



საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA



ადგილისტრასიონი რესურსების გამოყენება 2018 წლის საქართველოს საკრედიტინო არჩევნებისთვის შუადღური ანგარიში

2018 წლის ოქტომბერი

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.

ძირითადი მიგნებები	4
შესავალი	6
თავი I. რას გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება	
საარჩევნო მიზნით	7
თავი II. აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	8
1. სადამკვირვებლო ორგანიზაციების დისკრედიტაციის მცდელობა	8
2. ძალადობა	10
3. საოლქო და საუბნო კომისიების დაკომპლექტება	11
4. კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ქმედებები	12
4.1. საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გაშუქების საკითხი	12
4.2. წინასაარჩევნო რეკლამის რეგულირების კუთხით გადადგმული ნაბიჯები	13
5. ფარული ჩანაწერების გავრცელება და საგამოძიებო უწყებების რეაგირება	15
თავი III. სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	17
1. საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების ახალი წესი	17
თავი IV. ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	19
1. საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომელთა მობილიზება და წინასაარჩევნო აგიტაციაში ჩაბმა	19
1.1. წინასაარჩევნო შეხვედრებზე მობილიზება	19
1.2. პოტენციურ მხარდამჭერთა სიები შედგენის დავალება	20
2. უკანონო აგიტაცია	20
2.1. აგიტაცია სოციალური ქსელის პირადი ანგარიშის მეშვეობით	21
2.2. აგიტაცია საბიუჯეტო უწყებების კუთვნილი ვებგვერდებით	21
თავი V. ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება	23
რეკომენდაციები	24

2018 წლის 1 ივნისიდან 20 ოქტომბრამდე ჩვენ მიერ საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის განხორციელებულმა მონიტორინგმა საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით რამდენიმე უარყოფითი ტენდენცია გამოავლინა.

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მხრივ რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა გამოვლინდა, მათ შორის იყო საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დაკომპლექტების საკითხი. წინა არჩევნების მსგავსად, ლეგიტიმური კითხვები გაჩნდა, რამდენად სამართლიანად წარიმართა კომისიის წევრთა შერჩევის პროცესი. რამდენიმე შემთხვევაში კვლავ წინასწარ გავრცელდა იმ ადამიანთა სიები, რომლებიც კომისიებში უნდა დანიშნულიყვნენ. ასევე, მედიით გავრცელდა რამდენიმე სატელეფონო ჩანაწერი, რომელთა ავთენტურობის შემთხვევაში დასტურდება პროფესიული ნიშნით კომისიების წევრების შერჩევაში მმართველი პარტიის აქტიური მონაწილეობა და მათზე გავლენა.

დადებითად შეიძლება შეფასდეს ის, რომ წინასწარჩევნო კამპანიაში ძალადობრივ ინციდენტების თითქმის არ ჰქონია ადგილი, მიუხედავად იმისა, რომ სალომე ზურაბიშვილის საარჩევნო შეხვედრებზე ხშირად გვხვდებოდა ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერთა მიერ კონტრაგიტაციის შემთხვევები და მაღალი იყო ფიზიკური კონფრონტაციის ალბათობა. ქუთაისის საკრებულოში დაფიქსირდა ერთი ძალადობრივი ინციდენტი, როდესაც ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს ოპოზიციონერ წევრს ფიზიკურად გაუსწორდნენ „ქართული ოცნების“ წევრები იმისთვის, რომ მან სოციალური ქსელების მეშვეობით პრეზიდენტობის კანდიდატი სალომე ზურაბიშვილი გალანძღა.

აღსანიშნავია საქართველოს პროკურატურის მიერ ყოფილი სახელისუფლებო პარტიის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საარჩევნოდ დისკრედიტაციის მცდელობა ბადრი ჰატარკაციშვილის მკვლელობის მცდელობის საქმის გახსნილად გამოცხადების გზით. ამ ფაქტს წინ უძღოდა ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი „რუსთავი 2“-ის მიერ ფარული ჩანაწერების გამოქვეყნების შემთხვევათა მთელი სერია. ეს ჩანაწერები ეხებოდა ქვეყანაში ბიზნესის სავარაუდო დატერორების, გავლენიანი არაფორმალური დაჯგუფებების, ელიტური კორუფციის და გამოუძიებელი საქმეების გარშემო სხვადასხვა უკანონო ქმედებებს. როგორც ჩანს, სწორედ ამ ჩანაწერების გადაფარვის მიზნით საქართველოს პროკურატურამ წინასწარჩევნოდ საზოგადოების ყურადღების გადატანა ძველი საქმეების გახსნილად გამოცხადებით სცადა. შესაძლოა, ამავე მიზანს ისახავდა შინაგან საქმეთა მინისტრის გიორგი გახარიას განცხადება იმის შესახებ, რომ მან დეტალურად იცის, ვინ გეგმავდა და გეგმავს ქვეყანაში დესტაბილიზაციასა და პროვოკაციას. გახარიას ამის თაობაზე რაიმე მტკიცებულება არ წარმოუდგენია და არც ის არის საზოგადოებისთვის ცნობილი, გამოძიება არის თუ არა დაწყებული.

ერთ-ერთი ყველაზე ყურადსაღები ტენდენცია ორი თვის განმავლობაში სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტის მხრიდან სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე განხორციელებული ღია თავდასხმები იყო, რომელთა ძირითადი მიზანი ამ ორგანიზაციების საარჩევნოდ დისკრედიტირება შეიძლება ყოფილიყო. მათ შორის აღსანიშნავია უწყებათაშორისი კომისიის თავმჯდომარისა და ამავე დროს საქართველოს იუსტიციის მინისტრის თეა წულუკიანის არაკონსტრუქციული ქმედებები და განცხადებები დამკვირვებელი ორგანიზაციების მისამართით, რის შედეგადაც სამმა ორგანიზაციამ უწყებათაშორისი კომისია დატოვა. ასევე, ცალკე აღნიშვნის ღირსია საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის შეფასებები, რომელმაც წამყვანი ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების ხელმძღვანელები, ფაქტობრივად, ფაშისტებთან გაათანაბრა.

წინასწარჩევნო პერიოდში, ასევე, პრობლემური იყო საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის მიერ მიღებული რამდენიმე გადაწყვეტილება. კერძოდ, კომისიამ საზოგადოებრივი კვლევის გაშუქების კუთხით მაუწყებლებს, ჩვენი აზრით, კანონთან შეუსაბამო მოთხოვნები წაუყენა. გარდა ამისა, გაუგებარი იყო კომისიის პოზიციები ზოგიერთ პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებით, რამაც შთაბეჭდილება დატოვა, რომ კომისიის გადაწყვეტილები შეგნებულად იყო მიკერძოებული.

სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის არც ერთი ისეთი საკანონმდებლო ცვლილება არ მიღებულა, რომელიც საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად შეგვეძლო მიგვეჩნია. თუმცა, გასულ წელს ვწერდით საკანონმდებლო ცვლილებაზე, რომლის მიხედვითაც 2017 წლის შემდეგ საარჩევნო კომისიები ახლი წესით უნდა დაკომპლექტებულიყო. ეს წესი ცალსახად მმართველ პარტიაზე იყო მორგებული და საარჩევნო კომისიებში მის დომინირებულ მდგომარეობას უზრუნველყოფდა, ვინაიდან ამ წესით დაკომპლექტებული საარჩევნო ადმინისტრაციისთვის სწორედ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებია პირველი, აუცილებლად მივიჩნიეთ მისი ამ ანგარიშში კიდევ ერთხელ მოხსენიება.

ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საანგარიშო პერიოდში მმართველი პარტიის მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის სასარგებლოდ რამდენიმე სახის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევას ვხვდებით ადგილი. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა წინასაარჩევნო შეხვედრებზე მობილიზება და მათთვის მხარდამჭერთა სიების შეგროვების იძულება. ასევე, დაფიქსირდა უკანონო აგიტაციისა და საკომუნიკაციო საშუალებების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა. ამ არჩევნებზეც საარჩევნო კომისიები სოციალური ქსელების პირადი გვერდებით აშკარა აგიტაციის შემთხვევებს ვვლავ არ აღიარებდნენ საარჩევნო აგიტაციად, რაც პრობლემად რჩება.

ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საანგარიშო პერიოდში არ დაფიქსირებულა ცენტრალური ან ადგილობრივ ბიუჯეტის ცვლილება, რომლითაც დაირღვეოდა „საარჩევნო კოდექსის“ რეგულაციები. რაც შეეხება საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯებს, ამ მხრივ განსაკუთრებით პრობლემური ტენდენცია არ ყოფილა.

საარჩევნო 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 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის. საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 2018 წლის 1 ივნისიდან 20 ოქტომბრამდე დროის შუალედს.

