



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CEPPS

Strengthening
Democracy
through Partnership

საქართველოში არჩევნების პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების კვლევის ანგარიში

სექტემბერი, 2017



ეს ანგარიში მომზადდა ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს
ფინანსური მხარდაჭერით, ამერიკის საერთაშორისო განვითარების
სააგენტოსა და სარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის № AID-AOO-
LA-15-00007 შეთანხმების ფარგლებში.

საქართველოში არჩევნების პერიოდში ადმინისტრაციული
რესურსების ბოროტად გამოყენების კვლევის ანგარიში

სექტემბერი, 2017

მკვლევართა ჯგუფი:

ერიკა შაინი (Erica Shein)

ჰიზერ სილაჯი (Heather Szilagy)

ჩედ ვიკერი (Chad Vickery)

ჯულია ბრაზერსი (Julia Brothers)





ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების კვლევა და შეფასება: სახელმძღვანელო პრინციპები დემოკრატიის და მმართველობის სფეროს პრაქტიკოსებისათვის

საავტორო უფლება © 2018 საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი. ყველა უფლება დაცულია.

ამ გამოცემის არც ერთი ნაწილი, არანაირი ფორმით და საშუალებით, ელექტრონული თუ მექანიკური, მათ შორის ფოტოკოპირებით, ან ჩაწერით არ შეიძლება გამოყენებულ ან გადაწერილ იქნას საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის წერილობითი თანხმობის გარეშე.

გამოყენების ნებართვის მოთხოვნა უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- იმ მასალის აღწერა, რომლის კოპირების ნებართვის მოთხოვნაც ხდება.
- კოპირებული მასალის გამოყენების მიზანი და ხერხი
- ნებართვის გამომგზავნი პირის სახელი, თანამდებობა, ორგანიზაცია, ტელეფონის ნომერი, ფაქსის ნომერი, ელექტრონული ფოსტის მისამარი და საფოსტო მისამართი

მასალის გამოყენების ნებართვის ყველა თხოვნა უნდა გაიგზავნოს შემდეგ მისამართზე:

საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი

2011 Crystal Drive, 10th Floor

Arlington, VA 22202

ელ ფოსტა: editor@ifes.org

Fax: +1 202 350 7601

ამ ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით, ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მეშვეობით (USAID). გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის საარჩევნო სისტემათა საერთაშორისო ფონდს და შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

I. შესავალი

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება (არგ) არჩევნებში, კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიებისათვის, ქმნის მნიშვნელოვან და უთანასწორო უპირატესობებს. უფრო ფართო გაგებით, არგ სერიოზულ ზიანს აყენებს დემოკრატიას, საჯარო სტრუქტურების ფუნქციონირებას და სახელმწიფოს ხელში არსებული რესურსების განაწილებას¹. აღნიშნული საკითხის მნიშვნელობის გამოკვეთის მიზნით, საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდმა (IFES), შეიმუშავა და მოამზადა არგ-ს შეფასების სიღრმისეული მეთოდოლოგია, რომლის მომზადებაც შესაძლებელი გახდა აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ, გლობალური არჩევნების და გარდამავალი პოლიტიკის (GEPT) მექანიზმის დახმარებით. წარმოდგენილი ანგარიში მიმოიხილავს აღნიშნული მეთოდოლოგიის სადცელ რეჟიმში, საქართველოში, გამოყენებისას მიღებულ მიგნებებს. საქართველოში კვლევა ჩატარდა 2017 წლის მაისში და მოიცავს 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების პერიოდის, როდესაც მმართველმა პარტია (ქართულმა ოცნებამ) მოიპოვა გაზრდილი საპარლამენტო უმრავლესობა.

საქართველოში გამართული საყოველთაო, თუ ადგილობრივი არჩევნების დროს მუდმივად ვაწყდებით არგ-ს. აღსანიშნავია, რომ კვლევის დროს გამოკითხულმა ორგანიზაციებმა დადებითად აღნიშნეს ბოლო საარჩევნო პერიოდების განმავლობაში არგ-ს შემთხვევების კლება. ანგარიშში წარმოდგენილია ქმედითი რეკომენდაციები არგ-ის საკითხის მოსაგვარებლად იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში მომწიფდა სათანადო გამოცდილება, გარემო და პოლიტიკური ნება, რათა მიღებული გამოცდილება გარდაიქმნას შესაფერის ანტიკორუფციულ გარემოდ².

შეფასების მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით, ანგარიში ფოკუსირდება სამ ძირითად პრინციპზე, რომელიც უნდა გამოვიყენოთ ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების აღსაკვეთად, გამოსააშკარავებლად და აღმოსაფხვრელად, როგორც ამას საერთაშორისო სტანდარტები ითვალისწინებენ. პირველი პრინციპი ახდენს საკანონმდებლო ჩარჩოს შეფასებას, რომელიც არგ-ის რეგულირების სამ შესაძლო საშუალებას ითვალისწინებს: საჯარო მოხელეებისათვის დაწესებული შეზღუდვები; სახელმწიფო სახსრებსა და რესურსებზე დაწესებული შეზღუდვები; და სახელმწიფო უწყებების მხრიდან საზოგადოების მიმართ განხორციელებული კომუნიკაციის შეზღუდვა. სხვადასხვა რეფორმის გატარების შედეგად, საქართველოს კანონმდებლობაში, თითოეული ეს შეზღუდვა საკმაოდ კარგად არის გამყარებული, თუმცა, შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო გაბნეულია სხვადასხვა მხრივ და საზოგადოებისათვის მისი აღქმა გარკვეულწილად რთულია. ამასთანავე, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევებზე, დამკვირვებლების და ჩართული მხარეების მიერ, ყველაზე ხშირად გაკეთებული შეფასებები ეხება იმ სირთულეებს, რომელიც მათ რეგულირებას ან დამტკიცებას ახლავს თან. ასეთი

¹ ერიკა შაინი და მეგან რიჩი, *უსამართლო უპირატესობა: ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება არჩევნებში*, ანგარიში, საარჩევნო სისტემათა საერთაშორისო ფონდი, იანვარი 2017.

² ევროპის საბჭოს „კორუფციის წინააღმდეგ მეზრდოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის“ (GRECO) საქართველოს შესახებ შეფასების მეოთხე რაუნდის ანგარიში კორუფციის პრევენციის საკანონმდებლო ორგანოში, სასამართლო ხელისუფლებაში და პროკურატურაში შესახებ (2017 წლის 17 იანვარი). §1, <https://rm.coe.int/16806dc116>.

დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ „ფართოდ აღიარებულია საქართველოს მიერ გავლილი გრძელი გზა კორუფციის საბრძოლველად მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნის კუთხით.“ საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსის 2016 წლის კვლევაში საქართველოს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი; 2005 წელს, 159-დან 130-ე ადგილზე მყოფს, 2016 წელს 44-ე ადგილზეა 176 ქვეყანას შორის: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005/0/#results (ბოლო ნახვა 2017 წლის 11 მაისი).

გამოწვევებია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მათი ბიუჯეტის მიმართვა საარჩევნო დღის წინა პერიოდში ჩასატარებელი სოციალური თემატიკის ინიციატივების დასაფინანსებლად (ერთ-ერთი ჩართული მხარე ასეთ შემთხვევებს მოიხსენიებს როგორც ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების *სამართლებრივი* საშუალება), ან საჯარო მოხელეებზე ზეწოლა/შევიწროება. არსებობენ დარღვევათა კონკრეტული შემთხვევები, თუმცა მათი დამტკიცება არის რთული. მიუხედავად იმისა, რომ თვალსაჩინო ხარვეზები სახეზეა, წლების განმავლობაში გაწეულმა რეფორმებმა და სფეროს საზღვრებში მოქცევის მცდელობებმა - შექმნეს საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც შეესაბამება საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების აღკვეთას.

ანგარიშის მეორე პრინციპი ფოკუსირდება დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მიერ არგ-ის საკანონმდებლო ჩარჩოს ზედამხედველობის განხორციელებაზე. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (სას), ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) და საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია (სკეკ) წარმოადგენენ ინსტიტუტებს, რომლებსაც ხშირ შემთხვევაში აქვთ საკმაოდ ვიწრო და ხშირად შერეული მანდატი არგ-ზე ზედამხედველობისათვის, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ადმინისტრაციული სარჩელები ხვდება სასამართლო სისტემაში, როდესაც ეს საჩივრები დაკავშირებულია ამ სამი ინსტიტუტის მანდატთან. თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისია აღჭურვილია ფართო მანდატით, რათა შექმნას მედიის, სადამკვირვებლო ორგანიზაციების ან/და ამომრჩევლების მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევების განსახილველი სივრცე. უწყებათაშორისი კომისია არ გახლავთ მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელიც ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტს აძლევს არბგ-ის შემთხვევების შეფასების საშუალებას, მაგრამ მისი როლი მხოლოდ არამავალდებულებელი რეკომენდაციებით შემოიფარგლება, რაც ქმედებისაკენ მოუწებს საჯარო მოხელეს, ცესკოს ან ადმინისტრაციულ ორგანოს.

არბგ-ის საკანონმდებლო ჩარჩოს შეფასების მესამე და ბოლო პრინციპი მოიცავს იმის ანალიზს, თუ რამდენად ეფექტურად ხდება ჯარიმებისა და სანქციების აღსრულება. ჩართული მხარეების და სადამკვირვებლო ანგარიშების განმეორებითი შეფასების შედეგად გამოიკვეთა, რომ სასამართლო სისტემის შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა ხელს უშლის ჯარიმებისა და სანქციების ეფექტურ აღსრულებას. შეფასების პროცესში გამოიკვეთა ანეგდოტური სიტუაცია, როდესაც არბგ-ის შემთხვევებზე დროულად მოხდა რამდენიმე ჯარიმის და სანქციის დაწესება, თუმცა აღსრულების მიუხედავად ძალიან მცირე რამ გაკეთდა ამ დარღვევის სამომავლოდ აღმოსაფხვრელად. საჭიროა დამატებითი მოკვლევა, რათა მოხდეს არსებული მექანიზმების, აღსრულების პროცესის ეფექტურობის შესწავლა და გამოვლინდეს, თუ რა უფრო წარმატებით აღკვეთავს დარღვევას და შეცვლის ქცევას. შეფასებისას გამოყენებული მეთოდოლოგია აღიარებს იმ გარემოებათა მნიშვნელობას, რომლებსაც შეუძლიათ არჩევნებში არბგ-ზე გავლენის მოხდენა. ანგარიშში წარმოდგენილია იმ გამოწვევების მიმოხილვა, რომლებიც უკავშირდება საჯარო სამსახურის/კამპანიის დაფინანსების ჩარჩოებს, სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობას და ადვოკატირებას, მედიის ჩართულობას და საჯარო ინფორმაციას, ასევე, სახელმწიფო შესყიდვებს.

შეფასების პროცესში გამოკითხულმა ჩართულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ არბგ-სთან დაკავშირებულ გამოწვევათა შორის ყველაზე მკაფიო არის საჯარო მოხელეების ჩართულობა კამპანიებში. აღსანიშნავია, რომ ეს პრობლემა ერთვის იმ პრობლემათა სპექტრს, რომელიც უკავშირდება საჯარო სამსახურში არსებულ ხანგრძლივ ბიუროკრაციას, მათ შორის დამოუკიდებლობის და პროფესიონალიზმის ნაკლებობას, რასაც ასევე ერთვის ანაზღაურების გაუმჭვირვალობა. გამოწვევათა შორის არის საჯარო სამსახურების და სსიპ-ების გაბერილი სამტატო ნუსხა, განსაკუთრებით კი ადგილობრივ დონეზე.

შეფასებისას წარმოდგენილია კამპანიის დაფინანსების სტრუქტურის ზოგადი მიმოხილვა და ყურადღებას მახვილდება იმაზე, რომ აუცილებელია, 2016 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით, სადამკვირვებლო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რიგი რეკომენდაციების სერიოზულად აღქმა. ეს რეკომენდაციები მოიცავს სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების გადახედვის აუცილებლობას, რამაც უნდა შექმნას მეტი საშუალება დამოუკიდებელი კანდიდატების მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად; ამასთანავე, პოლიტიკურ პარტიებს და კანდიდატებს უნდა მიეწოდოთ სათანადო სწავლება იმაზე, თუ როგორ უნდა იმოქმედონ კანონის ფარგლებში შემოსავლის, ხარჯვის და დეკლარირების კუთხით.

მედია და სამოქალაქო საზოგადოება თანაბრად ინაწილებენ მაკონტროლირებელ ფუნქციებს, რათა აღმოაჩინონ არგ-ის შემთხვევები და განახორციელონ მონიტორინგი. საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებს აქვთ წამყვანი როლი საარჩევნო კუთხით არგ-ის ფაქტების გამოკვეთაში, თუმცა შესაძლებელია ამ პროცესის გაუმჯობესება არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის მონიტორინგის მეთოდოლოგიის შემუშავების თვალსაზრისით, რათა ხელისუფლების ყველა დონეზე გამოიკვეთოს არგ-ის სტრუქტურული, პოლიტიკური და სოციალური პრობლემატიკა. საქართველოში მედიის და საჯარო ინფორმაციის გარემო პირდაპირ არის დაკავშირებული გამოხატვის და პოლიტიკური დებატის თავისუფლებასთან, თუმცა არგ-ის შემთხვევების ეფექტური მოკვლევა საჭიროებს ჟურნალისტების უფრო მაღალ საგამომიებო უნარ-ჩვევებს და ასეთი შემთხვევების მონიტორინგის მკაფიო მიზანს.

ამრიგად, სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენენ კოუფციისათვის მნიშვნელოვან გამოწვევას ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოში. ქვეყანაში დამკვიდრებულმა გამჭვირვალე/ელექტრონული შესყიდვის პროცესმა და სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ინსტიტუციის შექმნამ მნიშვნელოვანი აღიარება მოიპოვა. თუმცა, მიუხედავად დეტალური სამართლებრივი დებულებებისა, არსებობენ მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რაც დაკავშირებულია კონტრაქტორებსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის არსებულ ურთიერთობებთან; ეს გამოწვევებია: არაკონკურენტულ პირობებში გაფორმებული ხელშეკრულებები და თანმდევი ხარვეზები; და ის სირთულეები, თუ რა კავშირია სახელმწიფოს მიერ გაფორმებულ ხელშეკრულებებსა და შესაბამისი თანხების პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატებისთვის შემოწირულობების სახით გადაცემაში.

ანგარიშში მოცემულია დეტალური რეკომენდაციები და არგ-ის შეფასების მეთოდოლოგიის მიმოხილვა, მათ შორის თითოეული მოცემული სფეროს სიღრმისეული ანალიზი. ანალიზზე დაყრდნობით შემუშავებული რეკომენდაციები მიზნად ისახავენ სამართლებრივი ჩარჩოს განმტკიცებას საჯარო მოხელეების უფლებამოსილების კუთხით; რეკომენდაციები ასევე მოიცავენ მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანოების მანდატების მკაფიო ფორმულირებას და არგ-ის შეთხვევებზე დაწესებული ჯარიმების და სანქციების შემაკავებელ ეფექტს.

II. რეკომენდაციები

აღნიშნულ ცხრილში, მოკლედ ჩამოყალიბებული რეკომენდაციები (დეტალური განმარტებები დოკუმენტის სხვა ნაწილებშია) მითითებულია პირველ სვეტში, რასაც მოყვება განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირ(ებ)ის მონაცემები. პოლიტიკური ნების ცხრილში ორი დამატებითი ელემენტია მითითებული: პოლიტიკური გარემოს არსებული მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია (საერთაშორისო საზოგადოების, ტექნიკური მხარდაჭერის გამწევი და სხვა ჩართული მხარეების მიერ), რადგან ისინი არ აფერხებენ რეფორმას; და მახასიათებლები, რომელთა მართვა ან გადალახვა დაკავშირებულია პოლიტიკურ ნებასთან. მახასიათებლებში შეგვიძლია მოვიაზროთ: ხელისუფლების განშტოებათა შორის კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმი, რომელიც იწვევს ოფიციალური პირების ანგარიშვალდებულებას, იქნება ეს არამართლზომიერი ქმედებისათვის დაწესებული ჯარიმა/სანქცია, ცნობადი პირების თუ საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან მხარდაჭერა; ურთიერთობები (მაგ: დაინტერესებული მხარეები და პოლიტიკური პარტიები/ძალები, რომლებიც აფიქსირებენ მხარდაჭერას, ან რომლებიც არ ქმნიან ორგანიზებულ ოპოზიციას, ჩართული საზოგადოება, და მხარდამჭერი საერთაშორისო საზოგადოება); და შედეგები (მაგ: სოციალური, პოლიტიკური და რეპუტაციასთან დაკავშირებული საკითხები). ბოლო სვეტში დაფიქსირებულია წარმოდგენილი რეკომენდაციის პრიორიტეტის დონე.

ცხრილი 1: პრიორიტეტული რეკომენდაციები

ცხრილში გამოყენებული აბრევიატურები:		
ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება (არბგ)	ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო)	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (სას)
საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია (სკეკ)	არასამთავრობო ორგანიზაცია	თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისია (უწყებათაშორისი კომისია)
ფინანსური მონიტორინგის სამსახური (ფმს)	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ)	იუსტიციის სამინისტრო

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩო				
მას შემდეგ, რაც დეტალურად შეისწავლით თუ რა გავლენას ახდენენ არბგ-ის სანქციები შემთხვევათა აღკვეთასა ან შეცვლაზე, შეაფასეთ არსებული მიდგომები, რათა დარწმუნდეთ, რომ მათ აქვთ პროპორციული და შემაკავებელი ეფექტი.	პარლამენტი ცესკო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია საერთაშორისო საზოგადოება არასამთავრობო ორგანიზაციები	✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად ✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ პოლიტიკური პარტიები სარგებელს პოულობენ არსებული ჯარიმების/სანქციების პირობებში.	მაღალი
სამართლებრივი ჩარჩოს ცვლილება იმგვარად, რომ მოხდეს საჯარო მოხელეების დაცვა პოლიტიკური ზეწოლისაგან ზედა რგოლის მოხელეების მხრიდან. ასევე, ცვლილებების შედეგად ზედა რგოლის მოხელეებს შეეზღუდებათ კამპანიის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება.	პარლამენტი	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ დადებით ცვლილებებზე ორიენტირებული, ყველაზე მსხვილ პოლიტიკურ პარტიებში არსებული, პოტენციური ლიდერები	✓ პოლიტიკური მოთამაშეები სარგებელს პოულობენ არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს პირობებში	მაღალი
ნაცვლად ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებისა, საჯარო მოხელეებმა უნდა გამოიყენონ უხელფასო შვებულება, რათა მონაწილეობა მიიღონ კამპანიის საქმიანობაში.	პარლამენტი საჯარო უწყებები	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ დადებით ცვლილებებზე ორიენტირებული, ყველაზე მსხვილ პოლიტიკურ პარტიებში არსებული, პოტენციური ლიდერები	✓ არბგ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში ✓ არსებული სამართლებრივი გარემოთი კმაყოფილი საჯარო მოხელეების მხრიდან წინააღმდეგობა	საშუალო

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
საჭიროა საზოგადოებაზე მორგებული საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, რომელიც მიზნად ისახავს გაზარდოს ცნობადობა საჯარო სექტორის უფლებამოსილებაზე, როდესაც საქმე ეხება მათ მონაწილეობას პოლიტიკურ კამპანიებში.	საჯარო უწყებები ცესკო არასამთავრობო ორგანიზაციები უწყებათაშორისი კომისია	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ არბ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში ✓ არსებული სამართლებრივი გარემოთი კმაყოფილი საჯარო მოხელეების მხრიდან წინააღმდეგობა	საშუალო
უნდა მოხდეს კანონის ცვლილება იმგვარად, რომ სოციალური ხასიათის პროექტების გამოცხადება აიკრძალოს, თუ ისინი არ გამოცხადებულა არჩევნების დღემდე ექვსი თვით ადრე. ასევე, უნდა დაწესდეს ლიმიტი საარჩევნო პერიოდში სოციალური მხარდაჭერის გასაცემ ოდენობაზე.	პარლამენტი	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ არბ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სარგებელს პოულობენ სამართლებრივი ჩარჩოს ბუნდოვანებაში	მაღალი
უნდა განხორციელდეს მიზნობრივი საინფორმაციო კამპანია, რათა მკაფიოდ განისაზღვროს ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯვითი საქმიანობა.	არასამთავრობო ორგანიზაციები	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ არბ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში	საშუალო
გაიზარდოს სკეკ-ის მონიტორინგის მანდატი, რათა მასში შევიდეს შესაბამისი ელექტრონული სფერო.	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	✓ მცირე პოლიტიკური პარტიების და დამოუკიდებელი კანდიდატებისათვის განკუთვნილი უპირატესობები, რათა მათ მხარი დაუჭირონ სკეკ-ის გაზრდილ მანდატს	✓ სკეკ-ის შესაძლო წინააღმდეგობა, რაც დაკავშირებულია მათი მანდატის/დატვირთვის ზრდასთან	საშუალო
უწყებათაშორისი კომისიის წინამძღოლობით უნდა ჩატარდეს ინსტიტუციების მანდატების შესწავლა, რათა გამოიკვეთოს თუ სად ხდება არბ-ის ზედამხედველობის გადაკვეთა და მომავალი არჩევნებისათვის ჩამოყალიბდეს მკაფიო ჩარჩო.	უწყებათაშორისი კომისია (წინამძღოლი) ცესკო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	✓ უწყებათაშორისი კომისიის სივრცე, როგორც საშუალება მოხდეს ყველა მონაწილე მხარის თანდასწრებით წუხილის გაჟღერება ✓ ზედამხედველობის განმახორციელებელ ინსტიტუტებში არსებული ლიდერები, რომლებსაც აქვთ	✓ უწყებათაშორისი კომისიის მიმართ ნდობის დონის სიმცირე ჩართულ მხარეებში	მაღალი

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია არასამთავრობო ორგანიზაციები პოლიტიკური პარტიები	მანდატებში არსებული ბუნდოვანების და გაურკვევლობის მოგვარების სურვილი		
შესაძლებელია ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის თანამშრომელთა რაოდენობის ცვლილება, რათა გაიზარდოს გამომძიებელთა რაოდენობა, რომლებიც ადასრულებენ არბგ-ის მონიტორინგს და საგამომძიებლო მანდატს.	პარლამენტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	✓ ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის მიერ პრობლემის გაცნობიერება და ცვლილებისათვის მზადყოფნა ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ პარლამენტში არსებული პოლიტიკური ძალების შესაძლო წინააღმდეგობა ძირეული სამართლებრივი ცვლილებების მიმართ	მაღალი
ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის გამომძიებლებისათვის სიღრმისეული საგამომძიებლო ტრენინგის ჩატარება არასაარჩევნო პერიოდში.	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საერთაშორისო საზოგადოება	✓ ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის მზაობა დამატებითი რესურსების მისაღებად	---	საშუალო
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გამჭვირვალობის მიზნით დეტალური ანგარიშის შემუშავება და საზოგადოებაში გავრცელება.	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	✓ ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის მიერ პრობლემის გაცნობიერება და ცვლილებისათვის მზადყოფნა ✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	---	მაღალი
გადაიხედოს საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებული დროის მონაკვეთები, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ცესკო-ს მიერ სიღრმისეული გამოძიების ჩატარების ვალდებულება.	პარლამენტი ცესკო	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ ცესკოს სარგებლობს არსებული დროის მონაკვეთებით და იმით, რომ მას შეუძლია საჩივრების განუხილველად დატოვება პროცედურული საკითხებისა და მოკლე ვადების გამო	მაღალი

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ ხშირი და ამომწურავი მონიტორინგის ანგარიშების გამოქვეყნება საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში, რათა მონიტორინგის პროცესმა ხელი შეუწყოს შემთხვევათა აღკვეთას.	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები	✓ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მხრიდან შესაძლო წინააღმდეგობა	საშუალო
ჩატარდეს უფრო ინტენსიური საინფორმაციო კამპანია, რათა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ჩართულ მხარეებს გაცნობიერებული აქვთ უწყებათაშორისი კომისიის მანდატი და მისი სივრცის რეალური შესაძლებლობები.	უწყებათაშორისი კომისია	✓ უწყებათაშორისი კომისიის სივრცე, როგორც საშუალება მოხდეს ყველა მონაწილე მხარის თანდასწრებით წუხილის გაჟღერება	✓ უწყებათაშორისი კომისიის მიმართ ნდობის დონის სიმცირე ჩართულ მხარეებში	საშუალო
არბგ-ის მარეგულირებელ ინსტიტუციებს (მაგ. ცესკო, სას და სკეკ) უნდა მიეცეთ სამართლებრივი უფლებამოსილება, რათა დააწესონ და აღასრულონ საქციები სასამართლო სისტემაში ადმინისტრაციული სარჩელების წარდგენის გარეშე.	პარლამენტი ცესკო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	✓ სასამართლო სისტემის გვერდის ავლის შესაძლებლობები	✓ ის პოტენციური პოლიტიკური ფასი, რომელიც უნდა გაიღოს პოლიტიკურმა აქტორებმა, რათა სასამართლო სისტემას გამოეყოს სანქციების პროცესი მარეგულირებელი ინსტიტუციების მხრიდან მოსალოდნელი წინააღმდეგობა, რომლებიც სარგებლობენ აღსრულების შეზღუდული მანდატით	მაღალი
არბგ-ის დარღვევების საძიებო სისტემის შექმნა იუსტიციის სამინისტროს არეალში, რომელიც აღრიცხავს ამ დარღვევებთან დაკავშირებით, არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩოს ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუციების მიერ, სასამართლოებში გადამისამართებულ საჩივრებს, თხოვნებს და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს	იუსტიციის სამინისტრო/უწყება თაშორისი კომისია (წამყვანი როლი) ცესკო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	✓ უწყებათაშორისი კომისიის სივრცე, როგორც საშუალება მოხდეს ყველა მონაწილე მხარის თანდასწრებით წუხილის გაჟღერება ✓ იუსტიციის სამინისტრო არის საზოგადოებაში ნდობით აღჭურვილი ინსტიტუცია	✓ უწყებათაშორისი კომისიის მიმართ ნდობის დონის სიმცირე ჩართულ მხარეებში ✓ კომპლექსური მონიტორინგის სისტემის დანერგვის მიმართ ზოგიერთი ინსტიტუციის და პოლიტიკური აქტორის მხრიდან ნაკლები სურვილი	მაღალი

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
გარემო				
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და სსიპ-ების მიერ საჯარო სამსახურში თანამშრომლების აყვანის პროცესის ანალიზი, რასაც უნდა მოყვეს მოსახლეობის რაოდენობაზე დაყრდნობით საჭირო თანამშრომელთა აყვანის გონივრული სტანდარტების დარეგვა.	არასამთავრობო ორგანიზაციები საერთაშორისო საზოგადოება	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ არბგ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში	მაღალი
წინასაარჩევნო პერიოდში სსიპ-ების და საჯარო მოხელეების აყვანასთან დაკავშირებით შეზღუდვების დაწესება	პარლამენტი მუნიციპალიტეტები	✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად ✓ დადებით ცვლილებებზე ორიენტირებული, პოლიტიკურ პარტიებში არსებული, პოტენციური ლიდერები	✓ არბგ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში	მაღალი
საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიღების ერთი წლის შემდგომ შეფასება და დამატებითი ცვლილებების საჭიროების განსაზღვრა; მათ შორის, საჯარო მოხელეებისათვის გამონაკლისი წესით ბონუსების გაცემის აკრძალვა.	პარლამენტი არასამთავრობო ორგანიზაციები	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ დადებით ცვლილებებზე ორიენტირებული, პოლიტიკურ პარტიებში არსებული, პოტენციური ლიდერები	✓ საზოგადოების მხრიდან ბონუსების გაუქმებასთან დაკავშირებული უსიამოვნება ✓ საჯარო მოხელეებსა და არჩეულ პირებს შორის არსებული პირადი ურთიერთობის/ნეპოტიზმის მახასიათებლები	მაღალი
უნდა მოხდეს სადამკვირვებლო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ კამპანიის დაფინანსების პროცესის შესახებ 2016 წლის შემდგომი რეკომენდაციების განხორციელება; მათ შორის: სახელმწიფო დაფინანსების საკითხის გადახედვა, რაც საშუალებას აძლევს დამოუკიდებელ კანდიდატებს მიიღონ დაფინანსება; და ტრენინგების გამართვა ფინანსებთან	პარლამენტი ცესკო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ არსებული სამართლებრივი გარემოთი კმაყოფილი პოლიტიკური პარტიების მხრიდან მოსალოდნელი წინააღმდეგობა	საშუალო

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
დაკავშირებულ კანონებსა და რეგულაციებთან შესაბამისობაზე.				
უნდა გაფართოვდეს არასამთავრობო ორგანიზაციების მონიტორინგის მეთოდოლოგია, რათა ხელისუფლების თითოეულ დონეზე მოხდეს არბ-ის შემთხვევებთან დაკავშირებული სტრუქტურული, პოლიტიკური და სოციალური გამოწვევების შესწავლა. განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს საარჩევნო კამპანიის წინა და მიმდინარე პერიოდებში აღმოჩენილი შემთხვევების და შედეგების გასაჯაროებაზე.	საერთაშორისო საზოგადოება არასამთავრობო ორგანიზაციები	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად ✓ დადებით ცვლილებებზე ორიენტირებული, პოლიტიკურ პარტიებში არსებული, პოტენციური ლიდერები	✓ არბ-ის შემთხვევების აღმოფხვრის ნაკლები ინტერესი საზოგადოებაში	საშუალო
გამომძიებელი ჟურნალისტებისათვის სამიზნე ტრენინგების ჩატარება, რომელიც ფოკუსირდება არბ-ის შემთხვევებზე ანგარიშვალდებულებასა და ანგარიშგებაზე.	საერთაშორისო საზოგადოება მედია	✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ მედია საშუალებების მხრიდან მოსალოდნელი წინააღმდეგობა, რისი მიზეზიც არის საგამომძიებო ჟურნალისტების ჩასატარებლად ფინანსების ნაკლებობა და/ან პოლიტიზირება	მაღალი
უნდა მოხდეს იმ გამონაკლისების შემცირება, რომელიც საშუალებას იძლევა საკონკურსო პროცესის გვერდის ავლით შესყიდვების განხორციელებისათვის	პარლამენტი საერთაშორისო საზოგადოება	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ გავლენიანი ბიზნესები მნიშვნელოვნად სარგებლობენ მოქმედი სამართლებრივი გარემოთი	მაღალი

რეკომენდაცია	პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	პოლიტიკური გარემოს მახასიათებლები, რომელთა მართვაც შესაძლებელია	პოლიტიკური ნების მახასიათებლები, რომლებიც გადასალახია	პრიორიტეტის დონე
უნდა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ შესყიდვების გამარტივებულ პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საჯარო და ელექტრონულ ტენდერთა სისტემაში.	პარლამენტი საერთაშორისო საზოგადოება	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ გავლენიანი ბიზნესები მნიშვნელოვნად სარგებლობენ მოქმედი სამართლებრივი გარემოთი	საშუალო
კანონმდებლობაში უნდა გადაიჭრას კონტრაქტორებთან დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტის გამომწვევი საკითხები; იგივე ეხებათ საჯარო მოხელეებსაც.	პარლამენტი საერთაშორისო საზოგადოება	✓ მოქმედი და აქტიურად ჩართული არასამთავრობო სექტორის ადვოკატირება და მონიტორინგის ჯგუფები ✓ საერთაშორისო საზოგადოების გავლენა ცვლილებების დასაწყებად	✓ გავლენიანი ბიზნესები მნიშვნელოვნად სარგებლობენ მოქმედი სამართლებრივი გარემოთი	საშუალო

III. მეთოდოლოგია

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება (არბგ) საარჩევნო კამპანიებში წარმოადგენს საარჩევნო და პოლიტიკური პროცესების მზარდ კორუფციულ გამოწვევას; მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური ფინანსების სფეროში იგი ყველაზე ნაკლებად აღქმული და რეგულირებადია. არბგ-ის კონცეფცია გადატანითი მნიშვნელობით აღნიშნულია სხვადასხვა საერთაშორისო, თუ ეროვნულ სამართლებრივ დოკუმენტში, თუმცა ძალიან მწირია მასზე მომზადებული სიღრმისეული დოკუმენტების რაოდენობა. წარმოდგენილი მეთოდოლოგია შემუშავდა იმისათვის, რომ აღმოფხვრას უზუსტობები და შეაფასოს არბგ როგორც საარჩევნო პროცესის გამოწვევა, რომელიც აზიანებს არჩევნების სანდოობას და ვნებს დემოკრატიის ხარისხს, სახელმწიფო სტრუქტურების ფუნქციონირებას და სახელმწიფო სახსრების განაწილებას.

შეფასების ანგარიში მიზნად ისახავს არბგ-ის ჩარჩოს ეფექტურობის შესწავლას საქართველოში, შესაბამისად, ისეთი რეკომენდაციების შეთავაზებით, რომლებიც ეხება რეფორმას, პოლიტიკურ ნებას და რესურსებს. მნიშვნელოვანი ტერმინები განხილულია მეორე ცხრილში. შეფასების მეთოდოლოგია ყურადღებას ამახვილებს სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოს გამოყენებაზე, რათა მათ შეაფერხონ სახელმწიფო რესურსების გამოყენების კონკრეტული შემთხვევები, რაც მოიცავს საჯარო მოხელეებს, სახელმწიფო ბიუჯეტს/ფიზიკურ ქონებას, და ხელისუფლების ურთიერთობას საზოგადოებასთან (მათ შორის: სახელმწიფოს ან კერძო სექტორის მიერ დაფინანსებული/საკუთრებაში არსებული მედია საშუალებები). იქიდან გამომდინარე, რომ შემუშავებული მეთოდოლოგია არბგ-ს აფასებს საარჩევნო კამპანიებთან მიმართებაში (როგორც ამას საერთაშორისო სტანდარტები ითვალისწინებენ), იგი ნაკლებად ეხება სხვა სახის შემთხვევებს, რომლებიც უკავშირდებიან სახელმწიფო შესყიდვებსა და ტენდერებს, არჩევნების დროს განხორციელებულ სამუშაოებს და სოციალურ ხარჯებს, და ამომრჩეველთა მოსყიდვას.

