



ადმინისტრაციული რესურსების
გამოყენება 2016 წლის
საპარლამენტო არჩევნებისთვის
საქართველოში

შუალედური ანგარიში

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საქართველოში

შუალედური ანგარიში

2016 წლის სექტემბერი

კვლევის ავტორები

გიგი ჩიხლაძე

თამთა კახიძე

კვლევის თანაავტორი და ხელმძღვანელი

ლევან ნატროშვილი

ამ ანგარიშის გამოცემა შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით „ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს“, USAID-ის მეშვეობით. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ და შესაძლოა, არ ასახავდეს USAID-ის ანდა ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.



სარჩევი

შესავალი	3
ძირითადი მიგნებები.....	4
თავი I. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით.....	6
თავი II. აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	8
1. საუბნო საარჩევნო კომისიების საექვო დაკომპლექტება.....	9
2. ბაგა-ბაღებისა და სკოლის დირექტორებზე ზეწოლა და მათი გათავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით	10
თავი III. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება.....	12
1. უფასო სარეკლამო დროის გადანაწილების ახალი წესი.....	12
2. ცესკოს მიერ მიღებული დადგენილებები	13
2.1. ცესკოს 19 აგვისტოს #58/2016 დადგენილება	13
2.2. ცესკოს 24 აგვისტოს #60/2016 დადგენილება	14
თავი IV. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება.....	16
1. საბიუჯეტო დაწესებულებები თანამშრომელთა მობილიზება წინასაარჩევნო აგიტაციისთვის 16	
1.2. ზუგდიდის შეხვედრა	17
1.3. გურჯაანის შეხვედრა	17
2. უკანონო აგიტაცია	18
1.1. უკანონო აგიტაცია ბიუჯეტის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებაზე	18
1.2. უკანონო აგიტაცია მუნიციპალიტეტებისათვის განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენებით.....	19
1.3. უკანონო აგიტაცია უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ.....	20
3. სხვა ინსტიტუციური რესურსის გამოყენება საარჩევნო მიზნით	21
3.1. მუნიციპალური SMS-ები მმართველი პარტიის სასარგებლოდ	21
3.2. სახელმწიფო უწყებების რეკლამები წინასაარჩევნო.....	22
თავი V. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	24
1. სახელმწიფოს საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივები.....	24
1.1. პენსიების ზრდა	25
1.2. შეღავათები მაღალმთიან რეგიონებს	25
რეკომენდაციები.....	27

შესავალი

წინასაარჩევნო პროცესებზე ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გავლენა, როგორც წესი, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას აქვს. ეს გავლენა იმდენად დიდი შეიძლება იყოს, რომ, ფაქტობრივად, არჩევნების შედეგებიც კი განსაზღვროს, შესაბამისად, ამ რესურსების გამოყენების შეზღუდვას ძალიან დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ამ საკითხს უკვე მრავალი წელია იკვლევს. ამჯერად გთავაზობთ შუალედურ ანგარიშს, რომელშიც შეფასებულია ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის. საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 2016 წლის 8 ივნისიდან 25 სექტემბრამდე არსებულ დროის შუალედს. 8 ივნისს ოფიციალურად დაიწყო საარჩევნო კამპანია, ამიტომაც იქნა ეს თარიღი ათვლის წერტილად შერჩეული. კვლევაში აღწერილი რამდენიმე შემთხვევა 8 ივნისამდე მოხდა, მაგრამ დიდი მნიშვნელობის გამო მაინც მოხვდა ამ ანგარიშში.

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

ანგარიშში თავდაპირველად განმარტებულია ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების არსი და ტიპები. მომდევნო ოთხი თავი 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო გამოყენების კონკრეტულ შემთხვევებს მიმოიხილავს, ხოლო ბოლო თავში შეჯამებულია ჩვენი ორგანიზაციის რეკომენდაციები.

ძირითადი მიგნებები

2016 წლის 8 ივლისიდან 25 სექტემბრამდე ჩვენ მიერ განხორციელებულმა მონიტორინგმა აჩვენა, რომ საპარლამენტო არჩევნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას არ მიუღწევია ისეთი მასშტაბებისთვის, რომ დიდი გავლენა მოეხდინა საარჩევნო გარემოზე.

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

წინასაარჩევნოდ ზოგიერთი პოლიტიკური პარტიის მხრიდან ხშირად კეთდებოდა განცხადებები მათ მხარდამჭერებსა და საარჩევნო კანდიდატებზე სამართალდამცავი უწყებების მხრიდან განხორციელებული ზეწოლის შესახებ. მიუხედავად ამისა, რთული აღმოჩნდა ასეთი ფაქტების უმეტესობის გადამოწმება/დადასტურება. ზოგ შემთხვევაში ზეწოლის სავარაუდო სამიზნეები თავად ამბობდნენ უარს ამ ფაქტების შესახებ მეტი დეტალების მოწოდებაზე, ზოგჯერ კი ფაქტები არ დასტურდებოდა. პოლიტიკური პარტიები, ასევე, ხშირად აცხადებდნენ, რომ მათ სააგიტაციო შეხვედრებს ესწრებოდნენ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (სუს) თანამშრომლები.

არჩევნების პროცესზე ნეგატიური გავლენა ჰქონდა სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ლიდერების შესახებ ინტერნეტით გავრცელებულ ფარულ ვიდეო და აუდიო ჩანაწერებს, რომლებიც ეტაპობრივად ქვეყნდებოდა სხვადასხვა ვებგვერდების მეშვეობით. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს საგამოძიებო ორგანოებმა ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ დაასრულეს გამოძიება წარმატებულად და ვერ მისცეს პასუხისმგებლობა ამ ჩანაწერების ავტორი ანდა გამავრცელებელი. უფრო მეტიც, არჩევნებამდე რამდენიმე კვირით ადრე მთავარმა პროკურატურამ საზოგადოებას გააცნო 2011 წლის 26 მაისის დემონსტრაციის დაშლის ახალი ვიდეო კადრები, რომელთა საფუძველზეც ბრალი წაუყენეს კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის ყოფილ უფროსს დათა ახალაიას. ამ ვიდეო კადრების ხუთი წლის შემდეგ, არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე გამოჩენა საფუძვლიან ეჭვს აჩენს ამ ქმედების საარჩევნო მოტივების შესახებ.

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსის სავარაუდოდ საარჩევნო მიზნით გამოყენების სხვა ყურადსაღები შემთხვევა საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტებისას გამოიკვეთა. ასევე, აღსანიშნავია მიმდინარე წლის გაზაფხულზე ზოგიერთი ბაგა-ბაღის თანამშრომლების საექვო გარემოებებში გათავისუფლება.

სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების სერიოზულ შემთხვევებს, ასევე, ადგილი არ ჰქონია. არ შეიმჩნეოდა სახელმწიფო უწყებების მობილიზება და აშკარა მიკერძოება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ. მიუხედავად ამისა, იყო რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ზოგიერთმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, ჩვენი აზრით, არასამართლიანი ან კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება მიიღო. ამ კუთხით აღსანიშნავია პარლამენტის მიერ მიღებული უფასო სარეკლამო დროის განაწილების ახალი წესი და ცესკოს ორი დადგენილება.

ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საანგარიშო პერიოდში მრავალფეროვანი ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსი იქნა გამოყენებული საარჩევნო მიზნით, თუმცა ამ შემთხვევებსაც ისეთი მასშტაბისთვის არ მიუღწევია, რომ მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონოდა საარჩევნო გარემოზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მმართველი პარტიის „ქართულ ოცნების“ საარჩევნო ღონისძიებებზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული ადამიანების მასშტაბური მობილიზება, რასაც, ფაქტობრივად, ყველა რეგიონში ჰქონდა ადგილი. ასევე, დაფიქსირდა უკანონო აგიტაციის ბევრი ფაქტი, მათ შორის, სოციალური ქსელის მეშვეობით. ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით გახშირდა სახელმწიფო უწყებების მიერ გაწეული საქმიანობის რეკლამირება ვიდეორგოლებით, მოკლე ტექსტური შეტყობინებებითა და სხვა საკომუნიკაციო საშუალებებით.

ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საქართველოს „საარჩევნო კოდექსი“ არჩევნებამდე 60 დღის განმავლობაში კრძალავს საბიუჯეტო პროგრამების დაფინანსების ზრდას და ახალი პროგრამების წამოწყებას, გარდა გარკვეული გამონაკლისისა.

საანგარიშო პერიოდში არ დაფიქსირებულა ცენტრალური ან ადგილობრივ ბიუჯეტის ცვლილება, რომლითაც ცალსახად დაირღვეოდა „საარჩევნო კოდექსის“ ზემოთ აღნიშნული რეგულაციას. არჩევნების დღემდე სამოცი დღით ადრე, ანუ 8 აგვისტოდან რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტში ცვლილებები შეიტანა, თუმცა ყველა მათგანი მთლიანობაში კანონის ფარგლებში ჯდებოდა.