ეს საპრეზიდენტო არჩევნები იმათ არის გამორჩეული, რომ მმართველ პოლიტიკურ პარტიას, „ქართულ ოცნებას“ საკუთარი კანდიდატი ოფიციალურად არ ჰყავს წარდგენილი, მაგრამ იგი მხარს ღიად უჭერს ფორმალურად დამოუკიდებელ კანდიდატს - სალომე ზურაბიშვილს. ვინაიდან საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებაზე ხელი ძირითადად მმართველ პარტიას მიუწვდება, რომელიც ამ რესურსს საკუთარი კანდიდატების ხელშეწყობისთვის იყენებს, მსგავსი გარემოება ჩვენი დაკვირვებისთვის გარკვეულ გამოწვევას წარმოადგენდა. ასეთ სიტუაციაში დამატებით არგუმენტები არის საჭირო იმის დასამატკიცებლად, რომ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას რეალურად საარჩევნო მოტივები გააჩნია.

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, სამი რეგიონული ოფისისა და შვიდი გრძელვადიანი რეგიონული დამკვირვებლის მიერ. 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 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო გამოყენების ზოგად ტენდენციებსა და კონკრეტულ შემთხვევებს მიმოიხილავს, ხოლო ბოლო თავში შეჯამებულია ჩვენი ორგანიზაციის რეკომენდაციები. საბოლოო ანგარიში არჩევნების შემდეგ გამოქვეყნდება.

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 განუვლი კონკრეტული სიკვთეები შეიძლება ისეთი სახით იქნეს მიწოდებული, რომ მას დიდი გავლენა ჰქონდეს ამომრჩევლის ნებაზე. ასეთ შემთხვევებში, როგორც წესი, რთულად გასაავლება 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.

1 How to Monitor and Report on the Abuse of State Resources – an Introduction, Dr. Magnus Ohman, April 14, 2014
 2 ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

თავი II. ალსრულებითი ადმინისტრაციული ჩასუნსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის ალსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მხრივ რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა გამოვლინდა. მათგან ერთ-ერთი ყველაზე ყურადსაღები ორი თვის განმავლობაში სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტის მხრიდან სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე განხორციელებული ღია თავდასხმები იყო, რომელთა ძირითადი მიზები ამ ორგანიზაციების საარჩევნოდ დისკრედიტირება შეიძლება ყოფილიყო.

გარდა ამისა, კვლავ პრობლემური იყო საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დაკომპლექტების საკითხი. წინა არჩევნების მსგავსად, ლეგიტიმური კითხვები გაჩნდა, რამდენად სამართლიანად წარმართა კომისიის წევრთა შერჩევის პროცესი. რამდენიმე შემთხვევაში კვლავ წინასწარ გავრცელდა იმ ადამიანთა სიები, რომლებიც კომისიებში უნდა დანიშნულიყვნენ. ასევე, მედიით გავრცელდა რამდენიმე სატელეფონო ჩანაწერი, რომელთა ავთენტურობის შემთხვევაში დასტურდება პროფესიული ნიშნით კომისიების წევრების შერჩევაში მმართველი პარტიის აქტიური მონაწილეობა და მათზე გავლენა.

დადებითად შეიძლება შეფასდეს ის, რომ წინასწარჩევნო კამპანიაში ძალადობრივ ინციდენტების თითქმის არ ჰქონია ადგილი, მიუხედავად იმისა, რომ სალომე ზურაბიშვილის საარჩევნო შეხვედრებზე ხშირად გვხვდებოდა ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერთა მიერ კონტრაგიტაციის შემთხვევები და მაღალი იყო ფიზიკური კონფრონტაციის ალბათობა. ქუთაისის საკრებულოში დაფიქსირდა ერთი ძალადობრივი ინციდენტი, როდესაც ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს ოპოზიციონერ წევრს ფიზიკურად გაუსწორდნენ „ქართული ოცნების“ წევრები იმისთვის, რომ მან სოციალური ქსელების მეშვეობით სალომე ზურაბიშვილი გალანძღა.

აღსანიშნავია საქართველოს პროკურატურის მიერ ყოფილი სახელისუფლებო პარტიის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საარჩევნოდ დისკრედიტაციის მცდელობა ბადრი ჰატარკაციშვილის მკვლელობის მცდელობის საქმის გახსნილად გამოცხადების გზით. ამ ფაქტს წინ უძღოდა ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი „რუსთავი 2“ მიერ ფარული ჩანაწერების გამოქვეყნების შემთხვევათა მთელი სერია. ეს ჩანაწერები ეხებოდა ქვეყანაში სავარაუდო ბიზნესის დატერორების, გავლენიანი არაფორმალური დაჯგუფებების, ელიტური კორუფციის და გამოუძიებელი საქმეების გარშემო სხვადასხვა უკანონო ქმედებებს. როგორც ჩანს, სწორედ ამ ჩანაწერების გადაფარვის მიზნით საქართველოს პროკურატურამ წინასწარჩევნოდ საზოგადოების ყურადღების გადატანა ძველი საქმეების გახსნილად გამოცხადებით სცადა. შესაძლოა, ამავე მიზანს ისახავდა შინაგან საქმეთა მინისტრის გიორგი გახარიას განცხადება იმის შესახებ, რომ მან დეტალურად იცის, ვინ გეგმავდა და გეგმავს ქვეყანაში დესტაბილიზაციასა და პროვოკაციას.

წინასწარჩევნო პერიოდში, ასევე, პრობლემური იყო საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის მიერ მიღებული რამდენიმე გადაწყვეტილება. კერძოდ, კომისიამ საზოგადოებრივი კვლევის გაშუქების კუთხით მაუწყებლებს, ჩვენი აზრით, კანონთან შეუსაბამო მოთხოვნები წაუყენა. გარდა ამისა, გაუგებარი იყო კომისიის პოზიციები ზოგიერთ პოლიტიკურ რეკლამასთან დაკავშირებით, რამაც შთაბეჭდილება დატოვა, რომ მისი გადაწყვეტილები შეგნებულად იყო მიკერძოებული. ეს და სხვა კონკრეტული შემთხვევები უფრო დეტალურად ქვემოთ არის აღწერილი.

1. სადამკვირვებლო ორგანიზაციების დისკრედიტაციის მცდელობა

წინასწარჩევნო პერიოდში სადამკვირვებლო ორგანიზაციები სხვადასხვა პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა და უწყებების მხრიდან თავდასხმის ობიექტები გახდნენ. შეტევები მას შემდეგ დაიწყო, რაც სადამკვირვებლო ორგანიზაციებმა საარჩევნო გარემოს შუალედური შეფასებები გამოაქვეყნეს. თავდასხმის ობიექტები თავდაპირველად „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ და „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ გახდნენ. თავდასხმები

ცალკეულმა თანამდებობის პირებმა, ცესკოს³, კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისა⁴ და თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისიის⁵ თავმჯდომარეებმა დაიწყეს, მოგვიანებით კი პროცესმა კამპანიური ხასიათი მიიღო. ამ მხრივ, ასევე, აღსანიშნავია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისიაზე განვითარებული მოვლენები - კომისიის თავმჯდომარის, ამავე დროს იუსტიციის მინისტრის არაკონსტრუქციული და აგრესიული ქმედებების გამო ორმა საპარლამენტო ოპოზიციურმა პარტიამ და ზემოთ ნახსენებმა ორმა სადამკვირვებლო ორგანიზაციებმა კომისია დატოვეს.

როგორც უკვე აღინიშნა, არაკორექტული თავდასხმები „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშს⁶ მოყვა. ანგარიში საია-მ 20 აგვისტოს გამოაქვეყნა, რასაც 21 აგვისტოს ცესკოს თავმჯდომარე არაკორექტული შეფასებებით გამოეხმაურა. კვლევას თამარ უვანიამ „არასერიოზული“ და „არაპროფესიონალური“ უწოდა. ანგარიშზე შეფასებები გააკეთა ასევე, იუსტიციის მინისტრმა, **თეა წულუკიანმა**ც და მან ორგანიზაციას ბრალი ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის გეგმის განხორციელებაში და ინსტიტუციებისადმი შერჩევით მიდგომაში დასდო.

მოგვიანებით შეტევები გაგრძელდა სხვა სადამკვირვებლო ორგანიზაციის მიმართაც. „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებამ“ 13 სექტემბერს წინასაარჩევნო პერიოდის მონიტორინგის პირველი შუალედური ანგარიში⁷ გამოქვეყნა, სადაც კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ორი გადაწყვეტილება გააკრიტიკა. 14 სექტემბერს ანგარიშს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარე **კახა ბექაური** გამოეხმაურა⁸. ბექაურმა ანგარიშში შესულ ინფორმაციასა და შეფასებებს „არაკვალიფიციური“ და „ტყუილი“ უწოდა. გარდა ამისა, მან საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც მიმართა და მოუწოდა დაინტერესებულებიყვნენ, როგორ ხარჯავდნენ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები მათგან მიღებულ ფინანსებს.

