საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო

ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის

საბოლოო ანგარიში

2013 წლის დეკემბერი

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

IFES
INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS
25 YEARS

ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის

საბოლოო ანგარიში

2013 წლის დეკემბერი

კვლევის ავტორები

გიგი ჩიხლაძე

ანდრია ნადირაძე

ლევან ნატროშვილი

კვლევაზე ასევე მუშაობდნენ:

ეკა როსტომაშვილი

ნინო კილასონია

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 ფონდს, USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

სარჩევი

I. ძირითადი მიგნებები და ტენდენციები 5

1. ძალისმიერი რესურსები 5

2. სამართლებრივი რესურსები 5

3. ინსტიტუციური რესურსები 6

4. ფინანსური რესურსები 8

5. ცენტრალური საარჩევნო კომისია 8

6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 8

7. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი 9

7. უწყებათაშორისი კომისია 9

II. შესავალი 10

III. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით 11

IV. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება 13

1. სალომე ზურაბიშვილის საქმე 13

2. პრეზიდენტის მიერ პირობითი მსჯავრისა და ნასამართლეობის მოხსნა 14

3. აბიტურიენტთა მეორადი ჩარიცხვები 15

V. ძალისმიერი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება 16

1. ივანე მერაბიშვილის საქმე 16

2. სხვა შემთხვევები 17

VI. ინსტიტუციური და მედია ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება 21

1. საჯარო მოხელეების მონაწილეობა საარჩევნო აგიტაციაში 21

2. თანამდებობის პირის გათავისუფლება საარჩევნო კოდექსის დარღვევით 23

3. სააგიტაციო მასალების განთავსება 23

3. საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებულ მხარდამჭერთა მობილიზება 24

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეების შვებულებები 26

5. მედიარესურსის გამოყენება 29

VII. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება 31

1. პენსიების ზრდა 32

2. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი 32

VIII. საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო უწყებების მუშაობის შეფასება 34

1. ცენტრალური საარჩევნო კომისია 34

2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 34

3. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი 35

4. უწყებათაშორისი კომისია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის 36

IX. რეკომენდაციები 37

დანართი 39

I. ძირითადი მიგნებები და ტენდენციები

2013 წლის 1 ივლისიდან 12 ნოემბრამდე ჩვენ მიერ განხორციელებულმა მონიტორინგმა აჩვენა, რომ, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, ამ პერიოდში გაცილებით ნაკლები იყო ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების შემთხვევები, რაც საარჩევნო გარემოს უფრო მშვიდ და კონკურენტულად წარმოაჩენდა.

1. ძალისმიერი რესურსები

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდში არ დაფიქსირებულა უშუალოდ საარჩევნო მიზნებისთვის სახელმწიფოს ძალისმიერი რესურსების მასიური გამოყენების ფაქტები, რაც გასული წლის არჩევნებთან შედარებით უდავოდ მნიშვნელოვანი პროგრესია. ძალისმიერი ადმინისტრაციული რესურსი გულისხმობს პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერებისა და ამომრჩევლების წინააღმდეგ სახელმწიფოს უკანონო ძალადობრივი მექანიზმების გამოყენებას, მათ შორის, პოლიტიკური ნიშნით ადამიანების დაკავებას, დაშინებას, ცემას, მუქარას, სამსახურიდან გათავისუფლებასა და სხვა სახის ზეწოლას.

ამ კუთხით აღსანიშნავია ხარაგაულში მომხდარი ფაქტი, როდესაც 20 ოქტომბერს, დილის 6 საათზე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საპრეზიდენტო კანდიდატის დავით ბაქრაძის ხარაგაულის შტაბის წევრის, ხარაგაულის რაიონის სოფელ ფარცხნალის შტაბის უფროსისა და ხარაგაულის საკრებულოს წევრის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობიდან“ ნინო ფხალაძის ოჯახში შევიდა ხარაგაულის პოლიციის რაიონული სამმართველოს უფროსი დავით კაპანაძე პოლიციის ათ თანამშრომელთან ერთად. გავრცელებული ცნობებით, ნინო ფხალაძის ოჯახში იარაღისა და ასაფეთქებელი ნივთიერების არსებობასთან დაკავშირებით პოლიციას ოპერატიული ინფორმაცია გააჩნდა, თუმცა პოლიციელებმა ვერ აღმოაჩინეს ცეცხლსასროლი იარაღი.

საანგარიშო პერიოდში სავარაუდო ზეწოლის რამდენიმე ისეთი ფაქტი დაფიქსირდა, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ კავშირში არ არის საპრეზიდენტო არჩევნებთან, თუმცა არჩევნების სამართლიან და კონკურენტულ გარემოში ჩატარებისთვის ასეთი შემთხვევების თავიდან აცილება მნიშვნელოვანია. რამდენიმე მუნიციპალიტეტის საკრებულოებსა და გამგეობებში მაღალი თანამდებობის პირები მათ წინააღმდეგ განხორციელებულ ზეწოლაზე საუბრობდნენ. აქ ძირითადად იგულისხმება ბოლნისისა და ახმეტის საკრებულოებში მიმდინარე მოვლენები, რასაც საბოლოო ჯამში ამ საკრებულოების თავმჯდომარეების თანამდებობიდან გადაყენება მოჰყვა.

2. სამართლებრივი რესურსები

საარჩევნო პროცესების მიმდინარეობისას ასევე დაფიქსირდა სახელმწიფოს სამართლებრივი რესურსების საარჩევნო მიზნით სავარაუდო გამოყენების რამდენიმე შემთხვევაც. კერძოდ, საუბარია ცესკოს მიერ სალომე ზურაბიშვილის საპრეზიდენტო კანდიდატად რეგისტრაციაზე უსაფუძვლო უარის თქმის შემთხვევაზე და, ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებაზე, რომლის საფუძველზეც ბევრი ადამიანი შეიწყალეს. ამ ტიპის რესურსების სავარაუდო გამოყენებად ასევე შეიძლება

ჩაითვალოს სექტემბერში განათლების სამინისტროს მიერ აბიტურიენტთა მეორადი ჩარიცხვების დაშვებაც.

3. ინსტიტუციური რესურსები

საპრეზიდენტო არჩევნებისას სახელმწიფოს ინსტიტუციური რესურსები, სხვა რესურსებთან შედარებით, საარჩევნო მიზნებით ყველაზე ხშირად გამოიყენებოდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საჯარო მოხელეების საარჩევნო აგიტაციაში უკანონო მონაწილეობის ფაქტები. ასეთი შემთხვევები დაფიქსირდა, ზუგდიდში, ფოთსა და ჩოხატაურში.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, მიმდინარე წელს ნაკლებად შეინიშნებოდა საბიუჯეტო დაწესებულებების თანამშრომლების იძულებითი მობილიზაცია აგიტაციაში მონაწილეობის მისაღებად. რამდენიმე მუნიციპალიტეტში ასეთი ქმედება, ჩვენი დაკვირვებით, უფრო მეტად ნებაყოფლობითი იყო, ვიდრე – იძულებითი.

აღსანიშნავია, რომ ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების ფაქტებზე ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას რამდენჯერმე მივმართეთ, რადგანაც, ჩვენი აზრით, საარჩევნო კოდექსის დარღვევას ჰქონდა ადგილი, თუმცა ცესკომ ჩვენი საჩივრების ძირითადი ნაწილი, ჩვენი აზრით, უსაფუძვლო მიზეზებით არ დააკმაყოფილა.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, საჯარო მოხელეებს წინასარჩევნო აგიტაციის გაწევის უფლება სამუშაო საათებში, ან უშუალოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ეზღუდებათ. შესაბამისად, შვებულებაში გასულ საჯარო მოხელეს თავისუფლად შეუძლია საარჩევნო პროცესებში ჩაბმა.

მიუხედავად ამისა, ეს საკითხი წინა წლებში მაინც პრობლემური იყო. მაგალითად, 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისწინა პერიოდში ბევრ ადგილობრივ საჯარო უწყებაში დაფიქსირდა თანამშრომელთა შვებულებაში მასობრივად გასვლა. ზოგიერთ უწყებაში დასაქმებულთა 50%-ზე მეტიც კი ერთდროულად იყო შვებულებაში გასული, რაც სერიოზულ ეჭვებს აჩენდა, რომ ბევრი საჯარო მოხელე საარჩევნო კამპანიაში საკუთარი სურვილით ან სურვილის საწინააღმდეგოდ აქტიურად იყო ჩართული, ეს კი, თავისთავად, ამ საჯარო უწყებების საქმიანობის ეფექტიანობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებდა.

ამ საკითხის შესწავლა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროსაც ვცადეთ; ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა საკრებულოსა და გამგეობიდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია სექტემბერ-ოქტომბერში თანამშრომელთა შვებულებების შესახებ.

ზოგიერთი უწყებიდან შვებულებების შესახებ ინფორმაციის მიღება ვერ შევძელით; განსაკუთრებით აღსანიშნავია თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. დედაქალაქში მხოლოდ საკრებულომ და საბურთალოს გამგეობამ გაგვცეს სათანადო პასუხები, ხოლო თბილისის მერიამ და დანარჩენი ცხრა რაიონის გამგეობამ არასრულყოფილი მონაცემები მოგვაწოდეს. შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ ეს უწყებები შეთანხმებულად მოქმედებდნენ და ჰქონდათ მსგავსი ინსტრუქცია, არ მოეცათ ჩვენთვის საკმარისი ინფორმაცია. ამ ხარვეზის გამო თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ჩვენს ანალიზში ვერ მოხვდნენ.

სხვა უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე შემდეგი ტენდენციები

გამოიკვეთა:

ქვეყნის რეგიონების უმრავლესობაში თვალსაჩინო იყო, რომ თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეები ოქტომბერში უფრო აქტიურად გადიოდნენ შვებულებაში, ვიდრე სექტემბერში, ანუ არჩევნების მოახლოებასთან ერთად ერთდროულად უფრო მეტ თანამშრომელს „სურდა დასვენება“. თუ ეს მოვლენა მეტწილად არჩევნებს არ უკავშირდებოდა, მაშინ რთულია, ლოგიკურად ახსნა რატომ უნდა იღებდეს ადამიანი ოქტომბერში გაცილებით უფრო ხშირად შვებულებას, ვიდრე, მაგალითად, სექტემბერში. შვებულებების ასეთი ტენდენციით განსაკუთრებით გამოირჩეოდა რაჭა-ლეჩხუმის, შიდა ქართლის, იმერეთის, მცხეთა-მთიანეთისა და კახეთის რეგიონების თვითმმართველობის ორგანოები.

როგორც წესი, საკრებულოს აპარატებიდან პროცენტულად უფრო მეტი თანამშრომელი იყო ერთდროულად გასული შვებულებაში. მაგალითად, სენაკის საკრებულოში მთელი ოქტომბრის მანძილზე თანამშრომელთა 50% შვებულებაში იყო; იმავე თვეში ცაგერის საკრებულოს მოხელეთა საშუალოდ 35% ერთდროულად იმყოფებოდა შვებულებაში; გურჯაანის საკრებულოში ეს მონაცემი 33%-ზე მეტი იყო; ლენტეხის საკრებულოში - 28%-ზე მეტი; წალკის საკრებულოში - 25%; ხონისა და რუსთავის საკრებულოში - 24%; ზუგდიდის საკრებულოში კი - 23%.

გამგეობებს რაც შეეხებათ, განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია გორის გამგეობა, სადაც 223 ადამიანია დასაქმებული, რომელთაგანაც მთელი ოქტომბრის თვის განმავლობაში საშუალოდ 23% ერთდროულად იმყოფებოდა შვებულებაში. გარდა ამისა, ინფორმაციის გადამოწმებამ გვაჩვენა, რომ გამგეობის 7 თანამშრომელი საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის გორის საარჩევნო ოლქში სხვადასხვა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრები იყვნენ და სწორედ ამ მიზნით ისინი ხანგრძლივ შვებულებაში გავიდნენ. ამავეს ადასტურებს შვებულებების მიცემის შესახებ ბრძანებებიც, სადაც პირდაპირ წერია, რომ ამ ადამიანებს შვებულება ეძლევათ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის დღის ჩათვლით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ქმედება არ არის კანონდარღვევა, რადგანაც საარჩევნო კოდექსი საჯარო მოხელეებს ამის უფლებას აძლევს. აქ უფრო საინტერესოა, გორის გამგეობის 223 თანამშრომლიდან საშუალოდ 50-მდე მათგანის ხანგრძლივ შვებულებაში ერთდროულად ყოფნამ, როგორ შეიძლება, რომ არ ავნოს უწყების მუშაობას.

კიდევ ერთი ნიუანსი, რაც ჩვენს იმ ეჭვს აძლიერებს, რომ სექტემბერსა და, განსაკუთრებით, კი ოქტომბერში ადგილობრივი თვითმმართველობის უწყებების თანამშრომლები ხშირად არჩევნების გამო გადიოდნენ შვებულებაში, არის აღებული შვებულებების საშუალო ხანგრძლივობა. ჩვენ მიერ შესწავლილი საჯარო უწყებების თანამშრომელთა სექტემბერ-ოქტომბერში აღებული შვებულებების საშუალო ხანგრძლივობა უმეტესწილად აღემატებოდა 12 სამუშაო დღეს, ანუ კანონით მინიჭებული ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობის ნახევარზე მეტს. უცნაურია, როდესაც შენი კუთვნილი შვებულების ნახევარზე მეტს იყენებ არა, მაგალითად ივლის-აგვისტოში, არამედ ოქტომბერში.

როგორც უკვე აღინიშნა, საჯარო უწყებებში დასაქმებულ პირებს უფლება აქვთ არასამუშაო საათებში, მათ შორის, შვებულების დროს ჩაერთონ წინასაარჩევნო აგიტაციაში, შესაბამისად, წარმოდგენილი ტენდენციებით არ ვამბობთ, რომ ამით რაიმე კანონი დაირღვა. უბრალოდ, ვფიქრობთ, რომ თანამშრომელია საარჩევნო-სააგიტაციო პროცესებში ჩართვის გამო საფრთხე არ უნდა შეექმნას საჯარო უწყებების

ფუნქციონირებას. ეს კი მაშინ შეიძლება მოხდეს, როდესაც ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ერთი უწყებიდან ერთდროულად ბევრი თანამშრომელი არ იმყოფება სამსახურში. ასეთ შემთხვევაში ან უწყების ხელძღვანელი ვერ ასრულებს მენეჯერულ ფუნქციებს ჯეროვნად, ან კიდევ შტატები „გაბერილია“ და რეალურად ამდენი თანამშრომლის ყოლა არ არის საჭირო.

4. ფინანსური რესურსები

საპრეზიდენტო არჩევნებისას ამ ტიპის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას თითქმის არ ჰქონია ადგილი. დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა აჭარაში, როდესაც ადგილობრივი ბიუჯეტის ცალკეული პროგრამების დაფინანსება 1 ივლისის შემდეგ გაიზარდა, რაც კანონდარღვევა იყო, ვინაიდან წინასაარჩევნო პერიოდში ბიუჯეტის ნებისმიერი პროგრამის ზრდა აკრძალულია. მოგვიანებით კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, საბიუჯეტო პროგრამების ზრდა არჩევნებამდე 2 თვის განმავლობაში შეიზღუდება და არა – წინასაარჩევნო პერიოდის დროს. აქედან გამომდინარე, რადგანაც ზემოთ ნახსენები ცვლილებები არჩევნებამდე 2 თვეზე ადრე განხორციელდა ეს ქმედებები სასამართლომ კანონდარღვევად არ მიიჩნია.

კითხვის ნიშნები გააჩინა სექტემბერში პენსიების ზრდამ და პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის სახსრებით გარკვეული პირების სწავლის დაფინანსებამ. ეს ქმედებები საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯებად შეიძლება მივიჩნიოთ.

5. ცენტრალური საარჩევნო კომისია

2013 წელს საარჩევნო გარემოს ფორმირებაში ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა: დადებითად უნდა შეფასდეს 16 ოქტომბრის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება, რომლითაც ცვლილებები შევიდა კენჭისყრის დღეს საარჩევნო უბნებზე ფოტოვიდეო გადაღების პროცედურებში.

უმნიშვნელოვანესია ცესკოს როლი საარჩევნო კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევების შესახებ საჩივრების განხილვისას. ამ შემთხვევაში საყურადღებოა არა მხოლოდ კონკრეტული გადაწყვეტილება, არამედ ისიც, თუ როგორ ხდება ცესკოს მიერ ამა თუ იმ ნორმის ინტერპრეტაცია. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით ჩვენს მიერ საჩივრების რაოდენობა საგრძნობლად იყო შემცირებული. საჩივრებზე ცესკოს რეაგირება ძირითადად ადეკვატური იყო. თუმცა აღსანიშნავია, საჯარო მოხელეთა აგიტაციაში მონაწილეობის განმარტების საკითხი, სადაც კანონში არსებულ „აგიტაციას“ და „აგიტაციაში მონაწილეობას“ ცესკო იდენტურად განმარტავს, რაც, ჩვენი აზრით, არ შეესაბამება კანონის მიზნებს და შედეგად დაუსჯელი რჩებიან საჯარო მოხელეები, რომლებიც რეალურად აგიტაციაში უკანონოდ მონაწილეობენ. ამ საკითხის ჩვენეული ინტერპრეტაცია მოცემულია მე-8 თავის პირველ ნაწილში.

6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

პარტიების დაფინანსება 2012 წლის არჩევნების დროს ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხი იყო. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ხშირად საკმარისი დასაბუთების გარეშე სხვდასხვა სანქციასა თუ შეზღუდვას უწესებდა უმეტესწილად ოპოზიციურ პარტიებსა და

მათ მხარდამჭერებს.

რაც შეეხება 2013 წელს, პრეტენზიები ამ უწყების მისამართით თითქმის არ იყო იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ამ პერიოდში სულ რამდენჯერმე დაჯარიმდნენ პარტიები და ისიც მცირე თანხით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ასეთი „პასიურობა", რა თქმა უნდა, გარკვეულ ეჭვს აჩენდა, ზედმეტ აქტიურობაზე უარის თქმით ეს უწყება საზოგადოების თვალში იმ ცუდი რეპუტაციის გამოსწორებას ხომ არ ცდილობდა, რომელიც წინა წელს მოიპოვა.

7. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი

2013 წლის მარტში პარლამენტში ინტერფრაქციული ჯგუფი შეიქმნა, 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.

გეგმის მიხედვით, 2013 წლის 31 მაისამდე უნდა დასრულებულიყო 6 საკითხზე პოზიციების შეჯერება და მათი პარლამენტში ინიცირება, თუმცა სამუშაო პროცესი იმდენად გაიწელა, რომ ჯგუფმა სექტემბრამდე მხოლოდ 2-3 საკითხის დამუშავება და პარლამენტში ინიცირება შეძლო, რაც სერიოზულ ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს. მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველად ინტერფრაქციული ჯგუფი ჩვენი და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების ბევრი რეკომენდაციის გაზიარებას აპირებდა, ბოლოს მან გარკვეული მნიშვნელოვანი ცვლილებების მიღებაზე უარი თქვა. საბოლოო ჯამში, მხოლოდ პარტიების დაფინანსების საკითხი იქნა შესაბამისად რეფორმირებული. გარკვეული საკანონმდებლო ცვლილებები შევიდა ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების შეზღუდვის კუთხით, თუმცა ეს ცვლილებები ძირითადად კოსმეტიკური იყო და ამ საკითხის არსებითი რეფორმირება არ მომხდარა.

7. უწყებათაშორისი კომისია

იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში 2013 წლის აგვისტოში გადასულმა კომისიამ წინასაარჩევნოდ რამდენიმე მართლაც მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია შეიმუშავა; განსაკუთრებით აღსანიშნავია კომისიის საქმიანობა წინასაარჩევნო კამპანიაში საჯარო მოსამსახურეთა მონაწილეობის წესის დაზუსტებისა და ცალკეული წესების განმარტების კუთხით, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, ზოგჯერ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" მიერ დასმული პრობლემური საკითხების კონსტრუქციულ რეჟიმში განხილვის ნაცვლად, კომისიის სხდომები პოლიტიკური დებატების ადგილი ხდებოდა ხოლმე.

მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მიერ 2013 წლის 30 სექტემბერს გამოქვეყნებულ ანგარიშში მოხვდა სადამკვირვებლო მისიების მიერ წარმოდგენილი არაერთი რეკომენდაცია, უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის, რომ კომისიას რეაგირება არ მოუხდენია რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტზე ამომრჩევლის მოსყიდვის, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, ზეწოლისა და მუქარის შემთხვევების შესახებ.

II. შესავალი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად საქართველოში არჩევნების გზით პირველად შეიცვალა ხელისუფლება, რაც ქვეყნის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო. ქართული დემოკრატიისთვის მორიგი ტესტს 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები წარმოადგენდა. საპარლამენტო არჩევნების დროს ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა საარჩევნო მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება იყო. ადმინისტრაციული რესურსები, როგორც წესი, მმართველი პარტიის სასარგებლოდ გამოიყენებოდა, რაც საარჩევნო გარემოს სერიოზულ ზიანს აყენებდა. ამასთანავე, სახელმწიფოს მიერ განსხვავებული პოლიტიკური აზრის მქონე პირთა სხვადასხვა ხერხით შევიწროება მნიშვნელოვნად ლახავდა ადამიანის უფლებებს.

სწორედ ამიტომ საარჩევნო მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვას ძალიან დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ამ საკითხს წლების განმავლობაში სწავლობს და 2013 წლის 24 ოქტომბერს ორგანიზაციამ საპრეზიდენტო არჩევნებისწინა პერიოდის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში გამოაქვეყნა. ამჯერად წარმოგიდგენთ საბოლოო ანგარიშს, რომელიც 2013 წლის 1 ივლისიდან 12 ნოემბრამდე პერიოდის მონიტორინგს მოიცავს. ცნობისათვის, საპრეზიდენტო არჩევნების თარიღი (27 ოქტომბერი) 1 ივლისს გამოცხადდა და სწორედ ამ დღიდან ოფიციალურად დაიწყო წინასაარჩევნო პერიოდი, ხოლო 12 ნოემბერს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ არჩევნების საბოლოოდ შედეგები შეაჯამა

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. სამართალდარღვევების შესახებ ინფორმაცია სათანადო სახელმწიფო უწყებებს გადაეგზავნა. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების მონიტორინგისთვის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანოდან გამოითხოვა ინფორმაცია სექტემბერ-ოქტომბერში შვებულებაში გასული საჯარო მოხელეების შესახებ, რათა დაფიქსირებულიყო შესაძლო საეჭვო ტენდენციები საჯარო მოხელეების საარჩევნო აგიტაციაში ჩართვასთან დაკავშირებით.