რაც შეეხება საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯებს, ანუ სიტუაციას, როდესაც არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე ისეთი საბიუჯეტო პროგრამების ინიცირება ხდება, რომლებიც ძირითადად ამომრჩევლის გულის მოსაგებად არის გამიზნული, აღსანიშნავი იყო ცენტრალური ხელისუფლების ორი ინიციატივა: ა) პენსიების მატება პირველი ივლისიდან და ბ) მაღალმთიანი დასახლებებისთვის პირველ სექტემბერს ამოქმედებული შეღავათები.

თავი I. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით

ადმინისტრაციული რესურსის და მისი საარჩევნო მიზნით გამოყენების ზუსტი და საყოველთაოდ მიღებული დეფინიცია არც ქართულ და არც საერთაშორისო კანონმდებლობაში არ არსებობს, თუმცა ამ საკითხს არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი ეხება და ცდილობს მასთან დაკავშირებით გარკვეული სახის ერთგვაროვანი მიდგომა ჩამოაყალიბოს. ამ დოკუმენტებისა და მეცნიერთა მოსაზრებების ანალიზზე დაყრდნობით ჩვენ ვიყენებთ ადმინისტრაციული რესურსების შემდეგ კატეგორიებს¹:

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

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

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

შემთხვევებში, როგორც წესი, რთულად გასავლებაა ზღვარი სახელმწიფოსა და პარტიას შორის, რასაც ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი² ითხოვს.

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

² <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

თავი II. აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

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

რაც შეეხება 2016 წელს, წინასაარჩევნოდ ზოგიერთი პოლიტიკური პარტიის მხრიდან ხშირად კეთდებოდა განცხადებები მათს მხარდამჭერებსა და საარჩევნო კანდიდატებზე სამართალდამცავი უწყებების მხრიდან განხორციელებული ზეწოლის შესახებ. მიუხედავად ამისა, რთული აღმოჩნდა ასეთი ფაქტების გადამოწმება/დადასტურება. ზოგ შემთხვევაში ზეწოლის სავარაუდო სამიზნეები თავად ამბობდნენ უარს ამ ფაქტების შესახებ მეტი დეტალების მოწოდებაზე, ზოგჯერ კი ფაქტები არ დასტურდებოდა.

არჩევნების პროცესზე ნეგატიური გავლენა ჰქონდა სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ლიდერების შესახებ ინტერნეტით გავრცელებულ ფარულ ვიდეო და აუდიო ჩანაწერებს, რომლებიც ეტაპობრივად ქვეყნდებოდა სხვადასხვა ვებგვერდების მეშვეობით. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს საგამოძიებო ორგანოებმა ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ დაასრულეს გამოძიება წარმატებულად და ვერ მისცეს პასუხისგებაში ამ ჩანაწერების ავტორი ანდა გამავრცელებელი. საზოგადოებაში არსებობს ეჭვი, რომ ამ ჩანაწერების დამზადება/გავრცელების უკან ჩვენი ქვეყნის სპეციალური სამსახურები დგანან, რომელთა მიზანია საარჩევნოდ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების დისკრედიტაცია. ამ ეჭვს აძლიერებს ისიც, რომ ამ შემთხვევების გამოსაძიებლად და დამნაშავეების გამოსავლენად შესაბამისი უწყებებს საკმარისი დრო ჰქონდა, თუმცა ჯერ-ჯერობით სასურველი შედეგი არ დამდგარა.

უფრო მეტიც, არჩევნებამდე რამდენიმე კვირით ადრე მთავარმა პროკურატურამ საზოგადოებას გააცნო 2011 წლის 26 მაისის დემონსტრაციის დაშლის ახალი ვიდეო კადრები, რომელთა საფუძველზეც ბრალი წაუყენეს კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის ყოფილ უფროსს დათა ახალაიას. ამ ვიდეო კადრების ხუთი წლის შემდეგ, არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე გამოჩენა საფუძვლიან ეჭვს აჩენს ამ ქმედების საარჩევნო მოტივების შესახებ.

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

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსის სავარაუდოდ საარჩევნო მიზნით გამოყენების სხვა ყურადსაღები შემთხვევა საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტებისას გამოიკვეთა. ასევე, აღსანიშნავია მიმდინარე წლის გაზაფხულზე ზოგიერთი ბაგა-ბაღის თანამშრომლების საექვო გარემოებებში გათავისუფლება. მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების ეს შემთხვევები სცდება საანგარიშო პერიოდს, დიდი მნიშვნელობის გამო მაინც მოვახვედრეთ ჩვენს კვლევაში.

1. საუბნო საარჩევნო კომისიების საექვო დაკომპლექტება

8 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების შესარჩევი კონკურსი 19-23 აგვისტოს ჩათვლით მიმდინარეობდა. მანამდე ჩვენთვის ცნობილი გახდა, რომ რიგ მუნიციპალიტეტებში საარჩევნო კომისიები დაკომპლექტება წინასწარ შედგენილი სიების მიხედვით მოხდებოდა.

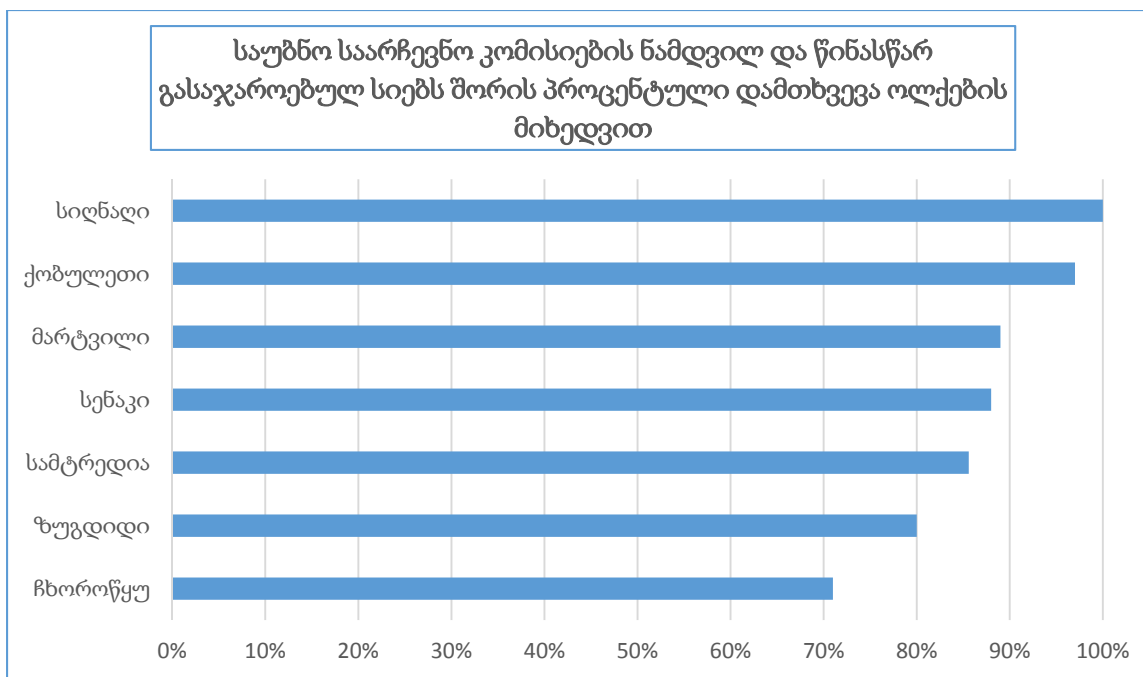
„საარჩევნო კოდექსის“ თანახმად საუბნო საარჩევნო კომისიის 13 წევრიდან შვიდი ინიშნება პარტიული ნიშნით, ხოლო ექვსი ირჩევა პროფესიული ნიშნით. სწორედ ამ ექვსი წევრის შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობისა და მიზანშეწონილობას კუთხით წარმოიშვა კითხვები

კანონის მიხედვით საოლქო საარჩევნო კომისია ვალდებულია ჩაატაროს ღია და გამჭვირვალე კონკურსი, რომლის დროსაც კომისიის წევრები შერჩეული იქნებიან პროფესიული უნარების მიხედვით. შერჩევის პროცესის დასრულებამდე ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების მიერ მედიაში გავრცელდა ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ გარკვეულ საარჩევნო ოლქებში არსებობდა წინასწარ შედგენილი სიები, რომლებიც „ქართული ოცნების“ აქტივისტებით, ნათესავებითა და ახლობლებით იყო დაკომპლექტებული. სიებში სულ მითითებული იყო 8 საარჩევნო ოლქის უბნების სრული ან ნაწილობრივი შემადგენლობები, მთლიანობაში 1507 პირი.