ცესკოს, კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის თავმჯდომარეებისა და იუსტიციის მინისტრის შემდეგ აგრესიული რიტორიკის გამოყენება დაიწყო პარტია „ქართული ოცნების“ მაღალჩინოსნებმაც⁹ - პარლამენტის თავმჯდომარემ¹⁰, დეპუტატებმა¹¹ და თბილისის მერმა¹², ისინი არაკორექტული და უსაფუძვლო ბრალდებების გაქვრივებით ცდილობდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციების დისკრედიტაციას. ცალკე აღნიშვნის ღირსია საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის **ირაკლი კობახიძის** შეფასებები, რომელმაც წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციების ხელმძღვანელები, ფაქტობრივად, ფაშისტებთან გაათანაბრა. მაღალი სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიერ სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიმართ გამოთქმული მსგავსი აზრები მათზე თავდასხმებს ახალისებს, რისი დასტურიც იყო „საერთაშორისო გამჭვირვალობა -

3 „არასერიოზულია და უფრო მეტად, ალბათ არაპროფესიონალური,“ - ცესკოს თავმჯდომარე “საია“-ს კვლევას არასერიოზულს უწოდებს”, რუსთავი2, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/2yNEFY>

4 „კახა ბექაური საერთაშორისო დონორებს მოუწოდებს დაინტერესდნენ მათი დაფინანსებული ადგილობრივი ორგანიზაციების მოტივაციით“, იმედი, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/bpy4em>

5 „იუსტიციის მინისტრი საარჩევნო პროცესის შესახებ“, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/rNrFmS>

6 „საია წინასაარჩევნო მონიტორინგის ფარგლებში საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების მონიტორინგს აწარმოებს“, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/n3pEdY>

7 „2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები - წინასაარჩევნო მონიტორინგის პირველი შუალედური ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/DoXiej>

8 „კახა ბექაური: „სამართლიანი არჩევნების“ შუალედური ანგარიში არაკვალიფიციურია“, რადიო თავისუფლება, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/xWzKej>

9 „არჩილ თალაკვაძე არასამთავრობოებს - როდესაც „ნაციონალური მოძრაობა“ და მიხეილ სააკაშვილი გაქვებთ, ესე იგი, რაღაცას სწორად არ აკეთებთ, მეგობრებო“, interpressnews, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/ikBZEz>

10 „ირაკლი კობახიძის განცხადება“, „ქართული ოცნება“, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/UmyRFW>

11 „სოფო კილაძე - დემოკრატიისთვის საზიანოა, როცა არასამთავრობო სექტორის ზოგიერთი წარმომადგენელი ბოროტად იყენებს თავის პოზიციას“, interpressnews, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/2fBPHc>

12 „არასამთავრობო ორგანიზაციები ძირითადად შექმნილია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ - კახა კალაძე“, GHN, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/aAxUx6>

საქართველოს” აღმასრულებელი დირექტორისადმი მიწერილი არაეთიკური წერილები, რომლებიც მათ შორის კობახიძის მიერ გამოყენებულ ფრაზებს შეიცავდნენ.¹³

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” ბოლომდე ცდილობდა უწყებათაშორისი კომისიის ფარგლებში კონსტრუქციულად ემოქმედა, ვინაიდან ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო და არის ნებისმიერი ფორმატის გამოყენება და ყველა მხარესთან კონსტრუქციული თანამშრომლობა იმისთვის, რომ საარჩევნო გარემო დემოკრატიის მაღალ სტანდარტებს აკმაყოფილებდეს. თუმცა ბოლო პერიოდში განვითარებულმა მოვლენებმა და „ქართული ოცნების” ლიდერების, მათ შორის იუსტიციის მინისტრის აგრესიულმა რიტორიკამ გვაჩვენა, რომ ამ ფორმატში თანამშრომლობა აზრს ვარგავდა. ის უწყებები და მაღალი თანამდებობის პირები, რომლებიც უნდა რეაგირებდნენ საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შემთხვევებზე, თავად იყენებდნენ ამ რესურსს ავტორიტეტული სადამკვირვებლო ორგანიზაციების დისკრედიტაციისთვის.

აქედან გამომდინარე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, ასევე, დატოვა უწყებათაშორისი კომისია¹⁴. სამწუხაროა, რომ მმართველმა პარტიამ და კომისიის თავმჯდომარემ ვერ უზრუნველყო პროფესიონალური, მიუკერძოებელი და ნდობაზე დამყარებული სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბება, რომელიც თავიდან აგვაცილებდა ასეთ გადაწყვეტილებებს.

რეკომენდაცია

- სახელმწიფო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირებმა და სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ხელმძღვანელებმა თავი უნდა შეიკავონ სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე თავდასხმებისა და დისკრედიტირების მცდელობისგან.

2. ძალადობა

19 სექტემბერს ქუთაისის საკრებულოში „ქართული ოცნების” წევრები „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” დეპუტატს ფიზიკურად დაესხნენ თავს¹⁵. როგორც სხვადასხვა მედიასაშუალებების მიერ გავრცელებული ინფორმაციით გაირკვა, „ქართული ოცნების” წევრები, **ამირან კოპალეიშვილი** და **იმედა სალინაძე** „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” წარმომადგენელს, **გია უკლებას** დაესხნენ თავს, რაც, მედიასაშუალებების ინფორმაციით, იმის გამო მოხდა, რომ გია უკლებამ საკუთარ „ფეისბუქ” გვერდზე „ქართული ოცნების” მიერ მხარდაჭერილ საპრეზიდენტო კანდიდატს, სალომე ზურაბიშვილს, შეურაცხყოფა მიაყენა. ამას მოყვა სიტყვიერი დაპირისპირება და ხელჩართული ჩხუბი საკრებულოს სხდომათა დარბაზში, შემდეგ კი დერეფანში. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, გამოძიება დაწყებულია სისხლის სამართლის კოდექსის 126-ე მუხლით, რაც ძალადობას გულისხმობს.

რეკომენდაცია

- საგამოძიებო ორგანოებმა მაქსიმალურად სწრაფად უნდა გამოძიონ ქუთაისის საკრებულოს წევრის ცემის ფაქტი.

13 „ხელისუფლება ვალდებულია სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს უსაფრთხო გარემო შეუქმნას”, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2CyS8jW>

14 „ქუთაისის საკრებულოში მომხდარი ძალადობრივი ინციდენტი წინასაარჩევნო გარემოს აზიანებს”, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/uEqeWj>

15 „ჩხუბი და დაპირისპირება ქუთაისის საკრებულოში”, Kutaisi Post, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/NKHb2S>

3. საოლქო და საუბნო კომისიების დაკომპლექსება

წინა წლების საარჩევნო პერიოდის მსგავსად, წელსაც მნიშვნელოვან პრობლემად წარმოჩინდა საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დასანიშნი წევრების შერჩევის პროცესი. ამ არჩევნებისთვისაც ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები საუბრობდნენ იმაზე, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიებს ჰქონდათ წინასწარი სიები იმ კანდიდატებისა, რომლებიც „ქართული ოცნების“ მიმართ ლოიალობის გამო უნდა დანიშნულიყვნენ საუბნო საარჩევნო კომისიებში.

ამ კუთხით ყველაზე საყურადღებო კრწანისის საარჩევნო ოლქში მომხდარი შემთხვევა იყო. მიმდინარე წლის 27 აგვისტოს გაერთიანებული ოპოზიციის - „ძალა ერთობაშია“-ს ერთ-ერთმა წევრმა, ლევან ბუჯაშვილმა, გაასაჯაროა ფარული ჩანაწერი¹⁶, რომლიდანაც ირკვევა, რომ „ქართული ოცნების“ საარჩევნო შტაბსა და კრწანისის საოლქო და საუბნო საარჩევნო და კომისიების თავმჯდომარეებს შორის შესაძლოა მჭიდრო თანამშრომლობა არსებობდეს. ჩანაწერების ავთენტურობის შემთხვევაში, იკვეთება, რომ საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება „ქართული ოცნების“ საარჩევნო შტაბთან შეთანხმებით ხდება. აუდიოჩანაწერში სახელდება ნინო მაისურაძე, „ქართული ოცნების“ კომისიების კოორდინატორი კრწანისის რაიონში, რომელმაც სიები მიანოდა კრწანისის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს **დავით ფეტვიაშვილსა** და საუბნო საარჩევნო კომისიების წარმომადგენლებს. ჩანაწერის გასაჯაროების შემდეგ „ძალა ერთობაშია“-მ ცესკო-ს თავმჯდომარის, თამარ ჟვანიას, გადადგომა მოითხოვა¹⁷. ამ მოვლენებიდან რამდენიმე საათში, ცესკოს გადადგომის განცხადებით ჩანაწერის ერთ-ერთმა მონაწილემ, კრწანისის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ, დავით ფეტვიაშვილმა, მიმართა¹⁸, რაც ცესკოს მიერ დაკმაყოფილდა.¹⁹

ამის შემდეგ კიდევ ერთი შესაძლო დარღვევის შესახებ გახდა ცნობილი, კომისიების დაკომპლექტების პროცესში. მიმდინარე წლის 11 სექტემბერს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წევრმა დიმიტრი კორიფაძემ განცხადება გააკეთა²⁰, რომ ხელვაჩაურის #62 ოლქში პროფესიული ნიშნით შესარჩევი კომისიის წევრები წინასწარ შეთანხმების საფუძველზე დაინიშნებოდნენ. კორიფაძემ წინასწარი სიებიც გამოქვეყნა, რაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ გადაამოწმა და ამ სიებში მოყვანილი პირების თითქმის 90% დაემთხვა მოგვიანებით #62 საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ შერჩეული კანდიდატების ვინაობას.