საარჩევნო პროცესებში არბგ-ის მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს *ეფექტურობა* დამოკიდებულია უფრო მეტ რამეზე, ვიდრე მხოლოდ მისი საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა. როგორც ასეთი, ეფექტურობის ანალიზი მოითხოვს იმ გარემოებათა ანალიზს, რომელიც გავლენას ახდენს იმაზე, თუ როგორ მუშაობს სამართლებრივი ჩარჩო პრაქტიკაში. დამატებითი ანალიზის გარეშე ნებისმიერი რეკომენდაცია, რომელიც გამომდინარეობს შეფასებიდან, ნაკლებად შეეხება მნიშვნელოვან ნიუანსებს, რომლებიც განხორციელებისათვის არ იქნება პრაქტიკული. შესაბამისად, მეთოდოლოგია აფასებს არბგ-ის **სამართლებრივ ჩარჩოს** და ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ არბგ-ზე, როგორც ეს **გარემო**-შია აღწერილი. ყოვლისმომცველი მიდგომა იძლევა როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინების საშუალებას, ვინაიდან საჭიროა მათი მართვა ან შეჩერება, რათა რეალურად განხორციელდეს ეფექტი. მეთოდოლოგია ასევე მიმოიხილავს არბგ-ს გენდერის ჭრილში (მაგ. რამდენადაა გენდერული ბალანსი დაცული მარეგულირებელ ორგანოებში, ან რამდენად შეინიშნება გენდერზე დაფუძნებული განსხვავებები სანქციების და ჯარიმების დაკისრების დროს), თუმცა ვერც შეფასების გუნდმა და ვერც საქართველოს მაგალითის შესწავლამ დააფიქსირა რაიმე ასეთი მიგნება.

არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩო

არბგ-ის სამართლებრივ ჩარჩოსთან დაკავშირებული შეკითხვები გადმოცემულია

შედარებითი წარმატებული გამოცდილების და საერთაშორისო სამართლის ზოგიერთ მნიშვნელოვან პრინციპში:

პრინციპი 1

პირველ რიგში, სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა შექმნას ეფექტური მექანიზმები, რომლებიც შეაკავებენ საჯარო მოხელეებს მათი თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისაგან, რათა გავლენა იქონიონ არჩევნების შედეგებზე (სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოები). ადმინისტრაციული რესურსების ნებადართული გამოყენების შესახებ მოქმედი პირობები თანასწორად უნდა ეხებოდეს, როგორც ხელისუფლებაში მყოფ, ისე ოპოზიციურ ძალებს და „არ უნდა ჩააყენონ რომელიმე პარტია ან კანდიდატი უპირატეს ან დისკრიმინაციულ პოზიციაში“³. სამართლებრივმა და მარეგულირებელმა ჩარჩოებმა უნდა დაავალდებულონ საჯარო მოხელეები იმოქმედონ ნეიტრალურად და მიუკერძოებლად, ამასთანავე, მათ უნდა „დაიცვან მკაფიო განსხვავება საჯარო სექტორის, მთავრობის საქმიანობასა და საარჩევნო კამპანიის ჩატარებას შორის“⁴.

პრინციპი 2

მეორე, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მიერ ეფექტური და გამჭვირვალე ზედამხედველობის განხორციელება არის არბ-ის (საზედამხედველო ინსტიტუტები) შემთხვევებზე საპასუხოდ უმნიშვნელოვანესი რამ. არბ-ის აუდიტზე პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს უნდა ჰქონდეთ სათანადო უფლებამოსილება და მანდატი, რათა განახორციელონ პარტიების და კანდიდატების მონიტორინგი; ასევე, მათ უნდა ჰქონდეთ საქმიანობისათვის საჭირო ადამიანური და ფინანსური რესურსები.

ცხრილი 2: მნიშვნელოვანი დეფინიციები

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად

გამოყენება: „კონკრეტული პარტიების ან კანდიდატების მიერ მიღებული უთანასწორო უპირატესობა, რაც გამოწვეულია მათი სამსახურეობრივი მდგომარეობის ან სახელმწიფო დაწესებულებებთან არსებული ურთიერთობების გამოყენებით“ (ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის. (OSCE/ODIHR), კამპანიის დაფინანსების რეგულირების სახელმძღვანელო პრინციპების სახელმძღვანელო 66 (2015))

ფინანსური რესურსები/სახელმწიფო სახსრები:

საჯარო დაწესებულებების ოპერაციული ხარჯები (მაგ. სამგზავრო ხარჯები).

სახელმწიფო ქონება: სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონება; მაგ. შენობები, ავტომობილები, მიწა და აღჭურვილობა.

მარეგულირებელი ორგანო/დაწესებულება:

ინსტიტუცი(ებ)ა, რომელიც აღჭურვილია არაგ-ის მონიტორინგის, რეგულირების ან საზედამხედველო ფუნქციით.

იმუნიტეტი: საჯარო მოხელეების დაცვა პოლიტიკურად ანგაჟირებული შევიწროებისაგან, სამსახურიდან გათავისუფლებისაგან და საზღაურისაგან, რომელიც გამოწვეულია მათ მიერ სამართლებრივად მინიჭებული ქმედებების განხორციელებისათვის.

აღსრულება: საშუალებები, რომელთა გამოყენებითაც ხდება სამართლის აღსრულება და რომელიც მიიღწევა კანონიერი გზებით. მაგ. სასამართლოს გადაწყვეტილება, ჯარიმა, სანქცია ან ანაზღაურება.

³ ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, arCevnebe dakvirvebis saxelmZRvanelo, მე-5 გამოცემა. (ვარშავა, 2005), 18, 47.

⁴ ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და საპასუხოდ, ანგარიში no. 778/2014, ვენეციის კომისია და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (სტრასბურგი, 2016), 4.

მესამე, ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს სანქციების და ჯარიმების რეალური აღსრულება იმ საჯარო მოხელეების მიმართ, რომლებმაც დაარღვიეს კანონი, რეგულაციები, ან მათი დაწესებულებების მიერ დადგენილი წესები (აღსრულება).⁵

არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩოს რაოდენობრივი ანალიზი ეფუძნება იმ ქულებს, რომლებიც შეფასების გუნდმა მიანიჭა ზემოთ აღნიშნულ სამ პრინციპს. ქვეყნის ფარგლებში და მის შესახებ მომზადებული კვლევის შედეგად, შეფასების გუნდმა წინასწარ განსაზღვრული შკალის და შეფასების კითხვების (მოცემულია ანგარიშის შემდგომ ნაწილში) მიხედვით მოახდინა ქულების მინიჭება. თანმიმდევრული შეფასების შკალაზე თითოეულ შეკითხვას აქვს მინიჭებული შესაბამისი კოდი, შესაბამისად, მაღალი შეფასება მეტყველებს არბგ-ის ჩარჩოს ეფექტურობაზე.

არბგ-ის გარემო

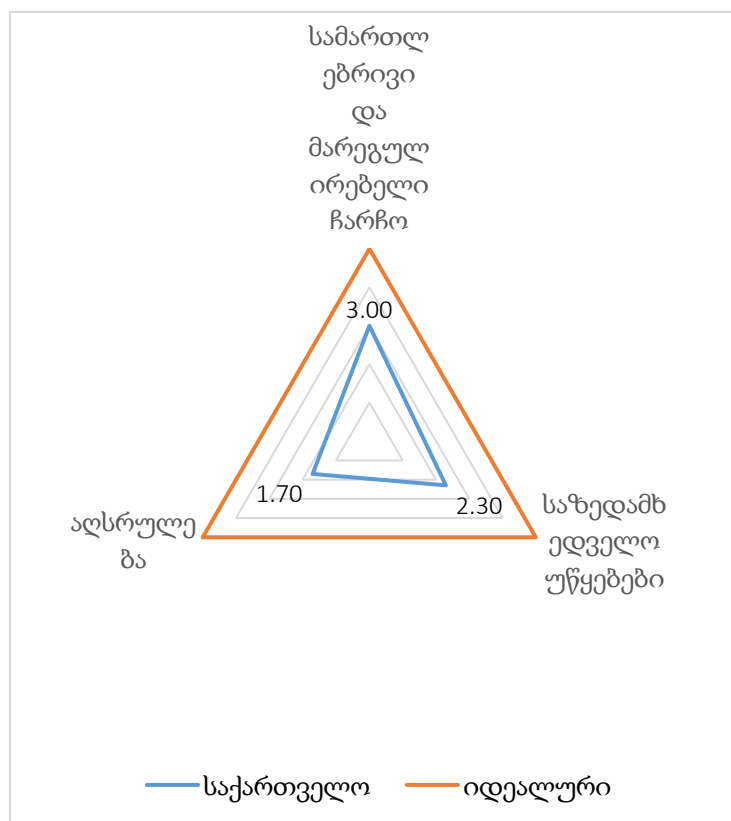
არბგ-ის გარემოსთან დაკავშირებული შეკითხვები გამოაშკარავებენ ხუთ დამატებით ფაქტორივ გარემოებას, რომლებიც წარმოადგენენ არბგ-ის სამართლებრივ ჩარჩოს ფარგლებში შეფასებული პრინციპების გარეთ არსებულ ფაქტორებს:

- საჯარო სამსახურის ჩარჩო;
- კამპანიის დაფინანსების ჩარჩო;
- სამოქალაქო საზოგადოების მიერ განხორციელებული ზედამხედველობა და ადვოკატირება;
- მედია გარემო და საჯარო ინფორმაცია;
- სახელმწიფო შესყიდვები.

იქიდან გამომდინარე რომ არსებობენ სანდო გლობალური ინდექსები, რომლებსაც შეუძლიათ გარემოს აღნიშნული ნაწილების შეფასება, მეთოდოლოგია არ საჭიროებს აღნიშნული ფაქტორებისათვის ქულების მინიჭებას. შეფასების გუნდმა შეარჩია ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც ხელმისაწვდომია და ყველაზე მეტად მიესადაგება საქართველოს. თითოეული ინდიკატორი ფასდება 0-დან 100-მდე შკალაზე, რაც ნიშნავს რომ 100 არის ყველაზე მაღალი და კარგი შეფასება. შეფასებათა ერთობლიობა წარმოადგენს აღწერილი ინდიკატორების მნიშვნელობას.

⁵ ჩედ ვიქერი, რედაქტორი, *საარჩევნო დავების გააზრების, განხილვის და გადაწყვეტის სახელმძღვანელო პრინციპები* (ვაშინგტონი: IFES, 2011). და მაგნუს ომანი და მეგან რიჩი „კამპანიის დაფინანსება“, *საერთაშორისო რეგულირება, რედაქტორი ჯონ ჰარდინ იანგი* (ამერიკის ადვოკატთა ასოციაცია, 2016).

IV. არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩოს ანალიზი



სურათი 3: ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების სამართლებრივი ჩარჩოს სკალური შეფასება

ანალიზის აღნიშნული ნაწილი განიხილავს სამართლებრივ ჩარჩოს და მის პრაქტიკულ გამოყენებას, რომელიც ეხმიანება ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას საქართველოში. სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოების ეფექტურობა ფასდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად ახერხებს ის არბგ-ის დარღვევების აღმოჩენას, აღსრულებას და შეკავებას, როგორც ამას საერთაშორისო სტანდარტები ითვალისწინებენ. როგორც უკვე განვიხილეთ, შეფასების გუნდი იყენებდა ქულების სისტემას სამივე პრინციპთან მიმართებაში; შეფასებები მესამე ცხრილში ნაჩვენებია ცისფრად (ნარინჯისფერი ხაზი წარმოადგენს თითოეული განზომილების იდეალურ ვარიანტს). თითოეული სამი პრინციპის (სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩო; საზედამხედველო ინსტიტუციები; და აღსრულება) შეფასების

ინფორმაცია დატანილია დოკუმენტის შემდეგ ნაწილში და ხასიათდება შემდეგნაირად:



პრინციპი 1 (3.5 ქულა 1-დან 5-მდე შკალიდან), რომელიც ყურადღებას ამახვილებს სამართლებრივ და მარეგულირებელ ჩარჩოებზე, როგორც მექანიზმზე, რომელსაც შეუძლია საჯარო მოხელეები შეაკავოს მათ მიერ სამსახურეობრივი მდგომარეობის საარჩევნო მიზნებისათვის გამოყენებისაგან. აღნიშნული ქულა აღიარებს საქართველოში არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩოს სისუსტეებსა და სიძლიერეს, რომელიც მოიცავს რეგულაციებისა და კანონების შედარებით დეტალურ და ამომწურავ სპექტრს. თუმცა, ამ კუთხით მოქმედი რეგულაციების ოდენობა და ბოლო 10 წლის განმავლობაში კანონებში განხორციელებული რეფორმები გაურკვევლობას იწვევენ პოლიტიკოსებში, საჯარო მოხელეებსა და საზოგადოებაში. როგორც მოგვიანებით არის განხილული, მოქმედი სანქციები და ჯარიმები არ არის საკმარისი პოტენციური დარღვევების სათანადოდ და პროპორციულად საპასუხოდ, რაც ზღუდავს სამართლებრივ ჩარჩოს იმისაგან, რომ მან წაახალისოს თანაბარი კონკურენცია და შესაძლებლობების თანასწორად გამოყენება ყველა კანდიდატს შორის.

პრინციპი 1: შემუშავდეს ეფექტური მექანიზმი, რომელსაც შეუძლია საჯარო მოხელეები შეაკავოს მათ მიერ სამსახურობრივი მდგომარეობის საარჩევნო მიზნებისათვის გამოყენებისაგან	ქულა
სამართლებრივი ჩარხო ქმნის გარემოს, რომელიც წახალისებს ყველა კანდიდატს თანაბარი კონკურენციისა და შესაძლებლობების თანასწორად გამოყენებისაკენ	3.0
არბგ-ის სამართლებრივი ჩარხო არის მკაფიო და ხელმისაწვდომი, როგორც პოლიტიკური აქტორების, ისე საჯარო მოხელეების კუთხით	3.0
არბგ-ის სამართლებრივი ჩარხო არის ამომწურავი	4.0
კანონით განსაზღვრული სანქციები და ჯარიმები პროპორციულია ჩადენილ ჯარიმებთან მიმართებაში.	2.0
პირველი პრინციპის შეფასება	3.0

მეორე პრინციპს, რომელიც ეხება არბგ-ის სამართლებრივი ჩარხოს ზედამხედველობას დამოუკიდებელი ინსტიტუციების მიერ, მიენიჭა 2.3 ქულა (1-დან 5-მდე შკალაზე). მიუხედავად იმისა, რომ არბგ-ის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ყველა ორგანიზაცია - საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო), სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია და თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისია - მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მანდატის აღსრულების თვალსაზრისით ბოლო საარჩევნო ციკლების დროს, მიღებული ქულა ყურადღებას ამახვილებს არსებულ მნიშვნელოვან გამოწვევებზე. ზოგიერთ შემთხვევაში ინსტიტუციების მანდატები იკვეთებიან ერთმანეთში და ხდება რესურსების მოცდენა, რაც იწვევს პრობლემებს ჯარიმების როგორც აღსრულების, ისე ზედამხედველობის კუთხით. შეფასების პროცესში გამოკითხულმა რამდენიმე ჩართულმა მხარემ აღნიშნა, რომ არბგ-ის დარღვევებზე რეაგირების და შეკავების კუთხით ყველაზე დიდი გამოწვევა არის საზედამხედველო ინსტიტუციების მანდატების აღრევა. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, თუ რამდენად არიან ამ ორგანოებში დასაქმებული თანამშრომლები პოლიტიკური ზეწოლისაგან თავისუფალნი და რამდენად გამჭვირვალეა მათი გათავისუფლების პროცედურები.

პრინციპი 2: დამოუკიდებელმა ინსტიტუციებმა (საზედამხედველო ინსტიტუციები) განახორციელონ ეფექტური და გამჭვირვალე ზედამხედველობა	ქულა
საზედამხედველო ინსტიტუციები სრულად ახორციელებენ მათ მანდატს/უფლებამოსილებას, რათა გამოიძიონ პარტიების და კანდიდატების მიერ არბგ-ის კანონების და რეგულაციების დარღვევა	3.0
საზედამხედველო ინსტიტუციებისათვის მინიჭებული მანდატი და რესურსები ახერხებენ არბგ-ის შემთხვევების გამოძიებას	2.0
საზედამხედველო ინსტიტუციები დაცულნი არიან პოლიტიკური ზეწოლისა და თანმდევი შედეგებისაგან.	2.0
საზედამხედველო ინსტიტუციებიდან თანამშრომლების გათავისუფლება ხდება წინასწარ განსაზღვრული და გამჭვირვალე პროცედურებით	2.0
მეორე პრინციპის ქულა	2.3

პრინციპი 3 ფოკუსირდება სანქციებისა და ჯარიმების ეფექტურ აღსრულებაზე და მისი ქულა არის 1.7. შეფასება გამომდინარეობს იმ გამოწვევებისაგან, რომლებსაც ვაწყდებით სანქციების/ჯარიმების აღსრულების კუთხით, როცა მათ სჩადიან საჯარო მოხელეები და არღვევენ არბგ-ის სამართლებრივ ჩარჩოს. მიუხედავად იმისა, რომ რთულია არბგ-ის სანქციების აღსრულების რაოდენობის გამოკვეთა, ჩართული მხარეები და სადამკვირვებლო ანგარიშები აღნიშნავენ, რომ სანქციებისა და ჯარიმების აღსრულების პრობლემა გამოწვეულია სასამართლო სისტემის მიზეზით. პრინციპთან გაკეთებული შეფასებები ამტკიცებენ, რომ ცოტა სანქცია და ჯარიმა თუ გაიცემა დამრღვევებზე დროულად, აღსრულებული სანქციები კი ნაკლებად აკავებენ დარღვევებს მომავალში. საჭიროა დამატებითი მოკვლევა არსებული მექანიზმების ეფექტურობასთან, აღსრულების პროცესთან დაკავშირებით; იმის დასადგენად, თუ რა უფრო მეტად შეაკავებს დარღვევებს და შეცვლის ქცევას.

<i>პრინციპი 3: სათანადოდ მოხდეს სანქციებისა და ჯარიმების აღსრულება იმ საჯარო მოხელეების მიმართ, რომლებიც არღვევენ კანონს, რეგულაციებს და წესებს, რომლებიც დადგენილია მათი ინსტიტუტების მიერ (აღსრულება)</i>	<i>ქულა</i>
სამართლებრივი სანქციების და ჯარიმების დაკისრება ხდება დროულად	1.0
ხდება სამართლებრივი სანქციების და ჯარიმების აღსრულება	3.0
სამართლებრივი სანქციების და ჯარიმების აღსრულება იწვევს დარღვევების შეკავებას	1.0
მესამე პრინციპის ქულა	1.7

პრინციპი 1: ეფექტური მექანიზმები, რომლებიც შეაკავებენ საჯარო მოხელეებს მათი თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისაგან, რათა გავლენა იქონიონ არჩევნების შედეგებზე (სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოები)

საერთაშორისო სამართლისა და წარმატებული გამოცდილების თანახმად, აუცილებელია რომ სახელმწიფოებს მკაფიოდ ჰქონდეთ ჩამოყალიბებული კანონმდებლობა, რომელიც გასაზღვრავს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ნებადართულ და აკრძალულ ფორმებს. კანონები, რეგულაციები და ქცევის ნორმები უნდა მოითხოვდნენ მიუკერძოებლობას სამსახურებრივი საქმიანობის დროს („დაიცვან მკაფიო განსხვავება საჯარო სექტორის, მთავრობის საქმიანობასა და საარჩევნო კამპანიის ჩატარებას შორის“⁶). სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა შექმნას „საარჩევნო პროცესებში თანასწორუფლებიანი გარემო არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად და თითოეულ კანდიდატს ჰქონდეს თანაბარი შესაძლებლობები, მათ შორის საჯარო მოხელეებს და პოლიტიკურ პარტიებს“⁷.

ასევე, საჭიროა მკაფიო პარამეტრების გაწერა იმაზე თუ რა მოიაზრება ადმინისტრაციული რესურსების ნებადართულ გამოყენებაში. ზოგადად, არბგ-ის შეკავების და აღკვეთის ყველაზე წარმატებულ სისტემებს აქვთ სხვადასხვა აღსრულების ზომები, შესაბამისად, თითოეული

⁶ ვენეციის კომისია და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და საპასუხოდ, 106-ე სესია., Doc No.778/2014, A.5.2.

⁷ იქვე, A.3-A.5.

დარღვევისათვის უნდა განისაზღვროს შესაბამისი შედეგობრიობა⁸; აქ მოიაზრება „ფორმალური გაფრთხილება, დამტკიცებული ფინანსური ჯარიმა, სახელმწიფო დაფინანსების შემცირება ან სასამართლოში გადაგზავნა“⁹. მიუხედავად იმისა, თუ რა სახის შეზღუდვების გამოყენება მოხდება სამართლებრივ ჩარჩოში, ან რა სახის მანდატი/რესურსები

რეკომენდაცია

- ✓ მას შემდეგ, რაც დეტალურად შეისწავლით თუ რა გავლენას ახდენენ არბგ-ის სანქციები შემთხვევათა აღკვეთასა ან შეცვლაზე, შეაფასეთ არსებული მიდგომები, რათა დარწმუნდეთ, რომ მათ აქვთ პროპორციული და შემაკავებელი ეფექტი

მიეკუთვნებათ საზედამხედველო ინსტიტუციებს - სანქციების, ზომების და შედეგობრიობის ეფექტურობის/აღსრულებადობის ხარვეზებს შეუძლიათ არბგ-ის კიდევ უფრო დამძიმება¹⁰.

საქართველოში, სამართლებრივი ჩარჩო ადგენს კანონთა და რეგულაციათა შედარებით დეტალურ და ამომწურავ სპექტრს, რომლებიც გაზნეულია საკანონმდებლო იერარქიაში (მათ შორის: კონსტიტუცია, საარჩევნო კოდექსი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონი, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ

კანონი, საქართველოს ორგანული კანონი, კანონი მაუწყებლობის შესახებ, და მაუწყებელთა ქცევის კოდექსი). რეფორმის პროცესი გახლდათ მრავალმხრივი და ინკლუზიური; არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მიიღეს საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებასა და მიღებაში მონაწილეობა, რაც ეხებოდა მედიის მფლობელობის და დაფინანსების გამჭვირვალობას, ისევე როგორც საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესებს.

აღნიშნული ანგარიშის პირველი დანართი მოიცავს (არა სრულყოფილად) სანქციების ჩამონათვალს, რომელიც გაწერილია საქართველოს საარჩევნო კოდექსსა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონში; განხილულია ისეთი საკითხები, როგორიც არის გაფრთხილება, ჯარიმა და სხვა ზომები (მათ შორის: მიღებული შემოწირულობების ჩამორთმევა, სახელმწიფო დაფინანსების მიღების დროებით შეჩერება, პარტიის/კანდიდატის რეგისტრაციის/მიღებული ადგილის (მანდატის)/არჩევნებზე წარდგენის გაუქმება, ან სახელისუფლებო/პარტიული საქმიანობისაგან გამოთიშვა) რაც დაკავშირებულია არბგ-ის ადმინისტრაციულ დარღვევებთან. დანართში ასევე განხილულია ზემოთ აღნიშნული კანონებიდან ამონარიდები. შეფასებაში მონაწილე ჩართული მხარეებმა რეკომენდაცია გაუწიეს სხვადასხვა სანქციების არსებობას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სანქციების პროპორციულობა ჩადენილ დარღვევასთან, ისევე როგორც მათი შემაკავებელი ეფექტი. საჭიროა რომ ჩატარდეს საფუძვლიანი კვლევა, რათა გამოვლინდეს თუ რამდენად ახერხებენ არბგ-ის საზედამხედველო ინსტიტუციების მიერ გაცემული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები და მათი სასამართლოების (განხილულია მეორე და მესამე პრინციპებში) მიერ აღსრულება ჰქონდეთ შემაკავებელი ეფექტს და დამოკიდებულებათა/მიდგომების ცვლილება. კვლევას შეუძლია შეაფასოს ჯარიმის

⁸ ომანი, მეგან რიჩი „კამპანიის დაფინანსება“

⁹ პრევენციისა და რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები, C.2.3.

¹⁰ ერიკა შაინი და მეგან რიჩი, *უსამართლო უპირატესობა: ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება არჩევნებში*.

დონეების და სანქციების ეფექტურობა: „(1) უზრუნველყოფს, რომ კანონის არსი და დანიშნულება ხორციელდება რეალობაში (მათ შორის: საარჩევნო უფლებების ან დარღვევის შედეგად მიღებული ზიანის აღდგენა); (2) დროულად ხდება მოქმედება; (3) დარღვევის ან უზუსტობის პროპორციულია; (4) აღსრულებადია; (5) აქვს შემაჩერებელი ეფექტი, ან იწვევს მიდგომების ცვლილებას; და (6) აღადგენს პროცესის მიმართ სამართლიანობის და სანდოობის აღქმას“¹¹.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის # 40 მუხლი განმარტავს სასჯელის სახეებს: ჯარიმა; თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა; საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა; გამოსასწორებელი სამუშაო; სამხედრო პირის სამსახურებრივი შეზღუდვა; შინაპატიმრობა; ვადიანი თავისუფლების აღკვეთა; უვადო თავისუფლების აღკვეთა; ქონების ჩამორთმევა. ასევე, კოდექსი განმარტავს კონკრეტულ შემთხვევებს, რომლებზეც აღნიშნული სანქციების დაწესებაა შესაძლებელი, როდესაც საქმე ეხება არჩევნებში, რეფერენდუმში ან პლებისციტში „ნების განხორციელებისათვის“ ხელის შეშლას, კომისიის მუშაობისათვის ხელის შეშლას ან ხმების მოსყიდვას. (# 162 – 164 მუხლები).

პირველი პრინციპი დაყოფილია სამ ნაწილად; თითოეული მათგანი ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფო რესურსების გამოყენების ერთ ტიპზე, როგორც ეს აღწერილია შეფასების მეთოდოლოგიაში: საჯარო მოხელეების საქმიანობა და დრო; სახელმწიფო სახსრები და ფიზიკური ქონება; სახელმწიფოს მიერ მართული კომუნიკაცია საზოგადოების მიმართ (მათ შორის: სახელმწიფოს მიერ მართული ან მის საკუთრებაში არსებული მედია).

საჯარო მოხელეებისათვის დაწესებული შეზღუდვები

IFES-ის მიერ მომზადებული კვლევა ხაზს უსვამს, რომ საჭიროა სახელმწიფო უწყებებში დასაქმებული ადამიანებისათვის გარკვეული შეზღუდვების დაწესება საარჩევნო აქტივობებში მონაწილეობის მიღებასთან დაკავშირებით; მათ შორის ისეთი რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო უწყებებისა და მათი თანამშრომლების მიუკერძოებლობას¹². მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ტიპის რეგულაციები არ არიან საკმარისი არბ-ის შეთხვევების რეგულირებისათვის, მათ შეუძლიათ მნიშვნელოვანი სტანდარტების დამკვიდრება, რომლებიც უნდა დაიცვას საჯარო მოხელეებმა¹³.

არბ-ის სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოს შეფასებისას, საჭიროა ყურადღება გამახვილდეს იმ საჯარო მოხელეების საქმიანობასა და პასუხისმგებლობაზე, რომლებიც აპირებენ არჩევნებში მონაწილეობის მიღებას¹⁴. ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის/ვენეციის კომისიის 2016 წლის „ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების შესახებ“ განსაზღვრავენ სამართლებრივ ჩარჩოში „ადეკვატური და პროპორციული“ წესების არსებობის საჭიროებას, რათა

¹¹ ჩედ ვიქერი და ქეთრინ ელენა, „ეფექტიანი სამართლებრივი რეაგირების შეფასება გაყალბებისა და ადმინისტრაციული გადაცდომის სფეროში“, საერთაშორისო რეგულირებაში, რედაქტორი ჯონ ჰარდინ იანგი (ამერიკის ადვოკატთა ასოციაცია, 2016) 103.

¹² მაგნუს ომანი ტრენინგი გამოვლენისა და აღსრულებაში, პოლიტიკური დაფინანსების ზედამხედველობის სახელმძღვანელო (TIDE) (ვაშინგტონი: საარჩევნო სისტემათა საერთაშორისო ფონდი, 2013), 138.

¹³ იქვე.

¹⁴ იქვე, 140.

შესაძლებელი გახდეს „ნეიტრალურობის დაცვის მიზნით შესაბამისი პირების მიერ სამსახურის დატოვება ან გადადგომა, თუ ისინი მონაწილეობას ღებულობენ არჩევნებში“¹⁵. და ბოლოს, მნიშვნელოვანია მმართველ პარტიას დაუწესდეს მკაფიო შეზღუდვები სახელმწიფო უწყებებში დასაქმებული ადამიანების მნიშვნელოვანი ნაწილის საარჩევნო უპირატესობის მიღებისათვის გამოსაყენებლად; ასევე, სამუშაო დრო მხოლოდ და მხოლოდ საჯარო სამსახურით გაწერილ საქმიანობას უნდა ხმარდებოდეს. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელეების მიერ საარჩევნო კამპანიის მიმართ მათი დროის და ფინანსური შემოწირულობების თაობაზე დაწესებული შეზღუდვები ხელს შეუწყობს მათ დაცვას საარჩევნო აქტივობებისაგან¹⁶.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (მუხლი #8(1)) ადგენს, საჯარო მოხელეებისა და დაწესებულებათა ნეიტრალური საქმიანობისათვის დაცვის საბაზისო საფუძველს; იგი განმარტავს, რომ „ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი უფლებამოსილება განახორციელოს მიუკერძოებლად“. საჯარო სექტორისათვის კიდევ უფრო დეტალურ წესებს მოიცავს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი და საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონი. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს 2015 წლის ანგარიში აღნიშნავს, რომ რაც შეეხება სახელმწიფო თანამდებობის პირთა კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფ საკანონმდებლო ნორმებს, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა კანონებში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საჩუქრების მიღებასთან, ბიზნეს ინტერესებთან, ქონების დეკლარირების ვალდებულებასთან, მამხილებელთა დაცვის უზრუნველყოფასთან, თანამდებობის დატოვების შემდეგ დასაქმებასთან მიმართებაში დაკავშირებული წესების კუთხით. მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ ძალიან ადრეა ორივე კანონის მიერ გამოწვეული რეფორმის შეფასება (ისინი ძალაში შევიდა 2017 წლის ივლისში), „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონებმა გააფართოეს „საჯარო მოხელის“ განმარტება და უფრო მეტ ადამიანს დაუკავშირეს ის, ვიდრე ეს თავიდან იყო. თუმცა, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან (სსიპ) მიმართებაში არსებული ხარვეზი ჯერაც არ აღმოფხვრილა, მიუხედავად იმისა, რომ კანონით გაწერილი პირების ნუსხა მოიცავს სსიპ-ების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებს და არ ფარავს ისეთ სსიპ-ებს, რომლებიც შექმნილია კულტურული, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, სპორტული და რელიგიური საქმიანობის მიზნით, ასევე პოლიტიკურ პარტიებს, ისევე როგორც ყველა სხვა სსიპ-ის თანამშრომლებს, რომლებიც არ არიან მენეჯმენტის ზედა რგოლში.

ბოლო რამდენიმე საარჩევნო ციკლის განმავლობაში, სადამკვირვებლო ჯგუფებმა აღმოაჩინეს როგორც ხარვეზები, ისე პროგრესი აღნიშნული კანონების განხორციელების პროცესში. 2011 წელს, საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ გამოქვეყნებული ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევის დოკუმენტი აღნიშნავს, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში მოხდა გარკვეული ნორმების დანერგვა, რომლებიც გარკვეულწილად

¹⁵ პრევენციისა და რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები, A.4.2. თუმცა, ომანი ასევე აფრთხილებს, რომ ასეთი რეგულაციების დანერგვა ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება კონტრპროდუქტიული იყოს, თუ საჯარო მოხელეებს სურვილი აქვთ რომ ხელახლა დაიქირაონ კანდიდატები, რომლებიც მხარს უჭერენ მმართველ ძალას და უარი თქვან ოპოზიციის წარმომადგენლების დაქირავებაზე. იხ. TIDE.

¹⁶ შაინი და რიჩი, *უსამართლო უპირატესობა*.

უზრუნველყოფენ საჯარო მოხელეების დაცვას, თუმცა ისინი არ არის საკმარისი, რათა მოხდეს ამ მოხელეების დაცვა მათ საქმეში პოლიტიკური ჩარევებისაგან და არ არსებობს ორგანო, რომელიც მათ უფლებებს დაიცავს. თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელი აღნიშნავს, რომ სამართლებრივი ნორმები მაღალი რანგის მოხელეებს და სახელმწიფო უწყებებს ანიჭებენ ფართო დისკრეციას, რაც საშუალებას აძლევს მათ არასათანადო ზეგავლენა მოახდინონ საჯარო მოხელეებზე. სამართლებრივი ჩარჩო არ ადგენს გამოკვეთილ შეზღუდვებს საჯარო სამსახურის საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევისათვის და ჯერ კიდევ არ არსებობს ისეთი ორგანო, რომელიც დაიცავს საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებს¹⁷. საქართველომ უნდა იმუშაოს ისეთი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებაზე, რომლებიც დაიცავენ საჯარო მოხელეებს ზედა რგოლის მოხელეების მხრიდან პოლიტიკური გავლენისაგან.

როგორც OECD-ის 2016 წლის ანგარიში აღნიშნავს, საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი „გვაწვდის უფლებების, პასუხისმგებლობების და დაცვის დეტალურ მიმოხილვას“, რომლებიც იცავენ საჯარო მოხელეებს პოლიტიკური ზეწოლისაგან. ზოგადად, კანონი განმარტავს, რომ პროფესიონალმა საჯარო მოხელემ „უნდა აღასრულოს მისი უფლებები პოლიტიკური მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვით და აკრძალულია მისი საქმიანობის გამოყენება პარტიული ინტერესების გასატარებლად“¹⁸. ახალი კანონის თანახმად, „საჯარო მოხელეებს შეუძლიათ იყვნენ პოლიტიკური პარტიის წევრები, მაგრამ დაწესებულია კონკრეტული შეზღუდვა მათ მიერ ადმინისტრაციული რესურსის პარტიული ინტერესებისათვის გამოყენებასთან დაკავშირებით. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი დაცულია იმით, რომ საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ საქმიანობაში“¹⁹. თუმცა, OECD ასევე განსაზღვრავს, რომ ახალ კანონში შეტანილი ცვლილებების მიუხედავად, რომლებიც მიზნად ისახავენ საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის ზრდას (განსაკუთრებით კი მინისტრებისა და სააგენტოს უფროსების მხრიდან ჩარევისაგან დასაცავად), სიტუცია ჯერ კიდევ განიცდის გავლენას იმ პირების მხრიდან, რომლებიც ინიშნებიან პოლიტიკური ნიშნით და ხელმძღვანელობენ

¹⁷ საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (Tbilisi, 2015), 55.