ინფორმაციის ავტორების აზრით, ამ პირებს უნდა დაეკავებინათ საუბნო საარჩევნო კომისიების ვაკანტური თანამდებობები. ასეთი ქმედება დადასტურების შემთხვევაში უნდა ჩათვლილიყო საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად.

მას შემდეგ რაც ცესკოს ოფიციალურ ვებგვერდზე დაიდო მთელი ქვეყნის მასშტაბით საუბნო საარჩევნო კომისიების სრული შემადგენლობები, გადავამოწმეთ ემთხვეოდა თუ არა უბნების შემადგენლობები წინასწარ გავრცელებულ სიებს.

მონაცემების ურთიერთშედარებამ გვანახა, რომ 1507 პირიდან 1307 ცესკოს ვებგვერდზე მოცემულ შემადგენლობებს ზუსტად დაემთხვა, რაც მთლიანობაში 86.7%-იან დამთხვევას ნიშნავს. უფრო კონკრეტულად: სენაკის N63 საარჩევნო ოლქში 275 ადამიანიდან დაემთხვა 242 (88%); ქობულეთის N71 საარჩევნო ოლქში 288 ადამიანიდან - 280 (97.2%); მარტვილის N62 საარჩევნო ოლქში 204 ადამიანიდან - 182 (89.2%); ზუგდიდის N65 და N66 საარჩევნო ოლქებში 414 ადამიანიდან - 327 (80%); ჩხორწყუს N67 საარჩევნო ოლქში 16 ადამიანიდან - 12 (75%); სამტრედიის N55 საარჩევნო ოლქში 299 ადამიანიდან - 256 (85.6%); სიღნაღის N25 საარჩევნო ოლქში კი, 11 ადამიანიდან დაემთხვა თერთმეტივე (100%).



რთულია ცალსახად იმის თქმა, ნამდვილად „ქართული ოცნების“ აქტივისტები არიან თუ არა ის პირები, რომელთა სიებიც წინასწარ გახდა ცნობილი და რეალურად დაინიშნენ საუბნო საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით შესავსებ თანამდებობებზე, მაგრამ თუნდაც ის გარემოება, რომ ამ სიებს შორის ამხელა დამთხვევა დაფიქსირდა, სერიოზულ კითხვებს აჩენს პროცესის სანდოობისა და მიუკერძოებლობის კუთხით.

რეკომენდაციები

- საჭიროა, საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დასანიშნი თანამდებობის შევსების პროცესის მეტი რეგლამენტაცია და მკაფიო საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბება;
- უნდა შემუშავდეს კანდიდატთა შერჩევის ისეთი პროცედურები, რომლებიც მინიმუმამდე დაიყვანენ იმის შანსებს, რომ პოლიტიკური პარტიების აქტივისტები დაინიშნონ ამ თანამდებობებზე.

2. ბაგა-ბაღებისა და სკოლის დირექტორებზე ზეწოლა და მათი

გათავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით

მიმდინარე წლის გაზაფხულზე თბილისში დაფიქსირდა ბაგა-ბაღის დირექტორების სამსახურიდან მასშტაბური გათავისუფლების შემთხვევები. მართალია, მოვლენები ცდება საანგარიშო პერიოდს, თუმცა ეს შემთხვევები ანგარიშის მიზნებისთვის საინტერესოა მათი განსაკუთრებული პოლიტიკურ-წინასაარჩევნო ხასიათიდან გამომდინარე. 21-23 მარტს *თბილისის ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტომ* დირექტორის პოზიციიდან გაათავისუფლა თბილისის ცხრა ბაგა-ბაღის დირექტორი (NN 83, 6, 2, 215, 85, 211, 90, 92), ბრძანებას საფუძვლად დაედო მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის დასკვნები. შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტის დასკვნები ატარებდა შაბლონურ ხასიათს,

ხოლო საკუთრივ პროცესში იკვეთებოდა პოლიტიკური კუთვნილების ნიშნით დისკრიმინაციის ნიშნები.

გათავისუფლებული მასწავლებლები წინა ხელისუფლების პერიოდში იყვნენ თანამდებობაზე დანიშნული და მათი უმრავლესობა რამდენიმე არჩევნების დროს ბალების შენობაში გახსნილი საუბნო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარეები იყვნენ. ყოფილი დირექტორების განცხადებით სააგენტოს წარმომადგენლებმა გათავისუფლებამდე არაოფიციალურად მოთხოვეს/ურჩიეს მოადგილეების გათავისუფლება, უარის მიღების შემდეგ მათთან შევიდა მერიის შიდა აუდიტი, რომლის დასკვნაც გახდა მათი გათავისუფლების ოფიციალური მიზეზი.

ცხრავე გათავისუფლებულმა დირექტორმა კოლექტიური სარჩელით მიმართა სასამართლოს და მათი საქმეები განხილვის პროცესშია. 18 მაისს კიდევ ოთხი ბაგა-ბაღის დირექტორი გაათავისუფლეს. კერძოდ, თბილისის მერიის აუდიტის სამსახურის დასკვნის საფუძველზე თანამდებობა დაატოვებინეს 36-ე ბაღის დირექტორს, ხოლო ბაღების მართვის სააგენტოს მონიტორინგის სამსახურის დასკვნის საფუძველზე - მე-3, 144-ე და 213-ე ბაღების დირექტორებს. ზემოთ ნახსენები შემთხვევების მსგავსად ისინიც წარსულში საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეები იყვნენ და ამ შემთხვევაშიც მათ ჯერ მოადგილეების გათავისუფლება მოსთხოვეს.

მაისში გათავისუფლებულებიდან სამმა მათგანმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ სამართლებრივი დახმარებით სასამართლოში შეიტანა სარჩელი. მათ მიმართ პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციის და შრომითი უფლებების დარღვევის შესაძლო ფაქტებს თბილისის საქალაქო სასამართლო განიხილავს.

თავი III. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

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

საანგარიშო პერიოდში სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების სერიოზულ შემთხვევებს ადგილი არ ჰქონია. არ შეიმჩნეოდა სახელმწიფო უწყებების მობილიზება და აშკარა მიკერძოება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ. მიუხედავად ამისა, იყო რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ზოგიერთმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, ჩვენი აზრით, კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება მიიღო. ამ კუთხით აღსანიშნავია ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცეკო) ორი დადგენილება და პარლამენტის მიერ მიღებული უფასო სარეკლამო დროის განაწილების ახალი წესი.

1. უფასო სარეკლამო დროის გადანაწილების ახალი წესი

22 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა შემჭიდროვებულ ვადებში „საარჩევნო კოდექსში“ შეიტანა ცვლილებები, რომლებიც შეეხება საარჩევნო სუბიექტებისთვის უფასო წინასაარჩევნო რეკლამის გადანაწილების ახლებურ წესს. ახალი წესით სარეკლამო დროის მისაღებად საარჩევნო სუბიექტებს კვლავ მოეთხოვებათ საპარლამენტო ან ადგილობრივ არჩევნებში, შესაბამისად, 4 და 3 პროცენტის ბარიერის გადალახვა, თუმცა, ძველი რეგულაციისგან განსხვავებით, სარეკლამო დრო, ასევე, უნდა მიეცეთ საარჩევნო ბლოკში შემავალ ყველა პარტიას და არა მხოლოდ ბლოკის პირველ ნომერს. გარდა ამისა, შენარჩუნდა უფასო სარეკლამო დროის საერთო ხანგრძლივობა, რომლის გამოყოფაც ევალებათ მაუწყებლებს. ამის შედეგად, იგივე სარეკლამო დრო ადრე თუ ნაწილდებოდა 5 პოლიტიკურ პარტიაზე, ახალი რეგულაციით, ამ დროის გამოყოფა თანაბრად უწევს 11 პოლიტიკურ პარტიას, რადგანაც წინა არჩევნებში საჭირო ბარიერი ორმა საარჩევნო ბლოკმა გადალახა, რომლებშიც მთლიანობაში 8 პარტია იყო გაწევრებული.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია არჩევნებში გამარჯვებული საარჩევნო ბლოკი „ქართული ოცნება“, რომელიც 6 პარტიისგან შედგებოდა. ამ 6 პარტიიდან ადრე თუ მხოლოდ ერთ მათგანს ეკუთვნოდა უფასო სარეკლამო დრო, ახალი წესის მიღების შემდეგ ექვსივე თანაბრად ისარგებლებს ამ პრივილეგიით.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტი პარლამენტართა მცირე ჯგუფმა შეიმუშავა და პროცესიდან ფაქტობრივად გამოთიშული იყო პოლიტიკური პარტიების მთელი სპექტრი. ვინაიდან ეს საკითხი პირდაპირ გავლენას ახდენდა მათ საქმიანობაზე, ყველა წამყვანი პოლიტიკური პარტია აუცილებლად უნდა ყოფილიყო კანონპროექტის შემუშავების პროცესში ჩართული.