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. მე-8 თავში წარმოდგენილია საარჩევნო საკითხებში ამა თუ იმ ფორმით ჩართული სახელმწიფო უწყებების მუშაობის შეფასება, ხოლო ბოლო თავში შეჯამებულია ჩვენი ორგანიზაციის რეკომენდაციები.

III. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით

სახელმწიფოს 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	საარჩევნო მიზნით გამოყენების მაგალითი
სამართლებრივი (საკანონმდებლო და მარეგულირებელი) რესურსები	*საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოების რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის საარჩევნო ინტერესების სასარგებლოდ/საწინააღმდეგოდ გამოყენება. მაგალითად, კანონის მიღება, რომელიც უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს რომელიმე პარტიას.*
ინსტიტუციური რესურსები	*საარჩევნო ღონისძიებების ორგანიზება-ჩატარებისთვის სახელისუფლებო საოფისე ტექნიკის, სატრანსპორტო საშუალებების, შენობა-ნაგებობების, დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეების და სახელმწიფოს თანხებით დაფინანსებული სხვა მატერიალური და ადამიანური რესურსის გამოყენება.*
ფინანსური რესურსები	*ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო რესურსების მიმართვა რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის საარჩევნო აქტივობების ხელშეწყობისთვის.*
ძალისმიერი რესურსები	*პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერებისა და ამომრჩევლების წინააღმდეგ სახელმწიფოს ძალადობრივი მექანიზმების უკანონოდ გამოყენება, მათ შორის, პოლიტიკური ნიშნით ადამიანების დაკავება, დაშინება, ცემა, მუქარა, სამსახურიდან გათავისუფლება და სხვა სახის ზეწოლა.*
მედიარესურსები	სახელმწიფო ან/და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან დაფინანსებული მედიასაშუალებების მიერ რომელიმე პარტიის ან მისი კანდიდატის პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ძალიან ვიწროდ განმარტავს ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებას და ხშირ შემთხვევაში ბევრი საკითხი რეგულირების გარეშე რჩება. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა

[1] Monitoring Election Campaign Finance: a handbook for NGOs, *Open Society Justice Initiative, 2004*

ორგანომ შეიძლება განახორციელოს რიგი ქმედებები რითაც იგი კანონს არ დაარღვევს, თუმცა მის მიერ საზოგადოებისთვის გაწეული კონკრეტული სიკეთეები ისეთი სახით იქნეს მიწოდებული, რომ მას დიდი გავლენა შეიძლება ჰქონდეს ამომრჩევლის ნებაზე. ასეთ 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 სულისკვეთების წინააღმდეგ მიმართული ქმედებებიც.

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

IV. 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, კანონის არაერთგვაროვანი აღსრულება, არასამართლიანი სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღება და სხვა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, საპრეზიდენტო არჩევნებისწინა და შემდგომ პერიოდში ამ სახის ადმინისტრაციული რესურსი ნაკლებად იქნა გამოყენებული. ასევე აღსანიშნავია, რომ წინა არჩევნებისას ამ კუთხით ყველაზე „აქტიური“ სახელმწიფო უწყების - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობა საპრეზიდენტო არჩევნებისას შეუდარებლად უფრო მშვიდი და პასიურიც კი იყო. საერთო ჯამში 2013 წელს ამ რესურსის გამოყენებას საარჩევნო გარემოზე მნიშვნელოვანი გავლენა არ მოუხდენია. რაც შეეხება კონკრეტულ ფაქტებს, აღსანიშნავია შემდეგი:

1. სალომე ზურაბიშვილის საქმე

2013 წლის 3 სექტემბერს სალომე ზურაბიშვილს, რომელიც როგორც საქართველოს, ისე საფრანგეთის მოქალაქეა, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციაზე უარი უთხრა. ამის მიზეზად ცესკომ საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტი მოიყვანა, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტობის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს იმ მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა.[3]

აღსანიშნავია, რომ არც საარჩევნო კოდექსი და არც საქართველოს კონსტიტუცია არ მოითხოვს, რომ პრეზიდენტობის კანდიდატს ჰქონდეს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობა. კონსტიტუციის 70-ე და საარჩევნო კოდექსის 96-ე მუხლებში, რომლებიც პრეზიდენტობის კანდიდატად დარეგისტრირებისთვის სავალდებულო კრიტერიუმების საკმაოდ დეტალურ ჩამონათვალს მოიცავს, არაფერია ნათქვამი ორმაგ მოქალაქეობაზე. ერთადერთი რეგულაცია, რომელიც ორმაგი მოქალაქეობის აკრძალვას ეხება, ეს არის კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტი, თუმცა აღნიშნული მუხლი ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირს საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობის დაკავებას უკრძალავს და არა – არჩევნებში მონაწილეობის მიღებას. შესაბამისად, თუ ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირი გაიმარჯვებს არჩევნებში, იგი უბრალოდ დატოვებს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობას და კონსტიტუცია არ დაირღვევა.

ამასთანავე, სამართლებრივი აქტის თანაზომიერებისა და პროპორციულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ კანონის (კონსტიტუციის) მიზნის მისაღწევად გამოყენებულ იქნეს უფლების ყველაზე უფრო ნაკლებად შემზღუდველი ზომა. მიგვაჩნია, რომ 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტის მიზანი - საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობა დაიკავოს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქემ, თავისუფლად მიღწევადი იქნებოდა, თუ სალომე

[3] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27284

ზურაბიშვილს მიეცემა კანდიდატად რეგისტრაციის უფლება და გამარჯვების შემთხვევაში იგი დატოვებდა საფრანგეთის მოქალაქეობას.

გარდა ამისა, 29-ე მუხლის 1[1] პუნქტი კონსტიტუციას მოგვიანებით დაემატა და თუ კანონმდებლის მიზანი იყო ის, რომ იგი გავრცელებულიყო კანდიდატზეც, მაშინ ეს ნორმა დაემატებოდა არა 29-ე მუხლს, არამედ 70-ე მუხლს (სწორედ ეს მუხლი ადგენს პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციის სავალდებულო მოთხოვნებს) ან საარჩევნო კოდექსში დაზუსტდებოდა, რომ ორმაგ მოქალაქეს არ აქვს არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლება, ან კიდევ ამ პუნქტის ტექსტი ჩამოყალიბდებოდა იმგვარად, რომ იგი კანდიდატად რეგისტრაციაზეც გავრცელებულიყო.

სალომე ზურაბიშვილი საკმაოდ ცნობილი პოლიტიკოსია საქართველოში და მაღალი ალბათობით ის ერთ-ერთი პერსპექტიული კანდიდატი იქნებოდა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე, რომელიც ასევე კონკურენციას გაუწევდა სხვა ძლიერ პრეტენდენტებსაც.

აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ სალომე ზურაბიშვილისთვის არამართლზომიერად არჩევნებში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა, სავარაუდოდ, წარმოადგენდა სამართლებრივი რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენებას.

რეკომენდაცია:

- მნიშვნელოვანია, რომ ეს საკითხი სამომავლოდ უფრო დეტალურად და ცხადად დარეგულირდეს, რათა აღარ გაჩნდეს კითხვის ნიშნები, ვის ეკუთვნის საპრეზიდენტო კანდიდატად დარეგისტრირება და ვის - არა.

2. პრეზიდენტის მიერ პირობითი მსჯავრისა და ნასამართლეობის მოხსნა

2013 წლის 19 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი გამოვიდა ინიციატივით, პირობითი მსჯავრი და ნასამართლეობა ინდივიდუალური შეწყალების აქტებით მოუხსნას „ათიათასობით ადამიანს“. ეს ინიციატივა ეხება ყველა დანაშაულს, გარდა ისეთი მძიმე დანაშაულებისა, როგორიცაა: განზრახ მკვლელობა, მათ შორის, დამამძიმებელ გარემოებებში; დედის მიერ ახალშობილის განზრახ მკვლელობა და ა.შ.[4]

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქმედებით არ დარღვეულა კანონი, იმ ფონზე როდესაც პრეზიდენტი 2006 წელს დანაშაულის მიმართ „ნულოვანი ტოლერანტობის“ ინიციატივით გამოვიდა და ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში მისი მთავრობა საკმაოდ მკაცრ სისხლის სამართლებრივ პოლიტიკას ატარებდა, არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე ასეთი მასობრივი შეწყალება, მიმართული უნდა იყოს პირობითი მსჯავრისა და ნასამართლეობის მქონე პირთა, ასევე, მათი ოჯახების წინასაარჩევნოდ გულის მოსაგებად, რაც შეიძლება გაიგივებული იქნეს ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნებისათვის გამოყენებასთან.

[4] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27244

რეკომენდაცია:

- ხელისუფლებამ წინასაარჩევნოდ მსჯავრდებულთა მასობრივი შეწყალების ან ამნისტირებისგან თავი უნდა შეიკავოს.

3. აბიტურიენტთა მეორადი ჩარიცხვები

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანებით 2013 წლის სექტემბერში აბიტურიენტთა მეორადი ჩარიცხვები განხორციელდა.[5] კერძოდ, 11-13 სექტემბერს, ყველა აბიტურიენტს, რომელმაც ოთხ საგანში მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი გადალახა და ვერ გახდა სტუდენტი, საშუალება მიეცა ხელახლა გაევლო რეგისტრაცია და ჩარიცხულიყო უმაღლეს სასწავლებელში.[6]

მიუხედავად იმისა, რომ კანონით სამინისტროს ამგვარი გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვს, ჩარიცხვის წესის ამგვარ ცვლილებას წინა წლებში ადგილი არ ჰქონია, შესაბამისად, ჩნდება საფუძვლიანი ეჭვი, რომ ადგილი ჰქონდა რამდენიმე ათასი ამომრჩევლის გულის მოსაგებად განხორციელებულ ქმედებას.

რეკომენდაცია:

- წინასწარ უნდა იყოს განსაზღვრული აბიტურიენტთა პირველადი და მეორადი ჩარიცხვის პირობები და ამის შესახებ საზოგადოება თავიდანვე უნდა იყოს ინფორმირებული, რათა აბიტურიენტებს ჰქონდეთ სათანადო მოლოდინები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, წინასაარჩევნო პერიოდში მოულოდნელად მიღებული ასეთი გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო მიზნით გამოყენებად შეიძლება იქნეს აღქმული.

[5] http://goo.gl/PhHB8v
[6] http://goo.gl/8cuS6D

V. ძალისმიერი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

როგორც წინა წლების გამოცდილებამ აჩვენა, სახელმწიფოს ძალისმიერი რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება, ძირითადად გამოიხატებოდა ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალის აქტივისტების წინააღმდეგ 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.[7]

2013 წლის ივლისიდან საარჩევნო პროცესები ამ მხრივ გაცილებით მშვიდ ვითარებაში მიმდინარეობდა. არ დაფიქსირებულა უშუალოდ საარჩევნო მიზნებისთვის სახელმწიფოს ძალისმიერი რესურსების მასიური გამოყენების ფაქტები, რაც გასული წლის წინა საარჩევნო პერიოდთან შედარებით უდავოდ მნიშვნელოვანი პროგრესია. თუმცა იყო გარკვეული საყურადღებო შემთხვევები:

1. ივანე მერაბიშვილის საქმე

სხვადასხვა უცხო ქვეყნის პოლიტიკოსებისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან დიდი გამოხმაურება მოყვა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" გენერალური მდივნის, ყოფილი შინაგან საქმეთა მინისტრისა და პრემიერის ივანე მერაბიშვილის დაკავებას, რომელსაც პროკურატურამ რამდენიმე ეპიზოდში წაუყენა ბრალი.

ჩვენი ორგანიზაცია 2013 წლის თებერვლიდან ახორციელებს გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო მონიტორინგს. ამ საქმეებთან დაკავშირებით მონიტორინგის პირველი ნაწილის შედეგები უკვე აისახა „გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეების სასამართლო მონიტორინგის შუალედური ანგარიშში".[8] გახმაურებულ სისხლის საქმეთა სასამართლო მონიტორინგი ამჟამადაც მიმდინარეობს და შუალედური ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ ჩატარებული სასამართლო პროცესების მონიტორინგის შედეგები, მომდევნო ანგარიშში იქნება ასახული.

მონიტორინგის პერიოდში ვანო მერაბიშვილის სასამართლო საქმის განხილვისას არსებითი სახის პროცესუალური დარღვევები არ გამოვლენილა. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" მხრიდან ყველაზე მეტი კითხვის ნიშანი მერაბიშვილისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებას უკავშირდებოდა. მართლაც, სასამართლო პროცესზე პროკურატურამ საქმეში ჩართული ყველა პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდება მოითხოვა, თუმცა ეს მოთხოვნა მხოლოდ ივანე მერაბიშვილის შემთხვევაში დაკმაყოფილდა.

პროკურატურის მტკიცებით, დაკავების აუცილებლობა განპირობებული იყო იმით, რომ ბრალდებულს შეიძლებოდა საზღვარი გადაეკვეთა და მიმალულიყო, ასევე,

[7] 2012 წლის 10 სექტემბრის შუალედური წინასაარჩევნო ანგარიში http://goo.gl/p0eL7p; იმავე წლის 27 სექტემბრის საბოლოო წინასაარჩევნო ანგარიში: http://goo.gl/hzguL3

[8] იხ. გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეების სასამართლო მონიტორინგის შუალედური ანგარიში: http://goo.gl/3HGt4V

გავლენა მოეხდინა მოწმეებზე და თავი აერიდებინა გამოძიებისთვის. ვანო მერაბიშვილი ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი ფიგურა იყო საქართველოში, ის 2004-2012 წლებში შინაგან საქმეთა მინისტრი, ხოლო 2012 წლის ივლისიდან 2012 წლის 25 ოქტომბრამდე პრემიერ-მინისტრი იყო. 2013 წელს მას სხვა სახელითა და გვარით გაცემული პასპორტით საპრეზიდენტო დელეგაციასთან ერთად საზღვრის გადაკვეთის მცდელობაც ჰქონდა.[9]

დაცვის მხარემ არ გაიზიარა ბრალდების არგუმენტები და მიიჩნია, რომ აღკვეთის ღონისძიებად პატიმრობის შეფარდება არ იყო საჭირო, რადგანაც მერაბიშვილი გამოცხადდა დაკითხვაზე და არ მიმალულა. მოსამართლემ, პროკურატურის დასაბუთება გაითვალისწინა და ივანე მერაბიშვილს პატიმრობა შეუფარდა. სასამართლო ხელისუფლებას არ განუცხადებია, რომ ამ მოსამართლეზე რაიმე ზეწოლას ჰქონდა ადგილი.

როგორც დაცვის მხარე, ასევე მისი მხარდამჭერები აპროტესტებდნენ იმ ფაქტს, რომ სასამართლო პროცესები ქუთაისში ტარდებოდა, თუმცა საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობა პროკურატურას ამის ფორმალურ უფლებას აძლევს.

ჩვენი დაკვირვების მიხედვით, სასამართლო პროცესებზე დაცვის მხარის არსებითად უფლებები არ დარღვეულა. მხარეთა შეჯიბრებითობისა და თანასწორობის პრინციპები დაცული იყო. ვფიქრობთ, რომ პროცესის დასრულებამდე რთულია ითქვას რამდენად იყო პოლიტიკურად მოტივირებული მერაბიშვილის დაკავება. ასევე, რთულია განვსაჯოთ მთავრობის გადაწყვეტილება გამოძიების დაწყებასთან დაკავშირებით ოპოზიციური პარტიის ერთ-ერთი ლიდერის მიმართ. ცხადია, რომ კანონის უზენაესობის პრინციპებით ხელმძღვანელობისას პოლიტიკური არგუმენტების გამოყენება მიზანშეწონილი არ არის. კანონის წინაშე ყველა თანასწორია. პირის ბრალეულობას კი სასამართლო დაადგენს.

2. სხვა შემთხვევები

მერაბიშვილის საქმის გარდა, წინასაარჩევნო პერიოდში კიდევ რამდენიმე საინტერესო შემთხვევას ჰქონდა ადგილი. 20 ოქტომბერს, გამთენიისას, 6 საათზე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საპრეზიდენტო კანდიდატის დავით ბაქრაძის **ხარაგაულის** შტაბის წევრის, ხარაგაულის რაიონის სოფელ ფარცხნალის შტაბის უფროსის და ხარაგაულის საკრებულოს წევრის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობიდან“ ნინო ფხალაძის ოჯახში შევიდა ხარაგაულის პოლიციის რაიონული სამმართველოს უფროსი დავით კაპანაძე პოლიციის ათ თანამშრომელთან ერთად. გავრცელებული ცნობებით, ნინო ფხალაძის ოჯახში იარაღისა და ასაფეთქებელი ნივთიერების არსებობასთან დაკავშირებით პოლიციას ოპერატიული ინფორმაცია გააჩნდა. ჩვენი წარმომადგენელი ესაუბრა ნინო ფხალაძეს, რომელმაც განაცხადა, რომ ჩხრეკა რამდენიმე საათის განმავლობაში გრძელდებოდა და პოლიციელებმა ვერ აღმოაჩინეს ცეცხლსასროლი იარაღი. ასევე, მან განაცხადა, რომ რამდენიმე კვირის განმავლობაში ის იღებდა ზარებს გარკვეული პირებისგან, რომლებიც მას კოალიცია „ქართულ ოცნებასთან“ თანამშრომლობას სთავაზობდნენ. მისივე განცხადებით, მუქარას ადგილი არ ჰქონია. აღსანიშნავია, რომ ჩხრეკვის წინა დღეს დავით ბაქრაძის ხარაგაულის საარჩევნო

[9] იხ. http://www.radiotavisupleba.ge/content/vano-merabishvili/24792278.html

შტაბის უფროსთან თორნიკე ავალიშვილთან ერთად ნინო ფხალაძე ხარაგაულის მოსახლეობასთან წინასაარჩევნო შეხვედრებს ატარებდა.

6 სექტემბერს ქრთამის აღების ფაქტზე **მარტვილის** მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე ბორის მიქავა შსს-ს ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა დააკავეს. გამოძიება მას სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული, 2500 კვ.მ. ფართობის მიწის მასივის გასხვისებაში, თანამდებობრივი ავტორიტეტის გამოყენებით დახმარებისა და სამსახურებრივი მფარველობის სანაცვლოდ, ქრთამის სახით 5000 ლარის აღებაში ედავება. ჩვენ გავესაუბრეთ საკრებულოს თავმჯდომარეს ზაალ გოროზიას და საკრებულოს ადმინისტრაციის უფროსს გურამ წოწორიას. საკრებულოს თავმჯდომარემ თქვა, რომ ბოლო თვეების განმავლობაში საკრებულოს წევრებზე პირდაპირი ზეწოლა ხდებოდა, მისი აპარატის თანამშრომლები, სოციალური თუ ინფრასტრუქტურის კომისიის წევრები არაერთხელ იყვნენ დაბარებულები ფინანსურ პოლიციაში, პროკურატურაში, იკვლევდნენ 2006 წლიდან დღემდე გაკეთებულ საქმეებს.

პირდაპირი პოლიტიკური ზეწოლა არ დადასტურდა **ფოთში** „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ აქტივისტებზე. პარტიის წარმომადგენლების განცხადებით, პროკურატურის მხრიდან პოლიტიკური პარტიის წევრებზე ადგილი ჰქონდა ზეწოლას. კერძოდ, 2013 წლის 28 აგვისტოს უბნის კოორდინატორები - ნუგზარ გოგუა, გრიგოლ ღვანია და ლუიზა ჯოლოხავა პროკურატურაში, მოწმის სახით, დაკითხვაზე დაიბარეს. ეს საკითხი გახდა უწყებათაშორისი კომისიის განხილვის საგანი, სადაც გამოირკვა, რომ დასავლეთ საქართველოს საოლქო პროკურატურა იძიებს „სამუშაოს მაძიებელთა აღრიცხვის პროგრამის“ საშუალებითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის კუთვნილი თანხებით „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ სასარგებლოდ ამომრჩეველთა მოსყიდვის ფაქტებს და ამ საქმეზე მოწმის სტატუსით დაიკითხნენ ეს პირები. ერთ-ერთმა დაკითხულმა აქტივისტმა ჩვენთან საუბარშიც დაადასტურა, რომ დაკითხვამ მშვიდ გარემოში და ზეწოლას ადგილი არ ჰქონია ჩაიარა. მიუხედავად იმისა, რომ ძალოვანი უწყებების მხრიდან ზეწოლა არ დადასტურდა კომისიამ პროკურატურის ორგანოებს შეახსენა 2013 წლის შუალედური არჩევნებისას გაცემული რეკომენდაცია, რომლის თანახმადაც საგამოძიებო მოქმედებების ფარგლებში პოლიტიკური პარტიების აქტივისტებისა და საარჩევნო შტაბთა წევრების დაკითხვებისაგან თავის შეკავება კენჭისყრის დღემდე სასურველია, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საქმის მიმართ არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი ან იქმნება საპროცესო ვადის დარღვევის საფრთხე.[10]

საანგარიშო პერიოდში სავარაუდო ზეწოლის რამდენიმე ისეთი ფაქტი დაფიქსირდა, რომელიც შეიძლება პირდაპირ კავშირში არ არის საპრეზიდენტო არჩევნებთან, თუმცა არჩევნების სამართლიან და კონკურენტულ გარემოში ჩატარებისთვის ასეთი შემთხვევების თავიდან აცილება მნიშვნელოვანია. მუნიციპალიტეტის საკრებულოებსა და გამგეობებში არსებული ვითარება ირიბ, თუმცა კრიტიკულ გავლენას ახდენს საარჩევნო გარემოს ფორმირებაზე. ხშირ შემთხვევაში სწორედ ადგილობრივ დონეზე არსებული პოლიტიკური ვითარება განსაზღვრავს საოლქო თუ საუბნო საარჩევნო კომისიების გამართულ და კანონის შესაბამის ფუნქციონირებას.