¹⁸ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში: სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მეოთხე რაუნდი, ანგარიში, OECD ანტიკორუფციული ქსელი აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიისათვის (პარიზი, 2016), 30.

¹⁹ იგივე. ანგარიში აღნიშნავს, რომ „შიდა აუდიტორულ ერთეულებს აქვთ დავალებები, რომლებიც უკავშირდება საჯარო ფინანსების მართვას და კონტროლს; ადამიანური რესურსების ერთეულები დაკავებულნი არიან საჯარო სექტორის რეფორმით და ანტიკორუფციული საბჭოში სამინისტროების მიერ მივლენილი პირები უძღვებიან თავიანთ ვალდებულებებს ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შესრულების კუთხით. ზოგიერთ სამინისტროში, გენერალურ ინსპექტორებს უწევთ მუშაობა ინტერესთა კონფლიქტთან და სხვა ანტიკორუფციულ საკითხებთან დაკავშირებით.

დეპარტამენტებს²⁰. აღნიშნული საკითხი დეტალურად განხილულია ანგარიშის შემდგომ ნაწილში: საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ჩარჩო.

შეფასების დროს გამოკითხული რამდენიმე ჩართული მხარე აღნიშნავს, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი არის დადებითი ნაბიჯი საქართველოში უფრო პროფესიონალური საჯარო სექტორის უზრუნველსაყოფად, მაგრამ დამატებითი ცვლილებები მაინც საჭიროა. კანონით გათვალისწინებულმა სახელმწიფო ინსტიტუტებმა უნდა მოახდინონ მისი განხორციელების პრიორიტეტად განსაზღვრა, რათა შესაბამისი ცვლილებების განსახორციელებლად იყოს საჭირო სახსრები. რეფორმა უნდა შეეხოს რამდენიმე სფეროს, მათ შორის: შეიქმნას საჯარო სამსახურის სანდოობის მონიტორინგზე პასუხისმგებელი ორგანო და როგორც ამას OECD აღნიშნავს, რომელიც გააკონტროლებს კანონით გათვალისწინებულ ხელფასზე დამატებული ბონუსების და წახალისების გაცემას საჯარო მოხელეებზე.

სხვა ისეთი კანონები, როგორიც არის საარჩევნო კოდექსი - გვაწვდის ინფორმაციას საჯარო მოხელეების მიერ საარჩევნო კამპანიებში მონაწილეობის შესახებ (რომელიმე კონკრეტული კანდიდატის ან პარტიის მხარდასაჭერად), ასევე, იგი ითვალისწინებს ისეთ თანამდებობებს, რომლებიც ექვემდებარებიან გამონაკლისებს/შეზღუდვებს (როგორც კონკრეტულ კანდიდატთან ან სხვის მხარდამჭერ კამპანიასთან მიმართებაში).

რაც შეეხება საპარლამენტო არჩევნებში კანდიდატების მიერ მონაწილეობის მიღებას, რიგ საჯარო მოხელეებს მოეთხოვებათ თანამდებობის დატოვება, რათა გახდნენ კანდიდატები. როგორც საარჩევნო კოდექსის 112-ე მუხლი ადგენს, საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციის შესახებ შესაბამისი საარჩევნო კომისიისთვის განცხადების წარდგენიდან არა უგვიანეს მე-2 დღისა დაკავებული თანამდებობიდან უნდა გადადგნენ და განთავისუფლდნენ კონკრეტული თანამდებობის პირები.²¹ საარჩევნო კოდექსის 45(4) მუხლი

²⁰ იქვე. ანგარიში მიხედვით: “ მინისტრები და უწყებების ხელმძღვანელები საჯარო მოსამსახურეთა უშუალო ხელმძღვანელები არიან, რადგან არ არსებობს უფროსი მოხელის თანამდებობა. მრავალი ქვეყნის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ პროფესიული მოხელეების მიერ მკაფიო გადაწყვეტილების მიღების ავტონომიის არარსებობა მნიშვნელოვან სისუსტეს წარმოადგენს, რომელიც საშუალებას აძლევს სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელებს ჩაერიონ თავიანთ დაქვემდებებულთა ყველა საქმიანობაში,” გვ. 31.

²¹ ესენია: საქართველოს პრეზიდენტი; საქართველოს მინისტრები (გარდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა), აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები (გარდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს პარლამენტის წევრებისა); საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს; გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები; სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები და მათი მოადგილეები; სახელმწიფო რწმუნებულები და მათი მოადგილეები; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე, მერი; საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცრები; მოსამართლეები; საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე; საქართველოს პრეზიდენტის მრჩეველები; საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები; საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილეები; პროკურორები, მათი მოადგილეები, თანამშრომლები და გამომძიებლები; საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები.

ადგენს, რომ წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს, გარდა:

წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს, გარდა

- საარჩევნო კომისიის წევრისა;
- მოსამართლისა;
- საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებისა;
- გენერალური აუდიტორისა;
- საქართველოს სახალხო დამცველისა;
- უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და ორგანიზაციისა;
- საქველმოქმედო და რელიგიური ორგანიზაციებისა;
- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეებისა, როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს;
- საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარბეების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებისა.

როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 26(5) მუხლი აღნიშნავს, პირი, რომელიც ჩაირიცხება სამხედრო ძალების ან შინაგან საქმეთა ორგანოების პირად შემადგენლობაში, გამწესდება მოსამართლედ ან პროკურორად, წყვეტს პოლიტიკური გაერთიანების წევრობას. სადამკვირვებლო ორგანიზაციები აღნიშნავენ, რომ კიდევ უფრო უნდა დავიწროვდეს იმ მოხელეთა ნუსხა, რომლებსაც თავისუფლად შეუძლიათ საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის მიღება, თუმცა ამან არ უნდა დააზარალოს გამოხატვის თავისუფლების პრინციპი²².

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 49(1) მუხლი განსაზღვრავს საჯარო მოხელეების მიერ სამუშაო საათების დროს კამპანიაში მონაწილეობის მიღებას, რომლებიც სხვაგვარად არ თავისუფლდებიან ასეთი პასუხისმგებლობისაგან; კერძოდ, „წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირს, რომელსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში უკავია თანამდებობა, ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის წარმოების პროცესში თავისი თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენება, რაც ამ მუხლის მიზნებისთვის გულისხმობს: ა) სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას; ბ) სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს

²² რეკომენდაციები საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 10 თებერვალი, 2016, 8. ანგარიში ასევე შეიცავს რეკომენდაციას, რომ “მინისტრის მოადგილეებს და გუბერნატორებს არ უნდა ჰქონდეთ კამპანიაში სამუშაო საათების განმავლობაში მონაწილეობის უფლება”

ხელმოწერების შეგროვებას და წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას; გ) წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას.“

საარჩევნო კოდექსის 88 მუხლი ადგენს „წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვას. წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისას და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებისას ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა – გამოიწვევს დაჯარიმებას 2 000 ლარის ოდენობით.

შეფასებაში მონაწილე ჩართულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ არბგ-ის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევა არის საჯარო მოხელეების მონაწილეობა კამპანიის საქმიანობაში, მიუხედავად იმისა რომ ეს პრობლემა ნაკლები სიმწვავეს იყო 2016 წელს, წინა წლებთან შედარებით. მხარეებმა აღნიშნეს, რომ ამ პრობლემის მოგვარება უფრო რთულდება მცირე პოლიტიკური ნების გამო: მმართველ პარტიებს, რომლებსაც შეუძლიათ კანონის შეცვლა, ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ არბგ-ის საკითხებს, ხოლო თავად საჯარო მოხელეებს კი არ სურთ სამსახურის დაკარგვა.

საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) განცხადებით, 2016 წელს კამპანიის მიმდინარეობისას დაფიქსირდა სახელმწიფოს მიერ დასაქმებული (მაგ. მასწავლებლები, საჯარო მოხელეები და თანამდებობის პირები) ადამიანების შესაძლო მონაწილეობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსის მობილიზება, რათა ოპოზიციურ პარტიებს ვერ განეხორციელებინათ საქმიანობა. კამპანიის მიმდინარეობისას, IRI-ის დამკვირვებლებმა დააფიქსირეს ათეულობით შემთხვევა, როდესაც საჯარო მოხელეები ერთვებოდნენ ქართული ოცნების საქმიანობაში სამუშაო საათების დროს²³. ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) ანგარიშიც აღნიშნავს, რომ ოპოზიციური პარტიების თქმით ბიზნესი ერიდებოდა მათთვის შემოწირულობების გაკეთებას შესაძლო პრობლემების თავიდან ასარიდებლად²⁴. შეფასებაში მონაწილე ჩართული მხარეები აღნიშნავენ, რომ საჯარო მოხელეები კამპანიაში მონაწილეობას ღებულობენ მათი ზემდგომი პირების გულის მოსაგებად, მაგრამ რთულია ისეთი შემთხვევების დამტკიცება, როდესაც პირები სხვებზე (საჯარო მოხელეები, ხშირად პედაგოგები) ახდენენ ზეწოლას. ასეთ შემთხვევებს არ აქვთ სისტემატიური ხასიათი და მათი გამოწვევა ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირების მიერ, თუმცა შემაშფოთებელია ასეთი შემთხვევების მოსალოდნელი ზრდა მომავალი ადგილობრივი არჩევნების დროს.

²³ საქართველოს საპარლამენტო არჩევნები 8 და 30 ოქტომბერი, 2016, საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (ვაშინგტონი: საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი, 2016), 13.

²⁴ 2016 წლის საქართველოს საპარლამენტო არჩევნები, საბოლოო ანგარიში, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი (ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი, 2014), 10.

საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ არჩევნებზე მომზადებული ანგარიში გამცნობს, რომ 2016 წელს, პირველ და მეორე ტურებს შორის პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება იყო ერთერთი ყველაზე შემაშფოთებელი სახით²⁵. ამავე არჩევნების ეუთოს ანგარიშშიც აღნიშნულია, რომ კამპანიის დროს უზრუნველყოფილი იყო ფუნდამენტური უფლებები და კანდიდატებს თავისუფლად შეეძლოთ კამპანიის წარმართვა, თუმცა რამდენიმე პარტიამ გააჟღერა კანდიდატებსა და კამპანიის წევრებზე განხორციელებული შესაძლო ზეწოლის ფაქტები ადგილობრივი ხელისუფლების, პოლიციის, სახელწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან; თუმცა, მხოლოდ რამდენიმე საჩივრის დაფიქსირება მოხდა ამ

რეკომენდაციები

- ✓ სამართლებრივი ჩარჩოს ცვლილება იმგვარად, რომ მოხდეს საჯარო მოხელეების დაცვა პოლიტიკური ზეწოლისაგან ზედა რგოლის მოხელეების მხრიდან. ასევე, ცვლილებების შედეგად ზედა რგოლის მოხელეებს შეეზღუდებოთ კამპანიის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება
- ✓ ნაცვლად ანაზღაურებადი შვებულების გამოყენებისა, საჯარო მოხელეებმა უნდა გამოიყენონ უხელფასო შვებულება, რათა მონაწილეობა მიიღონ კამპანიის საქმიანობაში
- ✓ საჭიროა საზოგადოებაზე მორგებული საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, რომელიც მიზნად ისახავს გაზარდოს ცნობადობა საჯარო სექტორის უფლებამოსილებაზე, როდესაც საქმე ეხება მათ მონაწილეობას პოლიტიკურ კამპანიებში

თემებთან დაკავშირებით და მიმდინარეობს მათი გამოძიება²⁶; მათში ფიქსირდება ადგილობრივ საჯარო მოხელეებსა და პედაგოგებზე, კამპანიის აქტივობებზე დასასწრებად, ზეწოლის რამდენიმე ფაქტი²⁷. შეფასებისას გამოკითხულმა ჩართულმა მხარეებმა ასევე აღნიშნეს, რომ ასეთი შემთხვევები ხდება მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თუმცა ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში არსებული ენობრივი ბარიერების გამო - მათ ნაკლებად ესმით საკუთარი უფლებები და უფრო მეტად ექცვიან პოლიტიკური ზეწოლის ქვეშ.

ეუთო აფიქსირებს, რომ კანონი უკრძალავს კონკრეტულ საჯარო მოხელეებს კამპანიაში მონაწილეობას, თუმცა მათ შეუძლიათ შვებულების აღება და ამგვარად ჩართულობა²⁸. შეფასებისას გამოკითხულმა ჩართულმა მხარეებმა ასევე აღნიშნეს, რომ ადგილობრივ დონეზე ნაკლებად ხდება ამ ნორმის დაცვა. მცირე მოსახლეობის მქონე დასახლებებში აქტიურად მოქმედებს „ყველა ყველას იცნობს“ პრინციპი, რაც ადგილობრივ თანამდებობის პირს ან საჯარო მოხელეს აიგივებს მათ პიროვნებასთან. საერთაშორისო გამჭვირვალობამ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან მიმართებაში დააფიქსირა, რომ

²⁵ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება: 2016 წლის საქართველოს საპარლამენტო არჩევნები, ანგარიში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (2016), 4.

²⁶ საქართველოს საპარლამენტო არჩევნები 8 და 30 ოქტომბერი, 2016, *ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია* (ვარშავა, 2017), 7.

²⁷ იქვე, 8.

²⁸ იქვე.

საჯარო მოხელეები ძირითად შემთხვევებში იღებდნენ შვებულებას და ისე ერთვებოდნენ კამპანიის საქმიანობაში, თუმცა იყო ადამიანური რესურსის გამოყენების უკანონო შემთხვევებიც²⁹. საჯარო მოხელეები, განსაკუთრებით კი ადგილობრივ დონეზე, უნდა ფლობდნენ საჭირო ინფორმაციას მათი უფლებების და პასუხისმგებლობების შესახებ, რათა თავად შეძლონ არბგ-ის შემთხვევების იდენტიფიცირება და თავისუფლად გადაწყვიტონ სურთ თუ არა კამპანიის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება. საჯარო უწყებების მხრიდან, როგორც არის უწყებათაშორისი კომისია (განხილულია მოგვიანებით), საჭიროა საზოგადოებაზე მორგებული საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, რომელიც მიზნად ისახავს გაზარდოს ცნობადობა საჯარო სექტორის უფლებამოსილებაზე, როდესაც საქმე ეხება მათ მონაწილეობას პოლიტიკურ კამპანიებში.

სახელმწიფო სახსრების და ფიზიკური რესურსის გამოყენების აკრძალვა

სახელმწიფოს (ადგილობრივი) ფიზიკური ქონება (შენობები, აღჭურვილობა და მანქანები) და ადმინისტრაციული ბიუჯეტი წარმოადგენს საარჩევნო კამპანიისათვის არასათანადო გამოყენების სფეროებს, რომლებზეც ნაკლებად ვრცელდება შეზღუდვები. საკანონმდებლო ჩარჩოს შეუძლია აკრძალოს შესაძლო დარღვევები იმით, რომ მკაფიო იდენტიფიცირება მოახდინოს ამ რესურსების არასათანადო გამოყენების შემთხვევების; ასევე, მოითხოვოს გამჭვირვალობა რესურსის ნებადართული გამოყენებისა საარჩევნო პერიოდში³⁰. ასეთი შემთხვევების ბევრი მაგალითის მოყვანა შეიძლება; მაგ. კონკრეტული სახის ხარჯების აკრძალვა, პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების დაფინანსების დეტალური ინფორმაციის გამოთხოვა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს არბგ-ის შემთხვევების გამოკვეთა.

საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო საკმაოდ მკაფიოა როდესაც საქმე ეხება ძირითად ადმინისტრაციულ რესურსს, როგორც არის საჯარო დაწესებულებების და მანქანის გამოყენება საარჩევნო მიზნებისათვის. შეფასებისას გამოკითხულმა რამდენიმე ჩართულმა მხარემ აღნიშნა, რომ ასეთი რესურსების რეგულირება საკმაოდ მარტივია კანონის მკაფიოობის და მასზე დაკვირვების გამო (გამონაკლისი ეხება სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ მანქანებს, რომელთა საწვავი ნიშნებიც რთული გამოსარკვევია). საარჩევნო კოდექსი მკაფიოდ უკრძალავს საჯარო მოხელეებს კამპანიის მხარდასაჭერად ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას და არეგულირებს სახელმწიფო დაწესებულებების (მაგ. სკოლების) გამოყენებას. კონკრეტული მაგალითები გახლავთ შემდეგი:

- 48(1.ა) მუხლი: იკრძალება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, აგრეთვე იმ ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, დაკავებული შენობების გამოყენება იმ შემთხვევაში, თუ სხვა პოლიტიკურ პარტიებს, საარჩევნო სუბიექტების კანდიდატებს, საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა;
- 45(5) მუხლი: აკრძალულია წინასაარჩევნო კამპანიის (აგიტაციის) ჩატარება შემდეგი დაწესებულებების შენობებში: საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები; სასამართლოები; სამხედრო ნაწილები;
- 46(2) მუხლი: აკრძალულია სააგიტაციო მასალის საკულტო ნაგებობებზე, კულტურული მემკვიდრეობის შენობა-ნაგებობებზე, სახელმწიფო ხელისუფლებისა

²⁹ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება, 3.

³⁰ შაინი და რიჩი, უსამართლო უპირატესობა.

და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სასამართლოების, პროკურატურის, სამხედრო შენაერთების, პოლიციის, აგრეთვე საგზაო ნიშნებზე განთავსება/გაკვრა;

- მუხლი 48 (1.გ): აკრძალულია სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება უფასოდ ან პრეფერენციული პირობებით³¹.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ საარჩევნო კოდექსი იძლევა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების უფლებას ცალკეულ შემთხვევებში; იმ შემთხვევაში, თუ ხდება საარჩევნო სუბიექტებს შორის თანასწორობის დაცვა და იმისათვის, რომ პარტიებმა და კანდიდატებმა შეძლონ პოტენციურ ამომრჩეველთან კომუნიკაციის დამყარება. ასეთ გამონაკლისებს მიეკუთვნება საზოგადოებრივი ბილბორდების, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული კომპანიების სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების შენობათა თანასწორად გამოყენება სარეკლამო ან კამპანიის სხვა მიზნებისათვის, როგორც ეს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლშია გაწერილი. კოდექსის 46(4) მუხლი განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან განსაზღვრონ იმ ადგილების ჩამონათვალი ან/და დადგან სტენდები, სადაც ნებადართულია სააგიტაციო მასალის გაკვრა და გამოფენა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ეს ინფორმაცია უნდა გამოაქვეყნონ არჩევნების დანიშნებიდან არაუგვიანეს 10 დღისა.

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებამ (ISFED) 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის შედეგად, წინასაარჩევნო პერიოდში, ჯამში, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების 28 ფაქტი დაფიქსირდა: ადგილობრივი ბიუჯეტის ბალანსზე რიცხული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება კამპანიის მიმდინარეობისას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბალანსზე რიცხული შენობა-ნაგებობების ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა ოპოზიციური პარტიებისათვის³². როგორც უკვე აღინიშნა, ასეთ დარღვევებზე ჩართული მხარეები (პარტიები, არასამთავრობო სექტორი, სახელმწიფო უწყებები) აცხადებენ, რომ მათ არც ისეთი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ საარჩევნო პროცესებზე.

ჩართული მხარეები, მათ შორის სადამკვირვებლო ჯგუფები ყურადღებას ამახვილებენ სახელმწიფოს ხარჯვით ნაწილზე (განსაკუთრებით კი სოციალური პროგრამები და საზოგადოებრივი საქმიანობა), რათა გავლენა მოახდინონ ამომრჩევლების ქცევაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კოდექსი კამპანიის პერიოდში კრძალავს ადგილობრივი ბიუჯეტის ცვლილებას, ბევრი აღნიშნავს რომ კანონი ხშირად ირღვევა. აქვე აღსანიშნავია ერთ-ერთი გამოკითხული მხარის პოზიცია, რომ ხშირად, ადმინისტრაციული რესურსის კანონიერი გამოყენება უფრო დიდ გავლენას ახდენს არჩევნების ჩატარებასა და სამართლიანობაზე, ვიდრე უკანონო. საარჩევნო კოდექსის 49(3) მუხლი კრძალავს არჩევნების

³¹ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 48(2) ითვალისწინებს გამონაკლისს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებაზე, რომელთა დაცვას სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური უზრუნველყოფს

³² ISFED-ის რეკომენდაციები და 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მთავარი მიგნებები (ISFED) (თბილისი, 2017), 20-21.

დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით ახალი პროექტების/პროგრამების სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებას³³. საარჩევნო კოდექსის 49(4) კონკრეტულად ეხმიანება და კრძალავს არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ოდენობების ზრდა, გარდა იმ გასაცემლებისა, რომელთა ოდენობების ზრდა საქართველოს

რეკომენდაციები

- ✓ უნდა მოხდეს კანონის ცვლილება იმგვარად, რომ სოციალური ხასიათის პროექტების გამოცხადება აიკრძალოს, თუ ისინი არ გამოცხადებულა არჩევნების დღემდე ექვსი თვით ადრე
- ✓ საარჩევნო პერიოდში უნდა დაწესდეს შეზღუდვა სოციალური დახმარებისთვის განკუთვნილი ერთიანი თანხის წლიურ ტრანსფერებზე
- ✓ უნდა განხორციელდეს მიზნობრივი საინფორმაციო კამპანია, რათა მკაფიოდ განისაზღვროს ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯვითი საქმიანობა

კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყო არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე; თუმცა, ჩართული მხარეების განცხადებით, სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები შესაძლოა შეცვალოს არჩევნების დღემდე ზუსტად 60 დღით ადრე (როდესაც უკვე ცნობილია არჩევნების თარიღი), რაც საშუალებას მისცემს სოციალურ და ინფრასტრუქტურულ პროგრამებს, მათ შორის სოციალურ დახმარების გაცემას, განხორციელდეს წინასაარჩევნო პერიოდში.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) ხაზს უსვამენ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში საარჩევნოდ მოტივირებულ ხარჯვას სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან. ასეთი ტენდენციის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინფრასტრუქტურული, სოციალური, კულტურული და სპორტული პროგრამები განხორციელდა წინასაარჩევნო პერიოდში (არასაარჩევნო პერიოდში ასეთი პროგრამები არ არსებობდა, ან მთელი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა და არა არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე)³⁴. 2016 წლის სადამკვირვებლო ანგარიშებიც მიუთითებენ რამდენიმე მაგალითზე. საერთაშორისო გამჭვირვალობამ გამოკვეტა, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებით

მიღებული, ცენტრალური ხელისუფლების ორი ინიციატივა: ა) პენსიების მატება პირველი ივლისიდან და ბ) მაღალმთიანი დასახლებებისთვის პირველ სექტემბერს ამოქმედებული შეღავათები³⁵.

³³ იხილეთ საარჩევნო კოდექსის 49(3) მუხლი: გამონაკლისი ვრცელდება, როდესაც პროექტები/პროგრამები ფინანსდება არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე (1) შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში ან/და ამ ასიგნებებიდან გამოყოფილი სახსრებით, (2) აგრეთვე დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრებით.

³⁴ "მონაცემი: საქართველო," ფული, პოლიტიკა და გამჭვირვალობა (MPT) კამპანიის დაფინანსების ინდიკატორების სკალა, 2014, 1.1, <https://data.moneypoliticaltransparency.org/countries/GE/>.

³⁵ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება, 3.

ეუთოს დამკვირვებლებმა აღნიშნეს, რომ რამდენიმე კანდიდატი აცხადებდა, რომ განცხადებით მთავრობა ინფრასტრუქტურული და სარემონტო სამუშაოების დასრულების რეკლამირებას კენჭისყრის დღემდე ცოტა ხნით ადრე ახდენდა, რაც წარმოადგენდა უსამართლო ქმედებას.³⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოც აღნიშნავს, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტში ცვლილებები შეიტანა (ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტებისათვის დაფინანსების გასაზრდელად), თუმცა ყველა მათგანი მთლიანობაში კანონის ფარგლებში ჯდებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს შემთხვევები რეალურად კანონის ფარგლებში ჯდება, სადამკვირვებლო ჯგუფებს უჩნდებათ იმის განცდა, რომ მათი განხორციელება ამომრჩეველთა კმაყოფილებას ისახავს მიზნად.³⁷ ISFED-ის 2016 წლის არჩევნების მიგნებების მიხედვით (ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ადმინისტრაციული რესურსის არასათანადო გამოყენება) რიგ მუნიციპალიტეტებში შეინიშნებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტის ცვლილებები და თანხების მიმართვა სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტებისკენ; კანონის ფარგლებში მოქმედების მიუხედავად, გაჩნდა ეჭვი, რომ ინიცირებული და გაზრდილი ბიუჯეტი საარჩევნო კამპანიის დაწყებას უკავშირდებოდა.³⁸

აღნიშნული საკითხის გადაჭრა განსაკუთრებით რთულია, რადგან თითოეული მარეგულირებელი ორგანო მუშაობს კანონის ფარგლებში, როდესაც საქმე ეხება ბიუჯეტის დადგენას ან გაფართოებას. მნიშვნელოვანია, რომ კანონმა შექმნას ბალანსი ხელისუფლების მანდატს (მაგ. სოციალური მომსახურების გაწევა და ინფრასტრუქტურის მოვლა) და პრინციპს შორის, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ხარჯები არ უნდა მომდინარეობდეს პოლიტიკური დაკვეთიდან. კანონმა არ უნდა იქონიოს ნეგატიური გავლენა იმ საკითხების დასაფინანსებლად, რომელსაც სიკეთე მოაქვს საზოგადოებისთვის, თუმცა იგი უნდა ამახვილებდეს ყურადღებას სათანადო დაგეგმვაზე, გამჭვირვალობაზე და უკანო ქმედების თავიდან აცილებაზე. როგორც ყველაზე მინიმალური რამ, კანონმა უნდა დააწესოს ზედა ზღვარი სოციალურ პაკეტებზე (თუნდაც პენსიები) საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში და არჩევნების დღემდე. კანონმდებლებმა შეიძლება იფიქრონ კანონის იმგვარ ცვლილებაზე, რომ აიკრძალოს იმგვარი სოციალური გადარიცხვები/პაკეტების ხარჯები, რომლებიც არ ყოფილა დაგეგმილი ან არ იყო წარდგენილი საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომ ბიუჯეტში არჩევნების დღემდე ექვსი თვით ადრე (და არა როგორც ამჟამინდელი რედაქციით მოქმედი 60 დღე). არასამთავრობო ორგანიზაციებმა უნდა გააგრძელონ ასეთი ხარჯების მონიტორინგი (მაგალითად, საერთაშორისო გამჭვირვალობის საარჩევნოდ მოტივირებული საბიუჯეტო ხარჯვის ანალიზი) და უნდა აწარმოონ საზოგადოების ინფორმირების სამიზნე კამპანიები; ასეთი კამპანიების დროს არამხოლოდ ხელისუფლების მიერ კანონის დარღვევის შემთხვევები უნდა აღინიშნოს, არამედ ის თუ რატომ არის ეს საკითხი ასეთი მნიშვნელოვანი: არბე ექვემ აყენებს იმ კონკურენციას, რომელიც საჭიროა სანდო არჩევნების ჩასატარებლად, ამავდროულად, იხარჯება სახელმწიფო რესურსი, რომელიც შესაძლებელი არის დაიხარჯოს სხვა მიზნებისათვის.

³⁶ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, 8

³⁷ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება, 3.

³⁸ ISFED-ის რეკომენდაციები და 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მთავარი მიგნებები, 20-21.

ხელისუფლების მიერ საზოგადოებასთან მართული კომუნიკაციის შეზღუდვები

სახელისუფლებო კომუნიკაციის საშუალებებს, მათ შორის სახელმწიფოს მიერ მართული ან დაფინანსებული მედია საშუალებები, შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლის შესრულება მმართველი პარტიის სასარგებლოდ საარჩევნო კამპანიის პირობებში, თუ არ მოხდა მათი ჯეროვანი რეგულირება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოები მკაფიოდ განსაზღვრავდნენ სახელმწიფოს მიერ მართული კომუნიკაციის აკრძალულ და ნებადართულ ქმედებებს საარჩევნო პერიოდში; თუმცა, რეგულირების მიმართ არსებული მიდგომები განსხვავდება ერთმანეთისაგან³⁹. მაგალითად, როგორც აღნიშნულ თემაზე IFES-ის მიერ მომზადებული კვლევა აღნიშნავს - „სამართლებრივ ნორმებს შეუძლიათ სახელმწიფო უწყებების მიერ სარეკლამო საქმიანობის შეზღუდვა საარჩევნო პერიოდში. ასევე, ქვეყნებს შეუძლიათ სამართლებრივ ჩარჩოში მოაქციონ შეზღუდვები, რომლებიც ეხება საარჩევნო პერიოდის დროს დასაბეჭდი და გასავრცელებელი კომუნიკაციების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებას; მაგალითად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ფართო მასშტაბის საფოსტო მომსახურება ან წინა საარჩევნო პერიოდში დაგზავნილი ოფიციალური პუბლიკაციები, რომლებიც „განსაკუთრებულად წარმოაჩენენ“ რომელიმე საჯარო პირს. ამასთანავე, სამართლებრივი ნორმები შეიძლება შეიცავდნენ *თემატურ* შეზღუდვებს (მაგ. ხელისუფლების ოფიციალური სიმბოლიკის ან ხელწერის გამოყენება არჩევნებთან დაკავშირებულ კომუნიკაციებში).“⁴⁰

აღნიშნული ანგარიში აქცენტს აკეთებს ხელისუფლების მიერ წარმოებული კომუნიკაციის ორ სახეობაზე: სახელისუფლებო შტოების ან ოფიციალური პირების მიერ გავრცელებული ინფორმაცია (მათ შორის, ტრადიციული მედია საშუალებების გამოყენებით, როგორც არის მეილი, ვებ-გვერდები და სოციალური მედია), და სახელმწიფო მედია საშუალებების გამოყენებით (მათ შორის, მაუწყებელი, რადიო, გაზეთი და სხვა მედია საშუალებები).

ხელისუფლების მიერ განხორციელებული კომუნიკაციები:

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48(1.ბ) მუხლი აწესებს აკრძალვას, ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენებასთან დაკავშირებით, რადგან ეს ყოველივე აღიქმება, როგორც არბ. ამავე კოდექსის # 49(6) მუხლის თანახმად, წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში აკრძალულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის/ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით ისეთი სააგიტაციო მასალის, ვიდეო ან აუდიომასალის დამზადება, ვებგვერდის შექმნა, რომელიც შეიცავს ამა თუ იმ საარჩევნო სუბიექტის/პოლიტიკური პარტიის მხარდასაჭერ/საწინააღმდეგო ინფორმაციას. ამასთანავე, მაუწყებლობის შესახებ კანონის 66¹ მუხლის თანახმად, აკრძალულია ადმინისტრაციული ორგანოს, პოლიტიკური პარტიის, თანამდებობის პირისა და საჯარო მოსამსახურის მიერ მაუწყებლის დაფინანსება, აგრეთვე მისი მომსახურების შესყიდვა; ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია შეისყიდოს მაუწყებლის მომსახურება სოციალური რეკლამის განთავსებისთვის საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გავრცელების მიზნით. არსებული

³⁹ შაინი და რიჩი, უსამართლო უპირატესობა, 16.

⁴⁰ შაინი და რიჩი, უსამართლო უპირატესობა, 16-17.

დავები, თუ რა მოიაზრება სოციალურ რეკლამაში უნდა გადაწყვიტოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიამ.⁴¹

როგორც ზოგიერთმა საერთაშორისო და ადგილობრივმა სადამკვირვებლო ორგანიზაციამ აღნიშნა, ჯერ კიდევ არსებობენ ისეთი შემთხვევები, როდესაც აღნიშნული კანონების გათვალისწინება ან არ ხდება, ან არ აღესრულება; სამწუხაროდ, უკანასკნელი საარჩევნო ციკლების განმავლობაში ეს წარმოადგენს შემაფერხებელ ფაქტორს განვითარებისაკენ. რამდენიმე ჩართულმა მხარემ ისაუბრა სახელმწიფოს მიერ მართული კომუნიკაციის საშუალებების არასათანადო გამოყენებაზე, თუმცა ასევე აღნიშნეს სოციალური მედია, როგორც განსაკუთრებით პრობლემური სფერო რეგულირებისათვის (რომელიც შესაძლებელია გადაიქცეს მზარდ გამოწვევად მომავალში). შეფასებისას გამოკითხული ჩართული მხარეების თქმით, სამინისტროებს აქვთ ოფიციალური და ფეისბუქ გვერდები, რომლებსაც წინა არჩევნების დროს ისინი იყენებდნენ მმართველი პარტიის სააგიტაციო მასალის განსათავსებლად. ცესკოს მიერ ადმინისტრაციული საქმისწარმოების გამო, სასამართლოებს არ დაუსჯიათ აღნიშნული სტრუქტურები და მათაც აიღეს განთავსებული ინფორმაცია.

სოციალური ქსელში გახსნილი პირადი გვერდები არის რთულად რეგულირებადი. ISFED ცდილობს გამოიკვლიოს საჯარო მოხელეების მიერ სოციალური მედიის კამპანიის მიზნებისათვის გამოყენება და არკვევს, თუ რამდენად ხდება ასეთი შემთხვევები სამუშაო საათების დროს (სწორედ ეს პერიოდი განეკუთვნება თეორიულ აკრძალვას). ISFED-ის მიერ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშმა გამოავლინა წინასაარჩევნო პერიოდში მომხდარი რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც კამპანიის მართვა მოხდა მმართველი პარტიის სასარგებლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ვებ-გვერდებისა და ფეისბუქ გვერდების გამოყენებით. ასევე, ISFED-მა აღნიშნა, რომ „მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოები მოქალაქეებს უგზავნიდნენ მოკლე ტექსტურ შეტყობინებებს დასრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი საშუალებებით მოსახლეობის ინფორმირება ნამდვილად სასარგებლო და მისასალმებელია, თუმცა სერვისის ამოქმედება საეჭვოდ დაემთხვა წინასაარჩევნო პერიოდს“⁴². აღნიშნული საკითხი მკაფიოდ ერთვის, ანგარიშის პირველ ნაწილში განხილულ, წინა საარჩევნო პერიოდში ხარჯვითი ნაწილის რეგულირების მნიშვნელოვან სირთულეებს; საინფორმაციო და ტექნოლოგიური საშუალებების გამოყენება (მესიჯი, სახელმწიფო დაწესებულებების სოციალური მედიის გვერდები) მნიშვნელოვნად ზრდიან არბ-ის გავლენას.