მიუხედავად იმისა, რომ უფასო სარეკლამო დროის განაწილების ძველი წესი არაკონსტიტუციური იყო, ამ ცვლილების ასეთი სახით მიღებაც არ იყო სასურველი, რადგანაც, ახალი წესი გარდა იმისა, რომ უსამართლოა, იგი მნიშვნელოვნად აზიანებს რამდენიმე ოპოზიციურ პოლიტიკურ პარტიას. ასევე, ეს ინიციატივა თავისი შინაარსით შეიძლება წარმოადგენდეს სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო მიზნით გამოყენების მაგალითს.

რეკომენდაცია

უფასო სარეკლამო დრო უნდა გადანაწილდეს უფრო სამართლიანად. ახალ წესში გარკვეული პროპორციით გათვალისწინებული უნდა იყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა. ასევე, საარჩევნო ბლოკში შემავალ პარტიასა და არჩევნებში ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიებს შორის სარეკლამო დროის განაწილება უნდა მოხდეს დიფერენცირებულად, კერძოდ, ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიას შედარებით უფრო მეტი დრო უნდა მიეცეს, რათა თავიდან ავიცილოთ საარჩევნო ბლოკების შექმნის ინსტრუმენტის ბოროტად გამოყენება.

2. ცესკოს მიერ მიღებული დადგენილებები

წინასაარჩევნო პერიოდში ცესკოს მისამართით არ ყოფილა განსაკუთრებული კითხვები ამ უწყების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და მიკერძოებულობის კუთხით. მთლიანობაში ცესკო კარგად ართმევს თავს დაკისრებულ მოვალეობებს, თუმცა იყო ორი შემთხვევა, როდესაც მისი გადაწყვეტილებები, ჩვენი აზრით, არ შეესაბამებოდა ქვეყანაში მოქმედ კანონმდებლობას. ეს შემთხვევები არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო მიზნით გამოყენების ტიპურ მაგალითებს, მაგრამ, რადგანაც მაინც არსებობს გარკვეული კითხვები ამ აქტებთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მათი კვლევაში მოხსენიება.

2.1. ცესკოს 19 აგვისტოს #58/2016 დადგენილება

19 აგვისტოს ცესკომ მიიღო დადგენილება, რომელიც პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციის პროცედურებს უკავშირდება. დადგენილების მიხედვით საჯარო რეესტრში რეგისტრირებულ პარტიებს, რომლებსაც საარჩევნო სუბიექტებად რეგისტრაცია სურთ და პარალელურად პარტიების რეესტრში არ უფიქსირდებათ ხელმძღვანელობაზე / წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირი, 2016 წლის 8 ოქტომბერს გასამართი არჩევნების მიზნებისთვის, ამ პარტიების ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირებად ჩაითვლებიან მათი წესდების მიხედვით განსაზღვრული ხელმძღვანელი პირები.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ არ ეთანხმება აღნიშნულ წესს. კანონმდებლობის მიხედვით საქართველოში მხოლოდ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიმართ მოქმედებს უტყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია, რაც იმას ნიშნავს,

რომ პირის მხოლოდ პარტიის წესდებაში მითითება არ უნდა ჩაითვალოს წარმომადგენლობაზე/ხელმძღვანელობაზე სათანადო უფლებამოსილების არსებობის საფუძვლად.

გარდა ამისა, ცესკოს დადგენილების მე-2 პუნქტის მიხედვით აღნიშნული წესი არ ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებსაც საჯარო რეესტრში მიმართვის შემდეგ უარი ეთქვათ ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის შესახებ ინფორმაციის განახლებაზე. ჩვენი აზრით, დადგენილების ამ ნაწილით საჯარო რეესტრის პოლიტიკურ გაერთიანებათა რეესტრმა შესაძლოა დაკარგოს თავისი ფუნქცია, რადგან იქმნება რისკი, რომ პარტიები მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის განახლებას აღარ განახორციელებენ. შესაბამისად, ცესკო ამ დადგენილებით შესაძლებლობას აძლევს პოლიტიკურ პარტიებს გვერდი აუარონ კანონის მოთხოვნებს.

2.2. ცესკოს 24 აგვისტოს #60/2016 დადგენილება

24 აგვისტოს ცესკოს მიღებული დადგენილებით განისაზღვრა 8 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებზე სუბიექტებისთვის ნომრის მინიჭების ახალი წესი. აღნიშნული წესის მიხედვით საარჩევნო სუბიექტს შეუძლია გამოიყენოს ის საარჩევნო რიგითი ნომერი, რომელიც მას ბოლო საერთო ადგილობრივი არჩევნებისთვის მიენიჭა. ახალი დადგენილებით ისარგებლა ორმა პარტიამ, „ახალმა მემარჯვენებმა“ და „პატრიოტთა ალიანსმა“, მათ წილისყრის გარეშე მიიღეს საარჩევნო რიგითი ნომრები.

„საარჩევნო კოდექსის“ მიხედვით საპარლამენტო არჩევნების დროს ის სამი პარტია, რომელმაც წინა საპარლამენტო არჩევნებისას ხმების ყველაზე მეტი რაოდენობა მიიღო, ირჩევს პირველ სამ ნომერს ან იტოვებენ უკვე მათთვის წინა საპარლამენტო არჩევნებისთვის მინიჭებულ ნომრებს. რაც შეეხება დანარჩენ პარტიებს, კანონის იმპერატიული დათქმით, ისინი რიგითი ნომრის განსაზღვრისათვის მონაწილეობენ წილისყრაში. აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ ცესკოს მიერ მიღებული დადგენილება სწორედ ამ ნორმას ეწინააღმდეგება, რადგან შესაძლებლობა მიეცათ პარტიებს, გვერდი აუარონ წილისყრის პროცედურას და დაიტოვონ ის რიგითი ნომრები, რომლებიც მათ ბოლო საერთო ადგილობრივი არჩევნების დროს მიენიჭათ.

მიგვაჩნია, რომ ორივე შემთხვევაში ცესკოს მიერ მიღებული დადგენილებები ადგენს „საარჩევნო კოდექსისაგან“ განსხვავებულ რეგულაციებს, რაც კანონმდებლობის დარღვევას წარმოადგენს.

ცესკოს აღნიშნული დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკურმა პარტიამ“ სასამართლოში გაასაჩივრა. ამ დავაში სააპელაციო ეტაპზე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ სასამართლოს მეგობრის (amicus curiae) სტატუსით მონაწილეობდა. თბილისის საქალაქო სასამართლომ, მიუხედავად იმისა, რომ ცესკოს მიერ მიღებული დადგენილება აშკარად ეწინააღმდეგებოდა „საარჩევნო კოდექსს“, არ დააკმაყოფილა პარტიის სარჩელი, რაც, ასევე, ძალაში დარჩა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მიერ. სასამართლოს სხდომებზე საკითხის განხილვისას გამოჩნდა, რომ მოსამართლეები კარგად ვერ ერკვეოდნენ საარჩევნო რეგულაციებში და უჭირდათ სწორი დასკვნების გამოტანა.

რეკომენდაცია

საჭიროა, მოსამართლეთა კვალიფიკაციის შემდგომი ამაღლება საარჩევნო დავების კუთხით.

თავი IV. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

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

საანგარიშო პერიოდში მრავალფეროვანი ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსი იქნა გამოყენებული საარჩევნო მიზნით, თუმცა ამ შემთხვევებს ისეთი მასშტაბისთვის არ მიუღწევია, რომ მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონოდა საარჩევნო პროცესებზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მმართველი პარტიის „ქართულ ოცნების“ საარჩევნო ღონისძიებებზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებში⁴ დასაქმებული ადამიანების მასშტაბური მობილიზება, რასაც, ფაქტობრივად, ყველა რეგიონში ჰქონდა ადგილი. ასევე, დაფიქსირდა უკანონო აგიტაციის ბევრი ფაქტი, მათ შორის, სოციალური ქსელის მეშვეობით. ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით გახშირდა სახელმწიფო უწყებების მიერ გაწეული საქმიანობის რეკლამირება ვიდეორგოლებით, მოკლე ტექსტური შეტყობინებებითა და სხვა საკომუნიკაციო საშუალებებით.

1. საბიუჯეტო დაწესებულებები თანამშრომელთა მობილიზება წინასაარჩევნო აგიტაციისთვის

ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული პირები, როგორც წესი, ხელისუფლებაში მყოფი პარტი(ებ)ისთვის მნიშვნელოვანი სააგიტაციო რესურსია. ბოლო სამი არჩევნების დროს ამ რესურსის ყველა სახელისუფლო პარტია აქტიურად იყენებდა. გამონაკლისი არც მიმდინარე წინასაარჩევნო პერიოდი ყოფილა.