[10] http://goo.gl/IRoKMV ცხრილი N1, მე-8 შეტყობინება

ამ მხრივ საყურადღებო მოვლენებს ჰქონდა ადგილი **ბოლნისის** მუნიციპალიტეტში, სადაც 26 აგვისტოს პოსტიდან გადააყენეს ბოლნისის საკრებულოს თავმჯდომარე მალხაზ ერაძე, რის შემდეგაც, გამგეობის წინ აქციები გაიმართა. ერაძე და მისი მხარდამჭერები აცხადებენ, რომ რაიონში ძალაუფლების მიტაცებას ჰქონდა ადგილი. საკრებულოს წევრებმა გადაწყვეტილება რიგგარეშე სხდომაზე მიიღეს. მათი აზრით, ის დაკისრებულ მოვალეობას თავს ვერ ართმევდა. ერაძემ ჩვენს წარმომადგენელს განუცხადა, რომ საკრებულოს 13 წევრის მიერ რიგგარეშე სხდომაზე მისი გადაყენება უკანონო იყო და სხდომის ოქმი გაყალბებულია. ერაძის განცხადებითვე, იმპიჩმენტამდე ერთი თვით ადრე დაიწყო საკრებულოს წევრების მარნეულის და ბოლნისის შსს-ს განყოფილებებში დაბარება და დაშინება; ,,მათ სამი აზერბაიჯანელი დეპუტატის დაშინება მოახერხეს. რაც შემეხება მე, ჩემზეც იყო ზეწოლა - 8 საათის განმავლობაში მკითხავდნენ და ითხოვდნენ გადამეცა მათთვის საკრებულოს ბეჭედი. როდესაც არ დავთანხმდი კუსტარული წესით, სადღაც საამქროში სხვა ბეჭედი დაამზადეს.“

„ასევე, დარღვევით ჩატარდა ჩხრეკა ერაძის კაბინეტსა და სახლში. ჩხრეკას არ ესწრებოდა უფლებამოსილი პირი და მათ არ ჰქონდათ სასამართლოს გადაწყვეტილება,“ - აცხადებს ერაძის ადვოკატი, სოსო ხახუტაშვილი.

საკითხის შესასწავლად 12 სექტემბერს ბოლნისს იუსტიციის მინისტრი, თეა წულუკიანი და უწყებათაშორისი კომისიის წევრები სტუმრობდნენ[11]. კომისიის თავმჯდომარე საკრებულოს წევრებს დახურულ კარს მიღმა შეხვდა. უწყებათაშორისი კომისიის ოფიციალური ანგარიშის თანახმად, „გამოირკვა, რომ ქართული ოცნების ორი ჯგუფი ერთმანეთს დაუპირისპირდა საკრებულოს შიგნით. კომისიის თავმჯდომარემ შეხვედრა გამართა საკრებულოს ყველა წევრთან ერთდროულად, მათ შორის, დაპირისპირებულებთან, აგრეთვე საკრებულოს ახალ თავმჯდომარესთან და ახალ გამგებელთან, რის შემდეგაც სიტუაცია განიმუხტა და, საანგარიშო პერიოდში, სხვა ინციდენტს ბოლნისში ადგილი არ ჰქონია. თუმცა, კომისია თვალყურს ადევნებს ბოლნისში განვითარებულ მოვლენებს, რათა იქ მიმდინარე პოლიტიკურმა პროცესებმა ხელი არ შეუშალოს საპრეზიდენტო არჩევნების სამართლიან გარემოში ჩატარებას.“[12]

ამ ნაბიჯების მიუხედავად, ადგილობრივების განცხადებით, კონფლიქტი ამოწურული არ არის და სიტუაცია კვლავ დაძაბული რჩება, შესაბამისად საკითხი უნდა დარჩეს უწყებათაშორისი კომისიის დღის წესრიგში მის საბოლოო გადაწყვეტამდე. სამართალდამცავმა ორგანოებმა კი ზეწოლის ფაქტზე შესაბამისი რეაგირება მოახდინონ.

კიდევ ერთი სავარაუდო ზეწოლის ფაქტი **ახმეტაში** დაფიქსირდა. 22 აგვისტოს კახეთის საინფორმაციო ცენტრმა გაავრცელა ინფორმაცია[13], რომ ახმეტის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე ზეწოლა ხორციელდებოდა; საკრებულოს წევრები მაჟორიტარი დეპუტატის ზურაბ ზვიადაურის ბიუროში ჰყავდათ დაბარებული და აიძულებდნენ, 23 აგვისტოს დაგეგმილ საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში საკრებულოს თავმჯდომარის ზაქარია ქინქლაძის გადაყენების საკითხი შეეტანათ. კახეთის საინფორმაციო ცენტრმა ასევე გაავრცელა საკრებულოს ერთ-ერთი წევრის (მან ანონიმურად დარჩენა ითხოვა) ინტერვიუ, სადაც ის ადასტურებს, რომ მაჟორიტარი ზურაბ ზვიადაური, გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი ბექა ბაიდაური და კახეთის

[11] http://kkpress.ge/index.php?do=fullmod/news&id=1370
[12] http://goo.gl/ldvkTD ცხრილი #1, მე-12 შეტყობინება
[13] http://ick.ge/articles/15520-i.html

პოლიციის უფროსის მოადგილე გოგიტა ღარიბაშვილი აიძულებდნენ ხელი მოეწერა საკრებულოს თავმჯდომარის გადადგომის მოთხოვნისთვის, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას ემუქრებოდნენ, რომ „ნარკოტიკს აღმოგიჩენთ და დაგაპატიმრებთო.“[14]

იმავე დღეს საკრებულოში შევიდა დეპუტატების განცხადება თავმჯდომარის გადაყენების თაობაზე, რომელსაც საკრებულოს 12 წევრი აწერდა ხელს. ბიუროს სხდომაზე, სადაც უნდა გადაწყვეტილიყო გადაყენების საკითხის 23 აგვისტოს დაგეგმილ საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში შეტანა, საკრებულოს მხოლოდ 7 წევრი დაესწრო და თავმჯდომარის იმპიჩმენტის ინიცირებას მხოლოდ ორმა დაუჭირა მხარი. მეორე დღეს, 23 აგვისტოს ახმეტის საკრებულოს წევრებმა საკრებულოში განმეორებითი მიმართვა წარადგინეს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ. დაუსაბუთებელ მოთხოვნას ხელს საკრებულოს ის წევრებიც აწერენ, რომლებმაც წინა დღეს ბიუროს სხდომაზე იგივე მოთხოვნას მხარი არ დაუჭირეს და საკითხი ჩააგდეს. კახეთის საინფორმაციო ცენტრის ინფორმაციით, საკრებულოს წევრებს იმპიჩმენტის განმეორებით მოთხოვნა ახმეტის მაჟორიტარმა დეპუტატმა ზურაბ ზვიადაურმა აიძულა. კახეთის საინფორმაციო ცენტრის რესპოდენტი, რომელიც ამ შეხვედრას ესწრებოდა, აცხადებს[15], რომ მაჟორიტარი დეპუტატის და გამგებლის მოვალეობის შემსრულებლის მხრიდან ადგილი ჰქონდა მუქარას პოლიციითა და პროკურატურით, მათი თქმით, „თავმჯდომარის შეცვლის საკითხი შეთანხმებულია პრემიერ – მინისტრთან. ამიტომ, აზრი არ აქვს წინააღმდეგობის გაწევას.“ 2 სექტემბერს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომაზე[16] 19 დამსწრე დეპუტატიდან 16-მა მხარი ქინქლაძის გადაყენებას დაუჭირა. იმავე სხდომაზე საკრებულოს ახალ თავმჯდომარედ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ყოფილი წევრი დავით იმერლიშვილი აირჩიეს.

ეს შემთხვევები გახდა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიის განხილვის[17] თემა, შედეგად კომისიამ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიმართ შეიმუშავა რეკომენდაცია: წინასაარჩევნო პერიოდში თავი შეიკავონ მნიშვნელოვანი საკადრო ცვლილებების განხორციელებისაგან, მათ შორის, ხელმძღვანელი პირების (გამგებლების, საკრებულოს თავმჯდომარეების) თანამდებობიდან გადაყენებისაგან, მათ შორის, იმპიჩმენტის წესით, რათა ეს არ იქნეს საჯარო მოსამსახურეთა პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების და არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენის მცდელობად. ამ რეკომენდაციას შესაძლოა პრევენციული ხასიათი ჰქონოდა, თუმცა ვფიქრობთ, რომ სავარაუდო ზეწოლის ფაქტზე აუცილებელი იყო სამართალდამცავ ორგანოებს ადეკვატური რეაგირება მოეხდინათ.

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.

[14] http://goo.gl/7eOE2Q
[15] http://ick.ge/articles/15530-i.html
[16] http://ick.ge/articles/15628-2013-09-03-06-42-31.html
[17] http://justice.gov.ge/News/Detail?newsId=4294

VI. ინსტიტუციური და მედია 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. თუმცა, როგორც უკვე ითქვა, ეს არ არის მკაცრად განსაზღვრული დეფინიცია და ინსტიტუციური რესურსების უკანონო გამოყენებამ შესაძლოა უფრო ფართო შინაარსიც შეიძინოს. მედიარესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება კი სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული მედიასაშუალების რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ გამოყენებას გულისხმობს.

2013 წლის 1 ივლისიდან ინსტიტუციური რესურსები, სხვა რესურსებთან შედარებით, საარჩევნო მიზნებით ყველაზე ხშირად გამოიყენებოდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საჯარო მოხელეების საარჩევნო აგიტაციაში უკანონო მონაწილეობის რამდენიმე ფაქტი.

1. საჯარო მოხელეების მონაწილეობა საარჩევნო აგიტაციაში

11 სექტემბერს **ზუგდიდში**[18] „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საპრეზიდენტო კანდიდატის დავით ბაქრაძის წინასაარჩევნო შეხვედრა გაიმართა, რომელსაც პარტიის წევრები და მხარდამჭერები ესწრებოდნენ. პარალელურად კი, „დაიცავი საქართველოს“ წარმომადგენლებმა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წინააღმდეგ სააგიტაციო აქცია გამართეს.

ჩვენი წარმომადგენლების დაკვირვებით, 11 სექტემბრის წინასაარჩევნო შეხვედრას ესწრებოდნენ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის თანამშრომლები, მათ შორის, საკრებულოს აპარატის უფროსი თემურ ბასილაია, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მატერიალურ-ტექნიკური საკითხთა განყოფილების უფროსი ბართლომე შელია, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სოციალურ საკითხთა განყოფილების უფროსი ლევან მაქაცარია, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს იურიდიული საკითხთა განყოფილების წამყვანი სპეციალისტი ანა წითლიძე. პარალელურად გამართულ სააგიტაციო შეხვედრაში კი, რომელსაც „დაიცავი საქართველოს“ წევრი კახა მიქაია ხელმძღვანელობდა, მონაწილეობდა ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჩხორიის ტერიტორიული ორგანოს რწმუნებული ედემ კეკუტია და ზუგდიდის ქალაქის ტერიტორიული ორგანოს წამყვანი სპეციალისტი – ნუკრი ჯიქონაია. ჩამოთვლილი თანამდებობის პირები წარმოადგენენ ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელეებს; შესაბამისად, მათ საარჩევნო კოდექსი სამუშაო საათებში უკრძალავს აგიტაციის გაწევას ან აგიტაციაში მონაწილეობას (საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „თ” ქვეპუნქტი). იქიდან გამომდინარე, რომ აქცია მიმდინარეობდა სამუშაო საათებში (აქცია დაიწყო 16 საათზე), საჯარო მოხელეებმა დაარღვიეს საარჩევნო კოდექსი.

[18] http://goo.gl/N0QeYf

ფაქტის შესახებ ჩვენ მივმართეთ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას და მოვითხოვეთ სამართალდამრღვევთა დაჯარიმება. ცესკომ არ დააკმაყოფილა ჩვენი საჩივარი, რადგან მიიჩნია, რომ წინასაარჩევნო აგიტაცია არ შეიძლება გამოიხატებოდეს უმოქმედობაში, შესაბამისად, აქციაზე დასწრება არ იძლევა წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის შემადგენლობას, თუმცა, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ აქციაზე დასწრება ასევე მოქმედებაა. გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 ნაწილი საჯარო მოხელეებს სამუშაო საათებში უკრძალავს როგორც აგიტაციის გაწევას[19], ასევე აგიტაციაში მონაწილეობას. საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, აგიტაცია არის „ნებისმიერი საჯარო მოქმედება" რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის არჩევას, ანუ ამ განმარტებაში სრულიად თავსდება მარგველაშვილის მხარდამჭერი აქციის გამართვა, შესაბამისად, მასზე დასწრება აგიტაციაში მონაწილეობად უნდა ჩაითვალოს.

მსგავს შემთხვევას ჰქონდა ადგილი 7 ოქტომბერს ქალაქ **ფოთში**, სადაც კანდიდატ მარგველაშვილის მხარდამჭერ შეხვედრაზე[20] იმყოფებოდა ფოთის მერის თანაშემწე ოთარ ხარჩილავა, რომელიც წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელეს, შესაბამისად სამუშაო საათებში აკრძალული აქვს აგიტაცია, ან მასში მონაწილეობა. ამავე შეხვედრაზე TSpress-ის ცნობით[21], იმყოფებოდა ერთ-ერთი საუბნო კომისიის თავმჯდომარე, რომელსაც არასამუშაო საათებშიც აკრძალული აქვს აგიტაციაში მონაწილეობა. ამ ფაქტებთან დაკავშირებით, ჩვენი მიმართვის შემდეგ ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ გამოარკვია, რომ მერის თანაშემწე დროებით გათავისუფლებული იყო სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისაგან, ხოლო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის შემთხვევაში შეხვედრაზე დასწრება არ მიიჩნია აგიტაციაში მონაწილეობად.

აგიტაციაში საჯარო მოხელეების უკანონო მონაწილეობა დაფიქსირდა 13 სექტემბერს **ჩოხატაურშიც**, სადაც „გურია ნიუსის" ცნობით[22], პრეზიდენტობის კანდიდატ მარგველაშვილთან შეხვედრაში მონაწილეობდნენ გურიის სამხარეო პოლიციის სამმართველოს უფროსი გოჩა ფერსაშვილი, მისი მოადგილე გურამ ასათიანი, ჩოხატაურის პოლიციის სამმართველოს უფროსი აკაკი მაისურაძე და მისი მოადგილე, ზაზა დოლიძე. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლების დასწრება წინასაარჩევნო შეკრებაზე აღიქმება როგორც წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა, რაც მათ საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 მუხლის „გ" ქვეპუნქტის დარღვევაა და ითვალისწინებს ჯარიმას 2000 ლარს. შსს-ს თანამშრომლებს კონსტიტუციაც უკრძალავს ნებისმიერი სახის შეკრებაში თუ მანიფესტაციაში მონაწილეობის მიღებას.

ამ საკითხზეც ჩვენ საჩივრით მივმართეთ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, რომელმაც მიიჩნია, რომ პოლიციის თანამშრომლები წინასაარჩევნო აგიტაციას მხოლოდ წესრიგის დაცვის მიზნით ესწრებოდნენ.

ამ ფაქტთან დაკავშირებით 23 სექტემბრის თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისიამ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიმართა

---

[19] რაც კოდექსის მე-2 მუხლის „3[1]" მუხლის თანახმად ნიშნავს: „ამომრჩეველთა მოწოდება საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტების კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ნებისმიერი საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას, ან/და რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს, მათ შორის, წინასაარჩევნო ღონისძიების ორგანიზებაში/ჩატარებაში მონაწილეობა, საარჩევნო მასალების შენახვა ან გავრცელება, მხარდამჭერთა სიებზე მუშაობა, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობებში ყოფნა."

[20] http://goo.gl/H3F4Um

[21] http://goo.gl/H3F4Um

[22] http://goo.gl/K6Wa7L

რეკომენდაციით[23], პოლიციის თანამშრომელთათვის, როდესაც ისინი ესწრებიან საპრეზიდენტო კანდიდატთა წინასაარჩევნო შეხვედრებს წესრიგის დაცვის მიზნით, სავალდებულო გახდეს დადგენილი ნიმუშის ტანსაცმლის ტარება, რათა აღმოიფხვრას გაუგებრობა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა დანიშნულებით ესწრება პოლიცია მსგავს შეხვედრებს. აღნიშნული წინადადება გაზიარებულ იქნა შსს-ის მიერ. სამინისტრომ შეიმუშავა საარჩევნო ინსტრუქციებში დამატებები, რომელთა თანახმადაც, შსს-ის ყველა მოსამსახურე ვალდებულია, მკაცრად დაიცვას პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპი და საარჩევნო სუბიექტის მიერ ორგანიზებული აგიტაციის დროს უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით მონაწილეობისას ეცვათ დადგენილი ნიმუშის ფორმის ტანსაცმელი.

რეკომენდაციები:

- საარჩევნო კოდექსში კიდევ უფრო დეტალურად უნდა გაიწეროს, რას ნიშნავს წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევა და, განსაკურებით, კი მასში მონაწილეობა. აგიტაციაში მონაწილეობის მიღებად უნდა ჩაითვალოს სააგიტაციო შეხვედრაზე უბრალო დასწრებაც;
- უნდა დავიწროვდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე, რომელთაც, საარჩევნო კოდექსით, ნებისმიერ დროს აქვთ წინასაარჩევნო აგიტაციის უფლება. ამ კატეგორიის მოხელეებში არ უნდა შედიოდნენ არა არჩევითი თანამდებობის პირები, როგორიცაა მინისტრის მოადგილე, გუბერნატორი და გამგებელი.

2. თანამდებობის პირის გათავისუფლება საარჩევნო კოდექსის დარღვევით

18 ოქტომბერს **ქედის** მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე ჯემალ შარაძე საკრებულომ დაკავებული თანამდებობიდან გადააყენა.[24] ამ გადაწყვეტილებით საკრებულომ დაარღვია საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლის მე-7 ნაწილი, რომლის მიხედვითაც: „საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციის ვადის გასვლიდან კენჭისყრის დღის დამთავრებამდე აკრძალულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, პოლიციისა და პროკურატურის ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა საკადრო გადაადგილება, გარდა მათი უფლებამოსილების ვადის გასვლის ან/და მათ მიერ კანონის დარღვევის შემთხვევებისა.“ იქიდან გამომდინარე, რომ საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თანამდებობის პირი მისი გადაყენება კენჭისყრის დღის დამთავრებამდე უკანონოა.

3. სააგიტაციო მასალების განთავსება

საჯარო მოხელეების აგიტაციაში უკანონო მონაწილეობის გარდა, საარჩევნო მიზნით სხვა სახის ინსტიტუციური რესურსების გამოყენების შემთხვევებიც დაფიქსირდა. კერძოდ:

წინასაარჩევნოდ ადგილი ჰქონდა სააგიტაციო მასალის განთავსების წესების დარღვევას. კერძოდ, ქუთაისში პრეზიდენტობის კანდიდატის, გიორგი მარგველაშვილის

[23] http://goo.gl/cMxwlj ცხრილი N1, შეტყობინება N29
[24] http://goo.gl/Cmmwuk

საარჩევნო პოსტერი, აღმაშენებლის მოედანზე, კანონდარღვევით განთავსდა.[25] პოსტერი თბილისისა და თამარ მეფის ქუჩების კუთხეში, ანუ ქალაქის პირველ ზონაში მდებარე შტაბის ფასადზე გაიკრა.

საარჩევნო კოდექსის 46.4 მუხლის შესაბამისად, იმ შენობა ნაგებობების ჩამონათვალს, სადაც საარჩევნო/სააგიტაციო მასალის განთავსება ნებადართული ან აკრძალულია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო განსაზღვრავს. ქუთაისის შემთხვევაში მსგავსი ადგილები საკრებულოს თავმჯდომარის 2013 წლის 10 ივლისის #784 ბრძანებითაა განსაზღვრული. იმ ადგილებს შორის, სადაც სააგიტაციო მასალის განთავსება იკრძალება, ხვდება პირველ ზონაში არსებული შენობა - ნაგებობების ნებისმიერი ფასადიც. აღმაშენებლის მოედანს, ისევე როგორც თამარ მეფისა და თბილისის ქუჩებს პირველი ზონის სტატუსი „ქალაქ ქუთაისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების წესების დამტკიცების შესახებ" ქუთაისის საკრებულოს 2008 წლის 4 აპრილის მიღებული #153 დადგენილებით მიენიჭა. აქედან გამომდინარე, პირველ ზონაში არსებული ნაგებობის ფასადზე პლაკატის განთავსებით დაირღვა როგორც ქუთაისის საკრებულოს თავმჯდომარის 2013 წლის 10 ივლისის #784 ბრძანების, ასევე საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნები.

იგივე ნორმებს არღვევენ სხვა საპრეზიდენტო კანდიდატებიც[26], რომლებსაც სააგიტაციო მასალა თავიანთ ოფისების ფასადებზე აქვთ გამოკრული, თუმცა ყველა ოფისი ქუთაისის პირველ ტერიტორიულ ზონაში მდებარეობს (გიორგი მარგველაშვილის - თამარ მეფის ქ. #3; გიორგი ბაქრაძის - წმინდა ნინოს #9; კობა დავითაშვილის - თამარ მეფის ქ. #26; ნინო ბურჯანაძის შტაბი - გრიშაშვილის ქ. #7), რაც საკრებულოს ზემოაღნიშნული დადგენილებით აკრძალულია.

4. საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებულ მხარდამჭერთა მობილიზება

2012 წლის წინასაარჩევნო პერიოდში მასობრივი ხასიათი ჰქონდა საჯარო მოხელეების, თუ სხვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების თანამშრომლების პარტიულ ღონისძიებებზე მობილიზებას. ეს ტენდენცია ხშირად თანამდებობის პირების მხრიდან საჯარო მოსამსახურეებზე, როგორც სამსახურეობრივად დაქვემდებარებულ ან სხვაგვარად დამოკიდებულ პირებზე ზეგავლენის მოხდენის[27], ხშირად იძულების შედეგი იყო, ასეთი ტიპის ღონისძიებებზე ასევე განსაკუთრებით მაღალია ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების რისკი. მიმდინარე წინასაარჩევნო პერიოდში არ შეინიშნებოდა მსგავსი იძულებითი აქციები, თუმცა საჯარო მოსამსახურეთა მობილიზება შედარებით ნაკლები მასშტაბებით, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში მაინც დაფიქსირდა. ასევე აღსანიშნავია, რომ ეს მობილიზება, როგორც ჩანს, უფრო მეტად ნებაყოფლობითობას ეფუძნებოდა ვიდრე იძულებას.

7 სექტემბერს **კასპში** ,,ქართული ოცნების" საპრეზიდენტო კანდიდატს გიორგი მარგველაშვილს საჯარო სკოლების პედაგოგები შეხვდნენ. შიდა ქართლის საინფორმაციო ცენტრის ინფორმაციით, მხარდამჭერთა მობილიზებას ორგანიზებული ხასიათი ჰქონდა და მას *ხანდაკის, ახალქალაქის, ახალციხის, ხოვლის* და სხვა ტერიტორიული ორგანოს რწმუნებულები ახორციელებდნენ. ხანდაკის რწმუნებულმა

[25] http://goo.gl/X0Cvd3
[26] http://goo.gl/Cg0dFv
[27] საარჩევნო კოდექსის 49-ე 1 ნაწილის „ა" ქვეპუნქტის მიხედვით აკრძალულია „სამსახურეობრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას".

ჟურნალისტს განუცხადა, რომ მან 120 ადამიანის ტრანსპორტირება უზრუნველყო[28]. ტერიტორიული ორგანოს რწმუნებულები ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები არიან და შესაბამისად ჩნდება საფუძვლიანი ეჭვი, რომ მათი მხრიდან მოხდა სახელმწიფოს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება კონკრეტული პოლიტიკური სუბიექტის სასარგებლოდ, რაც საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის 1 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევაა და ითვალისწინებს ჯარიმას 2000 ლარის ოდენობით.

ჩვენ შესაძლო დარღვევის შესახებ მივმართეთ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, რომელმაც არ დაადგინა საარჩევნო კოდექსის დარღვევა. ცესკოს განკარგულების მიხედვით, მათ გამოითხოვეს ინფორმაცია „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოსგან“ და მუნიციპალიტეტისგან. პარტიამაც და მუნიციპალიტეტმა უარყვეს მასწავლებლების ტრანსპორტირებაში მათი მონაწილეობა, ხოლო გიორგი მარგველაშვილის კასპის რაიონული საარჩევნო შტაბის ხელმძღვანელის რამაზ ბერიანიძის 25 სექტემბრის მოხსენებითი ბარათიდან ჩანს, რომ მათ ხელთ არსებული მონაცემებით, ზემოაღნიშნულ ღონისძიებაში გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებებიდან მხოლოდ ორი მიკროავტობუსი ეკუთვნოდა ერთ პიროვნებას რომელმაც საკუთარი სურვილით მოახდინა ადამიანთა ტრანსპორტირება, ხოლო სხვა მიკროავტობუსები წარმოადგენდნენ ე.წ. „ხაზის მიკროავტობუსებს“, რომლებიც ასევე შესაძლოა იმყოფებოდეს კერძო საკუთრებაში.[29] როგორც ჩანს, ადმინისტრაციული წარმოებისას ცესკომ ზუსტად ვერ დაადგინა თუ ვისი კუთვნილი მიკროავტობუსებით ხდებოდა ხალხის მობილიზება, განკარგულებაში ცესკო ითხოვს ინფორმაციას სხვადასხვა ორგანოებისგან („ქართული ოცნება“, კასპის მუნიციპალიტეტი), თუმცა არ ითხოვს ინფორმაციას ხანდაკის ტერიტორიული ერთეულის რწმუნებულისაგან, რომელიც არის ერთადერთი ადამიანი, ვინც, ჩვენს მიერ მიწოდებული მასალების მიხედვით[30] ზუსტად იცის, თუ ვისი კუთვნილი სატრანსპორტო საშუალებებით მოხდა ადამიანების ტრანსპორტირება.

მსგავსი შეხვედრები „ქართული ოცნების“ პრეზიდენტობის კანდიდატმა გიორგი მარგველაშვილმა წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში ველისციხეში, გურჯაანსა და საგარეჯოშიც გამართა. მარგველაშვილს ძირითადად საჯარო სკოლების პედაგოგები და საჯარო მოსამსახურეები დახვდნენ. ველისციხეში შეხვედრა კულტურის სახლის წინ გაიმართა. როგორც კახეთის საინფორმაციო ცენტრს საჯარო სკოლის რამდენიმე პედაგოგმა განუცხადა, დირექტორმა ნინო ნესუაშვილმა დილით, როცა სკოლაში მასწავლებლები შეიკრიბნენ, გამოაცხადა, რომ ისინი 12:00 საათისთვის მარგველაშვილთან შეხვედრაზე უნდა წასულიყვნენ. ველისციხის შემდეგ მარგველაშვილმა შეხვედრა გურჯაანში, გურამიშვილის ქუჩაზე გამართა. სპეციალურად შეხვედრისთვის გზა წინასწარ გადაიკეტა, რადგან სცენა დაამონტაჟეს, თუმცა გზის გადაკეტვის თაობაზე მუნიციპალიტეტის გამგეობას ინფორმაცია წინასწარ არ გაუვრცელებია. გურჯაანის შემდეგ მარგველაშვილი საგარეჯოში გაემგზავრა. საგარეჯოში შეხვედრა 15:00 საათზე დაიწყო. შეხვედრას საგარეჯოშიც ძირითადად პედაგოგები ესწრებოდნენ. აღსანიშნავია, რომ მარგველაშვილთან შეხვედრის დაწყებამდე დაახლოებით ერთი საათით ადრე დაიბარეს მოსწავლეთა მშობლები საჯარო სკოლებში, სადაც მათ სასწავლო წიგნები გადასცეს. წიგნების გადაცემის შემდეგ მშობლები მარგველაშვილთან შეხვედრას შეუერთდნენ.[31]

---

[28] http://goo.gl/wfj9Cb
[29] http://goo.gl/SUHj5y ცესკოს განკარგულება N436/2013
[30] http://goo.gl/wfj9Cb
[31] http://goo.gl/DZrF9z

1 ოქტომბერს მარგველაშვილმა წინასაარჩევნო შეხვედრა თელავში გამართა, კახეთის საინფორმაციო ცენტრის ინფორმაციით, ახმეტიდან, გურჯაანიდან, ყვარლიდან, სიღნაღიდან, ლაგოდეხიდან და კახეთის სხვა რაიონებიდან მასწავლებლები თელავში „ქართული ოცნების“ რაიონული წარმომადგენლობების ორგანიზებით ჩავიდნენ. პრემიერის და პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახვედრად თითო სკოლიდან 10–15 მასწავლებელი წაიყვანეს.[32] მოგვიანებით გიორგი მარგველაშვილმა პედაგოგების მობილიზაციასთან დაკავშირებით განაცხადა, რომ ცენტრალური შტაბი შეისწავლის კონკრეტულად ამ საკითხს[33], თუმცა ამ ფაქტის შესახებ შემდგომი გამოხმაურება აღარ მოჰყოლია.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეების შვებულებები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, საჯარო მოხელეებს წინასარჩევნო აგიტაციის გაწევის უფლება სამუშაო საათებში, ან უშუალოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ეზღუდებათ. შესაბამისად, შვებულებაში გასულ საჯარო მოხელეს თავისუფლად შეუძლია საარჩევნო პროცესებში ჩაბმა.

მიუხედავად ამისა, ეს საკითხი წინა წლებში მაინც პრობლემური იყო. მაგალითად, 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისწინა პერიოდში ბევრ ადგილობრივ საჯარო უწყებაში დაფიქსირდა თანამშრომელთა შვებულებაში მასობრივად გასვლა. ზოგიერთ უწყებაში დასაქმებულთა 50%-ზე მეტიც კი ერთდროულად იყო შვებულებაში გასული, რაც სერიოზულ ეჭვებს აჩენდა, რომ ბევრი საჯარო მოხელე საარჩევნო კამპანიაში საკუთარი სურვილით ან სურვილის საწინააღმდეგოდ აქტიურად იყო ჩართული[34], ეს კი, თავისთავად, ამ საჯარო უწყებების საქმიანობის ეფექტიანობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებდა. ლოგიკურია, რომ თანამშრომელთა განახევრებული რაოდენობით უწყება ნორმალურად ვერ იფუნქციონირებს და თუ მაინც ახერხებს ამას, ე.ი ამდენი თანამშრომელი არ სჭირდება და შტატები „გაბერილია“. კიდევ ერთი ფაქტორი რაც ამ პროცესში საარჩევნო მოტივების არსებობაზე მიგვითითებდა, იყო წლის ის პერიოდი, როდესაც ამდენი მოხელე გადიოდა შვებულებაში. რთული ასახსნელია, რატომ უნდა გადიოდეს ბევრი თანამშრომელი ხანგრძლივ შვებულებაში აპრილ-მაისში მაშინ, როდესაც წინ არის შვებულებისთვის ტრადიციული თვეები - ივლისი და აგვისტო.

ამ საკითხის შესწავლა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროსაც ვცადეთ; ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა საკრებულოსა და გამგეობიდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია სექტემბერ-ოქტომბერში თანამშრომელთა შვებულებების შესახებ. ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტები ამ საკითხის კვლევისთვის არასათანადოდ მივიჩნიეთ, რადგან მათ უმრავლესობაში ძალიან ბევრი მოხელე მუშაობს და რთულია თანამშრომელთა მობილობის სათანადოდ შესწავლა და მისი არჩევნებთან დაკავშირება. გარდა ამისა, როგორც წესი, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში დასაქმებულთა დიდი უმრავლესობა დედაქალაქში მუშაობს და მათი საარჩევნო კამპანიაში ჩართვა ქვეყნის მასშტაბით უფრო შეზღუდულია. ამასთანავე, როგორც წინა წლების პრაქტიკამ გვაჩვენა, საარჩევნო საკითხებში, როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები უფრო აქტიურნი არიან ხოლმე

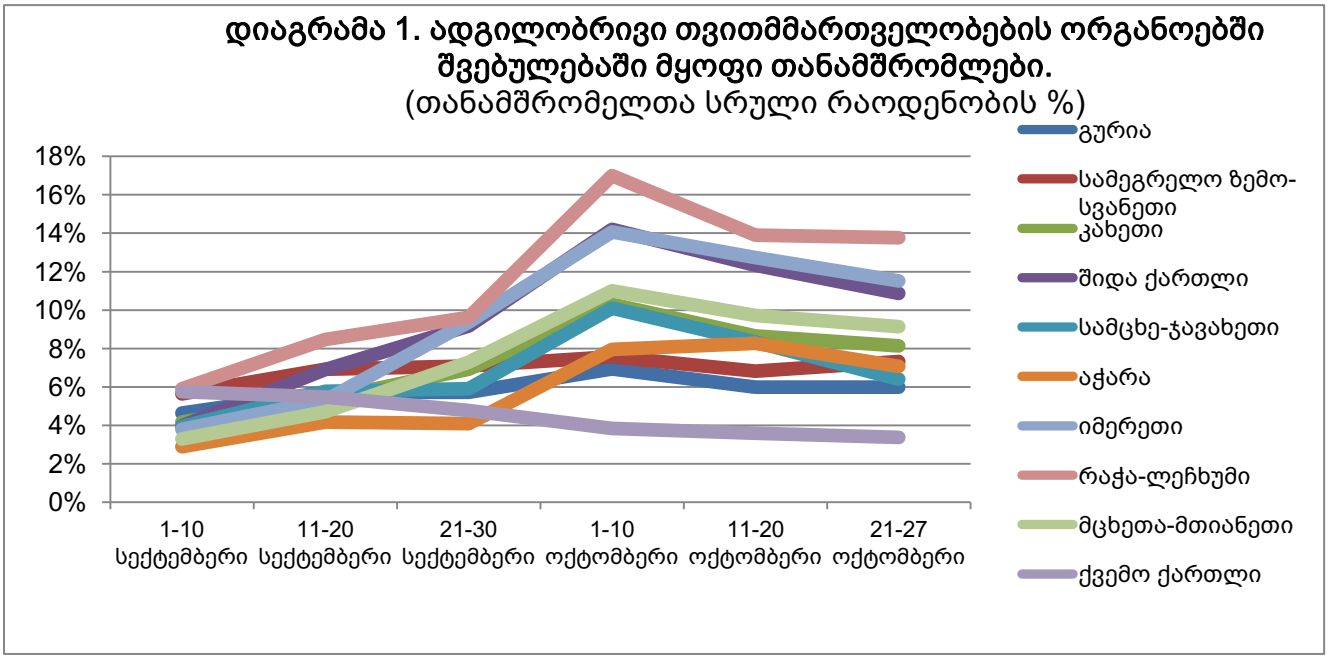
[32] http://goo.gl/gzCoZf
[33] http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/23350/
[34] http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Final%20Report%20on%20AAR_GEO.pdf

და ამ კუთხით მათი საქმიანობის მონიტორინგი უფრო მნიშვნელოვანია.

2013 წლის ნოემბრის დასაწყისში ყველა თვითმმართველობის საკრებულოსა და გამგეობაში გავაგზავნეთ წერილები, რითაც ვითხოვდით მათი სამსახურის საშტატო ნუსხას და სექტემბერსა და ოქტომბერში შვებულებაში გასულ თანამშრომელთა სიას, შვებულების თარიღების მითითებით. სამწუხაროდ, ზოგიერთი უწყებიდან ამ ინფორმაციის მიღება ვერ შევძელით. განსაკუთრებით აღსანიშნავია თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. დედაქალაქში მხოლოდ საკრებულომ და საბურთალოს გამგეობამ გაგვცეს სათანადო პასუხები, ხოლო თბილისის მერიამ და დანარჩენი ცხრა რაიონის გამგეობამ არასრულყოფილი მონაცემები მოგვაწოდეს. დამატებითი სატელეფონო კონტაქტის მიუხედავად, მათ ჩვენს წერილში მოყვანილ ყველა კითხვაზე პასუხების მოწოდებაზე უარი განაცხადეს, რაც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის უხეშ დარღვევას წარმოადგენს. შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ ეს უწყებები შეთანხმებულად მოქმედებდნენ და ჰქონდათ მსგავსი ინსტრუქცია, არ მოეცათ ჩვენთვის საკმარისი ინფორმაცია. ამ ხარვეზის გამო თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ჩვენს ანალიზში ვერ მოხვდნენ.

სხვა უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე შემდეგი ტენდენციები გამოიკვეთა:

ქვეყნის რეგიონების უმრავლესობაში თვალსაჩინო იყო, რომ თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეები ოქტომბერში უფრო აქტიურად გადიოდნენ შვებულებაში, ვიდრე სექტემბერში, ანუ არჩევნების მოახლოებასთან ერთად ერთდროულად უფრო მეტ თანამშრომელს „სურდა დასვენება“ (იხილეთ დიაგრამა 1). თუ ეს მოვლენა მეტწილად არჩევნებს არ უკავშირდებოდა, მაშინ რთულია, ლოგიკურად ახსნა რატომ უნდა იღებდეს ადამიანი ოქტომბერში გაცილებით უფრო ხშირად შვებულებას, ვიდრე, მაგალითად, სექტემბერში. თბილი ამინდების გამო სექტემბერი ივლის-აგვისტოსთან ერთად ერთ-ერთი ყველაზე სასურველი თვეა დასვენებისთვის. შვებულებების ასეთი ტენდენციით განსაკუთრებით გამოირჩეოდა რაჭა-ლეჩხუმის, შიდა ქართლის, იმერეთის, მცხეთა-მთიანეთისა და კახეთის რეგიონების თვითმმართველობის ორგანოები.



დიაგრამა 1. ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)

როგორც წესი, საკრებულოს აპარატებიდან პროცენტულად უფრო მეტი თანამშრომელი იყო ერთდროულად გასული შვებულებაში. მაგალითად, სენაკის საკრებულოში მთელი ოქტომბრის მანძილზე თანამშრომელთა 50% შვებულებაში იყო; იმავე თვეში ცაგერის საკრებულოს მოხელეთა საშუალოდ 35% ერთდროულად იმყოფებოდა შვებულებაში; გურჯაანის საკრებულოში ეს მონაცემი 33%-ზე მეტი იყო; ლენტეხის საკრებულოში - 28%-ზე მეტი; წალკის საკრებულოში - 25%; ხონისა და რუსთავის საკრებულოში - 24%; ზუგდიდის საკრებულოში კი - 23%. (დანართში იხილეთ დიაგრამები 2-11). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოების უფრო მაღალი პროცენტული მაჩვენებლები ძირითადად იმით იყო განპირობებული, რომ მათ აპარატებში გაცილებით უფრო ნაკლები ადამიანია დასაქმებული, ვიდრე გამგეობებში, შესაბამისად, თითოეულ თანამშრომელზე მთლიანი საშტატო ნუსხის უფრო მეტი წილი მოდის. მაგალითად, სენაკის საკრებულოს აპარატში სულ 10 ადამიანი მუშაობს და როდესაც 5 თანამშრომელი შვებულებაშია, ეს უკვე მთლიანი საშტატო ნუსხის 50%-ია. თუმცა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ მთელი თვის განმავლობაში აპარატის ნახევარი ძალით მუშაობას გამართლება აქვს.

გამგეობებს რაც შეეხებათ, განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია გორის გამგეობა, სადაც 223 ადამიანია დასაქმებული, რომელთაგანაც მთელი ოქტომბრის თვის განმავლობაში საშუალოდ 23% ერთდროულად იმყოფებოდა შვებულებაში (დანართში იხილეთ დიაგრამა 5). გარდა ამისა, ინფორმაციის გადამოწმებამ გვაჩვენა, რომ გამგეობის 7 თანამშრომელი საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის გორის საარჩევნო ოლქში სხვადასხვა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრები იყვნენ და სწორედ ამ მიზნით ისინი ხანგრძლივ შვებულებაში გავიდნენ[35]. ამავეს ადასტურებს შვებულებების მიცემის შესახებ ბრძანებებიც[36], სადაც პირდაპირ წერია, რომ ამ ადამიანებს შვებულება ეძლევათ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენის დღის ჩათვლით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ქმედება არ არის კანონდარღვევა, რადგანაც საარჩევნო კოდექსი საჯარო მოხელეებს ამის უფლებას აძლევს. აქ უფრო საინტერესოა, გორის გამგეობის 223 თანამშრომლიდან საშუალოდ 50-მდე მათგანის ხანგრძლივ შვებულებაში ერთდროულად ყოფნამ, როგორ შეიძლება, რომ არ ავნოს უწყების მუშაობას.

პარალელურად საარჩევნო კომისიებში მუშაობის გამო ხანგრძლივ შვებულებას სხვა საჯარო უწყების თანამშრომლებიც იღებდნენ. მაგალითად, გორის საკრებულოსა და ტყიბულის გამგეობის თითო თანამშრომელი საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრიც იყო, რისთვისაც მათ ოქტომბრისთვის ერთთვიანი შვებულებები აიღეს. საინტერესო შემთხვევა იყო ხაშურის გამგეობაშიც, სადაც გამგებლის სამი მოადგილიდან ორი შვებულებაში 15 ოქტომბრიდან 25 ოქტომბრამდე იყო გასული, რაც, სავარაუდოდ, მათი საარჩევნო საქმიანობაში ჩართვით იყო გამოწვეული. საყურადღებოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემთხვევაც, სადაც ოქტომბრის თვეში თანამშრომელთა საშუალოდ 25% ერთდროულად იმყოფებოდა შვებულებაში (დანართში იხილეთ დიაგრამა 10).

კიდევ ერთი ნიუანსი, რაც ჩვენს იმ ეჭვს აძლიერებს, რომ სექტემბერსა და, განსაკუთრებით, კი ოქტომბერში ადგილობრივი თვითმმართველობის უწყებების თანამშრომლები ხშირად არჩევნების გამო გადიოდნენ შვებულებაში, არის აღებული

[35] 2013 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისთვის შექმნილი საარჩევნო უბნების შემადგენლობა: http://cec.gov.ge/uploads/other/25/25326.pdf
[36] http://goo.gl/eKZCda

შვებულებების საშუალო ხანგრძლივობა. ჩვენ მიერ შესწავლილი საჯარო უწყებების თანამშრომელთა სექტემბერ-ოქტომბერში აღებული შვებულებების საშუალო ხანგრძლივობა უმეტესწილად აღემატებოდა 12 სამუშაო დღეს, ანუ კანონით მინიჭებული ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობის ნახევარზე მეტს (დანართში იხილეთ დიაგრამები 12-21)[37]. უცნაურია, როდესაც შენი კუთვნილი შვებულების ნახევარზე მეტს იყენებ არა, მაგალითად ივლის-აგვისტოში, არამედ ოქტომბერში.

როგორც უკვე აღინიშნა, საჯარო უწყებებში დასაქმებულ პირებს უფლება აქვთ არასამუშაო საათებში, მათ შორის, შვებულების დროს ჩაერთონ წინასაარჩევნო აგიტაციაში, შესაბამისად, ჩვენ მიერ ამ ქვეთავში წარმოდგენილი ტენდენციებით არ ვამბობთ, რომ ამით რაიმე კანონი დაირღვა. უბრალოდ, ვფიქრობთ, რომ თანამშრომელია საარჩევნო-სააგიტაციო პროცესებში ჩართვის გამო საფრთხე არ უნდა შეექმნას საჯარო უწყებების ფუნქციონირებას. ეს კი მაშინ შეიძლება მოხდეს, როდესაც ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ერთი უწყებიდან ერთდროულად ბევრი თანამშრომელი არ იმყოფება სამსახურში. ასეთ შემთხვევაში ან უწყების ხელძღვანელი ვერ ასრულებს მენეჯერულ ფუნქციებს ჯეროვნად, ან კიდევ შტატები „გაბერილია“ და რეალურად ამდენი თანამშრომლის ყოლა არ არის საჭირო.