სახელმწიფო მედია:

როგორც დოკუმენტის შემდგომ ნაწილშია განხილული, საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს სიტყვისა და პრესის თავისუფლებას და კრძალავს ცენზურას. სახელმწიფოს

⁴¹ ამავე მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციული ორგანო და მაუწყებელი ვერ თანხმდებიან იმაზე, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მაუწყებლისთვის მიწოდებული მასალა სოციალური რეკლამა ან/და შეიცავს თუ არა იგი საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას, „დავას წყვეტს კომისია ერთ-ერთი მხარის მიერ მისთვის შესაბამისი განცხადების წარდგენიდან 10 დღის ვადაში, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით“.

⁴² 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 20-21.

მიერ მართული მედია საშუალება გახლავთ საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი (მას აქვს ორი არხი და ერთი რადიო), რომელიც რეგულირდება რამდენიმე სამართლებრივი ბერკეტით, რათა იგი იყოს მიუკერძოებელი და მაქსიმალურად შემცირდეს ინტერესთა კონფლიქტი. მაუწყებლობის შესახებ კანონი განმარტავს ინტერესთა კონფლიქტის მაგალითებს, რომელთაც შეუძლიათ შეუზღუდონ პირს საშუალება გახდეს საზოგადოებრივი მაუწყებლის დირექტორი, ან სამეურვეო საბჭოს წევრი; შეზღუდვები მოიცავენ ისეთ შემთხვევებს, როდესაც პირი ფლობს „პირდაპირ ან არაპირდაპირ ეკონომიკურ ინტერესს“ სხვა ტელევიზიაში ან რადიოში.

საარჩევნო კოდექსის 51(1) მუხლი განმარტავს, რომ წინასაარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროგრამების გადაცემებისა და არჩევნების გაშუქების დროს მაუწყებელმა უნდა დაიცვას მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის პრინციპი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის, მაუწყებელთა ქცევის კოდექსის და საარჩევნო კოდექსის თანახმად.⁴³ მაუწყებელთა ქცევის კოდექსის # 22 მუხლის თანახმად, „მაუწყებელმა ზუსტი, მიუკერძოებელი და სამართლიანი არჩევნების გაშუქება, წინასაარჩევნო რეკლამის სამართლიანი და გამჭვირვალე განაწილება, აგრეთვე აქტუალური საზოგადოებრივ-პოლიტიკური საკითხების გაშუქება, უნდა უზრუნველყოს “მაუწყებლობის შესახებ” საქართველოს კანონის, საქართველოს საარჩევნო კოდექსისა და ამ კოდექსის შესაბამისად“.⁴⁴

საარჩევნო კოდექსის # 51(2) მუხლის მიხედვით, საერთო მაუწყებელმა, რომელიც გადაწყვეტს, წინასაარჩევნო კამპანია საკუთარ ეთერში გააშუქოს, წინასაარჩევნო დებატები უნდა გადასცეს არადისკრიმინაციულად და „ყველა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მონაწილეობით“, თავისი მომსახურების ზონაში მიმდინარე წინასაარჩევნო კამპანიის დროს.⁴⁵

კანონი განასხვავებს მაუწყებლებს; საზოგადოებრივ მაუწყებელს, აჭარის ტელევიზიას, საზოგადოებრივი მაუწყებლის რადიოსა და სათემო მაუწყებლებს ევალებათ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტებისთვის ყოველ საათში ხუთი წუთის გამოყოფა უფასო წინასაარჩევნო რეკლამებისთვის და ამ რეკლამების გაშუქება ყოველ სამ საათში ერთხელ არანაკლებ 90 წამისა არჩევნების დღემდე 50-ე დღით ადრე.⁴⁶

⁴³ სამართლებრივი ჩარჩო მოიცავს სახელმწიფო და კერძო მაუწყებლებს აღნიშნული მოთხოვნის არეალში და განმარტებულია შემდეგნაირად - „მაუწყებელი – საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, ამ კანონის საფუძველზე ტელემაუწყებლობის ან/და რადიომაუწყებლობის განმახორციელებელი ლიცენზიის მფლობელი ან/და ავტორიზებული პირი.“ მაუწყებლობის შესახებ კანონი, მუხლი 2 (ტ).

⁴⁴ მეოთხე მუხლზე დაყრდნობით, კოდექსი ავალდებულებს „ყველა სახის მაუწყებელს განსაკუთრებით კი საზოგადოებრივ მაუწყებელს“.

⁴⁵ საარჩევნო კოდექსი განმარტავს, რომ „კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი“ ღებულობს უფასო საეთერო დროს; მუხლი # 2(რ¹) მიხედვით „კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი“ არის ამ კანონის შესაბამისად რეგისტრირებული კვალიფიციური პარტია (რომელიც დაფინანსებას ღებულობს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან) ან საარჩევნო ბლოკი, რომელშიც გაერთიანებულია კვალიფიციური პარტია, ან ამავე კოდექსის მუხლი # 2(უ¹)-ის მიხედვით რეგისტრირებული პარტია.

⁴⁶ კანონების ბუნდოვანი ფორმულირების დასტურად, მაუწყებლობის შესახებ კანონი ასევე განსაზღვრავს, რომ „ზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ზონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს თავიანთ ეთერში ყოველ საათში არაუმეტეს 60 წამით უსასყიდლოდ და

სხვა მაუწყებლები ექვემდებარებიან განსხვავებულ მოთხოვნებს, როგორც ეს 51(6) მუხლშია განმარტებული. 51(10) მუხლი ადგენს, რომ „ადგილობრივი მაუწყებელი“ უფლებამოსილია „კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად“ აღიაროს პოლიტიკური პარტია ან ბლოკი, რომელიც ჯდება განმარტებაში და ასევე, წინა არჩევნების დროს გადაღებული აქვს შესაბამისი ბარიერი. ასევე, განმარტებულია, რომ მაუწყებელი უფლებამოსილია კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად აღიაროს პოლიტიკური პარტია, რომელიც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული, ამ მუხლით დადგენილი პირობების შესაბამისი საზოგადოებრივი აზრის კვლევების თანახმად, არჩევნების წელს ჩატარებული არანაკლებ 5 გამოკითხვის ან არჩევნებამდე 1 თვის განმავლობაში ჩატარებული კვლევის შედეგების შესაბამისად სარგებლობს ამომრჩეველთა არანაკლებ 4 პროცენტის მხარდაჭერით.⁴⁷

საარჩევნო კოდექსის 51(12) მუხლის თანახმად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აპარის ტელევიზია და რადიო (საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) ვალდებული არიან, კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის გარდა, ყველა სხვა პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსების მიზნით გამოყონ ფასიანი დრო. საარჩევნო კოდექსის 50(1.ბ) მუხლი განმარტავს, რომ ფასიანი დროის ტარიფი ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის (როგორც კვალიფიციური, ისე არაკვალიფიციური სუბიექტებისათვის) ერთნაირი უნდა იყოს და ტელე ან რადიოკომპანიის მიერ 1 დღის განმავლობაში გამოყოფილი ფასიანი დრო არ უნდა აღემატებოდეს მისი დღიური მაუწყებლობის საერთო მოცულობის 15 პროცენტს.⁴⁸

მაუწყებლობის შესახებ კანონის მიხედვით ყველა მაუწყებელი, კერძოც და სახელმწიფოც, ვალდებულია შექმნას თვითრეგულირების ეფექტიანი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საჩივრების განხილვასა და რეაგირებას. ასევე, მაუწყებელთა ქცევის კოდექსი მოიცავს პრინციპებსა და განმარტებებს, არადისკრიმინაციული და ზუსტი გაშუქების შესახებ, განსაკუთრებით კი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში; იგი ასევე ავალდებულებს მაუწყებლებს წარმოადგინონ მათი თვითრეგულირების ყოველწლიური ანგარიში სკეკ-ში.⁴⁹

არადისკრიმინაციულად განათავსონ თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მათთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა.”

⁴⁷ საარჩევნო კოდექსის # 51(8) მუხლის თანახმად, დაუშვებელია მაუწყებლის მიერ სოციოლოგიური კვლევის შედეგების დისკრიმინაციული გამოყენება. # 51(7) მუხლი, ამ მუხლის მიზნებისათვის განმარტავს, რომ საპრეზიდენტო არჩევნებზე კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად მიიჩნევა იმ პოლიტიკური გაერთიანების მიერ წარდგენილი კანდიდატი, რომელიც, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლის შესაბამისად, დაფინანსებას იღებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე.

⁴⁸ პოლიტიკური ან წინასაარჩევნო რეკლამის გაშუქებისას, საარჩევნო კოდექსის მუხლი # 50 (1გ) განმარტავს, რომ პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის გამოქვეყნებისას კადრის კუთხეში უნდა იყოს წარწერა „ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა“ ან „უფასო პოლიტიკური რეკლამა“. ასეთ რეკლამას უნდა ჰქონდეს სურდოთარგმანი, რომლის უზრუნველყოფაც რეკლამის წარმდგენი საარჩევნო სუბიექტის ვალდებულებაა.

⁴⁹ როგორც ანგარიშის შემდგომ ნაწილში დეტალურად არის განხილული, სკეკ-ის მედია მონიტორინგის სამსახური ამოწმებს თუ რამდენად მოხდა არჩევნების დროს პოლიტიკური მასალის თანხვედრა სამართლებრივ ჩარჩოსთან. ასევე, კომისია აპირებს გააფართოვოს მისი მანდატი და შეამოწმოს პოლიტიკური და სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული რეკლამები, მანამ სანამ ისინი გავა, რათა წინასწარ მოხდეს უზუსტობების თავიდან აცილება. აღსანიშნავია, რომ სკეკ-ი არ ახდენს ონლაინ

არჩევნებთან დაკავშირებული მედია რეგულაციების დარღვევისათვის დადგენილი ჯარიმები მერყეობს 500-დან 5, 000 ლარამდე, რაც ჩართული მხარეების თქმით არის მიზერული, თუნდაც იქიდან გამომდინარე, რომ მსხვილი მაუწყებლები გამოიმუშავენ 30, 000 ლარს პოლიტიკური რეკლამისათვის გაყიდულ თითოეულ წუთზე. როგორც რეკომენდაციების პირველ ცხრილშია მოცემული - საკანონმდებლო ორგანომ უნდა იფიქროს კონკრეტულ მედია (საარჩევნო თემატიკაზე) დარღვევებზე დაწესებული ჯარიმების გაზრდაზე, რათა მათ მეტად ჰქონდეთ შემაკავებელი ზუნება. ანგარიშის მეორე და მესამე პრინციპებში განხილულია, რომ სკეკ საჩივრებს აგვარებს დამრღვევთათვის გაფრთხილებების გაცემით, რასაც მოყვება ადმინისტრაციული საჩივარი, რომელიც სასამართლოს ჯარიმის დაწესებისაკენ მოუწოდებს.

ბეჭდურ მედიასთან დაკავშირებით, საარჩევნო კოდექსის მუხლი 50 განმარტავს, რომ გაზეთის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და პოლიტიკური რეკლამისათვის გაზეთის ფართობის გამოყოფის შემთხვევაში საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიას ყოველკვირეულად და არჩევნების შეჯამების დღემდე მიეწოდოს ინფორმაცია: რომელი რიცხვიდან, რა პერიოდულობით, რა მიზნით და რა დრომდე გამოყოფილი გაზეთის ფართობი. ამავე მუხლის მეორე პუნქტი ადგენს, რომ არცერთ საარჩევნო სუბიექტს გაზეთის 1 ნომერში ან 1 კვირის განმავლობაში არ უნდა დაეთმოს გამოყოფილი ფართობის ერთ მესამედზე მეტი, ხოლო ფართობის ტარიფი ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის ერთნაირი უნდა იყოს. აქვე აღნიშნულია, რომ სააგიტაციო წერილისა და პოლიტიკური რეკლამის გამოქვეყნებისას წერილის სათაურამდე და რეკლამის კუთხეში უნდა იყოს წარწერა „ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა“ ან „უფასო პოლიტიკური რეკლამა“.⁵⁰

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების შემდეგ, ეუთომ აღნიშნა რომ 2012 წლის შემდეგ მედია ლანდშაფტის ზოგადი პლურალიზმის კუთხით გაუმჯობესება სახეზეა და ამაში დიდი წვლილი მიუძღვის ონლაინ მედიას, იმის მიუხედავად რომ მედია საშუალებები კვლავ პოლარიზებულად აღიქმებოდა.⁵¹ ეუთოს ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა და აჭარის ტელევიზიამ გადაწყვიტეს, რომ არაკვალიფიციური სუბიექტებისთვის შეზღუდული ოდენობის უფასო სარეკლამო დრო (10 წამი დღეში) გამოეყოთ, თუმცა ამ შესაძლებლობით მხოლოდ ერთმა პარტიამ ისარგებლა. მართალია მედია საშუალებები ზოგადად იცავდნენ უფასო და ფასიანი რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებული დებულებებს, თუმცა მაუწყებლებს საზოგადოებრივი აზრის კვლევების გამოქვეყნებისას ზემოხსენებული დეტალური ინფორმაციის გაცხადებასთან დაკავშირებული წესები არ დაუცვიათ.⁵²

მედიის მონიტორინგს, მათ შორის ტრადიციული მედიის (რადიოს, ბეჭდური და სატელევიზიო არხების), რომლებსაც აქვთ ონლაინ მასალა. საქართველოს მოქალაქეებისათვის ონლაინ პლატფორმებს აქვთ მზარდი მნიშვნელობა, შესაბამისად, ეს საკითხი შესაძლოა იქცეს მომავალი არჩევნებისათვის სერიოზულ გამოწვევად ანგარიშვალდებულების და შესაბამისობის კუთხით.

⁵⁰ საარჩევნო კოდექსის მუხლი # 50(4) განმარტავს, რომ თუ რომელიმე საარჩევნო სუბიექტმა არ გამოიყენა თავისი წილი საეთერო დრო ან გაზეთის ფართობი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის ტელევიზიასა და გაზეთს უფლება აქვთ, ეს დრო ან ფართობი თანაბრად გადაუნაწილონ დანარჩენ საარჩევნო სუბიექტებს.

⁵¹ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, 9-10.

⁵² საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, 10.

ორივე, საერთაშორისო და ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციები, მათ შორის შეფასებისას გამოკითხული ჩართული მხარეები აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფო მედია საშუალებები ძირითად შემთხვევებში იცავენ პოლიტიკური გაშუქების და რეკლამის თანასწორობის და სამართლიანობის პრინციპებს; საზოგადოებრივი მაუწყებლის (საზმაუ) დამოუკიდებლობა ბევრმა სადამკვირვებლო ჯგუფმა დააყენა ეჭვებში, როდესაც მან გამოაქვეყნა საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები კერძო მედია საშუალებებთან ერთად, მათ შორის გახლდათ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული ტელევიზია. უფრო მეტიც, საზმაუ-ს მიერ ბოლო პერიოდში სამსახურში, ყოფილი პრემიერ მინისტრის ბიძინა ივანიშვილის შვილის ბერას კერძო საკუთრებაში არსებული, Georgian Dream Studios (GDS)-ის პროდიუსერთა და ტექნიკური გუნდის სამსახურში აყვანამ გააჩინა პოლიტიზირების ღია და ფარული რისკები. შეფასების დროს გამოკითხულმა ჩართულმა მხარეებმა აღნიშნეს, რომ შესაძლებელია ქართული ოცნება ამგვარად ცდილობს საზმაუ-ს მხარდაჭერის მიღებას. მიუხედავად იმისა, რომ საზმაუ წარსულში ახერხებდა დაბალანსებული მაუწყებლობის შეთავაზებას, შესაძლებელია რომ ყურადღების მიღმა დარჩნენ ის სხვა და ახალი პარტიები, რომლებიც არ შედიან თანამშრომლობის კანონით სავალდებულო პარტიათა ჩამონათვალში.

პრინციპი 2: დამოუკიდებელი ინსტიტუციების მიერ ეფექტური და გამჭვირვალე ზედამხედველობის განხორციელება (საზედამხედველო ინსტიტუციები)

როგორც IFES-მა უკვე აღნიშნა, „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებაზე აუდიტისა და მონიტორინგის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი და ძლიერი საზედამხედველო ინსტიტუცია არის უმნიშვნელოვანესი, რათა ჩამოყალიბდეს ძლიერი

რეკომენდაცია

- ✓ უწყებათაშორისი კომისიის წინამძღოლობით უნდა ჩატარდეს ინსტიტუციების მანდატების შესწავლა, რათა გამოიკვეთოს თუ სად ხდება არაგ-ის ზედამხედველობის გადაკვეთა და მომავალი არჩევნებისათვის ჩამოყალიბდეს მკაფიო ჩარჩო

სისტემა, რომელიც უპასუხებს და აღკვეთავს შესაძლო დარღვევას⁵³. საზედამხედველო ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ „სათანადო რესურსები, დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნება, რათა გამოიძიონ შესაძლო დარღვევები და დააყენონ პასუხისმგებლობის საკითხი⁵⁴. მიუხედავად იმისა, რომ სასურველია საზედამხედველო ინსტიტუციების მარეგულირებელ პასუხისმგებლობებს შორის არსებობდეს მკაფიო მიჯნა; შეფასების დროს ასევე გამოიკვეთა რომ თეორიულად შესაძლებელია ეფექტური სისტემის შექმნა, რომელიც შეიძლება დახასიათდეს როგორც „ინსტიტუციური მრავალფეროვნება“; ასეთ სისტემაში მოქმედი კანონები „საშუალებას აძლევს ერთზე მეტ ინსტიტუციას განახორციელოს კონკრეტული ფუნქცია“⁵⁵. როგორც

⁵³ შაინი და რიჩი, უსამართლო უპირატესობა, , 16-17.

⁵⁴ ომანი და რიჩი, „კამპანიის დაფინანსება“

⁵⁵ ლინდსი კარსონი და მარიანა პრადო, ბრაზილიის ანტიკორუფციული კანონმდებლობა და მისი აღსრულება: პოტენციური გამოცდილება ინსტიტუციური დიზაინისთვის, ანგარიში no. 9, საერთაშორისო კვლევის ინიციატივა ბრაზილიასა და აფრიკაში (მანჩესტერი: მანჩესტერის უნივერსიტეტი, 2014), 8.

ბრაზილიასა და აფრიკაში ჩატარებული საერთაშორისო კვლევა მოწმობს, მნიშვნელოვანია ისეთი სტრუქტურის შექმნა, რომელშიც მოქმედი კანონები ქმნიან წახალისებისათვის საჭირო უპირატესობებს, ვიდრე ინსტიტუციებმა პირიქით დაავიწროვონ თავიანთი პასუხისმგებლობები.⁵⁶

საქართველოში, ზოგიერთ შემთხვევაში, არბგ-ის სხვადასხვა ნაწილების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოების მანდატები ირევა ერთმანეთში, რაც იწვევს როგორც ჯარიმების დაწესების ისე აღსრულების ნაწილთან დაკავშირებულ გაურკვევლობებს (როგორც ეს ანგარიშის შემდგომ ნაწილშია განმარტებული). რამდენიმე ჩართულმა მხარემ აღნიშნა, რომ მანდატების დაყოფა, ან ერთმანეთში არევა წარმოადგენს ყველაზე სისტემურ გამოწვევას არბგ-სთან ბრძოლის საკითხში და აფერხებს მათ შეკავებას. ხშირად, ჩართულმა მხარეებმა არ იციან თუ სად უნდა წარადგინონ საჩივარი და იგი მიაქვთ რამდენიმე ორგანოში, რაც იწვევს ერთი და იგივე გამოძიების საკითხში სხვადასხვა ინსტიტუციების ჩართულობას. GRECO ყურადღებას ამახვილებს პასუხისმგებელ ორგანოთა მანდატებზე, როგორც არის უწყებათაშორისი კომისია (განხილულია ქვემოთ) და იმაზე, რომ საჩივრები წარდგენილია არასწორ დაწესებულებებში.⁵⁷ არბგ-ის ზედამხედველობის პირდაპირი მანდატის მქონე ინსტიტუციებისათვის (როგორც შემდგომში მითითებულია) რეკომენდებულია უფრო მეტად ჩართულობა მანდატების გაწერის პროცესში, რათა თავიდან ავირიდოთ გადაკვეთა. გაწერის აქტივობა შესაძლებელია გაიმართოს უწყებათაშორის კომისიაში და მონაწილეობის საშუალება მიეცეს არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც (არბგ-ის მათი გამოცდილების გაზიარების მიზნით). ამგვარი შეხვედრის მთავარი სარგებელი იქნება არბგ-ის ზედამხედველობის ზუსტი მანდატის გაწერა სამომავლოდ, ისევე როგორც ერთიანი სამუშაო ჯგუფის შექმნა.

არბგ-ის ზედამხედველობის გამტარებელი ინსტიტუტების როლებისა და მათი საზოგადოების მიერ აღქმის მიმოხილვა შემდეგია:

საზედამხედველო ინსტიტუცია	ინსტიტუციის როლი არბგ-ის ზედამხედველობის საქმეში	საზოგადოების აღქმა
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	ამოწმებს სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხარჯებს; საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ გაცემული სესხების და სახელმწიფო დაფინანსების შემოწმება; მმართველი ორგანოების მიერ სახელმწიფო ქონების გამოყენება; და საარჩევნო	2016 წელს მომზადებულ ანგარიშში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური „დამოუკიდებელია მის მიერ რუტინული საქმის შესრულების კუთხით“⁵⁸. არასამთავრობო ორგანიზაცია ასევე აცხადებს, რომ გამჭვირვალობა გაზრდილია დოკუმენტების გამოქვეყნების

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ მესამე შეფასების რაუნდი: საქართველოს მეორე ანგარიშის ანგარიში, ანგარიში, კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO) და ევროპის საბჭო (სტრასბურგი, 2015), 46.

⁵⁸ საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 92.

საზედამხედველო ინსტიტუცია	ინსტიტუციის როლი არბგ-ის ზედამხედველობის საქმეში	საზოგადოების აღქმა
	მიზნებისათვის გამოყენებული ხარჯების შემოწმება. • ახორციელებს ფინანსური ანგარიშების (დეკლარაციები/შემოწირულობები) სრულყოფილების, სიზუსტის და კანონიერების შეფასებას და ახორციელებს პოლიტიკური პარტიების ფინანსურ აუდიტს.	შედეგად, ისევე როგორც ამ ანგარიშების მომზადების ხარისხი, მათ შორის, საჯარო უწყებების მიერ დაშვებული შეცდომების უკეთესი გამოაშკარავება.⁵⁹ • ჩართული მხარეები აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უჭირს მანდატის აღსრულება ტექნიკური და ფინანსური რესურსების სიმწირის გამო • ნაკლები ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატის და საქმიანობის შესახებ
ცესკო	• არჩევნების დამოუკიდებელი ადმინისტრირება; • განიხილავს საარჩევნო საჩივრებს და დადგენილებით ამტკიცებს ეთიკისა და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსს • ადგენს მის კომპეტენციაში არსებული დარღვევების შესახებ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმებს	• ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის 2016 წლის სადამკვირვებლო ანგარიში აღნიშნავს, რომ ზოგადად, ცესკოს მიმართ არის ნდობის „მაღალი დონე“⁶⁰, მიუხედავად იმისა, რომ ჩართულ მხარეებს ნაკლები ნდობა აქვთ საუბნო საარჩევნო კომისიების მიმართ; • არასამთავრობო ორგანიზაციები კრიტიკას გამოხატავენ საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებით. ამ კრიტიკის საპასუხოდ, ცესკომ უბნის წევრთა შესახებ ინფორმაცია გამოაქვეყნა ვებგვერდზე, მათ შორის მათ გამოცდილებასა და წარსულში პარტიების მიერ დანიშვნასთან დაკავშირებით⁶¹; • NDI-ის მიერ ბოლო პერიოდში გამოქვეყნებულ კვლევაში

⁵⁹ იგივე, 144.

⁶⁰ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, 2.

⁶¹ იგივე, 7.

საზედამხედველო ინსტიტუცია	ინსტიტუციის როლი არბგ-ის ზედამხედველობის საქმეში	საზოგადოების აღქმა
		დაფიქსირებული მკაფიო მხარდაჭერა ⁶² .
საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	• შეიმუშავენ პროცედურებს საარჩევნო პროცესებში მედიის გამოყენებასთან დაკავშირებით; • ახდენს დებულებათა ზედამხედველობას და ახორციელებს მედია მონიტორინგს; • რეაგირებს შესაძლო დარღვევებზე და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე⁶³ მომზადებულ საჩივარს წარადგენს სასამართლოში.	• ზოგიერთი ჩართული მხარე აღნიშნავს ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევებს და თანამშრომელთა სამსახურში აყვანის⁶⁴ დროს დაფიქსირებულ ნეპოტიზმს • არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშები ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მონიტორინგის საქმიანობა არ არის საკმარისად ამომწურავი.
უწყებათაშორისი კომისია	• ფუნქციონირებს როგორც ფორუმი, სადაც მედიის, სადამკვირვებლო ორგანიზაციების და/ან ამომრჩევლების მიერ ხდება საარჩევნო კანონის დარღვევების განხილვა; • შეიმუშავენ არასავალდებულო რეკომენდაციებს და მოუწოდებს საჯარო მოხელეებს, ადმინისტრაციულ ორგანოებს ან ცესკოს კონკრეტული ქმედებისაკენ.	• საერთაშორისო დამკვირვებლები აღნიშნავენ, რომ უწყებათაშორისი კომისიას აქვს „ნდობის შექმნის როლი“⁶⁵, მაგრამ მას აკრიტიკებენ ანგარიშების ეფექტურობის, პოლიტიზირებული პროცესის, რეკომენდაციების⁶⁶ და დაწესებული სანქციების აღსრულებისათვის საჭირო უფლებამოსილების სიმწირის გამო⁶⁷.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (კონკრეტულად კი ფინანსური მონიტორინგის სამსახური) მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შემთხვევებზე სანქციებისა და ჯარიმების დაწესებაში. წარსულში მიღებული კრიტიკისაგან

⁶² ლორა თონრთონი და დავით სიჭინავა, საზოგადოების განწყობა საქართველოში: 2017 წლის აპრილის კვლევის შედეგები ჩატარებული NDI-ის დაკვეთით CRRC საქართველოს მიერ, 2017.

⁶³ ამ კონტექსტში "ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი" გულისხმობს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოძიების წერილობითი შინაარსს (მათ შორის, რეკომენდებული ქმედება / ჯარიმა), რის შემდეგაც გადაწყვეტილების მისაღებად გადაეცემა შესაბამისი განმხილველ უწყებას

⁶⁴ საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (2015), 24.

⁶⁵ NDI-ის საბოლოო ანგარიში, 8.

⁶⁶ NDI-ის წინასაარჩევნო დელეგაციის საბოლოო ანგარიში, (თბილისი, 2014), 11.

⁶⁷ NDI-ის საბოლოო ანგარიში, 8.

განსხვავებით (მიკერძოებული საგამოძიებო პროცესის გამო), 2014 და 2016 წლებში შეინიშნება გაუმჯობესება.⁶⁸

აუდიტის სამსახური არის დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებულია პარლამენტთან და მისი მანდატი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მიერ, რომელიც ადგენს, რომ იგი „საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს“. კვლევაში მონაწილე მხარეებმა აღნიშნეს, რომ აუდიტის სამსახურის განმსაზღვრელი კანონმდებლობა (მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, საარჩევნო კოდექსი, და ცალკე მდგომი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ) არის სიღრმისეული, მაგრამ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები მანდატის აღსრულებისას, რაც გამოწვეულია ადამიანური რესურსების სიმცირით (რისი მიზეზიც პოლიტიკური ნების სიმცირეა) და სასამართლო სისტემის ნაკლები აქტივობით გამოიძიოს პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლები და რესურსები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი ადგენს დეტალურ ინფორმაციას აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობასა და სტატუსზე.⁶⁹ კანონი განმარტავს, რომ გენერალურ აუდიტორს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. აუდიტის სამსახურის მანდატია შეამოწმოს: 1) სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯვა, შესრულება და კანონიერება; 2) სახელმწიფო კრედიტების გაცემა და საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ სახელმწიფო სახსრების მოძრაობა; 3) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ სახელმწიფო ქონების გამოყენება; 4) „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილი არჩევნებისათვის გამოყოფილი ფულადი სახსრების გამოყენების მართლზომიერება.⁷⁰

მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34¹ მუხლი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უფლებამოსილია შეადგინოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი, რომელიც დაუყოვნებლივ ეგზავნება განსახილველად რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის ოქმი არის წერილობითი შინაარსი იმ გამოძიებისა, რომელიც ეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას (მათ შორის: შემოთავაზებული ქმედება/ჯარიმა), რომელიც შემდგომში სამართალწარმოებისათვის გადაეცემა შესაბამის ორგანოს. აღნიშნული ოქმი საშუალებას აძლევს აუდიტის სამსახურს პარტიას და/ან პიროვნებას დაუყადალოს ქონება (მათ შორის: საბანკო ანგარიშები). აუდიტის სამსახური ვალდებულია შეამოწმოს ფინანსური დეკლარაციები/ანგარიშები, რომლებიც მოიცავენ საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ დაფინანსებას; ასევე, იგი ახდენს პარტიების ფინანსური აქტივობის აუდიტს და უზრუნველყოფს პარტიის დაფინანსების გამჭვირვალობას; გამოითხოვს ინფორმაციას პარტიის ფინანსებზე ადმინისტრაციული ორგანოებიდან და კომერციული ბანკებიდან; ახდენს პარტიის/პირის მიერ მიღებული/გაცემული ფინანსების წყაროს მოკვლევას.⁷¹ გამჭვირვალობის პრინციპებიდან

⁶⁸ ივან ბრისკო, დიანა გოლფი და კატალინა ურიბე ბურხერი, პოლიტიკის, *პოლიტიკის დაცვა: არჩევნებში ორგანიზებული დანაშაულის გავლენის თავიდან აცილება* (სტოკჰოლმი: საერთაშორისო IDEA, 2016), 54.

⁶⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი, პირველი მუხლი (2008).

⁷⁰ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი, 17-ე მუხლი.

⁷¹ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34¹ მუხლი. აღნიშნული მუხლი უფლებას აძლევს აუდიტის სამსახურს პირისაგან გამოითხოვოს ფინანსური ანგარიში, თუ არსებობს

რეკომენდაციები

- ✓ შესაძლებელია ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის თანამშრომელთა რაოდენობის ცვლილება, რათა გაიზარდოს გამომძიებელთა რაოდენობა, რომლებიც აღასრულებენ ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შემთხვევების მონიტორინგს და საგამომძიებლო მანდატს
- ✓ ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის გამომძიებლებისათვის სიღრმისეული საგამომძიებლო ტრენინგის ჩატარება არასაარჩევნო პერიოდში
- ✓ აუდიტის სამსახურის გამჭვირვალობის მიზნით დეტალური ანგარიშის შემუშავება და საზოგადოებაში გავრცელება

გამომდინარე, აუდიტის სამსახური ვალდებულია მის გვერდზე გამოაქვეყნოს ფინანსური დეკლარაციები და ყველა „დაინტერესებულ მხარეს“ მიაწოდოს ამ დეკლარაციებზე ინფორმაცია, მოთხოვნისამებრ⁷².

საარჩევნო კოდექსის 93(3) მუხლი განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმებს ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური იმ „დარღვევისათვის, აგრეთვე იმ ქმედებისათვის, რომლის მიზანი იყო პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების კანონით დადგენილი მოთხოვნებისათვის გვერდის ავლა“ და „საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის წარდგენის კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა“⁷³. აუდიტის სამსახურის მიერ სასამართლოებში წარდგენილი ოქმების საძიებო ბაზა ხელმისაწვდომია ქართულ ენაზე.

2012 და 2013 წლების არჩევნებზე დაკვირვების შედეგად, IFES-მა დაადგინა, რომ აუდიტის სამსახურს არ გააჩნდა სათანადო რესურსი მისი მანდატის შესასრულებლად, ამავდროულად, მას არ მიუღია სათანადო თანამშრომლობა სხვა დაწესებულებებისაგან, რათა დროულად და ზუსტად მომხდარიყო კამპანიის დაფინანსების საქმიანობის ზედამხედველობა⁷⁴. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრესი სახეზეა, 2017 წელს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების შეფასება ხაზს უსვამს, რომ აუდიტის სამსახურის მიერ მისი მანდატის შესრულებას ხელს უშლის არა იმდენად ინსტიტუციის დამოუკიდებლობა, არამედ ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობა. მაგალითად, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური მოიცავს ხუთი გამომძიებლის საქმიანობას; იგი წარმოადგენს აუდიტის სამსახურის დამხმარე დეპარტამენტს და არა ცალკე მდგომ ერთეულს, შესაბამისად, მას კანონი ზღუდავს ახალი თანამშრომლების აყვანისას - თუნდაც საარჩევნო პერიოდში. ამჟამად, აუდიტის სამსახურს მხოლოდ 7

დასაბუთებული ვარაუდი და ამ პირზე გათვალისწინებული შეზღუდვების გავრცელების თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღოს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით; ასევე, შეიმუშაოს პარტიის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის მეთოდოლოგია და დაინტერესებულ პირებს გაუწიოს კონსულტაცია პარტიის დაფინანსების საკითხებზე.

⁷² მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი #32(3)

⁷³ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი #84 და 85

⁷⁴ IFES-ის საქართველოში არჩევნების მდგრადობის შეფასების საბოლოო ანგარიში, 2014, 37, (IFES-ის შიდა დოკუმენტი).

თანამშრომელი ყავს, თუმცა საჯარო სამსახურის ახალი კანონი ამასაც კი კრძალავს. IFES-ის 2013 წლის არჩევნების მდგრადობის შეფასების ანგარიშის თანახმად, აუდიტის სამსახურის ექსპერტ ანალიტიკოსები ბევრ დავალებას უძღვებიან, მათ შორის არის: შესაძლო სამართლებრივი დარღვევების მონიტორინგი და გამოძიება; მედიაში გაშუქებული საკითხების და პარტიული საქმიანობის მონიტორინგი; პროკურატურიდან, არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან შემოსულ (წერილობით) ინფორმაციაზე რეაგირება; და მოქალაქეების/პარტიების მიერ წარდგენილ საჩივრებზე რეაგირება. მონიტორინგის პროცესის დასასრულს, აუდიტის სამსახურმა უნდა გამოიძიოს ლეგიტიმური შემთხვევები; გამომძიებლებმა უნდა მოახდინონ ინფორმაციის წყაროთა იდენტიფიცირება; გამოკითხონ დაინტერესებული პირები; და შეაგროვონ ინფორმაცია სხვა დამხმარე ინსტიტუციებიდან. მთელი ეს პროცესი არის ხანგრძლივი და საჭიროებს კარგი გამოცდილების მქონე თანამშრომლებს, რათა პროცესი ეფექტურად წარიმართოს⁷⁵.