რეკომენდაცია

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

16 “ჩანაწერი, რომლის თანახმად “ქართული ოცნების” საარჩევნო შტაბი საარჩევნო ადმინისტრაციებს აკომპლექტებს” - ვიდეოს ლევან ბუჯაშვილი აქვეყნებს”, PALITRA NEWS, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/adAcsh>

17 „ძალა ერთობაშია“ თამარ ჟვანიას თანამდებობიდან გადადგომას მოითხოვს”, რადიო თავისუფლება, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/ahDQOZ>

18 „კრწანისის საოლქო კომისიის თავმჯდომარემ თამარ ჟვანიას გადადგომის თაობაზე მიმართა”, ნეტგაზეთი, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/vmrEr9>

19 „ცესკომ კრწანისის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე თანამდებობიდან გადააყენა”, რადიო თავისუფლება, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/t5oPjm>

20 „დიმიტრი კორიფაძე: ჩოხატაურის ხელისუფლება აქტიურად ემზადება არჩევნების გაყალბებისთვის”, GuriisMoambe, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/hxxL5x>

4. კომუნიკაციების მარეგულირებადი ეროვნული კომისიის ქაღალაქი

4.1. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გაშუქების საკითხი

წინასაარჩევნოდ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიამ მაუწყებლებს მათი დაკვეთით ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის სანდოობის გადამოწმება დაავალდებულა, რამაც პერსონალური მონაცემების დარღვევისა და ქვეყანაში თვითცენზურის დამკვიდრების საშიშროება შექმნა.

2018 წლის აგვისტოში, კომისიამ მაუწყებლებს წერილი გაუგზავნა²¹ და იმ მედიასაშუალებებს, რომლებიც წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივი აზრის კვლევის დაკვეთას აპირებენ, ვალდებულებად განუსაზღვრა ამ კვლევების სანდოობის გადამოწმება. ნიშანდობლივია, რომ მოქმედი კანონმდებლობის არცერთი ნორმა მაუწყებელს მსგავს ვალდებულებას არ უდგენს, რადგან ეს უკანასკნელი, მათ შორის, პერსონალური მონაცემების დარღვევასთანაც არის დაკავშირებული.

იმ ფაქტს, რომ მოქმედი კანონმდებლობით მაუწყებლები არ არიან ვალდებული ჩატარებული კვლევის სანდოობა გადაამოწმონ, ისიც ადასტურებს, რომ გასულ წელს მარეგულირებელმა კომისიამ პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადებით²² თავად მიმართა და ამ ვალდებულების საკანონმდებლო დონეზე რეგულირება მოითხოვა²³.

კომისიას საჭაროდ არ განუმარტავს კონკრეტული პროცედურა, როგორ უნდა გადამოწმდეს კვლევის სანდოობა. თუმცა, 2016 წლის ნოემბერში მარეგულირებელსა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს შორის შემდგარი მიმონერით²⁴ ირკვევა, რომ კომისია კვლევის სანდოობის გადამოწმების მიზნით, კვლევაში მონაწილე პირების პერსონალური მონაცემების მესამე პირებისთვის, მათ შორის, თავად კომისიისთვის გადაცემის შესაძლებლობას განიხილავდა.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის პასუხის²⁵ მიხედვით, ცალსახაა, რომ განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემების ანუ პოლიტიკურ შეხედულებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის დამუშავების საფუძველი არ არსებობს და დაინტერესებული პირის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ამ ინფორმაციის გასაჯაროება ან მესამე პირისათვის გადაცემა. თუმცა, ინსპექტორის პოზიციით, ვინაიდან „საარჩევნო კოდექსი“, რომელიც ორგანული კანონია, იერარქიულად უფრო მაღლა დგას ვიდრე „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონი, მას უპირატესობა უნდა მიენიჭოს. **ამით ინსპექტორმა ფაქტობრივად კომისიას მისცა უფლება წვდომა ჰქონდეს ისეთი განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემებზე, როგორცაა პირის პოლიტიკური შეხედულებები.** ინსპექტორს ამ პროცესში არ გაუთვალისწინებია საერთაშორისო გამოცდილება, მათ შორის, ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები²⁶, რომელიც მსგავს პრაქტიკას არ იცნობს.

კომისიის სურვილი დაავალდებულოს მაუწყებლები, რომ გადაამოწმონ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის სანდოობა და შემდეგ, თავად გააკონტროლოს, თუ რამდენად კანონის ფარგლებში მოქმედებდნენ მაუწყებლები:

21 საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2018 წლის 8 აგვისტოს წერილი #04/2701-18; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/iQ2XP4>

22 საკანონმდებლო წინადადება „საარჩევნო კოდექსისა“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/6i9SYN>

23 „მედიის მიერ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გამოქვეყნება საფრთხის წინაშე“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/BsPMhS>

24 საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2016 წლის 8 ნოემბრის წერილი #03/3966-16; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/kxNQ2Y>

25 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2016 წლის 11 ნოემბრის # PDP 3 16 00001944 პასუხი; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/CmEB2K>

26 მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციები წევრის სახელმწიფოებისათვის წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქებასთან დაკავშირებით, ევროპის საბჭო, 2007; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/Mq61ry>

- საფრთხეს უქმნის მაუწყებლების მიერ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ჩატარების დაკვეთას და შედეგ გამოქვეყნებას;
- უხეშად არღვევს განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების, კერძოდ პოლიტიკური შეხედულებების საიდუმლოების დაცვას;
- ამკვიდრებს თვითცენზურის გარემოს საზოგადოებრივი აზრის კვლევაში მონაწილე რესპონდენტებისათვის;
- აჩენს საფრთხეს, რომ რესპონდენტების მიერ გაცემული პასუხების კონფიდენციალობა დაცული არ იქნება და სამომავლოდ, შესაძლოა, მოქალაქეებმა საზოგადოებრივი აზრის კვლევებში მონაწილეობა საერთოდ არ მიიღონ ან თავი შეიკავონ პოლიტიკურად მგრძობიარე თემებზე პასუხის გაცემისაგან.

ცხადია, რომ საზოგადოებრივი აზრის კვლევა არ უნდა შეიცავდეს შეცდომებს და არ უნდა იყოს გამოყენებული მანიპულაციისთვის. ამის თავიდან ასაცილებლად კანონმდებლობა²⁷ მედიისთვის ადგენს წესებს არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის გამოქვეყნების შესახებ, მათ შორის სავალდებულოა შემდეგი ინფორმაციის მითითება: გამოკითხვის დამკვეთი და შემსრულებელი, გამოკითხვის მეთოდი, შესაძლო ცდომილების ფარგლები და ა.შ.

4.2. წინასაარჩევნო ჩიკლაის ჩაგვირეების კუთხით გაღაგბული ნაბიჯები

კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ 25 სექტემბერს ორი წერილი გამოქვეყნა. პირველით²⁸ კომისია აკრიტიკებდა „რუსთავი 2“-ზე უფასო პოლიტიკური რეკლამისთვის გამოყოფილი დროის გაზრდას, ხოლო მეორეთი²⁹ სხვადასხვა მაუწყებელში გასაშვები რეკლამების შინაარსს. იმავე დღეს კომისიის თავმჯდომარემ წერილები გაუგზავნა ყველა მაუწყებელს და სამაუწყებლო ბადიდან, კანონთან შეუსაბამობის მოტივით, იმ სამი სარეკლამო ვიდეორგოლის ამოღებას თხოვს, რომლებიც მმართველი პარტიის მხარდაჭერილი საპრეზიდენტო კანდიდატის, სალომე ზურაბიშვილის საწინააღმდეგოდ არის მიმართული. ჩვენი აზრით, ორივე ქმედებამ ეჭვქვეშ დააყენა მარეგულირებლის ინსტიტუციურ მიუკერძოებლობა და შეიცავდა საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ნიშნებს სალომე ზურაბიშვილის სასარგებლოდ.

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიის განცხადება და თავმჯდომარის წერილი მაუწყებლებისადმი არ წარმოადგენს სამართლებრივ აქტს, იგი არის სარეკომენდაციო ხასიათის, შესაბამისად არ წარმოშობდა იურიდიულ შედეგებს.