რეკომენდაციები:

- საჯარო უწყების ხელმძღვანელები მეტი პასუხისმგებლობით უნდა მოეკიდონ თანამშრომლებისთვის შვებულების მიცემის საკითხს. ერთდროულად ბევრი თანამშრომლის სამსახურში არყოფნის გამო არ უნდა მოხდეს უწყების მუშაობის პარალიზება;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა უკეთესი ზედამხედველობა უნდა გაუწიონ საკრებულოსა და გამგეობის აპარატების მუშაობას;
- თვითმმართველობის სისტემის ფარგლებში აუცილებლად უნდა გადაიხედოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო უწყებების საშტატო ნუსხების დადგენის წესი, რათა მოხდეს შტატების ოპტიმიზაცია.

5. მედიარესურსის გამოყენება

ინსტიტუციურ რესურსებთან ერთად წინასაარჩევნო პერიოდში სავარაუდოდ საარჩევნო მიზნით მედიარესურსის გამოყენების ერთი შემთხვევაც დაფიქსირდა. კერძოდ, 10 სექტემბერს „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა ექვსი პოლიტიკური შინაარსის ვიდეორგოლის ეთერში განთავსებაზე იმ მიზეზით უთხრა უარი[38], რომ ეს ვიდეომასალა წინასაარჩევნო რეკლამის მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებდა. უფრო ზუსტად, საუბარი იყო იმაზე, რომ ვიდეორგოლებში არსად ჩანდა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“. მიგვაჩნია, რომ საზოგადოებრივ მაუწყებელს პარტიის 6 კლიპიდან 2 რგოლის განთავსებაზე მაინც არ უნდა ეთქვა უარი.[39]

[37] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საჯარო მოხელისთვის ანაზღაურებადი შვებულების მაქსიმუმს 30 კალენდარული დღით განსაზღვრავს, რაც, როგორც წესი, 24 სამუშაო დღეს მოიცავს ხოლმე. გარდა ამისა, საჯარო უწყებებში მუშაობენ თანამშრომლები, რომლებიც არ არიან საჯარო მოხელეები და მათზე ვრცელდება საქართველოს „შრომის კოდექსის“ რეგულაციები. „შრომის კოდექსის“ მიხედვით, კი დამსაქმებლისთვის მაქსიმალური ანაზღაურებადი შვებულების ვალდებულება 24 სამუშაო დღით განისაზღვრება.

[38] http://goo.gl/OHgtyl

[39] http://goo.gl/cvyfVK

ამ საკითხის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საარჩევნო სუბიექტის ცნება საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა ფართოდ განმარტა, რითაც ის სუბიექტად საპრეზიდენტო კანდიდატთან ერთად, პარტიასაც მიიჩნევს. ეს მართებულად მიგვაჩნია, თუმცა მაუწყებლის გადაწყვეტილებაში მაინც იყო ერთი პრობლემა: საარჩევნო კოდექსი გვეუბნება, რომ წინასაარჩევნო რეკლამაში უნდა ჩანდეს საარჩევნო სუბიექტი ან/და მისი საარჩევნო ნომერი, თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ აქ საუბარია მხოლოდ კლიპის შემკვეთ საარჩევნო სუბიექტზე, ამ შემთხვევაში ნებისმიერი საარჩევნო სუბიექტი უნდა მოვიაზროთ, რადგან კანონი არ იძლევა მითითებას იმაზე, თუ რომელი საარჩევნო სუბიექტი ან ნომერი უნდა ჩანდეს რეკლამაში. აქედან გამომდინარე, საზოგადოებრივ მაუწყებელს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ექვსი ვიდეორგოლიდან მინიმუმ ორი მათგანის (კლიპი „დასაქმება”, 1[40] და „საწარმოები”, 3[41]) განთავსებაზე უარი არ უნდა ეთქვა, რადგანც ამ კლიპებში ჩანს საარჩევნო სუბიექტი „ქართული ოცნება“, რითიც კანონის მოთხოვნები სრულდება. ეს პრობლემა რამდენიმე დღეში გადაიჭრა მას შემდეგ, რაც „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ” ვიდეორგოლში საკუთარი სახელი მიუთითა, თუმცა მაინც მიგვაჩნია, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის თავდაპირველი გადაწყვეტილება პოლიტიკურად იყო მოტივირებული. ამ ეჭვს თავად საზოგადოებრივი მაუწყებლის გენერალური დირექტორის მოვალეობის შემსრულებლის, თამაზ ტყემალაძის განცხადებაც ამყარებს, რომლის თქმითაც „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” რეკლამას იმიტომ არ გაუშვებს, რომ იგი „ქართული ოცნების” ანტირეკლამას წარმოადგენს. ცნობისათვის, წინასაარჩევნო რეკლამა, ქართული კანონმდებლობით, შეიძლება მოიცავდეს საარჩევნო სუბიექტის წინააღმდეგ მიმართული შინაარსის გზავნილებსაც.

[40] http://goo.gl/Mb9ytR
[41] http://goo.gl/4n7RfB

VII. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საპრეზიდენტო არჩევნებისას ამ ტიპის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას თითქმის არ ჰქონია ადგილი. დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა აჭარაში, როდესაც ადგილობრივი ბიუჯეტის ცალკეული პროგრამების დაფინანსება 1 ივლისის შემდეგ გაიზარდა, რაც კანონდარღვევა იყო, ვინაიდან წინასაარჩევნო პერიოდში ბიუჯეტის ნებისმიერი პროგრამის ზრდა აკრძალულია. მოგვიანებით კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, საბიუჯეტო პროგრამების ზრდა არჩევნებამდე 2 თვის განმავლობაში შეიზღუდება და არა - წინასაარჩევნო პერიოდის დროს. აქედან გამომდინარე, რადგანაც ზემოთ ნახსენები ცვლილებები არჩევნებამდე 2 თვეზე ადრე განხორციელდა ეს ქმედებები სასამართლომ კანონდარღვევად არ მიიჩნია.

უფრო კონკრეტულად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2013 წლის ბიუჯეტში უმაღლესმა საბჭომ 24 ივლისს ცვლილებები შეიტანა და რამდენიმე საბიუჯეტო ქვეპროგრამა გაზარდა. რაც საარჩევნო კოდექსის მაშინდელი რედაქციის დარღვევას წარმოადგენდა. კერძოდ კოდექსის 49-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, არჩევნების დანიშვნის დღიდან არჩევნების შედეგების შეჯამებამდე აკრძალულია იმ საბიუჯეტო პროგრამების ზრდა, რომლებიც არჩევნებამდე გათვალისწინებული იყო ბიუჯეტით. მართალია კოდექსის 49-ე მუხლი მხოლოდ საბიუჯეტო პროგრამებზე საუბრობს და არ აკონკრეტებს ქვეპროგრამებს, რომლებიც საბიუჯეტო პროგრამების ნაწილებს წარმოადგენს, თუმცა აღნიშნული ნორმის მიზანია მთავრობამ წინასაარჩევნოდ არ მოახდინოს ბიუჯეტით მანიპულირება ამომრჩევლის ნებაზე, ეს კი როგორც მთლიანი საბიუჯეტო პროგრამის, ისე მისი ერთ-ერთ ქვეპროგრამის გაზრდითაც შეიძლება. აქედან გამომდინარე აშკარაა, რომ უმაღლესმა საბჭომ 24 ივლისის საბიუჯეტო ცვლილებით, დაარღვია საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლის მაშინდელი რედაქცია.

კანონდარღვევას ადგილი არ ჰქონია, თუმცა ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო მიზნით გამოყენების მსგავსი ეფექტი ჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ზოგიერთ პროექტს. 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.

წინა წლებში ასეთი ხარჯების გაწევა წინასაარჩევნოდ საკმაოდ ინტენსიურად ხდებოდა ხოლმე. 2013 საპრეზიდენტო არჩევნების წინა პერიოდში ეს პრობლემა უფრო ნაკლებად აქტუალური იყო, თუმცა რამდენიმე საბიუჯეტო პროგრამა მაინც შეიძლება გამოვარჩიოთ ამ კუთხით.

1. პენსიების ზრდა

2013 წლის 1 სექტემბერიდან საქართველოს „2013 წლის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის 32-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ყველა ასაკის პენსიონერისთვის პენსია 125 ლარიდან 150 ლარამდე (20%-ით) გაიზარდა. რადგანაც პენსიების ზრდა საბიუჯეტო წლის დასაწყიში უკვე დაგეგმილი იყო, ამ გადაწყვეტილებით არ დარღვეულა საარჩევნო კოდექსი, რომელიც ასეთი საბიუჯეტო ცვლილებების შეტანას წინასაარჩევნო პერიოდში კრძალავს, თუმცა ეს საკითხი, ჩვენი აზრით, მაინც პრობლემური იყო.

რა თქმა უნდა, პენსიის ზრდის საწინააღმდეგო არაფერი გვაქვს, თუმცა ამის გაკეთება არჩევნებამდე უფრო დიდი ხნით ადრე, ან არჩევნების შემდეგაც შეიძლებოდა, რათა იგი საარჩევნოდ მოტივირებულ პროგრამას არ დამსგავსებოდა. როდესაც ასეთი პროგრამის ზრდა წინასაარჩევნო პერიოდში ხდება, ჩნდება ეჭვი, რომ სახეზეა ამომრჩეველთა ნებაზე ზეგავლენის მოხდენის მცდელობა.

რეკომენდაცია:

- მთავრობამ თავი უნდა შეიკავოს წინასაარჩევნო პერიოდში პენსიების, სოციალური დახმარებების ან მსგავსი ეფექტის მქონე პროგრამების დაფინანსების გაზრდისგან. ასევე, კარგი იქნება, თუ ეს საკითხი საკანონმდებლო დონეზეც უკეთ დარეგულირდება.

2. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი

2013 წლის საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 10 მილიონი ლარი იყო გამოყოფილი. ეს თანხა წესით მთელ წელზე უნდა გადანაწილებულიყო, თუმცა 10 თვეში, ანუ იქამდე სანამ მიხეილ სააკაშვილი პრეზიდენტის თანამდებობას იკავებდა, თითქმის მთლიანად იქნა გახარჯული.

ფონდის დროზე ადრე გახარჯვა, არ არის კანონდარღვევა და ავტომატურად არც სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებას წარმოადგენს, თუკი ხარჯები ქვეყნის ინტერესებისათვის იქნება მიმართული, თუმცა ფონდის მიერ გაწეული ზოგიერთი ხარჯი გარკვეულ კითხვის ნიშნებს შეიძლება აჩენდეს.

საქართველოს მოქალაქეების მიერ უცხო ქვეყნების უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში განათლების მიღების ხელშეწყობის მიზნით პრეზიდენტის სარეზერვო ფონიდან 1 013 535 ლარი დაიხარჯა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ გამოითხოვა ინფორმაცია გამარჯვებული კონკურსანტების შესახებ, თუმცა პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ ეს ინფორმაცია არ მოგვაწოდა, რისთვის ჩვენ მას სასამართლოში ვუჩივლეთ. ამ საკითხზე ჯერ-ჯერობით სასამართლოს გადაწყვეტილება არ მიუღია, შესაბამისად, კვლავ არ გვაქვს ეს მონაცემები. მიუხედავად ამისა, მედიით გავრცელდა გარკვეული ინფორმაცია ფონდის მიერ დაფინანსებული პირების შესახებ[42]. კერძოდ, თანხის დიდი ნაწილი სწორედ პრეზიდენტის ახლო გარემოცვის და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ აქტივისტების/მხარდამჭერების ან მათი ოჯახის წევრების

[42] http://ick.ge/articles/16334-i.html

დასაფინანსებლად იქნა მიმართული.

მომღერალ მერაბ სეფაშვილის შვილი ნიკოლოზ სეფაშვილი 80 498 ლარით დააფინანსდა; პრეზიდენტის ადმინისტრაციის თანამშრომელი მერი კოკაია - 49 626 ლარით; პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ყოფილი ხელმძღვანელი დავით ტყეშელაშვილი - 24,592 ლარით; ასევე ფინანსური დახმარება 35 000 ლარის ოდენობით მიიღო ირაკლი მეგრელიშვილმა, რომელიც სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროში მუშაობდა და თსუ-ს თვითმმართველობის ვიცე პრეზიდენტი იყო; თსუ-ს თვითმმართველობის ყოფილი პრეზიდენტისა და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა მინისტრის ყოფილი მოადგილის გიორგი ავალიანისთვის ფინანსური დახმარების სახით 35 000 ლარი გამოიყო[43].

რეკომენდაცია:

- პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდებში, ასევე, სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში არსებული თანხა მიმართული უნდა იყოს ქვეყნის საჯარო მიზნების მისაღწევად და დაუშვებელია სახელმწიფო ხარჯებით რომელიმე პოლიტიკური ძალის აქტივისტების/მხარდამჭერების დაფინანსება. გამჭვირვალე და კარგად დასაბუთებული უნდა იყოს განსაკუთრებით ისეთი ხარჯების მიზნობრიობა, რომლებიც კონკრეტული ფიზიკური პირების ან პირთა მცირე ჯგუფებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევას ითვალისწინებს.

[43] იქვე.

VIII. საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო უწყებების მუშაობის შეფასება

1. ცენტრალური საარჩევნო კომისია

2013 წელს საარჩევნო გარემოს ფორმირებაში ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა: დადებითად უნდა შეფასდეს 16 ოქტომბრის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება, რომლითაც ცვლილებები შევიდა კენჭისყრის დღეს საარჩევნო უბნებზე ფოტოვიდეო გადაღების პროცედურებში[44], კერძოდ, გაუქმდა ზოგიერთი რეგულაცია, რომელიც დაუსაბუთებლად ზღუდავდა დაინტერესებული მხარეების კანონით მინიჭებულ ფოტოვიდეო გადაღების უფლებას. მიუხედავად ამისა, მიგვაჩნია, რომ ისევ არსებობს საუბნო კომისიის თავმჯდომარეთა მხრიდან აღნიშნული დადგენილების ბოროტად გამოყენების თუ ფართო ინტერპრეტაციის პოტენციური საფრთხე და უმჯობესად მიგვაჩნია მისი გაუქმება.

უმნიშვნელოვანესია ცესკოს როლი საარჩევნო კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევების შესახებ საჩივრების განხილვისას. ამ შემთხვევაში საყურადღებოა არა მხოლოდ კონკრეტული გადაწყვეტილება, არამედ ისიც, თუ როგორ ხდება ცესკოს მიერ ამა თუ იმ ნორმის ინტერპრეტაცია. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით ჩვენს მიერ საჩივრების რაოდენობა საგრძნობლად იყო შემცირებული. საჩივრებზე ცესკოს რეაგირება ძირითადად ადეკვატური იყო. თუმცა აღსანიშნავია, საჯარო მოხელეთა აგიტაციაში მონაწილეობის განმარტების საკითხი, სადაც კანონში არსებულ „აგიტაციას“ და „აგიტაციაში მონაწილეობას“ ცესკო იდენტურად განმარტავს, რაც, ჩვენი აზრით, არ შეესაბამება კანონის მიზნებს და შედეგად დაუსჯელი რჩებიან საჯარო მოხელეები, რომლებიც რეალურად აგიტაციაში უკანონოდ მონაწილეობენ. გარდა ამისა, პრობლემას წარმოადგენდა შსს-ს თანამშრომელთა მიმართ გატარებული ღონისძიებები, როდესაც საკითხი ეხებოდა პოლიციის თანამშრომლების მიერ წინასაარჩევნო შეხვედრაში მონაწილეობას. ამ შემთხვევაში ქმედება განიმარტებოდა, როგორც მათ მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულება. თუმცა ეს პრობლემა მეტწილად გადაიჭრა მას შემდეგ რაც შსს-მ დაადგინა პოლიციელების სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების წესი წინასაარჩევნო პერიოდში.

2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

პარტიების დაფინანსება 2012 წლის არჩევნების დროს ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხი იყო. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ხშირად საკმარისი დასაბუთების გარეშე სხვდასხვა სანქციასა თუ შეზღუდვას უწესებდა უმეტესწილად ოპოზიციურ პარტიებსა და მათ მხარდამჭერებს.

რაც შეეხება 2013 წელს, პრეტენზიები ამ უწყების მისამართით თითქმის არ იყო იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ამ პერიოდში სულ რამდენჯერმე დაჯარიმდნენ პარტიები და ისიც მცირე თანხით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ასეთი „პასიურობა”, რა თქმა უნდა, გარკვეულ ეჭვს აჩენდა, ზედმეტ აქტიურობაზე უარის თქმით ეს უწყება საზოგადოების თვალში იმ ცუდი რეპუტაციის გამოსწორებას ხომ არ ცდილობდა, რომელიც წინა წელს მოიპოვა. ამ ეჭვს კიდევ უფრო ამყარებდა ის გარემოება, რომ

[44] დადგენილება №42/2012, ზოგიერთი საარჩევნო პროცედურის განსაზღვრის შესახებ http://www.cec.gov.ge/uploads/other/18/18840.pdf

აგვისტო-სექტემბერში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პარტია „დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველოს“ მიერ დიდი რაოდენობით არადეკლარირებული ხარჯების გადამოწმების მიზნით საქმისწარმოება დაიწყო[45]. ამის მიუხედავად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიერ ამ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილება ახლაც კი არ არის მიღებული.

3. საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფი

2013 წლის მარტში პარლამენტში ინტერფრაქციული ჯგუფი შეიქმნა, 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 მიზნად ცხრა საარჩევნო საკითხის რეფორმირება და მათზე საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენა დაისახა. ეს ცხრა საკითხი იყო:1.ძირითადი პრინციპები; 2. ამომრჩეველთა სიები; 3. ამომრჩევლის მოსყიდვა და პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსება; 4. ადმინისტრაციული რესურსების და საბიუჯეტო თანხების გამოყენების აკრძალვა; 5. მედიის მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქება (საარჩევნო რეკლამა); 6. კენჭისყრის დღის პროცედურები; 7. საარჩევნო დავები; 8. საარჩევნო ადმინისტრაცია; 9. საარჩევნო სისტემა[46].

გეგმის მიხედვით, 2013 წლის 31 მაისამდე უნდა დასრულებულიყო პირველ 6 საკითხზე პოზიციების შეჯერება და მათი პარლამენტში ინიცირება, თუმცა სამუშაო პროცესი იმდენად გაიწელა, რომ ჯგუფმა სექტემბრამდე მხოლოდ 2-3 საკითხის დამუშავება და პარლამენტში ინიცირება შეძლო, რაც სერიოზულ ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს. მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველად ინტერფრაქციული ჯგუფი ჩვენი და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების ბევრი რეკომენდაციის გაზიარებას აპირებდა, ბოლოს მან გარკვეული მნიშვნელოვანი ცვლილებების მიღებაზე უარი თქვა. საბოლოო ჯამში, მხოლოდ პარტიების დაფინანსების საკითხი იქნა შესაბამისად რეფორმირებული. გარკვეული საკანონმდებლო ცვლილებები შევიდა ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების შეზღუდვის კუთხით, თუმცა ეს ცვლილებები ძირითადად კოსმეტიკური იყო და ამ საკითხის არსებითი რეფორმირება არ მომხდარა. ინტერფრაქციული ჯგუფი კვლავ აგრძელებს მუშაობას.

რეკომენდაციები:

- აუცილებელია, რომ ჯგუფის მუშაობა მომავალში უკეთესად ორგანიზებული და შედეგზე ორიენტირებული იყოს;
- პროცესში ჩართული მხარეების რეკომენდაციები მეტად უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

[45] http://sao.ge/monitoring-service-of-finance/statement
[46] http://goo.gl/hnuc0m

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 გადასულმა კომისიამ წინასაარჩევნოდ რამდენიმე მართლაც მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია შეიმუშავა; განსაკუთრებით აღსანიშნავია კომისიის საქმიანობა წინასაარჩევნო კამპანიაში საჯარო მოსამსახურეთა მონაწილეობის წესის დაზუსტებისა და ცალკეული წესების განმარტების კუთხით, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, ზოგჯერ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ დასმული პრობლემური საკითხების კონსტრუქციულ რეჟიმში განხილვის ნაცვლად, კომისიის სხდომები პოლიტიკური დებატების ადგილი ხდებოდა ხოლმე.

მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მიერ 2013 წლის 30 სექტემბერს გამოქვეყნებულ ანგარიშში მოხვდა სადამკვირვებლო მისიების მიერ წარმოდგენილი არაერთი რეკომენდაცია, უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის, რომ კომისიას რეაგირება არ მოუხდენია რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტზე ამომრჩევლის მოსყიდვის, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, ზეწოლისა და მუქარის შემთხვევების შესახებ.

რეკომენდაცია:

- მიუხედავად იმისა, რომ ქართული კანონმდებლობა არ უკრძალავს მინისტრებს და მინისტრის მოადგილეებს წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღებას, სასურველი იყო კომისიას, მეტი ნდობისა და ობიექტურობის მიზნით, თავადვე შეეზღუდა საკუთარი წევრების აგიტაციაში მონაწილეობა. თუ მომავალი არჩევნებისთვის კვლავ იმუშავებს ეს კომისია, იმედია, რომ ეს საკითხიც გათვალისწინებული იქნება.

