ფაქტების შესახებ,

[3] 2012 წლის 10 სექტემბრის შუალედური წინასაარჩევნო ანგარიში http://goo.gl/p0eL7p; იმავე წლის 27 სექტემბრის საბოლოო წინასაარჩევნო ანგარიში: http://goo.gl/hzguL3

რასაც სააარჩევნო პროცესებზე სერიოზული გავლენა შეიძლება მოეხდინა. ძირითადად საუბარი იყო პარტიების საკრებულოების პროპორციულ სიებში მყოფ კანდიდატებზე.

საქმე იმაშია, რომ საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, საოლქო საარჩევნო კომისიებს, პარტიულ სიაში კანდიდატების არასაკმარისი რაოდენობის გამო, შეუძლიათ პარტია რეგისტრაციიდან საერთოდ მოხსნან. კანონით ამ მხრივ შემდეგი კრიტერიუმებია დადგენილი: თუ საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატება 75 000-ს, პროპორციულ სიაში მინიმუმ 15 კანდიდატი უნდა იყოს, ხოლო თუ ეს ციფრი 75 000-ზე ნაკლებია, მაშინ – მინიმუმ 10 კანდიდატია საჭირო. საარჩევნო კოდექსის მიხედვით კი, თუ არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს მეორე დღისა, რეგისტრირებულ პარტიულ სიაში კანდიდატთა რაოდენობა ზემოაღნიშნულ მინიმუმზე ნაკლები აღმოჩნდა, გაუქმდება პარტიული სიის საარჩევნო რეგისტრაცია ანუ პარტია, ამ საარჩევნო ოლქში პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობას ვეღარ მიიღებს.

სწორედ ამიტომ გაჩნდა საფუძვლიანი ეჭვი, რომ ეს საარჩევნო კანდიდატებზე ზეწოლის მიზანმიმართული კამპანია იყო, რომელშიც, დაზარალებულთა განცხადებით, მონაწილეობდნენ ადგილობრივი ძალოვანი სტრუქტურების თანამშრომლები, სხვა ადგილობრივი საჯარო მოხელეები და ზოგ შემთხვევაში - პარლამენტის დეპუტატებიც კი. ეს პროცესები კიდევ უფრო გაამწვავა პრემიერმინისტრის მიერ 31 მაისს გაკეთებულმა განცხადებებმა[4] იმის შესახებ, რომ „ქართული ოცნება“ არცერთ მუნიციპალიტეტში სხვა პარტიის გამარჯვებას არ დაუშვებდა. საბოლოო ჯამში ჩვენ მიერ მოგროვებული ინფორმაციით, 8 რეგიონის 15 ოლქში, 6 ოპოზიციური პარტიის 50-მდე კანდიდატმა, სავარაუდოდ ზეწოლის ფონზე, მოხსნა საკუთარი კანდიდატურა. კონკრეტული ფაქტების შესახებ არსებული ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ ჩვენს განცხადებაში[5]. მიუხედავად ამ საგანგაშო ტენდენციისა, სამართალდამცავი უწყებების მიერ გადადგმული ნაბიჯები არადამაჯერებელი იყო და, ჩვენი აზრით, გამოძიება სათანადოდ ვერ წარიმართა. ეს არც არის გასაკვირი იმის ფონზე, რომ ყოველგვარი გამოძიების გარეშე, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 1 ივნისს გააკეთა განცხადება, რომ შსს-ის თანამშრომლების მხრიდან არანაირ ზეწოლას ადგილი არ ჰქონია[6].

ამ საკითხის გამო არსებული დაძაბულობა მეტნაკლებად განიმუხტაა მას შემდეგ, რაც ცესკომ მიიღო განკარგულება და პარტიების პროპორციული სიების გასაუქმებლად დამატებითი ბარიერები დააწესა. მიუხედავად ამისა, სავარუდო ზეწოლის ფაქტების არასათანადო გამოძიებამ საარჩევნო გარემოს სერიოზული ზიანი მიაყენა.

---

[4] http://www.interpressnews.ge/ge/politika/284224-irakli-gharibashvili-qqarthuli-ocnebaq-arc-erth-regionsa-da-qalaqshi-ar-daushvebs-skhva-politikuri-dzalis-gamarjvebas.html?ar=A

[5] http://transparency.ge/post/general-announcement/premieris-gantskhadebebi-tsinasaarchevno-protsesebze-uarqopitad-aisakheba

[6] http://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministros-gantskhadeba/6671

2. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების დაკავების, დაკითხვაზე დაბარებისა და პასუხისგებაში მიცემის ფაქტები

ჯანსაღი წინასაარჩევნო გარემოს მიზნებისთვის ასევე პრობლემურია შემთხვევები, როდესაც პოლიტიკურად აქტიური პირების მიმართ ხორციელდება საგამოძიებო პროცედურები, რომელსაც შესაძლოა პოლიტიკური მიზანი არ გააჩნდეთ, თუმცა მისი წინასაარჩევნო პერიოდში ჩატარების გადაუდებელი აუცილებლობაც არ არსებობდეს. მიუხედავად იმისა, რომ უკვე არსებობდა უწყებათაშორის კომისიის პროკურატურის მიმართ გაკეთებული რეკომენდაცია ასეთ შემთხვევებში თავი შეეკავებინათ პოლიტიკურად აქტიურ პირთა დაკითხვისგან, უდავოდ მისასალმებელია პრემიერმინისტრის მიერ 14 აპრილის მთავრობის სხდომაზე სამართალდამცავი ორგანოებისადმი გაკეთებული მიმართვა, რაც გულისხმობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებით საარჩევნო კამპანიაში ჩართულ პირთა მიმართ სამართლებრივი პროცედურების განხორციელებაზე მორატორიუმს, დაკავება გამოყენებული უნდა ყოფილიყო მხოლოდ უკიდურეს, მკაფიოდ დასაბუთებულ და გარდაუვალი აუცილებლობის არსებობის შემთხვევაში.[7]

მორატორიუმის გამოცხადებამდე პოლიტიკურად აქტიური პირების დაკავების რამდენიმე შემთხვევა დაფიქსირდა, კერძოდ, 10 თებერვალს ხობში დასავლეთ საქართველოს საოლქო პროკურატურამ სახელმწიფოს კუთვნილი დიდი ოდენობით ქონების გაფლანგვის, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და სამსახურებრივი სიყალბის ფაქტზე, ხონის მუნიციპალიტეტის გამგებელი **ზურაბ ჯიბუხაია** და გამგებლის მოადგილე **ბესარიონ ჭელიძე** დააკავა. საქმე ეხებოდა 2010 წელს მომხდარ ფაქტებს[8]. სასამართლომ დაკავებულებს წინასწარი პატიმრობა შეუფარდა. ცნობისათვის, „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ" ზურაბ ჯიბუხაია ხონის გამგებლობის კანდიდატად წარადგინა.

11 თებერვალს დუშეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე **ზურაბ ოტიაშვილი** თაღლითობის, სამსახურეობრივი უფლებამოსილების გადამეტების და კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღების ბრალდებით დააკავეს[9]. მას ბრალი 2009 წელს ჩადენილი ქმედებების გამო წაუყენეს. სასამართლომ აღმკვეთის ღონისძიების სახით მასაც პატიმრობა შეუფარდა და ხონის შემთხვევის მსგავსად ოტიაშვილიც „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" მიერ დუშეთის გამგებლობის კანდიდატადაა წარდგენილი.

28 მარტს სოფელ ხალას რწმუნებული **მალხაზ დიასამიძე** საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომლებმა სახელმწიფოსაგან გამოყოფილი სუბსიდიის თაღლითურად დაუფლების გამო დააკავეს[10]. დიასამიძე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" მხარდამჭერია და ადგილობრივ არჩევნებში ქობულეთის საკრებულოს არჩევნებზე პარტიული სიით იყრის კენჭს.

25 აპრილს ყვარელში მუნიციპალიტეტის გამგებლის **დავით ქევხიშვილის** გადაყენების

---

[7] http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=380&info_id=41753
[8] http://pog.gov.ge/geo/news?info_id=419
[9] http://goo.gl/cA8G4Q
[10] http://www.interfactnews.ge/index.php/samartali/2315-2014-03-29-10-55-29

წინააღმდეგ გამართულ აქციაზე პოლიციამ ქევხიშვილი და მისი 17 მომხრე წვრილმანი ხულიგნობის ბრალდებით დააკავა. სასამართლომ დაკავებულებს ადმინისტრაციული ჯარიმები შეუფარდა. ამავე დღეს ყვარლის საკრებულომ ქევხიშვილი იმპიჩმენტის წესით გადააყენა გამგებლის თანამდებობიდან.