ამ მხრივ განსაკუთრებით საინტერესოა, კომისიის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული განცხადება³⁰, სადაც მარეგულირებელი შემფოთებას გამოხატავდა „რუსთავი 2“-ის მიერ უფასო პოლიტიკური რეკლამის ლიმიტის გაზრდასთან დაკავშირებით. მართალია, მისსავე განცხადებაში კომისია აღნიშნავდა, რომ *მაუწყებლის გადაწყვეტილება კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოდის*, მაგრამ კომისია შემფოთებულია, რომ კვალიფიციური სუბიექტის მიერ „რეკლამა მიმართულია მხოლოდ ერთი საპრეზიდენტო კანდიდატის ანტირეკლამაზე და მისი არჩევის ხელშეშლას ემსახურება“. აღნიშნულ საპრეზიდენტო კანდიდატად კომისია სალომე ზურაბიშვილს გულისხმობდა, რომელსაც მმართველი პარტია „ქართული ოცნება“ უჭერს მხარს.³¹

27 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 50-ე მუხლი, მე-5 პუნქტი/82-ე მუხლი

28 „კომუნიკაციების კომისია „რუსთავი 2“-ის მიერ უფასო პოლიტიკური რეკლამის ლიმიტის გაზრდასთან დაკავშირებით განცხადებას ავრცელებს“, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/8tEMK9>

29 „კომუნიკაციების კომისია ტელევიზიებისგან სალომე ზურაბიშვილის საწინააღმდეგო 3 ვიდეოს ამოღებას ითხოვს“, on.ge, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/gkjkWC>

30 „კომუნიკაციების კომისია „რუსთავი 2“-ის მიერ უფასო პოლიტიკური რეკლამის ლიმიტის გაზრდასთან დაკავშირებით განცხადებას ავრცელებს“, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, 2018; <https://goo.gl/Uqbkmw>

31 „ქართული ოცნება“ საპრეზიდენტო არჩევნებზე სალომე ზურაბიშვილს დაუჭერს მხარს“, პირველი არხი, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/fhdf6>

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამა განმარტებულია, როგორც მედიაში გასული ისეთი შინაარსის რეკლამა, რომელიც მიზნად ისახავს საარჩევნო სუბიექტის არჩევისთვის ხელის შეწყობას/შემლას, შესაბამისად, არგუმენტს მოკლებული იყო კომისიის შეფასება ამ მიმართულებით, რადგან საარჩევნო სუბიექტებს სრული უფლება ჰქონდათ განეთავსებინათ სხვა კანდიდატების ხელისშემშლელი რეკლამა. მაუწყებელი, ასევე, უფლებამოსილია კანონით დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში, რომელსაც „რუსთავი 2“ არ არღვევდა, გაზარდოს უფასო პოლიტიკური რეკლამის განთავსების დრო და ყველა კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტს უფლება მისცეს არადისკრიმინაციულად განათავსონ რეკლამა.

რაც შეეხება კომისიის თავმჯდომარის მიერ ტელევიზიებისთვის გაგზავნილ წერილებს, აქ ბეჭადური განიხილავს სარეკლამო ვიდეორგოლებს³², რომელიც სალომე ზურაბიშვილის არჩევის ხელშემლას ისახავს მიზნად. თავმჯდომარე მიიჩნევს, რომ რგოლების ამ ფორმით განთავსება ეწინააღმდეგება კანონს და, შესაბამისად, დაუყოვნებლივ უნდა მომხდარიყო მათი ამოღება. წერილში ბეჭადურმა შემდეგი არგუმენტები მოიყვანა:

- ერთ სარეკლამო რგოლში პოლიტიკური გადაცემის წამყვანის ინგა გრიგოლიას გადაცემიდან ნაწყვეტი არის გამოყენებული. კანონმდებლობა კი საინფორმაციოს ჟურნალისტის ან წამყვანის რეკლამაში ან ტელეშოპინგში ნებისმიერი ფორმით მონაწილეობას კრძალავს.

კანონმდებლობა ნამდვილად უკრძალავს საინფორმაციოს წამყვანს რეკლამაში მონაწილეობას, მაგრამ აღნიშნულ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა იმ სატელევიზიო გადაცემიდან ამონარიდის გამოყენებას, რომლის მიზანსაც არანაირად არ წარმოადგენდა ჟურნალისტის რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის სარეკლამო რგოლში მონაწილეობა.

- კომისია მეორე რეკლამაზე ამბობდა, რომ ზურაბიშვილის მიმართ გამოყენებულია შეურაცხმყოფელი გამონათქვამები და ის მოხსენიებულია მოღალატედ, „რაც არღვევს ზნეობრივ ნორმებს და ბღალავს ფიზიკურ პირს“.

ჩვენი აზრით, ვინაიდან საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობითა და საერთაშორისო პრინციპებით პოლიტიკური შინაარსის განცხადებები საჯარო პირის მიმართ გამოხატვის თავისუფლების მაღალი სტანდარტით არის დაცული, მსგავსი ფრაზები ზნეობრივი ნორმების დარღვევად არ უნდა იქნეს მიჩნეული.

- ერთ-ერთ სარეკლამო რგოლში გამოყენებული ცალკეული შეფასებები უხამსი შინაარსის შემცველია.

ცნება „უხამსობა“ „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში განმარტებულია, როგორც ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საზოგადოებაში დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს და არა აქვს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან მეცნიერული ღირებულება. ჩვენი აზრით, ისეთ წინასაარჩევნო სარეკლამო რგოლს, რომელშიც ერთ-ერთი საარჩევნო სუბიექტის მიერ ნათქვამი ფრაზა არის გამოყენებული მის საწინააღმდეგოდ ამომრჩევლის განსაწყობად, გააჩნია პოლიტიკური ღირებულება, მიუხედავად იმისა ცალკეული პირები ეთანხმებიან თუ არა მას. აქედან გამომდინარე, მსგავსი სახის რეკლამის განთავსება კანონთან შესაბამისი იყო.

ამრიგად, ბუნდოვანი იყო, როგორც კომისიის განცხადების, ისე თავმჯდომარის წერილის ლეგიტიმური მიზნები, რადგან:

- არც ერთი მათგანი არ იყო მიმართული იურიდიული შედეგის დადგომისკენ;
- კომისიის განცხადება უარყოფითად აფასებდა კანონით სრულიად ნებადართულ ქმედებებს, თანაც იქვე აღიარებდა, რომ კანონი არ დარღვეულა;

32 „სალომე ზურაბიშვილის საწინააღმდეგო რეკლამები“, NEWS.On.ge, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/mvQdZN>

- თავმჯდომარის წერილში ადგილი ჰქონდა კანონის განმარტების მცდელობას მაშინ, როდესაც კომისიას ამ საკითხზე არ უმსჯელია;
- კომისიის განცხადებაც და თავმჯდომარის წერილიც მიმართული იყო ტელევიზიებისა და ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების ქმედებების შეზღუდვისკენ.

ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, ასეთი ქმედებები შეიძლება აღქმულ იქნეს საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად, ვინაიდან ერთი საარჩევნო სუბიექტის ინტერესებს ემსახურება, ხოლო სხვა სუბიექტების ინტერესების საწინააღმდეგოდაა მიმართული.

რეკომენდაცია

- საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ საკუთარი გადაწყვეტილებები კანონის ჩარჩოებში უნდა მოაქციოს და თავი შეიკავოს ისეთი ნაბიჯების გადადგმისგან, რომლებიც მის მიუკერძოებლობას კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს.

5. შანული ჩანაწერების გავრცელება და საბამოძიებო უწყებების ჩაბიძგება

წინასაარჩევნო პერიოდში სიტუაცია განსაკუთრებით მას შემდეგ გამწვავდა, რაც „რუსთავი 2“-ის ეთერით ჯერ „ომეგას“³³, ხოლო შემდეგ ხორავას ქუჩის³⁴ საქმესთან დაკავშირებით, სხვადასხვა ფარული აუდიოჩანაწერები გავრცელდა. სამწუხაროდ, არც ერთ შემთხვევაში ხელისუფლებას დამატებელი და ამომწურავი პასუხები არ გაუცია, იმ შესაძლო დანაშაულებთან დაკავშირებით, რაც აუდიოჩანაწერებში ჟღერდებოდა. ამის საპირისპიროდ, გაჩნდა განცდა, რომ ხელისუფლება ადმინისტრაციული რესურსის, კერძოდ, პროკურატურის მეშვეობით, ცდილობდა, საზოგადოების ყურადღება სხვა საკითხებისაკენ მიეპყრო.

პირველი აუდიოჩანაწერი „რუსთავი 2“-ის მეშვეობით „ომეგას“ თემასთან დაკავშირებით გავრცელდა და მისი ნამდვილობის დადასტურების შემთხვევაში, მასში ელიტური კორუფციისა და მყარი არაფორმალური მმართველობის ნიშნები იკვეთებოდა³⁵. ამის შემდეგ, ასევე, გავრცელდა აუდიოჩანაწერი ხორავას ქუჩის საქმეში მონაწილე ერთ-ერთი ბრალდებულის, მირზა სუბელიანის, მონაწილეობით, სადაც იგი არაერთ შესაძლო დანაშაულზე საუბრობდა. ჩანაწერის ავთენტურობის შემთხვევაში მასში იკვეთება ყოფილი მაღალი თანამდებობის პირებზე ზეწოლის, გახმაურებული საქმეების გამოძიებასა და მოწმეებზე ზემოქმედების, ასევე, წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის სისტემური დანაშაულების ნიშნები. ასევე, კიდევ ერთხელ დასტურდებოდა ქვეყანაში ძლიერი არაფორმალური მმართველობისა და ელიტური კორუფციის არსებობა.