IX. რეკომენდაციები

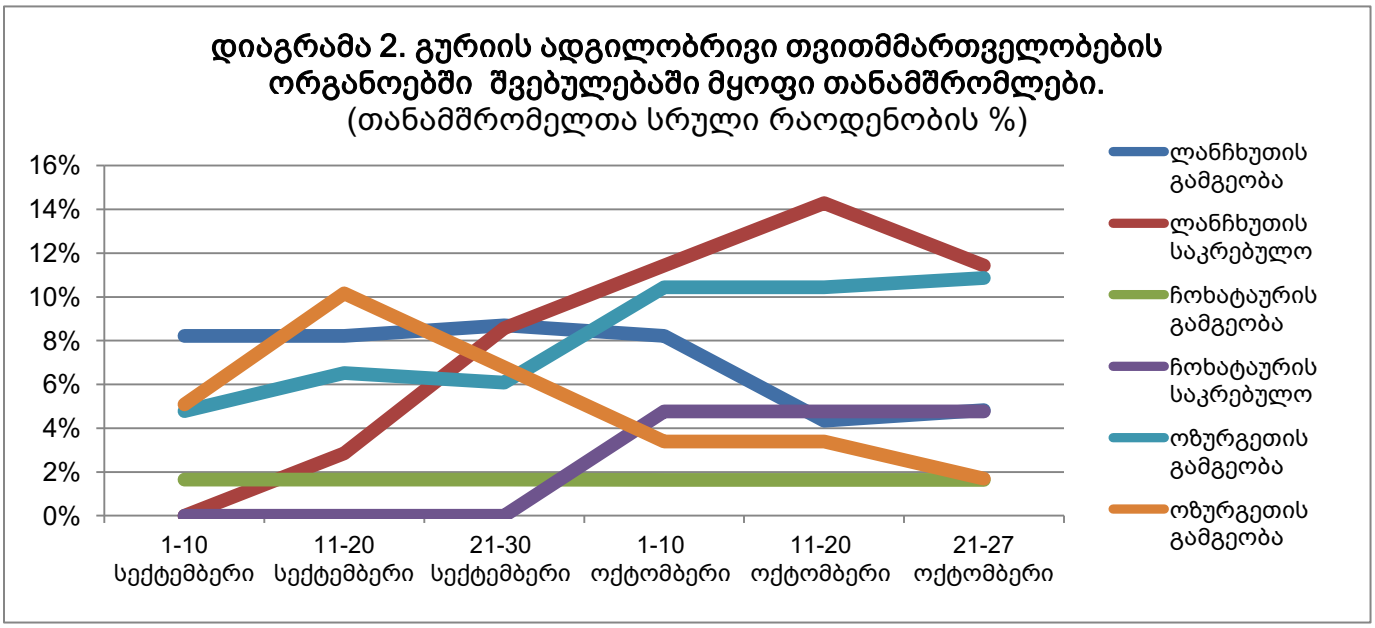
ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემური საკითხების ანალიზმა შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინების საჭიროება დაგვანახა:

- საპრეზიდენტო კანდიდატად რეგისტრაციის საკითხი უფრო დეტალურად და ცხადად დარეგულირდეს, რათა აღარ გაჩნდეს კითხვის ნიშნები, ვის ეკუთვნის დარეგისტრირება და ვის - არა;
- ხელისუფლებამ წინასაარჩევნოდ მსჯავრდებულთა მასობრივი შეწყალების ან ამნისტირებისგან თავი უნდა შეიკავოს;
- წინასწარ უნდა იყოს განსაზღვრული აბიტურიენტთა პირველადი და მეორადი ჩარიცხვის პირობები და ამის შესახებ საზოგადოება თავიდანვე უნდა იყოს ინფორმირებული, რათა აბიტურიენტებს ჰქონდეთ სათანადო მოლოდინები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, წინასაარჩევნო პერიოდში მოულოდნელად მიღებული ასეთი გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო მიზნით გამოყენებად შეიძლება იქნეს აღქმული;
- 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;
- საარჩევნო კოდექსში კიდევ უფრო დეტალურად უნდა გაიწეროს, რას ნიშნავს წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევა და, განსაკურებით, კი მასში მონაწილეობა. აგიტაციაში მონაწილეობის მიღებად უნდა ჩაითვალოს სააგიტაციო შეხვედრაზე უბრალო დასწრებაც;
- უნდა დავიწროვდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე, რომელთაც, საარჩევნო კოდექსით, ნებისმიერ დროს აქვთ წინასაარჩევნო აგიტაციის უფლება. ამ კატეგორიის მოხელეებში არ უნდა შედიოდნენ არა არჩევითი თანამდებობის პირები, როგორიცაა მინისტრის მოადგილე, გუბერნატორი და გამგებელი;
- საჯარო უწყების ხელმძღვანელები მეტი პასუხისმგებლობით უნდა მოეკიდონ თანამშრომლებისთვის შვებულების მიცემის საკითხს. ერთდროულად ბევრი თანამშრომლის სამსახურში არყოფნის გამო არ უნდა მოხდეს უწყების მუშაობის პარალიზება;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა უკეთესი ზედამხედველობა უნდა გაუწიონ საკრებულოსა და გამგეობის აპარატების მუშაობას;
- თვითმმართველობის სისტემის ფარგლებში აუცილებლად უნდა გადაიხედოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო უწყებების საშტატო ნუსხების დადგენის წესი, რათა მოხდეს შტატების ოპტიმიზაცია;
- მთავრობამ თავი უნდა შეიკავოს წინასაარჩევნო პერიოდში პენსიების, სოციალური დახმარებების ან მსგავსი ეფექტის მქონე პროგრამების დაფინანსების გაზრდისგან. ასევე, კარგი იქნება, თუ ეს საკითხი საკანონმდებლო დონეზეც უკეთ დარეგულირდება;
- პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდებში, ასევე, სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში არსებული თანხა მიმართული უნდა იყოს ქვეყნის საჯარო მიზნების მისაღწევად და დაუშვებელია სახელმწიფო ხარჯებით რომელიმე პოლიტიკური ძალის აქტივისტების/მხარდამჭერების დაფინანსება. გამჭვირვალე და კარგად დასაბუთებული უნდა იყოს

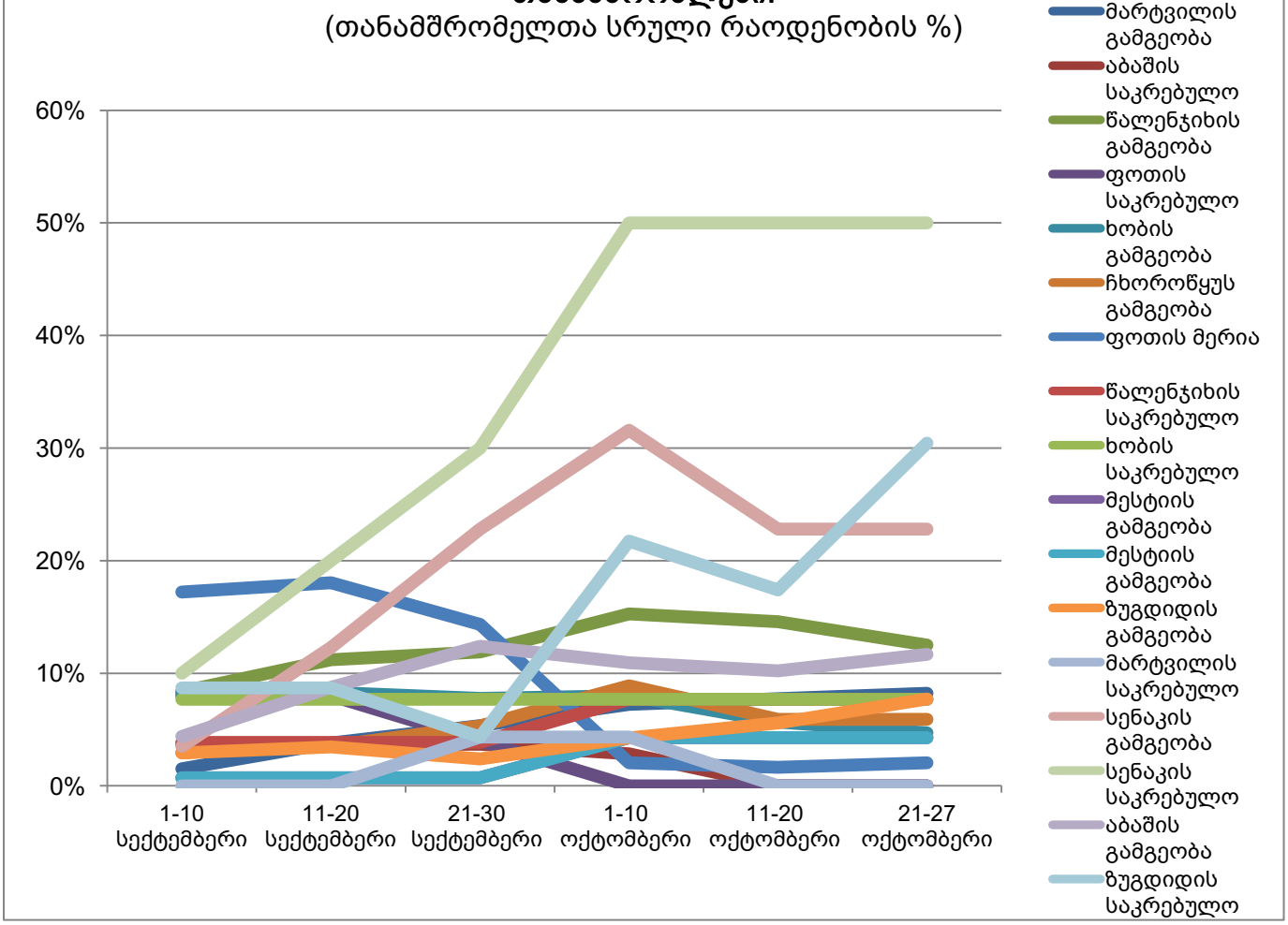
განსაკუთრებით ისეთი ხარჯების მიზნობრიობა, რომლებიც კონკრეტული ფიზიკური პირების ან პირთა მცირე ჯგუფებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევას ითვალისწინებს;

- არჩევნებზე მომუშავე საპარლამენტო ინტერფრაქციული ჯგუფის საქმიანობა მომავალში უკეთესად ორგანიზებული და შედეგზე ორიენტირებული უნდა იყოს; ასევე, პროცესში ჩართული მხარეების რეკომენდაციები მეტად უნდა იქნეს გათვალისწინებული;
- მიუხედავად იმისა, რომ ქართული კანონმდებლობა არ უკრძალავს მინისტრებს და მინისტრის მოადგილეებს წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღებას, სასურველია, უწყებათაშორისმა კომისიამ მომავალი არჩევნებისთვის თავადვე შეზღუდოს საკუთარი წევრების აგიტაციაში მონაწილეობა.

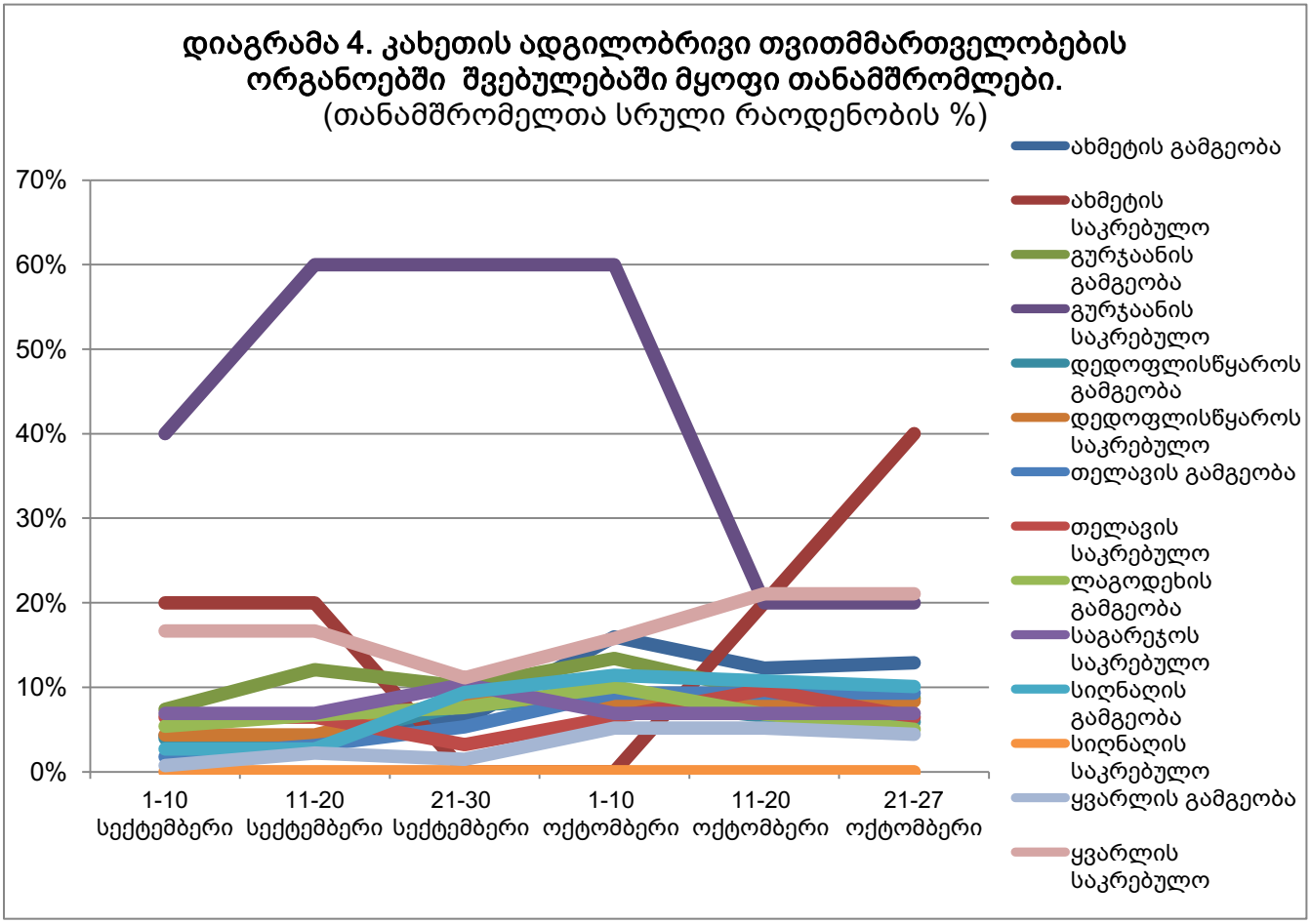
დანართი



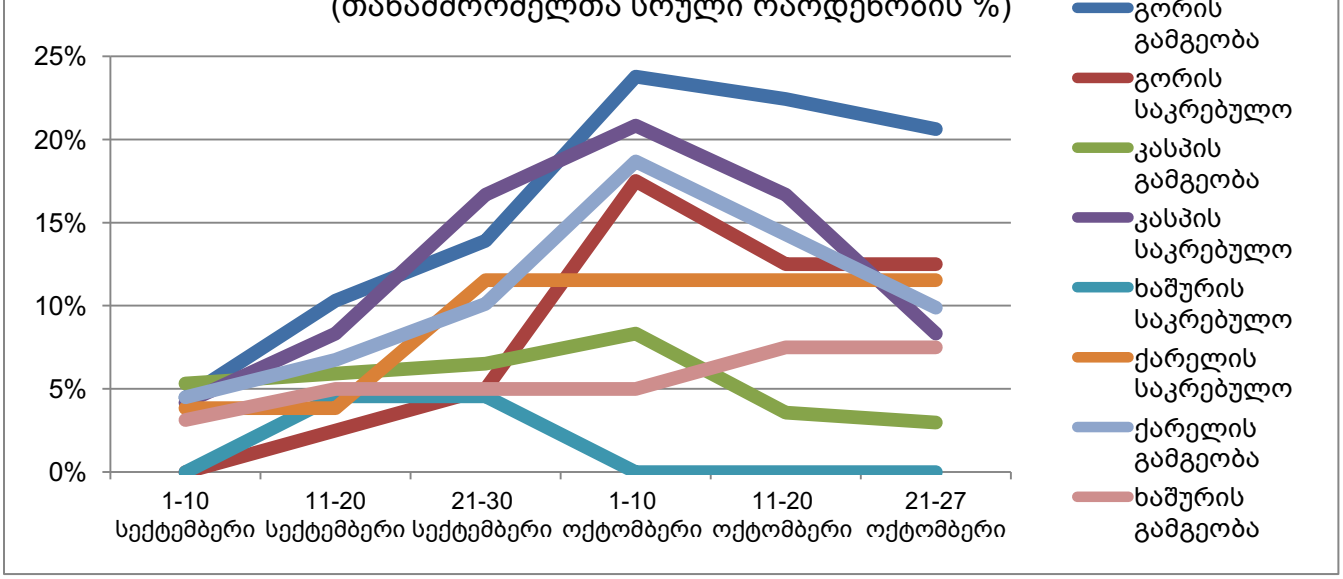
დიაგრამა 2. გურიის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



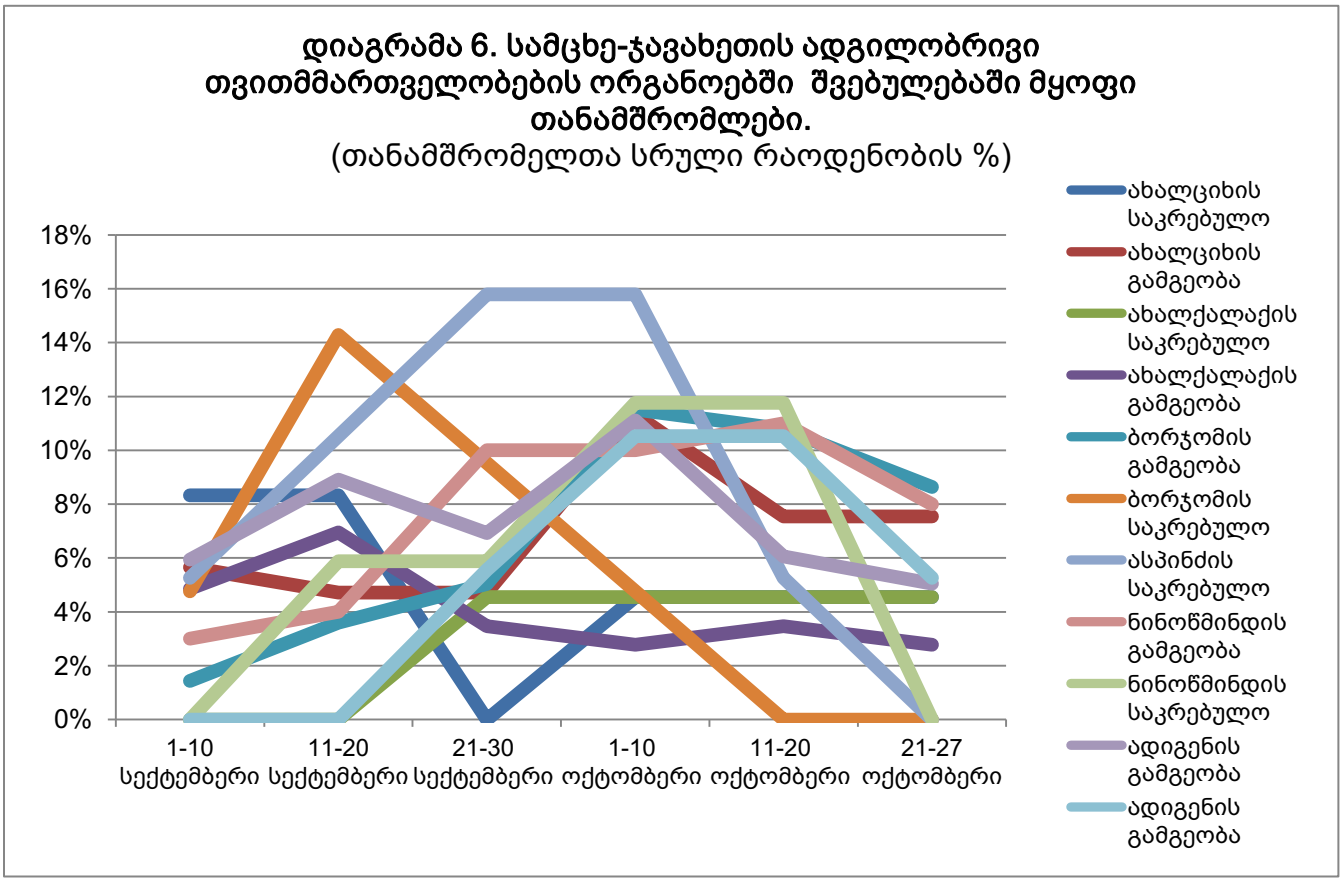
დიაგრამა 3. სამეგრელო-ზემო სვანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



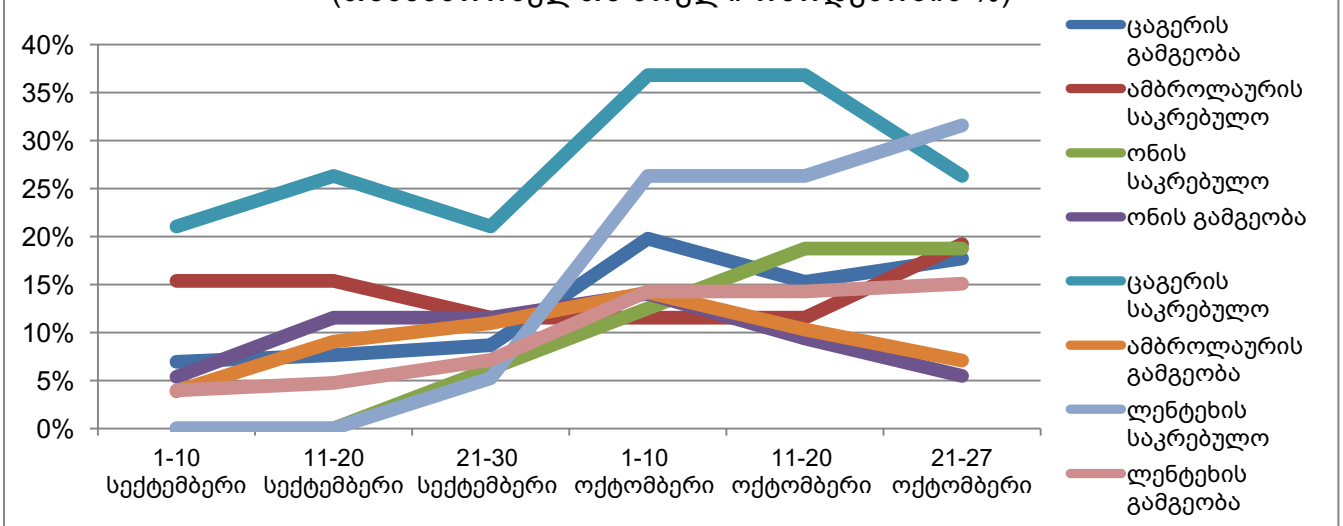
დიაგრამა 4. კახეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