საყურადღებოა, რომ ბოლო სამი თვის განმავლობაში ყვარლის გამგეობაში:

- კორუფციის ბრალდებით დააკავეს ქევხიშვილის მოადგილე **ოთარ ადომლიშვილი**[11];
- საოლქო პროკურატურამ დაიწყო მოკვლევა ყვარლის გამგეობაში სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესაძლო გადამეტების ფაქტებზე[12];
- „ქართული ოცნების“ წევრის, **ბაკურ სესიაშვილის** განცხადების საფუძველზე რაიონულმა პროკურატურამ დავით ქევხიშვილს ბრალი წაუყენა ცემის მუხლით და, აღკვეთის ღონისძიების სახით, 2000 ლარიანი გირაო და მისი თანამდებობიდან გადაყენება მოითხოვა. პროკურატურის მოთხოვნა რაიონულმა სასამართლომ არ დააკმაყოფილა, პროკურატურამ გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლოში გაასაჩივრა, თუმცა სააპელაციო სასამართლომ გადაწყვეტილება ძალაში დატოვა[13].

ამ პერიოდის განმავლობაში თავად ქევხიშვილი და მუნიციპალიტეტის სხვა თანამშრომლები საუბრობდნენ, რომ არსებობს ზეწოლა საკრებულოს წევრებზე, რათა მათ მხარი დაუჭირონ გამგებლის იმპიჩმენტით გადაყენებას. აღსანიშნავია, რომ დავით ქევხიშვილი მოახლოებულ არჩევნებში გამგებლად აპირებდა კენჭისყრას[14] თუმცა მას კანდიდატურა აღარ დაუყენებია.

რეკომენდაცია:

- საარჩევნო პერიოდში სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით ზეწოლის ფაქტებზე სამართალდამცავმა ორგანოებმა მყისიერი რეაგირება უნდა მოახდინონ და საქმეების მიმდინარეობის შესახებ საზოგადოებას ინფორმაცია დროულად უნდა მიაწოდონ. მხოლოდ უწყებათაშორისი კომისიის რეკომენდაციები საკმარისი არ არის საარჩევნო პროცესებში არსებული დაძაბულობის განსამუხტად.

[11] http://www.ick.ge/rubrics/society/17348-i.html
[12] http://www.ick.ge/rubrics/politics/17528-i.html
[13] http://www.ick.ge/articles/17850-i.html
[14] http://www.youtube.com/watch?v=PSKmO1YKhy0#t=62

III. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

სახელმწიფოს სამართლებრივი რესურსები, როგორც წესი, ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი იარაღია პოლიტიკური ოპონენტების არათანაბარ პირობებში ჩასაყენებლად და მმართველი პარტიისთვის უპირატესი მდგომარეობის უზრუნველსაყოფად. ამგვარ რესურსებში სახელმწიფოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების საარჩევნო მიზნებით გამოყენება იგულისხმება. ასეთი ქმედებები შეიძლება იყოს კანონის იმგვარი ცვლილება, რომელიც მხოლოდ გარკვეულ პოლიტიკურ ჯგუფ(ებ)ს აზიანებს, არასამართლიანი სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღება და სხვა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ამ სახეობის ადმინისტრაციული რესურსი საარჩევნოდ ბევრ შემთხვევაში იქნა გამოყენებული, 2013 წელს კი მხოლოდ რამდენიმე ფაქტი დაფიქსირდა. რაც შეეხება 2014 წელს, ორი შემთხვევა იყო აღსანიშნავი, რომლებიც კონკრეტულ საკანონმდებლო ცვლილებებს უკავშირდება. ასევე, ამ კატეგორიაში შეიძლება მოვახვედროთ ცესკო არათანმიმდევრული გადაწყვეტილებები რამდენი საარჩევნო კანდიდატის რეგისტრაციის მოხსნა/არმოხსნის საკითხზე.

1. დამოუკიდებელი კანდიდატების მერებისა და გამგებლების არჩევნებში მონაწილეობის შეზღუდვა

მას შემდეგ რაც 2014 წლის იანვარში საპარლამენტო ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა საარჩევნო კანონმდებლობის დახვეწაზე მუშაობა განაახლა, მიღებულ იქნა რიგი საკამათო ცვლილებები. მათ შორის, აღსანიშნავია საარჩევნო კოდექსში 2014 წლის გაზაფხულზე განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, საინიციატივო ჯგუფებს არ მიეცა უფლება დაასახელოს მერის/გამგებლის კანდიდატი ადგილობრივ არჩევნებზე.

გარდა იმისა, რომ სადავოა აღნიშნული აკრძალვის კონსტიტუციურობა, მიგვაჩნია, რომ ეს ეწინააღდეგება საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტებს[15] და ხელისუფლების მხრიდან საარჩევნო მიზნით სამართლებრივი ადმინისტრაციულ რესურსების გამოყენებას წარმოადგენს.

აღნიშნული აკრძალვის შედეგად ადგილობრივ არჩენებში მონაწილეობის შესაძლებლობა შეეზღუდა ყველა იმ არაპარტიულ პირს, რომელსაც შეიძლება კარგი რეპუტაცია და შესაბამისად, არჩევნებში გამარჯვების დიდი შანსიც ჰქონოდა. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ ამ ნაბიჯით პოლიტიკური კონკურენცია შეიზღუდა.

[15] იხილეთ ეუთოს კოპენჰაგენის კონფერენციის შეხვედრის დოკუმენტის პუნქტი 7.5. http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true

რეკომენდაცია:

- საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილ კანდიდატებს საშუალება უნდა მიეცეთ, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა დონის არჩევნებში.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების მოვალეობის შემსრულებლებლად გამოცხადება

2014 წლის თებერვალში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს დაემატა 134[4]-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ ადგილობრივ დონეზე ყველა საჯარო მოხელე ჩაითვლებოდა დროებით მოვალეობის შემსრულებლად და ისინი უფლებამოსილებას განახორციელებენ შესაბამისი თანამდებობის კონკურსის წესით შევსებამდე.

აღნიშნული მუხლი ქმნიდა საშიშროებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ პირებზე განხორციელდეს პირდაპირი ან არაპირდაპირი ზეწოლა. კერძოდ, მოხდეს მათი დაშინება, რომ თუ ისინი არჩევნებზე მხარს არ დაუჭერენ მმართველი პარტიის კანდიდატებს, არჩევნების შემდეგ ისინი წარმატებით ვერ გაივლიან კონკურსს და აღმოჩნდებიან სამსახურის გარეშე. აღნიშნულ ეჭვს ასევე ამყარებს ის გარემოება, რომ ამგვარი რეგულაციის მიღების ობიექტური საჭიროება არ არსებობდა. გარდა ამისა, აღსანიშნავია ის პრობლემები, რაც დაკავშირებული იყო ამ გადაწყვეტილების მიღებასთან. პირველ რიგში, ეს საკანონმდებლო ცვლილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევით იქნა მიღებული, ვინაიდან კანონპროექტში ეს ჩანაწერი მხოლოდ მესამე მოსმენით პლენარულ სხდომაზე განხილულ ვერსიაში გაჩნდა, ნაცვლად იმისა, რომ პირველივე მოსმენისას ყოფილიყო წარმოდგენილი. გარდა ამისა, ეს ინიციატივა ლახავდა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ ადამიანთა შრომის უფლებებს და ეწინააღმდეგებოდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის სულისკვეთებას საჯარო სამსახურის სტაბილურობის შესახებ.

მაისში ეს ცვლილება პარლამენტმა გააუქმა, თუმცა გაჩნდა აზრი, რომ ყველა ადგილობრივი მოხელე არჩევნების შემდეგ გაივლის ატესტაციას. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული კვლავ შეიძლება გამოყენებულ იქნას საჯარო მოხელეებზე გავლენის მოსახდენად და წარმოადგენდეს საარჩევნო მიზნით სამართლებრივი რესურსების გამოყენებას მმართველი პარტიის მხრიდან.

რეკომენდაცია:

- წინასაარჩევნოდ ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი პოლიტიკის განხორციელებისგან, რაც შეიძლება აღქმულ იქნეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ მოხელეებზე ზეწოლად და მათ საარჩევნო პროცესებში ჩართვის მცდელობად.

3. საცხოვრებელი ცენზის გამო კანდიდატების რეგისტრაციიდან

მოხსნა/არმოხსნის შემთხვევები

საანგარიშო პერიოდში სამი გახმაურებული შემთხვევა, იყო, როდესაც საარჩევნო კანდიდატების რეგისტრაციიდან მოხსნის საკითხზე ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) იმსჯელა. მთავარი კითხვა იმაში მდგომარეობდა, თუ რამდენად აკმაყოფილებდა მერობისა და გამგებლობის რამდენიმე კანდიდატი, საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნას ქვეყანაში ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივი ცხოვრების შესახებ. ვინაიდან კანონი არ განმარტავს, ქვეყნაში მუდმივი ცხოვრება რას გულისხმობს, სადავო გახდა ზოგიერთი კანდიდატის საკითხი, რომლებიც გარკვეული დროით არ იმყოფებოდნენ საქართველოში.