საანგარიშო პერიოდში პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „ქართული ოცნება“ ქვეყნის ყველა რეგიონულ ცენტრში ფართომასშტაბიანი სააგიტაციო დემონსტრაციები გამართა, რომელთაც ყოველთვის ესწრებოდნენ პრემიერმინისტრი გიორგი კვირიკაშვილი და პარტიის სხვა ლიდერები. ამ ღონისძიებებს ჩვენი რეგიონული კოორდინატორებიც აკვირდებოდნენ გორში, ბათუმში, ონში, თელავში, ზუგდიდსა და სხვა ქალაქებში. ყველა

⁴ საბიუჯეტო ორგანიზაცია – მხარჯავი დაწესებულება ან/და ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში თანხის განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია, რომელიც ახორციელებს საკუთარი ბიუჯეტის პროექტის მოზადებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და ანგარიშგებას დადგენილი ნორმების, პროცედურებისა და წესების თანახმად.

შეხვედრაზე თვალში საცემი იყო საჯარო მოსამსახურეებისა და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომელთა სრული მობილიზება. ღონისძიებებს ესწრებოდნენ მუნიციპალიტეტის საკრებულოების, გამგეობების და მერიების საჯარო მოხელეები, ასევე, სხვადასხვა სსიპ⁵-ის და სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი ა(ა)იპ⁶-ებისა და შპს⁷-ების თანამშრომლები.

ეს შეხვედრები, ძირითადად, არასამუშაო საათებში ან დასვენების დღეებში ეწყობოდა, შესაბამისად, საჯარო მოხელეები აგიტაციის რეგულაციებს, როგორც წესი, არ არღვევდნენ. თუმცა, ყველაზე პრობლემური აქ ის იყო, რომ დიდი ალბათობით საბიუჯეტო ორგანიზაციის თანამშრომელი საკუთარი ნებით არ მონაწილეობდნენ ამ ღონისძიებებში. მიუხედავად იმისა, რომ ღიად საკუთარი აზრის დაფიქსირებას ერიდებოდნენ, თითოეულ შეხვედრაზე ჩვენს კოორდინატორებს, რამდენიმე რესპონდენტი უდასტურებდა, რომ მათ ზემდგომი პირისგან ჰქონდათ ინსტრუქცია მიღებული დასწრებოდნენ შეხვედრას.

ჩვენი აზრით, მასობრივი მობილიზების ფაქტები იძლევა საფუძველს იმის ვარაუდისა, რომ აღნიშნულ შემთხვევებში შესაძლოა, ადგილი ჰქონოდა საქართველოს საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული ნორმების დარღვევას, რომლითაც აკრძალულია „სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმა ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას.“ დაუმჯობესებელია, საჯარო უწყებებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა თუ სახელმწიფო ბიუჯეტებიდან დაფინანსებულ ორგანიზაციებში დასაქმებულ პირთა იძულება, საკუთარი ნების საწინააღმდეგოდ მიიღონ მონაწილეობა წინასაარჩევნო აქციასა თუ შეხვედრაში.

1.2. ზუგდიდის შეხვედრა

23 ივლისს „ქართულმა ოცნებამ“ ზუგდიდის ცენტრალურ მოედანზე სამეგრელოს რეგიონის მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატები წარადგინა. მაჟორიტარების წარდგენას რამდენიმე ათასი ამომრჩეველი ესწრებოდა. შეხვედრა არასამუშაო დღეს მოეწყო, რომელსაც ჩვენი წარმომადგენელიც აკვირდებოდა. მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატთა წარდგენა საჯარო უწყებებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა თუ სახელმწიფო ბიუჯეტებიდან დაფინანსებულ ორგანიზაციებში დასაქმებულთა მასობრივი მობილიზაციის ფონზე წარიმართა. ჩვენ გავესაუბრეთ რამდენიმე მათგანს, რომელთაც დაადასტურეს, რომ აქციაზე ყოფნის მოთხოვნა სამსახურის უფროსისგან და ადმინისტრაციულ ერთეულებში (სოფლებში) გამგებლის წარმომადგენლებისგან მიიღეს.

1.3. გურჯაანის შეხვედრა

მსგავსი შემთხვევა დაფიქსირდა 9 სექტემბერს გურჯაანში. გავრცელდა კადრები⁸, სადაც გურჯაანის ა(ა)იპ ბაგა-ბაღების გაერთიანების თანამშრომლები სამუშაო საათებში „ქართული ოცნების“ მაჟორიტარობის კანდიდატის, დავით სონღულაშვილის შეხვედრაზე იმყოფებოდნენ და როგორც თავად აცხადებდნენ, შეხვედრაზე ისინი უფროსის დავალებით იყვნენ მისულები.

⁵ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

⁶ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი

⁷ შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=Q6HWXpicaIs>

მსგავსი პრობლემა ყველაზე მწვავედ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისწინა პერიოდში იდგა, როდესაც სახეზე იყო საჯარო მოსამსახურეების აგიტაციაში ჩაბმის დიდი მასშტაბები. ამ არჩევნებსა და წინა საპარლამენტო არჩევნებს შორის განსხვავება ის იყო, რომ 2012 წელს გაცილებით უფრო დიდი და ცხადი ზეწოლა იყო საბიუჯეტო ორგანიზაციის თანამშრომლებზე და ბევრი მათგანი ამას ღიადაც აფიქსირებდა/აპროტესტებდა. 2016 წელს კი ზემდგომი ორგანოებიდან ზეწოლა, როგორც ჩანს, შედარებით უფრო მსუბუქ ხასიათს ატარებდა, თუმცა ეს არსებული პრობლემის მნიშვნელობას არ აკნინებს.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო ორგანიზაციის ხელმძღვანელებმა თავი უნდა შეიკავონ მათზე დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეების წინასაარჩევნო აგიტაციაში უკანონო ჩაბმისგან და პატივი სცენ მათ შრომით უფლებებს. ასევე, თანამშრომელთა აგიტაციაში ჩაბმით არ შეაფერხონ მუნიციპალური ორგანოების ფუნქციონირება.

2. უკანონო აგიტაცია

„საარჩევნო კოდექსით“ აგიტაციის უფლება აკრძალული აქვთ ცენტრალური და ადგილობრივი საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჯარო მოხელეებს სამუშაო საათებში და მაშინ, როდესაც ისინი ასრულებენ სამსახურებრივ მოვალეობებს. ამასთანავე, აკრძალულია ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებებზე ორგანიზატორის მიერ აგიტაციის გაწევა. აგიტაცია, ასევე, ეკრძალება უცხო ქვეყნის მოქალაქეს.

საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა გარკვეული რაოდენობა შემთხვევებისა, რომლის დროსაც აღნიშნული რეგულაციები ირღვეოდა.

1.1. უკანონო აგიტაცია ბიუჯეტის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებაზე

არჩილ თალაკვაძის შემთხვევა

7 აგვისტოს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებით „გომისმოთბა 2016“ აღინიშნა. ღონისძიება სხვადასხვა სპორტულ, კულტურულ და ექსტრემალურ აქტივობებს შეიცავდა და მას ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ერთად საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე არჩილ თალაკვაძეც ესწრებოდა. ღონისძიების ფარგლებში თალაკვაძემ მოსახლეობას სიტყვით მიმართა და მათ ხელისუფლების მიერ დაგეგმილი პროექტების განხორციელებაზე ესაუბრა. თალაკვაძე ღონისძიებაზე ისეთ საკითხებზე საუბრითაც შემოიფარგლა, რომელიც ცდებოდა მის, როგორც შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილის ფუნქციებს. შესაბამისად, ჩვენი პოზიციით, მისი მიმართვა აღქმულ უნდა ყოფილიყო აგიტაციად მმართველი პარტიის სასარგებლოდ, ხოლო აღნიშნული ქმედება კი, თვითმმართველობის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებაზე პირდაპირ არის აკრძალული „საარჩევნო კოდექსით“.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ჩვენმა ორგანიზაციამ 11 აგვისტოს საჩივრით მიმართა ოზურგეთის საოლქო საარჩევნო კომისიას და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგებლის, მერაბ ჭანუყვადის დაჯარიმება მოითხოვა. საოლქო საარჩევნო კომისიამ არ გაიზიარა ჩვენი პოზიცია და მიიჩნია, რომ ვინაიდან არჩილ თალაკვაძე იმ დროისათვის ოფიციალურად არ იყო რეგისტრირებული მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატად, მისი ქმედება არ შეიძლება აღქმული ყოფილიყო აგიტაციად.