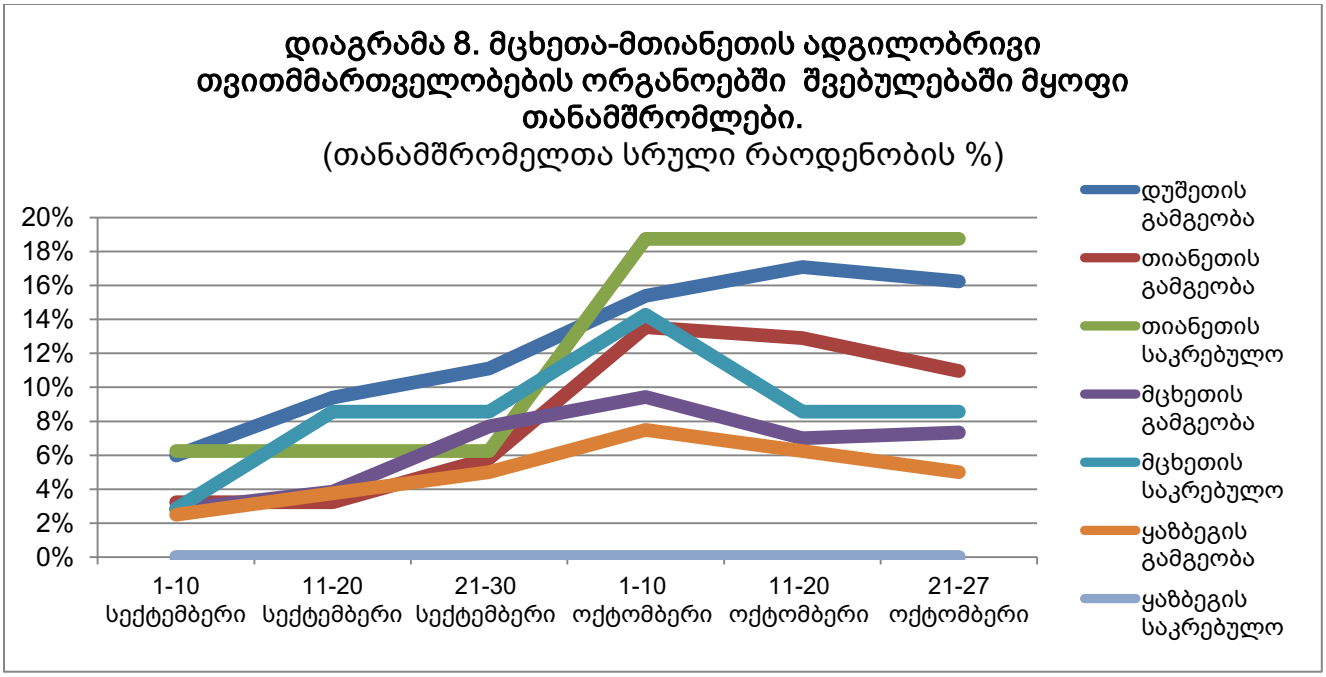
დიაგრამა 5. შიდა ქართლის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



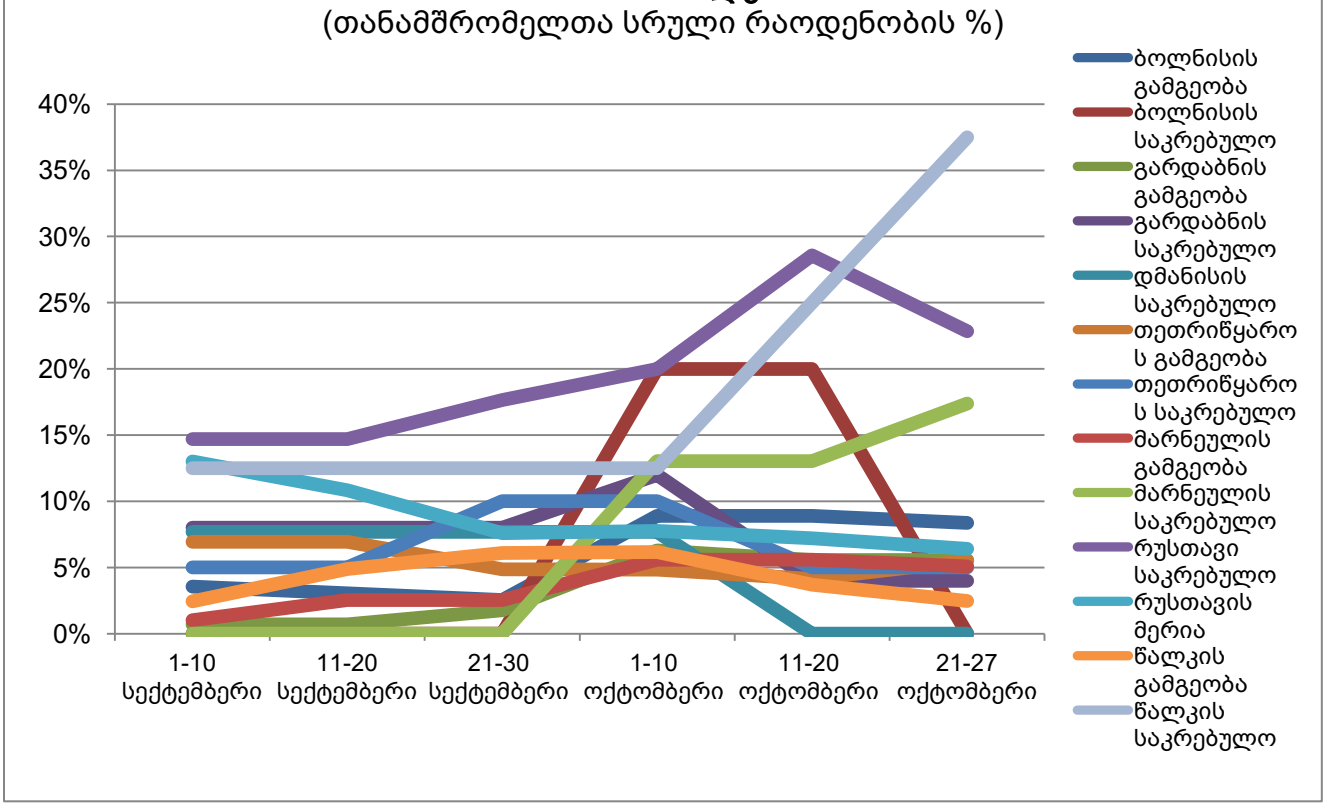
დიაგრამა 6. სამცხე-ჯავახეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



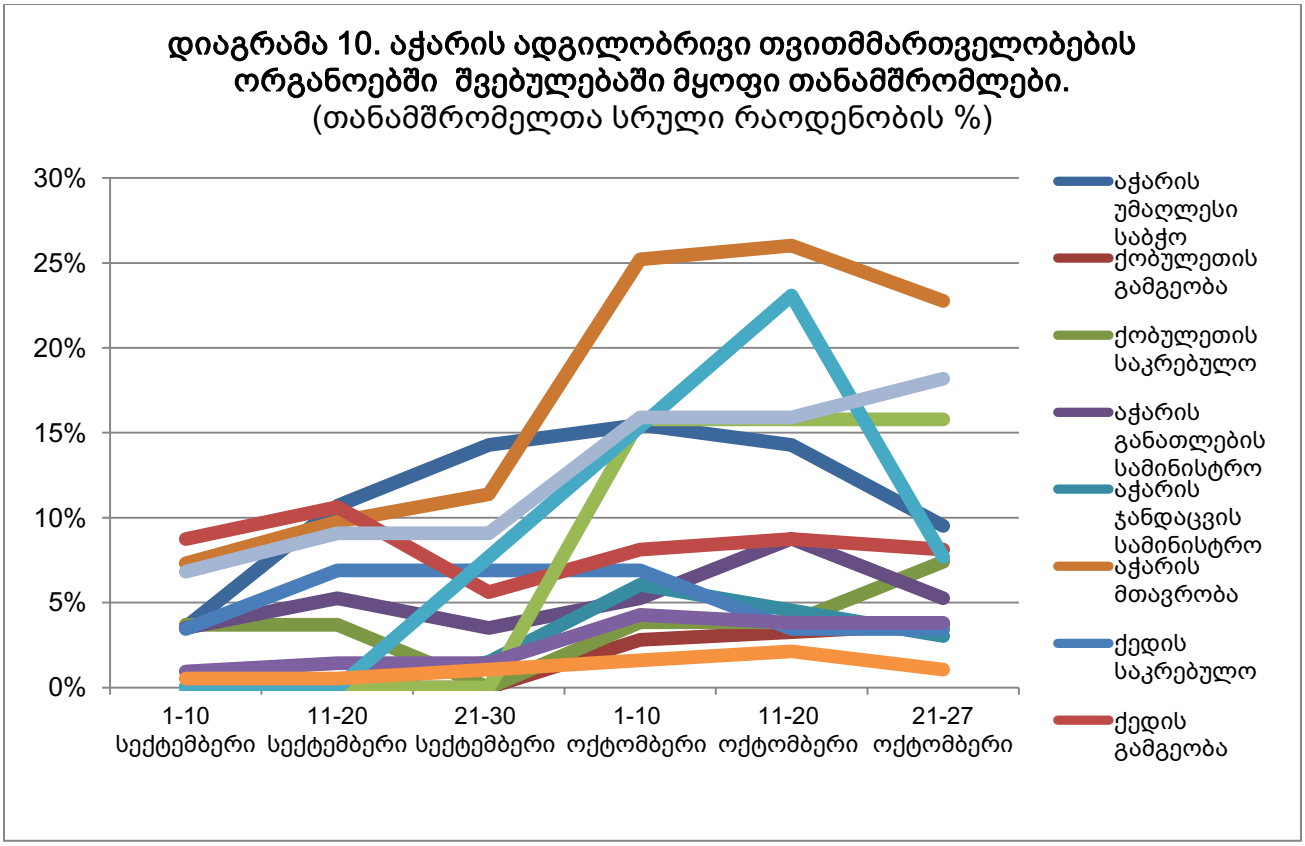
დიაგრამა 7. რაჭა -ლეჩხუმის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



დიაგრამა 8. მცხეთა-მთიანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)

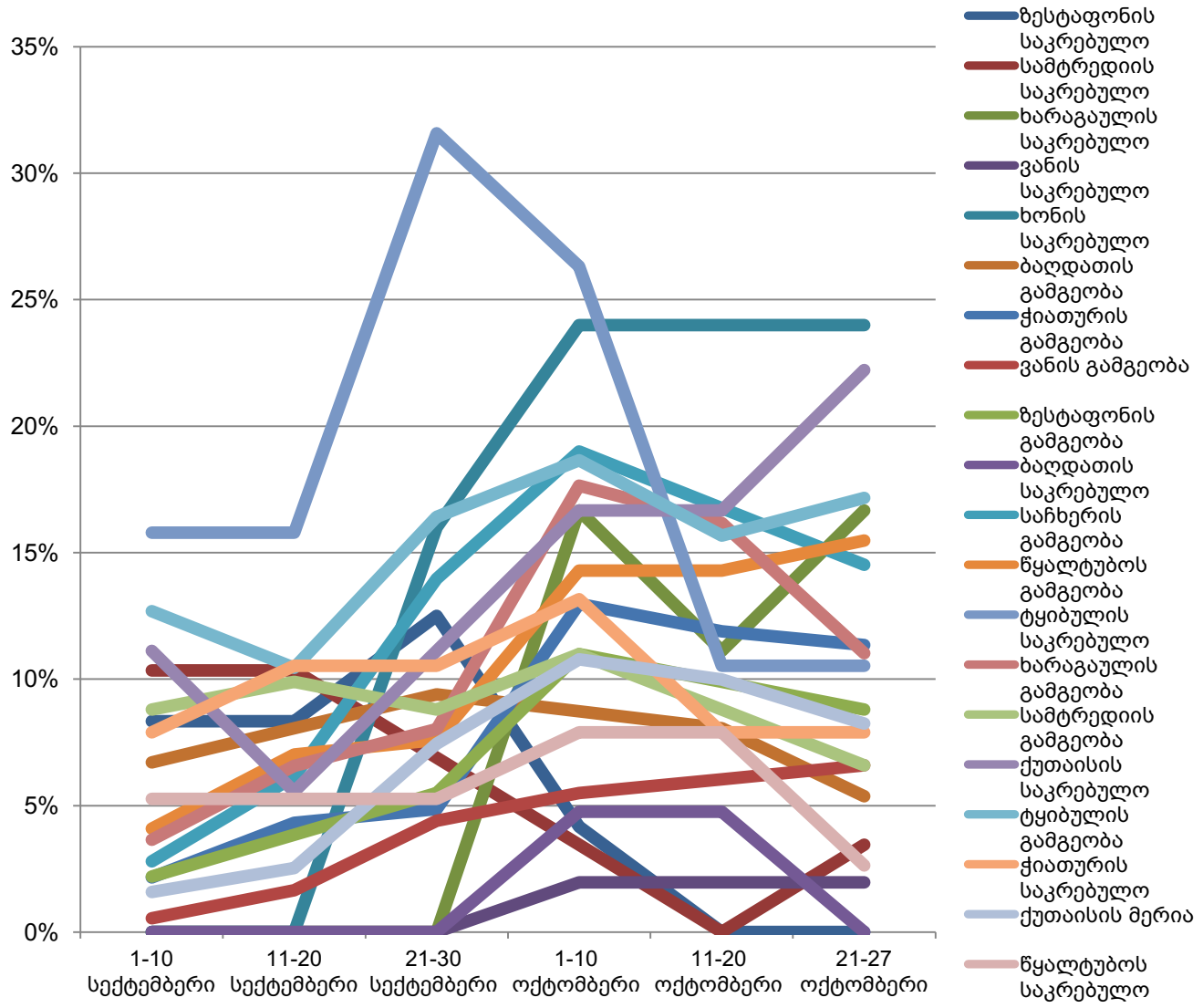


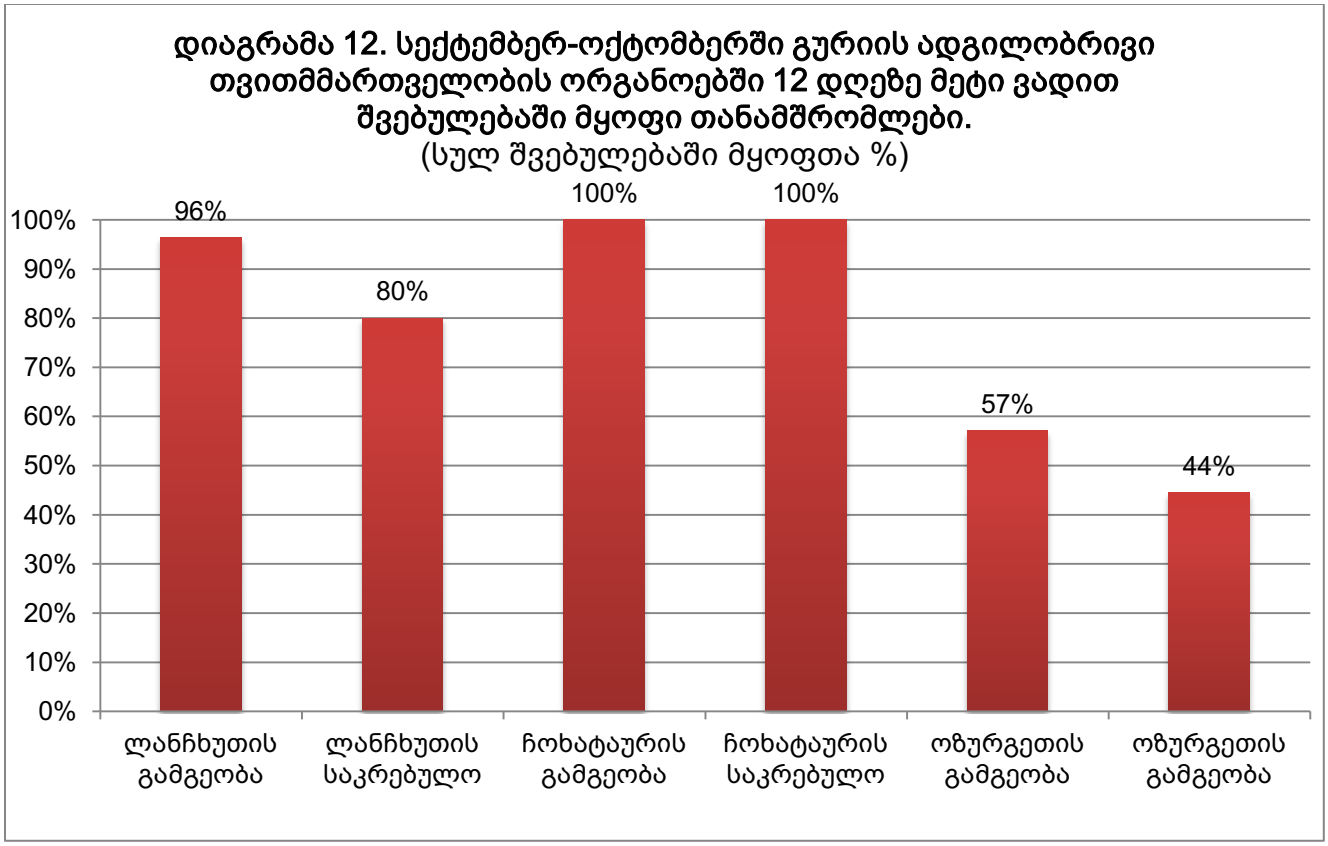
დიაგრამა 9. ქვემო ქართლის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



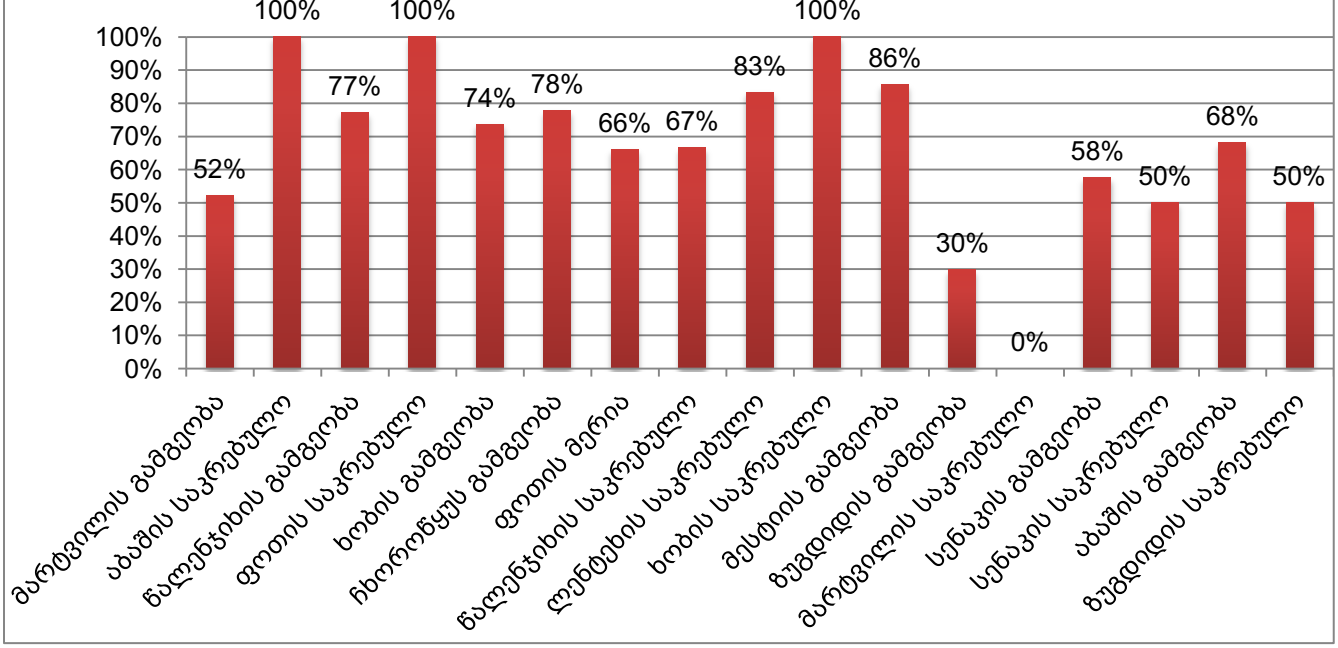
დიაგრამა 10. აჭარის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)

დიაგრამა 11. იმერეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(თანამშრომელთა სრული რაოდენობის %)



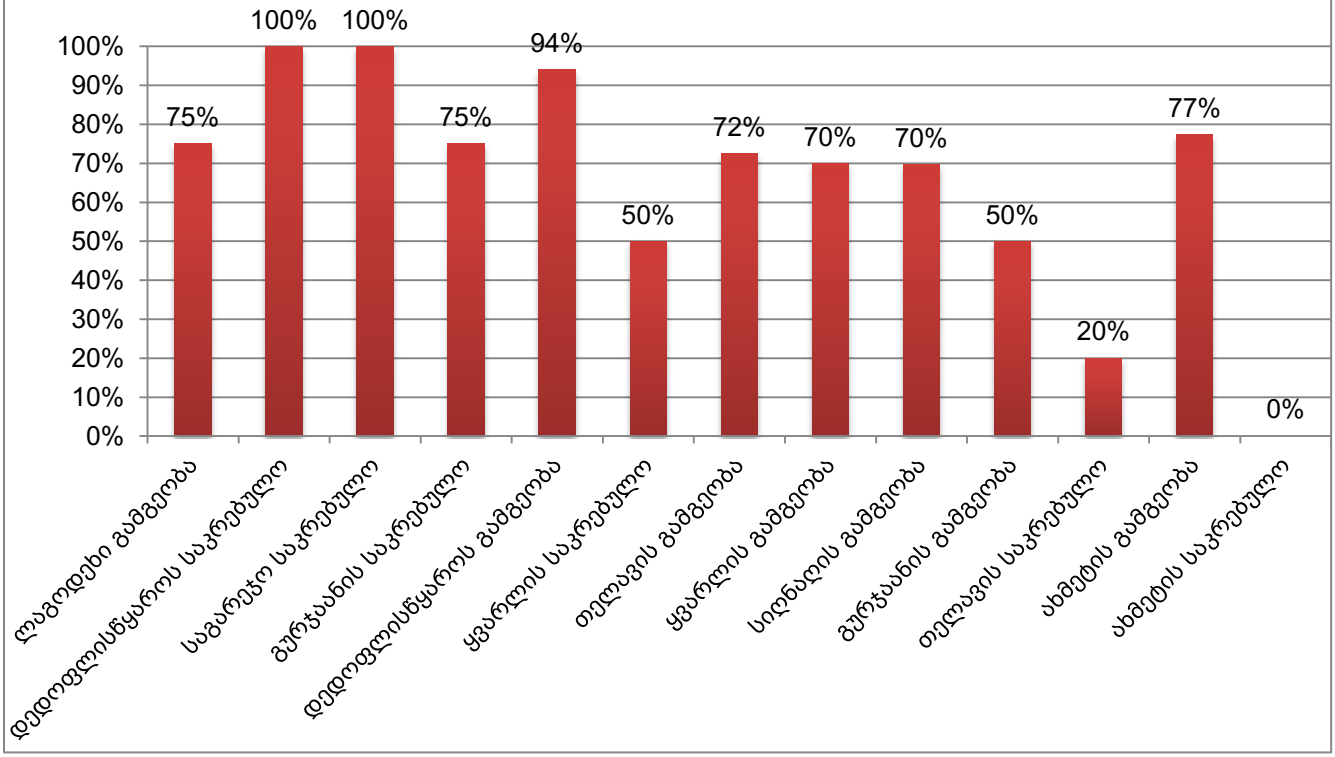


დიაგრამა 12. სექტემბერ-ოქტომბერში გურიის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)