პროკურატურამ ამ საქმეზე გამოძიებაც დაიწყო და განმარტა, რომ გამოძიება ამ ეტაპზე მიმდინარეობს სისხლის სამართლის საქმეზე პირადი ცხოვრების საიდუმლოს უკანონოდ მოპოვებისა და შენახვის, იძულების, პატიმრობაში მყოფი პირის კერძო საუბრის უნებართვო ჩანერის, ჩანაწერის უკანონოდ შენახვისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის და სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესაძლო გადამეტების ფაქტებზე.

მიმდინარე მოვლენების ფონზე, 17 ოქტომბერს საქართველოს პროკურატურამ დამატებით ბრიფინგი გამართა, სადაც აღნიშნა³⁶, რომ ბადრი პატარკაციშვილის მკვლელობის მომზადების ბრალდებით, დაკავებული იყვნენ კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის ყოფილი მაღალჩინოსნები.

33 „რეკეტი ივანიშვილის სახელით და ბიზნესის გადანაწილების სქემა - „იბერიის“ და „ომეგა ჯგუფის“ საქმის სკანდალური ჩანაწერები“, რუსთავი 2, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/kHR6Da>

34 „ორი ჩანაწერი უნდა და ოცნება აღარ იქნებოდა“ - სკანდალური ჩანაწერები, რომელშიც მირზა სუბელიანი „ქართულ ოცნებას“ მიმართავს“, რუსთავი 2, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/T4vJJ8>

35 „კორუფციის კვამლი: დიდი განაწილება თამბაქოს ბიზნესში“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/m1prZZ>

36 „პროკურატურის განცხადება ბადრი პატარკაციშვილის მკვლელობის მომზადების საქმეზე“, მთავარი პროკურატურა, 2018; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/SXRSq1>

პროკურატურისვე განცხადებით, ბრალის წარდგენა 2016 წლის დეკემბერში ერთ-ერთ გახმაურებულ საქმესთან დაკავშირებით ჩატარებული ჩხრეკის დროს ამოღებული მტკიცებულებების საფუძველზე მოხდა. ის ფაქტი, რომ 2016 წლიდან მტკიცებულებები პროკურატურაში ინახებოდა და ბრალის წარდგენა მხოლოდ მიმდინარე მოვლენების ფონზე და წინასაარჩევნო პერიოდში მოხდა, აჩენს საფუძვლიან ეჭვს, რომ პროკურატურა შესაძლოა გამოყენებული იყოს ადმინისტრაციულ რესურსად, ოპონენტების დისკრედიტაციისა და მმართველი პარტიის სასარგებლოდ, რაც თავის მხრივ აზიანებს თავისუფალ საარჩევნო გარემოს და ქმნის საარჩევნო სუბიექტებს შორის არათანაბარ პირობებს.

შესაძლოა, ამავე მიზანს ისახავდა შინაგან საქმეთა მინისტრის გიორგი გახარიას განცხადება იმის შესახებ, რომ მან დეტალურად იცის, ვინ გეგმავდა და გეგმავს ქვეყანაში დესტაბილიზაციასა და პროვოკაციას.³⁷ გახარიას ამის თაობაზე არც რაიმე მტკიცებულება წარმოუდგენია და არც ის არის საზოგადოებისთვის ცნობილი, გამოძიება არის თუ არა დაწყებული.

რეკომენდაცია

- საქართველოს პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო მაქსიმალურად დისტანცირებული უნდა იყოს პოლიტიკური პროცესებიდან და იგი არ უნდა იქნეს გამოყენებული საარჩევნო მიზნით რომელიმე პოლიტიკური ძალის დისკრედიტაციისთვის.

37 შსს მინისტრის კომენტარი, რადიო თავისუფლება, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2CCBksa>

თავი III. საპარტიო-პოლიტიკური რეფორმების რეალიზაციის საარჩევნო მიზნით გამოყენება

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის არც ერთი ისეთი საკანონმდებლო ცვლილება არ მიღებულა, რომელიც საარჩევნო ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად შეგვეძლო მიგვეჩინა. თუმცა, გასულ წელს ვწინააღმდეგობით საარჩევნო კომისიების ახალ წესზე, რომლის მიხედვითაც 2017 წლის შემდეგ საარჩევნო კომისიები უნდა დაკომპლექტებულიყო. ახალი წესი ცალსახად მმართველ პარტიაზე იყო მორგებული და საარჩევნო კომისიებში მათ დომინირებულ მდგომარეობას უზრუნველყოფდა, ვინაიდან ამ წესით დაკომპლექტებული საარჩევნო ადმინისტრაციისთვის სწორედ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებია პირველი, აუცილებლად მივიჩნით მისი ამ ანგარიშში კიდევ ერთხელ მოხსენიება.

1. საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების ახალი წესი

2017 წლის 26 ივლისის საქართველოს ორგანულ კანონში „საარჩევნო კოდექსში“ განხორციელდა ცვლილებები, რომელთა მიხედვითაც, საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი შეიცვალა. ეს ცვლილებები 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების გამოქვეყნების შემდეგ ამოქმედდა და რეალური მოქმედება საპრეზიდენტო არჩევნების დროს დაიწყო. ცვლილებების მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაციაში პარტიების მიერ წევრების დანიშვნა დამოკიდებული არის პარტიის მიერ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მიღებული ხმების რაოდენობაზე, ნაცვლად მანამდე არსებული წესისა, რომლის მიხედვითაც, საარჩევნო კომისიებში წევრის დანიშვნა დამოკიდებული იყო პარტიის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებაზე. აღნიშნული ცვლილებებით პარტიას ერთზე მეტი წევრის დანიშვნის უფლება აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციაში, რაც, თავის მხრივ, ვერ უზრუნველყოფს მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას საარჩევნო კომისიებში. მაგალითად, თუკი ცვლილებების განხორციელებამდე, პარტიების მიერ დანიშნული შვიდი წევრიდან „ქართულ ოცნებას“ მხოლოდ ერთი წევრი ჰყავდა, ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ, მას ოთხი წევრი შეუძლია ყავდეს. ცვლილება მმართველი გუნდის დეპუტატების მიერ მომზადდა.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში საუბარი იყო იმაზე, რომ აღნიშნული ცვლილება მიზნად ისახავდა საარჩევნო ადმინისტრაციის, როგორც სტაბილური ინსტიტუციის, საქმიანობის გაუმჯობესებას. თუმცა, რეალურად იგი მეტად პრობლემურია როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ სანდოობის შენარჩუნების კუთხით, ისე პოლიტიკურ ძალებს შორის თანასწორი საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ვინაიდან ის ცალსახად ემსახურება საარჩევნო ადმინისტრაციაში მმართველი პარტიის პოზიციების განმტკიცებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ სამოქალაქო საზოგადოება და ექსპერტები, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე საერთაშორისო დონეზე, დიდი ხანია საუბრობენ საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის ცვლილებების საჭიროებაზე, რათა ეს მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი მეტად იყოს დაცული არასათანადო პოლიტიკური გავლენებისაგან და დაეფუძნოს წევრთა პროფესიულ კომპეტენციასა და დამოუკიდებლობას.³⁸ ნაცვლად აღნიშნული საჭირო მიმართულებებით ძირეული რეფორმირების განხორციელებისა, რასაც საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი საჭიროებს, განხორციელებული ცვლილებებით ამ ინსტიტუციის კიდევ უფრო მეტად პოლიტიზება მოხდა, ვინაიდან ახალი წესი იწვევს, სხვა პარტიებთან შედარებით, მმართველი პარტიის დომინირებულ მდგომარეობას საარჩევნო ადმინისტრაციის ყველა დონეზე.

38 „არასამთავრობო ორგანიზაციები საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების ახალ წესზე“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017; ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/pHYk6j>

რეკომენდაციები

- მოკლევადიან პერსპექტივაში საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი არჩევნების შედეგებზე უნდა იყოს მიბმული, თუმცა არა მსგავსი გაუმართლებელი ფორმით: ერთ პარტიას საარჩევნო ადმინისტრაციაში მხოლოდ ერთი წევრის დანიშვნის უფლება უნდა ჰქონდეს და არა რამდენიმე წევრის, როგორც ეს ამჟამად არის;
- გრძელვადიან პერსპექტივაში საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი საჭიროებს საფუძვლიან რეფორმირებას. ამ პროცესში მაქსიმალურად უნდა იყვნენ ჩართული ძირითადი პოლიტიკური პარტიები და სხვა დაინტერესებული მხარეები.