მერაბ ქვარაიას შემთხვევა

15 სექტემბერს მედიით გავრცელდა ინფორმაცია, რომ ზუგდიდის N2 საჯარო სკოლის გახსნაზე „ქართული ოცნება“ სასარგებლოდ აგიტაციას ეწეოდა ამავე პარტიის მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატი მერაბ ქვარაია. კადრებიდან ჩანს, რომ სიტყვის წარმოსათქმელად მერაბ ქვარაია სკოლის დირექტორმა წარადგინა. მან შეხვედრაზე მოქმედი ხელისუფლების დროს უკვე გაკეთებულ და მომავალში განსახორციელებელ პროექტებზე ისაუბრა.⁹

ჩვენი აზრით, აღნიშნული ქმედება აღქმულ უნდა იყოს აგიტაციად, რაც პირდაპირ არის აკრძალული „საარჩევნო კოდექსით“. აღნიშნულ დარღვევასთან დაკავშირებით საჩივრით მივმართეთ ზუგდიდის საოლქო საარჩევნო კომისიას, სადაც საკითხი ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია.

1.2. უკანონო აგიტაცია მუნიციპალიტეტებისათვის განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენებით

საანგარიშო პერიოდში ერთ-ერთი გამოკვეთილი ტენდენცია სოციალური ქსელებით უკანონო აგიტაციას უკავშირდება. სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებას მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა, რომ ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ოფიციალურ ფეისბუქ გვერდზე გაზიარებული იყო „ქართული ოცნების“ მაჟორიტარობის კანდიდატის ინტერვიუ, რაც ჩვენი შეფასებით წარმოადგენს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებით უკანონო აგიტაციას. აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით საჩივრით მივმართეთ ონის საოლქო საარჩევნო კომისიას, რომელმაც სრულად გაიზიარა ჩვენი პოზიცია და საკრებულოს თავმჯდომარის წინააღმდეგ შეადგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი. მსგავსი შემთხვევა დაფიქსირდა ასევე ბაღდათის მუნიციპალიტეტში. მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ფეისბუქ გვერდზე გამოქვეყნდა „ქართული ოცნების“ სასარგებლოდ განხორციელებული სააგიტაციო მასალა.

პრობლემები გამოვლინდა, ასევე, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეების მხრიდან სამუშაო საათებში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ აგიტაციის გაწევაში: მაგალითად, ქუთაისის საკრებულოს საორგანიზაციო და ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილების უფროსმა, ლევან გოგელაშვილმა თავის ფეისბუქ გვერდზე, სამუშაო საათებში, რამდენჯერმე გააზიარა ბმული, რომელიც „ქართული ოცნების“ სასარგებლოდ სააგიტაციო შინაარსს ატარებდა.¹⁰ მსგავსი ფაქტები დაფიქსირდა, ასევე, ახალციხის მუნიციპალიტეტში, სადაც საჯარო მოხელეები გიორგი კვირიკაშვილის მიერ ახალციხესა და სამცხე-ჯავახეთის მუნიციპალიტეტებში მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების წარდგენის შესახებ ინფორმაციას აზიარებდნენ.¹¹

რეკომენდაცია

საჯარო მოხელეებმა თავი უნდა შეიკავონ სამუშაო საათებში ნებისმიერი ფორმით აგიტაციაში ჩართვისგან, მითუმეტეს, თუ ისინი აგიტაციისას იყენებენ ადმინისტრაციულ რესურსებს.

⁹ <https://goo.gl/bXjY5w>

¹⁰ <https://goo.gl/urru1>

¹¹ <https://goo.gl/ODYxtX>

1.3. უკანონო აგიტაცია უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ

31 ივლისს ბათუმში პოლიტიკურმა გაერთიანება „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ საქართველოს პარლამენტსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოში მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატები წარადგინა.¹² ღონისძიება პარტიის რეგიონული ოფისის მიმდებარე ტერიტორიაზე გაიმართა. მხარდამჭერებს პარტიის ლიდერებმა მიმართეს, წარდგენის ბოლოს კი შეკრების ორგანიზატორებმა აქტივისტებს საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტისა და ამჟამად უკრაინის ოდესის ოლქის გუბერნატორის მიხეილ სააკაშვილის ვიდეო მიმართვის ჩანაწერი შესთავაზეს.

ყოფილმა პრეზიდენტმა ვიდეომიმართვისას მიმოიხილა აჭარაში 2004 წლის მაისში მიმდინარე მოვლენები, მადლობა გადაუხადა ადგილობრივ მოსახლეობას მაშინდელი მხარდაჭერისთვის, ასევე მოუწოდა შეკრებილებს, რომ კიდევ ერთხელ დაეჭირათ მხარი „ნაციონალური მოძრაობისთვის“ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე.

სააკაშვილი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში გამართულ საჯარო შეხვედრებში მხოლოდ ერთხელ არ ჩართულა: ყოფილი სახელისუფლებო გუნდის მხარდაჭერისკენ მოქალაქეებს 11 ივლისს მარნეულში, 14 ივლისს კი ახალქალაქშიც მოუწოდა. ბათუმის მსგავსად, ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთშიც პარტიამ მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატები წარადგინა.

საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტი 2015 წლიდან უკრაინაში ოდესის გუბერნატორის პოსტს იკავებს. ფაქტს წინ უძღოდა უკრაინის მოქალაქეობის მიღება. შესაბამისად, ამავდროულად სააკაშვილი აღარ არის საქართველოს მოქალაქე.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი (45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი) უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობას ცალსახად უკრძალავს. ჩვენი აზრით კი, მიხეილ სააკაშვილის მიერ 31 ივლისის პარტიულ ღონისძიებაში გაკეთებული განცხადებები აშკარა აგიტაცია იყო, რადგან კანონმდებლობის თანხმად, წინასაარჩევნო აგიტაციად ითვლება ამომრჩეველთა მოწოდება საარჩევნო სუბიექტის/საარჩევნო სუბიექტობის 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.

ამ პროცესში ყველაზე პრობლემური საარჩევნო ადმინისტრაციისა და სასამართლოს რეაგირება იყო. მიუხედავად იმისა, რომ კანონდარღვევა აშკარად სახეზე იყო, ცესკო-მ სააკაშვილი არ დააჯარიმა იმ არგუმენტით, რომ სამართალდარღვევა საქართველოს ტერიტორიაზე არ მომხდარა, ვინაიდან იგი ფიზიკურად საქართველოს ტერიტორიაზე არ იმყოფებოდა. ჩვენი აზრით, ეს გადაწყვეტილება დაუსაბუთებელი იყო, არ შეიძლება კანონის ასეთი ფორმალური და ვიწრო გაგება. ასეთი ლოგიკით ფეისბუქის მეშვეობით უკანონო აგიტაციის გამწევი პირის დაჯარიმებაც შეუძლებელი უნდა იყოს, თუ ადამიანი ფეისბუქზე აგიტაციას ეწევა და იმ მომენტში ქვეყნის გარეთ იმყოფება. აღსანიშნავია, რომ

¹² <http://batumelebi.netgazeti.ge/news/52974/>

სასამართლომ ცესკოს არგუმენტი გაიზიარა და არ დააკმაყოფილა მომჩივანის მოთხოვნა, დაჯარიმებულიყო მიხეილ სააკაშვილი. ამ ფაქტმა კიდევ ერთხელ წარმოაჩინა საარჩევნო დავებში სასამართლოს დაბალი კომპეტენცია.

3. სხვა ინსტიტუციური რესურსის გამოყენება საარჩევნო მიზნით

გარდა საარჩევნო კანონმდებლობის კონკრეტული რეგულაციების დარღვევისა, საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა ზოგიერთი სახელმწიფო ინსტიტუტის მიერ განხორციელებული ისეთი ქმედებები, რომლებიც, შესაძლოა, აღქმულ იქნეს საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებად. დასაწყისში აღვნიშნეთ, რომ ჩვენ მეთოდოლოგიით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად არა მხოლოდ ქართული საარჩევნო რეგულაციების დარღვევას მივიჩნევთ, არამედ ისეთ სახელმწიფო უწყებების ისეთ ქმედებებსაც აღვნიშნავთ, რომელთა ძირითადი მიზანი რომელიმე პარტიისთვის სარგებლის მოტანა ან ზიანის მიყენებაა. საანგარიშო პერიოდში ამ კუთხით რამდენი ქმედება არის აღსანიშნავი.