კვლევისას გამოკითხულთა მიერ აღნიშნულ გამოწვევებს ეხმიანება საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ გამოქვეყნებული ბოლო ანგარიში. მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შემფასებელი დროებითი საპარლამენტო კომისიის დაასკვნის თანახმად, დაწესებულებაში დასაქმებული ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობა აუდიტორთა რაოდენობას აჭარბებს. ამ პრობლემის მოგვარების გზად უწყებაში ზოგიერთი ადმინისტრაციული მუშაკისათვის სტატუსის შეცვლა მიიჩნეის. ამგვარად გახდა ზოგიერთი ადმინისტრაციული მუშაკი აუდიტორი, ზოგი კი აუდიტორის თანაშემწე ან აუდიტორ-სტაჟირი. ეს ყოველივე ამ სფეროში კვალიფიციური ექსპერტების ნაკლებობასა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში პერსონალის ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწილების მკაფიოდ ჩამოყალიბებული წესის არარსებობაზე მიუთითებს. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ ჩანს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის ახალი პასუხისმგებლობის დაკისრების ფონზე, რაც პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგს გულისხმობს⁷⁶.

აუდიტის სამსახურის საქმიანობის და სტრუქტურის ცვლილებას შეუძლია ადმინისტრაციული რესურსის არასათანადო გამოყენებაზე რეაგირების გაუმჯობესება. ყველაზე აუცილებელი რეკომენდაცია არის ფინანსური მონიტორინგის სამსახურში გამომძიებელთა რაოდენობის ზრდა, რათა მათ განახორციელონ აუდიტის სამსახურის მანდატი ადმინისტრაციული რესურსის არასათანადო გამოყენებასთან მიმართებაში. როგორც ზემოთ აღნიშნულია, არსებობენ სტრუქტურული შემადგერხელები ფაქტორები გამოძიებასთან მიმართებაში, რაც საჭიროებს გადაჭრას. შესაბამისად, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური უნდა გარდაიქმნას დამოუკიდებელ სააგენტოდ ან ანტიკორუფციული საბჭოს დაქვემდებარებულ დეპარტამენტად, რომელსაც კანონით ექნება მინიჭებული თანამშრომლების აყვანის და განთავისუფლების უფლება საარჩევნო პროცესის დროს (როგორც ამას ცენტრალური საარჩევნო კომისია აკეთებს). პარლამენტისათვის ასეთი მნიშვნელოვანი ცვლილების განსახორციელებლად საჭირო იქნება თითოეული საკითხის კარგი ანალიზი და მისთვის წარდგენა.

⁷⁵ იგივე, 40-42.

⁷⁶ *საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება*, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 91.

ამ ეტაპზე, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური და სხვა პასუხისმგებელი ორგანოები დგანან გამოწვევის წინაშე, რაც უკავშირდება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი გამოძიების ჩატარებას (საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, ზოგადი კომენტარი #31, რომელიც ადგენს, რომ გამოძიება უნდა წარიმართოს სწრაფად, სიღრმისეულად, ეფექტურად და მიუკერძოებელი/დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ)⁷⁷. მოთხოვნის პირველი სამი ელემენტის საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა/ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს, არასაარჩევნო პერიოდში, საფუძვლიანი საგამომძიებლო ტრენინგი, რომელიც ყურადღებას ამახვილებს ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო გამოყენების და საარჩევნო გამოძიების ძირითად სტანდარტებსა და პრინციპებზე. ტრენინგის დროს უნდა მოხდეს პროცესის დაცვის, მტკიცებულებათა შეგროვების და აღსრულების მეთოდოლოგიის საფუძვლიანი შესწავლა და ფოკუსირება იმ პრინციპებზე, რომელსაც ადგენს ზოგადი კომენტარი #31. რეკომენდებულია, რომ პროცესში ჩაერთონ პოლიტიკური პარტიების და შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, რათა მათ ჰქონდეთ სათანადო ცოდნა, თუ როგორ აწარმოონ არჩევნების დროს საგამომძიებლო პროცესი. ყოველწლიურად, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა უნდა მოამზადოს და გაასაჯაროს ანგარიში, რომელიც მოიცავს სანქციების/ჯარიმების აღსრულებას, რათა გაიზარდოს გამჭვირვალობა და იქონიოს შემაკავებელი ეფექტი. აუდიტის სამსახურს გამჭვირვალობის ზრდაში დაეხმარება ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან შეხვედრები.

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო)

რეკომენდაცია

- ✓ გადაიხედოს საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებული ვადები, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ცესკო-ს მიერ სიღრმისეული გამოძიების ჩატარების შესაძლებლობა

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) და მისი თანამშრომლები, ისევე როგორც საოლქო და საუბნო დონის კომისიები, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოებია.⁷⁸ საარჩევნო კოდექსის მე-10 მუხლის მიხედვით ცესკოს 5 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 7 წევრს ნიშნავენ პარტიები. ცესკოს თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 5 წლის ვადით ირჩევენ ცესკოში პარტიების მიერ დანიშნული წევრები (ან პარლამენტი).

საარჩევნო კოდექსის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს ცესკო უფლებამოსილებას, რომლის მიხედვითაც იგი ფ) განიხილავს არჩევნებთან დაკავშირებულ განცხადებებსა და საჩივრებს და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას და წ) დადგენილებით იღებს საარჩევნო ადმინისტრაციის

მოხელეთა ეთიკის კოდექსს. საარჩევნო კოდექსის რამდენიმე მუხლი კონკრეტულად განსაზღვრავს საარჩევნო ადმინისტრაციის მანდატს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან მიმართებით. 45-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით ადგილობრივი

⁷⁷ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, ზოგადი კომენტარი #31, ადგენს, რომ ადმინისტრაციული მექანიზმი სწორედ იმისათვის არის საჭირო, რომ სწრაფად, სიღრმისეულად და ეფექტურად დაიწყოს ზოგადი ვალდებულების აღსრულება და დაიწყოს დარღვევების გამოძიება დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ორგანოების საშუალებით.

⁷⁸ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 7(1)

თვითმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყებიდან 5 დღის ვადაში შეადგინონ იმ შენობა-ნაგებობების ნუსხა, სადაც შესაძლებელია ჩატარდეს წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია), და გადასცენ იგი საოლქო საარჩევნო კომისიას. საოლქო საარჩევნო კომისია ვალდებულია 1) შენობა-ნაგებობების ნუსხა გაასაჯაროოს, 2) უზრუნველყოს ამ შენობა-ნაგებობების თანაბარი ხელმისაწვდომობა ყველა პოლიტიკური პარტიისა და საარჩევნო სუბიექტისათვის და 3) მათთან შეთანხმებით შეადგინოს საარჩევნო ღონისძიებათა გამართვის განრიგი.

საარჩევნო კოდექსის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმებს ადგენენ ცესკოს თავმჯდომარე, აგრეთვე ცესკოსა და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ უფლებამოსილი პირები (თანამდებობის პირები)“ 79-ე, 81-ე და 86-ე-92-ე მუხლებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ეს ოქმები შემდეგ ეგზავნება შესაბამის სასამართლოებს გადაწყვეტილების მისაღებად. არსებობს საჩივრების მონაცემთა ბაზა, რომელშიც ისახება ცესკოს მიერ სასამართლოსთვის გადაგზავნილი სამართალდარღვევის ოქმები.

უფლებამოსილ პირებს უფლება აქვთ შეიტანონ საჩივრები ცესკოში საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებით.⁷⁹ საარჩევნო კოდექსი საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებით საჩივრებისა და განცხადებების შეტანისა და განხილვის პროცესს ასახავს. კოდექსის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს კენჭისყრის დღეს საჩივრის წარდგენისათვის საჭირო ინფორმაციას, მათ შორის, სად უნდა მოხდეს გასაჩივრება, აუცილებელი მონაცემებს და საჩივრის შეტანის შემდეგ მომდევნო ნაბიჯებს. ზოგადად, საჩივარი შეიძლება შეტანილ იქნეს საუბნო ან საოლქო საარჩევნო კომისიაში. საუბნო საარჩევნო კომისიებში შეტანილი საჩივრები რეგისტრირდება და გადაეცემა საოლქო საარჩევნო კომისიებს. გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, მიიღება განცხადების / საჩივრის რეგისტრაციიდან ორი დღის ვადაში.

ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურო (ODIHR) აღწერს საარჩევნო კომისიის მიერ დავების განხილვის პროცესს როგორც "დროულს"⁸⁰ და "დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისათვის ხელშემწყობს"⁸¹. თუმცა, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების ანგარიშში, ODIHR აღნიშნავს, რომ საჩივრების სისტემის შესახებ ცოდნა მწირია და ადგილობრივი დამკვირვებლები და პარტიის წარმომადგენლები არასაკმარისად იყვნენ მომზადებულნი. არსებული პროცედურა საჩივრის შეტანის საშუალებას იძლევა როგორც პროკურატურაში, ისე აუდიტის სამსახურში და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტში. პრაქტიკაში საჩივრები ხშირად ერთდროულად რამდენიმე ორგანოში შეაქვთ, რაც განპირობებულია პროცედურის ბუნდოვანებით და ამავე დროს განმხილველი უწყებების მიმართ უნდობლობით.⁸² თუმცა კენჭისყრის შემდგომ, ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) დაკვირვებამ ცხადყო, რომ ვადები "არაადეკვატურია სრულყოფილი გამოძიებისა და ეფექტური სამართლებრივი დაცვისთვის".⁸³ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების ანგარიშში, საერთაშორისო რესპუბლიკური

⁷⁹ საარჩევნო კოდექსის 78-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ ცალკეულ ამომრჩეველს შეუძლია საჩივრის შეტანა მხოლოდ საარჩევნო სიასთან დაკავშირებით, ხოლო პირთა განსაზღვრულ ჯგუფს უფლება აქვს შეიტანოს საჩივრები სხვა შესაბამის საკითხებთან მიმართებით.

⁸⁰ *საქართველო: საპარლამენტო არჩევნები*, OSCE / ODIHR საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, 3.

⁸¹ იქვე, 5.

⁸² იქვე, 22.

⁸³ *საქართველო: საპარლამენტო არჩევნები*, OSCE / ODIHR საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია.

ინსტიტუტი (IRI) იუწყება, რომ ცესკოში შეტანილი საჩივრების ნახევარზე მეტი (რომელიც მთელ რიგ სხვადასხვა საკითხს ეხებოდა) მთლიანად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა. თუმცა, IRI- მა ასევე აღნიშნა, რომ "გავრცელებულია მოსაზრება", რომ "ქართული ოცნების" როგორც მმართველი პარტიის ფაქტორმა ზეგავლენა იქონია ცესკოს მიერ ზოგიერთი ლეგიტიმური საჩივრის განუხილველობაზე.⁸⁴ კვლევაში ჩართულმა მხარეებმა ასევე აღნიშნეს, რომ საჩივრების განხილვის მცირე ვადები ხშირ შემთხვევაში ხდება ფორმალური მიზეზით საჩივრების განუხილველად დატოვების საფუძველი. ამ ვადების გადახედვა უნდა მოხდეს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საქართველომ შეძლოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება რომელიც ნაკისრი აქვს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) #31 ზოგადი შენიშვნის შესაბამისად, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია

კომუნიკაციების ეროვნული კომისია პასუხისმგებელია მედიასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების დარღვევის გამოძიებაზე. ეს მანდატი კომისიას 2012 წლის არჩევნების შემდეგ მიენიჭა. საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-15 პუნქტის მიხედვით საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია 1) განსაზღვრავს საარჩევნო პროცესში მედიის მონაწილეობისა და მისი გამოყენების წესს, 2) უზრუნველყოფს მაუწყებლის მიერ ამ კანონით დადგენილ ნორმათა დაცვის მონიტორინგს და 3) ახდენს შესაბამის რეაგირებას ამ ნორმების დარღვევაზე. კომისია ადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმებს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვების გამოქვეყნებასა და პოლიტიკური / წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებით აღმოჩენილ დარღვევებზე, რომელიც შემდგომში განსახილველად წარედგინება შესაბამის სასამართლოს.⁸⁵ კომისია არ ექვემდებარება რომელიმე სახელმწიფო უწყებას და არ არის დაფინანსებული სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მისი შემოსავალი შედგება მაუწყებლების მიერ გადახდილი სალიცენზიო მოსაკრებლისაგან.⁸⁶

ზოგადად, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას ჰქონდა გარკვეული პრობლემები საარჩევნო კოდექსით, "მაუწყებლობის შესახებ კანონითა" და მაუწყებელთა ქცევის კოდექსით გათვალისწინებული პოლიტიკური შინაარსისა და გაშუქების პრინციპების გამოყენებასთან დაკავშირებით. ბევრმა დაინტერესებულმა მხარემ ეჭვქვეშ დააყენა კომუნიკაციების კომისიის კეთილი ნება და შესაძლებლობები არჩევნებთან დაკავშირებული მედია მონიტორინგის და ზედამხედველობის განხორციელებასთან მიმართებით. კომისია ადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმებს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვების გამოქვეყნებასა და პოლიტიკური / წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებით აღმოჩენილ დარღვევებზე, თუმცა მაგრამ წინა წლების საარჩევნო პერიოდში კომისიის მიერ შედგენილი ოქმების შესახებ ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პერიოდში ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის სადამკვირვებლო მისიას დააფიქსირა პრობლემები, რომლებიც მიცავდა პასიურ ზედამხედველობას, ნაკლებ გამჭვირვალობასა და არაეფექტიანობას, ისევე როგორც დაგვიანებულ ანგარიშგებას.⁸⁷ 2016 წლის საარჩევნო პერიოდში კომუნიკაციების ეროვნულმა

⁸⁴ საქართველოს საპარლამენტო არჩევნები, საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი, 19.

⁸⁵ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 93(2).

⁸⁶ " საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შესახებ", 2015, <http://www.gncc.ge/en/the-commission/about-commission> .

⁸⁷ IFES EIA, 45-46.

კომისიამ სასამართლოში წარადგინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები, თუმცა არჩევნების შემდგომი პერიოდის ანგარიშების ერთმანეთთან შეუსაბამობის გამო და ასევე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მექანიზმის არარსებობის გამო რთულია დაადგინო ამ ოქმების ზუსტი რაოდენობა და საბოლოო გადაწყვეტილებები. თუმცა აშკარაა, რომ სულ მცირე, ზოგიერთ შემთხვევაში, სასამართლომ დააჯარიმა მედია-საშუალებები კანონის დარღვევისთვის.

რეკომენდაცია

- ✓ საარჩევნო კამპანიის პერიოდში ხშირად უნდა გამოქვეყნდეს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მონიტორინგის ანგარიშები, რათა მონიტორინგმა ხელი შეუწყოს გადაცდომების პრევენციას
- ✓ გაფართოვდეს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მონიტორინგის მანდატი ისე, რომ მოიცვას ინტერნეტში განთავსებული შესაბამისი ინფორმაცია

2014 წელს, IFES-ის საარჩევნო მთლიანობის შეფასების ჯგუფმა ასევე აღნიშნა, რომ კომუნიკაციების კომისიამ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ვერ შეძლო სრულად განეხორციელებინა მინიჭებული უფლებამოსილება (ახლად გადაცემული მანდატი იმ დროისთვის) და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს პასიური ზედამხედველობით შემოუფარგლა, რამაც „შეზღუდა გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა“. IFES-ის მიერ გამოკითხული მრავალი ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ჩართული მხარე, ექვეყნებში აყენებდნენ კომუნიკაციების კომისიის ნებას და შესაძლებლობებს განეხორციელებინა არჩევნებთან დაკავშირებული მედია მონიტორინგი და ზედამხედველობა.⁸⁸ გარდა ამისა, IFES-მა აღნიშნა, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე კომუნიკაციების კომისიამ ვერ შეძლო მედია მონიტორინგის სერვისი შესყიდვა დროის, სახელმწიფო შესყიდვების კანონის და ბიუჯეტის მიერ დაწესებული შეზღუდვების გამო. ახალი ვალდებულებების მარეგულირებელი წესები მხოლოდ საარჩევნო კამპანიის შუაგულში იქნა კანონში გაწერილი და რეტროაქტიულად გამოიყენებოდა. შესაბამისად, კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ ვერ გამოიყენა სანქციები 2012 წლის და 2013 წლის საარჩევნო ციკლების განმავლობაში.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის ეუთოს ცნობით, კომუნიკაციების კომისიამ ჩაატარა მედიამონიტორინგი და 8 ივნისიდან 22 სექტემბრის ჩათვლით და გამოაქვეყნა 4 ანგარიში, თუმცა, მათ აღმოაჩინეს, რომ ანგარიშებში სრულყოფილად არ იყო ასახული ყველა დასკვნა კომუნიკაციების კომისიამ კამპანიის დროს გამოვლენილი დარღვევების უმეტესობაში დროული და ეფექტური

რეაგირება არ მოახდინა.⁸⁹ თუმცა, დამკვირვებელმა ორგანიზაციებმა მოიშველიეს საკუთარი მედიამონიტორინგის შედეგები და აღნიშნეს, რომ მაუწყებლები პატივს სცემდნენ უფასო და ფასიანი რეკლამის სამართლებრივ დებულებებს. მათ ასევე აღნიშნეს, რომ დებატებმა შესთავაზა ინკლუზიური და პლურალისტური პლატფორმა ყველა მონაწილეს, რათა საზოგადოებისთვის წარედგინათ თავიანთი შეხედულებები, თუმცა ზოგიერთი მაუწყებელი

⁸⁸ IFES EIA, 39.

⁸⁹ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, 10.

მათი ახალი ამბების ან მიმდინარე გადაცემების განმავლობაში მიკერძოებული იყო.⁹⁰ 2016 წლის საარჩევნო ციკლის განმავლობაში ერთი საჩივარი იქნა შეტანილი საზოგადოებრივი მაუწყებლის წინააღმდეგ (სავარაუდო პრორუსული კონტენტის გამო), ხოლო სხვა საჩივრები კერძო მაუწყებლების წინააღმდეგ იქნა შეტანილი. ჩართულმა მხარეებმა ასევე აღნიშნეს, რომ მონიტორინგის ანგარიშების გამოქვეყნებისას კომუნიკაციების ეროვნული კომისია უფრო პროაქტიური უნდა იყოს. ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების მიმართ ანგარიშვალდებულების განმტკიცების მიზნით, კომუნიკაციების კომისიის მონიტორინგის მანდატი ასევე უნდა გაფართოვდეს ინტერნეტ მაუწყებლობის შინაარსზე.

"მაუწყებლობის შესახებ" კანონისა და მაუწყებელთა ქცევის კოდექსის მიხედვით, თითოეული მაუწყებლის თვითრეგულირების მექანიზმი ვალდებულია განიხილოს სარედაქციო გაშუქების შინაარსთან დაკავშირებული საჩივრები; თუმცა, 2016 წლის წინასაარჩევნო კამპანიის დროს, ეუთოს მონაცემებით, ძირითადი მაუწყებლების თვითრეგულირების ორგანოებში არცერთი საჩივარი არ შესულა.⁹¹

მიუხედავად იმისა, რომ შეფასების ჯგუფს არ ჩაუტარებია ამ ბრალდების საფუძვლიანი კვლევა, 2015 წლის ანგარიშში საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო აღნიშნავს, რომ "ბოლო წლებში პარლამენტმა, მედიამ და არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და ნეპოტიზმის შესაძლო შემთხვევები აღმოაჩინეს". საერთაშორისო გამჭვირვალობის შეფასებით ეს დასკვნა "გვიჩვენებს, რომ არსებული მექანიზმები და სამართლებრივი ჩარჩოები ვერ ახერხებენ ინტერესთა კონფლიქტის, კორუფციისა და ნეპოტიზმის თავიდან აცილებას."⁹² გამოკითხულთა ნაწილი ვარაუდობს, რომ მონიტორინგის ანგარიშების მეტი სიხშირე ხელს შეუწყობს კომუნიკაციების კომისიის შემადგენელი ფუნქციის განხორციელებას, თუმცა ამავე დროს არ აღუნიშნავთ პრობლემები მიკერძოების ან მანდატის განხორციელების შეუძლებლობის საკითხებთან მიმართებით.

თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისია

თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისათვის უწყებათაშორისი კომისია იქმნება საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის მე-7 პუნქტით შესაბამისად საარჩევნო კამპანიის დროს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებისა და საარჩევნო ძალადობის პრევენციის საკითხებზე სამსჯელოდ. კომისია არ არის მუდმივმოქმედი ორგანო; საერთო არჩევნების ჩატარებისას იგი იწყებს საქმიანობას საარჩევნო წლის 1 ივლისს ხოლო შუალედური არჩევნების დროს, დანიშნულიდან სამი დღის შემდეგ და წყვეტს საქმიანობას, როდესაც ცესკო ოფიციალურად აქვეყნებს არჩევნების შედეგებს.⁹³ უწყებათაშორისი კომისია იკრიბება კომისიის თავმჯდომარის მოწვევით, საჭიროებისამებრ, მაგრამ არანაკლებ 2 კვირაში ერთხელ, ხოლო საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციის ვადის გასვლის შემდეგ – კვირაში ერთხელ მაინც.

გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიწვეულნი არიან უწყებათაშორისი კომისიის

⁹⁰ იქვე, 2.

⁹¹ იქვე, 10.

⁹² საქართველოს ანტი-კორუფციული კანონმდებლობა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 24.

⁹³ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 48(4).

სხდომებზე. საარჩევნო კოდექსის მუხლი 48 (6) უფლებას აძლევს კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს, ისევე როგორც პოლიტიკურ გაერთიანებებს, რომლებიც უწყებათაშორის კომისიას აცნობებენ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ საჯარო მოხელეების მხრიდან მონაწილეობა მიიღონ კომისიის საქმიანობაში. თუ დარღვევის ნებისმიერი ფაქტი დადასტურდება, კომისია მიმართავს შესაბამის ორგანოს (მაგალითად, ცესკო, აუდიტის სამსახური ან შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საარჩევნო დარღვევის შემთხვევაში)

რეკომენდაცია

- ✓ ჩატარდეს უფრო ინტენსიური საინფორმაციო კამპანია, რათა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ჩართულ მხარეებს გაცნობიერებული აქვთ უწყებათაშორისი კომისიის მანდატი და მისი სივრცის რეალური შესაძლებლობები

ადმინისტრაციული ოქმის შესადგენად.⁹⁴ უწყებათაშორისი კომისიის მანდატი არ გულისხმობს სანქციების დაწესებას. ჩართულ მხარეთა განმარტებით, როდესაც საჩივარი წარედგინება კომისიას განსახილველად, პასუხისმგებელი ორგანოს წარმომადგენელი სხდომაზე მომჩივანთან ერთად იმყოფება. მათ ასევე აცნობეს შეფასების ჯგუფს, რომ კომისია შეიმუშავებს მოკლე სამახსოვროს საჯარო მოხელეთა უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ და გადასცემს სამინისტროებს გასავრცელებლად.

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 48 (5) ადგენს, რომ უწყებათაშორისი კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით, ხოლო უწყებათაშორისი კომისიის საქმიანობის წესი განისაზღვრება მინისტრის მიერ დამტკიცებული დებულებით ჩართულ მხარეთა ინფორმაციით, 2016 წელს უწყებათაშორისი კომისიას 16 წევრი ჰყავდა ყველა იმ უწყებიდან, რომლებიც არჩევნებში სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების ან საარჩევნო ძალადობის რეგულირების მანდატით არიან აღჭურვილნი. 2016 წელს კომისიას ახალი წევრი შეუერთდა - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

ეუთოს ანგარიშის მიხედვით, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის უწყებათაშორისმა კომისიამ 9 საჯარო შეხვედრა ჩაატარა და 104 საჩივარი მიიღო, მაგრამ მხოლოდ ზოგადი ხასიათის ოთხი რეკომენდაციით შემოიფარგლა.

ზოგიერთი ჩართული მხარე ამტკიცებდა, რომ უწყებათაშორისი კომისიის სხდომები გამოიყენება როგორც საჩივრების გაჟღერების ადგილი, რომელიც ზოგჯერ გადაიქცევა პოლიტიკურ თეატრად და აღნიშნა, რომ უწყებათაშორისი კომისიის მიერ გამოცემული არასავალდებულო რეკომენდაციები ხშირად უგულვებელყოფილია. სხვა წყაროებმა აღნიშნეს, რომ უწყებათაშორისი კომისია პარტიების და დამკვირვებელი ორგანიზაციებისთვის წარმოადგენს მნიშვნელოვან პლატფორმას თავიანთი მოსაზრებები დააფიქსირონ და უზრუნველყონ საჩივრების შესაბამისი ორგანოებისათვის წარდგენა.⁹⁵ ვინაიდან კომისია დაკომპლექტებულია იმ უწყებების წარმომადგენლებისგან, რომლებიც არჩევნებში სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების ან საარჩევნო ძალადობის რეგულირების მანდატით არიან აღჭურვილნი, მას შესწევდა უნარი ყოფილიყო მნიშვნელოვანი პლატფორმა, რათა ხელი შეეწყოს უწყებათაშორისი თანამშრომლობისთვის, პოლიტიკური ურთიერთობების

⁹⁴ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 48(9).

⁹⁵ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, 12.

გადრმავეებისათვის სამუშაო ურთიერთობათა მშენებლობის გზით. მას შეუძლია იმსჯელოს გამოძიების სტატუსზე და ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების ფაქტებზე სააღსრულებო პროცესებზე ჩართულ უწყებებს შორის. უწყებათაშორისი კომისიის საქმიანობა მეტ სარგებელს მოიტანს უფრო ფართომასშტაბიანი ღონისძიებების განხორციელებით როგორც წინასაარჩევნო ისე საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში. ეს უფრო მეტად ხაზს გაუსვამს კომისიის საკონსულტაციო ბუნებას და მეტი სარგებლის მომტანი იქნება არჩევნებში ჩართული მხარეებისათვის, მიუხედავად იმისა რომ მისი მანდატი არ გულისხმობს საარჩევნო დავების გადაწყვეტას ან სანქციების დაწესებას.

სხვა უწყებები

ერთ-ერთი დამატებითი უწყება არის საქართველოს ანტიკორუფციული საბჭო, რომელიც 2008 წლიდან ფუნქციონირებს და მას ევალება "ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფორმულირებისა და განხორციელების კოორდინაცია".⁹⁶ მიუხედავად იმისა, რომ საჭიროა ამ საკითხის უფრო საფუძვლიანი კვლევა, ერთი შეხედვით ანტიკორუფციული საბჭოს საკმაოდ მცირე კავშირი აქვს საარჩევნო კამპანიების დროს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების მონიტორინგთან, როგორც საქართველოს უფრო ფართო კორუფციული გამოწვევების მონიტორინგის განმახორციელებელს. ჩართულ მხარეები არ აღიქვამენ ამ უწყებას როგორც მნიშვნელოვან მოთამაშეს კვლევის საკითხთან მიმართებით.

არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო მოიცავს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების რეგულირების სხვა საშუალებებს. როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) 2016 წლის ანგარიშში აღინიშნა, რომელიც ეხება საქართველოს წინსვლის შეფასებას სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მიმდინარე ანტიკორუფციული რეფორმებში - მთავრობაში კორუფციასთან დაკავშირებული დანაშაულებების გამოაშკარავების ორი არხი არსებობს; ადრე გამოიყენებოდა უწყების შიდა გამოძიება, პროკურატურა, საქართველოს სახალხო დამცველი, ხოლო ამჟამად ასევე მოიცავს მედიასა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ანგარიშგებას.⁹⁷ ნებისმიერ პირს შეუძლია საჩივრის წარდგენა საჯარო სამსახურის ბიუროს (CSB) ვებსაიტზე და შემდეგ საქმე გადასცეს უშუალოდ სამოქალაქო საზოგადოებას ან მედიას შემდგომი საჯაროობის უზრუნველსაყოფად. ვებ-გვერდზე ანგარიშები შესაძლოა ანონიმური აღმოჩნდეს, თუკი თავად დამსმენი არ გასცემს წერილობით ნებართვას, მისი ვინაობის გამჟღავნების შესახებ. დამსმენთა დაცვის საკითხის მონიტორინგის უზრუნველყოფა ხორციელდება „გენერალური ინსპექტორის აპარატის მიერ, რომელიც ანგარიშვალდებულია შესაბამისი საჯარო ინსტიტუტის ხელმძღვანელის მიმართ“. კანონი ასევე კრძალავს დამსმენთა და მათი ოჯახების მიმართ საპასუხო ქმედებების განხორციელებას (მათ შორის, მუქარა, იძულება, ან ძალადობა, ისევე როგორც ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი დევნა).⁹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ ძალიან ადრე მიიღო ეს კანონი რეგიონის მასშტაბით შეფასების მონაწილეები სკეპტიკურად იყვნენ

⁹⁶ ანტიკორუფციული რეფორმები აღმოსავლეთ ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში: 2013-2015 წლების პროგრესი და გამოწვევები, ანგარიში, OECD, (2016).

⁹⁷ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 30.

⁹⁸ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი,, 37-38.

განწყობილნი სამართლებრივი მექანიზმების ეფექტიანობასთან მიმართებით. ზოგიერთმა ასევე აღნიშნა „უნდობლობა“ არსებული კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, რომლებიც ამ დრომდე არც გამოყენებულა დამრღვევთა მიმართ.

პრინციპი 3: სახელმწიფო მოხელეთა მიმართ სანქციების და ჯარიმების სწორად აღსრულება კანონის, რეგულაციების და იმ წესების დარღვევის შემთხვევაში, რომლებიც მიღებულია შესაბამისი უწყებების მიერ (აღსრულება)

როგორც ამას IFES ავტორები აღნიშნავენ ამერიკის ადვოკატთა ასოციაციის უახლეს პუბლიკაციაში, აღსრულება მექანიზმები მოითხოვს "ადმინისტრაციული თუ სასამართლო გადაწყვეტილებების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სხვადასხვა უწყებების თანამშრომლობას."⁹⁹ არასაკმარისი რესურსების ან პოლიტიკური ნების გამო, სანქციებისა და ჯარიმების აღსრულება შეიძლება არაეფექტიანი იყოს განვითარებად დემოკრატიულ ქვეყნებში. "სათანადო აღსრულების არარსებობა ზიანს აყენებს ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უფლებას და აუცილებლად უნდა მოგვარდეს თუ საარჩევნო დავების გადაწყვეტის პროცესი - და მთლიანად საარჩევნო პროცესი - ელექტორატის მხრიდან დაფასებული და აღიარებულია და თუ საარჩევნო და სასამართლო მართლმსაჯულების უწყებები მოიაზრება როგორც ლეგიტიმური... სამართალდარღვევებისა და სანქციების აღსრულება მნიშვნელოვანია არა მარტო უფლების აღდგენისთვის, არამედ გადაცდომისა და გაყალბების სამომავლო შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად. გარკვეული სანქციების როგორც შემაკავებელი ეფექტურობა აღსრულებაზეა დამოკიდებული. თუ სასამართლოები, საარჩევნო ადმინისტრაცია ან სხვა სახელმწიფო ორგანოები ვერ შეძლებენ, ან არ სურთ სანქციის აღსრულება, შემაკავებელი ეფექტი მცირდება."¹⁰⁰

არსებობს მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებიც ხელს უშლიან სანქციებისა და ჯარიმების აღსრულებას სახელმწიფო მოხელეთა მიმართ, რომლებიც არღვევენ საქართველოში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების სამართლებრივ ჩარჩოებს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მრავალი ზედამხედველი უწყება უფლებამოსილია შეადგინოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები - ქმედებები ან ჯარიმები - სასამართლოსა თუ პროკურატურისთვის გასათვალისწინებლად (სისხლის სამართლის საქმეები). თუმცა, როგორც OECD- ის ბოლო კვლევაში აღინიშნა, "მართლმსაჯულების მთლიანობა და დამოუკიდებლობა საქართველოში დემოკრატიული მმართველობისა და კანონის უზენაესობის განვითარებაში ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების სწორი ბალანსის მოძებნა რთულია და საქართველო კვლავ იბრძვის ამისათვის."¹⁰¹

⁹⁹ ჩედ ვიქერი და ქეთრინ ელენა, „ეფექტიანი სამართლებრივი რეაგირების შეფასება გაყალბებისა და ადმინისტრაციული გადაცდომის სფეროში“, *საერთაშორისო რეგულირებაში*, რედაქტორი ჯონ ჰარდინ იანგი (ამერიკის ადვოკატთა ასოციაცია, 2016), 109.

¹⁰⁰ ჩედ ვიქერი და ქეთრინ ელენა, „ეფექტიანი სამართლებრივი რეაგირების შეფასება გაყალბებისა და ადმინისტრაციული გადაცდომის სფეროში“, *საერთაშორისო რეგულირებაში*, რედაქტორი ჯონ ჰარდინ იანგი (ამერიკის ადვოკატთა ასოციაცია, 2016), 110-111.

¹⁰¹ *ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში*, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 56.