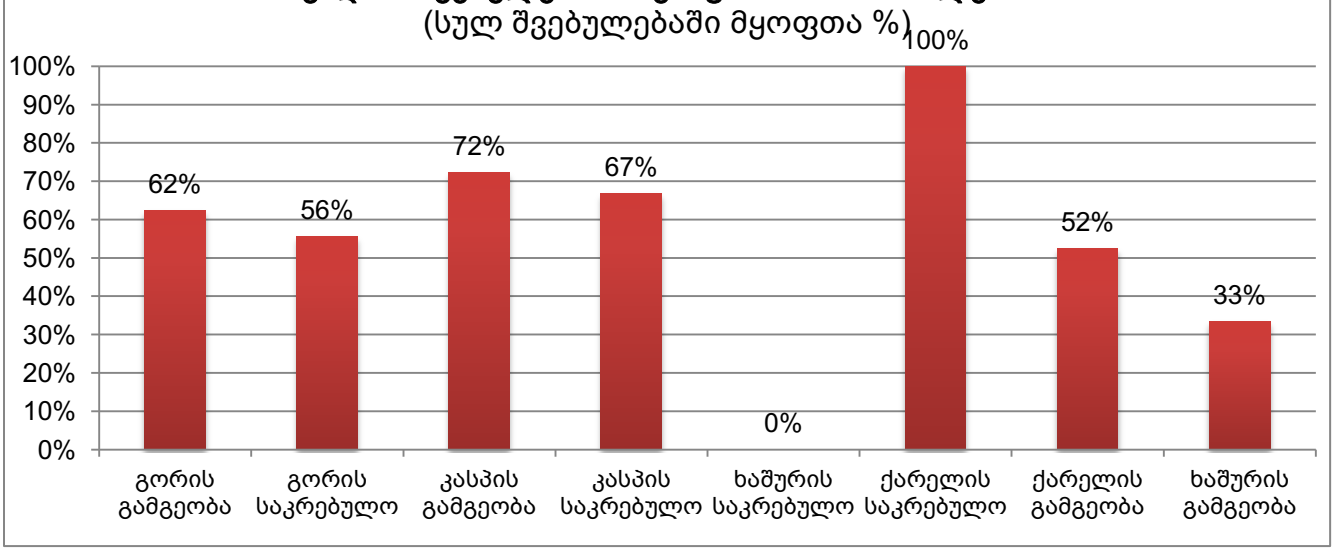


დიაგრამა 13. სექტემბერ-ოქტომბერში სამეგრელო-ზემო სვანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)

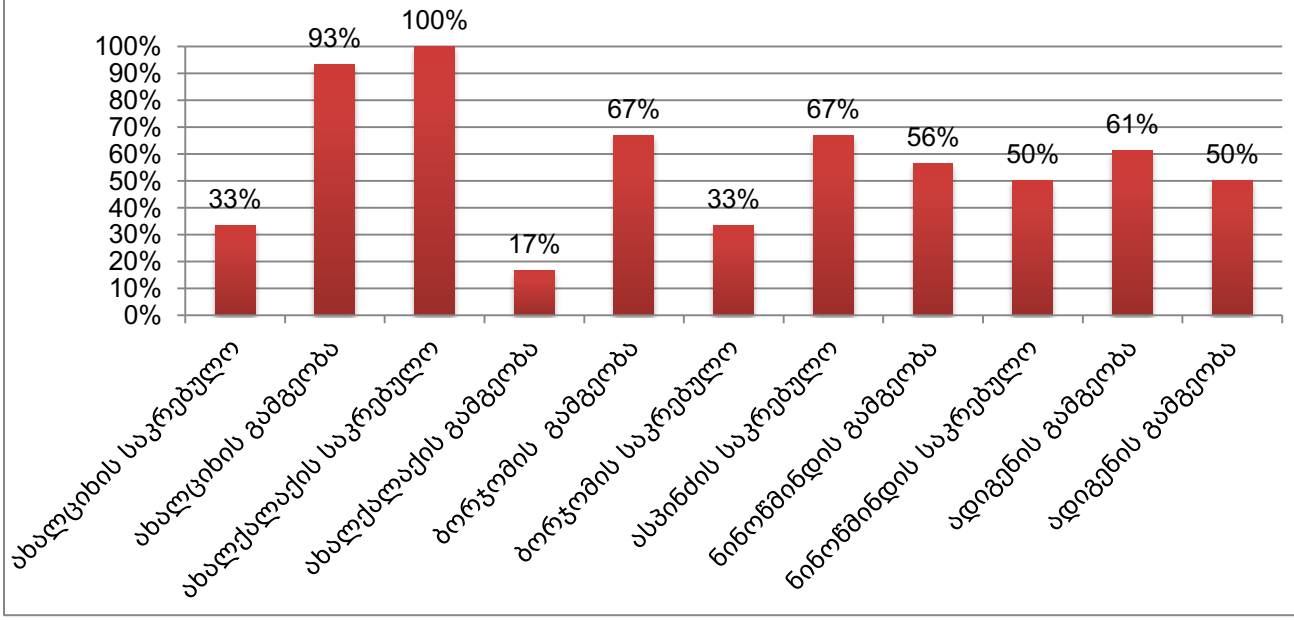
დიაგრამა 14. სექტემბერ-ოქტომბერში კახეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)



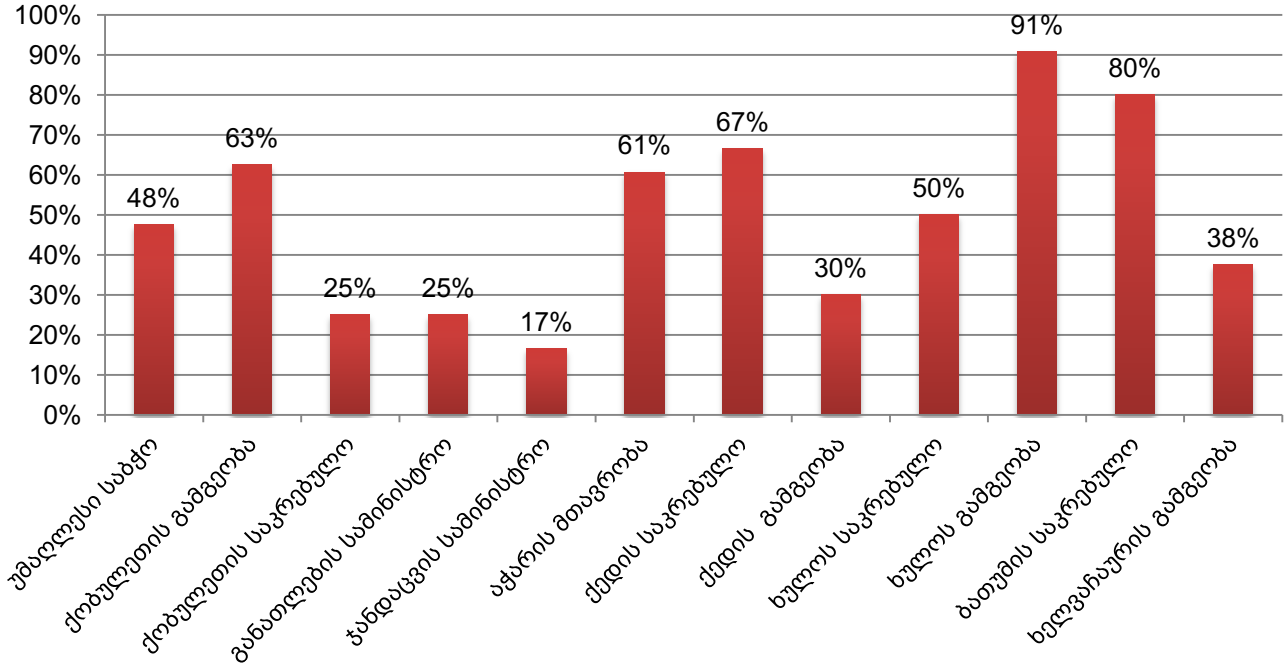
დიაგრამა 15. სექტემბერ-ოქტომბერში შიდა ქართლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)



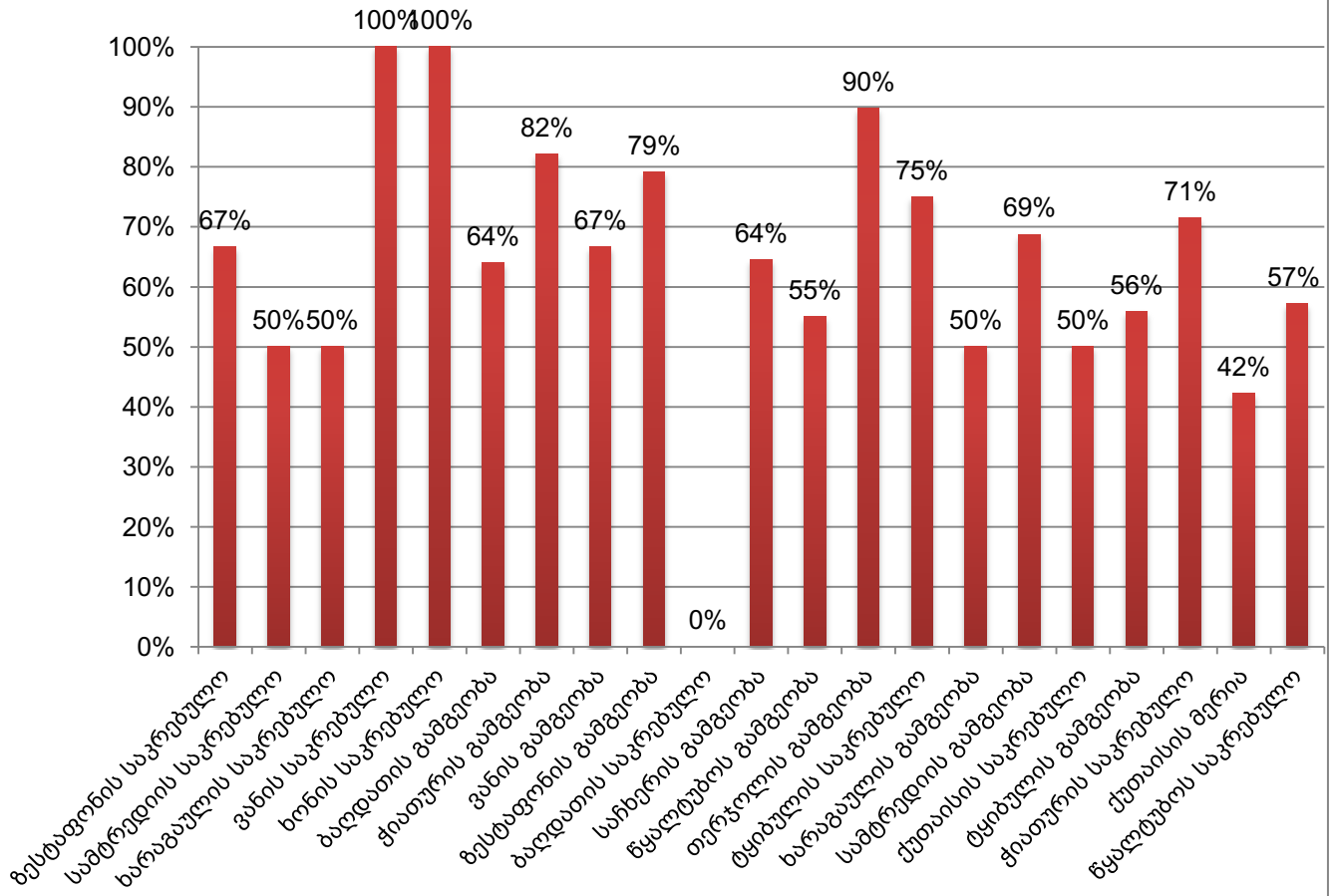
დიაგრამა 16. სექტემბერ-ოქტომბერში სამცხე-ჯავახეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)



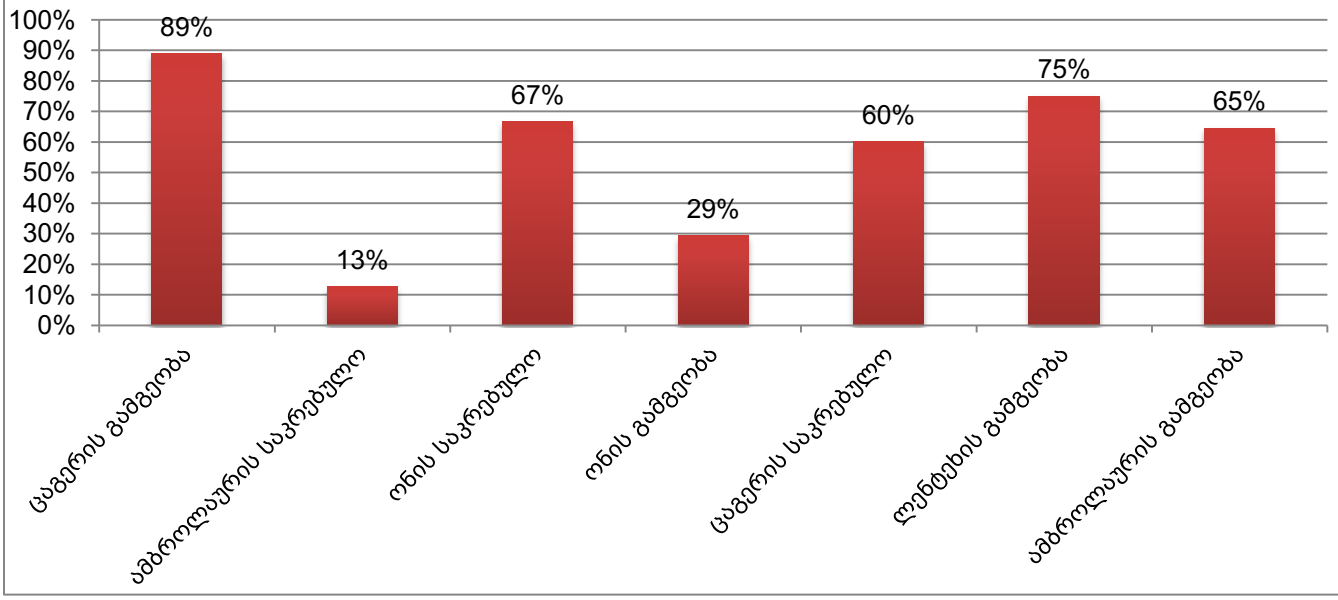
დიაგრამა 17. სექტემბერ-ოქტომბერში აჭარის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)



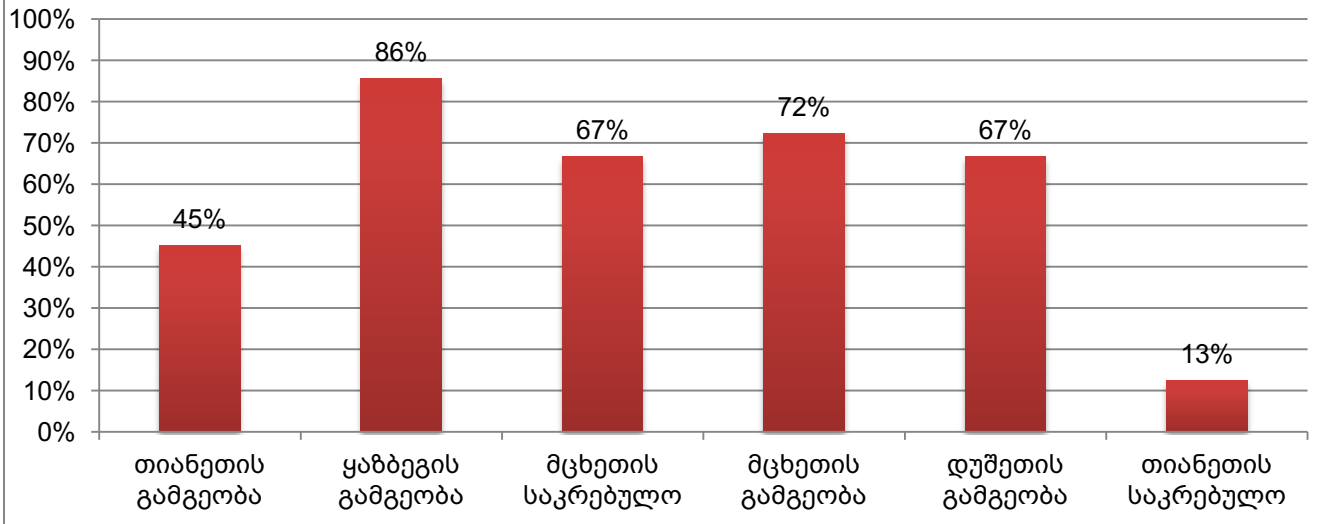
დიაგრამა 18. სექტემბერ-ოქტომბერში იმერეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)

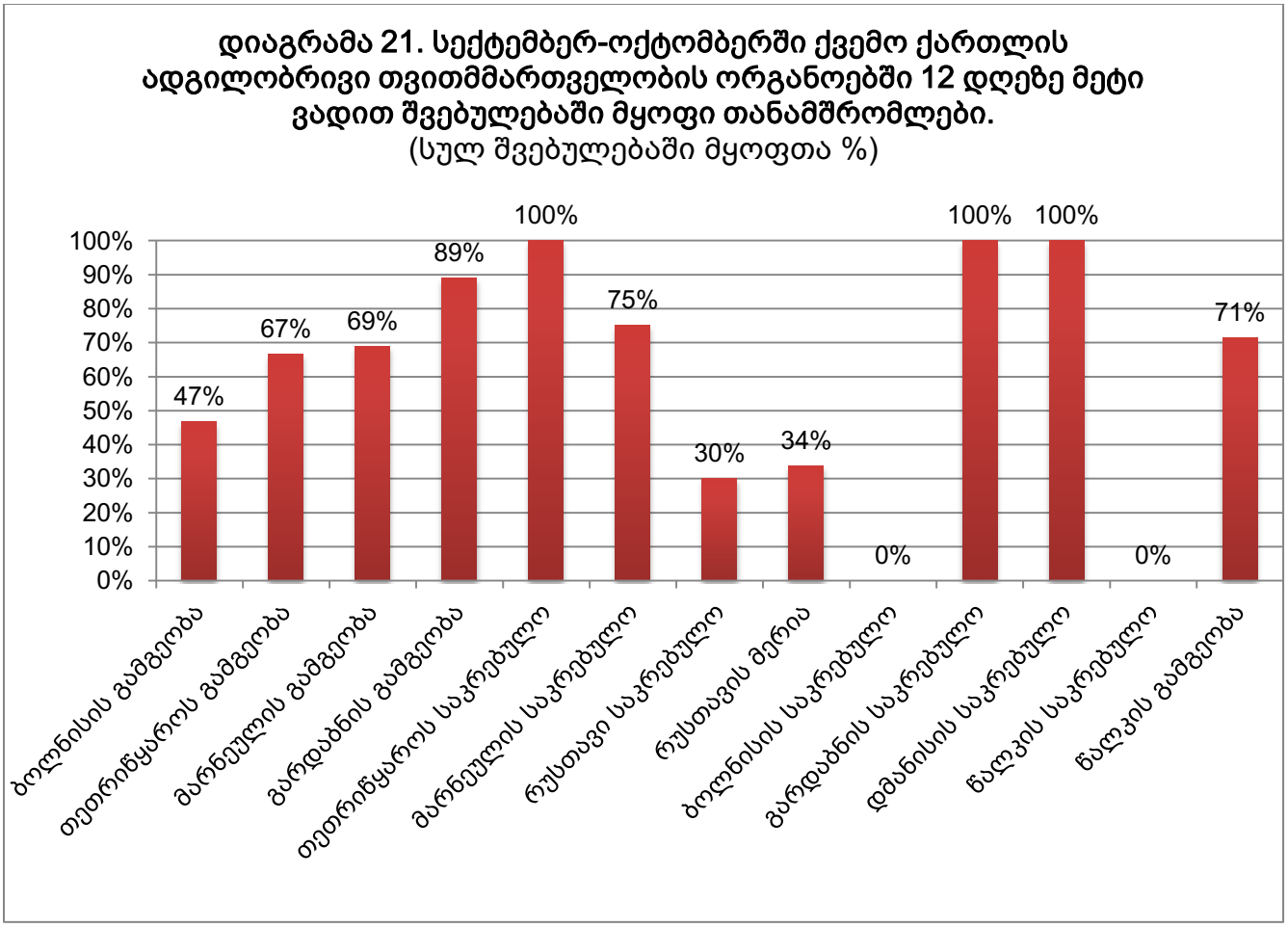


დიაგრამა 19. სექტემბერ-ოქტომბერში რაჭა-ლეჩხუმის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)



დიაგრამა 20. სექტემბერ-ოქტომბერში მცხეთა-მთიანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)





დიაგრამა 21. სექტემბერ-ოქტომბერში ქვემო ქართლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში 12 დღეზე მეტი ვადით შვებულებაში მყოფი თანამშრომლები.
(სულ შვებულებაში მყოფთა %)