3.1. მუნიციპალური SMS-ები მმართველი პარტიის სასარგებლოდ

არჩევნებამდე სამი კვირით ადრე მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ერთდროულად დაიწყეს მოქალაქეებისთვის მოკლე ტექსტური შეტყობინებისა (SMS) და ელექტრონული წერილების აქტიური გაგზავნა, რომლებიც მათ ტერიტორიაზე დასრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ ინფორმაციას შეიცავს. არჩევნებამდე 2-3 კვირით ადრე მოქალაქეებს მსგავსი შეტყობინებები მიუვიდათ ბათუმის, ქობულეთის, ქუთაისის, ხაშურის, წყალტუბოს, მარტვილის, ზუგდიდის, თელავის, ოზურგეთის, ზესტაფონის, ქედის, ფოთის, სენაკის, ახალციხის, რუსთავის და სხვა მუნიციპალიტეტების მაცხოვრებლებს.¹³

ერთი მხრივ კარგია, რომ მუნიციპალიტეტებმა მოქალაქეებთან ეფექტური კომუნიკაციის საშუალება აირჩიეს, თუმცა, მეორე მხრივ, წინასაარჩევნო პერიოდში ასეთი გააქტიურება რამდენიმე მიმართულებით კითხვებს აჩენს. განხორციელებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება მაშინ, როდესაც არჩევნებამდე სულ ცოტა დრო არის დარჩენილი, შეიძლება აღქმული იქნას, როგორც მმართველი პარტიის სასარგებლოდ ამომრჩეველზე პირდაპირი გავლენის მცდელობა; მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ მოკლე ტექსტურ შეტყობინებებში არ არის მოწოდება მმართველი პარტიის სასარგებლოდ, ცხადია, რომ მოქმედი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ პროექტებზე საუბარი ირიბად მაინც ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ნიშნებს შეიცავს, მითუმეტეს, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში მსგავსი სერვისის გამოყენება მხოლოდ ახლა, წინასაარჩევნო პერიოდის დასასრულს დაიწყეს.

კითხვის აჩენს თავად ამ შეტყობინების მიმღებთა პერსონალური ინფორმაციის ხელშეუხებლობაც: მუნიციპალიტეტებს არ განუმარტავთ, რა წყაროებით მოიპოვეს

¹³ <https://goo.gl/UPvJP>; <https://goo.gl/eJlRty>; <https://goo.gl/frMo8A>; <https://goo.gl/s3d95d>; <https://goo.gl/rISnhR>; <https://goo.gl/HOKnOv>; <https://goo.gl/yQC844>; <https://goo.gl/m6MOki>; <https://goo.gl/vqmEv5>; <https://goo.gl/fltWk4>; <https://goo.gl/IB3mci>; <https://goo.gl/XH7Mfh>; <https://goo.gl/sqX6sK>; <https://goo.gl/ZQFNzz>

კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში დარეგისტრირებული პირების პირადი სატელეფონო ნომრები.

რეკომენდაცია

სახელმწიფო უწყებებმა თავი უნდა შეიკავონ მათ ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების პირადი მონაცემების იმგვარი გამოყენებისგან, რომელიც გააჩენს ეჭვებს საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასა და პერსონალური მონაცემების დაუცველობასთან დაკავშირებით.

3.2. სახელმწიფო უწყებების რეკლამები წინასაარჩევნო

საანგარიშო პერიოდში ტელევიზიებსა და სოციალური ქსელებში ხშირად ჩანდა ვიდეო რგოლები და სხვა სახის ვიზუალური მასალა, რომლებშიც მოთხრობილია მთავრობის, ან სხვა საჯარო უწყებების მიღწევების თუ სამომავლოდ დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ. ასეთი ტიპის ინფორმაცია წინასაარჩევნო პერიოდში ამომრჩევლის მხრიდან შესაძლოა აღქმულ იქნეს, როგორც ხელისუფლებაში მყოფი პარტიის საარჩევნო რეკლამა, ეს კი, თავის მხრივ, ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების ნიშნებს ატარებს. დამატებით პრობლემაა თუ ასეთი ვიდეორგოლები სოციალური რეკლამის სტატუსით არის განთავსებული მაუწყებლებში.

აღსანიშნავია, რომ მსგავსი პრობლემა წინა წლებშიც იდგა,¹⁴ მაშინ ტელევიზიებში მთავრობის მიერ განხორციელებული პროექტების ამსახველი ყველა ვიდეორგოლის განთავსება სოციალური რეკლამის სტატუსით ხდებოდა. ამ საკითხთან დაკავშირებით 2013 წლის გაზაფხულზე თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისმა კომისიამ რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს მთავრობას და საზოგადოებრივ მაუწყებელს, წინასაარჩევნო პერიოდში შეეჩერებინათ სოციალური რეკლამის სტატუსით ეთერში იმ ვიდეორგოლების განთავსება, რომლებიც მთავრობის მიერ განხორციელებულ პროექტებს ასახავდა და შეიძლებოდა საარჩევნო რეკლამად აღქმულიყო. ამ მომენტისთვის, მართალია სოციალურ რეკლამის სტატუსით განთავსება არ ხდება, თუმცა მთავრობის უწყებების მიერ განთავსებული, ბიუჯეტიდან დაფინანსებული რგოლების წინასაარჩევნო რეკლამად აღქმის პრობლემა ისევ არსებობს.

ჩვენი აზრით, კონკურენტული საარჩევნო გარემოს უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია, რომ მსგავსი სახის ადმინისტრაციული რესურსი არ იქნეს გამოყენებული საარჩევნო მიზნებით, მიუხედავად იმისა, ასეთი ქმედება პირდაპირ ეწინააღმდეგება თუ არა კანონს. საქართველოს „საარჩევნო კოდექსი“ საკმარისად ვერ არეგულირებს ამ საკითხს და კრძალავს მხოლოდ ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ისეთი ვიდეორგოლების ან სხვა მასალის გავრცელებას, რომელშიც ფიგურირებს საარჩევნო სუბიექტი და მისი რიგითი ნომერი. მართალია მთავრობის მიერ გადაღებულ რეკლამებში მოცემული არ არის რომელიმე პარტიის სიმბოლიკა, თუმცა ისეთი შინაარსს ატარებს, რომ ამომრჩევლის თვალში დიდად არ განსხვავდება მმართველი პარტიის სტანდარტული საარჩევნო რეკლამისგან. ასეთი ქმედება თავისი არსით წარმოადგენს ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას,

¹⁴ <http://www.transparency.ge/blog/sotsialuri-reklamebi-mmartveli-partiis-samsakhurshi?page=1>

რადგან შლის ზღვარს მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის, რაც ეწინააღმდეგება ეუთოს კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტის¹⁵ სულისკვეთებას.

რეკომენდაცია

სახელმწიფო უწყებებმა წინასაარჩევნო პერიოდში თავი უნდა შეიკავონ მათ მიერ დაგეგმილი თუ განხორციელებული პროექტების აქტიური რეკლამირებისგან, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მართლაც სოციალური რეკლამასთან გვაქვს საქმე და არა ამ სტატუსის ბოროტად გამოყენებასთან.

¹⁵ <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

თავი V. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსი ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი რესურსია წინასაარჩევნოდ სერიოზული უპირატესობის მოსაპოვებლად. საქართველოს „საარჩევნო კოდექსი“ კრძალავს მხოლოდ არჩევნებამდე 60 დღის განმავლობაში საბიუჯეტო პროგრამების დაფინანსების ზრდას და ახალი პროგრამების წამოწყებას. აქ იგულისხმება ის, რომ აღნიშნულ პერიოდში არ უნდა მოხდეს კანონში ამ სახის ცვლილების შეტანა, თუმცა წინასწარ დაგეგმილი პროგრამის განხორციელებას კანონი არ კრძალავს. სწორედ ამიტომ ხელისუფლებას, როგორც წესი, უადვილდება ხოლმე ამ რეგულაციის გვერდის ავლა, თუნდაც იმით, რომ ბიუჯეტში ცვლილებს წინასწარ დაგეგმავს და კონკრეტულ პროგრამების წინასაარჩევნოდ უპრობლემოდ განახორციელებს. ეს არის მიზეზი იმისა, რომ ამ საკითხის შესწავლისას ჩვენ არამარტო კანონის დარღვევაზე ვამახვილებთ ყურადღებას, არამედ ვაანალიზებთ იმ საბიუჯეტო პროგრამებსაც, რომლებიც კანონის დაცვით არის ინიცირებული და განხორციელებული, თუმცა არჩევნების შედეგებზე სერიოზული გავლენა შეიძლება ჰქონდეს.

ამ შემთხვევებში ჩვენ ვსაუბრობთ ხოლმე სახელმწიფო სახსრების საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯვაზე, ანუ სიტუაციაზე, როდესაც არჩევნებამდე რამდენიმე 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 ხნით ადრე, რადგან ამით სახელისუფლო კანდიდატი/პარტია სერიოზულ უპირატესობას მიიღებს.