პირველ ფაქტი ეხებოდა 20 აპრილს ცესკოს მიერ **ირაკლი ოქრუაშვილის** გორის მერობის არჩევნებიდან მოხსნას, ვინაიდან იგი ბოლო ორი წლის განმავლობაში არ ცხოვრობდა ქვეყანაში. ცესკოს ამ გადაწყვეტილებას „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაეთანხმა[16], რადგან მართლაც საყოველთაოდ აღიარებული და ცნობილი ფაქტია, რომ ოქრუაშვილის წინააღმდეგ აღძრული იყო სისხლის სამართლის საქმე და იგი ქვეყანაში ვერ ჩამოდიოდა.

მეორე შემთხვევაში საუბარი იყო „ქართული ოცნების“ რუსთავის მერობის კანდიდატ **დავით ჯიქიასა** და ამავე საარჩევნო სუბიექტის ფოთის მერობის კანდიდატ **ირაკლი კაკულიაზე**, რომლებიც ბოლო ორი წლის მანძილზე გარკვეული დროის მანძილზე საქართველოდან წასულები იყვნენ სასწავლებლად ან სამსახურებრივი მივლინებით. 20 მაისს ცესკომ მათი კანდიდატურები რეგისტრაციიდან არ მოხსნა, რასაც ასევე მივესალმეთ[17]. თუმცა უცნაურო იყო ამ სახელმწიფო უწყების 7 ივნისის გადაწყვეტილება დაახლოებით მსგავს შემთხვევაში მარნეულში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ გამგებლობის კანდიდატის **აკმამედ იმამკულიევის** რეგისტრაციიდან მოხსნის მხარდაჭერის შესახებ. მიგვაჩნია, რომ ამ შემთხვევაში სახეზე იყო არათანმიმდევრულ ქმედება და შესაძლოა, ადგილი ჰქონდა ცესკოს მხრიდან ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას, რომელიც მიზნად ისახავდა ოპოზიციური კანდიდატის არჩევნებიდან ჩამოშორებას. ასევე, საინტერესოს, რომ ცესკო ეს გადაწყვეტილება არ გაიზიარა სასამართლომ და იმამკულიევს რეგისტრაცია აღუდგინა.

რეკომენდაცია:

- ვფიქრობთ, მერობისა და გამგებლობის კანდიდატისთვის ბოლო ორი წლის განმავლობაში ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების მოთხოვნა საარჩევნო პროცესებს დადებითს ვერაფერს მატებს, პირიქით, ბევრი ძლიერი კანდიდატის არჩევნებიდან გამოთიშვა შეუძლია, რაც, თავის მხრივ, კონკურენციას ასუსტებს. მიგვაჩნია, რომ უნდა გაუქმდეს კანონის ეს ჩანაწერი.

[16] http://transparency.ge/blog/tseskom-merobis-kandidatebis-registratsiastan-dakavshirebit-stsori-gadatsqvetilebebi-miigho

[17] იქვე

IV. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

სახელმწიფოს ინსტიტუციური რესურსის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენება ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების ერთ-ერთი სახეა და გულისხმობს წინასაარჩევნო ღონისძიებების ორგანიზება-ჩატარებისთვის სახელისუფლებო სტრუქტურების საოფისე ტექნიკის, სატრანსპორტო საშუალებების, შენობა-ნაგებობების, დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეების და სახელმწიფოს თანხებით დაფინანსებული სხვა მატერიალური და ადამიანური რესურსების გამოყენებას. ამასთანავე, ეს კატეგორია მოიცავს სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული მედიასაშუალების რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ გამოყენებას. თუმცა, როგორც უკვე ითქვა, ეს არ არის მკაცრად განსაზღვრული დეფინიცია და ინსტიტუციური რესურსების უკანონო გამოყენებამ შესაძლოა უფრო ფართო შინაარსიც შეიძინოს.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას ინსტიტუციური რესურსები, სხვა რესურსებთან შედარებით, საარჩევნო მიზნებით ყველაზე ხშირად გამოიყენებოდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საჯარო მოხელეების საარჩევნო აგიტაციაში უკანონო მონაწილეობის რამდენიმე ფაქტი.

რაც შეეხება ამ კვლევის საანგარიშო პერიოდს, ანუ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ საჯარო მოხელეთა აგატიციაში უკანონო მონაწილეობა ფაქტობრივად არ დაფიქსირებულა, თუმცა, 2013 წელთან შედარებით, უფრო მეტად პრობლემური იყო ისეთი საკითხები, როგორიცაა მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირების არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე საარჩევნო კანდიდატებად წარდგენა (არაფორმალურად), ამავე პირების მიერ სახელმწიფოს სახსრებით შეძენილი საჩუქრების მოსახლეობისთვის დარიგება და სხვა.

1. მოქმედი საჯარო მოხელეების არაოფიციალურად კანდიდატებად დასახელება არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე

საარჩევნო კოდექსის 136-ე მუხლი ჩამოთვლის იმ თანამდებობებს სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრობის, თვითმმართველი ქალაქის მერობის ან თვითმმართველი თემის გამგებლობის კანდიდატად დასახელების შემთხვევაში სამსახურებრივი უფლებამოსილება უწყდებათ. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებზე ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება. ანუ პირი შეიძლება დარეგისტრირდეს კანდიდატად და ამავე დროს იკავებდეს ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელის თანამდებობას. ეს გარემოება მნიშვნელოვნად ზრდის ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების პოლიტიკური ნიშნით გამოყენების რისკს. ამ დროს კანდიდატს აქვს პირდაპირი წვდომა ადმინისტრაციულ რესურსებზე, ამომრჩევლისთვის კი ხშირად ბუნდოვანია ზღვარი პირის პარტიულ და თანამდებობრივ საქმიანობებს შორის.

ასევე აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კანდიდატის (როგორც მერის/გამგებლის, ასევე მაჟორიტარის) დარეგისტრირების ბოლო ვადა არის კენჭისყრის დღემდე არაუგვიანეს 30-ე დღე, რაც იმას ნიშნავს, რომ 16 მაისამდე კანდიდატებს შეეძლოთ არაოფიციალურ კანდიდატებად

დარჩენილიყვნენ, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირ შემთხვევაში მათ საჯაროდ ჰქონდათ გაცხადებული თავისი პოლიტიკური მიზანი.

მაგალითად, ხუთ თვითმმართველ ქალაქში კოალიცია „ქართული ოცნების“ მერობის კანდიდატებიდან ხუთივე სხვადასხვა საჯარო თანამდებობებს იკავებდნენ და არცერთ მათგანს არ დაუტოვებია თანამდებობა კანდიდატურის საჯაროდ დასახელებისთანავე:

დავით ნარმანია „ქართული ოცნების“ თბილისის მერობის კანდიდატად, ჯერ კიდევ 2013 წლის ნოემბერში დასახელდა[18], თუმცა მან მინისტრის კანდიდატურა მხოლოდ 14 აპრილს მოიხსნა. ამ ხნის განმავლობაში ის იკავებდა რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის პოსტს.

რუსთავის მერობის კანდიდატად „ქართული ოცნების“ რიგებიდან **დავით ჯიქია** პრემიერ მინისტრმა 26 აპრილს საჯაროდ დაასახელა, ხოლო 16 მაისს ის ოფიციალურად დარეგისტრირდა. მიუხედავად ამისა, ის დღემდე რუსთავის მერობის მოვალეობის შემსრულებელის თანამდებობას იკავებს, თუმცა როგორც მერიიდან გვაცნობეს 2 მაისიდან 16 ივნისამდე 5-6 მაისის გამოკლებით ის შვებულებით სარგებლობს.

ოფიციალურად წარდგენამდე რამდენიმე თვით ადრე მოიაზრებოდა „ქართული ოცნების“ ბათუმის მერის კანდიდატად **გიორგი ერმაკოვი**, თუმცა ის 30 იანვარს ჯერ ბათუმის ვიცე-მერად დაინიშნა, ხოლო უკვე თებერვლიდან მერის მოვალეობის შემსრულებლად. ამ თანამდებობაზე ის 15 მაისამდე დარჩა, როდესაც ოფიციალურად დაარეგისტრირა საკუთარი განდიდატურა, მიუხედავად იმისა რომ პრემიერ მინისტრმა ის საჯაროდ უკვე 26 აპრილის წარადგინა მერობის კანდიდატად.