საერთაშორისო ადვოკატთა ასოციაციის ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის (IBAHRI) 2012 წლის ანგარიშში ხაზგასმით აღინიშნა 1991 წელს დამოუკიდებლობის დღიდან საქართველოს მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პროგრესი:

მთლიანობაში, საქართველოს საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური რეფორმები ძალიან პოზიტიურია. მათ ბევრი რამ გააკეთეს საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაუმჯობესების მიმართულებით... ამ პროცესს მნიშვნელოვანი საკადრო ცვლილებები ახლდა თან. მოსამართლეები ახალგაზრდა მოსამართლეების თაობამ ჩაანაცვლა... დიდი შთაბეჭდილება მოახდინა საქართველოს პროკურატურის რეფორმამ, მისი ახალი შენობითა და ახალგაზრდა დინამიური პერსონალით. ინტენსიური მომზადება და გადამზადების პროგრამები ჩატარდა მოსამართლეებისა და პროკურორებისთვის. საერთაშორისო თანამეგობრობამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა რეფორმის ხელშეწყობისა და მატერიალური და სხვა სახის დახმარების გაწევის საქმეში, განსაკუთრებით სასამართლოსა და პროკურატურის მუშაობაში. სისხლის სამართლის სისტემა უფრო ეფექტური და უფრო ჰუმანური გახდა ...¹⁰²

ამავე დროს, ანგარიშში აღნიშნულია, რომ რეფორმის პროცესები ყველგან წარმატებით არ განხორციელებულა:

სასამართლო არის დამოუკიდებელი გარე ჩარევისგან, მაგრამ ეს არ არის საკმარისად ღია ან მყარი ინსტიტუტი. მეტი უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რომ გაიზარდოს გამჭვირვალობა მოსამართლეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესებში. ასევე აკრიტიკებენ სასამართლო მსჯელობის სტანდარტებს. განჩინებები ხანდახან წინასწარ გაწერილი „შაბლონების“ გამოყენებით არის შედგენილი. მაშინაც კი, როდესაც ეს ასე არ არის, გადაწყვეტილება ხშირად არ შეიცავს საკმარის მსჯელობას ... ასევე არსებობს მნიშვნელოვანი წუხილი სასამართლო სისტემის მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების აღსრულების პროცესთან დაკავშირებით.¹⁰³

არსებობს რამდენიმე გზა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თვიდან აცილების სამართლებრივი ჩარჩოს ამოქმედება, მათ შორის (თუმცა ეს ნუსხა არ არის ამომწურავი) ზედამხედველობის ინსტიტუტების (მათ შორის, ცესკო, აუდიტის სამსახური და კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისია) სავალდებულო მონიტორინგი და საგამოძიებო პროცესები; საარჩევნო დავების განხილვის მექანიზმები; და სხვა ინსტიტუციური არხები რომელთა მეშვეობით, ადამიანები, ხელისუფლებაში კორუფციის დარღვევების შესახებ ინფორმაციას აწვდიან. ეს შეფასება ძირითადად პირველწეა ორიენტირებული, რომლის მეშვეობითაც ზედამხედველობითი ინსტიტუტები ახორციელებენ მონიტორინგს და გამოძიებას სახელმწიფო რესურსების დარღვევასთან დაკავშირებით, როგორც ეს მოცემულია სამართლებრივ ჩარჩოში. ზედამხედველობის მანდატები დეტალურად განხილულია ამ ანგარიშის მე-2 პრინციპში, ხოლო

¹⁰² კანონის უზენაესობის განმტკიცება: საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის გამოწვევები და შესაძლებლობები, საერთაშორისო ადვოკატთა ასოციაციის ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტის ანგარიში, (IBAHRI), (2012), 6.

¹⁰³ იქვე, 7.

რეკომენდაცია

- ✓ არბგ-ის მარეგულირებელ უწყებებს (მაგ. ცესკო, სას და სკეკ) უნდა მიეცეთ სამართლებრივი უფლებამოსილება, რათა დააწესონ და აღასრულონ საქნციები სასამართლო სისტემაში ადმინისტრაციული ოქმის წარდგენის გარეშე
- ✓ არბგ-ის დარღვევების მონაცემთა სისტემის შექმნა იუსტიციის სამინისტროს პლატფორმაზე, რომელიც, არბგ-ის სამართლებრივი ჩარჩოს ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუციების მიერ, სასამართლოებში გადამისამართებულ საჩივრებს, თხოვნებს და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს

არსებული ინსტიტუტების მიერ დაკისრებული სანქციები და ჯარიმები განხილულ იქნა პირველ პრინციპი (დაწვრილებითი დანართი 1-ში). ამ სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების უმთავრესი პრობლემა, როგორც შეფასების დროს გამოკითხულთა უმრავლესობა აღნიშნავს, არის დასაშვები სანქციების *აღსრულება*, რაც, როგორც წესი, სასამართლო ხელისუფლების იურისდიქციაშია. ადმინისტრაციული ოქმების შედგენისა და წარდგენის პროცესში ჩართული განსხვავებული ინსტიტუტების გათვალისწინებით, ხოლო ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების დროს მონიტორინგის ცენტრალიზებული სისტემის არარსებობის გამო, ძნელია ზუსტად განსაზღვროს სანქციების და გამამტყუნებელი გადაწყვეტილებების რაოდენობა, რომლებიც გამოიყენება სასამართლოების მიერ. მსჯელობები და ქულები, რომლებიც ენიჭება მე-3 პრინციპს, ეფუძნება სადამკვირვებლო ანგარიშების და შეფასების ინტერვიუების საფუძველზე შეგროვებულ მონაცემებს.

შეფასების მონაწილეთა და მრავალი დამკვირვებლის ანგარიშის თანახმად, სანქციების და ჯარიმების ეფექტური აღსრულება შეზღუდულია სასამართლო სისტემის ეფექტურობით. ცენტრალური საარჩევნო კომისია, კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისია და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ყველა წარადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმებს რეგიონულ (საქალაქო) სასამართლოში;¹⁰⁴ ჩვენი კვლევის მიხედვით, სასამართლო სისტემა ხშირად არ რეაგირებს ამ ოქმებზე და სანქციები არ გამოიყენება. ასევე აღინიშნა, რომ სასამართლოს შეუძლია შეაფერხოს აუდიტის სამსახურის მიერ ოფიციალური ინფორმაციის მოთხოვნის აღსრულება; მაგალითად, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური ვალდებულია სასამართლოს მიმართოს საგადასახადო შემოსავლებზე ინფორმაციის მოთხოვნით ინდივიდუალურ დონორებთან მიმართებით. ზოგიერთ შემთხვევაში, სასამართლოს

¹⁰⁴ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს 34² მუხლის მიხედვით (პუნქტები 13-15), წინასაარჩევნო პერიოდში სასამართლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის დადასტურების საკითხს განიხილავს და მის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მასალების წარდგენიდან 5 კალენდარული დღის ვადაში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ერთჯერადად საჩივრდება სააპელაციო სასამართლოში გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან 72 საათის განმავლობაში. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევასთან დაკავშირებით ყადაღის დადების საკითხს განიხილავს და მის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მასალების წარდგენიდან არაუგვიანეს 48 საათისა. სასამართლოს გადაწყვეტილება ერთჯერადად საჩივრდება სააპელაციო სასამართლოში გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან 48 საათის განმავლობაში.

მოთხოვნის შემდეგ ორი თვის თავზე გაუცია ნებართვა, რა შემთხვევაშიც საარჩევნო კამპანია უკვე დასრულებულა.

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის და რეგულირების ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, ცესკო, აუდიტის სამსახური და კომუნიკაციების კომისია უნდა იყოს უფლებამოსილი ცალმხრივად დააწესოს ადმინისტრაციული სანქციები და ჯარიმები (მაგალითად, ჯარიმები, კანდიდატის დისკვალიფიკაცია) მათი ზედამხედველობის ქვეშ მოქცეული დარღვევების გამო. ეს გადაწყვეტილებები უნდა გასაჩივრდეს სასამართლოში თუ არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაცდომის ეჭვი ან თუ სახეზეა ძირითადი უფლებების დარღვევა. ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODHIR) მსგავსი რეკომენდაცია შემოთავაზებული იყო როგორც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე დაკვირვების შემდეგ: “წინასაარჩევნო კამპანიის დროს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის აქტიურობის და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად, სასურველია კომისიისთვის მედიის მიერ თანასწორი წვდომის და სამართლიანი მოპყრობის პრინციპების ხელყოფისთვის (რომელიც მისი მონიტორინგის შედეგად იქნება აღმოჩენილი) გარკვეული სანქციების დაწესების უფლების მინიჭებაზე მსჯელობა.”¹⁰⁵

რამდენიმე შეფასების მონაწილემ გამოთქვა მოსაზრება, რომ სასამართლო არ არის ზედმეტად დატვირთული ან გადატვირთული; პოლიტიკური ნება - და, კონკრეტულად, პოლიტიკური ნეგატივის თავიდან აცილების სურვილი - ხელს უშლის სასამართლოებს მყისიერი რეაგირების განხორციელებაში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმებთან დაკავშირებით. შედეგად, სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობა და ინსტიტუციური საქმიანობა არ არის მაღალ დონეზე შეფასებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევებში; 2017 წლის NDI- ის გამოკითხვაში სასამართლომ მიიღო 13% დადებითი შეფასება (რესპონდენტები პასუხობდნენ კითხვაზე, რომ სისტემა კარგად ან ძალიან კარგად მუშაობს). მთავარი პროკურორის ოფისი (სადაც ცესკოსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შეუძლია მიმართოს სისხლის სამართლის საქმეებს გადამისამართება, როგორიცაა მოსყიდვა¹⁰⁶) მსგავსად იყო შეფასებული.¹⁰⁷ შეფასების მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ გამოძიების მნიშვნელოვანი შეფერხებები, დაგვიანებები პროკურატურაში ჩვეული საკითხია და ბევრი დამკვირვებელი მიიჩნევს, რომ მათი საქმიანობა პოლიტიზირებულ ხასიათს ატარებს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ზოგიერთი ზედამხედველი უწყება იყენებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა ოქმების ანგარიშგების სხვადასხვა მექანიზმს. ცენტრალიზებული სისტემის არარსებობის პირობებში და იმის გათვალისწინებით, რომ პირი უნდა წარმოადგენდეს პროცესის მხარეს იმისათვის რომ ხელი მიუწვდებოდეს სასამართლო საქმის მასალებთან, ზედამხედველობის უწყებების ეფექტიანობა კითხვის ნიშნის ქვეს დგას ვინაიდან ეფუძნება მოსაზრებებსა და აღქმებს და არა წერილობით გადაწყვეტილებებს და მასალებს. ამ საკითხის გადასაწყვეტად აუცილებელია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმების ანგარიშგების სისტემის შემუშავება, რომელიც შეამოწმებს ოქმებს, მოთხოვნებს და სანქციებს. ასეთი სისტემა შეიძლება არსებობდეს იუსტიციის სამინისტროს ბაზაზე, რომელიც

¹⁰⁵ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, 16.

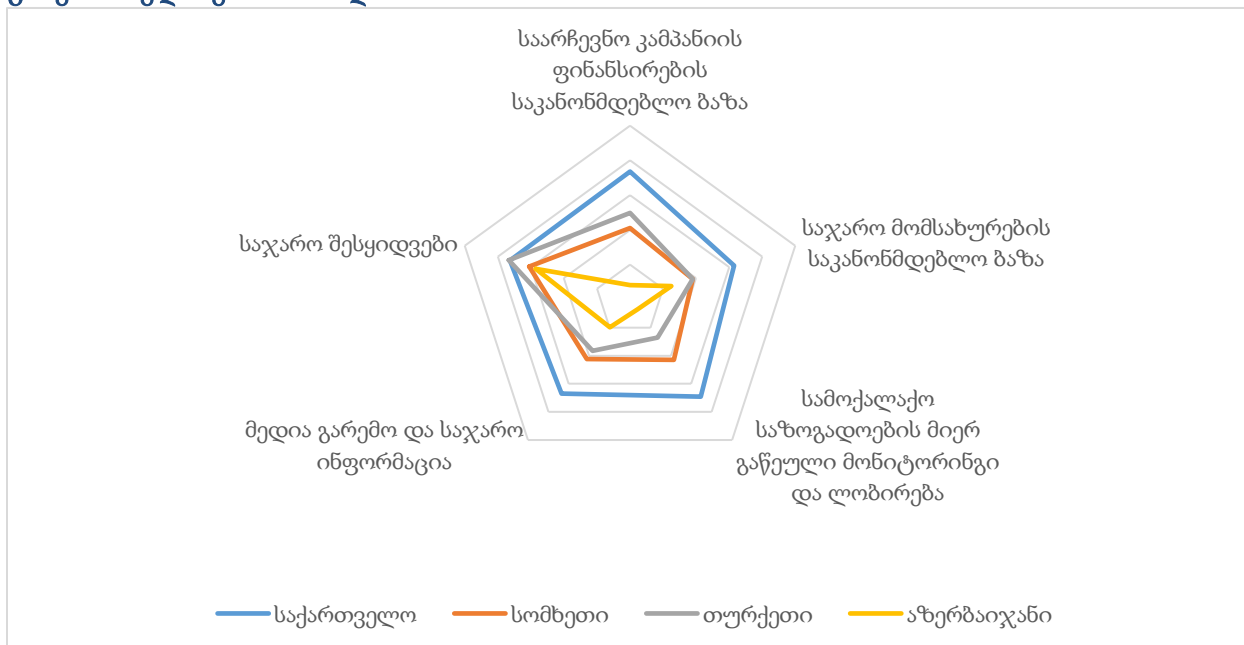
¹⁰⁶ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 34¹(2j).

¹⁰⁷ ლორა თონრთონი და დავით სიჭინავა, საზოგადოების განწყობა საქართველოში, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი.

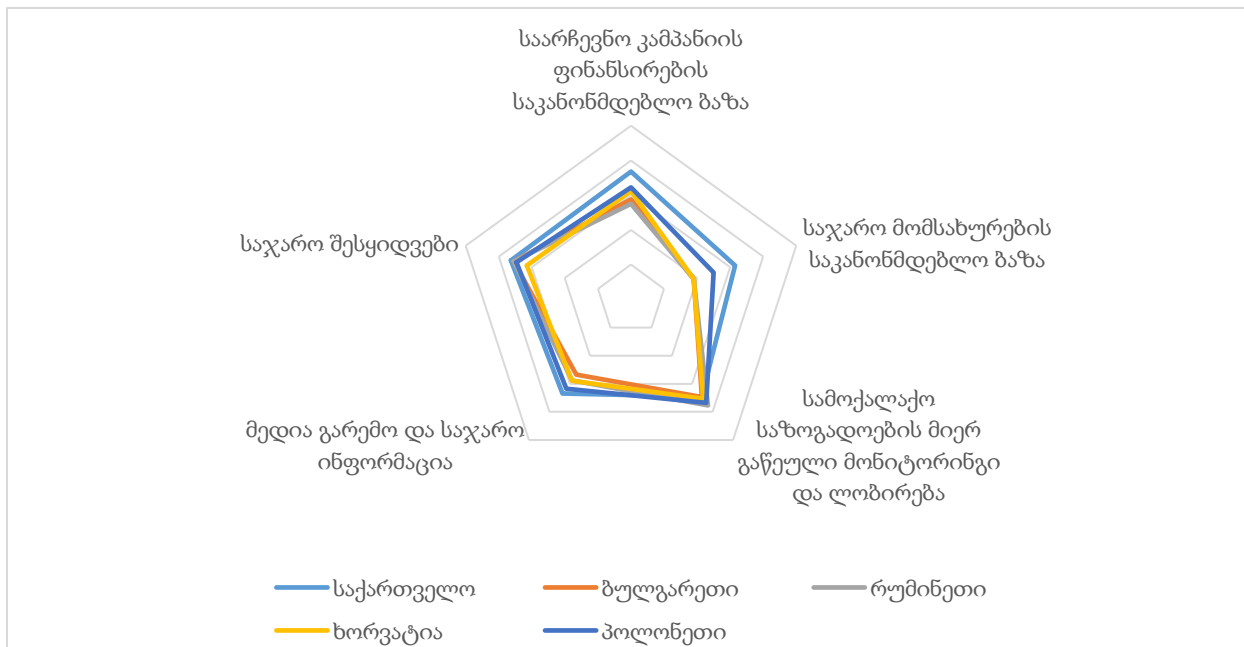
ხელმძღვანელობს უწყებათაშორის კომისიას. ამ თემაზე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხრიდან ყურადღების გამახვილება (იხილეთ ქვემოთ) ხელს შეუწყობს აღსრულების პროცესში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას.

V. გარემოს ანალიზი

გარემოს შედარებითი ანალიზი



სურათი 4: საქართველოს გარემოს შედარება მოსაზღვრე ქვეყნებთან



სურათი 5: საქართველოს გარემოს შედარება ევროკავშირის ქვეყნებთან

როგორც აღვნიშნეთ წინამდებარე ანგარიშის მეთოდოლოგიის აღწერის ნაწილში, არჩევნებში სახელმწიფო რესურსების გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი მოიცავს ხუთი შინაარსობრივ ფაქტორს: კამპანიის დაფინანსების ჩარჩო, საჯარო სამსახურის ჩარჩო, სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა და ადვოკატირება, მედია გარემო და

საჯარო ინფორმაცია, სახელმწიფო შესყიდვები. ამ ნაწილში მოყვანილი ქულები მიმართულია ქვემოთ მოყვანილი ანალიზის საილუსტრაციოდ (მათ შორის მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის კანონის უზენაესობა, დემოკრატიის [V-Dem] ინდექსი, ფული, პოლიტიკა და გამჭვირვალობა [MPT] მონაცემთა ბაზა, ეკონომისტის დაზვერვის განყოფილების ინდექსი მთავრობის ეფექტურობის შესახებ, ფრიდომ ჰაუსის და მსოფლიო ბანკის ბენჩმარკინგი საჯარო შესყიდვების ინდიკატორები). ინდექსების დეტალური აღწერა და შესაბამისი ქულის მინიჭების მეთოდოლოგია მოცემულია დანართში 2.

მკითხველისთვის დამატებითი ინფორმაციის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს გარემოს შეფასების ქულები განხილულია სამ მეზობელ ქვეყნასთან მიმართებით ზედა გრაფაში (სომხეთი, თურქეთი და აზერბაიჯანი), ისევე როგორც ევროკავშირის იმ წევრს ქვეყნებთან მიმართებით რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ მოსახლეზე საქართველოს მსგავსია (ბულგარეთი, რუმინეთი, ხორვატია და პოლონეთი).

საჯარო სამსახურის ჩარჩო

საქართველოს საჯარო სექტორმა სერიოზული გამოწვევების წინაშე დგას, სამოქალაქო სამსახურის დამოუკიდებლობისა და პროფესიონალიზმის ხელშეწყობიდან დაწყებული და გაბერილ კადრებსა და კომპენსაციის გამჭვირვალობის ნაკლებობასთან გამკლავებით დამთავრებული. კვლევის მონაწილეებმა ასევე აღნიშნეს, რომ საჯარო სამსახურების პოლიტიკის დოკუმენტები და პროცედურები კვლავ მნიშვნელოვნად განსხვავდება სამინისტროების დონეზე და ამის ყველაზე ნათელი მაგალითები შეინიშნება ადგილობრივ დონეზე. საქართველოში საჯარო სამსახურის აპარატის მარეგულირებელი ნომრები ასევე კომპლექსურია. საჯარო სამსახურის ბიურო არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, „რომლის მისიაა საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა და პროფესიული, კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის განვითარება, კანონმდებლობის დახვეწის, ეფექტიანი და გამჭვირვალე მმართველობისა და ეთიკური სტანდარტების დანერგვის, აგრეთვე, ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერის გზით.“¹⁰⁸ მიუხედავად იმისა, რომ OECD დადებითად აფასებს საარო სამსახურის ბიუროს ინსტიტუციურ განვითარებას, იგი ასევე აღნიშნავს, რომ ამ უწყების მანდატი აღრეულია საჯარო სამსახურის საბჭოს მანდატთან, რომელსაც ევალება ადამიანური რესურსების პოლიტიკის მართვა.¹⁰⁹ მიუხედავად ამ გამოწვევებისა, საბჭოთა და უშუალო პოსტსაბჭოთა პერიოდის შემდეგ პროგრესული ნაბიჯები განხორციელდა და საჯარო სამსახურის კანონში განხორციელებული ბოლოდროინდელი ცვლილებები პირდაპირ ეხება ქართულ ბიუროკრატიასთან ბრძოლას. ჯერ კიდევ საკითხავია რა გავლენა ექნება ამ კანონის დებულებების პრაქტიკულ განხორციელებას საჯარო სამსახურზე და შეფასების მონაწილეები კვლავ სკეპტიკურად იყვნენ განწყობილნი იმ ფაქტთან მიმართებით, რომ ეს (ან, ნებისმიერი) ცვლილება მნიშვნელოვნად შევლის სტატუს-კვოს.

¹⁰⁸ საჯარო სამსახურის ბიუროს 2015 წლის ანგარიში http://csb.gov.ge/uploads/2015_GEO_web.pdf

¹⁰⁹ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 7-8.

რეკომენდაცია

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და სსიპ-ების მიერ საჯარო სამსახურში თანამშრომლების აყვანის პროცესის ანალიზი, რასაც უნდა მოყვეს მოსახლეობის რაოდენობაზე დაყრდნობით საჭირო თანამშრომელთა აყვანის გონივრული სტანდარტების დარეგვა
- ✓ წინასაარჩევნო პერიოდში სსიპ-ების და საჯარო მოხელეების აყვანასთან დაკავშირებით შეზღუდვების დაწესება
- ✓ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის შეფასება მიღებიდან ერთი წლის შემდგომ და დამატებითი ცვლილებების საჭიროების განსაზღვრა; მათ შორის, საჯარო მოხელეებისათვის გამონაკლისი წესით ბონუსების გაცემის აკრძალვა

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში ვითარება გაუმჯობესდა, საჯარო ადმინისტრაცია საქართველოში, განსაკუთრებით ადგილობრივ დონეზე, ზოგადად არ აღიქმება როგორც მმართველი პარტიისგან დამოუკიდებელი. მრავალი საკითხი არის პრობლემური, მათ შორის, განსხვავებული სტანდარტები, რომლებიც გამოიყენება საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკურ თანამდებობების პირების მიმართ. როგორც ამ ანგარიშის ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების სამართლებრივი ჩარჩოს ნაწილშია განხილული, დაბალი და საშუალო რგოლის საჯარო მოხელეებს ზოგადად კანონით ეკრძალებათ საარჩევნო კამპანიაში ჩართვა სამუშაო საათების განმავლობაში. თუმცა, პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის, მათ შორის მინისტრებისთვის და მინისტრის მოადგილეებისთვის კანონით ნებადართულია კამპანია ნებისმიერ დროს და ისინი ხშირად არიან ჩართულები კამპანიის ღონისძიებებში. გარდა ამისა, დამკვირვებლები წუხილს გამოთქვამენ იმასთან დაკავშირებით, რომ ახალი საჯარო სამსახურის კანონითაც კი (იხილეთ ქვემოთ) არ არსებობს სათანადო ხარისხის ზღვარი საჯარო სექტორის პოლიტიკურ და პროფესიულ წევრებს შორის, რომელიც "პრაქტიკაში დაიცავს პროფესიონალ საჯარო მოხელეებს პოლიტიკური თანამდებობის პირები არასათანადო გავლენისგან."¹¹⁰ როგორც აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის მიერ არის აღწერილი, ახალი კანონი კვლავაც უზრუნველყოფს, რომ "მინისტრები და უწყებების ხელმძღვანელი პირები საჯარო მოსამსახურეთა უშუალო ხელმძღვანელები არიან, ვინაიდან არ არსებობს უფროსი მოსამსახურის თანამდებობა, როგორიცაა სახელმწიფო მდივანი."¹¹¹

შეფასების მონაწილეები შეთანხმდნენ, რომ პროფესიული სამოქალაქო სამსახურის კონცეფცია საქართველოში უნდა გაძლიერდეს. 2017 წლის 1 იანვარს მიღებული საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი, რომელიც თავდაპირველად უნდა ამოქმედებულიყო 2017 წლის 1 იანვარს, გადაიდო იმავე წლის 1 ივლისისთვის. კვლევის მონაწილეები თანხმდებიან, რომ ეს ახალი კანონი არის

კარგი წინ გადადგმული ნაბიჯი, ის საკითხი თუ რა გავლენა ექნება მას საჯარო სამსახურზე პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არ არის ცხადი. არსებობს იმის საფრთხე რომ ეს კანონი არ არის იმდენად სიღრმისეული რომ დაიცვას პროფესიული საჯარო სამსახური. ღია კონკურსი

¹¹⁰ იქვე.

¹¹¹ იქვე, 31.

(შეფასებაზე დაფუძნებული რეკრუტირება) ჩატარდება მხოლოდ დაწყებითი საფეხურის პოზიციებისთვის. ახალი კანონის ამოქმედების შემდეგ, თანამდებობრივი გადაადგილება მაღალ აღმავალი იერარქიით განხორციელდება მხოლოდ სამსახურის შიდა დაწინაურებით. კვლევის მონაწილეებმა გამოთქვეს წუხილი იმის თაობაზე, რომ გარეშე პირები ვერ შეძლებენ საჯარო სამსახურში მაღალი თანამდებობის დაკავებას და საჯარო სამსახური არ იქნება პროფესიონალი, კვალიფიციური კადრებისთვის მიმზიდველი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ისევე როგორც წინამდებარე შეფასების უმეტეს სფეროში, სამოქალაქო სამსახურთან დაკავშირებული გამოწვევები მძაფრდება ადგილობრივი დონეზე. კვლევის მონაწილე ორგანიზაციებმა ზოგადად აღნიშნეს, რომ ადგილობრივ დონეზე საჯარო მოხელეები კვლავ არ ფლობენ საკმარის ინფორმაციას თავიანთი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ; ეს პრობლემები ეთნიკური უმცირესობების რეგიონებში იდეურ უფრო გამძაფრებულია, სადაც საჯარო მოსამსახურეები (ისევე, როგორც ამომრჩეველი), რომლებიც ქართულად არ საუბრობენ, უფრო მეტად არიან მოწყვლადნი პოლიტიკური ზეწოლის მიმართ და ნაკლებად აცნობიერებ თავიანთ უფლებებს. მათ ასევე აღნიშნეს, რომ პოლიტიკური პარტიების ხელმძღვანელებმა შეიძლება არც კი იცოდნენ იმ ქმედებების შესახებ, რომელთაც მათი წარმომადგენლები ახორციელებენ მუნიციპალურ დონეზე, რაც ზიანს აყენებს დამოუკიდებელ, პროფესიულ საჯარო სამსახურს. საჯარო სამსახურების სამინისტროებში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა ან ეთიკის უნივერსალური კოდექსი. ახალი საჯარო სამსახურის კანონში ნახსენებია ეთიკის კოდექსი, რაც შეიძლება სასარგებლო იყოს საჯარო მოხელეთა შორის პოლიტიზირების შემცირების საქმეში, მაგრამ არ არის ნათელი, შესაძლებელი იქნება თუ არა მისი ერთიანი იმპლემენტაცია.

კვლევის მონაწილეებთან საუბრისას ასევე გაჟღერდა ფაქტები, რომ მმართველი პარტიის ცვლილებას ტრადიციულად თან სდევს საჯარო სამსახურის აპარატის ცვლილებაც. მაგალითად, 2012 წლის და 2014 წლის შემდეგ განხორციელდა ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასთან ასოცირებული საჯარო მოხელეების "წმენდა". დეპარტამენტის უფროსების ფართო დისკრეცია სამსახურში მიღების, გათავისუფლების და დაწინაურების საკითხში ექვექცემ აყენებს სახელმწიფოს გავლენისგან დამოუკიდებლობას. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების ანგარიშში, "სამართლიანმა არჩევნებმა" დადებითად შეაფასა ამ მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები, თუმცა პრობლემები კვლავ რჩება: "უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში საჯარო მოხელეების გათავისუფლების ფაქტები პოლიტიკური შეხედულებების გამო შემცირდა; ზოგადად, სამსახურიდან გათავისუფლება როგორც სადამსჯელო ღონისძიება აღარ გამოიყენება ოპოზიციური შეხედულებების მქონე მოხელეების მიმართ. თუმცა, პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების რამდენიმე ფაქტი ჯერ კიდევ წინასაარჩევნო პერიოდში დაფიქსირდა."¹¹² საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი ეხება მენეჯმენტის დისკრეციის საკითხს სახელფასო და დასაქმების კუთხით. იგი "ნათლად განსაზღვრავს თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველს", რადგან ის დაკავშირებულია დისციპლინურ გადაცდომასთან; სავალდებულო და გათავისუფლების სხვა საფუძველთან; თანამდებობიდან გათავისუფლებასთან დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან

¹¹² 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 7.

შერწყმის გამო (თუმცა ამ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურე უნდა გადავიდეს სხვა სამსახურში ვიდრე გათავისუფლდეს).¹¹³

საქართველოში საჯარო სამსახურის გაბერილი ინფრასტრუქტურა წარმოადგენდა მყისიერი წუხილის საფუძველს საბჭოთა კავშირის დაშლისთანავე: “შევარდნამის ეპოქაში პერსონალის რაოდენობის ბიუროკრატიულმა ზრდამ და ადმინისტრაციული ორგანოების პროლიფერაციამ ხელი შეუწყო კორუფციულ და კორუმპირებულ ბიუროკრატას. კანონქვემდებარე და სხვა მარეგულირებელი აქტების შეუსაბამობამ (აღრევამ) გაართულა ეფექტიანი მმართველობა.”¹¹⁴ შეფასების მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ ამ სფეროში არსებული პრობლემები - როგორებიცაა ხალხის დაქირავება არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე - გარკვეულწილად შემცირდა, მაგრამ მაინც არსებობს. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში კადრები კვლავაც გაბერილია და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები შექმნილია იმისათვის, რომ შეიქმნას ისეთი სამუშაო ადგილები, რომელთა საჭიროებაც სათუთა ან დუბლირებული.

საჯარო სამსახურში გაბერილი ბიუროკრატიული აპარატის მიზეზად ასევე ასახელებენ ხელფასებს. დღეისათვის საჯარო მოსამსახურეებს ეძლევა 3 სახის კომპენსაცია, ესენია: თანამდებობრივი სარგო, დანამატი და პრემია. კვლევის მონაწილეები აღნიშნავენ, რომ საჯარო მოსამსახურეები მოიაზრებენ რომ დანამატი არის მათი სარგოს განუყოფელი ნაწილი, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ცალკე თანხაა და მისი გადახდა განსხვავდება სამინისტროების მიხედვით. თუმცა პრემიების გაცემა ხდება სურვილის მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საჯარო სამსახურის კანონი დაარეგულირებს ხელფასის დანამატის შესაძლო არასათანადო განაწილებას, იგი არ ითვალისწინებს ბონუსების საკითხს, რომელიც ყველაზე ხშირად გამოიყენება ბოროტად.

ახალი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი თანამდებობრივ იერარქიებზე დაფუძნებულ სახელფასო სკალასაც განსაზღვრავს. კანონის პოზიტიური ელემენტების შეფასების გარდა, მხარეებმა ასევე იმსჯელეს, რომ ეს იქნება დასაწერად რთული და ცალკეული სამინისტროები ვერ მოასწრებენ მასზე გადაწყობას (როგორც ამას ადასტურებს კანონის ამოქმედების გადადება). სამოქალაქო სამსახურში არსებული ზოგიერთი საყოველთაოდ აღიარებული გამოწვევა არ არის გათვალისწინებული ამ ახალი კანონით; მაგალითად, მინიმუმ ერთი შეფასების თანამოსაუბრე ამტკიცებდა, რომ კანონი შეიძლება საკმარისი არ იყოს, რომ ხელი შეუწყოს ადამიანური რესურსების დეპარტამენტებს საჯარო სამსახურში. ზოგიერთმა მხარემ, განსაკუთრებით პოლიტიკურმა პარტიებმა, გამოხატეს სკეპტიციზმი, რომ კანონში ცვლილება იგეგმება როგორც გამოსავალი, მაშინ როდესაც ზოგადად პრობლემები ეხება ზედამხედველობას და აღსრულებას.

კამპანიის ფინანსების ჩარჩო

ბოლოდროინდელი შეფასებების მიხედვით, საქართველომ მრავალი წარმატებული ნაბიჯი გადადგა საარჩევნო კანონმდებლობის ცვლილების კუთხით, რომელიც ეფექტიანად

¹¹³ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 31.

¹¹⁴ შალვა მაჭავარიანი, "საქართველოში საჯარო სამსახურებრივი რეფორმის საშუალებით ეკონომიკური დანაშაულის დაძლევა" ორგანიზებული დანაშაული და კორუფცია საქართველოში, ლუის შელი, ერიკ სკოტი და ენტონი ლატტა, (ოქსონი: რუთლიჯი, 2007).

არეგულირებს შემოწირულობებისა და ხარჯვის პროცედურებს,¹¹⁵ თუმცა ჯერ კიდევ არსებობს გამოწვევები კანონის მიზანსა და ფორმულირებასთან მიმართებით.

რაც შეეხება „დაფინანსების წყაროებს“, საარჩევნო კოდექსი საშუალებას აძლევს არჩევნების / რეფერენდუმის კამპანიას დაფინანსდეს თავად მონაწილე პარტიის მიერ თუ პარტია დამოუკიდებლად მონაწილეობს ან საარჩევნო ბლოკის პირველი ნომერი პარტიის ფონდიდან – თუ პოლიტიკური გაერთიანებები ერთ საარჩევნო სუბიექტად ერთიანდებიან ან ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ გახსნილი საარჩევნო ფონდიდან, დამოუკიდებელი კანდიდატის კამპანიის დასაფინანსებლად.¹¹⁶ გარდა ამისა, კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საშუალებას აძლევს პირებს, ყოველწლიურად, შეწირონ 60 000 ლარი პოლიტიკურ პარტიებს (მათ შორის, ფულადი და არაფულადი სახით), თუმცა კრძალავს ანონიმურ და ნაღდი ფულით შემოწირულობების განხორციელებას.¹¹⁷

საქართველოს იყენებს პოლიტიკური დაფინანსების ხუთ წყაროს და პოლიტიკური პარტიებისთვის და სახელმწიფო დაფინანსება საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი წყაროა. მათგან ორი წყარო გამოიყენება ინსტიტუციონალური დაფინანსებისთვის ყოველწლიურად; ეს თანხები არ არის სპეციალურად კამპანიისთვის განკუთვნილი თუმცა, არ არსებობს შეზღუდვა იმის შესახებ, რომ პარტიამ ეს სახსრების გამოყენოს კამპანიის დასაფინანსებლად.¹¹⁸ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების დანარჩენი სამივე წყარო ასევე ხელმისაწვდომია სარეკლამო კამპანიების მხარდასაჭერად,¹¹⁹ პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელთა საარჩევნო კომისიებში დაფინანსებისათვის,¹²⁰

¹¹⁵ IFES EIA, 37.

¹¹⁶ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 54(1).

¹¹⁷ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 27(1). საარჩევნო კამპანიისთვის დასაშვები დაფინანსების კიდევ ერთი წყარო არის კრედიტი კომერციული ბანკიდან, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 1 000 000 ლარს კალენდარული წლის განმავლობაში (იხილეთ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს ანარიში “საარჩევნო კამპანია ფინანსები საქართველოში: 2016 საპარლამენტო არჩევნები, “გვ. 15). ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა გამოთქვა შემოწმება, რომ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს “ქართული ოცნება” ერთადერთი მხარე იყო, ვინც ისარგებლა ამ ნორმით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ქმედება არ წარმოადგენს კანონის დარღვევას, ჩართულმა მხარეებმა შეაბასეს ქმედება როგორც “შეუსაბამო”, ვინაიდან არ არსებობს სპეციალური რეგულაციები სესხის პირობებისთვის და მისი დაფარვა შეიძლება სახელმწიფო სახსრების გამოყენებით. *საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია*, 14.

¹¹⁸ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ მუხლი, 30; და ფული, პოლიტიკა და გამჭვირვალობა საქართველოში (MPT) კამპანიის დაფინანსების ინდიკატორების სკალა, 2014, 1.1, <https://data.moneypoliticaltransparency.org/countries/GE/>.