თავი IV. ინსტიტუციური აღინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება

საანგარიშო პერიოდში მმართველი პარტიის მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის სასარგებლოდ რამდენიმე სახის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევას ჰქონდა ადგილი. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა წინასაარჩევნო შეხვედრებზე მობილიზება და მათთვის მხარდამჭერთა სიების შეგროვების იძულება ასევე, უკანონო აგიტაციისა და საკომუნიკაციო საშუალებების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა. ამ არჩევნებზეც საარჩევნო კომისიები სოციალური ქსელების პირადი გვერდებით აშკარა აგიტაციის შემთხვევებს კვლავ არ აღიარებდნენ საარჩევნო აგიტაციად, რაც პრობლემად რჩება.

1. საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომელთა მობილიზება და წინასაარჩევნო აბიტაციური ჩაბმა

საანგარიშო პერიოდში აგიტაციაში ჩაბმის შესაძლო იძულების ორი განსხვავებული სახე გამოვლინდა, ერთი შემთხვევებში სახეზე იყო საბიუჯეტო ორგანიზაციაში³⁹ დასაქმებულთა მობილიზება წინასაარჩევნო შეხვედრებზე, ხოლო სხვა შემთხვევებში - მათთვის დავალების გაცემა, შეგროვებინათ მხარდამჭერთა სიები.

1.1. წინასაარჩევნო შეხვედრებზე მობილიზება

„ქართული ოცნების“ მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის, სალომე ზურაბიშვილის წინასაარჩევნო შეხვედრებს საქართველოს რეგიონებში ტრადიციულად მრავლად ესწრება საბიუჯეტო ორგანიზაციაში დასაქმებული პირები, მათ შორის საჯარო მოხელეები. ზურაბიშვილმა წინასაარჩევნო კამპანია **12 სექტემბერს ქუთაისიდან** დაიწყო, სადაც სამუშაო საათების მიუხედავად მას ესწრებოდნენ საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომლები, ა(ა)იპ ქუთაისის ილია ჭავჭავაძის ბიბლიოთეკის თანამშრომლები, აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ლექტორები.⁴⁰ **15 სექტემბერს, ხარაგაულში**, საპრეზიდენტო კანდიდატის შეხვედრას ესწრებოდნენ ხარაგაულის N2 საჯარო სკოლის დირექტორი ვალერი გოგნაძე, ხარაგაულის ლიტერატურული თეატრის ხელმძღვანელი იზა ვეფხვაძე.⁴¹ სალომე ზურაბიშვილმა 2 ოქტომბერს წინასაარჩევნო შეხვედრები **ნინოწმინდაში, ახალქალაქსა და ასპინძაში** გამართა, რომლებსაც მუნიციპალიტეტების მერიის, სკოლების, ა(ა)იპ-ებისა და საბავშვო ბაღების წარმომადგენლებიც ესწრებოდნენ.⁴² 3 ოქტომბერს ზურაბიშვილი **ახალციხეში** იმყოფებოდა, ამ დღეს ახალციხის მერიის 20-მა თანამშრომელმა აიღო ერთდღიანი შვებულება და უმრავლესობა ადასტურებს კანდიდატთან შეხვედრაზე დასწრებას.⁴³ სულ სამცხე-ჯავახეთში შეხვედრებზე 2 და 3 ოქტომბრის განმავლობაში ერთდღიან შვებულებაში 80 საჯარო მოხელე იყო გასული.⁴⁴ საჯარო მოხელეების მაღალი აქტივობით ხასიათდებოდა ზურაბიშვილის მიერ ქვეყნის მასშტაბით გამართული სხვა სააგიტაციო შეხვედრებიც.

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

40 „ქუთაისში სალომე ზურაბიშვილის საარჩევნო შეხვედრას ადგილობრივი ჩინოვნიკები ესწრებოდნენ“, ქუთაისი პოსტი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/sdFhrz>

41 „სალომე ზურაბიშვილი – ხარაგაულში სამედიცინო ტურიზმის განვითარება შესაძლებელი“, ჩემი ხარაგაული, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/UX6k4X>

42 ვრცლად იხილეთ სტატიაში „საჯარო მოხელეები სალომე ზურაბიშვილის შეხვედრებზე“, სამხრეთის კარიბჭე, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/iSizCw>

43 „ზურაბიშვილთან შეხვედრაზე ცოტახნით შევირბინეთ – მერიიდან შვებულებაში ერთდროულად 40 თანამშრომელი იყო“, სამხრეთის კარიბჭე, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/6emnwT>

44 „სამცხე-ჯავახეთის გუბერნიასა და მერიებში წინასაარჩევნოდ შვებულებით 192 თანამშრომელი სარგებლობს“, სამხრეთის კარიბჭე, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://sknews.ge/index.php?newsid=19739>

ჩამოთვლილი შემთხვევები საყურადღებოა იმ გარემოების გამო, რომ ხელისუფლების მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის შეხვედრებს მასობრივად ესწრებიან სწორედ საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომლები, რომლებიც ამა თუ იმ ფორმით არიან პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე სამსახურეობრივად დაქვემდებარებული პირები და შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ ისინი საკუთარი ნების გარეშე მონაწილეობენ წინასაარჩევნო კამპანიაში და ხდება ირღვევა საარჩევნო კოდექსის ის ჩანაწერი, რომელიც „კრძალავს სამსახურეობრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას.“⁴⁵

გარდა ამისა, რთულად წარმოსადგენია, რომ პარტიულ ღონისძიებაზე დასწრების გულწრფელი სურვილი საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფაქტობრივად ყველა თანამშრომელს ჰქონდეს და სხვა მიზეზების გამო არ ჩადიოდეს ამ ქმედებას. საარჩევნო კამპანიისთვის საჯარო მოსამსახურეთა მსგავსი მობილიზება, კანონის პირდაპირი დარღვევაც რომ არ იყოს, მინიმუმ ხელს უწყობს საჯარო სამსახურის უკიდურეს პოლიტიზებას, რაც მიუღებელია.

1.2. პოტენციური მხარდაჭერითა სიახლი შარბენის რეკორდა

რამდენიმე რეგიონში მუნიციპალიტეტების თანამდებობის პირები საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) დირექტორებს და მათ თანამშრომლებს ავალდებულებდნენ, შეედგინათ სალომე ზურაბიშვილის პოტენციურ მხარდამჭერთა სია და მითითებულ პირებთან გადაეგზავნათ. ამის შესახებ ინფორმაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ პარტნიორ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად მიიღო, თუმცა ორგანიზაციების ზუსტ დასახელებასა და მტკიცებულებებს ვერ ვასაჯაროებთ, რადგან ამ ორგანიზაციაში დასაქმებული პირები მიიჩნევენ, რომ გასაჯაროებით საფრთხე შეექმნება მათ და მათი ოჯახის წევრების შრომით უფლებებს.

ა(ა)იპ-ის თანამშრომლებმა დამკვირვებლებთან საუბარში განაცხადეს, რომ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელების დავალებით მათ გადაეცათ ცარიელი ბლანკები, რომელშიც თითოეულმა ათი მხარდამჭერის პერსონალური მონაცემები უნდა მიუთითოს. მათივე ინფორმაციით, სიების შედგენა იმ მოტივით ხდება, რომ „ქართული ოცნების“ მხარდაჭერილმა პრეზიდენტობის კანდიდატმა სალომე ზურაბიშვილმა გამარჯვება პირველივე ტურში მოიპოვოს.⁴⁶

ეს შემთხვევები სამსახურეობრივად დაქვემდებარებული პირების, კერძოდ კი რეგიონალური ა(ა)იპ-ების თანამშრომელთა წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩაბმის იძულების კიდევ ერთ ფორმას წარმოადგენს და აკრძალულია საარჩევნო კოდექსით.

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 აპიტიაცია

საარჩევნო კოდექსი წინასაარჩევნო აგიტაციას კენჭისყრამდე 60 დღის განმავლობაში (წინასაარჩევნო პერიოდი) არეგულირებს. ამ პერიოდში ზოგიერთ პირს სრულად აკრძალული აქვს აგიტაციის უფლება (მაგ.: მოსამართლე, საარჩევნო კომისიის წევრი), ხოლო სახელმწიფო ხელისუფლებისა

45 საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლის 1 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი

46 „მუნიციპალიტეტების ა(ა)იპ-ების თანამშრომლებს შესაძლოა სალომე ზურაბიშვილის მხარდამჭერების მობილიზებას ავალდებუდნენ“, 2018, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ და სხვა, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/nC3eVC>

და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეებს – სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს.

2.1. აგიტაცია სოციალური ქსელის პირადი ანგარიშის მეშვეობით

საანგარიშო პერიოდში საჯარო მოხელეები განსაკუთრებით აქტიურ აგიტაციას ეწეოდნენ სოციალური ქსელ „ფეისბუქის“ მეშვეობით. სალომე ზურაბიშვილის სასარგებლოდ „ფეისბუქზე“ სააგიტაციო მასალის გაზიარებას ადგილი ჰქონდა ზუგდიდის, ბათუმის, გორის, ქუთაისის, წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეების მხრიდან, თუმცა საარჩევნო კომისიებმა არცერთი ჩვენი საჩივარი არ დააკმაყოფილა, რადგან „ფეისბუქით“ განუქმალ აგიტაციასთან დაკავშირებით, ცენტრალურ საარჩევნო კომისია კვლავ გასული წლების პრაქტიკას მისდევს⁴⁷ და „ფეისბუქის“ პირადი ანგარიშიდან განუქმალ აგიტაციას არ მიიჩნევს თავისი რეგულირების სფეროდ.