„ქართული ოცნების“ ქუთაისის მერობის კანდიდატი **შოთა მურღულია** 2013 წლის ნოემბრიდან ქუთაისის მერობის მოვალეობას ასრულებდა, სხვა მერობის კანდიდატების მსგავსად მისი კანდიდატურაც საჯაროდ 26 აპრილს დასახელდა. მურღულიაც, რუსთავის მერის მსგავსად, 15 ივნისამდე შვებულებით სარგებლობს და მერის მოვალეობის შემსრულებლის უფლებამოსილება არ შეუწყვეტია.

2014 წლის თებერვლიდან ფოთის ვიცე მერის მოვალეობის შემსრულებელი იყო „ქართული ოცნების“ ფოთის მერობის კანდიდატი **ირაკლი კაკულია** და მანაც სხვა კანდიდატების იდენტურად, საკუთარი კანდიდატურის ოფიციალურად წარდგენისთვის კანონით გათვალისწინებული ბოლო ვადით ისარგებლა და 16 მაისს დარეგისტრირდა შესაბამის საოლქო კომისიაში.

მსგავს შემთხვევას ჰქონდა ადგილი, როდესაც 12 მარტს „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ თბილისის მერობის კანდიდატად **ნიკანორ მელია** დაასახელა, რომელიც იმ დროისთვის მთაწმინდის რაიონის გამგებლის პოსტს იკავებდა და ოფიციალურად დარეგისტრირებამდე აგრძელებდა თანამდებობაზე ყოფნას.

[18] http://1tv.ge/news-view/59188

ამ ფაქტებიდან ჩანს, რომ მერობის კანდიდატები, როგორც წესი, თავიანთი კანდიდატურის საჯაროდ დასახელების შემდეგაც აგრძელებდნენ საჯარო პოსტზე ყოფნას, ეს კი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ხელსაყრელ გარემოს ქმნის ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებისთვის. მაგალითად, რუსთავის მერობის კანდიდატი „ქართული ოცნებიდან“ **დავით ჯიქია** 24 აპრილს, როდესაც ის უკვე მოიაზრებოდა კანდიდატად (ორ დღეში პრემიერმინისტრმა დაასახელა კიდეც ოფიციალურად) რუსთავი-თბილისის მარშრუტზე სტუდენტებისათვის შეღავათიანი სამგზავრო ბარათების შემოღების ინიციატივით გამოვიდა[19]. ეს ინიციატივა ჯიქიამ, როგორც ქალაქის მერმა და საჯარო მოხელემ წამოაყენა, თუმცა შესაძლებელია ამომრჩევლისთვის აღქმულიყო, როგორც მერობის კანდიდატის დაპირება.

რეკომენდაციები:

- ამ პრობლემის ბოლომდე აღმოფხვრა რთული იქნება, თუმცა თუკი წინასაარჩევნო პერიოდი 2-დან 4-მდე გაიზრდება, ასევე, გაიზრდება კანდიდატად რეგისტრაციის ბოლო ვადა, შედარებით უფრო ნაკლები შანსი ექნებათ მოქმედ საჯარო პირებს იმისა, რომ საკუთარი თანამდებობა საარჩევნო მიზნებისთვის გამოიყენონ.

2. საარჩევნო მიზნით საჯარო მოხელეების მიერ საჩუქრებისა და სხვა სახის დახმარებების გაცემა

წინასაარჩევნოდ ტრადიციულად აქტუალურია საჯარო მოხელეების მიერ მოსახლეობისთვის საჩუქრებისა და სხვა სოციალური დახმარებების გადაცემა. საანგარიშო პერიოდში ფიქსირდებოდა ისეთი ფაქტები, როდესაც საჯარო მოხელეები, რომლებიც ამავდროულად საარჩევნო კანდიდატებად მოიაზრებოდნენ, აწყობდნენ ამ ტიპის ღონისძიებებს, ეს კი თავისი არსით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებად უნდა იქნეს მიჩნეული. ასეთი შემთხვევები მოიცავს შემდეგს:

18 აპრილს ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელმა **გოჩა ქაჯაიამ** სათნოების სახლის ბენეფიციარებს აღდგომა მიულოცა და 120 ბენეფიციარისთვის განკუთვნილი სააღდგომო სასაჩუქრე პაკეტი გადასცა[20]. აღსანიშნავია, რომ გოჩა ქაჯაია ხობის გამგებლობის კანდიდადატ იყრის კენჭს „ქართული ოცნების“ რიგებიდან.

18 აპრილს ქვემო ქართლის გუბერნატორი **გიორგი მღებრიშვილი** და რუსთავის მერი **დავით ჯიქია** მოდგილეებთან ერთად რუსთავის მუნიციპალურ მოხუცებულთა სახლში „ქსენონი“ იმყოფებოდნენ. მათ ხანდაზმულებს დამდეგი აღდგომა პირადად მიულოცეს და საჩუქრად სადღესასწაულო ნობათი გადასცეს.[21] ამ ფაქტიდან რვა დღეში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დავით ჯიქიამ თავისი კანდიდატურა წამოაყენა რუსთავის მერის პოსტზე.

[19] http://goo.gl/nQPG7G
[20] http://goo.gl/tFYVr3
[21] http://rustavi.ge/?p=20961

22 აპრილს გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე **ზაზა ონიანი** და გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი **ამბაკო ავალიანი** ქ. გარდაბნის განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ბავშვთა თერაპიულ ცენტრს, სოფელ მარტყოფის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა პანსიონატს და მარტყოფისა და ნორიოს ბავშვთა სახლებს ესტუმრნენ და სააღდგომო ნობათი დაარიგეს. ამბაკო ავალიანი ამ მომენტისთვის გარდაბანში „ქართული ოცნების“ პარტიული სიის მეხუთე ნომერია.

30 აპრილს, ახმეტის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი **ბექა ბაიდაური** და ახმეტის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსი **მამუკა ხოლეგაშვილი**, გამგეობის სხვა წარმომადგენლებთან ერთად თუშეთში იმყოფებოდნენ. მათ თუშეთში მუდმივად მცხოვრებ მოსახლეობას სააღდგომო კალათები და მედიკამენტები გადასცეს[22]. მომხდარი ფაქტი უწყებათაშორისმა კომისიამ განიხილა, რომლის დროსაც მთავრობის კანცელარიის რეგიონებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის განცხადებით, საკითხის შესწავლის შემდეგ დადგინდა საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა და მამუკა ხოლეგაშვილი გათავისუფლებულ იქნა დაკავებული თანამდებობიდან[23]. ფაქტი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საჩივრის საფუძველზე მოიკვლია ასევე ცენტრალურმა სარჩევნო კომისიამ და დაადგინა, რომ მამუკა ხოლეგაშვილი სამუშაო საათებში, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს წინასაარჩევნო აგიტაციას ეწეოდა, შედეგად 13 მაისის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმით[24] ხოლეგაშვილი დაჯარიმდა 2000 ლარის ოდენობით. აღსანიშნავია, რომ გათავისუფლებისა და დაჯარიმების მიუხედავად მამუკა ხოლეგაშვილი ახმეტის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნებზე „ქართული ოცნების“ მიერ წარდგენილი პარტიული სიის პირველი ნომერია.

9 მაისს ქარელის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელმა **ზაზა გულიაშვილმა** სოციალური სამსახურის უფროს **ზაზა გაჩეჩილაძესთან** ერთად, ქარელის რაიონში მცხოვრები მეორე მსოფლიო ომის 22 მონაწილე მოინახულა და გამარჯვების დღე მიულოცა. ზაზა გულიაშვილმა თითოეულ მათგანს საჩუქრად გადასცა ფულადი თანხა 100 ლარის ოდენობით[25]. გულიაშვილი ქარელის მუნიციპალიტეტის გამგებლობის კანდიდატია „ქართული ოცნების” რიგებიდან.

ასევე 9 მაისს მეორე მსოფლიო ომის ვეტერანებს ადიგენის მუნიციპალიტეტის გამგებელმა **ზაქარია ენდელაძემ** 50 ლარი ხელზე გადასცა და სპეციალურად მოწყობილ სადილზე მიიწვია. ასპინძის მუნიციპალიტეტის გამგებელმა **ლევან ცაბაძემ** კი მათ ფაშიზმზე გამარჯვება შამპანურითა და შოკოლადით მიულოცა. რაც შეეხება ფულად თანხას, როგორც ცაბაძე ამბობს, ყველა ვეტერანს დაჰპირდა, რომ ერთჯერადად 250 ლარი საპენსიო ბარათებზე დაერიცხებათ. ამ მომენტისთვის ენდელაძეც და ცაბაძეც უკვე დარეგისტრირებულები იყვნენ თავიანთი მუნიციპალიტეტის გამგებლობის კანდიდატებად[26].