¹¹⁹ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 56(5) და კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ მუხლი 30(12) მიხედვით პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიის ფინანსური მხარდაჭერისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით გამოიყოფა დაფინანსება სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად. ამ თანხის გამოყენება შეიძლება რეკლამის განთავსებლად მხოლოდ შესაბამისი საერთო არჩევნების დანიშვნის შემდეგ არჩევნების დღემდე. პარტიისთვის გამოყოფილი თანხის ოდენობა ეფუძნება ბოლო საერთო არჩევნებში მიღებული ხმების რაოდენობას.

¹²⁰ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 43 აწესებს დამატებით ბენეფიტს არჩევნებში მონაწილე კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტისათვის - არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში

და ხარჯების ანაზღაურებისთვის თუ პოლიტიკური პარტიების თუ კანდიდატების შედეგები არჩევნებში გადალახავს დაწესებულ ზღვარს.¹²¹ საარჩევნო კოდექსი მუხლი 56 (4) ასევე ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი თანხების გამოყოფას სატელევიზიო სარეკლამო ხარჯების დასაფინანსებლად. ამ დაფინანსების წყაროს ხელმისაწვდომობა ეფუძნება წინა არჩევნების შედეგებს.¹²²

პოლიტიკური პარტიები დაფინანსებას იღებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი "კვალიფიციური" სუბიექტები არიან, რომლებმაც წინა არჩევნებში კონკრეტული ხმების რაოდენობა მოიპოვეს. ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიუროს (ODIHR) აღნიშნავს, რომ დამოუკიდებელი კანდიდატები ვერ სარგებლობენ სახელმწიფო დაფინანსებით რაც საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას ეწინააღმდეგება,¹²³ თუმცა მათი საარჩევნო კამპანიის ხარჯები შეიძლება ანაზღაურდეს არჩევნების შემდეგ, თუ ისინი ხმების გარკვეულ რაოდენობას მოიპოვეს.¹²⁴

დაფინანსების რამდენიმე წყარო პირდაპირ აკრძალულია კანონმდებლობით, მათ შორის, იურიდიული პირების შემოწირულობები, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფოს მიერ ან ნაწილობრივ / მთლიანად ან მის საკუთრებაში იმყოფება, ასევე შემოწირულობები არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან, საქველმოქმედო ფონდებისგან, რელიგიური ორგანიზაციებისგან და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისაგან. უცხოური შემოწირულობა ასევე აკრძალულია ამ მუხლით.¹²⁵

წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად დაფინანსებას მიიღებს ყოველ საარჩევნო უბანზე 100 ლარის და ყოველ საარჩევნო ოლქზე 150 ლარის ოდენობით, ხოლო ის საარჩევნო ბლოკი, რომელშიც 2 ან 2-ზე მეტი კვალიფიციური პარტიაა გაერთიანებული, დაფინანსებას მიიღებს ყოველ საარჩევნო უბანზე 150 ლარის და ყოველ საარჩევნო ოლქზე 200 ლარის ოდენობით..

¹²¹ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 56. ამ მუხლის მიხედვით პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს შეუძლიათ მიიღონ ერთჯერადი თანხა სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დასაფარად; მათ უნდა მიიღონ ხმების განსაზღვრული რაოდენობა და მიმართონ ცესკოს წერილობით.

¹²² საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 56(4) მიხედვით პარტიისთვის გამოყოფილი თანხის ოდენობის გამოსაანგარიშებლად შესაბამისი საარჩევნო სუბიექტის მიერ ბოლო საერთო არჩევნებში მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება სამზე და იყოფა საარჩევნო სუბიექტში შემავალი პოლიტიკური გაერთიანებების რაოდენობაზე.

¹²³ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, 13.

¹²⁴ MPT კამპანიის დაფინანსების ინდიკატორების სკალა. საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში მიიღებს პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს ან მეტს, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნების პირველ ტურში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 10%-ს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 1 000 000 ლარს არჩევნების ორივე ტურში საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად. საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების საერთო არჩევნებში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3%-ს ან მეტს (ხმათა ეს რაოდენობა გამოიანგარიშება მთელ ქვეყანაში პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიღებული ხმების მიხედვით), საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 500 000 ლარს საკრებულოს/მერის არჩევნების ორივე ტურში საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად.

¹²⁵ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ მუხლი 26(1). ეს შეზღუდვა ეხება სხვა ქვეყნის ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო ანგარიშში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებამ (ISFED) შეშფოთება გამოთქვა საქველმოქმედო ორგანიზაციების სტატუსსა და მათ როლთან დაკავშირებით საარჩევნო პროცესში. ISFED-ს მიხედვით, "ქართულმა ოცნებამ" დაახლოებით 200 პედაგოგს წინასაარჩევნო პერიოდში უფასო სამედიცინო გამოკვლევა ჩაუტარა. პროცედურებს "ქართული ოცნების" წევრმა გაუკეთა ორგანიზება, რამაც უკანონო კამპანიის წარმოების საკითხი დასვა (რაც სამართლიანი არჩევნების მიერ შეფასდა როგორც "საარჩევნო კანონმდებლობის უხეში დარღვევა"). თუმცა, ცესკომ დაადგინა, რომ კანონის დარღვევას ადგილი არ ჰქონია, რადგან ფინანსთა სამინისტროს არ მიუნიჭებია "ქართული ოცნებისთვის" საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი.¹²⁶

არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები რომელიც მიმართულია გამჭვირვალობისა და დემოკრატიის ხელშეწყობისკენ, დაფუძნებულია უფრო ფორმალურ, პოლიტიკური დაფინანსების მარეგულირებელ სამართლებრივ ჩარჩოზე. "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო" მიიჩნევს, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონმა უფრო მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს პოლიტიკური პარტიებისათვის სახელმწიფო დაფინანსების გაცემის კრიტერიუმები.¹²⁷ საერთაშორისო გამჭვირვალობა განსაკუთრებით კრიტიკულია ტერმინოლოგიის ბუნდოვანებაზე, რომელიც ეხება ფრაქციის შექმნიდან მიღებული ბონუსებს. გაურკვეველია, თუ როდის ითვლება ფრაქცია კონკრეტული პარტიის მიერ შექმნილად. მაგალითად მოყვანილია "ქართული ოცნების" და "ქართული ოცნების მრეწველების" ფრაქციები; ეს უზანაყნელ დაკომპლექტებულია "ქართული ოცნების" პარლამენტის წევრებისგან, თუმცა შეიქმნა "მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს" მიერ.¹²⁸

საარჩევნო კოდექსის 540ე მუხლი ნათლად განსაზღვრავს საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო / სარეფერენდუმო კამპანიისთვის განკუთვნილი თანხების ოდენობას, ისევე როგორც ყველა უფასო საქონელს და მომსახურებას. "მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" კანონი პოლიტიკურ პარტიებსა და ინდივიდუალურ კანდიდატებს მაქსიმალური ხარჯების ზღვარს უწესებს.¹²⁹

მომდრავნებისაგან მიღებულ შემოწირულობებს. გამონაკლისია ლექციების, სემინარებისა და სხვა მსგავსი საჯარო ღონისძიებების მოწყობა.

¹²⁶ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 17.

¹²⁷ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება, 11.

¹²⁸ იქვე, 8.

¹²⁹ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 25¹(1¹) არტიის/საარჩევნო სუბიექტის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0,2%-ს. აღნიშნულ ოდენობაში შედის პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის და მის სასარგებლოდ სხვა პირის მიერ გაწეული ხარჯები, რაც დადგენილია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ, რის შესახებაც ეცნობა შესაბამის პარტიას/საარჩევნო სუბიექტს. დამოუკიდებელი მაჟორიტარი კანდიდატის საარჩევნო წლიური ხარჯების საერთო ოდენობის ზედა ზღვარი განისაზღვრება შემდეგი წესით: პარტიისათვის საარჩევნო კამპანიაში დაშვებული ხარჯების ზედა ზღვარი (საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.2%) უნდა გაიყოს ქვეყანაში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობაზე და მიღებული რიცხვი უნდა გამრავლდეს შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობაზე.

საქართველოს კანონმდებლობა შეიცავს კონკრეტულ დებულებებს ამომრჩევლის მოსყიდვის თაობაზე. პარტიას ეკრძალება კანდიდატის, წარმომადგენლის ან სხვა პირის მეშვეობით,

რეკომენდაცია

- ✓ სადამკვირვებლო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ კამპანიის დაფინანსების პროცესის შესახებ 2016 წლის შემდგომი რეკომენდაციების განხორციელება; მათ შორის: სახელმწიფო დაფინანსების საკითხის გადახედვა, რაც საშუალებას მისცემს დამოუკიდებელ კანდიდატებს მიიღონ დაფინანსება; და ტრენინგების გამართვა ფინანსებთან დაკავშირებულ კანონებსა და რეგულაციებთან შესაბამისობაზე

პირდაპირ ან არაპირდაპირ, საქართველოს მოქალაქისათვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალურ ან არამატერიალურ ფასეულობათა გადაცემა (პარტიის კამპანიის მცირე ღირებულების მქონე აქსესუარების – მაისურების, კეპების, ქუდების, დროშების და სხვა მსგავსი ნივთების – გარდა).¹³⁰ საარჩევნო კოდექსის მუხლი 47(1) ასევე კრძალავს საარჩევნო სუბიექტების, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატებისა და მათი წარმომადგენლების მიერ პირადად ან ვინმეს მეშვეობით საქართველოს მოქალაქეებისათვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემა (მიუხედავად მათი ღირებულებისა), შეღავათიან ფასად საქონლის მიყიდვა, უფასოდ ნებისმიერი საქონლის (გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული სააგიტაციო მასალისა) მიწოდება ან გავრცელება, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეების დაინტერესება ფულადი სახსრების, ფასიანი ქაღალდებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებით (მიუხედავად მათი ღირებულებისა). საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებმა აღნიშნეს, რომ ამ კანონის დარღვევას შეუძლია ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.¹³¹

ამომრჩეველთა მოსყიდვის შემთხვევების მედიაში არაერთხელ დაფიქსირდა სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისას. სამართლიანმა არჩევნებმა ხაზგასმით აღნიშნა სასამართლოების მხრიდან აღსრულების ნაკლებობა ამომრჩევლის მოსყიდვის საკითხებთან დაკავშირებულ დავებზე, რაც ამგვარი ქცევის წამახალისებელ ფაქტორად შეაფასა.¹³² კვლევის მონაწილეებმა ასევე სოციალური და განვითარების პროგრამების განხორციელებაზე ისაუბრეს რაც ერთგვარი მოსყიდვის ნიშნებს შეიცავს; როგორებიცაა

¹³⁰ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 25².

¹³¹ “პარტიების მიერ ამომრჩეველთა მოსყიდვა, აგრეთვე უკანონო საჩუქრები, შემოსავალი, მომსახურება და აქტივების გამოყენება, რომლებიც არ აღემატება 100 ლარს, გამოიწვევს პარტიის დაჯარიმებას გარიგების ღირებულების ათმაგი ოდენობით და ფიზიკური პირის დაჯარიმებას შესაბამისი ღირებულების ორმაგი ოდენობით.” 100 ლარზე მეტი ღირებულების ოპერაციები სისხლის სამართლის კოდექსის 164¹ მუხლით რეგულირდება. იხილეთ, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო “საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება საქართველოში: 2016 საპარლამენტო არჩევნები,” თებერვალი 2017. კვლევის მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ სისხლის სამართლის საქმის შემთხვევაში შესაძლებელია სამი წლამდე თავისუფლების აღკვეთა.

¹³² 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 21-22.

მუნიციპალური ხელისუფლების მიერ სოციალური წახალისების წლიური პაკეტების ინიცირება დადგენილ ბოლო ვადაზე მცირედით ადრე.

კამპანიის ფინანსური ინფორმაციის საჯაროობა რეგულირდება როგორც საარჩევნო კოდექსით და კანონით მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ; საარჩევნო კოდექსი საარჩევნო სუბიექტებს სთხოვს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის ოფისს წარუდგინონ ინფორმაცია მათ საბანკო ანგარიშების შესახებ და რეგისტრაციის შემდეგ ყოველ სამ კვირაში მიაწოდონ ინფორმაცია წყაროების, თანხებისა და შემოწირულობების მიღების თარიღების შესახებ. "მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" კანონი ასევე მოითხოვს პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებისაგან სამკვირიანი დეკლარაციების წარდგენას მათ შორის ფულადი და არაფულადი შემოწირულობებისა და სესხების შესახებ - მაგრამ არა ხარჯების შესახებ.¹³³ საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლის მე -7 ნაწილის თანახმად, აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია არჩევნებისათვის გამოყენებული სახსრების ანგარიშების ფორმის დადგენაზე, აგრეთვე მათი შევსების პროცედურის შემუშავებაზე. კანონი ასევე მოითხოვს, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა და დამოუკიდებელმა კანდიდატებმა შემოწირულობების მიღების შესახებ ინფორმაცია წარადგინონ მიღებისთანავე, ისევე როგორც წლიური და საარჩევნო კამპანიის ანგარიშების წარდგენისას. დამოუკიდებელ კანდიდატებს არ მოეთხოვებათ ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა.

კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ მუხლი 32 (3) განსაზღვრავს, რომ ფინანსური ანგარიშების შესახებ სრული ინფორმაცია იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი; ეს მონაცემები უნდა გამოქვეყნდეს 5 სამუშაო დღის განმავლობაში, თუმცა ეს ყოველთვის არ ხდება პრაქტიკაში.¹³⁴ აღსანიშნავია, რომ კანონი არ თხოვს პოლიტიკურ პარტიებს ან დამოუკიდებელ კანდიდატებს, წარმოადგინონ დეტალური ხარჯები, ხელფასის, ქირისა და გარკვეული სახის რეკლამის დეტალების გარდა (მაგალითად, ტელევიზია და ბეჭდური მედია).

2016 წლიდან სადამკვირვებლო მისიებმა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა რამდენიმე რეკომენდაცია შეიმუშავეს, რომლებიც დანერგვის შემთხვევაში, გააუმჯობესებენ კამპანიის დაფინანსების მდგომარეობას საქართველოში. ეს რეკომენდაციები მოიცავს საჯარო დაფინანსების მექანიზმების განხილვის საჭიროებას; დამოუკიდებელი კანდიდატებისთვის მეტი შესაძლებლობის შეთავაზებას კამპანიის ფონდების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად; პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების გადამზადებას შემოსავლებთან, ხარჯებთან და საჯაროობასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობასთან მიმართებით.

სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა და ადვოკატირება

ამჟამად საქართველო არსებობს ღია და ძლიერი სამოქალაქო სივრცე, რომელიც მოქალაქეებს საზოგადოებრივი ინტერესების ფართო სპექტრის შესახებ ადვოკატირების და ორგანიზების შესაძლებლობას აძლევს. 2016 მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის კანონის უზენაესობის ინდექსის თანახმად, საქართველოს საშუალოზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს „სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობაში“, "ინფორმაციის უფლებაში", "არასამთავრობო ზედამხედველობაში", "გაერთიანების თავისუფლებასა" და "გამოხატვის თავისუფლებაში"

¹³³ კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 32.

¹³⁴ MPT კამპანიის დაფინანსების ინდიკატორების სკალა, 3.2.

რეგინის სხვა ქვეყნებთან შედარებით.¹³⁵ სამოქალაქო ჩართულობა უზრუნველყოფილია სიტყვის თავისუფლების, ინფორმაციის თავისუფლებისა და გაერთიანებების თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმებით საქართველოს კონსტიტუციაში.¹³⁶ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ასევე პირდაპირ განსაზღვრავს უპარტიო სამოქალაქო სექტორის როლსა და უფლებებს არჩევნებზე დაკვირვების პროცესში.¹³⁷ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების პირველი ტურისათვის ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიებს აკრედიტებული 111 ქართული სამოქალაქო ორგანიზაცია აკვირდებოდა საარჩევნო პროცესს.¹³⁸

არსებობს მთელი რიგი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა, რომლებიც ჩართულნი არიან სახელმწიფო ანგარიშვალდებულების და პოლიტიკური პროცესების მონიტორინგში ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე. მათგან ყველაზე ცნობილები არიან "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო", "საია" და "სამართლიანი არჩევნები". ეს ორგანიზაციები აქტიურად უჭერდნენ მხარს საქართველოს დემოკრატიულ ტრანსფორმაციას ათწლეულის განმავლობაში და შექმნეს მთავრობის სადარაჯოზე მყოფის ორგანიზაციების რეპუტაცია, რომელიც ფართოდ აღიქმება, როგორც პროფესიული და მიუკერძოებელი. გარდა ამისა ისინი ერთმანეთთან მუდმივ კოორდინაციაში არიან და აქვეყნებენ ერთობლივი განცხადებებს, ადვოკატირებენ საერთო ინტერესებს და ზრდიან სოლიდარობას. მაშინ, როდესაც საერთაშორისო გამჭვირვალობა, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სამართლიანი არჩევნები ეროვნულ დონეზე არიან წარმოდგენილნი, ადგილობრივ და რეგიონული სამოქალაქო ორგანიზაციებიც გამოხატავენ ინტერესს კამპანიის და კორუფციის მონიტორინგში; მათ რიგებშია სამოქალაქო მოძრაობა - მრავალეროვანი საქართველო, რომელიც სწორედ საქართველოს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებზე მუშაობს, როგორებიცაა, ქვემო ქართლი, სამცხე ჯავახეთი და კახეთი.¹³⁹

ქართული სამოქალაქო ჯგუფები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების შეფასებასა და გამოვლენაში. "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო" მნიშვნელოვან კვლევას ატარებს თემაზე, მათ შორის სიღრმისეულ შეფასებას 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებული სახელმწიფო რესურსების გამოყენების შესახებ. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ" გამოიყენა ექვსი გრძელვადიანი დამკვირვებელი, ასევე რეგიონალური და ძირითადი თანამშრომლები, რათა შეეფასებინა პოლიტიკური მოვლენები და საჯარო ინფორმაცია კამპანიის პერიოდში სახელმწიფო რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით.¹⁴⁰ იმავედროულად, ISFED-მა 68 გრძელვადიანი დამკვირვებელი მიავლინა ყველა საარჩევნო ოლქში 2016 წლის არჩევნების წინ და გამოაქვეყნა რამდენიმე წინასაარჩევნო, არჩევნების დღის და არჩევნების შემდგომი პერიოდის შეფასების ანგარიში, რომელიც მოიცავს

¹³⁵ "საქართველო," კანონის უზენაესობის ინდექსი, 2016, <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/GEO>.

¹³⁶ იხილეთ კონსტიტუცია მუხლი 19, თავი 1, "ყოველ ადამიანს აქვს სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლება"; მუხლი 24, თავი 1, "ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით;" და მუხლი 26, თავი 1, "ყველას აქვს საზოგადოებრივი გაერთიანებების, მათ შორის პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლება,"

¹³⁷ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 40 და 41.

¹³⁸ ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის განცხადება, National Democratic Institute.

¹³⁹ მრავალეროვანი საქართველო, 2016, <http://www.pmmg.org.ge/?lang=eng>

¹⁴⁰ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება.

ანალიზს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების და კამპანიის დაფინანსების შესახებ.¹⁴¹ ასევე, საიას დამკვირვებლებმა თბილისში და რვა რეგიონალურ ოფისში შეიკრიბეს და შეისწავლეს ინფორმაცია სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ. PMMG ასევე გამოაქვეყნა ანგარიში პოლიტიკური დაფინანსების შეფასებისა და სახელმწიფო რესურსების არასწორი გამოყენების შესახებ 2016 წლის ოქტომბრის არჩევნებისათვის თავიანთ სპეციფიურ რეგიონებზე დაკვირვების საფუძველზე.¹⁴²

ამ ორგანიზაციების ადმინისტრაციული რესურსების ანალიზი ხელმისაწვდომია ქართულ და ინგლისურ ენებზე მათ ვებ-გვერდებზე და ფართოდ გავრცელდა სოციალური მედიის და

რეკომენდაცია

- ✓ უნდა გაფართოვდეს არასამთავრობო ორგანიზაციების მონიტორინგის მეთოდოლოგია, რათა ხელისუფლების თითოეულ დონეზე მოხდეს არბ-ის შემთხვევებთან დაკავშირებული სტრუქტურული, პოლიტიკური და სოციალური გამოწვევების შესწავლა

პრესკონფერენციების საშუალებით. ბევრი ანგარიში შეიცავს შინაარსობრივ გადაფარვებს, მონიტორინგის მეთოდოლოგიები მხოლოდ მცირედ განსხვავდება ერთმანეთისგან და ძირითადად ასახავს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების ცალკეულ შემთხვევებს, თუმცა ნაკლები ყურადღება ექცევა ხელისუფლების შემხვედრ ნაბიჯებს. თითოეული ორგანიზაციის დასკვნები იყო მსგავსი, კერძოდ გამოვლინდა: პოლიტიკური ზეწოლა საჯარო მოსამსახურეებზე, გარკვეულ კანდიდატების მხარდასაჭერად; სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტების ინიცირება დადგენილ ბოლო ვადაზე მცირედით ადრე; საარჩევნო ადმინისტრაციაში, კერძოდ კი საუბნო საარჩევნო კომისიაში პარტიული ნიშნით დანიშვნა. თუმცა დასკვნები ერთხმად ადასტურებენ, რომ არც ერთი შემთხვევა არ იყო იმდენად მძიმე, რომ დაერღვია პროცესის მთლიანობა ან მნიშვნელოვანი გავლენა მოეხდინა არჩევნების შედეგზე. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა აღიარებს სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურ როლს გამჭვირვალობისა და ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების გაზრდის საქმეში, ასევე აღინიშნა, რომ ამ საკითხების საერთაშორისო მონიტორინგი უფრო მნიშვნელოვანი პოლიტიკურ წონის მატარებელია ვიდრე ადგილობრივი.

ქართული კანონმდებლობა საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს შეაგროვონ და გააანალიზონ შესაბამისი საარჩევნო ინფორმაცია. კონკრეტული უფლებამოსილებებია განსაზღვრული ადგილობრივი დამკვირვებლებისთვის, რომ ჰქონდეთ წვდომა კომისიების სხდომებზე, ამომრჩეველთა რეგისტრაციის პროცესსა და სიებზე, კენჭისყრის მთლიან პროცესზე, მათ შორის გახსნაზე, დახურვასა და დათვლასა და შეჯამებაზე, ისევე როგორც გასაჩივრებაზე.¹⁴³ გარდა ამისა, აუდიტის სამსახური ვალდებულია შეაგროვოს და გაასაჯაროოს პოლიტიკური ფინანსების ანგარიშები. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე -3 თავი უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციაზე წვდომას, გარდა იმ მონაცემებისა, რომლებიც განეკუთვნება კონფიდენციალურ ინფორმაციას. იგი ასევე განსაზღვრავს თუ როგორ უნდა მოითხოვონ

¹⁴¹ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები.

¹⁴² 8 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები, 2016, მრავალეროვანი საქართველო (თბილისი: PMMG, 2016).

¹⁴³ საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 41.

მოქალაქეებმა საჯარო ინფორმაცია, ისევე, როგორც უარის თქმის პირობებსა და გასაჩივრების შესაძლებლობას.

პრაქტიკაში, როგორც ადგილობრივმა, ისე საერთაშორისო დამკვირვებლებმა აღნიშნეს, რომ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო პროცესების მონაცემები ფართოდ და თავისუფლად იყო ხელმისაწვდომი.¹⁴⁴ სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების მონიტორინგში ჩართული მხარეები ასევე ადასტურებდნენ, რომ მათ შეძლეს საჯარო ინფორმაციის მოპოვება სათანადო ფორმატებში, თუმცა ზოგიერთი შემთხვევაში აუცილებელი გახდა ფორმალური მიმართვა უწყების მიმართ. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ დროულად აქვეყნებდა ინფორმაციას თავის ვებგვერდზე ხოლო აუდიტის სამსახურმა გამოაქვეყნა სამკვირიანი პოლიტიკური დაფინანსების ანგარიშები კენჭისყრამდე მცირე ხნით ადრე. თუმცა არსებობს გარკვეული სამართლებრივი ბუნდოვანება აუდიტის სამსახურთან მიმართებით ვინაიდან ზოგიერთი უკიდურესი მნიშვნელობის ინფორმაციამ როგორცაა კამპანიის ხარჯების შესახებ მონაცემები ხელმისაწვდომი ხდება მხოლოდ კენჭისყრის შედეგებიდან გარკვეული ხნის განმავლობაში.¹⁴⁵

მეტიც, სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების მონიტორინგისთვის დაბრკოლებას არ წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, არამედ მონიტორინგის სფერო, რომელიც ფუნდამენტურად გაუმჭირვალეა, მაგალითად, პოლიტიკური ზეწოლა ან დაშინება სამოქალაქო სამსახურის ფარგლებში დახურულ კარს მიღმა. მიუხედავად იმისა, რომ მონიტორინგის ჯგუფებმა მიიღეს ანალოგიური შეტყობინებები ამგვარი ინციდენტების შესახებ, ამ შემთხვევები დადასტურება რთულია მონიტორინგის ტრადიციული მეთოდების გამოყენებით.¹⁴⁶ ეს დასკვნები გამოითქვა შეფასების მონაწილეთა მიერ. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ადმინისტრაციული რესურსის სავარაუდო გამოყენება ხორციელდება არჩევნების დღემდე დიდი ხნით ადრე, განსაკუთრებით ბიუჯეტის მანიპულირებასა და საჯარო სამსახურთან დაკავშირებით; შესაბამისად ადგილობრივ დამკვირვებლები შეიძლება ვერ მოხილავდნენ ასეთი შემთხვევების გამოსაძიებლად.

სამოქალაქო ორგანიზაციებმა და პოლიტიკურმა პარტიებმა გამოიყენეს საარჩევნო დავების მექანიზმები კამპანიის დაფინანსების და სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებით. ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) მონაცემებით არჩევნების დღემდე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 70 და საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოებმა 187 საჩივარი მიიღო. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილი აქვს უფლებამოსილებების გადაფარვას რაც მოიცავს საუბნო, საოლქო და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას და სასამართლოებს. შესაბამისად, უფლებამოსილმა პირებმა საჩივრები ერთდროულად რამოდენიმე ინსტანციაში შეიტანეს.¹⁴⁷ უწყებათაშორისი კომისა ასევე წარმოადგენს დამატებით ასპარეზს სადაც სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია სააშკარაოზე გამოიტანოს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები და ეპიოს კონსენსუსი შესაბამის ჩართულ მხარეებთან. თუმცა,

¹⁴⁴ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 7 and საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია.

¹⁴⁵ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია.

¹⁴⁶ ჩიხლაძე და კახიძე, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება.

¹⁴⁷ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია.

კვლევის ზოგიერთმა მონაწილემ გამოთქვა ეჭვი კომისიის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით და სხვა უწყებების რეაგირების სიჩქარესთან მიმართებით.

მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები გააგრძელონ სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ მუშაობა და უნდა განიხილონ თავიანთი მონიტორინგის მეთოდოლოგიის გაფართოების შესაძლებლობა კონკრეტული ინციდენტების გაშუქების მიღმა. ინტერვიუები, კვლევები და ბიუჯეტისა და სასამართლო მონაცემების ანალიზი შეიძლება ითვალისწინებდეს ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების სტრუქტურულ, პოლიტიკურ და სოციალურ გამოწვევებს, კერძოდ, მისი სიხშირე ტრადიციული საარჩევნო ციკლის მიღმა. იმ შემთხვევებში, როდესაც ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი, ისეთ საკითხებზე როგორცაა გარკვეული შესყიდვები ან საჯარო სამსახურის პრემიები, საჭიროა გამჭვირვალობის დამატებითი ადვოკატირება.

მედია გარემო და საჯარო ინფორმაცია

რეკომენდაცია

- ✓ გამომძიებელი ჟურნალისტებისათვის სამიზნე ტრენინგების ჩატარება, რომელიც ფოკუსირდება არბგ-ის შემთხვევებზე ანგარიშვალდებულ ებასა და

საქართველოში მედიის ლანდშაფტი მრავალფეროვანია და ზოგადად საზოგადოებრივ დისკუსიებს და დებატებს უზრუნველყოფს, თუმცა ცალკეული მედია საშუალებები ძალიან პოლიტიზირებულია. მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნები და პოლიტიკური კამპანია ფართოდ არის დაფარული როგორც კერძო, ისე საზოგადოებრივ მედიაში, საგამომძიებო ჟურნალისტიკის დონე მაინც სუსტია. "მემო -98" და "ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის" ერთობლივი მედია მონიტორინგის ძალისხმევა 2015 წელს აკრიტიკებდა სახელმწიფო ტელევიზიას, მათ შორის საზოგადოებრივ მაუწყებელს, პოლიტიკურად ინფორმაციული და საგამომძიებო შინაარსის ნაკლებობის გამო.¹⁴⁸ გამოკითხულებმა აღნიშნეს, რომ მედიის უმეტესობა პოლიტიკურ პოლარიზებულ ხასიათს ატარებს, რაც

შემცირებული დაფინანსების წყაროებთან ერთად მიუკერძოებელ, ანალიტიკურ აზრს ახშობს.¹⁴⁹

სიტყვის და მედიის თავისუფლება და ინფორმაციის მოძიების და მიღების უფლება დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის მიერ,¹⁵⁰ და გამყარებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ინფორმაციასთან წვდომის მარეგულირებელი ნორმებით. თუმცა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ სამართლებრივი დებულებები აღწერილია, როგორც "ძირითადი" და არ არსებობს „ცალკე კანონი ინფორმაციის მიღების უფლებაზე“ და არც მისი ზედამხედველი უწყება.¹⁵¹ ინფორმაციის გასაჯაროების პროაქტიური სისტემის დანერგვა

¹⁴⁸ იხ. "საზოგადოებრივი მაუწყებლების პროგრამების გაშუქების მედიამონიტორინგის ანგარიში," მემო '98; და ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია, 24 თებერვალი 2015.

¹⁴⁹ "Opening Journalism," ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=7

¹⁵⁰ კონსტიტუცია, მუხლები 19 და 24.

¹⁵¹ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, 15.

არათანმიმდევრულია და ბევრი საჯარო უწყება არ აღიარებს არსებულ სტანდარტებს.¹⁵² მიუხედავად ამ გამოწვევებისა, "საერთაშორისო გამჭვირვალობის" ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მიხედვით საქართველოს პარლამენტში გამჭვირვალობის "ზოგიერთ გაუმჯობესებას" აქვს ადგილი. პარლამენტის ბიუროში კანონპროექტების რეგისტრაციის შემდეგ, ისინი დაუყოვნებლივ ქვეყნდება ვებგვერდზე.¹⁵³

გამოხატვის თავისუფლების ადვოკატების ორგანიზაციებს, როგორცაა XIX მუხლის, რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე და ჟურნალისტთა დაცვის კომიტეტი არ დაუსახელებიათ საქართველოში ჟურნალისტების დევნა როგორც პრობლემა 2011 წლიდან, ვინაიდან დამკვირვებლებმა აღნიშნეს, რომ ცალკეული ჟურნალისტები თავისუფლად ოპერირებენ საარჩევნო გარემოში ყოველგვარი ზეწოლის, შეურაცხყოფის ან შურისძიების შიშის გარეშე. მიუხედავად იმისა, რომ კვლევის მონაწილეებს არ დაუსახელებიათ სახელმწიფო ცენზურის სერიოზული შემთხვევები კონკრეტული ჟურნალისტების მიმართ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში, დაპირისპირება თბილისის საქალაქო სასამართლოში პოპულარული, ოპოზიციური ხაზის ტელეკომპანია "რუსთავი 2" -ის მფლობელობის საკითხთან დაკავშირებით საერთაშორისო და შიდა მონიტორების მხრიდან კრიტიკის საფუძველი გახდა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ საკუთრების უფლება ყოფილ თანამფლობელს მიანიჭა,¹⁵⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ცოტა ხნის წინ მიიღო უპრეცედენტო გადაწყვეტილება და განაცხადა: "უზენაესი სასამართლოს განაჩენმა შეიძლება გავლენა იქონიოს ქვეყნის მედია ლანდშაფტზე, რაც თავისმხრივ გავლენას ახდენს მაუწყებლების მეშვეობით მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომი მოსაზრებების მრავალფეროვნებაზე."¹⁵⁵ სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გამოხატეს შეშფოთება მთავრობისა და ხელისუფლების ყოფილი მაღალჩინოსნების მხრიდან სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის საჯარო კრიტიკის შესახებ, მათ შორის ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციების ლიდერების მიმართ გამოძიების დაწყების მოწოდებების თაობაზე, რამაც გამოიწვია თვითცენზურა ჟურნალისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მხრიდან.

გარდა ამისა, რამდენიმე მაღალხარისხიანი, ხშირად პოლიტიკური, თოქ-შოუების გაუქმებამ გააჩინა ეჭვები პოლიტიკური გავლენისა და თვითცენზურის შესახებ.¹⁵⁶ საქართველო შეფასებულია როგორც „ნაწილობრივ თავისუფალი“ Freedom House-ის „პრესის თავისუფლება 2017“ მიხედვით და 2015 წლის შემდეგ პირველად დაეცა ორი პუნქტით შეფასებაში.¹⁵⁷ და

¹⁵² ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 9.

¹⁵³ იქვე, 25.

¹⁵⁴ "სტრასბურგის სასამართლომ „რუსთავი 2“-ის შესახებ უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება შეაჩერა," *Civil Georgia*, მარტი 4, 2017, <https://old.civil.ge/geo/article.php?id=31082&search=>.

¹⁵⁵ "რუსთავი 2" -ის საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების შესახებ პრესსპიკერის განცხადება," სტატია, აგვისტო 3, 2017, ევროკავშირის საგარეო ქმედება.

¹⁵⁶ "საქართველო: პრესის თავისუფლება 2016," Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/georgia>

¹⁵⁷ იქვე.

მაინც, საერთაშორისო და ადგილობრივი დამკვირვებლები თანხმდებიან, რომ წინა წლებთან შედარებით, 2016 წლის არჩევნების გაშუქებისას გაზრდილია პოლიტიკური პლურალიზმი.¹⁵⁸

სამოქალაქო საზოგადოების მსგავსად, საარჩევნო კოდექსის მიხედვით პრესის წარმომადგენლებიც სარგებლობენ საარჩევნო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებით, მათ შორის კენჭისყრის დღის, ცესკო-ს სხდომებისა და საჯარო საარჩევნო მონაცემებზე წვდომის ჩათვლით. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების პირველი ტურისთვის ცესკო-ში დარეგისტრირებულ იქნა 184 მედია საშუალება და 5866 ჟურნალისტი.¹⁵⁹ თუმცა კვლევის მონაწილეებმა მიუთითეს, რომ ჟურნალისტები იშვიათად იყენებდნენ შესაძლებლობას მოეგროვებინათ და გაეანალიზებინათ ინფორმაცია, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში.