საანგარიშო პერიოდში არ დაფიქსირებულა ცენტრალური ან ადგილობრივ ბიუჯეტის ცვლილება, რომლითაც დაირღვეოდა „საარჩევნო კოდექსის“ ზემოთ აღნიშნული რეგულაცია. არჩევნების დღემდე სამოცი დღით ადრე, ანუ 8 აგვისტოდან რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტში ცვლილებები შეიტანა, თუმცა ყველა მათგანი კანონის ფარგლებში ჯდებოდა. რაც შეეხება საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯებს, ამ კუთხით რამდენიმე სახელმწიფო პროგრამამ მიიქცია ჩვენი ყურადღება.

1. სახელმწიფოს საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივები

საარჩევნოდ მოტივირებული სახელმწიფო ხარჯების იდენტიფიცირებისთვის ოთხსაფეხუროვან ანალიზს ვიყენებთ. ჩვენი აზრით, თუ ცენტრალური ან ადგილობრივი

ხელისუფლების მიერ ინიცირებული რომელიმე პროგრამა ოთხ კრიტერიუმს აკმაყოფილებს, იგი მიჩნეულ უნდა იქნეს საარჩევნო მოტივაციის მქონე ხარჯად. ეს კრიტერიუმები შემდეგია:

- პროგრამა ხორციელდება არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე;
- პროგრამას წინასაარჩევნოდ რომელიმე პარტიის სასარგებლოდ ამომრჩეველზე დიდი გავლენის მოხდენა შეუძლია;
- პროგრამის მოსარგებლე პირთა რაოდენობა საკმაოდ დიდია;
- პროგრამა მეტწილად პოპულისტურია, არ ემსახურება ქვეყნის გრძელვადიან ინტერესებს ან აშკარად სადავოა მისი მოცემული დროის მონაკვეთში განხორციელების მიზანშეწონილობა.

ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, გამოვარჩიეთ ორი სახელმწიფო პროგრამა.

1.1. პენსიების ზრდა

მიმდინარე წლის პირველი ივლისიდან ხანდაზმულობის პენსია 20 ლარით გაიზარდა და 180 ლარი შეადგინა. პენსიის ზრდა „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით იყო გათვალისწინებული, რომელიც პარლამენტმა 2015 წლის დეკემბერში მიიღო. მიუხედავად იმის, რომ ბიუჯეტში ცვლილება ჯერ კიდევ წინა წელს შევიდა, მისი ამოქმედება ოფიციალური წინასაარჩევნო კამპანიის დროს პირველი ივლისიდან მოხდა. საარჩევნო მოტივირებული ხარჯების აღმოსაჩენად ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული ოთხი კრიტერიუმიდან ეს ინიციატივა ოთხივე მათგანს მეტწილად აკმაყოფილებს; იგი ამოქმედდა წინასაარჩევნო კამპანიის დროს – არჩევნებამდე დაახლოებით სამი თვით ადრე, მას, ასევე, შეუძლია ბევრი ამომრჩევლის გულის მოგება, რადგანაც საქართველოში 700 ათასზე მეტი ასაკით პენსიონერია, რაც ამომრჩეველთა დაახლოებით მეხუთედს შეადგენს. დაბოლოს, მიზანშეწონილია, რომ პენსიისა და სოციალური დახმარებების ზრდა მჭიდროდ კორელირებდეს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასთან. ბოლო ორი წლის განმავლობაში საქართველოს წლიური ეკონომიკური ზრდის ტემპები (3-4%), წესით, არ იძლეოდა პენსიის 12% გაზრდის შესაძლებლობას.

1.2. შეღავათები მაღალმთიან რეგიონებს

2015 წლის 28 ივლისს პარლამენტმა მიიღო კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, რომელიც გულისხმობს მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები მოსახლეობის მიმართ სხვადასხვა შეღავათებს და დახმარებებს. კანონში მიღებისთანავე ჩაიწერა, რომ შეღავათების ნაწილი ამოქმედდებოდა 2016 წლის პირველი სექტემბრიდან, კერძოდ:

- ყოველთვიური დანამატი პენსიაზე არანაკლებ 20% და სოციალური პაკეტის 20%;
- ზამთრის პერიოდში გათბობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობის ღონისძიებები;
- საჯარო სკოლის მასწავლებლის საბაზო თანამდებობრივი სარგოს არანაკლებ 35%, პროფსასწავლებლებში - შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 35%; სპეციალური პროგრამების მონაწილე მასწავლებლისათვის - შრომის ანაზღაურების არანაკლებ

50%;

- დანამატი ექიმისათვის - სახელმწიფო პენსიის ორმაგი ოდენობით; ექთნისათვის - სახელმწიფო პენსიის ოდენობით.

2015 წლის ივლისში, კანონის მიღების დროს, უკვე ცხადი იყო, რომ პირველი სექტემბერი წინასაარჩევნო პერიოდი იქნებოდა, შეღავათების გამოკვეთილად სოციალური ხასიათი და ბენეფიციართა დიდი რაოდენობა კი უდავო იყო, რომ წინასაარჩევნოდ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ იმოქმედებდა. აღსანიშნავია, რომ წინასაარჩევნო პერიოდის დაწყებამდე სულ ამ შეღავათების ბენეფიციარი 1582 მაღალმთიანი დასახლება იყო, ხოლო 1 ივლისიდან 99 დასახლება დაემატა.

ამასთანავე, ბევრ კითხვას აჩენს კანონის მიღების მიზანშეწონილობა, თანამედროვე სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარებისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ურბანიზაციის მაღალი დონეა, შესაბამისად, მთაში ადამიანების ხელოვნურად დაკავება და ამ საქმის წახალისება აშკარა პოპულიზმის ნიშნებს შეიცავს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საარჩევნოდ მოტივირებული ხარჯების ამოსაცნობად ჩამოყალიბებული ოთხივე ნიშანი სახეზეა.

რეკომენდაცია:

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

რეკომენდაციები

ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემური საკითხების ანალიზმა შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინების საჭიროება დაგვანახა:

- საჭიროა, საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დასანიშნი თანამდებობის შევსების პროცესის მეტი რეგლამენტაცია და მკაფიო საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბება. უნდა შემუშავდეს კანდიდატთა შერჩევის ისეთი პროცედურები, რომლებიც მინიმუმამდე დაიყვანენ იმის შანსებს, რომ პოლიტიკური პარტიების აქტივისტები დაინიშნონ ამ თანამდებობებზე;
- უფასო სარეკლამო დრო პოლიტიკურ პარტიებს შორის უნდა გადანაწილდეს უფრო სამართლიანად. ახალ წესში გარკვეული პროპორციით გათვალისწინებული უნდა იყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა. ასევე, საარჩევნო ბლოკში შემავალ პარტიასა და არჩევნებში ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიებს შორის სარეკლამო დროის განაწილება უნდა მოხდეს დიფერენცირებულად, კერძოდ, ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიას შედარებით უფრო მეტი დრო უნდა მიეცეს, რათა თავიდან ავიცილოთ საარჩევნო ბლოკების შექმნის ინსტრუმენტის ბოროტად გამოყენება;
- საჭიროა, მოსამართლეთა კვალიფიკაციის შემდგომი ამაღლება საარჩევნო დავების კუთხით;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციის ხელმძღვანელებმა თავი უნდა შეიკავონ მათზე დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეების წინასაარჩევნო აგიტაციაში უკანონო ჩაბმისგან და პატივი სცენ მათ შრომით უფლებებს. ასევე, თანამშრომელთა აგიტაციაში ჩაბმით არ შეაფერხონ მუნიციპალური ორგანოების ფუნქციონირება;
- საჯარო მოხელეებმა სამუშაო საათებში არ უნდა გაწიონ აგიტაცია, მითუმეტეს, თუ ისინი აგიტაციისას იყენებენ ადმინისტრაციულ რესურსებს;
- სახელმწიფო უწყებებმა თავი უნდა შეიკავონ მათ ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების პირადი მონაცემების იმგვარი გამოყენებისგან, რომელიც გააჩენს ეჭვებს საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასა და პერსონალური მონაცემების დაუცველობასთან დაკავშირებით;
- სახელმწიფო უწყებებმა წინასაარჩევნო პერიოდში თავი უნდა შეიკავონ მათ მიერ დაგეგმილი თუ განხორციელებული პროექტების აქტიური რეკლამირებისგან, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მართლაც სოციალური რეკლამასთან გვაქვს საქმე და არა ამ სტატუსის ბოროტად გამოყენებასთან;
- როგორც ადგილობრივმა, ისე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ წინასაარჩევნო პერიოდში არ უნდა გაზარდოს სოციალური დახმარებების ან მსგავსი ეფექტის მქონე პროგრამების დაფინანსება. ასევე, სასურველია ახალი მასშტაბური ინიციატივების წარდგენა არ მოხდეს არჩევნებამდე მცირე ხნით ადრე.