---

[22] http://goo.gl/Frtvvz
[23] http://goo.gl/PHGhBH
[24] http://sachivrebi.cec.gov.ge/info.php?id=2251
[25] http://goo.gl/Klph4r
[26] http://sknews.ge/index.php?newsid=3642#.U5dj7vmSxvC

რეკომენდაციები:

- არჩევნებამდე დარჩენილი რამდენიმე თვის განმავლობაში იმ საჯარო მოხელეებმა, რომლებიც საარჩევნო კანდიდატებად მოიზრებიან თავი უნდა შეიკავონ მოსახლეობისთვის საჩუქრების დარიგებისგან;
- წინასაარჩევნო პერიოდი 2-დან 4 თემდე უნდა გაიზარდოს, რადგან ასეთი ქმედებები ადმინისტრაციული რესურსების შესახებ რეგულაციების დარღვევად ჩაითვალოს.

3. თბილისი მერიის და მთავრობის კანცელარიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება

საანგარიშო პერიოდში, ასევე, საინტერესო იყო თბილისის მერიის პრესსამსახურის ქმდებები, რომელიც აქტიურად უგზავნიდა მედიასაშუალებებს ინფორმაციას თბილისის მერობის კანდიდატის ნიკა მელიას მოსახლეობასთან შეხვედრებისა თუ სხვა აქტივობების შესახებ. ზოგიერთი ამ ინფორმაციათაგანი ნიკა მელიასა და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საარჩევნო შტაბის ხელმძღვანელ გიგი უგულავას ერთობლივ აქტივობებს შეეხებოდა. ფაქტთან დაკავშირებით, 16 მაისს „ახალგაზრდა იურსიტთა ასოციაციის“ საჩივრის საფუძველზე მერიის მიმართ ცესკომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი შეადგინა (,,საქართველოს საარჩევნო კოდექსი” საქართველოს ორგანული კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ბ” ქვეპუნქტისა და 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ა” ქვეპუნქტის დარღვევის საფუძველზე, რაც გათვალისწინებულია ამავე კოდექსის 88-ე მუხლით), რომელიც ითვალისწინებს ჯარიმას 2000 ლარის ოდენობით.[27]

16 მაისს ცესკომ მთავრობის კანცელარიის მიმართაც შეადგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი[28], საქმე ეხებოდა 22 აპრილს 14:00 სთ-ზე, სახელმწიფო კანცელარიის შენობაში გაიმართულ შეხვედრას მთავრობის წევრების მონაწილეობით, სადაც განიხილეს საარჩევნო ბლოკის „ქართული ოცნება“ მერობისა და მაჟორიტარ კანდიდატთა, ასევე პარტიული სიის ფორმირების საკითხები. ამ თემებზე ამავე შენობაში გაკეთდა საჯარო განცხადებები პირდაპირი სატელევიზიო ეთერის მეშვეობით. ეს ქმედება იკრძალება საარჩევნო კოდექსის მიხედვით[29] და ითვალისწინებს 1000 ლარიან ჯარიმას.

4. სოციალური რეკლამა

2012 წლის არჩევნების წინა პერიოდში თვეების მანძილზე აქტიურად გადიოდა სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ დაფინანსებული სოციალური რეკლამები, რომლებიც აშკარად საარჩევნო მოტივებს ატარებდნენ, რის შესახებაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ არაერთხელ დაუწერია.

[27] http://goo.gl/XLKMgg
[28] http://goo.gl/h10N0X
[29] ,,საქართველოს საარჩევნო კოდექსი” საქართველოს ორგანული კანონის 45-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ,,ა” ქვეპუნქტი

რაც შეეხება 2014 წელს, ჩვენი აზრით, საეჭვო იყო ორი სოციალური რეკლამის შინაარსი, რომელშიც წინასაარჩევნო მოტივაცია შეინიშნებოდა. კერძოდ, აპრილში სხვადასხვა ტელევიზიით აქტიურად ტრიალებდა მუნიციპალური განვითარების ფონდის შესახებ სარეკლამო რგოლები[30]. ვფიქრობთ, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში მისი ჩვენება რეალურად პოლიტიკური რეკლამას წარმოადგენდა, რაც ადმინისტრაციული რესურსების პოლიტიკური მიზნებით გამოყენებაა და კანონით იკრძალება.

ეს ვიდეორგოლები, თავისი შინაარსით, არ წარმოადგენდა სოციალურ რეკლამას, რომელიც განსაზღვრულია „რეკლამის შესახებ“ კანონით და წარმოადგენს „საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისა და საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისაკენ მიმართული რეკლამას, რომელიც არ არის არც კომერციული და არც წინასაარჩევნო რეკლამა და არ შეიცავს კერძო სამართლის იურიდიული პირის ან სამთავრობო დაწესებულების, აგრეთვე, მათ მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას.“ ვიდეოებში ძირითადი აქცენტები გაკეთებულია ფონდის მიერ წარსულში განხორციელებულ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე და მიმართულია ფონდის საქმიანობის რეკლამირებისკენ.

მუნიციპალური განვითარების ფონდი წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, რომელიც ახორციელებს ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, მათ შორის სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებითაც და ანგარიშვალდებულია რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წინაშე, შესაბამისად, ფონდის საქმიანობის რეკლამა თავისი არსით იდენტურია ხელისუფლების, ანუ კონკრეტული პოლიტიკური ძალის რეკლამირებისა, რაც ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენებად უნდა ჩაითვალოს. ეს ქმედება განსაკუთრებით პრობლემურია წინასაარჩევნო პერიოდში, როდესაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თანაბარი კონკურენტული გარემოს არსებობა. ანალოგიური ტიპის პრობლემებზე 2012 წლის არჩევნების პერიოდშიც ვსაუბრობდით[31], როდესაც გარდა მსგავსი ე.წ. „უწყებრივი რეკლამებისა“, სოციალური რეკლამის სტატუსით ხდებოდა პოლიტიკური რეკლამების ტირაჟირება. მაშინ თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების უწყებათაშორისმა კომისიამ მოუწოდა[32] ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და სახელმწიფო დაწესებულებებს თავი შეეკავებინათ მსგავსი ქმედებებისგან. 2013 წელს მსგავსი პრობლემა არ დაფიქსირებულა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენი ორგანიზაციისა და რამდენიმე პარტიის მიერ ამ სარეკლამო რგოლების საკითხის უწყებათაშორის კომისიაზე დაყენების შემდეგ მუნიციპალიტეტის განვითარების ფონდმა შეწყვიტა რეკლამის ტელევიზიით ტირაჟირება.

რეკომენდაციები:

- სახელმწიფო ინსტიტუტებმა ზედმიწევნით უნდა დაიცვან სოციალური რეკლამის შესახებ არსებული რეგულაციები და არ გამოიყენონ ეს შესაძლებლობა პოლიტიკური რეკლამის შინაარსის მქონე ვიდეორგოლების გასავრცელებლად;

[30] იხილეთ სარეკლამო რგოლები შემდეგ ბმულებზე: 1. http://goo.gl/rpzSQr 2. http://goo.gl/uegU3f
[31] http://transparency.ge/blog/sotsialuri-reklamebi-mmartveli-partiis-samsakhurshi
[32] http://goo.gl/UjPssO

- კომუნიკაციების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ მეტი ყურადღება უნდა მიაქციოს სოციალური რეკლამების საკითხს და მკაცრად უნდა გააკონტროლოს მათი შინაარსის კანონთან შესაბამისობა.

V. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსი ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი რესურსია წინასაარჩევნოდ სერიოზული უპირატესობის მოსაპოვებლად. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი კრძალავს მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდში საბიუჯეტო პროგრამების დაფინანსების ზრდას და ახალი პროგრამების წამოწყებას. აქ საუბარია, იმაზე, რომ არჩევნების დღის დანიშვნიდან არჩევნების შედეგების შეჯამებამდე არ უნდა მოხდეს ამ მიზნით კანონში ცვლილების შეტანა, თუმცა წინასწარ დაგეგმილი პროგრამის განხორციელებას კანონი არ კრძალავს. სწორედ ამიტომ ხელისუფლებას, როგორც წესი, უადვილდება ხოლმე ამ რეგულაციის გვერდის ავლა, თუნდაც იმით, რომ ბიუჯეტში ცვლილებს წინასწარ დაგეგმავს და კონკრეტულ პროგრამების წინასაარჩევნოდ უპრობლემოდ განახორციელებს. ეს არის მიზეზი იმისა, რომ ამ საკითხის შესწავლისას ჩვენ არამარტო კანონის დარღვევაზე ვამახვილებთ ყურადღებას, არამედ ვაანალიზებთ იმ საბიუჯეტო პროგრამებსაც, რომლებიც კანონის დაცვით არის ინიცირებული და განხორციელებული, თუმცა არჩევნების შედეგებზე სერიოზული გავლენა შეიძლება ჰქონდეს. ამ შემთხვევებში ჩვენ ვსაუბრობთ ხოლმე სახელმწიფო სახსრების საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯვაზე, ანუ სიტუაციაზე, როდესაც არჩევნებამდე ერთი ან ორი თვით ადრე ისეთი საბიუჯეტო პროგრამების ინიცირება ხდება, რომლებიც ძირითადად ამომრჩევლის გულის მოსაგებად არის გამიზნული და შეიძლება არ შეესაბამებოდეს ქვეყნის გრძელვადიან ინტერესებს. ამასთანავე, არსებობს განსაკუთრებული სოციალური დატვირთვის მქონე გარკვეული სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც ითვალისწინებს მოსახლეობის ფართო ფენებისთვის თვალსაჩინო სოციალური სიკეთეს პირდაპირ გადაცემას. ამის მაგალითი შეიძლება იყოს სოციალური დახმარებებისა და სხვა სახის შეღავათების გაზრდა. ჯანსაღი და კონკურენტული საარჩევნო გარემოსთვის ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი პროგრამების ინიცირება არ მოხდეს არჩევნებამდე მცირე დროით ადრე, რადგან ამით სახელისუფლებო კანდიდატი/პარტია სერიოზულ უპირატესობას მიიღებს.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების ზრდა საარჩევნოდ