2016 წლის არჩევნების წინ, სადამკვირვებლო და მედიამონიტორინგის ანგარიშების თანახმად, ქართულმა მედია საშუალებებმა პოლიტიკური დებატებისთვის ადეკვატური სივრცე უზრუნველყვეს, მათ შორის კანდიდატებსა და პარტიებს შორის დიალოგის ორგანიზების კუთხით, თუმცა ეს შესაძლებლობა ყოველთვის არ იყო გამოყენებული. თუმცა, OSCE / ODIHR-ის მედიამონიტორინგის პროექტმა დაასკვნა, რომ ძირითადი მედიასაშუალებები აშუქებდნენ არჩევნებს შეჯიბრებითობის დინამიკაზე დაყრდნობით და არა არსებითი პოლიტიკური პოზიციონირების კუთხით.¹⁶⁰ მედია ჯერ კიდევ ვერ ასრულებს არის მკაცრი შემაკავებლის ფუნქციას ხელისუფლების გადაცდომებთან მიმართებით.

საერთაშორისო და ადგილობრივი რესურსები აქტიურად გამოიყენება იმისათვის, რომ ხელი შეეწყოს მედიის დამოუკიდებლობას და ქართული ჟურნალისტიკის მთლიანობისა და საზოგადოების შესაბამისობას. ღია საზოგადოება - საქართველო მხარს უჭერს საგამომიებო ჟურნალისტიკის ინიციატივებს, ხოლო ორგანიზაციები, როგორებიცაა "ინტერნიუსი" და "აირექსი", უზრუნველყოფენ გრანტებს დამოუკიდებელი და პროფესიული ჟურნალისტიკის განვითარებისთვის და მედიის ტრენინგებისათვის სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესის საკითხებზე. თუმცა დამატებითი მხარდაჭერაა საჭირო იმისათვის, რომ ჟურნალისტებს საშუალება მიეცეთ სერიოზული წვლილი შეიტანონ არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების ფაქტების გამოაშკარავებაში. გაძლიერებული ტრენინგი და მხარდაჭერა დამოუკიდებელი, საგამომიებო ჟურნალისტიკის საკითხებზე ერთიორად გაზრდის ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების მიმართ ანგარიშვალდებულებას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს გრძელვადიან გამოწვევებზე, როგორებიცაა ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯები და დასაქმება, რომელიც მიმართულია პოლიტიკური მხარდაჭერის მოსაპოვებლად ან სტატუს ქვოს შესანარჩუნებლად.

დაბოლოს, არ არსებობს ქვეყნის კოდექსი საჯარო მოხელეთა მიერ სოციალური მედიის გამოყენების შესახებ, მიუხედავად იმისა რომ საარჩევნო კოდექსის 48 მუხლი კრძალავს „სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების,

¹⁵⁸ იხ. საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია; და ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის განცხადება, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი.

¹⁵⁹ საქართველო: პარლამენტის არჩევნები, OSCE/ODIHR არჩევნების სადამკვირვებლო მისია.

¹⁶⁰ იქვე.

საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენებას.” გარდა ამისა, არ არსებობს მკაფიო სამართლებრივი მითითება, თუ როგორ უნდა დაკვალიფიცირდეს საარჩევნო სუბიექტის სოციალური მედია აქტიურობა კამპანიის თვალსაზრისით. პოლიტიკური რეკლამის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა მხოლოდ სამაუწყებლო და ბეჭდურ მედიაზეა ფოკუსირებული.

სახელმწიფო შესყიდვები

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს როგორც მნიშვნელოვან პროგრესს ასევე განგრძობითი დაძაბულობის წყაროს. როგორც მსოფლიო ბანკის 2015 წლის ანგარიშში აღინიშნა, "სახელმწიფო შესყიდვები არის იმის მაჩვენებელი თუ როგორ ასრულებს მთავრობა თავის საქმეს. შესყიდვების სისტემების რეფორმირება ნებისმიერ ქვეყანაში შეიძლება განვითარებისთვის ტრანსფორმაციული გახდეს."¹⁶¹ ამგვარი შესყიდვები ასევე შეიძლება ზიანის მომტანი იყოს საარჩევნო პროცესისთვის თუ განვითარების პროექტებისთვის განკუთვნილი სახელმწიფო სახსრები მიიძღრება პოლიტიკური მიზნებისთვის, ან თუ კონტრაქტორების კონკურენტუნარიანობა საჯარო შესყიდვებზე იზრდება, სახელისუფლო პარტიებისთვის თანხების შეწირვის სანაცვლოდ. გამჭვირვალე ელექტრონული შესყიდვების პროცესის დანერგვისა და სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ორგანოს დაარსების გამო, ბოლო წლების განმავლობაში საქართველო ფართო განხილვის საგანი გახდა. მსოფლიო ბანკი აღნიშნავს რომ:

ელექტრონული შესყიდვების დანერგვა ქართული ელექტრონული შესყიდვების სისტემის მეშვეობით არის კარგი მაგალითი იმისა, თუ რამდენად ძლიერი შეიძლება იყოს პოლიტიკური ნება და პასუხიმგებლობა სახელმწიფო შესყიდვების რეფორმის კონტექსტში...ელექტრონული შესყიდვების სისტემამ, რომელიც შეესაბამება სახელმწიფო შესყიდვების საუკეთესო საყოველთაო პრაქტიკას, გაზარდა კონკურენცია მიმწოდებლებს შორის. საქმიანობს ონლაინ რეჟიმში წარმოებით შესყიდვების სისტემა უფრო გამჭვირვალე, ნაკლებად ბიუროკრატიული და ნაკლებად დისკრიმინაციული გახდა. შედეგად, სისტემამ მნიშვნელოვნად შეამცირა კორუფციის რისკები და მთავრობასა და საქართველოს მოქალაქეებს მნიშვნელოვანი დანაზოგი მოუტანა.¹⁶²

თუმცა სხვა დამკვირვებლები (ისევე როგორც კვლევის მონაწილეები) აღნიშნავენ, რომ ჯერ კიდევ არსებობს ხარვეზები შესყიდვის სისტემაში, რომელიც კონტრაქტების მნიშვნელოვანი რაოდენობის შეჯიბრებითობის გარეშე გაფორმების საშუალებას იძლევა.¹⁶³ დამატებითი პრობლემები ეხება უშუალოდ შესაბამის კანონს (2012 წლის კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ), რომელიც არ გულისხმობს კონტრაქტის მოპოვების მეთოდის გასაჩივრებას ან „კომპანიის ან მისი ხელმძღვანელობის სავალდებულო აცილებას კორუფციული ბრალდების გამო“. ¹⁶⁴ ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა, საქართველოში კომერციულ

¹⁶¹ "საქართველო: ელექტრონული შესყიდვების წარმატება", მსოფლიო ბანკი, თებერვალი 18, 2015.

¹⁶² იქვე.

¹⁶³ საქართველოს ეროვნული ინტეგრაციის სისტემის შეფასება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 9-10. და ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 9.

¹⁶⁴ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 9.

რეკომენდაცია

- ✓ უნდა მოხდეს იმ გამოწვევების შემცირება, რომელიც საშუალებას იძლევა საკონკურსო პროცესის გვერდის ავლით შესყიდვების განხორციელებისათვის
- ✓ შესყიდვების გამარტივებულ პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომია უნდა გახდეს საჯარო და ელექტორულ ტენდერთა სისტემაში
- ✓ კანონმდებლობაში უნდა გადაიჭრას კონტრაქტორებთან დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტის გამომწვევი საკითხები; იგივე ეხებათ საჯარო მოხელეებსაც

კლიმატის განხილვისას, ეს პრობლემა გაამძაფრა: "დღევანდელი კანონი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო შესყიდვები დამოუკიდებელ განხილვას და შემოწმებას; არსებული პროცედურა არის მარტივი და ძალიან ეფექტური, მაგრამ არ იძლევა მარეგულირებელ ორგანოსგან დამოუკიდებლობის გარანტიას რეკომენდებულია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკით საჯარო შესყიდვებზე საჩივრების განხილვისთვის."¹⁶⁵

ეს საკითხები არ არის უმნიშვნელო საქართველოში ამ ტიპის საჯარო ხარჯების მასშტაბის გათვალისწინებით. 2016 წლის OECD-ის ანგარიშის თანახმად, "საჯარო კონტრაქტი საქართველოში მოქმედებს მთავრობის ხარჯების 40 პროცენტზე და ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 11 პროცენტს შეადგენს. 2015 წელს საქართველოს საჯარო უწყებებმა 24,950 კონტრაქტი გააფორმეს."¹⁶⁶

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ერთერთი გამოწვევა, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან არის იმის უზრუნველყოფა, რომ შემოწმებები პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატებისთვის არ იმოქმედებს იმაზე, თუ ვისთან გაფორმდება სახელმწიფო კონტრაქტები. საერთაშორისო IDEA და "საერთაშორისო გამჭვირვალობა" აღნიშნავს, რომ საქართველოში "მოკრძალებული პროგრესი" განხორციელდა ამ ფრონტზე; 2010-2013 წლებში, მმართველი პარტიის დონორებმა თითქმის ექსკლუზიურად მოიპოვეს კონკურენტუნარიანი სახელმწიფო ტენდერები და მარტივი შესყიდვების კონტრაქტები... ამის საპირისპიროდ, გამჭვირვალობის განახლებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მმართველ პარტიასთან დაკავშირებულ დონორებს 2013 წლის იანვარსა და 2014 წლის მაისში გადაეცათ მთავრობის კონტრაქტების უმეტესობა, ოპოზიციური პარტიების შემომწირველმა კომპანიებმაც გააფორმეს გარკვეული კონტრაქტები. მიუხედავად იმისა, რომ მმართველ პარტიასთან დაკავშირებული კომპანიები კვლავ სარგებლობენ უპირატესობებით, კონტრაქტების განაწილება წარმოადგენს ხილულ პროგრესს."¹⁶⁷ მოქალაქეთა

¹⁶⁵ საქართველოს კომერციული კანონები: EBRD-ის შეფასება, ანგარიში, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (2013), 11.

¹⁶⁶ ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 83.

¹⁶⁷ ბრისკო, გოლფი და ბურხერ, პოლიტიკის დაცვა, 54. OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის ანგარიშის თანახმად, "ქართულ ოცნებასთან" პირდაპირ კავშირში მყოფი კომპანიების (დირექტორები,

პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 27-ე მუხლის მე -2 პუნქტის თანახმად, შემომწირველი არ შეიძლება იყოს იურიდიული პირი, რომლის ფაქტობრივი შემოსავლების 15%-ზე მეტი მიღებულია სახელმწიფო შესყიდვებით. შეფასების მონაწილეებმა იცოდნენ ამ აკრძალვის შესახებ, მაგრამ აცხადებდნენ, რომ კონტრაქტორებსა და პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის ურთიერთობა კვლავაც პრობლემატურია. ამ დებულების გარდა პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილე სახელმწიფო კონტრაქტორებს მხოლოდ რამოდენიმე სამართლებრივი დაბრკოლება აქვთ. რეგულაციები კონკრეტულად არ კრძალავს მთავრობის მიერ გაცემული თანხის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენებას, მაგრამ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის არასწორი გამოყენება უკანონო იქნება.

რამდენიმე რეკომენდაცია (დეტალურად მოცემულია OECD-ის "ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში" 2016 მონიტორინგის ანგარიშში) ხელს შეუწყობს ხარვეზების გამოსწორებას და სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობას. მაგალითად, კანონი შეიძლება შეიცვალოს შეღავათების სახეებისა და ოდენობების შემცირების მიზნით, რომლებიც უზრუნველყოფს პირდაპირი შესყიდვების შესაძლებლობებს. დეტალური ინფორმაცია დარჩენილი გამარტივებული შესყიდვების შესახებ - რაც კანონით კონკურენტუნარიანი პროცესისგან თავისუფლდება - ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. დაბოლოს, შემდგომი ანალიზი შეიძლება ჩატარდეს იმის შესახებ, თუ რამდენად მიზანშეწონილია კონტრაქტორების შესაძლებლობების შეზღუდვა მიიღონ მონაწილეობა პოლიტიკურ საქმიანობაში, თუ მათ სახელმწიფო კონტრაქტების მნიშვნელოვანი რაოდენობა აქვთ.

ამ საკითხთან დაკავშირებული პრობლემა, რომელიც კვლევის მონაწილეთა მიერ გაჟღერდა მოუცავს სახელმწიფოს განვითარების პროექტებს უფრო ფართო ჭრილში, ვიდრე მხოლოდ შესყიდვების პროცესს. კერძოდ, არსებობს ნათელი მინიშნებები, რომ ბევრი მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი ბიუჯეტების ცვლილებებს ახორციელებს კამპანიის პერიოდის დაწყებამდე, რაც კანონით დაშვებულია, რაც საშუალებას აძლევს მათ გაზარდონ სოციალური და ინფრასტრუქტურული ხარჯები კენჭისყრის დღესთან ახლო მონაკვეთში. როგროც სამართლიანი არჩევნები აღნიშნავს თავის ანგარიშში, "მართალია საარჩევნო კოდექსით მსგავსი ცვლილებების განხორციელება მხოლოდ არჩევნების დღემდე 60 დღის განმავლობაში იკრძალება და ეს ვადა უმეტეს შემთხვევაში დაცული იყო, მაგრამ სოციალური კამპანიების გააქტიურებამ და ბიუჯეტის თანხების მობილიზებამ სოციალური პროექტების ირგვლივ გააჩინა ეჭვი, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ინიცირებული და გაზრდილი ხარჯვა საარჩევნო კამპანიის დაწყებას უკავშირდებოდა."¹⁶⁸ ამ ციტატიდან ნათელია, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა იცავს კანონის ფორმულირება; თუმცა კვლევის

მფლობელები, გამგეობის წევრები) კონტრაქტები მნიშვნელოვნად შემცირდა - 5.6 მილიონი ლარი. ამავე პერიოდში, "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" დონორებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა 140 000 ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს. პრობლემა უფრო მძიმე იყო 2011-2012 წლებში. 2012 წელს, "ნაციონალურმა მოძრაობამ" 6,6 მილიონი ლარი მიიღო შემოწირულობის სახით იმ კომპანიებისგან, რომლებმაც კონტრაქტებით 160 მილიონი ლარი მიიღეს. 2011 წელს გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით იგივე კომპანიებმა 110 მილიონი ლარი მიიღეს." ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში, OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი, 85.

¹⁶⁸ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო, სამართლიანი არჩევნები, 20-21.

ზოგიერთი მონაწილის აზრით ასევე ეჭვგარეშეა რომ კანონის მიზანი არ არის ყოველთვის გათვალისწინებული. ეს საკითხი უფრო დეტალურად დაფარულია „სამართლებრივი ჩარჩოს“ ნაწილში.

ქულები

გარემოს კომპონენტი	საერთო ქულა
საჯარო მომსახურების ჩარჩო	63/100
კამპანიის დაფინანსების ჩარჩო	74/100
სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა და ადვოკატირება	69/100
მედია გარემო და საჯარო ინფორმაცია	67/100
სახელმწიფო შესყიდვები	73/100

VI. დანართები

დანართი 1

ქვემოთ მოცემულია საარჩევნო კოდექსისა და "მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" კანონით გათვალისწინებული სანქციების სია. აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34²(10) მუხლის შესაბამისად, ამ მუხლით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა პირს შეიძლება დაეკისროს შესაბამისი ქმედების ჩადენიდან 6 წლის განმავლობაში.

შენიშვნები

მუხლი	დარღვევა	შენიშვნის სახე
საარჩევნო კოდექსი მუხლი 57(6)	საარჩევნო სუბიექტები, რომლებმაც მიიღეს ამ კანონით გათვალისწინებული ხმების საჭირო რაოდენობა, ვერ წარადგინეს საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში დადგენილ ვადაში, ან თუ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევა დადასტურებულია	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აცნობებს საარჩევნო სუბიექტებს წერილობითი ფორმით და მოითხოვს შეცდომის გასწორებას და დეტალური ინფორმაცია წერილობით წარდგენას ** თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ დარღვევა არსებითი ხასიათისაა და შეეძლო გავლენა მოეხდინა არჩევნების შედეგებზე, იგი უფლებამოსილია შესაბამის საარჩევნო კომისიას მიმართოს რეკომენდაციით, რათა მან მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს არჩევნების შედეგების ამ საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების გაუთვალისწინებლად შეჯამება.
კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 30 (11)	პარტია ვერ წარადგენს წერილობითი თანხმობას მომავალი წლის სახელმწიფო დაფინანსების მიღებასთან დაკავშირებით	ვადის გასვლიდან მეორე დღეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წერილობით აცნობებს პარტიას ამის შესახებ. პარტიას უფლება აქვს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წერილობითი გაფრთხილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში წარადგინოს შესაბამისი თანხმობა
კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 34	პარტია არ წარუდგენს ფინანსურ დეკლარაციას აუდიტის სამსახურს დადგენილ დროში	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარტიას წერილობით გააფრთხილებს და მოსთხოვს ხარვეზის 5 დღის განმავლობაში აღმოფხვრას

ჯარიმები¹⁶⁹

კამპანიის / პოლიტიკური ფინანსების / ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების წესების დარღვევის შემთხვევებში საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებულია შემდეგი სახის ჯარიმები:

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 79	კანონის მოთხოვნათა დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება	2,000 ლარი
მუხლი 80	წინასაარჩევნო მოწოდებების, განცხადებების, წარწერების, ფურცლების, ფოტო- და სხვა მასალების გავრცელებისათვის ხელის შეშლა და ჩამორთმევა, აგრეთვე სააგიტაციო დანიშნულების ავტოსატრანსპორტო და სპეციალური მოწყობილობით აღჭურვილი სხვა საშუალებების ჩამორთმევა ან წინასაარჩევნო აგიტაციის მიზნით მათი გამოყენებისათვის ხელის შეშლა	1,000 ლარი <i>იგივე ქმედება, ჩადენილი თანამდებობის პირთა მიერ, – გამოიწვევს დაჯარიმებას 2,000 ლარი</i>
მუხლი 81	საარჩევნო კამპანიის ჩატარება იმ დაწესებულებათა შენობებში, რომლებიც აკრძალულია ამ კანონით, და ასეთი ნებართვის გაცემა უფლებამოსილი პირის მიერ	1,000 ლარი
მუხლი 82	კანონით დადგენილ ვადებში არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნება სავალდებულო ინფორმაციის გარეშე ან გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული სხვა წესების დარღვევა	1,500 ლარი
მუხლი 83	წინასაარჩევნო აგიტაციასთან, პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებასა და ინფორმაციის გადაცემასთან ან გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული ამ კანონის მოთხოვნათა დარღვევა	1,500 ლარი ელექტრონული მედიის საშუალებისთვის 500 ლარი ბეჭდვითი მედიის საშუალებისთვის. <i>იგივე ქმედება, ჩადენილი განმეორებით, ადმინისტრაციული სახდელის ზომების გამოყენებიდან ერთი წლის განმავლობაში, – გამოიწვევს ელექტრონული მედიის საშუალების დაჯარიმებას 5 000 ლარის ოდენობით, ხოლო ბეჭდვითი მედიის საშუალებისას – 1 500 ლარის ოდენობით.</i>

¹⁶⁹ ამ ანგარიშის დაწერის პროცესში 6 თვის საშუალო დაცვლითი კურსი იყო 1 USD = 2.42 GEL 2017 წლის თებერვლიდან აგვისტომდე. "Historical Rates," OANDA Solutions for Business, August 2017, <https://www.oanda.com/fx-for-business/historical-rates>

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 85	საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის წარდგენის კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა ან/და საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის არასწორი მონაცემებით წარდგენა	1,500 ლარი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისათვის 3,000 ლარი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისათვის, რომელიც იღებს სახელმწიფო დაფინანსებას
მუხლი 86	საარჩევნო, სარეფერენდუმო ან საპლებისციტო კომისიებისათვის საჭირო მასალებისა და მონაცემების წარდგენაზე უარის თქმა ან მათი გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა	1,000 შესაბამისი თანამდებობის პირთათვის
მუხლი 88	წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებისას ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა	2,000 ლარი
მუხლი 89	არჩევნების, რეფერენდუმის ან პლებისციტის შემაჯამებელი ოქმის ასლის გაცემის ამ კანონით დადგენილი წესების დარღვევა	1,000 ლარი შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის ან/და მდივნისათვის
მუხლი 90	კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირისათვის ჩანაწერთა წიგნში ჩანაწერის შეტანაში ხელის შეშლა	500 ლარი
მუხლი 91	ადგილობრივი/საერთაშორისო დამკვირვებლის, საარჩევნო სუბიექტისა და მედიის წარმომადგენლების ამ კანონით დადგენილი უფლებების შეზღუდვა ან მათი საქმიანობისათვის ხელის შეშლა	500 ლარი

კამპანიის / პოლიტიკური ფინანსების / ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების წესების დარღვევის შემთხვევებში მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონით გათვალისწინებულია შემდეგი სახის ჯარიმები:

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 34 ² (1)	პარტიის ან პირის მიერ საქართველოს კანონმდებლობით აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის მიღება ან დამალვა	გამოიწვევს აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვას და დაჯარიმებას მიღებული აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის ორმაგი ოდენობით
მუხლი 34 ² (2)	ფიზიკური ან იურიდიული პირის, მათი გაერთიანების ან სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ პარტიის ან პირის	გამოიწვევს აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის

	სასარგებლოდ საქართველოს კანონმდებლობით აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის განხორციელება	განმახორციელებელი პირის დაჯარიმებას აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის ორმაგი ოდენობით
მუხლი 34 ² (3)	პირის მიერ პარტიის ან პირის სასარგებლოდ საქართველოს კანონმდებლობით აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის მიღება ან/და შემოწირულების/საწევრო შენატანის თაობაზე ინფორმაციის დამალვა	გამოიწვევს პირის დაჯარიმებას აკრძალული შემოწირულების/საწევრო შენატანის ორმაგი ოდენობით
მუხლი 34 ² (4)	პარტიის მიერ ან ამ კანონის 26 ¹ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით გათვალისწინებული პირის მიერ ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შეუსრულებლობა	5,000 ლარი
მუხლი 34 ² (5)	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მის მიერ მოთხოვნილი და ამ კანონით განსაზღვრული ინფორმაციის მიწოდების კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა	გამოიწვევს ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 1 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირის დაჯარიმებას 2 000 ლარით.
მუხლი 34 ² (6)	ამ კანონის 25 ² მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევა, აგრეთვე საარჩევნო მიზნით ფიზიკური პირის მიერ ამ კანონით გათვალისწინებული უკანონო საჩუქრის, შემოსავლის, მომსახურების მიღება, თუ ქონების (მომსახურების) ან გარიგების ღირებულება არ აღემატება 100 ლარს	გამოიწვევს პარტიის, პარტიის წარმომადგენლის, იურიდიული პირის დაჯარიმებას შესაბამისი ქონების (მომსახურების) ან შესაბამისი გარიგების ღირებულების ათმაგი ოდენობით და ფიზიკური პირის დაჯარიმებას შესაბამისი ღირებულების ორმაგი ოდენობით
მუხლი 34 ² (8)	ამ კანონის 25 ¹ მუხლის პირველი და 1 ¹ პუნქტებით გათვალისწინებული მოთხოვნის დარღვევა	გამოიწვევს დაჯარიმებას ზღვრის გადაჭარბებით გაწეული ხარჯის ორმაგი ოდენობით

მიღებული შემოწირულების კონფისკაცია, სახელმწიფო დაფინანსების დროებითი შეჩერება და/ ან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში სახელმწიფო დაფინანსების უფლების დაკარგვა

მუხლი	დარღვევა	პასუხისმგებლობა
კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 27 ¹ (2)	თუ შემოწირულების მიღებით, ასევე საწევრო შენატანის განხორციელებით ირღვევა ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნები	პარტია ვალდებულია თანხა მის საბანკო ანგარიშზე ჩარიცხვიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში დაუბრუნოს შემოწირველს/საწევრო შენატანის განმახორციელებელ პირს. ამ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში თანხა გადაირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში. თუ პარტიამ არ

		იცოდა და არც შეიძლებოდა სცოდნოდა შემოწირულების უკანონობის შესახებ, თანხის დაბრუნების ვალდებულება წარმოიშობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მომენტიდან.
კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 30 (11)	პარტიამ კანონით დადგენილ ვადაში არ წარადგინა წერილობითი თანხმობა მომავალი წლის საბიუჯეტო დაფინანსების მიღების თაობაზე	თუ პარტიამ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილ ვადაში კვლავ არ წარადგინა შესაბამისი თანხმობა, იგი კარგავს მომავალი წლის საბიუჯეტო დაფინანსების მიღების უფლებას, რის შესახებაც მას სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წერილობით აცნობებს
კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 34	პარტია დროულად არ წარუდგენს საფინანსო დეკლარაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მას წერილობით გააფრთხილებს და მოსთხოვს ხარვეზის 5 დღის განმავლობაში აღმოგვრას. თუ პარტია 5 დღის გასვლის შემდეგაც არ წარუდგენს საფინანსო დეკლარაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, იგი კარგავს სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში

პარტიის/კანდიდატის რეგისტრაციის გაუქმება

მუხლი	დარღვევა	პასუხისმგებლობა
საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 112	საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციიდან არა უგვიანეს მე-2 დღისა დაკავებული თანამდებობიდან უნდა გადადგენ და განთავისუფლდნენ 112-ე მუხლში აღნიშნული თანამდებობის პირები	წინააღმდეგ შემთხვევაში პირს უარი ეთქმება საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციაზე, ხოლო თუ რეგისტრაცია განხორციელდა – რეგისტრაცია უქმდება

სახელმწიფოს ან პარტიის საქმიანობის შეჩერება

მუხლი	დარღვევა	შენიშვნა
საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 49(3)	არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია ისეთი პროექტების/პროგრამების განხორციელება, რომლებიც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პროექტები/პროგრამები ფინანსდება არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე	ამ პუნქტით გათვალისწინებული წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ხარჯების შეჩერება.

მუხლი	დარღვევა	შენიშვნა
	შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში ან/და ამ ასიგნებებიდან გამოყოფილი სახსრებით, აგრეთვე დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრებით	
საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 49(4)	არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ოდენობების ზრდა, გარდა იმ გასაცემლებისა, რომელთა ოდენობების ზრდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყო არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე, აგრეთვე ისეთი სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ან/და შეღავათების დაწესება, რომლებიც არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე გათვალისწინებული არ იყო საქართველოს კანონმდებლობით.	ამ პუნქტით გათვალისწინებული წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ხარჯების შეჩერება

საარჩევნო კოდექსის 93-ე მუხლის მიხედვით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმებს ადგენენ შესაბამისი უწყებები:

ცესკოს თავმჯდომარე, აგრეთვე ცესკოსა და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ უფლებამოსილი პირები

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 79	კანონის მოთხოვნათა დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება	2,000 ლარი
მუხლი 81	საარჩევნო კამპანიის ჩატარება იმ დაწესებულებათა შენობებში, რომლებიც აკრძალულია ამ კანონით, და ასეთი ნებართვის გაცემა უფლებამოსილი პირის მიერ	1,000 ლარი
მუხლი 86	საარჩევნო, სარეფერენდუმო ან საპლებისციტო კომისიებისათვის საჭირო მასალებისა და მონაცემების წარდგენაზე უარის თქმა ან მათი გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა	1,000 ლარი - შესაბამისი თანამდებობის პირისთვის
მუხლი 87	კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში შეტანილი მონაცემების გადასწორება, რომელიც არ არის დადასტურებული შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ შედგენილი შესწორების ოქმით	500 ლარი - შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის ან/და მდივნისთვის
მუხლი 88	წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებისას ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა	2,000 ლარი

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 89	არჩევნების, რეფერენდუმის ან პლებისციტის შემაჯამებელი ოქმის ასლის გაცემის ამ კანონით დადგენილი წესების დარღვევა	1,000 ლარი - შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის ან/და მდივნისთვის
მუხლი 90	კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირისათვის ჩანაწერთა წიგნში ჩანაწერის შეტანაში ხელის შეშლა	500 ლარი
მუხლი 91	ადგილობრივი/საერთაშორისო დამკვირვებლის, საარჩევნო სუბიექტისა და მედიის წარმომადგენლების ამ კანონით დადგენილი უფლებების შეზღუდვა ან მათი საქმიანობისათვის ხელის შეშლა	500 ლარი
მუხლი 92	დამკვირვებლის, საარჩევნო სუბიექტისა და მედიის წარმომადგენლების მიერ ამ კანონის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“-„დ“ ქვეპუნქტებით დაკისრებული მოთხოვნების დარღვევა	500 ლარი

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 82	კანონით დადგენილ ვადებში არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების გამოქვეყნება სავალდებულო ინფორმაციის გარეშე ან გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული სხვა წესების დარღვევა	1,500 ლარი
მუხლი 83	წინასაარჩევნო აგიტაციასთან, პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებასა და ინფორმაციის გადაცემასთან ან გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული ამ კანონის მოთხოვნათა დარღვევა	1,500 ლარი ელექტრონული მედიის საშუალებისათვის 500 ლარი ბეჭდვითი მედიის საშუალებისათვის <i>იგივე ქმედება, ჩადენილი განმეორებით, ადმინისტრაციული სახდელის ზომების გამოყენებიდან ერთი წლის განმავლობაში, – გამოიწვევს ელექტრონული მედიის საშუალების დაჯარიმებას 5 000 ლარის ოდენობით, ხოლო ბეჭდვითი მედიის საშუალებისას – 1 500 ლარის ოდენობით</i>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა / პასუხისმგებლობა
მუხლი 84	„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“	საარჩევნო სუბიექტებს, მათ შორის, საარჩევნო ბლოკებს, საარჩევნო ბლოკში

	საქართველოს ორგანული კანონის დარღვევა, აგრეთვე ქმედება, რომლის მიზანიც იყო პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების კანონით დადგენილი მოთხოვნებისათვის გვერდის ავლა.	შემავალ პოლიტიკურ გაერთიანებებს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფებს და საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს ეკისრება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით და საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით
მუხლი 85	საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის წარდგენის კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა ან/და საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის არასწორი მონაცემებით წარდგენა	1,500 ლარი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისათვის 3,000 ლარი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებისათვის, რომელიც იღებს სახელმწიფო დაფინანსებას

შესაბამისი მუნიციპალური აღმასრულებელი ორგანო ან უფლებამოსილი პირი

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 80	წინასაარჩევნო მოწოდებების, განცხადებების, წარწერების, ფურცლების, ფოტო- და სხვა მასალების გავრცელებისათვის ხელის შეშლა და ჩამორთმევა	1,000 ლარი 2,000 ლარი თანამდებობის პირთათვის

"სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 26² მუხლის თანახმად, "გენერალური აუდიტის ნორმატიული აქტით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირი" ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმს ადგენს შემდეგი დარღვევებისათვის:

მუხლი	დარღვევა	ჯარიმის ოდენობა
მუხლი 26 ¹	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში საჭირო ინფორმაციისა და / ან დოკუმენტაციის წარუდგენლობა, ცრუ ინფორმაციის მიწოდების მცდელობა, საქმიანობაში ხელის შეშლა	100 ლარი ჯარიმის დაკისრების შესახებ გადაწყვეტილების თანახმად, პირს დაეკისრება იმ ვალდებულების შესრულება, რომლისთვისაც ადმინისტრაციული სახდელია დაწესებული. სააპელაციო საჩივარი არ შეაჩერებს სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას, რომლითაც განმცხადებლისთვის ადმინისტრაციული სახდელი იქნა დაწესებული.

დანართი 2

ქვემოთ მოყვანილ ქულათა ცხრილში მოცემულია გარემოს ანალიზის რაოდენობრივი მაჩვენებელი, რომელიც ეფუძნება საჯაროდ ხელმისაწვდომ გლობალურ და რეგიონულ მაჩვენებლებს. ყველა ინდიკატორი განსაზღვრულია 0-100 მასშტაბით, სადაც 100 არის საუკეთესო ან უმაღლესი ქულა. ამ ანგარიშში შეტანილი ყველა გაანგარიშება, რომელიც მოყვანილია ქვეყნების შედარებითი ანალიზის მიზნებისთვის ხელმისაწვდომია მოთხოვნის შესაბამისად.

საქართველო									
კატეგორია	საშუალო ქულა	ინდიკატორი 1		ინდიკატორი 2		ინდიკატორი 3		ინდიკატორი 4	
		წყარო	ქულა	წყარო	ქულა	წყარო	ქულა	წყარო	ქულა
კამპანიის დაფინანსების ჩარჩო	74	Money, Politics and Transparency database	79	Varieties of Democracy*	68				
საჯარო სამსახურის ჩარჩო	63	EIU, Government Effectiveness	63						
სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა და ადვოკატირება	69	WJP ROL Index, Freedom of Association	77	WJP ROL Index, Civic Participation	69	Freedom House, Associational and Organizational Rights	67	Varieties of Democracy*	64
მედია გარემო და საჯარო ინფორმაცია	67	WJP ROL Index, Right to Information	70	Varieties of Democracy*	64				
სახელმწიფო შესყიდვები	73	World Bank Benchmarking Public Procurement, needs assessment	70	World Bank Benchmarking Public Procurement, bid opening	71	World Bank Benchmarking Public Procurement, content	77		

* დემოკრატიის ინდიკატორების (V-Dem) ქულა განისაზღვრა თითოეული კატეგორიისთვის ინდივიდუალურად V-Dem ინდიკატორების სკალირებისა და გასაშუალოების შესაბამისად:

კამპანიის დაფინანსების ჩარჩო

- კამპანიის შემოწირულობების გასაჯაროება
- საჯარო კამპანიის დაფინანსება

სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა და ადვოკატირება

- რეპრესია
- კონსულტაცია

მედია გარემო და საჯარო ინფორმაცია

- სახელმწიფო ცენზურა მედიაში
- კრიტიკული ბეჭდური/სამაუწყებლო მედია
- ჟურნალისტების შეურაცხყოფა
- მედია თვით-ცენზურა
- მედია მიკერძოება
- მედია კორუფცია



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | www.IFES.org