აგიტაციის ამდენად ვიწროდ განმარტება ცდება საარჩევნო კოდექსის მიზნებს და ვერ იქნება ნორმის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ეფექტური გზა. აგიტაცია საქართველოს ორგანული კანონის საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, გარდა ამომრჩეველთა პირდაპირ მონაწილეობისა საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საინფორმაციო მიზნით, არის, ასევე, *ნებისმიერი საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას*. საჯარო მოხელეები თავიანთ ქმედებით („ფეისბუქზე“ სააგიტაციო მასალის გაზიარება), საჯაროდ აფიქსირებენ თავიანთ პოზიციას და შესაბამისად, აგიტაციას ეწევიან კონკრეტული პარტიის სასარგებლოდ.

ცესკოს ამ პრაქტიკის პრობლემურობა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ პარტიორ ორგანიზაციებთან ერთად „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის“⁴⁸ განხილვისას ნამოჭრა და მისი ადეკვატური განმარტება მოითხოვა.⁴⁹ ამასთან დაკავშირებით ცესკოსთან შეთანხმება ვერ შედგა, თუმცა მემორანდუმში ხაზი გაესვა, რომ სოციალურ ქსელების პირადი ანგარიშიდან აგიტაციის დროს ადმინისტრაციული რესურსების (როგორც წესი საკომუნიკაციო საშუალებების) შესაძლო გამოყენება იქნება საარჩევნო ადმინისტრაციის მოვლევის საგანი. თუმცა პრაქტიკამ აჩვენა, რომ საჯარო მოხელის მხრიდან „ფეისბუქზე“ სააგიტაციო მასალის გაზიარებისას მის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების დადგენა ფაქტიურად შეუძლებელია,⁵⁰ შედეგად ყველა ჩვენს საჩივარზე კომისიამ გადაწყვეტილების საფუძველად მხოლოდ მოხელის ახსნა-განმარტებას უთითებდა.⁵¹

2.2. აგიტაცია საბიუჯეტო უწყებების კუთვნილი ვებგვერდებით

2018 წლის 19 სექტემბერს ა(ა)იპ „ტყიბულის მუნიციპალიტეტის კულტურის ობიექტების გაერთიანების“ ვებ-გვერდზე **infotkibuli.ge** განთავსდა პრეზიდენტობის კანდიდატ სალომე ზურაბიშვილის წინასაარჩევნო კამპანიის შემცველი მასალა.⁵²

საარჩევნო კოდექსის მიხედვით სააგიტაციო მიზნებისთვის ნებისმიერ პირს ეკრძალება იმ ორგანიზაციებისათვის განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურების გამოყენება, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან. ვებგვერდი infotkibuli.ge წარმოადგენს ა(ა)იპ „ტყიბულის მუნიციპალიტეტის კულტურის ობიექტების გაერთიანების“ კუთვნილებას, რომელიც თავის მხრივ ფინანსდება ტყიბულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან. შესაბამისად სახეზე იყო აგიტაცია ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ვებგვერდის მეშვეობით.

47 „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საქართველოში“, 2017, გვ. 14, ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/zyTmg1>

48 მემორანდუმში 2010 წლიდან ყოველი არჩევნების წინ იდება ცესკოს, პოლიტიკურ პარტიებსა და დამკვირვებელ ორგანიზაციებს შორის, მემორანდუმის მიზანია ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვის შესახებ კანონმდებლობის ერთგვაროვან განმარტებაზე შეთანხმება

49 იხ. 27 აგვისტოს განცხადება: <https://goo.gl/3CVmpf>

50 მაგალითად, პრაქტიკულად შეუძლებელია დადგენა მოხელემ „ფეისბუქით“ სარგებლობისას საკუთარი სახსრებით შეძენილი ინტერნეტი გამოიყენა თუ სამსახურებრივი

51 იხ. <https://sachivrebi.cec.gov.ge>-ზე გადაწყვეტილებები N50, N01/239, N89

52 იხ. <https://bit.ly/2xukylj>

საოლქო საარჩევნო კომისიამ დააკმაყოფილა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ საჩივარი და შეადგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი ვებგვერდ infotkibuli.ge-ს ადმინისტრატორის ნანა რაზმაძის მიმართ.⁵³

მსგავსი შემთხვევა დაფიქსირდა ნინოწმინდაში, სადაც 2 და 3 ოქტომბერს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ოფიციალურ „ფეისბუქ“ გვერდზე განთავსდა პრეზიდენტობის კანდიდატ სალომე ზურაბიშვილის წინასაარჩევნო კამპანიის შემცველი მასალა.⁵⁴ ფაქტთან დაკავშირებით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ მიმართა ნინოწმინდის საოლქო საარჩევნო გადანყვეტილებას ამ მომენტისთვის საჩივარი განხილვის პროცესშია.

რეკომენდაცია

- აუცილებელია, რომ საარჩევნო კომისიებმა სოციალური ქსელების მეშვეობით საარჩევნო აგიტაცია აღიქვან კანონის დარღვევად და მიიღონ შესაბამისი გადანყვეტილებები.

53 იხ. N57 ტყიბულის საოლქო საარჩევნო კომისიის გადანყვეტილება, <https://sachivrebi.cec.gov.ge/info.php?id=7064>

54 „ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტი ნინოწმინდაში“, სამხრეთის კარიბჭე, 2018, <http://sknews.ge/index.php?newsid=19513>

თავი V. ფინანსური აღმინისტრაციული ჩასურსების 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 ცვლილებების 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.

2018 წელს არ დაფიქსირებულა ცენტრალური ან ადგილობრივ ბიუჯეტის ცვლილება, რომლითაც დაირღვეოდა „საარჩევნო კოდექსის“ ზემოთ აღნიშნული რეგულაცია. რაც შეეხება საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯებს, ამ მხრივაც განსაკუთრებით პრობლემური ტენდენცია არ დაგვიფიქსირებია.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგმა გამოავლინა შემდეგი რეკომენდაციის გათვალისწინების აუცილებლობა:

- სახელმწიფო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირებმა და სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ხელმძღვანელებმა თავი უნდა შეიკავონ სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე თავდასხმებისა და დისკრედიტირების მცდელობისგან;
- საჭიროა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისო კომისიის რეფორმირების საკითხზე დისკუსიის დაწყება. იუსტიციის მინისტრის თავმჯდომარეობითა და არსებული მანდატით კომისია არაეფექტიანად მუშაობს;
- საგამოძიებო ორგანოებმა მაქსიმალურად სწრაფად უნდა გამოძიონ ქუთაისის საკრებულოს წევრის ცემის ფაქტი;
- საჭიროა საარჩევნო კომისიების პროფესიული ნიშნით დასანიშნი თანამდებობების შევსების პროცესის მეტი რეგლამენტაცია და მკაფიო საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბება. უნდა შემუშავდეს კანდიდატთა შერჩევის ისეთი პროცედურები, რომლებიც მინიმუმამდე დაიყვანს იმის შანსებს, რომ პოლიტიკური პარტიების აქტივისტები დაინიშნონ ამ თანამდებობებზე;
- საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ საკუთარი გადაწყვეტილებები კანონის ჩარჩოებში უნდა მოაქციოს და თავი შეიკავოს ისეთი ნაბიჯების გადადგმისგან, რომლებიც მის მიუკერძოებლობას კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს;
- საქართველოს პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო მაქსიმალურად დისტანცირებული უნდა იყოს პოლიტიკური პროცესებიდან და იგი არ უნდა იქნეს გამოყენებული საარჩევნო მიზნით რომელიმე პოლიტიკური ძალის დისკრედიტაციისთვის;
- მოკლევადიან პერსპექტივაში საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი არჩევნების შედეგებზე უნდა იყოს მიბმული, თუმცა არა მსგავსი გაუმართლებელი ფორმით: ერთ პარტიას საარჩევნო ადმინისტრაციაში მხოლოდ ერთი წევრის დანიშვნის უფლება უნდა ჰქონდეს და არა რამდენიმე წევრის, როგორც ეს ამჟამად არის;
- გრძელვადიან პერსპექტივაში საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი საჭიროებს საფუძვლიან რეფორმირებას. ამ პროცესში მაქსიმალურად უნდა იყვნენ ჩართული ძირითადი პოლიტიკური პარტიები და სხვა დაინტერესებული მხარეები;
- 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 შეათერხონ მუნიციპალური ორგანოების ფუნქციონირება;
- აუცილებელია, რომ საარჩევნო კომისიებმა სოციალური ქსელების მეშვეობით საარჩევნო აგიტაცია აღიქვან კანონის დარღვევად და მიიღონ შესაბამისი გადაწყვეტილებები.