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას კანონის დარღვევით ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას თითქმის არ ჰქონია ადგილი. თუმცა მსგავსი ეფექტი ჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ზოგიერთ პროექტს.

რაც შეეხება 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნებისწინა პერიოდს, დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროგრამა წინასაარჩევნო პერიოდში გაიზარდა, რითაც კანონის მოთხოვნები დაირღვა. კერძოდ:

დუშეთის მუნიციპალიტეტის 2014 წლის ბიუჯეტში 4 ივნისის ცვლილებებით ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაციის დაფინანსება 3.42 მილიონი ლარიდან გაიზარდა 4 მილიონ ლარამდე, გრანტები გაიზარდა 5.42 მილიონი ლარიდან 6 მილიონ ლარამდე. ფონდებიდან გამოყოფილი ტრანსფერები გაიზარდა 2.09 მილიონი ლარიდან 2.75 მილიონ ლარამდე.

გარდა ამისა, საინტერესოა, რომ ბევრ მუნიციპალიტეტში წინასაარჩევნო პერიოდის დაწყებამდე ერთი და ორი დღით ადრე გაიზარდა ზოგიერთი საბიუჯეტო პროექტის დაფინანსება, რაც ფორმალურად კანონის დარღვევას არ წარმოადგენს, თუმცა კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ზემოთ ნახსენები რეგულაციის სისუსტეებს.

არჩევნებამდე რამდენიმე დღით ადრე შემდეგი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები გაიზარდა:

ვანის მუნიციპალიტეტი. 15 აპრილს ბიუჯეტის ხარჯები 5.58 მილიონი ლარიდან 6 მილიონ ლარამდე გაიზარდა, რაც ძირითადად ინფრასტრუქტურულ პროექტებს მოხმარდება: მთისძირის თემში ჭაგან-ჭყვიშში აჭარლების დასახლებაში დაფინანსდება გზის შეკეთება 11 ათასი ლარით, ქ. ვანში ბარათაშვილის ქუჩაზე ასფალტობეტონის შავი საფარი მოეწყობა -- 173.4 ათასი ლარით, ზედავანი-მერეს გზაზე ასფალტობეტონის შავი საფარი მოეწყობა - 284.7 ათასი ლარით, ისრითი-სულორის ცენტრალური საავტომობილო გზიდან ძულუხის თემის მიმართულებით ასფალტობეტონის შავი საფარით მოეწყობა -- 269.9 ათასი ლარით, ქ. ვანის N1 საბავშვო ბაღის კაპიტალური რემონტი - 34.1 ათასი ლარით. სასპორტო და სახელოვნებო დაწესებულებების გაერთიანების დაფინანსება იზრდება 320 ათასი ლარიდან 368 ათას ლარამდე.

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი. 15 აპრილის ცვლილებებით ხარაგაულის მუნიციპალიტეტში არაფინანსური აქტივების გაიზარდა 4.41 მილიონი ლარიდან 4.69 მილიონ ლარამდე: კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა - 483.6 ათასი ლარიდან - 557.8 ათასი ლარამდე, გარე განათების მოწყობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია - 129.4 ათასი ლარიდან 203.6 ათას ლარამდე; ასევე განათდება ხარაგაული-საქარიქედის 4 კილომეტრიანი გზის მონაკვეთი, ისლარი-ფარცხნალის 1 კილომეტრიანი გზა და ბორითი-მაქათუბნის გზა, რაც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული; განათლება - 1.35 მილიონი ლარიდან 1.55 მილიონ ლარამდე; სკოლამდელი განათლების დაფინანსება - 1.17 მილიონი ლარიდან 1.37 მილიონ ლარამდე. ასევე რეაბილიტაცია ჩაუტარდება ბორითისა და ზვარის საბავშვო ბაღის შენობებს, რაც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული. ამასთანავე, გაფართოვდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ოჯახების დახმარება: თუ 15 აპრილამდე გაიცემოდა მხოლოდ მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ახალდაბადებული ბავშვიანი ოჯახებისათვის ერთჯერადი ფულადი დახმარება 100 ლარის ოდენობით, 15 აპრილიდან ერთჯერადი დახმარება გაიცემა პირველ და მეორე ბავშვის შეძენის შემთხვევაში 100 ლარის ოდენობით, მესამე ბავშვის შეძენის შემთხვევაში 300 ლარის ოდენობით, მეოთხე ბავშვის შეძენის შემთხვევაში 400 ლარის ოდენობით, მეხუთე ბავშვის შეძენის შემთხვევაში 500 ლარის ოდენობით და ყოველი მომდევნო მომდევნო ბავშვის დაბადებისას 800 ლარის ოდენობით.

ამასთანავე, 14 აპრილს შემდეგი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები იქნა გაზრდილი:

- **ბოლნისის** მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯები გაიზარდა 10.52 მილიონი ლარიდან 11 მილიონ ლარამდე
- **ჭიათურის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 8.24 მილიონი ლარიდან 9.1 მილიონ ლარამდე
- **ოზურგეთის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 19.4 მილიონი ლარიდან 23.48 მილიონ ლარამდე

- **კასპის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 8.2 მილიონი ლარიდან 9 მილიონ ლარამდე
- **ხაშურის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 8.7 მილიონი ლარიდან 11.82 მილიონ ლარამდე
- **ზესტაფონის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 8.63 მილიონი ლარიდან 12.24 მილიონ ლარამდე
- **თელავის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 10.22 მილიონი ლარიდან 10.56 მილიონ ლარამდე
- **ამბროლაურის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 4.2 მილიონი ლარიდან 4.205 მილიონ ლარამდე
- **ონის** მუნიციპალიტეტში არაფინანსური აქტივები - 2.6 მილიონი ლარიდან 3.2 მილიონ ლარამდე
- **ხობის** მუნიციპალიტეტში ხარჯები - 6 მილიონი ლარიდან 6.1 მილიონ ლარამდე, არაფინანსური აქტივები კი - 115.9 ათასი ლარიდან ლარიდან 785.7 ათას ლარამდე
- **მცხეთის** მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 10.65 მილიონი ლარიდან 10.82 მილიონ ლარამდე, არაფინანსური აქტივები გაიზარდა 3.98 მილიონი ლარიდან 6.52 მილიონ ლარამდე

2. სოციალური დახმარებების ბენეფიციართა წრის გაფართოება.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების ზრდის გარდა, წინასაარჩევნოდ ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე სოციალური დახმარებების მიმღებების წრეთა გაფართოებასაც ჰქონდა ადგილი, რაც ბიუჯეტის დამატებითი ცვლილების საკითხს (შესაძლოა ეს იყოს მუხლებს და კოდებს შორის გადანაწილება, ან ხარჯების ზრდა) არჩევნების შემდეგ აუცილებლად დააყენებს. ეს ქმედებაც საარჩევნოდ მოტივირებულად უნდა ჩავთვალოთ.

უფრო კონკრეტულად, 2014 წლის 16 აპრილს საჩხერის, ბოლნისის და ხონის მუნიციპალიტეტებში, ხოლო 7 მაისს ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში გაფართოვდა ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარებების ბენეფიციართა წრე:

საჩხერის მუნიციპალიტეტი. 16 აპრილამდე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დახმარება გაიცემოდა უკიდურესად გაჭირვებული ოჯახის მძიმე ავადმყოფებზე, წელიწადში ერთჯერადად 200 ლარის ოდენობით განსაზღვრულ დაავადებებზე. 16 აპრილის ცვლილებებით, იგივე დახმარება გაიცემა უკიდურესად გაჭირვებული ოჯახის ნებისმიერი დაავადების მქონე მძიმე ავადმყოფებზე.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტი. 16 აპრილამდე ბოლნისში გარკვეული კატეგორიის წარჩინებული სტუდენტები 2014 წლის 1 თებერვლიდან 1 აგვისტომდე და 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრამდე იღებდნენ ყოველთვიურ დახმარებას 70 ლარის ოდენობით. 16 აპრილის ცვლილებებით იგივე დახმარებას უკვე ამავე კატეგორიის ნებისმიერი მოსწრების სტუდენტები 2014 წლის 1 აპრილიდან 1 აგვისტომდე და 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრამდე მიიღებენ, ხოლო

წარჩინებული სტუნდეტები (რომელთა სარეიტინგო ქულა არის 80-დან 100-მდე) 2014 წლის 1 აპრილიდან 1 აგვისტომდე და 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრამდე --ყოველთვიურ დახმარებას 100 ლარის ოდენობით.

ხონის მუნიციპალიტეტი. 16 აპრილს შეიცვალა ხონის მუნიციპალიტეტის 2014 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემისა და მიღების წესის დამტკიცების შესახებ დადგენილება. 16 აპრილიდან სოციალური დახმარების ბენეფიციარებს დაემატა ნებისმიერი შეზღუდული შესაძლებლობების სტატუსის მქონე პირებისთვის ერთჯერადი ფულადი დახმარება, საქართველოს თავისუფლებისა და ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლაში მონაწილე მებრძოლთა დახმარება, რაც განისაზღვრა 100 ლარის ოდენობით; მარტოხელა დედათა ერთჯერადი დახმარება, რაც 18 წლამდე ასაკის ერთ ბავშვზე განისაზღვრა 200 ლარის ოდენობით. ამასთანავე, გონებრივი განვითარების ჩამორჩენილობის მქონე, ცერებრალური დამბლით და ლეიკემიით დაავადებულ პირთა დახმარება განისაზღვრა 100 ლარის ოდენობით, რაც მანამდე არ იყო განსაზღვრული.

ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი. 7 მაისს შეიცვალა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის 2014 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემისა და მიღების წესი, კერძოდ, ომისა და სამხედრო ძალთა ვეტერანებისთვის დაიწყო ტრანსპორტით უფასოდ სარგებლობის პროგრამა, რაც ვრცელდება ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე შიდა სამგზავრო გადაყვანებზე. პროგრამისთვის განისაზღვრა იმ სუბსიდიის ოდენობა, რომელიც მიეცემათ ვეტერანთა ტრანსპორტით მომსახურე სუბიექტებს. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრებ და რეგიგიტრირებულ ომისა და სამხედრო ძალთა ვეტერანების ტრანსპორტით უფასოდ სარგებლობის პროგრამის შემთხვევაში, გამგებლის ბრძანებით განისაზღვრება სუბიექტები და სუბსიდიის თანხა ტრანსპორტირების განმახორციელებელი სუბიექტების მოძრაობის მარშრუტის გათვალისწინებით.

3. ცენტრალური ხელისუფლების საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მსგავსად, ზოგიერთ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლებაც გამოირჩეოდა საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივებით. წინასაარჩევნო პერიოდში წარმოდგენილ იქნა რამდენიმე ისეთი პროგრამა, რომელშიც ნაწილობრივ მაინც ჩანდა, რომ საარჩევნოდ იყო გამიზნული.

ამ ინიციატივების შესაფასებლად სამი კრიტერიუმი გამოვიყენეთ:

- შეუძლია თუ არა მას წინასაარჩევნოდ ელექტორატზე დიდი გავლენის მოხდენა;
- რამდენად ემსახურება იგი ქვეყნის გრძელვადიან ინტერესებს;
- არჩევნების თარიღთან რამდენად ახლოს ხდება მისი ინიცირება და რა არგუმენტებს ემყარება ამ დროის შერჩევა.

ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, გამოვარჩიეთ რამდენიმე სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც შესაძლოა ქვეყნის გრძელვადიან ინტერესებს ემსახურებოდა, მაგრამ არჩევნებამდე

ძალიან მცირე დროით ადრე იქნა წარმოდგენილი, რითაც ამომრჩეველზე სერიოზული გავლენის მოხდენა შეეძლო და თავისი არსით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას შეიძლება წარმოადგენდეს. კერძოდ:

- 2014 წლის 1 ივნისიდან შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ ორი მასშტაბური პროექტის განხორციელება დაიწყო: ა. რეგიონებზე, სადაც უარყოფითი დემოგრაფიული ბალანსია ახალი პროგრამის ფარგლებში გათვალისწინებულია ყოველთვიური ფინანსური დახმარება ყოველ მესამე და შემდგომ ბავშვზე, რომელიც 2014 წლის 1 ივნისის შემდეგ დაიბადება. დახმარება ბავშვებს გაჰყვებათ 2 წლის ასაკამდე. თანხის რაოდენობა იქნება თვეში 150 ლარი თითო ბავშვზე რეგიონებისთვის და 200 ლარი მაღალმთიანი რეგიონებისთვის. ბ. ასევე 1 ივნისიდან, მთელი საქართველოს მასშტაბით, ყველა ორსულს, რომელსაც დაჭირდება რკინის და ფოლიუმის მჟავას შემცველი პრეპარატი, სახელმწიფო შეისყიდის და უფასოდ დაურიგებს.
- გარდა ამისა, ასევე 1 ივნისიდან დაიწყო მასშტაბური სახელმწიფო პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“[33], რომელიც ადგილობრივი წარმოების გარკვეული დარგების სუბსიდირებისთვის 46 მილიონი ლარის ხარჯების გაწევას ითვალისწინებს.

ეს ინიციატივები იმიტომ მოხვდა ჩვენს ანგარიშში, რომ არ არსებობს დასაბუთებული მოსაზრება, მაინცდამიანც არჩევნებამდე ორი კვირით ადრე რატომ მოხდა მათი წარდგენა და არა -არჩევნებამდე შედარებით ადრე ან გვიან.

რეკომენდაცია:

- როგორც ადგილობრივმა, ისე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს წინასაარჩევნო პერიოდში სოციალური დახმარებების ან მსგავსი ეფექტის მქონე პროგრამების დაფინანსების გაზრდისგან. ასევე, სასურველია ახალი მასშტაბური ინიციატივების წარდგენა არ მოხდეს არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე.

[33] http://www.economy.ge/uploads/news/giorgi_kvirikashvili/2014/acarmoe_qartuli_19.05.2014.pdf

VI. საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო უწყებების მუშაობის შეფასება

1. ცენტრალური საარჩევნო კომისია

2014 წელს საარჩევნო გარემოს ფორმირებაში ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა: დადებითად უნდა შეფასდეს 3 ივნისის განკარგულება[34], რომლითაც დაზუსტდა საკრებულოს პარტიული სიების გაუქმების საკითხი, რითაც თავიდან აცილებულ იქნა ოპოზიცური პარტიების ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში პროპორციული სიების გაუქმების საფრთხე. მიუხედავად ამისა, იყო ერთი შემთხვევა, როდესაც ცესკო არცთუ ისე თანმიმდევრულად მოიქცა, კერძოდ, აქ საუბარი მარნეულის გამგებლობის კანდიდატის აკმამედ იმამკულიევის რეგისტრაციიდან მოხსნის გადაწყვეტილების მხარდაჭერაზე, რაზეც სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების თავში უფრო დაწვრილებით გვქონდა საუბარი.

2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის უწყებაში არსებული პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის საქმიანობა 2014 წელს დადებითად შეიძლება შეფასებას. 2012 წლისგან განსხვავებით, სამსახურის საქმიანობაში არ შეიმჩნეოდა განსხვავებული მიდგომა სხვადასხვა პარტიების მიმართ.

10 ივნისს აღნიშნულმა სამსახურმა აღმოაჩინა სამი პოლიტიკური პარტიის მიერ საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი ინფორმაციის წარმოდგენის ვალდებულების დარღვევების ფაქტები, შესაბამისად, ამ უწყებამ მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართოს პარტია „საქართველოს გზა“, „კონსერვატიული პარტია“ და „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ დაჯარიმების მიზნით.[35]

ამასთანავე, ცხრა ივნისს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გამოაქვეყნა ინფორმაცია 160-მდე დამოუკიდებელი საარჩევნო სუბიექტის მიერ საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი ინფორმაციის წარმოდგენის ვალდებულების დარღვევის შესახებ. უწყების განცხადების თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ასევე მიმართა სასამართლოს აღნიშნული პირების დაჯარიმების მიზნით.[36]

ასევე აღსანიშნავია, რომ გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად მიმდინარე წლის გაზაფხულზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შექმნა პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერებასა და გამჭვირვალობაზე მონიტორინგის საკითხებზე მომუშავე დროებითი საკონსულტაციო კომისია, რომლის წევრებიც ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები არიან. კომისია რეგულირულად იღებს ინფორმაციას პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის მუშაობის შესახებ.

---

[34] https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2362713&lang=ge

[35] http://sao.ge/news/353

[36] http://sao.ge/news/352

3. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი

2014 წლის იანვარში პარლამენტში ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა მუშაობა განაახლა, რომლის ძირითადი ამოცანა საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირება იყო. ჯგუფის მუშაობაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობას მიღება შეეძლო ყველა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის ერთ წარმომადგენელს. ჯგუფის მუშაობაში, ასევე, აქტიურად იყვნენ ჩართულები სადამკვირვებლო მისიებიც.

ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა საბოლოო ჯამში საკმაოდ ბევრი საკანონმდებლო ცვლილება მიიღო, თუმცა მათი აბსოლუტური უმრავლესობა ტექნიკური ხასიათის იყო. ამ პროცესში ჩართული პარტიებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მცდელობის მიუხედავად არ მომხდარა საარჩევნო სისტემის ძირეული ცვლილება. კერძოდ, უარყოფილ იქნა მრავალმანდიატი საარცევნო ოლქების იდეა, რომელიც უფრო სამართლიან საარჩევნო სისტემას უზრუნველყოფდა. ასევე, როგორც ერთ-ერთ წინა თავში იქნა აღნიშნული, ინტერფრაციული ჯგუფის და შემდეგ უკვე მთლიანად პარლამენტის გადაწყვეტილებით დამოუკიდებელ კანდიდატებს არ მიეცათ მეორბისა და გამგებლობის არჩევნებში მონაწილეობას მიღების შესაძლებლობა. ყველაზე დადებითი შედეგი ამ ჯგუფის მუშაობას ის მოყვა, რომ მერებისა და გამგებლების არჩევნებში გამარჯვებისთვის დაწესდა 50% ბარიერი, რასაც საარჩევნო საკითხებში ჩართული პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ითხოვდნენ.

მთლიანობაში, შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ ინტერფრაქციული ჯგუფი მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებლად ვერ იღებდა. მხოლოდ პრემიერ მინისტრის წინასწარი განცხადებების შემდეგ და არა სამუშაო ჯგუფის ფორმატში ხდებოდა კომპრომისებზე წასვლა.

4. უწყებათაშორისი კომისია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის

უწყებათაშორისი კომისიის ფორმატი ძალიან მნიშვნელოვანია წინასაარჩევნო პერიოდში, რადგან პოლიტიკურ პარტიებსა და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს აქვთ საშუალება უშუალოდ დააყენონ საარჩევნო პერიოდთან დაკავშირებული მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები კომისიის წინაშე და კომისიის წევრებს მიაწოდონ ინფორმაცია სავარაუდო დარღვევებთან დაკავშირებით. ამ ინფორმაციის საფუძველზე, კომისია გასცემს რეკომენდაციებს, რომელთა შესრულებაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში თავისუფალი არჩევნების ჩატარებისთვის.

იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში 2013 წლის აგვისტოში გადასული კომისიის შემადგენლობა იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით[37] 3 აპრილს დამტკიცდა, ხოლო პირველი სხდომა 11 აპრილს ჩატარდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კომისია შეიქმნა კანონით გათვალისწინებული ვადის დარღვევით, კერძოდ, საარჩევნო კოდექსის 7 მარტის ცვლილებების მიხედვით, კომისია უნდა შექმნილიყო ამ ცვლილებების გამოქვეყნებიდან 10 კალენდარული დღის ვადაში[38], იმის გათვალისწინებით, რომ კანონი 14 მარტს გამოქვეყნდა კომისიის შექმნის ბოლო ვადა 24 მარტს ამოიწურა.

[37] http://goo.gl/SZ3Y4B
[38] მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი http://goo.gl/KPK7by

მუშაობის დაწყების შემდეგ კომისიამ 18 რეკომენდაცია შეიმუშავა, რაშიც ასევე იგულისხმება ის, რომ კომისიამ განაახლა წინა წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს გამოცემული რეკომენდაციები, მათ შორის პროკურატურის მიმართ, რომლის თანახმადაც, სასურველია: იმ პირთა მიმართებაში, ვინც უშუალოდ ჩართულია 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წინასაარჩევნო კამპანიაში, საგამოძიებო მოქმედებების ფარგლებში დაკითხვებისაგან თავის შეკავება კენჭისყრის დღემდე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სახეზეა გადაუდებელი აუცილებლობა ან იქმნება საპროცესო ვადის დარღვევის საფრთხე. მიუზედავად ამისა, ზოგიერთ შემხთხვევაში, კომისიის რეკომენდაციებისა და განცხადებების აღსრულება სათანადოდ არ მოხდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებზე მათი რეგისტრაციიდან მოხსნის მიზნით სავარაუდო ზეწოლის ფაქტების არაჯეროვანი გამოძიება საგამოძიებო სტრუქტურების მიერ.

VII. რეკომენდაციები

ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემური საკითხების ანალიზმა შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინების საჭიროება დაგვანახა:

- საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილ კანდიდატებს საშუალება უნდა მიეცეთ, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა დონის არჩევნებში;
- წინასაარჩევნოდ ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი პოლიტიკის განხორციელებისგან, რაც შეიძლება აღქმულ იქნეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ მოხელეებზე ზეწოლად და მათ საარჩევნო პროცესებში ჩართვის მცდელობად;
- ვფიქრობთ, მერობისა და გამგებლობის კანდიდატისთვის ბოლო ორი წლის განმავლობაში ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების მოთხოვნა საარჩევნო პროცესებს დადებითს ვერაფერს მატებს, პირიქით, ბევრი ძლიერი კანდიდატის არჩევნებიდან გამოთიშვა შეუძლია, რაც თავის მხრივ კონკურენციას ასუსტებს. მიგვაჩნია, რომ უნდა გაუქმდეს ეს ჩანაწერი;
- საარჩევნო პერიოდში სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით ზეწოლის ფაქტებზე სამართალდამცავმა ორგანოებმა მყისიერი რეაგირება უნდა მოახდინონ და საქმეების მიმდინარეობის შესახებ საზოგადოებას ინფორმაცია დროულად უნდა მიაწოდონ. მხოლოდ უწყებათაშორისი კომისიის რეკომენდაციები საკმარისი არ არის საარჩევნო პროცესებში არსებული დაძაბულობის განსამუხტად;
- წინასაარჩევნო პერიოდი უნდა გაიზარდოს 2-დან 4 თვემდე, ასევე, უნდა გაიზარდოს კანდიდატად რეგისტრაციის ბოლო ვადა, რის შემდეგაც შედარებით უფრო ნაკლები შესაძლებლობა ექნებათ მოქმედ საჯარო პირებს იმისა, რომ საკუთარი თანამდებობა საარჩევნო მიზნებისთვის გამოიყენონ;
- არჩევნებამდე დარჩენილი რამდენიმე თვის განმავლობაში იმ საჯარო მოხელეებმა, რომლებიც საარჩევნო კანდიდატებად მოიზრებიან თავი უნდა შეიკავონ მოსახლეობისთვის საჩუქრების დარიგებისგან;
- სახელმწიფო ინსტიტუტებმა ზედმიწევნით უნდა დაიცვან სოციალური რეკლამის შესახებ არსებული რეგულაციები და არ გამოიყენონ ეს შესაძლებლობა პოლიტიკური რეკლამის შინაარსის მქონე ვიდეორგოლების გასავრცელებლად;
- კომუნიკაციების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ მეტი ყურადღება უნდა მიაქციოს სოციალური რეკლამების საკითხს და მკაცრად უნდა გააკონტროლოს მათი შინაარსის კანონთან შესაბამისობა;
- როგორც ადგილობრივმა, ისე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს წინასაარჩევნო პერიოდში სოციალური დახმარებების ან მსგავსი ეფექტის მქონე პროგრამების დაფინანსების გაზრდისგან. ასევე, სასურველია ახალი მასშტაბური ინიციატივების წარდგენა არ მოხდეს არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ არჩევნების შემდეგაც გააგრძელებს საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვის თემაზე მუშაობას. ვეცდებით, ხელისუფლება დავარწმუნოთ, რომ ამ საკითხების მოწესრიგება/რეფორმირება შემდეგ არჩევნებამდე (2016 წელი) გაცილებით ადრე დაიწყოს, რათა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით ყველა პრობლემური საკითხის მოგვარება დროულად მოესწროს.